

## **V.1. SEKTORSKI PRIORITETI - SOCIJALNA I PENZIONA POLITIKA**

### **1. Ciljevi politike vlada FBiH i RS u narednom periodu su**

- 1.1. Stvoriti moderni zakonski okvir, koji će promovirati ljudska i socijalna prava, u skladu s preuzetim međunarodnim standardima**
- 1.2. Stvoriti institucionalne i budžetske mehanizme za razvoj socijalne politike, koji bi identificirali strateške ciljeve u socijalnom sektoru**
- 1.3. Definirati minimum socijalnih prava na nivou BiH**
- 1.4. Stvoriti efikasnu mrežu socijalne sigurnosti i osigurati financijske programe koji će doprijeti do najsiromašnijih, uz učešće lokalne zajednice**
- 1.5. Očuvati minimalne standarde najugroženijih, u kontekstu fiskalnih ograničenja i ustrojstva FBiH**
- 1.6. Osigurati transparentnu vertikalnu i horizontalnu koordinaciju između vladinog i nevladinog sektora za obezbjeđenje pomoći najugroženijim**
- 1.7. Pravilnije raspodijeliti javne prihode i ukupni društveni proizvod u korist siromašnih**

### **2. Uvod**

Strategija modernih država temelji se na kontroliranim mogućnostima političkog, ekonomskog i socijalnog razvoja. Bosna i Hercegovina pri planiranju vlastitog napretka mora početi od ekonomskog i socijalnog razvoja, i u svojim osnovnim dokumentima mora se boriti za pravnu i socijalnu državu. Primjena Srednjoročne razvojne strategije za smanjenje siromaštva (PRSP) u sektoru socijalne politike ima posebno važan učinak, jer je to prvi put u našoj zemlji da se ovim kategorijama stanovništva sustavno omogućuje sudjelovanje i ugrađivanje vlastitih potreba u pripremi sveobuhvatne strategije razvitka ekonomije i društva. I u okviru procesa približavanja EU bitno je da BiH prilagodi sisteme socijalne zaštite novoj ekonomskoj situaciji i novim društvenim potrebama.<sup>1</sup>

U koncipiranju strategije razvoja socijalne sigurnosti FBiH i RS, koja obuhvata neke od integralnih dijelova socijalne politike (socijalna zaštita, zaštita porodica sa djecom, zaštita civilnih žrtava rata, zapošljavanje, penzijsko-invalidsko osiguranje, raseljena lica i izbjeglice, boračko-invalidska zaštita), nužno se polazi od ljudskih i socijalnih prava, kao skupa principa, standarda i normi, koji imaju za cilj obezbjeđenje životnih uvjeta za dostojanstven i sveobuhvatan razvitak ličnosti.

BiH, a posebno FBiH, troši manje za socijalno zbrinjavanje ugroženog stanovništva nego ijedna zemlja u regionu, što je teško opravdati u zemlji sa takvim nivoom socijalnih potreba. Usporedbe radi, prema podacima Svjetske banke, izdvajanja za socijalnu i dječiju zaštitu iz bruto domaćeg proizvoda (GDP) u 2000. godini u Sloveniji su bila 1,1 odsto, Makedoniji 1,6, Hrvatskoj 1,9, Bugarskoj 1,4, Latviji 2,4, Estoniji 2,1 odsto. U BiH, izdvajanja za socijalnu i dječiju zaštitu u 2000-2002. godini iznosila su 1,1 odsto u RS, a u FBiH samo 0,7 odsto GDP<sup>2</sup>.

Neophodne su opsežne reforme u svim oblastima socijalne politike, kao i povećanje potrošnje za socijalnu zaštitu (apsolutno i kao udio u GDP) do nivoa približnih regionalnom prosjeku za ovu oblast. Ni u jednom od entiteta ne postoji davanje za socijalnu pomoć koja bi bila financirana ili podržana iz entitetskog budžeta, što je neodrživo.

<sup>1</sup> „Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“ (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. novembra 2003., str. 34.

<sup>2</sup> Ovo se odnosi na pružanje socijalne pomoći za klasične socijalne slučajeve i ne uključuje izdavanja po osnovu boračko-invalidske zaštite.

Iz aspekta evropskih integracija, neophodno je održati ravnotežu između ekonomske i socijalne dimenzije. Stoga, oblast socijalne politike prema Bijeloj knjizi<sup>3</sup> pokriva mnoga područja, poput slobode kretanja radnika, koordiniranja programa socijalnog osiguranja, osiguranja ravnopravnosti žena i muškaraca, zdravlja i sigurnosti na radu, te usklađivanja nekih odredbi zakona o radu. SAA ovu problematiku tretira kroz Politike saradnje.

### **3. Penziono i invalidsko osiguranje**

#### **3.1. Stanje**

Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku, u novembru 2003. godine isplaćeno je ukupno 286.208 penzija, a prosječna penzija u novembru 2003. godine iznosila je 199,39 KM, odnosno 38,0 odsto prosječne plaće u FBiH (528,19 KM)<sup>4</sup>. Fond PIO RS je u decembru 2003. isplatio penzije za 183.167 korisnika, a prosječna iznosi 162 KM<sup>5</sup>.

Veoma značajna mjera za stabilizaciju stanja u penzionom sistemu bila je Odluka Visokog predstavnika iz 2000. godine, po kojoj se penzije isplaćuju u nivou prikupljenih sredstava, bez kašnjenja i gomilanja dugova u penzijskom sistemu. U novembru 2003. godine poboljšanje u nivou prikupljanja doprinosa za penziono osiguranje dovelo je do izraženijeg porasta penzija u RS.

#### **• Pravni i institucionalni okvir**

Prema Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji predstavlja Ustav BiH, sistem penzijskog i invalidskog osiguranja je u nadležnosti entiteta. To znači da svaki entitet ima zasebnu pravnu regulativu iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. Novi Zakon o ministarstvima BiH predviđa određenu ulogu državnog nivoa, koju u budućnosti treba preciznije definirati.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH, koji je stupio na snagu 30. jula 1998. godine, zasniva se na načelima uzajamnosti, generacijske solidarnosti i obaveznosti na penzijsko i invalidsko osiguranje. Građani koji nisu obavezno osigurani, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja mogu ostvariti dobrovoljnim osiguranjem. Po ovom zakonu više se ne ostvaruju prava koja imaju socijalni karakter - zaštitni dodatak, novčana naknada za tuđu pomoć i njegu, i novčana naknada za tjelesno oštećenje. Po Zakonu o doprinosima, stopa doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje iznosi 17 odsto na teret osiguranika i 7 odsto na teret poslodavca, odnosno ukupno 24 odsto na neto plaću. Novi Zakon o radu u FBiH donesen je 2000. godine.

U RS Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju ustanovljava se obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje i utvrđuju prava i obaveze po osnovu tog osiguranja, kao i mogućnost da se lica, neobuhvaćena obaveznim osiguranjem, osiguraju na dobrovoljnoj osnovi. Ovim zakonom, koji je usvojen 1. oktobra 2000. godine, izvršene su najznačajnije promjene u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja, odnosno isključena su prava na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje i za pomoć i njegu drugog lica, pooštreni su uvjeti za sticanje prava na starosnu penziju, a određivanje penzijskog osnova vrši se prema prosječnoj plaći osiguranika.

U FBiH, u skladu sa Zakonom o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja, počeo je od 01. januara 2002. godine rad Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje, kao jedinstveni nosilac toga vida osiguranja. S početkom rada Zavoda prestali su djelovati dotadašnji zavodi penzijskog i invalidskog osiguranja u Sarajevu i Mostaru.

Za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i utvrđenih potreba i interesa u oblasti ovog osiguranja, u Republici Srpskoj osnovan je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje. Fond ima filijale na regionalnom i lokalnom nivou, a na nivou Fonda uspostavljena je stručna služba.

<sup>3</sup> Bijela knjiga je osnovni dokument za stvaranje pretpostavki za rad sa unutrašnjim tržištem EU. Ona daje smjernice upravnim i pravosudnim organima zemalja, koje se žele približiti evropskim standardima sa dugoročnim ciljem integracije u strukturu EU.

<sup>4</sup> Statistički podaci o privrednim i drugim kretanjima, Federalni zavod za statistiku, br. 1, januar 2004.

<sup>5</sup> Fond PIO RS, januar 2004.

Po novom Zakonu o Vijeću ministara BiH Ministarstvo za civilne poslove ima određene nadležnosti u oblasti koordinacije entitetskih penzionih fondova, kao i u rješavanju pitanja iz oblasti penzija na međunarodnom nivou.

