

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ПРАВИМА БОРАЦА, ВОЈНИХ ИНВАЛИДА, ЦИВИЛНИХ ИНВАЛИДА РАТА И ЧЛАНОВА ЊИХОВИХ ПОРОДИЦА

Према важећим прописима из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата, права из обе области (према подацима за месец јул 2019. године) користи укупно корисника и то :

- 13853 инвалида, од чега:
 - 9147 ратних војних инвалида,
 - 3801 мирнодопских војних инвалида,
 - 905 цивилна инвалида рата,

- и 11431 чланова породица палих бораца, умрлих војних инвалида, умрлих цивилних инвалида рата и породица цивилних жртава рата.

Сваки корисник права остварује по наведеним прописима обично више различитих права. За 2019. годину за исплату свих права наведеним корисницима планирано је 13.694.800.000,00 динара.

За исплату свих права која су прописана Нацртом закона за наведене кориснике, као и за борце који немају признато својство ратног војног инвалида, потребна су додатна средства у износу од 218.347.949,19 динара на месечном нивоу, односно од 2.620.175.390,13 динара на годишњем нивоу.

Који су проблеми које закон треба да реши?

Овим законом потребно је решити следеће проблеме:

- Проблем неусклађености прописа из области борачко-инвалидске заштите са Уставом Републике Србије. Закони који регулишу ову материју донети су пре него што је Република Србија постала самостална држава;

- Постојање великог броја прописа којим је регулисана ова материја. Садашња заштита бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата, уређена је у више закона, прописима аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије, уредбама Владе. У примени су два паралелна закона којима се регулишу права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата: Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник СРС”, број 54/89 и „Службени гласник РС”, бр. 137/04 и 69/12 УС и 50/18) – који је у време доношења био републички закон) и Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СРЈ”, бр. 24/98, 29/98 – исправка и 25/00 – УС и „Службени гласник РС”, бр. 101/05 – др. закон, 111/09 – др. закон и 50/18) – који је у време доношења био савезни закон);

- Застарелост и превазиђеност појединих одредаба прописа из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата (с обзиром на услове који су постојали у време њиховог доношења и садашње услове);

- Неусаглашеност са одредбама закона и прописа из других области а који су у вези са одредбама прописа из области борачко инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата;

- Непостојање одредаба које регулишу права бораца из оружаних сукоба 90- тих и рата 1999. године.

2. Који су жељени циљеви доношења закона?

- Усклађеност закона са Уставом Републике Србије.
- По први пут, јединствено за територију Републике Србије, уредити област борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата.
- Извршити кодификацију свих прописа у овој области, чиме ће се јединствено регулисати права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата на територији целе Републике Србије.
- Обезбедити већи степен законитости у овој области, тако што ће се отклонити неусаглашеност са одредбама закона и прописа из других области а који су у вези са одредбама прописа из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата (нпр. регулисати законом обавезу вођења јединствене евиденције података, која је сада регулисана Правилником о Јединственој евиденцији података о корисницима права у области борачко-инвалидске заштите („Службени гласник РС“, број 54/08) а не законом, одстранити превазиђене одредбе из прописа, обезбедити бољи преглед материје, створити услове за бољу практичну примену законских решења и тиме, извршити прецизирање одређених појмова, поступка за остваривање права, доказних средства, услова за коришћење права, надзор над извршавањем овог закона и др.
- Прописати одређена права за борце из оружаних сукоба 90- тих и рата 1999. године.
- Да се у основи не умањује ниво до сада остварене заштите.
- Да обим заштите чланова породица не буде већи од заштите коју би носилац права могао да оствари по овом закону.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења закона?

Чланом 97. Тачка 10. Устава Републике Србије, утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области борачко-инвалидске заштите, а одредбом члана 69. став 4. Устава прописано је да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са Законом.

С обзиром на наведено, материја борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата мора се регулисати законом.

