



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



Pravo na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini

Pitanja primjerenosti i jednakosti



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



Pravo na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini

Pitanja primjerenosti i jednakosti

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

© OSCE 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 OSCE-a u BiH izvor teksta.

ISBN 978-92-9234-018-6

Sadržaj

PREDGOVOR	31
SAŽETAK	33
1. Međunarodni standardi ljudskih prava	36
2. Domaći zakonski okvir i pregled socijalnih primanja	38
2.1. <i>Stalna novčana pomoć</i>	38
2.2. <i>Pomoć neratnim invalidima</i>	39
2.3. <i>Pomoć porodicama sa djecom</i>	39
2.4. <i>Pomoć civilnim žrtvama rata</i>	40
2.5. <i>Pomoć boračkoj populaciji i sličnim kategorijama</i>	40
3. Utvrđeni problemi u pogledu ostvarenja ljudskih prava	42
3.1. <i>Problemi u pogledu neprimjerene socijalne pomoći.....</i>	42
3.2. <i>Problemi u pogledu nejednakosti pri pružanju socijalne zaštite</i>	44
3.3. <i>Pitanja u pogledu ranijih i sadašnjih pokušaja reforme</i>	46
4. Zaključci i preporuke	49

PREDGOVOR

Cilj sistema socijalne zaštite je 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.

U skladu sa svojim obavezama koje proizilaze iz međunarodnih i evropskih instrumenata za zaštitu ljudskih prava (posebno Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine i revidirane Evropske socijalne povelje iz 1996. godine), Bosna i Hercegovina (BiH) ima obavezu osigurati progresivno ostvarenje socijalnih prava na pravedan, primjeren i nediskriminatorski način. Zbog sadašnje ekonomske krize, naglašena je potreba za sveobuhvatnim izmjenama sistema socijalne zaštite u BiH, kako bi se osigurala održivost sistema i mogućnost da se osigura socijalna uključenost ugroženih pojedinaca.

Misija OSCE-a u BiH radi na pitanjima socijalne zaštite već nekoliko godina, surađuje i pruža podršku relevantnim sugovornicima na državnom i lokalnom nivou putem našeg prisustva na terenu u cijeloj državi.

Ovaj izvještaj rezultat je analiza i procjena o sistemu socijalne zaštite, koje je provela Misija OSCE-a u BiH. Izvještajem je predstavljen pregled sistema i naglašene oblasti u kojima postoji zabrinutost zbog neprimjerenosti i nejednakosti u sistemu. Reformom sistema bila bi unaprijeđena socijalna prava, s ciljem efikasnosti njihove namjene i pomoći najugroženijim pojedincima. Izvještaj sadrži određeni broj kratkoročnih i dugoročnih preporuka, upućenih prvenstveno entitetskim vladama.

Misija OSCE-a u BiH vjeruje kako će ovaj izvještaj doprinijeti diskusiji o potrebi za izmjenom i poboljšanjem sistema socijalne zaštite. Isto tako, ovaj izvještaj će pomoći u sveobuhvatnom upoznavanju sistema i neophodnim poboljšanjima u cilju usklađivanja sistema socijalne zaštite sa međunarodnim i evropskim standardima.

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

aktivnostima Misije i preporukama u oblasti socijalne zaštite. Također, želim zahvaliti i predstavnicima organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija za njihovu suradnju i posvećenost promoviranju ostvarenja socijalnih prava.

Sarajevo, januar 2012. godine

Ambasador Fletcher M.Burton

SAŽETAK

Socijalna pomoć, kao dio socijalne zaštite, temeljno je ljudsko pravo, koje je navedeno u osnovnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. U okviru svojih obaveza, Odjel za ljudsku dimenziju Misije OSCE-a prepoznaje važnost socijalnih prava i posebno naglašava “da svako ima pristup osnovnim socijalnim pravima, (...) odgovarajući stepen zaštite za socijalno ugrožene grupe, kao i važnost sprečavanja socijalnog isključivanja (...)”¹. Jednako je bitna obaveza 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 je osnovne međunarodne i evropske sporazume iz oblasti zaštite ljudskih prava; uprkos tome, ostale su velike nedosljednosti između tih standarda i postojećeg zakonodavstva i prakse, koji čine sadašnji sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini.

Ovaj izvještaj usmjeren je prema organima vlasti koji rade na pitanjima socijalne politike i stručnjacima u entitetskim vladama Federacije BiH i Republike Srpske, koji su odgovorni za osmišljavanje politike socijalne zaštite u državi. Cilj izvještaja je naglašavanje glavnih problema, utvrđenih kroz monitoring Misije OSCE-a u BiH.² Utvrđeni problemi uglavnom se odnose na:

- a) Neodgovarajući stepen socijalnih prava, trenutno usmjerenih prema ugroženim grupama;
- b) Sadašnju diskriminirajuću praksu povlaštenog tretiranja boračkih kategorija i srodnih kategorija stanovništva, koji uživaju znatno veći stepen zaštite, u odnosu na druge kategorije stanovništva.

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 sistem pomoći koji nije zasnovan na doprinosima (ovo čini BiH drugom državom, nakon Hrvatske, po davanjima za socijalnu zaštitu, u poređenju sa državama Istočne

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

2 Podaci i informacije rezultat su monitoringa do septembra 2010. godine. Kao takav, izvještaj ne prikazuje promjene koje su se naknadno dogodile, osim u nekim slučajevima koji su posebno naglašeni.

Evrope i Centralne Azije, te prosječnim izdvajanjima država OECD-a). Stav Svjetske banke je da su ovi pretjerani budžetski troškovi vrlo loše usmjereni, jer najveći dio socijalnih davanja dolazi do bogatijeg sloja stanovništva, dok 20% najsiromašnijeg stanovništva dobija samo oko 17% socijalnih izdvajanja. Svjetska banka je, u više navrata, naglašavala da je sadašnji sistem finansijski neodrživ, da stvara teret entitetskim budžetima i da ne ostvaruje rezultate u pogledu zaštite najugroženijih grupa.³ Međunarodni monetarni fond uključuje pitanja ograničavanja prava za boračke kategorije, kao uvjet utvrđen stand-by aranžmanom u 2010. godini, dok je ovo pitanje prepoznalo i Vijeće za provedbu mira i Evropska komisija.⁴

Sadašnji sistem karakterizira podjelu između ratnih i neratnih grupa korisnika, čime se praktično stvaraju dva paralelna sistema povlastica, koje se dodjeljuju na osnovu statusa korisnika, a ne po osnovu stepena njihovih potreba. U ovom dokumentu navodi se da je ovakva praksa diskriminatorna i nije u skladu s međunarodnim i evropskim standardima ljudskih prava, pošto su razlike između ove dvije grupe toliko znatne, da se ne mogu smatrati razumno opravdanim (razlika u nivou novčane pomoći dostupne ovim grupama, različiti procenti invaliditeta kao uvjet za ostvarivanje prava, različite metode prilikom revizije statusa korisnika, razlika u broju dostupnih prava za svaku od kategorija). Pored toga, entitetske vlade pokazuju suprotan stav i odnos prema dvjema grupama korisnika u pogledu zakona i njihove primjene, što ima za rezultat daljnju nejednakost u ostvarenju prava (pogledati, također pod 3.3).