U suradnji sa Svjetskom bankom započete su pripreme za reformu penzionog sistema kroz projekat tehničke pomoći za socijalno osiguranje (SITAP<sup>6</sup>). Projekat ima za cilj jačanje djelotvornosti i efikasnosti sistema zdravstvenog i penzionog osiguranja putem pružanja tehničke pomoći i obuke za implementiranje planiranih reformi i razvoj opcija za buduće reforme socijalnog osiguranja. U oblasti penzionog osiguranja, SITAP će pomoći: u razvoju opcija i instrumenata za proširenje obuhvata i prenosivost prava na osiguranje, u identifikaciji i provedbi mehanizama za konsolidiranje naplate prihoda socijalnog osiguranja, u unapređenju izvještavanja, kontrole i naplate doprinosa i u razmatranju srednjoročnih reformi penziona politike. Pored toga, projekat će podržati jačanje kapaciteta mjerodavnih ministarstava za definiranje strateških ciljeva, poslovno i finansijsko planiranje i efikasnu implementaciju već usvojenih reformi, te poslužiti da ojačaju IT kapaciteti institucija za harmonizaciju sistema podataka, za IT podršku i za obuku o dobrim upravljačkim praksama u oblasti komunikacija i informacionih tehnologija.

### **3.2. Problemi**

Izražena disproporcija rashoda i prihoda glavni je uzrok kašnjenja i umanjjenja penzija, što za većinu penzionera uzrokuje povećanje rizika za pad u kategoriju siromašnih. U odnosu na 1991. godinu, kada je omjer penzionera i zaposlenih bio 1:3 na nivou BiH, do kraja 1995. godine ovaj odnos se smanjio na 1:1,3 i nakon toga se u dijelu koji pokriva nositelj osiguranja DF PIO iz Sarajeva, popeo na približno 1:1,4<sup>7</sup>. Prisutne su osjetne razlike u nivou penzija, što povećava izloženost pojedinih grupa penzionera riziku pada u siromaštvo.

U RS na jednog osiguranika dolazi više od jednog penzionera - 1:1,08. Zbog toga čak i izuzetno visoki doprinosi ne omogućavaju prosječnu penziju koja je iznad 30 odsto prosječnog prihoda po stanovniku. Nivo penzija u RS je za trećinu niži nego u FBiH, a odnos između penzija i plaća je 1:2. Penzioni sistem u RS funkcionira tek uz značajne transfere iz entitetskog budžeta, pa je i dalje u teškom položaju. Početkom 2003. ostvaren je tek koeficijent isplate penzija od manje od 0,6, pa zbog nedovoljnih prihoda isplaćene penzije predstavljaju tek oko 60 odsto u odnosu na ostvarena prava penzionera.<sup>8</sup>

### **3.3. Prioriteti u oblasti penzionog osiguranja**

U izboru prioriteta i određivanju modaliteta njihove realizacije vodilo se računa o veličini i brzini povećanja priliva sredstava u fondove PIO i olakšanju njihovog rada, s ciljem da se osigura redovna isplata penzija. Fokus je na aktivnostima koje će osigurati ili poboljšati provedbu već postojećih propisa i eliminirati devijacije u funkcioniranju sistema, koje su nastale tokom rata i poslije, kao posljedica političkih neslaganja i slabosti sistema. Prioriteti u sferi jačanja fondova penzijskog i invalidskog osiguranja su:

#### **3.3.1 Unaprijediti finansijski položaj fondova PIO radi osiguranja stabilnosti isplate penzija**

- osigurati redovnu i potpunu uplatu doprinosa za sve zaposlene u BiH na ostvarena primanja, pojačavanjem kontrole inspeksijskih organa u cilju redovne uplate doprinosa i pooštavanja kaznene politike za rad "na crno",
- osigurati redovnu uplatu doprinosa za sve zaposlene, uključujući i državljane BiH koji su zaposleni kod stranih ili međunarodnih organizacija i ustanova, u konzularnim i diplomatskim predstavništvima,
- sanirati dugove prema penzionerima,
- naplatiti dugovanja obveznika doprinosa iz prethodnih godina,
- određivati visinu penzije na osnovu prosjeka plaća ostvarenih u toku cijelog radnog vijeka,
- razdvojiti troškove za penzije na osnovu uplate doprinosa, i troškove na osnovu raznih privilegija i beneficija, te sve isplate kojima nije prethodilo osiguranje,
- racionalizirati administraciju fondova PIO, radi snižavanja troškova poslovanja.

<sup>6</sup> Social Insurance Technical Assistance Project

<sup>7</sup> Social Insurance Technical Assistance Project (SITAP), Report No. 25672, World Bank, May 12, 2003, str. 5.

<sup>8</sup> SITAP, str. 6.

- rješavati pitanja imovine - nekretnina u vlasništvu entitetskih fondova PIO,
- ojačati sposobnosti zaposlenih i kapacitete fondova, posebno za kompjutersku obradu i razmjenu podataka, kako unutar, tako i između entiteta.

### **3.3.2. Urediti odnose u penzijskom sistemu i pripremiti reformu**

- riješiti odnose između entitetskih fondova PIO u pogledu isplate penzija, zarađenih u jednom entitetu, korisnicima koji sada žive negdje drugdje. Moguće opcije su sklapanje novog sporazuma između entitetskih fondova PIO, ili donošenje državnog zakona koji bi uredio ovu oblast, čime bi se:
  - definirala odgovornost BiH za provođenje međunarodnih ugovora u oblasti penzionog i invalidskog osiguranja,
  - uspostavio minimum socijalne sigurnosti penzionera u BiH,
  - osigurala harmonizacija propisa u ovoj oblasti.
- razmotriti osnivanje jedinstvenog državnog fonda penzionog i invalidskog osiguranja,
- pokrenuti reformu penzijskog sistema istovremeno u oba entiteta,
- u okviru reforme sistema PIO, osiguranicima ponuditi dopunske modele penzionog osiguranja, koji bi uključivali opciju da sami raspoložu tim sredstvima.

### **3.3.3. Jačati tržište kapitala u zemlji**

Funkcionalno tržište kapitala, sa odlikama likvidnosti, predstavlja važan preduvjet za reformu postojećeg penzijskog sistema. Međutim, tržište kapitala u BiH je fragmentirano, što je jedan od bitnih razloga njegove nelikvidnosti. Ovo se prije svega odnosi na berze, koje su uglavnom poslužile i još uvijek služe za realizaciju procesa privatizacije. Da bi reforma penzionog sistema mogla dati bolje rezultate bit će potrebno poduzeti mjere za jačanje tržišta kapitala (vidi dio strategije koji se odnosi na finansijski sektor).

Navedeni prioriteti i mjere ne zahtijevaju znatnija sredstva fondova PIO, izuzev kod racionalizacije administracije, gdje može biti potrebno isplatiti otpremnine zaposlenicima koji budu suvišni. Novina u odnosu na raniji period je riješenost oba entitetska PIO da usklade svoje aktivnosti, što zahtijeva donošenje novih ili harmonizaciju postojećih zakona i propisa. Ovisno o prihvaćenom modelu uvezivanja entitetskih sistema PIO, potrebna sredstva za izjednačavanje nivoa penzija u oba entiteta mogu premašivati 150 miliona KM godišnje (ujednačavanje nivoa penzija u RS sa dostignutim nivoom u FBiH).

Većina predloženih mjera ima za cilj stabiliziranje finansijskog stanja sistema PIO, čime bi se poboljšala redovnost penzija i socijalni status penzionera. Pitanje unapređenja veza i suradnje entitetskih fondova PIO tražit će političku odluku na najvišem nivou, za koju treba predložiti najpovoljnije alternative. Rješavanje ovog pitanja odrazit će se i na oblikovanje reforme penzionog sistema u BiH. Ova reforma treba radikalno da razriješi teškoće imanentne postojećem sistemu u kojem sadašnji zaposlenici financiraju penzije sadašnjih penzionera, što izaziva nepovjerenje u sistem i potiče izbjegavanje uplaćivanja doprinosa. U skladu s očekivanim mogućnostima BiH društva u narednom periodu, predviđa se da će ova reforma ići u pravcu uvođenja svojevrskih dodatnih fondova penzione štednje.

## **4. Zaštita ratnih invalida i članova porodica poginulih**

### **4.1. Stanje**

Prema odredbama tri važeća zakona u FBiH, kojima su definirana osnovna prava vojnih invalida i porodica palih boraca, pravo na ličnu i porodičnu invalidninu ima ukupno 97.746 korisnika. Ratnih vojnih invalida ima 45.377 i 52.419 članova porodica poginulih i nestalih boraca. Ovi podaci obuhvataju i korisnike boračko-invalidske zaštite, koji su to pravo ostvarili po osnovu sudjelovanja u narodnooslobodilačkom ratu 1941-45. godine.