Уколико и даље остају на снази важећи прописи (тзв. Status quo опција) остају и нерешени проблеми из тачке 1. ове анализе. Оваква ситуација се не може превазићи ни у случају да се спроведу акције у циљу боље примене ових прописа.

У циљу превазилажења наведених проблема донети су: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, број 50/18), као и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени гласник РС“, број 50/18). Наведеним изменама и допунама ових закона само је делимично уређена материја борачко инвалидске заштите односно њима се првенствено регулисао начин исплате новчаних износа по признатим правима као и њихово усклађивање.

4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Доношењем Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица отклониће се несагласности прописа о борачко-инвалидској заштити и заштити цивилних инвалида рата са Уставом Републике Србије и осталим прописима, решити проблем превазиђености и неусаглашености појединих одредаба важећих прописа из ове области, свеобухватно ће се регулисати материја заштите ове популације,

обезбедити прегледност и јединствено поступање органа надлежних за спровођење овог закона.

5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења из овог закона утицаће на борце, војне инвалиде, цивилне инвалиде рата, чланове породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата.

Решења из закона ће такође утицати и на све органе који решавају о правима наведених корисника (првостепене органе - општинске, односно градске органе надлежне за борачко-инвалидску заштиту и министарство као надлежни другостепени орган).

Утицај који овај пропис производи је свакако позитиван. Позитивни ефекти закона првенствено су: потпуно регулисање материје која се односи на права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата, као и усаглашавање са Уставом и другим позитивним прописима.

I

Овим законом предвиђа се нова категорија корисника која није постојала по досадашњим прописима а то су борци који су учествовали су у оружаним акцијама 90 – тих, у рату 1999. и који ће учествовати у неком будућем рату, а који под наведеним околностима нису задобили телесно оштећење. За ову категорију корисника прописују се и нова права а то су:

1. **Право на борачки додатак**, који се признаје по одређеним условима борцу старијем од 60 година који је материјално необезбеђен, као вид материјалног обезбеђења. Право се признаје у одговарајућем проценту од најнижег износа пензије у осигурању запослених за месец који два месеца претходи месецу у коме се остварује право, зависно од категорије у коју је борац разврстан.

2. **Право на посебан пензијски стаж**,

3. **Право на легитимацију борца**,

4. **Право на „Борачку споменицу“.**

II

Поред наведених, прописују се и друга нова права а то су:

1. **Право на решавање стамбених потреба** (прописује се обавеза јединице локалне самоуправе да најмање 10% од вредности укупног броја станова издвоји за решавање стамбених потреба војних инвалида, цивилних инвалида рата, корисника породичне инвалиднине, бораца 1. категорије и корисника МНП-а);

2. **Право на легитимацију**, које могу остварити, осим лица коме је признат статус борца и: војни инвалид, цивилни инвалид рата, родитељ, супружник и дете палог борца, војника умрлог или погинулог у Војсци, цивилне жртве рата, умрлог војног инвалида и умрлог цивилног инвалида рата. Легитимација представља јавну исправу којом се доказује да је имаоцу легитимације признато наведено својство;

3. **Право на инвалидски додатак ратног војног инвалида који је навршио 65 година живота** а остварио је право на пензију – које се признаје ратном војном инвалиду I до IV групе у месечном износу који представља разлику између 100% основице (износа просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право) и остварене пензије и

4. **Право на инвалидски додатак ратног војног инвалида који је навршио 65 година живота** који није остварио право на пензију – које се признаје ратном војном инвалиду I до IV групе који је старији од 65 година живота а није остварио право на пензију у месечном износу 100% од основице (износа просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право);

5. **Право на породичну инвалиднину чланова породице умрлог цивилног инвалида рата I групе који је користио додатак за негу и помоћ**, која се исплаћује у износу као за кориснике породичне инвалиднине умрлог војног инвалида.