Organi vlasti BiH ne ispunjavaju svoju obavezu da koriste postojeća sredstva do maksimuma i ne daju prioritet onima kojima je pomoć najpotrebnija. Pretjerana potrošnja na ratne kategorije korisnika stvara veliku opterećenost na budžetska sredstva dostupna entitetskim vladama i tako ih onemogućava da pružaju odgovarajuću socijalnu pomoć, koja bi bila namijenjena najugroženijim kategorijama i znatno bi doprinijela smanjenju socijalnog isključivanja i siromaštva. Svjetska banka rangira Bosnu i Hercegovinu među države koje imaju najveću potrošnju u pogledu socijalne zaštite; pored toga, najveći dio troškova namijenjen je za ratne kategorije, ostavljajući nedovoljno sredstava za ugrožene kategorije, za koje je dokazano da imaju sličan ili veći stepen potreba.

Ovaj dokument odnosi se na davanja koja se dodjeljuju s entitetskog ili kantonalnog nivoa. Davanja s ovih nivoa su najvažnija, kada su u pitanju grupe vezane za ratne vojne kategorije, civilne žrtve rata, kao i druge kategorije, kao što su: najsiromašnije osobe, porodice sa djecom i neratni invalidi. Postoje i davanja na općinskom nivou, ali ona nisu obuhvaćena ovim izvještajem, jer usljed složenosti i rascjepkanosti sistema, njihov bi opis bio suviše opsežan za ovaj dokument.

3 Pogledajte izvještaj Svjetske banke, socijalna izdvajanja u Bosni i Hercegovini: kretanje u pravcu održivije i bolje ciljane mreže socijalne sigurnosti, april 2009. godine, i Svjetska banka: zaštita siromašnih tokom globalne krize: Revizija siromaštva u BiH, decembar 2009. godine.

4 Pogledajte službeno saopćenje Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, 30. juna 2009. godine, izjava ambasadora Upravnog odbora, 22. februar 2010. godine, kao i Izvještaj o napretku BiH iz 2009. godine (Bruxelles, 14. oktobar 2009. godine, SEC (2009.) 1338), Izvještaj o napretku BiH iz 2008. godine (Bruxelles, 5. novembar 2008. godine SEC (2008.) 2693, Završni dokument), Evropska komisija.

Međutim, treba naglasiti da se izostavljanjem analize ovih davanja ne mijenja obim problema koji su navedeni u ovom izvještaju.

Na osnovu onog što je izloženo u gornjem dijelu teksta, napravljen je određeni broj preporuka entitetskim vladama, kako bi im se pružila podrška i kako bi se pozvale da poboljšaju trenutnu situaciju:

1. Odreći se *ad hoc* mjera, koje se zasnivaju na kratkoročnoj dostupnosti sredstava, kako bi se angažirale na dugoročnom strateškom planiranju cijelog sektora socijalne zaštite;
2. Angažirati se na sveobuhvatnoj reformi sistema socijalne zaštite, ukloniti diskriminatorne prakse, u skladu s obavezama zaštite ljudskih prava;
3. Postepeno ukloniti prava na osnovu statusa, dati prioritet pristupu zasnovanom na potrebama i poboljšati usmjeravanje socijalnih davanja prema korisnicima;
4. Osigurati uspostavu odgovarajućih minimalnih standarda za zaštitu najugroženijih grupa u cijeloj državi;
5. Učestvovati u javnom dijalogu sa predstavnicima ugroženih grupa i boračkih kategorija, s namjerom da se poboljša razumijevanje javnosti o kapacitetima i obavezama organa vlasti u vezi sa socijalnom zaštitom.

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

1. Bez odlaganja primijeniti zakone koji se odnose na određivanje primjerenog imovinskog cenzusa za boračke kategorije u oba entiteta;
2. Pojačati i ubrzati proces revizije boračkih kategorija – korisnika u Federaciji BiH;
3. Usvojiti zakone koji se nalaze u proceduri u Federaciji BiH, tačnije: Zakon o socijalnoj pomoći i socijalnom minimumu, Zakon o osnovnim pravima osoba s invaliditetom, Zakon o porodicama sa djecom i Zakon o civilnim žrtvama rata;
4. Usvojiti predloženi Zakon o uspostavi i načinu nadoknade neplaćenih obaveza stečenih po Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodica sa 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 podrške neratnim invalidima u Republici Srpskoj;
7. Osigurati isplatu dugova Vlade FBiH prema Penzijsko-invalidskom fondu Federacije BiH i razmotriti subvencioniranje „minimalnih penzija“;
8. Suzdržati se od povećavanja socijalnih prava boračkim kategorijama i u potpunosti racionalizirati izdvajanja za ove grupe 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 član 9 Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR),⁵ kojem je Bosna i Hercegovina pristupila po osnovu izvršene sukcesije od 1992. godine. Obaveze iste prirode navedene su i u revidiranoj Evropskoj socijalnoj povelji (ESC),⁶ instrumentu Vijeća Evrope, čija je članica Bosna i Hercegovina postala 2009. godine. U obavezama Odjela za ljudsku dimenziju Misije OSCE-a u BiH također se naglašava važnost socijalnih prava, uključujući pristup osnovnim socijalnim pravima.⁷ Na kraju, Ustav Bosne i Hercegovine također postavlja značajne standarde u vezi sa pravom na socijalnu sigurnost.⁸

Cilj socijalne zaštite je da osigura trajne primjerene socijalne prilike i podržava pravo pojedinca da bude zaštićen od nedostataka socijalnih prava, usljed nedovoljnih sredstava. Konkretno, države imaju direktnu obavezu da pruže pomoć onima koji ne mogu ostvariti pristup ili očuvati ključne osnove prava, kao što su: zdravstvena njega, osnovni stambeni uvjeti, voda i sanitarije, hrana i osnovni oblici obrazovanja.⁹ Pored toga, države su obavezne da koriste maksimum svojih raspoloživih sredstava, koji 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 Evropska socijalna povelja, prepoznaju da sistem, koji ne počiva na doprinosima, odnosno socijalna pomoć, čine sastavni dio prava na socijalnu sigurnost i neophodne su, pošto sistemi koji se zasnivaju na osiguranju, ne mogu jamčiti odgovarajuće obuhvatanje svih osoba.¹¹ Uvjeti, po kojima će osoba moći ostvarivati prava, moraju biti razumni, proporcionalni i transparentni.¹²