Činjenica da na području FBiH u praksi još postoje dva pravna okvira, kojima se na različit način regulira oblast boračko-invalidske zaštite, ukazuje na neophodnost da se u što kraćem roku donese jedinstven federalni zakon o pravima boraca i članova porodica poginulih boraca, kojim bi se obezbijedila adekvatna zaštita pripadnika ovih kategorija stanovništva, posebno onih najugroženijih, pod istim uslovima i na isti način na cijelom području FBiH.

Prema prijedlogu novog zakona, prava na naknade vojnih invalida i porodica poginulih boraca trebala bi biti u okvirima realnih financijskih mogućnosti FBiH, a alimentiraju se iz sredstava zakonskog budžeta FBiH, u skladu sa stavovima Misije Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) u BiH. Odredbama novog zakona, kako se očekuje, neće biti priznato pravo na izuzetno materijalno obezbjeđenje.

Predloženim rješenjima u tekstu novog zakona predviđeno je da se teret financiranja boračko-invalidske zaštite u FBiH podijeli, zavisno od nadležnosti, između federalnog i kantonalnih i općinskih budžeta. Iz sredstava budžeta FBiH financirala bi se samo osnovna prava, tj. invalidnine (lične i porodične), dok bi se dopunska prava ostvarivala iz budžeta kantona (zdravstvena zaštita, profesionalna rehabilitacija, novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti, školovanje, stipendiranje, oslobađanje od određenih poreza, carinske olakšice i dr.).

Prema podacima kojima raspolaže resorno ministarstvo RS, prava po osnovu boračko-invalidske zaštite u tom entitetu ostvaruje 40.659 lica sa priznatim statusom vojnih invalida, razvrstanih u 10 kategorija, od 20 do 100-postotnog invaliditeta. Broj članova porodica poginulih boraca i umrlih vojnih invalida, koji ostvaruju prava po osnovu boračko-invalidske zaštite, iznosi 41.994 korisnika. Porodičnu invalidninu, po osnovu poginulog borca, koristi 25.190 lica, a porodične invalidnine iza umrlog vojnog invalida 2.633 uživaoca i 633 sauživaoca. Broj korisnika civilne lične invalidnine je 11.589, a porodične 1.949.

Zbog nemogućnosti obezbjeđivanja sredstava za boračko-invalidsku zaštitu iznad iznosa predviđenog budžetom RS, Vlada RS je donijela Odluku o utvrđivanju prioriteta u isplatama po Zakonu o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca. U skladu s pomenutom Odlukom, u 2001. godini osigurana su sredstva za ostvarivanje slijedećih prava:

- za vojne invalide - lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć, ortopedski dodatak, doprinos za zdravstveno osiguranje i sredstva za lično učešće osiguranika u nabavci ortopedskih pomagala i u troškovima zdravstvene zaštite (participacija),
- za članove porodice poginulih ili nestalih boraca - porodična invalidnina, uvećana porodična invalidnina, povećanje porodične invalidnine, doprinos za zdravstveno osiguranje, lično učešće u troškovima zdravstvene zaštite (participacija), a troškovi izgradnje nadgrobnog spomenika poginulom borcu - zavisno od raspoloživih sredstava.

#### **4.1.1. Pravni i institucionalni okvir**

Postoje dva pravna okvira za osnovna prava iz domena boračko-invalidske zaštite u FBiH: jedan za pripadnike Armije BiH, a drugi za pripadnike HVO-a. Za pripadnike Armije BiH ovu oblast reguliraju slijedeći zakonski propisi:

- Zakon o osnovnim pravima vojnih invalida i porodica palih boraca koji je, kao Zakon SFRJ, preuzet i primjenjivan i kao republički zakon,
- Zakon o izuzetnom materijalnom obezbjeđenju ratnih vojnih invalida i porodica poginulih boraca.

Za pripadnike HVO-a postoji poseban sistem boračko-invalidske zaštite, zasnovan na Zakonu o zaštiti vojnih invalida i obitelji poginulih i nestalih branitelja.

U RS oblici i obim prava boraca, vojnih invalida i članova porodica poginulih boraca, kao i uvjeti i postupak za ostvarivanje tih prava, uređeni su Zakonom o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca. Oblici i obim prava za zaštitu civilnih žrtava rata, kao i način i uvjeti pod kojima se ostvaruju ta prava, utvrđeni su Zakonom o zaštiti civilnih žrtava rata.

Po važećim propisima FBiH, pravo na ličnu i porodičnu invalidninu u prvostepenom postupku rješavaju nadležne općinske službe. U postupku revizije, i u postupku rješavanja po žalbama izjavljenim na prvostepeno rješenje, odlučuje Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, kao drugostepeni organ. Federalno ministarstvo, također u prvom stepenu, odlučuje o pravima na izuzetno lično i porodično materijalno obezbjeđenje.

Kantonalna ministarstva, odnosno uprave za boračka pitanja, donose propise o dopunskim pravima pripadnika boračkih populacija i odlučuju u drugostepenom postupku po žalbama na prvostepena rješenja nadležnih općinskih službi, donesenih na osnovu kantonalnih propisa. Kantonalna ministarstva za boračka pitanja, i općinske službe za upravu, u organizacionom smislu nisu podređeni Federalnom ministarstvu za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, već nadležnim kantonalnim i općinskim organima, pa se njihova organizacija, prava, dužnosti i odgovornosti utvrđuju kantonalnim i općinskim propisima. Federalno ministarstvo ima ingerencije upravnog i financijskog nadzora u

provođenju i primjeni federalnih propisa iz oblasti boračko-invalidske zaštite u nadležnim općinskim službama.

Po važećim propisima RS iz Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca i Zakona o zaštiti civilnih žrtava rata, o pravima u prvom stepenu odlučuju općinski organi uprave. Rješenja kojima se u prvom stepenu utvrđuje vojni invaliditet, pravo na ličnu, porodičnu povećanu i uvećanu porodičnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, ortopedski dodatak, zdravstvenu zaštitu i svojstvo borca i razvrstavanje u odgovarajuću kategoriju podliježu reviziji, koju vrši Ministarstvo za pitanje boraca, žrtava rata i rada.

#### **4.2. Problemi**

Teškoće s kojima se entiteti u BiH suočavaju u osiguranju boračko-invalidske zaštite proizilaze prije svega iz nemogućnosti entitetskih budžeta da osiguraju dovoljna sredstva za zadovoljavanje obaveza prema velikom broju korisnika prava u ovoj oblasti. Unatoč ranijim revizijama, podijeljenost sistema (pogotovo u FBiH), i nepostojanje ažurnih baza podataka o korisnicima ovih prava, otežavaju utvrđivanje stvarnog stanja i planiranje odgovarajućih reformi. Izuzetna osjetljivost vlada u entitetima na proteste korisnika ovih prava otežavala je provođenje reforme sistema boračke zaštite. Zapravo, reforma u ovoj oblasti podrazumijeva pravičniju raspodjelu sredstava, što znači da kategorije najtežih ratnih vojnih invalida i materijalno najugroženijih porodica poginulih boraca budu adekvatno zaštićene. Aktivnosti na reformi sistema zaštite ratnih vojnih invalida i porodica poginulih su u toku, a Vlada RS u posljednjem periodu uspjela je da postigne značajan napredak u pripremi reforme.

#### **4.3. Prioriteti u oblasti boračko-invalidske zaštite**

##### **4.3.1. Racionalizirati sistem zaštite RVI i porodica poginulih boraca**

- usvojiti jedinstveni zakon o pravima boraca u FBiH. Ovaj zakon treba da osigura uspostavu jedinstvenog sistema zaštite prava ratnih vojnih invalida, veterana i porodica poginulih boraca u FBiH, pri čemu se mora uzeti u obzir realan nivo raspoloživih sredstava za ovu svrhu,
- uspostaviti funkcionalne informacione sisteme boračko-invalidske zaštite u RS i u FBiH,
- provesti reviziju korisnika zaštite,
- racionalizirati broj korisnika,
- racionalizirati broj i oblike beneficija,
- značajno poboljšati funkcioniranje i efikasnost mreže socijalne sigurnosti pripadnika boračke populacije, tako da se sredstva za ove namjene u većoj mjeri usmjere na najugroženije kategorije,
- pomoći u stambenom zbrinjavanju boračke populacije.

##### **4.3.2. Razviti mehanizme za poticanje i pomoć pri zapošljavanju RVI, veterana i članova porodica poginulih i nestalih boraca**

- razviti i provesti programe obuke invalida i članova porodica za stjecanje kvalifikacija za lakše zapošljavanje,
- podizati nivo fizičke i psihičke osposobljenosti invalida putem specijaliziranih centara za rehabilitaciju,
- osigurati namjenska sredstva za financiranje otvaranja novih radnih mjesta za vojne invalide, kao najbolji vid njihove radne rehabilitacije,
- obezbijediti sredstva za financiranje prilagodavanja radnih prostora i nabavku specijalne tehničke opreme, neophodne za zapošljavanje težih invalida.