III

Одређена права која су до сада признавана прописана су у већем износу а то су:

1. **Лична инвалиднина** ратних војних инвалида, мирнодопских војних инвалида и цивилних инвалида рата - Повећани су износи свим групама личне инвалиднине. Оваквим решењем, због континуираних захтева корисника и због тога што су им то претходне Владе обећавале, делимично су враћене допунске личне инвалиднине, које су биле признате уредбама Владе Републике Србије које су донете у инфлаторном периоду 1992/93 године ради одржавања нивоа ових примања, а које су укинуте 2006. године. Повећан је износ личне инвалиднине за 25% од основице најтежим инвалидима који имају више оштећења која одговарају инвалидитету 100% I групе. Такође, промењена је основица за одређивање новчаних износа личне инвалиднине и иста представља износ просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право).

2. **Породична инвалиднина**, чији су корисници чланови домаћинства палог борца, лица које је погинуло или умрло у Војсци, као и умрлог војног инвалида - повећане су из истог разлога због кога су повећане и личне инвалиднине (делимично враћање раније укинутих допунских породичних инвалиднина). Такође, промењена је основица за одређивање новчаних износа личне инвалиднине и иста представља износ просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право).

3. **Право на инвалидски додатак незапослених РВИ**. Проширен је круг корисника овог права, које је до сада било признато као накнада за време незапослености, само незапосленим ратним војним инвалидима од I до IV групе. Сада је ово право признато под истим условима, осим по номиналном износу права, и незапосленим ратним војним инвалидима од V до X групе. Ови војни инвалиди су до сада право за случај незапослености остваривали по Уредби о праву на месечно новчано примање за време незапослености ратних војних инвалида од V до X групе из оружаних акција после 17. августа 1990. године („Службени гласник РС”, број 42/06) под називом право на месечно новчано примање за време незапослености ратних војних инвалида од V до X групе, у истом износу. Међутим, по наведеној уредби ово право су могли остваривати само корисници тог права на дан доношења Уредбе, а не и нови корисници. Сада ће ово право моћи да остваре и нови ратни војни инвалиди од V до X групе, односно сви ратни војни инвалиди који имају мање од до 65 година живота, уколико нису у радном односу.

4. **Право на бесплатну и повлашћену**. Новина је повећање броја повлашћених возњи са три на седам путовања (за војне инвалиде и цивилне инвалиде рата и за кориснике породичних инвалиднина са једног на два путовања).

До повећања износа по признатим правима дошло је због промене основице за одређивање новчаних примања: додатак за родитеља палог борца, увећана породична инвалиднина, додатак за негу, ортопедски додатак, инвалидски додатак незапосленог ратног војног инвалида од I до IV групе, инвалидског додатка ратног војног инвалида у радном односу, новчана накнада за набавку путничког моторног возила, месечно новчано примање, породични додатак.

IV

Називи одређених права су промењени у односу на досадашње прописе:

1. **Борачки додатак** (мења се у право на инвалидски додатак ратног војног инвалида у радном односу),

2. **Накнада за време незапослености** за ратне војне инвалиде од I до IV групе (које је до сада било прописано законом) и **месечно новчано примање за време незапослености ратних војних инвалида од V до X групе** (које је до сада било прописано уредбом) мења се у право инвалидски додатак незапосленог ратног војног инвалида,

3. **Бањско и климатско лечење** (мења се у право на бањско климатски опоравак). Уместо досадашњег права на бањско климатско лечење (које се због недостатка средстава није реализовало још од 1998. године, када је донет Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца закона - који престаје да важи доношењем овог закона, прописано је право на бањско климатски опоравак, који ће се реализовати по посебном акту министра, у складу са финансијским могућностима.

4. **Право на путничко моторно возило** (мења се у право на новчану накнаду за набавку путничког моторног возила,

5. **Додатак за негу и помоћ војних инвалида и додатак за туђу негу и помоћ цивилних инвалида рата** - на додатак за негу I, II или III степена;

6. **Додатак за негу корисника месечног новчаног примања, повећање месечног новчаног примања због везаности за постељу** (мења се у додатак за негу IV и V степена),

7. **Увећање породичне инвалиднине** (мења се у додатак за родитеља палог борца),

8. **Додатак за негу и помоћ** преводи се у додатак за негу,

9. **Повећање месечног новчаног примања због везаности за постељу** – на додатак за негу четвртог степена;

10. Изузетно месечно новчано примање, посебно месечно новчано примање, изузетна новчана накнада (припадају изузетно заслужним борцима НОР-а, преводи се на месечно новчано примање у измењеним износима).