U članu 2 Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi se da se princip nediskriminacije u potpunosti primjenjuje na sva ekonomska, socijalna i kulturna prava, uključujući socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć.¹³ Kao

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

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

7 Pogledajte smjernice iz Maastrichta iz 2003. godine, Strategija OSCE-a za rješavanje prijetnji sigurnosti i stabilnosti u 21. stoljeću i Strateški dokument OSCE-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 povlastica, bilo u novčanom obliku, ili u obliku robne pomoći, bez diskriminacije, a kako bi se osigurala zaštita, *inter alia*, od (a) nedostatka zarade putem rada uzrokovanog bolešću, invaliditetom, majčinstvom, povredom na radu, nezaposlenošću, starošću, ili smrću člana porodice; (b) nedostatka sredstava potrebnih da se omogući pristup zdravstvenoj zaštiti; (d) nedovoljne porodične podrške, naročito 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 Evropska socijalna povelja (revidirana CE.T.S 163), član 13.

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

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

takve, razlike u ostvarenju prava dozvoljene su samo ako postoje objektivno opravdani ciljevi i ako su mjere za postizanje ovih ciljeva proporcionalne.

Osim toga, Međunarodnim sporazumom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi se da će biti poduzete mjere, usvojene za ostvarenje socijalne sigurnosti za sve osobe koje su u stanju potrebe, uvažavajući princip 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 članu 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

U skladu s tim, pojedini različiti principi, koji se odnose na domaće zakonodavstvo iz oblasti socijalne zaštite, trebali bi biti jasno određeni. 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 također utvrditi razumne i transparentne uvjete za dodjelu pomoći i biti u mogućnosti da osigura socijalna prava svojim korisnicima.

Na kraju treba spomenuti da je Bosna i Hercegovina ratificirala Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom i njen Opcioni protokol, u martu 2010. godine. Osnovni principi utvrđeni 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 invaliditeta i poduzet će odgovarajuće korake da osiguraju i promoviraju ostvarivanje ovog prava.”¹⁷

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

¹⁵ Ibid. član 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 zaštita, uključujući sisteme socijalne zaštite sa doprinosima ili bez njih, spadaju u nadležnost entitetskih vlada Bosne i Hercegovine. Dva entiteta, Federacija BiH i Republika Srpska, primjenjuju različite sisteme socijalne zaštite bez doprinosa, međutim, u oba entiteta odgovornosti su podijeljene između entitetskog i lokalnog nivoa.

U Federaciji BiH, nadležnost za dodjelu socijalne pomoći podijeljena je između Federacije BiH i kantonalnih vlada; reguliranje i finansiranje nekih od prava u zasebnoj su nadležnosti, ali postoje i prava koja su u zajedničkoj obavezi. Dodjela socijalne pomoći uglavnom je propisana Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti,¹⁸ koji je usvojen 1999. godine; s izmjenama i dopunama iz 2004. i 2006. godine utvrđen je prijenos odgovornosti za određena prava na entitetski nivo, što se može smatrati pozitivnim korakom prema usklađivanju barem nekih prava u cijeloj Federaciji BiH. U Republici Srpskoj socijalna pomoć je propisana Zakonom o socijalnoj zaštiti;¹⁹ međutim, ova prava određena Zakonom finansiraju općine iz svojih budžeta.

2.1. Stalna novčana pomoć

Osnovno pravo iz socijalne pomoći u oba entiteta je tzv. stalna novčana pomoć,²⁰ koja je zamišljena kao podrška za osnovne potrebe najsiromašnijem dijelu stanovništva. U Federaciji BiH, mada su osnovni principi o stalnoj novčanoj pomoći uspostavljeni entitetskim zakonodavstvom, prava su detaljno utvrđena kantonalnim zakonima, sa različitim nivoima finansijske pomoći i različitim iznosima prihoda, kao uvjetima za ostvarivanje prava.

Općenito, ostvarivanje prava na pomoć uvjetovano je nedostatkom radne sposobnosti ili mogućnošću ostvarenja prihoda (obično uključuje osobe iznad 65 godina starosti, osobe ispod 15 godina starosti, trudnice, te druge uvjete), kao i ličnim mjesečnim prihodom, otprilike ispod 100 KM prosječno.²¹ Nivo stalne novčane pomoći kreće se od 10% do 20% prosječne neto plaće ili, u drugim slučajevima, stalna novčana pomoć se izračunava tako da dopuni prihod pojedinca/porodice, tako da 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 porodica sa 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 proširene oblike pomoći ili jednokratni grant. Ove vrste pomoći ne ulaze u domen ovog izvještaja. Ipak se može naglasiti da su ove vrste pomoći male i neusklađene u različitim općinama i ovisе o općinskom budžetu i predmet su diskrecije lokalnih organa vlasti.

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

U Republici Srpskoj, kriteriji za ostvarivanje prava na pomoć su slični, i također uključuju utvrđeni nedostatak radne sposobnosti i granice prihoda. Naprimjer, jedan član porodice ostvarit će pravo na dobijanje stalne novčane pomoći ako je njegov mjesečni prihod manji od 41 KM; dva člana porodice imaju to pravo ako je njihov prihod manji od 82 KM. Iznos stalne novčane pomoći koji se dodjeljuje jednom članu porodice je 41 KM mjesečno i 49 KM mjesečno za dva člana porodice.

2.2. Pomoć neratnim invalidima

Dodatna vrsta socijalnih prava namijenjena je osobama čiji invaliditet nije vezan za ratna događanja, tzv. neratnim invalidima. U Federaciji BiH, pomoć neratnim invalidima uređena je Zakonom o socijalnoj zaštiti i finansira se iz Federalnog budžeta. Ova prava kategorizirana su kao lični invaliditet, dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe i ortopedski dodatak. Trenutno²², ova prava se dodjeljuju, neovisno o imovinskom cenzusu, osobama sa stepenom invaliditeta od najmanje 90%;²³ ukupni iznosi pomoći mogu varirati od 219 do 396 KM mjesečno, ovisno o vrsti ili stepenu invaliditeta.

U Republici Srpskoj, Zakonom o socijalnoj zaštiti uređuju se 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 sa najvišim stepenom invaliditeta.