Ograničene mogućnosti entitetskih budžeta nameću neophodnost da se izdvajanja za boračko-invalidsku zaštitu postupno smanjuju. Entitetske vlade su odlučne da ovo smanjenje dodatno ne oteža uvjete za život najugroženijih kategorija ove populacije. Planiranom revizijom broj korisnika boračko-invalidske zaštite će biti smanjen, a korisnicima koji posjeduju radnu sposobnost biće pružena pomoć u osiguranju adekvatnog zaposlenja, putem prekvalifikacija i drugih vidova pomoći pri zapošljavanju.

## **5. Socijalna zaštita**

Socijalna zaštita je usmjerena na osiguranje socijalne sigurnosti građana i njihovih porodica u stanju potrebe. Socijalnom potrebom smatra se trajno ili privremeno stanje u kojem se nađe građanin ili porodica, uzrokovano ratnim događanjima, elementarnim nesrećama, općom ekonomskom krizom, psihofizičkim stanjem pojedinca, ili drugim uzrocima, koji se ne mogu otkloniti bez pomoći društvene zajednice.

### **5.1. Stanje**

Shodno važećim zakonima u FBiH i RS, korisnici socijalne zaštite su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, i to:

- djeca bez roditeljskog staranja,
- odgojno zanemarena djeca i odgojno zapuštena djeca,
- djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama,
- lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom i psihičkom razvoju,
- materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica,
- stara lica bez porodičnog staranja,
- lica sa društveno negativnim ponašanjem,
- lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je usljed posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita.

Socijalna zaštita, kao rastuća funkcija i oblik socijalne politike u uslovima tranzicije, ostvaruje se u uslovima limitirane materijalne osnove, i još uvijek po kriterijima prethodnog sistema. Veliki broj kantona i općina nije u mogućnosti da obezbijedi potrebni nivo socijalne zaštite. Narasle potrebe za socijalnom zaštitom stanovništva, i nemoć postojećeg sistema da udovolji tim potrebama, dovode do porasta broja nezbrinutih i ugroženih, te smanjenja kvaliteta usluga socijalnih službi i ustanova.

Ukupan broj korisnika socijalne zaštite na području FBiH 2002. godine bio je 96.951, od čega je 84.157 punoljetnih korisnika i 12.794 djece. Ovaj trend pokazuje pad u odnosu na 2001. godinu, kada je broj korisnika socijalne zaštite na području FBiH bio 153.396, od čega 140.465 punoljetnih korisnika i 12.841 djece.<sup>9</sup> Ova promjena se dijelom objašnjava nastavkom procesa povratka, zbog čega je značajan broj korisnika skinut sa evidencija centara za socijalni rad. Ovim brojevima treba dodati osobe sposobne za rad, ali materijalno neosigurane, koje pripadaju kategoriji korisnika o kojima se brinu službe za zapošljavanje.

Podaci u centrima za socijalni rad i službama socijalne i dječije zaštite u RS iz 2002. godine, pokazuju da je u ovom entitetu 138.266 punoljetnih i 5.990 maloljetnih osoba imalo pravo na socijalnu zaštitu. U kategoriji socijalno ugroženog stanovništva, koje svoja prava traži u ovim ustanovama, su i izbjegle i raseljene osobe, kao i građani koji imaju pravo na subvenciju, a njih je 23.352.

Dugovanja nastala između entiteta, za korisnike - šticeenike koji se nalaze u ustanovama socijalne zaštite iz RS u FBiH, i obratno, dodatno su opterećenje za funkcioniranje socijalne zaštite. Uz posredovanje OHR, sklopljen je Sporazum o međusobnoj naknadi ovih troškova između RS i FBiH. Međutim, ovaj problem još nije riješen na zadovoljavajući način.

Zakonom o pripadnosti javnih prihoda i financiranju FBiH definirana je raspodjela javnih prihoda između Federacije i kantona. Značajan dio prihoda ustupljen je kantonima. Kantoni svojim propisima utvrđuju vrstu i nivo prihoda koje ustupaju općinama. Na ovaj način se financira i socijalna zaštita.

#### **5.1.1. Pravni i institucionalni okvir**

Parlament FBiH je, krajem jula 1999. godine, donio Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom (kodifikovani propis). Donošenjem ovog zakona započeti su tranzicioni procesi u socijalnom sektoru, jer je stvoreni pravni okvir za početak reforme. Krajnji cilj reforme u ovom sektoru jeste da se na najbolji, najekonomičniji i najhumaniji način socijalno zbrinu i pomognu svi koji su u stanju socijalne pomoći i isključenosti.

---

<sup>9</sup> Federalno ministarstvo rada i socijalne zaštite, Ministarstvo zdravstva i socijalne politike RS, septembar 2003.

Federalni Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, sadržavao je obavezu kantona da u roku od tri mjeseca donesu vlastite zakone o socijalnoj zaštiti. Ukupno je osam kantona donijelo ove zakone, dok je u ostalim parlamentarna procedura u toku.

Osnovni pravni akt koji u RS regulira ovu oblast jeste Zakon o socijalnoj zaštiti, usvojen u aprilu 1993. godine, a izmijenjen i dopunjen u junu 1996. godine. Ovaj zakon sadrži koncepte iz predratnog vremena, kao npr. "socijalna sigurnost i materijalno obezbjeđenje", koji podrazumijevaju viši nivo socijalne zaštite nego što je to moguće u današnjim uvjetima.

U FBiH, neposredno pružanje socijalne i dječije zaštite vodi 10 kantonalnih ministarstava za rad, socijalnu politiku, izbjeglice i raseljene osobe, kroz rad 79 lokalnih službi (54 centra za socijalni rad i 25 službi za obavljanje poslova iz oblasti socijalne i dječije zaštite, i dva kantonalna centra za socijalni rad, Sarajevski i Bosansko-podrinjski).

Nosioci socijalne zaštite u RS su Vlada RS i lokalna zajednica. Vlada RS je nosilac uređivanja i definiranja odnosa, prava, dužnosti, odgovornosti i sadržaja socijalne zaštite. Lokalna zajednica je okvir za zadovoljavanje većine ličnih i zajedničkih potreba građana, uključujući i socijalnu zaštitu. Općina je okvir u kome se može utjecati na prevenciju i otklanjanje različitih socijalnih problema, i ona je odlučujući nosilac u ostvarivanju i unapređivanju socijalne zaštite.

### **5.1.2. Ustanove za institucionalno zbrinjavanje**

Prema podacima iz 2002. godine u FBiH u 25 ustanova socijalne zaštite bilo je zbrinuto 3.169 korisnika. U kraćem razdoblju u FBiH osnovano je 11 centara za dnevno zbrinjavanje lica sa mentalnom retardacijom.

Pored centara za socijalni rad, u RS postoji 10 socijalnih ustanova, koje prioritetno zbrinjavaju stare i djecu, odnosno lica sa posebnim potrebama. U njima je stalno smješteno oko 1.600 lica iz populacije starih i djece, čije se potrebe nisu mogle zadovoljiti na drugi način.

### **5.2. Problemi u oblasti socijalne zaštite**

Sistem socijalne zaštite u oba entiteta u BiH je u velikim teškoćama, jer se suočava s veoma povećanim potrebama za raznim vidovima socijalne pomoći, koje i dalje rastu. Funkcioniranje ovog sistema otežano je neadekvatnim zakonima, koji propisuju mnogo širi opseg socijalne zaštite nego što su mogućnosti budžeta. Ovaj problem je dodatno kompliciran razdvojenošću nadležnosti između nivoa vlasti (posebno u FBiH), gdje entitet propisuje nivo socijalne zaštite, a niži nivoi vlasti su obavezni da osiguraju sredstva za njenu realizaciju. Teškoću predstavlja i nepostojanje ažurnih i potpunih baza podataka o korisnicima socijalne zaštite.<sup>10</sup>

Socijalnu zaštitu trenutno karakterizira:

- materijalna ugroženost većine stanovništva i stalno pogoršanje socijalnih uvjeta, odnosno povećanje broja ljudi koji traže socijalnu pomoć (izbjeglice, civilne žrtve rata, povratnici, borci i dr.),
- neostvarivanje zakonom utvrđenih socijalnih prava, kao i slaba uvezanost nosilaca socijalne zaštite na općinskom i entitetskom nivou u RS,
- financiranje oblika socijalne i dječije zaštite na nivou kantona u FBiH praćeno je ozbiljnim poteškoćama, zbog nedostatnosti sredstava u budžetima kantona. Mogućnosti federalnih vlasti da pomognu kantonima u ovoj oblasti su ograničene, jer je nadležnost za provođenje socijalne i dječije zaštite, odnosno osiguranje sredstava, shodno Ustavu FBiH i Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, u isključivoj nadležnosti kantona, odnosno općinskih organa;
- nedovoljna definiranost načina financiranja i velika zaduženost unutar sistema socijalne zaštite,
- slaba materijalna i kadrovska opremljenost ustanova socijalne zaštite,
- neujednačen položaj po regijama ili kantonima, i nedostatak sistema solidarnosti,
- problemi koji nastaju kao posljedica privatizacije,
- nedostatak programa za suzbijanje siromaštva, maloljetničkog prestupništva, borbe protiv narkomanije, alkoholizma i sl.,

<sup>10</sup> Ovaj problem ističe i Studija izvodljivosti EC („Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“, Sarajevo, 18. novembra 2003., str. 34.)