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Потребна средства за исплату права прописаних овим законом су планирана на Разделу 30 - Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Програм 0904 - Борачко инвалидска заштита, Функција 010 - Болест и инвалидност, Програмска активност 0001 - Права корисника борачко инвалидске заштите, Економска класификација 416-Награде запосленима и остали посебни расходи – у складу са лимитима, Економска класификација 423-Услуге по уговору – у складу са лимитима, Економска класификација 483- Новчане казне и пенали - у складу са лимитима, а Економска класификација 472- Накнаде за социјалну заштиту из буџета - потребна су додатна финансијска средства на годишњем нивоу у износу од 2.620.175.390,13 динара.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Позитивне последице доношења закона су такве да оправдавају трошкове које ће он створити.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

У току припреме текста Нацрта закона непосредно су обављене консултације са преко 50 удружења из области борачко-инвалидске заштите, која су изнела усмене предлоге и сугестије на текст Нацрта закона. Потом је писмене примедбе и сугестије на наведени текст

дало 21 удружење, као и одређени појединци. Наведене предлоге, примедбе и сугестије су биле предочене Радној групи за израду Нацрта закона, која их је разматрала.

У саставу Радне групе били су представници министарстава: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија, Министарства одбране, Министарства просвете, Министарства здравља, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Управног суда и Правног факултета. Чланови радне групе преносили су ставове својих министарстава у вези са одредбама Нацрта закона. Сем тога, обављене су непосредне консултације о одредбама Нацрта закона са Министарством просвете, Министарством здравља, Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије донео је дана 23. априла 2019. године Закључак 05 број: 011-4127/2019, којим је одредио спровођење јавне расправе и усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона. Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 13. маја до 3. јуна 2019. године и иста је почела објављивањем текста Нацрта закона на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, и на Порталу е-управе.

Трибине за расправу о Нацрту закона биле су организоване у:

- 1) Врању, дана 13. маја 2019. године, са почетком у 11 часова, у сали Скупштине града Врања, Краља Милана број 1;
- 2) Лесковцу, дана 13. маја 2019. године, са почетком у 17 часова, у сали Скупштине града Лесковца, Пана Ђукића 9-11;
- 3) Крагујевцу, дана 15. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Крагујевца, Трг слободе број 3;
- 4) Ужицу, дана 17. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Ужица, Димитрија Туцовића број 52;
- 5) Сјеници, дана 20. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине општине Сјеница, Краља Петра I број 1;
- 6) Краљеву, дана 20. маја 2019. године, са почетком у 18 часова, у сали Скупштине града Краљева, Трг Јована Сарћа број 1;
- 7) Сомбору, дана 23. маја 2019. године, са почетком у 11 часова, у сали Скупштине града Сомбора, Трг цара Уроша број 1;
- 8) Зрењанину, дана 23. маја 2019. године са почетком у 17 часова, у сали Скупштине града Зрењанина, Трг слободе број 10;
- 9) Новом Саду, дана 27. маја 2019. године са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Новог Сада, улица Жарка Зрењанина број 2;
- 10) Зајечару, дана 29. маја 2019. године са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Зајечара, Трг ослобођења број 1;
- 11) Београду, дана 31. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали број 2 (сутерен) Градске управе Града Београда, улица 27. марта број 43-45;
- 12) Нишу, дана 3. јуна 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Ниша, 7. јула број 2.

У јавну расправу о Нацрту закона укључила су се многа удружења из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата, као и органи надлежни за борачко-инвалидску заштиту и многи појединци. Учесници у јавној расправи дали су многобројне примедбе на текст Нацрта закона, као и предлоге за његову измену или допуну, како лично на одржаним презентацијама, тако и путем поште или електронским путем (више стотина примедба и сугестија).