2.3. Pomoć porodicama sa djecom

U Federaciji BiH, Zakon o socijalnoj zaštiti²⁴ određuje osnovna prava koja bi trebala biti dostupna porodicama sa 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 Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti propisuje se da će kantoni dalje urediti prava za porodice sa 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 korak zabilježen je u drugim kantonima, koji su usvojili neophodne propise kojima se određuju uvjeti za ostvarenje prava, kao i nivo pomoći.

22 Detalji o ranijim izmjenama dodjele sredstava za osobe s invaliditetom u Federaciji BiH obuhvaćeni su poglavljem 3.3.

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

24 Član 89 i član 103.

25 Dodatna prava uključuju dodatak za finansijsku pomoć tokom 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 kreće se od 10 do 33 KM mjesečno.²⁶ Naknada umjesto plaće ženi – majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta, u većini slučajeva manja je nego plaća zarađena tokom rada.²⁷ Novčana pomoć nezaposlenim majkama tokom trudnoće kreće se od 10% do 20% prosječne neto plaće ili se plaća kao jednokratna pomoć.²⁸

U Republici Srpskoj stepen i dostupnost pomoći porodicama sa djecom prilično su poboljšani, zbog činjenice da se najveći dio novčanih sredstava finansira iz doprinosa²⁹ i putem Fonda dječije zaštite, u skladu sa Zakonom o dječijoj zaštiti Republike Srpske.³⁰ 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 porodice. Zaposlene majke nastavljaju dobijati plaću u punom iznosu tokom trajanja odsustva sa posla. Međutim, početkom 2011. godine, dječiji dodatak i materinski dodatak umanjeni su za 30%, što predstavlja nazadovanje u ostvarenju ovog socijalnog prava za ove kategorije.

2.4. Pomoć civilnim žrtvama rata

Osim grupa korisnika, spomenutih u gornjem dijelu teksta, prava ostvaruju i civilne žrtve rata, odnosno civili koji su povrede stekli tokom rata, što je dovelo do tjelesnih oštećenja, fizičkih ili mentalnih onesposobljenja, ili znatnog pogoršanja zdravlja.

I u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj ostvarivanje prava na pomoć uvjetovano je oštećenjem organizma ili značajnim narušavanjem zdravlja od minimalno 60%, dok je nivo povlastica određen do otprilike 70% novčanih sredstava, koje dobija boračka populacija s istim invaliditetom (pogledajte u donjem dijelu teksta).

2.5. Pomoć boračkoj populaciji i sličnim kategorijama

Branici, ratni vojni invalidi i porodice poginulih branilaca imaju pravo na nekoliko vrsta povlastica u Federaciji BiH i Republici Srpskoj; u oba entiteta ova prava u velikoj mjeri se finansiraju iz entitetskih budžeta. I u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj usvojeni su novi zakoni 2004. godine³¹, uz znatno povećanje prava, koja se dodjeljuju

26 Primjeri: 10,85 KM u Zeničko-dobojskom kantonu, 20 KM u Tuzlanskom, 33 KM u Kantonu Sarajevo.

27 Od 60% do 90% neto plaće (Kanton Sarajevo 60%, Zeničko-dobojski 80%, Tuzlanski 90%).

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

29 Član 2 i 3 Zakona o doprinosima („Službeni glasnik RS“, broj: 31/09).

30 Zakon o dječijoj zaštiti („Službeni glasnik RS“, broj: 4/02; 17/08; 1/09).

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

„ratnim kategorijama“, kao i uz porast budžetskih izdvajanja u ove svrhe.³²

Ratni vojni invalidi iz oba entiteta ostvaruju nekoliko prava, tačnije ličnu 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 tzv. „osnovicu za obračun“. U Federaciji BiH, naprimjer, osnovica za obračun povećana je u 2004. godini sa 213 na 734 KM; do 2009. godine osnovica je povećana na 914 KM. U Republici Srpskoj, osnovica za obračun stalno se povećavala od 2004. godine; tako je, naprimjer, minimalna finansijska pomoć za ratne vojne invalide prve kategorije povećana sa 513 KM u 2005. godini, na 1285 KM u 2009. godini.³³

Pored prava koja se dodjeljuju ratnim vojnim invalidima u Federaciji BiH u 2005.³⁴ i 2006.³⁵ godini, nosioci ratnih priznanja, kao i nezaposleni branioци, dobili su pravo na novčanu pomoć i na tzv. privilegirane penzije. Slično tome, u istom periodu prava su ostvarili i nosioci ratnih priznanja³⁶ i borci³⁷ u Republici Srpskoj. Porodice palih boraca također ostvaruju prava; druga prava, kao što je stambeno zbrinjavanje, dobijaju sve „ratne kategorije“³⁸ u oba entiteta.

Osim ovih osnovnih socijalno zaštitnih prava u Republici Srpskoj, ratni vojni invalidi i porodice palih boraca imaju i dodatna prava, u skladu sa Zakonom o penzijsko-invalidskom osiguranju.³⁹ Pored toga, Zakon o ostvarenju prava na nadoknadu materijalne i nematerijalne štete, nastale usljed ratnih djelovanja od 20. maja 1992. godine do 19. juna 1996. godine⁴⁰, predviđa nadoknadu štete za ove kategorije.

32 Budžetska potrošnja za ove kategorije povećala se sa 118 miliona u 2005. godini, na 206 miliona 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%20Uporedni%20pokazatelj%20MRIBIZ%2006-10.pdf>.

34 Zakon o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih porodica („Službeni glasnik Federacije BiH“, broj: 70/05 i 61/06).

35 Zakon o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službeni glasnik Federacije BiH“, broj: 61/06, 27/08 i 32/08).

36 Član 33. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske.

37 Odluka o doplatku za borce („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 45/07 i 73/08). Članom 31. novog Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske, koji je usvojen u decembru 2011. godine, predviđa se dodatno pravo za borce, tj. pravo na borački dodatak, kao mjesečno novčano primanje. Tokom svoje 49. sjednice, 26. januara 2012. godine, Vlada Republike Srpske usvojila je Uredbu, kojom se reguliraju uvjeti i procedure za ostvarenje ovog novog, boračkog dodatka.

38 Odluka o stambenom smještaju porodica poginulih boraca i ratnih invalida odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 43/07 i 73/08).

39 Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju („Službeni glasnik RS“, broj: 134/11).

40 Zakon o ostvarenju prava na nadoknadu materijalne i nematerijalne štete, nastale usljed ratnih djelovanja od 20. maja 1992. godine do 19. juna 1996. godine („Službeni glasnik RS“, broj: 103/05, 1/09, 49/09 i 118/09).