- nedostatak evidencije i praćenja, što bi omogućilo pravovremeno otkrivanje potreba stanovništva i pružanje zaštite.

### **5.3. Prioriteti u oblasti socijalne zaštite**

#### **5.3.1. Uspostaviti moderan sistem socijalne zaštite usklađen sa mogućnostima društva**

- donijeti usklađene zakone o socijalnoj zaštiti u FBiH i RS, kojima će biti utvrđen obim osnovnih prava iz socijalne zaštite, koja će se financirati iz entitetskog budžeta ili drugog određenog izvora,
- usvojiti zakon o preuzimanju osnivačkih prava nad institucijama za socijalnu zaštitu,
- pružiti adekvatnu podršku centrima za socijalni rad - povećati ulaganje u razvoj lokalnih službi, edukaciju zajednica, usvojiti normative i standarde u radu, vršiti stalnu reviziju korisnika u saradnji sa lokalnom zajednicom, NVO-ima, itd,
- uspostaviti novu bazu podataka za praćenje korisnika socijalne zaštite, s ciljem utvrđivanja stvarnog stanja socijalne ugroženosti stanovništva i uspostave nove socio-ekonomske statistike, na prostoru entiteta i države BiH, zbog kompatibilnosti informacionih sistema, radi identifikacije i eventualne revizije broja socijalno ugroženih. Uz ovo je neophodno usvojiti i pravilnik o sadržaju, obavezi i načinu vođenja jedinstvene matične evidencije korisnika prava socijalne zaštite u FBiH i RS,
- razvijati intersektorsku suradnju radi stvaranja održivog sistema socijalne zaštite i njegovog unapređivanja, što zahtijeva i mnogo tješnju uvezanost socijalne sa zdravstvenom zaštitom, obrazovanjem, pravosuđem, lokalnom policijom, finansijskim sektorom i dr.,
- kroz stalno anketiranje domaćinstava, i mjerenje životnog standarda, prikupljati pouzdane podatke za kreiranje i planiranje socijalne zaštite u FBiH i RS i usaglašavanje socijalne politike na nivou BiH.

#### **5.3.2. Uvoditi tržišne principe i alternativne oblike zbrinjavanja u socijalnu zaštitu**

- promovirati volonterski rad u sistemu socijalne zaštite,
- izraditi zakonski i regulatorni okvir koji će voditi djelovanje javnih i NVO institucija u sistemu socijalne zaštite kao ravnopravnog partnera,
- reformom finansijskih propisa, i uvođenjem poreskih olakšica, stimulirati angažman lokalne zajednice, privatnog sektora i fizičkih lica uvođenjem stimulaturnih mjera za donacije i oslobađanja od poreza za pomoć usmjerenu socijalno ugroženim grupama.

Za uspostavljanje mješovitog sistema socijalne zaštite u FBiH i RS bit će potrebno izvršiti promjene zakonske regulative:

- o u oblasti zdravstvene zaštite,
- o u oblasti obrazovanja,
- o u reformiranju sadašnjeg fiskalnog sistema.

#### **5.3.3. Osigurati jednakost u pristupu socijalnoj zaštiti**

- utvrditi minimum prava po osnovu socijalne pomoći na nivou zemlje,
- osigurati da se minimum socijalne pomoći redovno isplaćuje najugroženijim kategorijama,
- osigurati da se zakonski utvrđene osnovne beneficije u ujednačenom iznosu isplaćuju svim korisnicima bez obzira na mjesto prebivališta.

Planirano je da se ovo postigne afirmisanjem principa solidarnosti izdvajanjem sredstava na nivou entiteta (u FBiH) i obaveznim odvajanjem utvrđenog udjela u budžetu općina (u RS), za šta su neophodne izmjene zakona o pripadnosti prihoda. Ograničena sredstva nameću da se ovom zadatku pristupi parcijalno: FBiH planira da u 2004-2005. godini sprovede ovu reformu u oblasti dječije zaštite i zaštite civilnih žrtava rata.

### **5.4 Specifični segmenti socijalne zaštite**

#### **5.4.1 Osobe s invaliditetom**

Zaštita lica sa invaliditetom u poslijeratnom razdoblju izrazito je pogoršana u oba entiteta iz više razloga i, može se reći, u obrnutoj je proporciji s povećanjem broja osoba s invaliditetom. Prema utvrđenoj metodologiji, lica s invaliditetom su lica s tjelesnim oštećenjima, psihički zaostala, lica s kombiniranim smetnjama, s oštećenjima sluha, vida i poremećajima u govoru. Broj invalidnih lica u BiH je teško utvrditi, jer se podaci prikupljaju po različitim kriterijima i po različitim metodologijama, s tim da u nekoliko kantona (FBiH), odnosno u više općina (RS), ne postoji evidencija invalidnih lica (povratničke općine).

U narednom periodu neophodno je izjednačavanje pravne zaštite svih lica sa invaliditetom, a po osnovu standardnih pravila za izjednačavanje mogućnosti osoba sa invaliditetom. To zahtijeva usklađivanje legislative s međunarodnim standardima i normama, uz olakšavanje dobivanja ovih vidova socijalne pomoći racionalnijom administrativnom procedurom. Neophodno je, također, u odgovarajućim zakonima utvrditi nove standarde u prostornom i građevinskom segmentu, prilagođene potrebama brojnih osoba s invaliditetom.

U oblasti zaštite osoba sa invaliditetom nužno je mijenjati pravnu regulativu, u smislu donošenja jedinstvenog zakona, bez obzira na uzrok nastanka invaliditeta. Naime, sada se zaštita prava osoba sa invaliditetom regulira u nekoliko propisa i to: o vojnim invalidima, civilnim žrtvama rata, invalidima rada, invalidima sa stečenim i urođenim invaliditetom, što dovodi do različitih principa prilikom određivanja stepena invalidnosti. Neophodno je osigurati isti tretman između invalida koji prava ostvaruju po osnovu boračko-invalididske zaštite sa drugim invalidima koji, po sadašnjem sistemu, svoja prava ostvaruju u manjim iznosima i neredovno.

#### **5.4.2. Zaštita porodica sa djecom**

Polazeći od velikog značaja porodice i vaspitanja djece, jedan od ciljeva strategije jeste uspostavljanje, dalje razvijanje i unapređivanje sistema zaštite porodice sa djecom. Ovaj cilj treba postići osiguranjem realno ostvarivih oblika zaštite, odnosno osnovnih prava porodice sa djecom.

Najznačajniji oblici zaštite porodica sa djecom u FBiH utvrđeni su federalnim i kantonalnim zakonima:

- **Dodatak na djecu** ostvaruje se samo na području Kantona Sarajevo. Ostali kantoni ne isplaćuju sredstva za dodatak na djecu,
- **Naknada umjesto plaće majci u radnom odnosu**, za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi njege djeteta, i novčana naknada majci koja nije u radnom odnosu.

U RS djeluje Fond za dječiju zaštitu, koji je najdjelotvorniji segment socijalne zaštite u BiH, i očekuje se da će dalji razvoj u ovoj oblasti teći u pravcu usvajanja sličnih rješenja u FBiH.