С обзиром на изузетно велики број примедба, предлога и сугестија који је пристигао у периоду трајања јавне расправе (посебно задњих дана расправе), приступило се њиховој систематизацији и обради по темама. Обрада и систематизација изузетно великог броја примедба и њихово груписање захтевало је дужи временски период.

Предлози и сугестије са јавне расправе који су били усмерени на побољшање предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којима се исти заснива, уграђени су у текст Нацрта закона.

Прихваћени су предлози да се пропишу права за борце оружаних акција 90-тих и рата 1999. године и учеснике будућих ратова који под наведеним околностима нису задобили телесно оштећење: право на борачки додатак, право на посебан пензијски стаж, право на легитимацију борца и право на „Борачку споменицу“. Нису прихваћени захтеви да се право на борачки додатак призна свим борцима, без обзира на материјалне услове, као и да им се признају друга права (накнада за време незапослености, инвалидски додатак за запослене борце, националне пензије, и сл.). Ово са разлога што би то изискивало велика додатна финансијска средства, с обзиром на број могућих корисника.

Прихваћени су захтеви ратних војних инвалида од I до IV групе да се пропишу нова права којим би се уредило да им се не умањују примања након што напуне 65 година живота (када им престаје право на накнаду за време незапослености, односно накнада по основу радног односа). У том циљу је прописано право на инвалидски додатак ратног војног инвалида који је навршио 65 година живота.

Прописано је ново право члановма породице умрлог цивилног инвалида рата I групе који је користио додатак за негу – право на породичну инвалиднину. Постојали су и захтеви да се право на породичну инвалиднину призна члановима породице након смрти осталих цивилних инвалида рата, што није прихваћено, због потребе већих средстава за њихову исплату.

Прихваћени су захтеви да се повећају износи личне и породичне инвалиднине за одређени проценат на име допунске личне, односно допунске породичне инвалиднине, која је укинута 2006. године. Прихваћени су захтеви да сви ратни војни инвалиди имају право на накнаду за време незапослености. Поред тога, повећана је основица за обрачун права на личну инвалиднину, додатак за негу, ортопедски додатак, инвалидски додатак, новчану накнаду за набавку путничког моторног возила, месечно новчано примање, породичну инвалиднину, породични додатак.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

Законом се предвиђа доношење подзаконских аката ради ближег уређивања питања из његовог делокруга. Организоваће се обуке и информативни састанци са запосленима у органима и организацијама који су задужени за обављање појединих послова утврђених овим законом, материјал ће бити доступан и на интернет страници надлежног министарства и Порталу Е-управе.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за надзор и давање мишљења о његовој примени. Кадровски капацитети министарства, као и првостепених органа за спровођење одредаба овог закона у овом моменту нису довољни а с обзиром на то да се прописује превођење свих признатих права, што подразумева контролу великог броја предмета.

11. Анализа управљачки ефеката

За реализацију овог закона, а што је прописано одредбом члана 212. Нацрта закона Министарство ће преузети све запослене који на дан ступања на снагу овог закона обављају послове борачко-инвалидске заштите у Градској управи Града Београда и Покрајинском секретаријату за социјалну политику, демографију и равноправност полова.

12. Кључна питања за анализу ризика

За спровођење закона обезбеђена је подршка свих заинтересованих кључних страна и циљних група. Такође, кључне заинтересоване стране су биле активно укључене у израду закона. У наредном периоду приоритет унапређивања положаја борачко инвалидске популације је приоритет Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. У изради овог закона је урађена детаљна финансијска анализа у којој су приказани трошкови за реализацију права по врстама права и по групама корисника (права корисника личне инвалиднине, права чланова породице и права бораца), а која се налази у прилогу ове анализе.

У буџету Републике Србије за 2020. годину потребно је обезбедити додатна средства за спровођење закона.

У Београду, 12.12.2019. године