3. Utvrđeni problemi u pogledu ostvarenja ljudskih prava

Razmatrajući postojeći sistem beneficija socijalne pomoći za ratne i neratne kategorije-korisnike, kao što je i opisano u gornjem dijelu teksta, javlja se više problema, u smislu ispunjenja obaveza Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim i evropskim instrumentima o ljudskim pravima. Kao što je i prikazano u donjem dijelu teksta, problemi se odnose na neprimjerenu pomoć koja se daje neratnim kategorijama, znatne razlike u zaštiti koje imaju ratne kategorije u poređenju sa drugima, kao i znatno drugačiji stav entitetskih vlada prema različitim grupama.

Potrebno je utvrđene probleme razmatrati u svjetlu opće činjenice da Bosna i Hercegovina ima ukupna izdvajanja na sisteme pomoći bez doprinosa, koji iznose 4% godišnjeg BDP-a što državu stavlja na drugo mjesto, odmah iza Hrvatske, po izdvajanju sredstava za socijalnu pomoć, u poređenju s Istočnom Evropom, Centralnom Azijom i prosječnim izdvajanjima država članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD-a).⁴¹ Istovremeno, prema izvještaju Svjetske banke, ova prekomjerna budžetska izdvajanja tako su slabo usmjerena, da veći dio socijalnih davanja stiže do bogatijih dijelova stanovništva, dok 20% najsiromašnijeg stanovništva prima samo 17% ukupnih socijalnih izdvajanja.⁴² Prekomjerna budžetska 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 sistema, koji ne počivaju na doprinosima u Federaciji BiH i 1/4 ovakvih izdvajanja u Republici Srpskoj.⁴³

3.1. Problemi u pogledu neprimjerene socijalne pomoći

Važan princip u međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima je da se osigura dodjela socijalne pomoći, koja je primjerena po iznosu, ali i trajanju 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 neprimjerena da osigura odgovarajući životni standard, niti služi kao sredstvo za efektivno smanjenje siromaštva, s ciljem dugoročnog poboljšanja životnog standarda.

Stalna novčana pomoć, pravo koje je namijenjeno najugroženijim i najsiromašnijim dijelovima stanovništva, u najboljem slučaju iznosi 120 KM mjesečno, dok je u Republici Srpskoj iznos od 41 KM mjesečno očigledno nedovoljan da pokrije čak i osnovne potrebe. Potrebno je razmotriti ovaj stepen pomoći, imajući na umu da

41 Pogledajte izvještaj Svjetske banke, socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: kretanje u pravcu održivije i bolje ciljane mreže socijalne sigurnosti, april 2009. godine, stranica 9-10.

42 Ibid. stranica 17-20.

43 Ibid. stranica 12.

44 Povlastice, bilo u novcu ili u obliku robne pomoći, moraju biti primjerene po iznosu i trajanju, tako da svako može ostvariti svoja prava na zaštitu porodice i pomoć, odgovarajući životni standard i odgovarajući pristup zdravstvenoj zaštiti (...) Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opći komentar 19 (E/C.12/GC/19), paragraf 22.

opća linija siromaštva iznosi oko 2198 KM godišnje, ili 183 KM mjesečno u Bosni i Hercegovini, dok stalna novčana pomoć u Republici Srpskoj ne doseže čak ni nivo neophodan da se izbjegne krajnje siromaštvo.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 novčana sredstva za pomoć porodicama), iznos dodijeljene pomoći ne može u stvarnosti pokriti potrebe porodica sa djecom, naročito ako se ima u vidu nizak iznos prihoda kao preduvjet za ostvarenje prava na pomoć. I na kraju, iznos od 41 KM mjesečno, koji dobijaju osobe sa teškim oblikom invaliditeta u Republici Srpskoj, očigledno je nedovoljan da pokrije osnovne potrebe ili dodatne troškove invalidnosti.

Osim visine pomoći, potrebno je ispitati i njihovu efikasnost u dosezanju najsiromašnijih i onih kojima je pomoć najpotrebnija. U oba entiteta, ostvarivanje prava na socijalnu pomoć ograničeno je putem imovinskog cenzusa pojedinaca ili porodica sa krajnje niskim prihodima. Iako je cilj ovih mjera dosezanje najsiromašnijih, eliminacijski iznos od, naprimjer, 60 do 120 KM mjesečnog prihoda za stalnu novčanu pomoć, dovodi do zabrinutosti da veliki broj osoba, koje su tek iznad tog stepena prihoda, neće primati nikakvu pomoć, iako se njihovi prihodi ne mogu smatrati primjerenim. U Republici Srpskoj, prihodovni cenzus od 41 KM, dovodi do toga da osobe s izuzetno niskim prihodima ne ispunjavaju uvjete da ostvare pomoć. Činjenica da je stalna novčana pomoć ograničena samo na osobe sa nedostatkom radne sposobnosti isključuje i osobe kojima, u državi kao što je Bosna i Hercegovina, sa velikim stepenom dugoročne nezaposlenosti, pomoć može biti prijeko potrebna.

Prepoznavši navedene probleme, vlade oba entiteta pristupile su izradi novih zakona, koji barem djelomično rješavaju pitanje neprimjerenosti prava osnovne socijalne pomoći. Ministarstvo rada i socijalne politike FBiH pripremlilo je nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti i socijalnom minimumu, kojim bi se trebala osigurati stalna novčana pomoć na ograničeni period (devet mjeseci), uvjetovan 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 različit stepen pomoći koja se dodjeljuje u kantonima. Tačno je i da još uvijek ostaju pitanja u vezi sa činjenicom da su socijalni minimum (80 KM mjesečno), kao i imovinski cenzus, niski. U svakom slučaju, zakoni su ostali u formi nacrtu najmanje godinu dana, a u vrijeme pisanja ovog izvještaja, ostalo je upitno kada će, i hoće li uopće, biti usvojeni.

Slično tome, nacrtom Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske predviđa se povećanje stalne novčane pomoći sa 41 na (prosječno) 120 KM, kao i dodatna poboljšanja u pogledu granice imovinskog cenzusa. Najvažnije je da se novom verzijom nacrtu Zakona predlaže podjela budžetske odgovornosti za osnovnu

⁴⁵ Pogledajte Srednjoročnu razvojnu strategiju BiH – Strateški dokument za smanjenje siromaštva, mart 2004., stranica 20: „Prilikom određivanja opće linije siromaštva potrebno je uzeti u obzir da pojedinac, osim prehrane, ima i druge potrebe za opstanak, kao što su: smještaj, odjeća, itd. (...) Na ovaj način se dolazi do iznosa ukupne potrošnje od 2198 KM po osobi godišnje i ovo je opća linija siromaštva za BiH (dok potrošnja za minimalne prehrambene potrebe, odnosno ekstremna linija siromaštva, iznosi 760 KM po osobi godišnje).“ Tačnost ovih podataka potvrđena je u Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH 2004.-2007. godine.

socijalnu pomoć između općinskog i entitetskog nivoa, čime bi se bolje uskladili iznosi pomoći i umanjila zabrinutost za nedodjeljivanje pomoći zbog nedostatka sredstava u općinskim budžetima. 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 poboljšanju ovakvog sistema, jer bi budžet entiteta pretrpio dodatni teret.