U ovoj sferi potrebno je:

Budući da briga svih na svim nivoima vlasti i odlučivanja treba da bude kako svoj djeci obezbijediti približno jednake uslove za skladan razvoj ličnosti, i pomoći porodici u ispunjavanju njene reproduktivne funkcije i u poboljšanju kvaliteta života, predlažemo slijedeće:

- donijeti poseban zakon o dječijoj zaštiti u FBiH i izmijeniti postojeći u RS,
- ukloniti postojeće zakonske i pravne prepreke u ostvarivanju dječijih prava, posebno za djecu sa invaliditetom, u sektorima obrazovanja, zdravstva, prostornog uređenja i urbanizma, financija i dr., te uvesti strožije zakonske sankcije za kršenje prava djece,
- u sferi zaštite djeteta, u FBiH je nužno donijeti i izmijeniti slijedeće zakone: Porodični zakon, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona FBiH, Zakon o krivičnom postupku, izmjenu Zakona o pripadnosti javnih prihoda i finansiranje FBiH, izmjenu Zakona o lutriji i igrama na sreću, izmjenu Federalnog i kantonalnih zakona o unutrašnjim poslovima i uklanjanje postojećih zakonskih i pravnih prepreka u ostvarivanju prava djece u sektorima obrazovanja, zdravstva, prostornog uređenja i dr.,
- u okviru populacione politike neophodno je definirati porodičnu politiku u FBiH i RS. Najznačajnije mjere su dječiji dodatak, poreske olakšice, porodijski i roditeljski dopusti, porodične usluge, i drugo,
- osnovati fond dječije zaštite u FBiH. U međuvremenu treba da se bar minimalna prava (dječiji dodatak) financiraju na jednakom nivou za sve korisnike u FBiH, na osnovu principa solidarnosti i supsidijarnosti, u okviru ostvarivanja ciljeva borbe protiv siromaštva i pomoći najugroženijim skupinama u društvu, s obzirom da su djeca, posebno ona do pet godina starosti, kategorija stanovništva koja je najugroženija od siromaštva,
- uspostaviti novu bazu podataka za praćenje korisnika dječije zaštite u FBiH, prema evropskim standardima, uz stalno praćenje stvarnog stanja ugroženosti porodice i djece,
- razvijati i snažno podržavati alternativne oblike zbrinjavanja, prije svega smještaj u hraniteljske porodice, dnevne i poludnevne centre, kao humaniji i jeftiniji oblik zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja i djece s posebnim potrebama (fizički i mentalni poremećaj), u odnosu na institucionalno zbrinjavanje.

### **5.4.3. Civilne žrtve rata**

U FBiH ima 8.330 korisnika prava na ličnu ili porodičnu invalidninu. Osnovna prava civilnih žrtava rata, koja se utvrđuju ovim zakonom, i ostvaruju na nivou FBiH su: lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica, ortopedski dodatak, porodična invalidnina i dodatak na djecu. U RS su prava civilnih žrtava rata regulirana istim zakonom, i na isti način, kao i prava ratnih invalida.

Specifično za ovu oblast, potrebno je:

- prenijeti zaštitu civilnih žrtava rata u FBiH sa kantonalnog na entitetski nivo, u okvir boračko-invalidske zaštite, kao što je to u RS (odgovarajući zakon u proceduri),
- u ovom segmentu, kao i kod ostalih programa pomoći za invalide, uskladiti kriterije za ocjenjivanje stepena invaliditeta, odnosno usvojiti standardizirani pravilnik koji će se primjenjivati u svim centrima za socijalni rad, te formirati jedinstvene komisije za utvrđivanje i ocjenu invaliditeta.

## **6. Izbjegllice, raseljene osobe i prognanici**

### **6.1. Stanje**

U odnosu na ukupan broj od 2,1 milion izbjeglih i raseljenih osoba, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH procjenjuje da u FBiH još uvijek boravi oko 283.900 raseljenih osoba (35% sa teritorije FBiH i 65% iz RS). U RS boravi oko 248.300 raseljenih osoba, a u Brčko Distriktu BiH oko 23.500. Procjenjuje se da u inostranstvu živi oko pola miliona izbjeglica iz BiH, među kojima je oko 100.000 onih čiji status nije trajno riješen, pa je neophodno predvidjeti mogućnost njihovog povratka. Prema UNHCR-u još uvijek postoji 29 kolektivnih centara, u kojima živi 1.997 osoba. U FBiH se nalazi 16 centara sa oko 1.219 osoba, a u RS je u 13 centara smješteno 778 osoba.<sup>11</sup>

Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH i UNHCR-a, od potpisivanja Dejtonskog sporazuma do 30. septembra 2003. godine registrirano je ukupno 976.810 povrataka izbjeglica i raseljenih osoba u BiH, od čega 436.883 izbjeglica i 539.927 raseljenih osoba. Na područje FBiH vratilo se 713.261 ili 73,02 odsto osoba, na područje RS 242.598 osoba, odnosno 24,84 odsto, a u Brčko Distrikt 20.951 ili 2,14 odsto izbjeglih i(li) raseljenih osoba.

Sa stanovišta tzv. manjinskih povrataka, 2002. godina je bila najuspješnija od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, jer je od 107.909 registriranih povrataka njih 102.111, a to je blizu 95 odsto, kategorizirano kao "manjinski" povraci. Povratak pripadnika manjinskih naroda u toku 2002. godine nadmašio je rezultate postignute u svim prethodnim godinama povratka.

Mada se tempo povratka, a posebno manjinskog povratka, u posljednje dvije godine značajno ubrzao, predstavnici Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH procjenjuju da je još uvijek oko 50 odsto izbjeglih i raseljenih izvan svojih domova. Ovo Ministarstvo također procjenjuje da se još oko 114.000 izbjeglica iz zemalja gostoprimstva, te oko 300.000 raseljenih želi vratiti svojim domovima. Stoga je potrebno tijesno surađivati sa resornim institucijama ovih zemalja da se što više preostalih izbjeglica vrati u BiH.

Stvaranje uslova za održiv povratak i implementacija imovinskih zakona, bili su važni uslovi Mape puta<sup>12</sup>. U Izvještaju Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju, pitanje izbjeglih, raseljenih i prognanih osoba posmatra se kao jedno od ključnih pitanja u samom procesu pripreme pregovora o SAA u oblasti političkih kriterija, koje između ostalog treba rješavati na regionalnom nivou.

#### **6.1.1. Pravni i institucionalni okvir**

Pravni okvir na razini Bosne i Hercegovine sadržan je u:

- Ustavu Bosne i Hercegovine (Član III, tačka 1. paragraf f),

<sup>11</sup> 2003 UNHCR Programme in Bosnia and Herzegovina, Collective Center Status (od 31. oktobra 2003.), <http://www.unhcr.ba/programme/ccentar.htm>

<sup>12</sup> Mapa puta je referentni dokument sa 18 uslova koje su domaći organi vlasti morali ispuniti kako bi se BiH kvalifikovala za Studiju izvodljivosti. 2002. godine, zahtjevi Mape puta proglašeni su suštinski ispunjenim

- Aneksu 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini,
- Zakonu o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, sa podzakonskim aktima.

Pravni okvir FBiH u oblasti zaštite izbjeglica, raseljenih osoba i prognanika čine:

- Zakon o raseljenim osobama-prognanicima i izbjeglicama-povratnicima u FBiH i prateći podzakonski akti,
- u proceduri je donošenje kantonalnih zakona iz oblasti raseljenih osoba i izbjeglica.

Pravni okvir RS u oblasti zaštite izbjeglica, raseljenih osoba i prognanika čine:

- Zakon o izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima i prateći podzakonski akti,
- Imovinski zakoni i podzakonski akti u entitetima (Zakon o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima i Zakon o prestanku primjene Zakona o privremeno napuštenim nekretninama u svojini građana).

Problemikom izbjeglih i raseljenih bave se vlasti na raznim nivoima:

- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH,
- Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica FBiH sa Uredom za raseljene osobe i izbjeglice,
- Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS, sa 52 općinska odsjeka i 4 regionalne kancelarije u FBiH, ukupno 520 uposlenih,
- Sektor za izbjeglice u Distriktu Brčko,
- Sektor za planiranje i ekonomski razvoj u Distriktu Brčko,
- Kantonalna ministarstva nadležna u svih deset kantona,
- Općinske službe u 84 općine FBiH, koje rade na poslovima iz ove oblasti.

Za podršku povratku izbjeglih i raseljenih osoba izdvajaju se sredstva na svim nivoima vlasti, a u ovoj oblasti još pristiže značajna, mada opadajuća, pomoć međunarodnih organizacija i donatora:

Od međunarodnih organizacija aktivnih u oblasti podrške povratku izbjeglica, najznačajniji je svakako UNHCR, kojemu je povjerena vodeća humanitarna uloga u Bosni i Hercegovini. OSCE i CRPC također imaju značajnu ulogu u sferi imovinskih prava izbjeglica i raseljenih osoba, a i mnoge druge organizacije doprinijele su stvaranju uvjeta za uspješniji povratak. EU, USAID, UNDP, IOM i niz drugih međunarodnih, vladinih i nevladinih organizacija pružale su, ili i dalje pružaju pomoć u procesu obnove i povratka. Do kraja 2003. važnu ulogu imao je RRTF (Return and Reconstruction Task Force), kao međunarodni koordinator aktivnosti na povratku i reintegraciji izbjeglica i raseljenih osoba, koji je djelovao pri OHR, a te poslove će preuzeti Ministarstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH.<sup>13</sup>

## **6.2. Problemi**

Za okončanje procesa povratka izbjeglih i raseljenih, unatoč povoljnijoj situaciji i bržem tempu povratka u prethodne dvije godine, najveće prepreke su nesigurnost povratnika, uznemiravanje i nasilje, još uvijek nedovoljno brza provedba imovinskih propisa u pojedinim općinama, neobnovljene kuće povratnika, neobezbijedjeni ekonomski i socijalni uvjeti za održivost povratka, te nepostojanje ažurnih baza podataka o izbjeglicama i povratnicima.