3.2. Problemi u pogledu nejednakosti pri pružanju socijalne zaštite

Višestruke nejednakosti između različitih kategorija korisnika predstavljaju jedan od najznačajnijih razloga za zabrinutost. Postoje dvije glavne linije, po kojima se socijalna zaštita dodjeljuje na nejednake načine – jedna se odnosi na geografsko područje prebivališta, a druga na vrste prava, zasnovane na statusu, nasuprot pravima zasnovanim na potrebama. Različite vrste i stepeni pomoći dodjeljuju se korisnicima s uporedivim stepenom potreba, samo na osnovu njihovog mjesta prebivališta. Zbog rascjepkanosti nadležnosti, stalna novčana pomoć i novčana pomoć za porodice značajno se razlikuju među kantonima u Federaciji BiH, dok neka prava, kao što je već spomenuto, i dalje ne postoje u nekoliko kantona. Pored toga, ne mogu se zanemariti nejednakosti u stepenu 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 visini socijalne pomoći, koja je opravdana statusom, a ne potrebom, postoji kada se zaštita koju imaju ratni vojni invalidi uporedi 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 sa vrlo različitim situacijama u pogledu kriterija za sticanje prava, načinom utvrđivanja potreba za socijalnom zaštitom i stavom organa vlasti u vezi s izmjenama i umanjenjima 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 stepenom invaliditeta. Civilne žrtve rata su treća kategorija sa različitim stepenom pomoći, koja je povoljnija od pomoći za neratne invalide, ali je manja od pomoći za ratne vojne invalide. Neratni invalidi sa 100% invalidnosti mogu primiti maksimalno 396 KM mjesečno, dok ratni vojni invalidi s istim stepenom invaliditeta mogu primiti maksimalno 1845 KM mjesečno.

Postoje i znatne razlike u kriterijima za sticanje prava za različite grupe osoba s invaliditetom. Neratni invalidi, od 2009. godine, mogu ostvariti kriterije za finansijsku pomoć samo ako imaju stepen invaliditeta od 90% ili više; ovim se, svim osobama sa manjim stepenom invaliditeta, uskraćuje bilo kakva pomoć vezana za invalidnost. Za razliku od njih, stepen invaliditeta civilnih žrtava rata treba biti 60% za ostvarivanje prava, a ratnih vojnih invalida samo 20%. Time se širok spektar prava, dostupan osobama s istim stepenom invaliditeta i istim potrebama, isključivo određuje na osnovu statusa pojedinca.

U Republici Srpskoj, najveći iznos koji je na raspolaganju neratnim invalidima sa velikim stepenom invaliditeta je 41 KM mjesečno, dok ratni vojni invalidi s istim stepenom invaliditeta mogu primiti ukupno 1825 KM mjesečno.⁴⁶ Važno je spomenuti da neratni invalidi ostvaruju pravo samo na dodatak za njegu i pomoć druge osobe, dok ratni vojni invalidi dobijaju invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, ortopedski dodatak, dopunsko materijalno osiguranje i porodičnu 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, koje neratni invalidi ne mogu ostvariti. Civilne žrtve rata ponovno su pozicionirane „između“ druge dvije grupe, u smislu iznosa pomoći i mogućnosti ostvarenja prava na pomoć.

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

Postoji i dodatna zabrinutost u vezi sa nejednakim postupanjem u pogledu socijalne pomoći za najugroženije kategorije, odnosno stalne novčane pomoći za osobe bez radne sposobnosti, koje imaju vrlo niske prihode, u poređenju sa drugim osobama, koje su ostvarile prava vezana za ratni period. Naprimjer, porodice palih boraca uživaju prava u oba entiteta; udovica poginulog branioca sa dvoje djece koja pohađaju školu, može dobijati mjesečnu subvenciju od 483 KM u Federaciji BiH ili 475 KM u Republici Srpskoj. Slična prava postoje i za porodice civila koji su umrli ili nestali tokom rata; u tom slučaju, udovica civilne žrtve rata sa dvoje djece koja pohađaju školu ima pravo na, otprilike, 338 KM u Federaciji BiH i 150 KM u Republici Srpskoj mjesečno. Važno je spomenuti da iznos ovih sredstava nije određen imovinskim cenzusom, odnosno dodijeljen je neovisno o visini prihoda porodice. Očigledne su razlike između ovih prava i socijalne pomoći za porodicu koja je izgubila svog člana u neratnim okolnostima.

U vezi sa stepenom podrške koju dobijaju ratni nasuprot neratnim korisnicima⁴⁸ su i privilegirane penzije, koje dobijaju kategorije ratnih korisnika. Ove penzije finansiraju se iz Federalnog budžeta.⁴⁹ S druge strane, skoro 50% penzionera korisnika prima

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).

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

minimalne penzije⁵⁰ iz Penzijsko-invalidskog fonda FBiH; ove penzije imaju socijalni karakter i daju se onima koji nisu bili u mogućnosti akumulirati odgovarajući nivo penzije kroz doprinose. Dok privilegirane penzije opterećuju entitetski budžet, Fond pokriva minimalne penzije, što utječe na penzijski sistem na osnovu doprinosa. Dakle, za minimalne penzije može se reći da imaju i socijalni karakter, i kao takve, trebale bi biti subvencionirane i iz entitetskog budžeta.

Dok je ovaj izvještaj usredsrijeđen na dodjelu sredstava socijalne pomoći, tačnije novčanu pomoć, i uglavnom na pomoć koju daje entitetski ili kantonalni nivo, važno je razmotriti ta prava i u svjetlu drugih prava koje država osigurava različitim grupama.

Ratne kategorije uživaju razne dodatne vrste pomoći: boračkoj populaciji i njihovim porodicama pruža se pomoć u stambenom zbrinjavanju, prioritet u pristupu zdravstvenoj zaštiti, dodatne prednosti u obrazovanju i zapošljavanju. Kantoni u Federaciji BiH i općine u oba entiteta pružaju dodatne vrste pomoći, uključujući i pomoć boračkim udruženjima. U isto vrijeme, odgovarajuća pomoć neratnim ugroženim kategorijama je ograničena i, općenito, nema finansijsku podršku, zbog nedostatka sredstava. Iako ove vrste pomoći ne ulaze u okvir ovog izvještaja, 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 u pogledu ranijih i sadašnjih pokušaja reforme

Prava zasnovana na invaliditetu predmet su stalnog razmatranja, kao i izmjena zakona u proteklih 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 spomenuti da se promatranjem ovih procesa otkriva stav organa vlasti prema različitim grupama, njihov utjecaj na dostupnost prava za različite grupe, kao i na ostvarenje prava na socijalnu zaštitu.

Posebno u Federaciji BiH, dodjela novčanih sredstava za ratne i neratne invalide značajno se povećala u 2004. godini.⁵¹ Kao što je već spomenuto, posljedica izmjene i dopune Zakona je značajno povećanje broja korisnika i budžetskih troškova za ostvarenje prava. Postalo je očigledno da Federalni budžet do 2009. godine nije bio u mogućnosti osigurati isplate. U skladu s tim je, u 2009. godini, Zakon o socijalnoj zaštiti Federacije BiH ponovno izmijenjen, kako bi ukinuo sva prava za neratne invalide s invaliditetom manjim od 90% i propisao da oni koji su ostvarili pravo, 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 Zakona; čak su i oni koji su bili ostvarili pravo, ostali bez tog prava nekoliko mjeseci, uprkos uvjerenjima Vlade Federacije BiH da je cilj izmjena i dopuna Zakona da zaštiti kategorije osoba sa najvišim stepenom invaliditeta. Uvedene

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.

su mjere uprkos pritužbama udruženja osoba s invaliditetom i smanjena su prava, kolektivno, bez uzimanja u obzir postojećih potreba. U odgovoru na ove pritužbe, u vrijeme usvajanja ovih mjera, Parlament Federacije BiH usvojio je zaključak koji je obavezao 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 vezi sa značajnim brojem neratnih invalida – korisnika kojima, iako posjeduju pozitivne odluke u skladu sa Zakonom iz 2004. godine, u vrijeme izmjena i dopuna Zakona iz 2009. godine, ta sredstva nisu bila isplaćena za više mjeseci od strane organa vlasti Federacije BiH. Ovim korisnicima do danas nije isplaćen dug, iako imaju zakonsko pravo da potražuju isplatu iznosa, u skladu sa Zakonom koji je bio na snazi u to vrijeme. Plan Vlade Federacije BiH je da se donese Zakon o dugovanju,⁵² kojim bi ovo pitanje bilo riješeno, i koji je bio u proceduri za usvajanje pred Parlamentom Federacije BiH krajem januara 2012. godine.

U suprotnosti s onim što je navedeno u gornjem dijelu teksta, 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. Oba entiteta su se, u 2009. i 2010. godini, 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 stand-by aranžmana. U Federaciji BiH, jedna od mjera uključuje proces revizije boračke populacije, jer postoje pokazatelji da određen broj korisnika zloupotrebljava sistem.⁵³ Proces revizije započeo je sa znatnim kašnjenjem u augustu 2010. godine, sporo teče, nema značajnih rezultata i očekuje se da će trajati najmanje dvije godine. S druge strane, Republika Srpska obavlja redovne revizije statusa korisnika.

Još jedan uvjet koji je postavio MMF je potreba za uvođenjem imovinskog cenzusa za korisnike prava, vezane za ratni status. Oba entiteta usvojila su odgovarajuće zakone uvodeći, samo u principu, imovinski cenzus za ratne vojne invalide i porodice palih boraca, dok visina prihoda ili eliminacijski iznosi za ostvarenje prava nisu specificirani u vrijeme pisanja ovog izvještaja.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 porodice poginulih branilaca nisu postignute nikakve promjene i upitno je kada će, i hoće li zakoni uopće biti provedeni.

Pored toga, važno je napomenuti da će se imovinski cenzus za ratne vojne invalide, kada bude proveden, u oba entiteta primijeniti samo na „niže“ kategorije korisnika,

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).

sa stepenom invaliditeta manjim od 60%. Osim toga, ako se kao pokazatelj uzme u obzir drugi imovinski cenzus za boračku populaciju (pogledajte u donjem dijelu teksta), kao i trenutno povlašteno postupanje entitetskih vlada prema boračkoj populaciji, može se očekivati da će visina prihoda za priznavanje prava biti visoka, te kao posljedica ovih mjera, broj korisnika neće biti smanjen. Zbog činjenica navedenih u gornjem dijelu teksta, postoji zabrinutost da neće doći do značajnijeg reduciranja korisnika, koje će sveobuhvatno smanjiti troškove za kategorije ratnih vojnih invalida i porodica 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 grupa za koju je određena visina prihoda. Međutim, eliminacijski iznos prihoda za ostvarivanje prava trenutno je blizu 2000 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 na ukupna budžetska izdvajanja za ovu kategoriju. Pored toga, kada se uporedi ovaj imovinski cenzus sa drugim postojećim imovinskim cenzusima, kao naprimjer za korisnike stalne novčane pomoći ili prava vezana za porodicu sa djecom, očigledna je razlika između imovinskog cenzusa za „opće“ sisteme socijalne pomoći, nasuprot sistemima za pomoć na osnovu ratnog statusa, što izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu nejednakog postupanja prema ugroženim grupama.

U Republici Srpskoj, slično situaciji u Federaciji BiH, očigledan je nedostatak značajnijeg reduciranja ili racionalizacije dodjele sredstava. Visina prihoda za imovinski cenzus ratnih vojnih invalida nije utvrđena, kao i u Federaciji BiH, dok su novčana sredstva za nosioce odlikovanja i za bivše borce, kao što je dodatak za borce, ostala ista na kraju 2010. godine, bez ikakvog pokazatelja da će doći do racionalizacije ovih troškova.

Bitno je napomenuti da su, u 2010. godini, prava za nezaposlene demobilizirane branioce 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 racionalizaciji 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 zaštite za ratne i neratne kategorije korisnika u pogledu toga šta se može smatrati diskriminatorskom praksom, važno je naglasiti da se ovim izvještajem ne namjerava umanjiti potencijalno postojanje objektivne osnove za razlike u stepenu ili načinu na koje vlade entiteta pružaju socijalnu zaštitu raznim grupama. Prava, koja ostvaruje boračka populacija, obično se vežu za njihova svjesna odricanja i za konkretne dužnosti koje su obavljali za svoju državu tokom rata i za potrebu za priznanjem te službe, te zato ove povlastice imaju karakter nadoknade boračkoj populaciji i porodicama poginulih branilaca. Sama po sebi, ova pretpostavka je valjana i može se uvažiti i kao uobičajena praksa priznavanja služenja državi, kao i žrtve koja proizilazi iz te službe, ili gubitka života.