Repatrijacija izbjeglica, sa posljedicom relokacije povratnika, direktno utječe na stalno uvećanje broja raseljenih osoba u FBiH.

### **6.2.3. Sigurnost**

Osobna sigurnost je svakako jedan od ključnih činilaca održivosti povratnika. Mada se sigurnosna situacija postepeno popravlja, još uvijek su prisutni povremeni izgredi protiv povratnika iz manjinskog naroda, posebno u RS.

<sup>13</sup> Važno je naglasiti upravo započeti proces prijenosa nadležnosti sa međunarodnih institucija koje sa 31. 12. 2003. godine završavaju svoje mandate u BiH, bez obzira na stepen završenosti poslova koji su im dati u nadležnost. To se prije svega odnosi na CRPC, koji sa 31. 12. 2003. godine završava mandat u BiH, ali i RRTF, koji će od 2004. godine imati nešto drugačiju ulogu u BiH. Sve nadležnosti koje su do sada bile u rukama ovih međunarodnih institucija prenose se na organe vlasti u Bosni i Hercegovini.

#### **6.2.4. Provedba imovinskih propisa**

U posljednje dvije godine došlo je do velikog ubrzanja u procesu povrata imovine i stanarskih prava prognanicima i izbjeglicama iz ratnog perioda. Prema podacima od 31. augusta 2003. godine, od ukupnog broja podnesenih zahtjeva za povrat imovine (privatne ili stanarskog prava) bilo je riješeno 95 odsto, a u 88 odsto slučajeva povrat imovine je izvršen. U FBiH proces donošenja rješenja došao je do završne faze, tako da je u posmatranom periodu riješeno 97 odsto zahtjeva, a imovina je vraćena u 88 odsto slučajeva. U RS povrat imovine je dostigao dinamiku koju ima FBiH, što se dešava prvi put otkako se prati povrat imovine u oba entiteta, te je procenat riješenih zahtjeva 94 odsto, a 88 odsto zahtjeva je do ovog datuma bilo riješeno.

Pitanje povrata imovine odražava se i na aspekt «pravne nesigurnosti», jer su se propisi u ovoj oblasti toliko puta mijenjali od 1992. godine. Još uvijek ostaje oko 28.000 predmeta koje treba riješiti.

#### **6.2.5. Obnova stambenih jedinica**

Dokumentom pod nazivom "Strategija Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma", koji je podržan od strane Vijeća za implementaciju mira u Briselu, 30. januara 2003. godine, a kasnije usvojen od strane Vijeća ministara i Predsjedništva BiH, predviđena je obnova 50.000 stambenih jedinica za potrebe povratka. Ovaj podatak temeljen je na činjenici da je u bazi podataka o interesu za povratkom registrirano oko 400.000 osoba koje se žele vratiti u svoja prebivališta. U prvoj fazi, do kraja 2004. godine, planira se obnoviti oko 30.000 objekata, dok bi se preostali broj od oko 20.000 stambenih jedinica rekonstruirao do konca 2006. godine.

Iz budžeta svih nivoa uprave u BiH, u 2002. godini je za potrebe podrške povratku izdvojeno oko 100 miliona KM, a procjenjuje se da su sredstva koja je upotrijebila međunarodna zajednica bila na istom nivou. U okviru Sporazuma o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za potrebe rekonstrukcije i povratka u BiH u 2002. godini, izdvojeno je 15,8 miliona KM (3 miliona KM iz budžeta BiH, po 6,4 miliona KM iz entitetskih budžeta) za zajedničke projekte na osnovu kriterija, koje je definirala Komisija za izbjeglice i raseljene osobe.

Istim takvim sporazumom za 2003. godinu, koji su potpisala entitetska ministarstva i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, izdvojeno je 14 miliona KM (2 miliona iz budžeta BiH, po 6 miliona KM iz entitetskih budžeta). Ono što je novina u odnosu na prethodni period je podatak da je Evropska komisija odlučila da participira u zajedničkim projektima sa iznosom od 2 miliona EUR.

Prema dosadašnjim informacijama, može se sasvim pouzdano ustvrditi da u narednim godinama raspoloživa sredstva neće biti ni izbliza dostatna za zadovoljavanje iskazanih potreba, jer će se priliv stranih donacija sve značajnije smanjivati, a budžeti organa vlasti u Bosni i Hercegovini neće moći u potpunosti preuzeti obvezu financiranja potreba povratka.

#### **6.2.6. Baze podataka**

Jedan od najvećih problema koji je pratio proces povratka izbjeglica je nepostojanje baze podataka o aktivnostima koje su završene, koje su u toku ili koje se planiraju. Bolji pristup ovim informacijama omogućio bi prepoznavanje stvarnih prioriteta i isključio dvojne korisnike iz programa. Zbog nedefiniranih veza između raznih upravnih nivoa, razmjena informacija je nedovoljna. I koordinacija sa međunarodnim organizacijama mogla bi biti bolja. U tom smislu, tokom 2003. godine, vođeni su razgovori sa Evropskom komisijom i RRTF-om oko preuzimanja HVM (Housing Verification Monitoring) baze podataka o rekonstruiranim stambenim jedinicama sredstvima donatora, i ta baza je već na raspolaganju Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice.

Postojeću bazu podataka o raseljenim osobama treba ažurirati putem evidentiranja obavljenih povrata, odnosno de-registracijom raseljenih osoba koja to više nisu. Utvrđivanje stvarnog broja preostalih raseljenih osoba veoma bi olakšalo buduće planiranje i konačni dovršetak procesa povratka.

#### **6.2.7. Održivost povratka**

Najznačajniji problem za većinu povratnika, čak i kada uspiju da se vrate u svoj posjed, je osiguranje ekonomske egzistencije. Izuzev zaposlenja, povratnici imaju teškoća i u korištenju osnovnih javnih usluga: obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, isplati penzija. U dosadašnjim aktivnostima postignuti su određeni sporazumi između entiteta u pojedinim oblastima, npr. u obrazovanju, ali praktičnih rezultata još nema.

### **6.3. Prioriteti**

#### **6.3.1. Dograditi pravni okvir i osigurati njegovu punu provedbu**

- za potpuno realiziranje ciljeva, koji su navedeni u strateškom dokumentu - Strategiji Bosne i Hercegovine za sprovedbu Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, bilo je potrebno donijeti Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH. Ovaj Zakon je objavljen u "Službenom glasniku BiH" broj 33/03, od 05. 11. 2003. godine, i sada je potrebno vrlo brzo donijeti podzakonske akte, kojima se osigurava primjena pojedinih zakonskih rješenja,
- harmonizirati entitetske zakone sa Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, te donijeti podzakonske akte koji proističu iz krovnog zakona,
- harmonizirati zakonske i podzakonske akte u slijedećim oblastima:
  - školstvo,
  - zdravstvo,
  - zapošljavanje,
  - penziono i invalidsko osiguranje,
  - dodjela društvenog zemljišta,
  - imovinski propisi i njihova primjena,
- osigurati zaštitu ljudskih prava, koju garantira Ustav BiH na teritoriju cijele zemlje, i dosljedno sprovesti odluku o konstitutivnosti naroda na svim nivoima, u skladu sa popisom iz 1991. godine.

#### **6.3.2. Ojačati koordinaciju institucija koje provode povratak raseljenih**

- hitno reorganizirati i racionalizirati administraciju, angažiranu na provedbi Aneksa 7,
- uspostaviti vertikalnu vezu u kojoj bi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH djelovalo kao krovna institucija, koja će definirati politiku u sferi povratka i koordinirati njenu provedbu, a provodile bi je resorne strukture u entitetima i Brčko Distriktu,
- intenzivirati aktivnosti na formiranju regionalnih centara Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, čija je uspostava planirana u Banjoj Luci, Tuzli, Mostaru i Sarajevu,
- imenovati članove i osnažiti ulogu Komisije za izbjeglice i raseljene osobe,
- hitno uspostaviti fond za povratak, kao samostalnu finansijsku instituciju na razini BiH, a u skladu sa Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH. Osigurati da Agencija za državnu službu u najkraćem mogućem roku počne proceduru prijema osoblja toga fonda,<sup>14</sup>
- intenzivno nastaviti započete aktivnosti na učlanjenju Bosne i Hercegovine u Razvojnu banku Vijeća Evrope, što će omogućiti pristup fondovima ove finansijske institucije po najpovoljnijim uvjetima.

#### **6.3.3. Unapređivati kapacitete institucija:**

- vršiti stručno osposobljavanje angažiranih uposlenika za mrežu socijalne zaštite, za informatičke poslove, za adekvatno pružanje socijalnih usluga, za finansijske poslove plana i analize, pisanje narativnih i finansijskih izvještaja, izradu nacrtu podzakonskih akata i zakona,
- preuzeti i voditi bazu podataka o korisnicima donatorske pomoći u obnovi,
- već postojeću bazu podataka o raseljenim osobama ažurirati putem evidentiranja obavljenih povratka, odnosno de-registracijom raseljenih osoba, koja to više nisu.

#### **6.3.4. Planirati povratak sa fokusom na dugoročnu održivost:**

- stvoriti uvjete da povratnici ostanu: izvršiti deminiranje (4,2% teritorije BiH još je nedostupno zbog mina), osigurati infrastrukturu, priključke za struju i telefon, otkloniti sve oblike diskriminacije kod zapošljavanja,
- dosljedno provesti Odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti svih naroda na cijeloj teritoriji BiH,
- Vlade na svim nivoima trebaju donijeti i primjenjivati zakone i propise, potrebne za normalno uključanje povratnika u život lokalnih zajednica, što podrazumijeva i garantiranje osobne i imovinske sigurnosti. Također se moraju hitno dogovoriti i provesti odgovarajuća rješenja, kojim bi se povratnicima omogućilo da pod jednakim uvjetima koriste usluge obrazovnog, zdravstvenog i socijalnog sistema, PIO i dr.,
- osigurati alternativni smještaj za osobe koje na to imaju zakonsko pravo,
- uspostaviti mehanizme za zbrinjavanje staraca - povratnika, o kojima nema ko da se brine,
- poduzeti mjere za konačno raspuštanje kolektivnih smještaja,

<sup>14</sup> Zabrinutost zbog sporosti u formiranju fonda za povratak BiH izražena je i u Studiji izvodljivosti EC o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju ("Izveštaj Komisije Vijeću", Sarajevo, 18. novembra 2003, str. 12)

- strožije sankcionirati i kažnjavati one koji uništavaju tuđu imovinu pri napuštanju bespravno zaposjednutih stanova i kuća,
- izvršiti reviziju dodjele građevinskog zemljišta,

### **6.3.5. Nastaviti sa provođenjem imovinskih zakona i obnovom stambenih jedinica**

Bez obzira na napredak u provođenju imovinskih zakona u prethodnom periodu, sa ovom aktivnosti će se morati nastaviti i u 2004. godini kada je potrebno razriješiti još oko 28 000 neriješenih predmeta.

Planirano je da se u periodu 2003-2004. obnovi 30.000 kuća, a 2005-2006. još 20.000, za šta postojeća budžetska sredstva neće biti dovoljna. Prema sadašnjim pokazateljima, jedan broj stambenih jedinica je obnovljen u 2003. godini, no stvarne potrebe su daleko veće. To predstavlja realnu opasnost da bi se cjelokupan proces mogao prolongirati i nakon 2006. godine, što bi zasigurno utjecalo na donošenje konačne odluke izbjeglih i raseljenih da se ne vrate u svoja prebivališta.

### **6.4. Pitanje povratka rješavati na regionalnom planu**

S obzirom na prisutnost izbjeglica iz Hrvatske i Kosova u BiH ovaj problem će se trebati rješavati na regionalnom planu.

## **7. Financiranje reformi u socijalnom sektoru u FBiH**

Teško ekonomsko stanje u FBiH i ograničenost javnih resursa su uzrokovali da se u sektoru socijalne pomoći i zaštite predlože samo tri najnužnije izmjene koje nose sa sobom potrebu redovnog svakogodišnjeg financiranja. Ove tri izmjene su:

- 1) financiranje naknade za dječiji dodatak u budžetu FBiH u 2004 – 2005. godini,
- 2) financiranje osnovnih davanja za civilne žrtve rata iz budžeta FBiH,
- 3) finansiranje minimalnih materijalnih davanja za socijalnu pomoć od 2006. godine.

Ove mjere se predlažu kako bi se otklonile sadašnje razlike u nivou davanja između kantona u FBiH i osigurao ujednačen minimum primanja za sve korisnike. U skladu sa Ustavom FBiH, kantoni i općine će zadržati pravo da financiraju druga, dodatna davanja, u skladu sa svojim zakonodavstvom. Zbog ograničenih sredstava predlaže se da se ove mjere uvode jedna po jedna, svake godine počev od 2004.

### **7.1. Financiranje naknade za dječiji dodatak u FBiH**

Iznos dječijeg dodatka koji se predlaže definiran je kao 6 odsto od prosječne plaće u FBiH, tako da bi u 2005. godini iznosio 32 KM. Procjenjuje se da bi dodatak trebalo primati približno 150.000 djece, tako da bi ukupne godišnje potrebe iznosile 68 miliona KM, koji bi trebalo osigurati kroz postepeni rast zaposlenosti i GDP do kraja 2007.

### **7.2. Financiranje osnovnih davanja za civilne žrtve rata iz budžeta FBiH**

Za civilne žrtve rata u svim dijelovima FBiH isplaćivala bi se lična, odnosno porodična invalidnina. Za 8.330 korisnika 2004. godine isplaćivalo bi se 8,735.000 KM (od čega 40.000 KM za troškove isplate), a predviđeno je da invalidnine prate rast GDP u narednom četvorogodišnjem periodu.

### **7.3. Financiranje minimalnih materijalnih davanja za socijalnu pomoć**

Oko 97.000 korisnika socijalne pomoći u FBiH je kvalificirano da prima ujednačenu minimalnu naknadu. Ovu naknadu je moguće definirati kao određeni procent najniže penzije ili najniže plaće u FBiH. Po najkonzervativnijem prijedlogu, minimalna naknada bi iznosila 40 odsto od najniže penzije, odnosno 84 KM, i za njenu isplatu bilo bi potrebno 97,776.000 KM u 2006. godini. I ove naknade bi se povećavale po istoj stopi kao i GDP.

## **8. Financiranje reformi u socijalnom sektoru u RS**

U RS je također identificirana potreba za financiranjem jednog osnovnog prava na nivou entiteta, kako bi se svim korisnicima omogućilo primanje ujednačenog minimuma socijalne pomoći. Ustanovljavanje potrebnog nivoa sredstava je u toku, a odvija se otežano zbog nepostojanja adekvatne evidencije i koordinacije između općinskog nivoa i Ministarstva za zdravstvo i socijalnu politiku RS.

## 9. Indikatori

Osnovni indikatori čije praćenje će omogućiti analizu efekata Srednjoročne razvojne strategije – PRSP i vladinih politika su:

Indikator	Izvor (uz BiH statističke agencije)	Procjene za BiH (2000./2001.)	Projekcije za 2007.
Procenat stanovništva ispod linije siromaštva <sup>15</sup>	LSMS <sup>16</sup> WB BiH Poverty Assessment 2003	19,1% (opće) 20,0% (opće)	16%
Gap (margina) siromaštva	LSMS WB BiH Poverty Assessment 2003	4,6%	
Učešće najsiromašnije petine u nacionalnoj potrošnji	LSMS	9,6%	
Prevenција neuhranjenosti djece do 5 godina	UN Statistics Division, UNICEF	4% (2000)	
Stanovništvo sa ishranom ispod dnevnih energetske potreba (neuhranjenost)	UN Statistics Division, FAO	200,000 stan. (1998)	
Ginijev index/koefficient	IHR MRC Izvještaj	0,26	0,25
Učešće najbogatije petine u prihodima	LSMS	35,8%	
Stopa nezaposlenosti	LSMS WB BiH Poverty Assessment 2003	16,4% stvarna	13,5%
		28,1% uža	22%
		43,6% šira	35%
Stopa nezaposlenosti u dobi od 15-24 godine	NHDR 2002	34,8%	30%
Učešće neformalnog sektora u ukupnoj zaposlenosti	LSMS	36,2%	

<sup>15</sup> Korištena generalna linija siromaštva za BiH

<sup>16</sup> Potpuna referenca glasi: UNDP, DFID, WB LSMS ("The BiH Living Standards Measurement Survey"); preliminarni izvještaj je objavljen kao publikacija Agencije za statistiku BiH, Zavoda za statistiku FBiH i Zavoda za statistiku RS, uz čiju suradnju je proveden LSMS