Međutim, ako se ovo pitanje posmatra iz perspektive ljudskih prava, razlike u socijalnoj zaštiti koje pruža država trebaju biti preispitane u pogledu prikladnosti, proporcionalnosti i njihovog učinka, posebno ako se uzme u obzir realnost s kojom se suočavaju Federacija BiH i Republika Srpska. U ovom pogledu, razlike u socijalnoj pomoći između ratnih i neratnih kategorija s objektivno sličnim stepenom potreba ili ugroženosti, toliko su znatne da se ne mogu objektivno opravdati. Ne mogu se smatrati ni proporcionalnim, s obzirom na realnost uporedivosti situacija različitih grupa. Dok se u decentraliziranom sistemu, kao što je postojeći sistem u BiH, neke razlike između nivoa samouprave mogu razumjeti, ovo ne oslobađa BiH od obaveze po kojoj mora primijeniti odgovarajući minimalni standard u cijeloj BiH.

Osim toga, kao što je i ranije spomenuto, najvažnije je podsjetiti na to da je BiH i dalje jedna od država koje imaju najveća izdvajanja za socijalnu zaštitu i to ne samo u regiji, nego i većini evropskih država. Nažalost, visok stepen izdvajanja ne pokazuje proporcionalne rezultate na terenu, jer dodijeljena pomoć ne dolazi do najsiromašnijih dijelova stanovništva usljed neprikladnog odabira korisnika. Uz ovakav ambijent, mora se preispitati povlašteno postupanje prema boračkim kategorijama, kao i velika entitetska budžetska izdvajanja, potrebna za očuvanje njihovih prava, jer je očigledno da ova izdvajanja znatno premašuje davanja za socijalnu pomoć za neratne kategorije.

Spomenute informacije treba razmotriti u svjetlu prethodne diskusije o neodgovarajućoj socijalnoj pomoći za neratne ugrožene grupe, naročito jer se budžetska ograničenja dosljedno navode kao opravdanje za ograničen stepen pomoći, kao i za neusvajanje pripremljenih zakona. S obzirom na način na koji se koriste sredstva iz entitetskih budžeta, očito je da bi entitetske vlade bile u mnogo boljoj situaciji da osiguraju bolju socijalnu pomoć ugroženim grupama u slučaju da je izdvajanje za boračke kategorije racionalizirano. Drugim riječima, nije potrebno povećavati budžetska 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 obaveza BiH u pogledu ljudskih prava, jasno je da je takva preraspodjela sredstava i racionalizacija neophodna, jer je država obavezna

koristiti maksimum raspoloživih sredstava, kako bi se osiguralo pravo svih osoba na socijalnu sigurnost, bez diskriminacije.⁵⁷ Sve dok je neproporcionalno izdvajanje posvećeno jednoj grupi, jasno je da to sprečava entitetske vlade da pružaju značajnu pomoć drugim grupama ili efikasno poboljšavaju njihovu zaštitu, u skladu sa svojim obavezama progresivnog ostvarenja socijalnih prava.

Obaveza korištenja raspoloživih sredstava do maksimuma, uz davanje prioriteta ugroženim grupama, glavno je pitanje pri razmatranju socijalne zaštite u BiH. Sasvim je razumljivo da država želi pružiti nadoknadu ili priznanje borcima koji su stekli invaliditet tokom rata, ili porodicama koje su izgubile svog člana u ratu. Česti su slučajevi da su takve osobe ili porodice ugrožene, ili su u stanju socijalne potrebe. Ali, u državi koja na raspolaganju ima ograničena sredstva, 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 obaveze, već praktično i zaštititi stanovništvo od siromaštva i socijalnog isključivanja i tako doprinijeti sveobuhvatnom razvoju države.

U ovoj diskusiji postavlja se pitanje političke volje; centralni problem su različiti stavovi entitetskih vlada, koji su iskazani prilikom usvajanja izmjena i dopuna zakona i općim radom u uslovima paralelnih sistema ostvarenja prava za ratne i neratne kategorije. Svi naponi za značajniju reformu 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 sistemom 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 budžeta.

Naglašavajući neprimjerenost u ostvarenju prava na socijalnu pomoć i postojećih nejednakosti u Bosni i Hercegovini, važno je napomenuti da se ovim izvještajem ne zagovara sistem u kojem bi građani mogli postati ovisni o pomoći države, niti zagovara sistem koji negativno utječe na promociju zapošljavanja i samostalnost. Zagovaranje primjerenije socijalne pomoći podrazumjeva da su mnoge mjere, uključujući socijalnu pomoć, neophodne za borbu protiv siromaštva i socijalnog isključivanja. U vezi s tim, neke pozitivne mjere mogu biti spomenute, kao naprimjer usvajanje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.⁵⁸ Potreba za dodatnim mjerama ne oslobađa BiH od njenih obaveza zaštite najugroženijih grupa 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 spomenutog, mogu se dati sljedeće preporuke entitetskim vladama, kako bi im se pružila podrška, te da se pozovu da poboljšaju trenutnu 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 sistema socijalne zaštite i otkloniti diskriminatorne prakse, u skladu s obavezama iz oblasti ljudskih prava;
3. Postepeno ukinuti prava zasnovana na statusu, dati prioritet pristupu koji se zasniva na potrebama i poboljšati namjenu socijalnih davanja;
4. Osigurati uspostavu odgovarajućih minimalnih standarda za zaštitu najugroženijih grupa u cijeloj BiH;
5. Uključiti se u značajan javni dijalog sa predstavnicima ugroženih grupa i boračke populacije, kako bi se promijenila svijest javnosti o kapacitetima i obavezama organa vlasti u vezi sa socijalnom zaštitom.

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

1. Bez odlaganja primijeniti zakone u vezi s postavljanjem razumne granice prihoda za ostvarivanje prava boračkih kategorija u oba entiteta;
2. Pojačati i ubrzati proces revizije prava boračkih 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 porodica sa djecom i nacrt Zakona o civilnim žrtvama rata;
4. Usvojiti predloženi Zakon o uspostavi i načinu nadoknade neisplaćenih obaveza, nastalih na temelju Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i porodica sa 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 podrške neratnim invalidima u Republici Srpskoj;
7. Osigurati isplatu dugova Vlade Federacije BiH Penzijsko-invalidskom fondu Federacije BiH i razmotriti subvencioniranje „minimalnih penzija“;
8. Uzdržati se od povećavanja iznosa sredstava za primanja boračkoj populaciji i racionalizirati cjelokupna izdvajanja za ovu kategoriju.