



**SPECIJALNI IZVJEŠTAJ O PRAVU  
NA PENZIJU  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

Novembar 2010. godine



## Sadržaj

<b>I. UVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>II. PRAVNI OKVIR .....</b>	<b>7</b>
2.1. MEĐUNARODNI STANDARDI .....	7
2.1.1. Međunarodni standardi UN-a .....	8
2.1.2. Konvencija broj 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja .....	11
2.1.3. Regionalni međunarodni standardi .....	11
2.1.4. Principi penzijskog osiguranja .....	15
2.1.5. Kompilacija preporuka tijela UN-a .....	16
2.2. ZAKONODAVNI INSTITUCIONALNI OKVIR U BiH .....	18
2.2.1. Ustavni okvir .....	20
2.2.2. Zakonodavni okvir .....	21
2.2.3. Institucionalni okvir .....	23
<b>III. SITUACIJSKA ANALIZA .....</b>	<b>28</b>
3.1. PREDMETI ZAPRIMLJENI U INSTITUCIJI OMBUDSMENA .....	28
3.2. KONSULTATIVNI SASTANCI S RESORNIM MINISTARSTVIMA .....	29
3.2.1. Ministarstvo civilnih poslova BiH .....	30
3.2.2. Ministarstvo rada i socijalne politike FBiH .....	30
3.2.3. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS .....	32
3.2.4. Ministarstvo za rad i boračko-invalidsku zaštitu RS .....	32
3.3. KONSULTATIVNI SASTANCI S PREDSTAVNICIMA FONDOVA PENZIJSKO-INVALIDSKOG OSIGURANJA .....	33
3.3.1. Fond penzijsko-invalidskog osiguranja RS .....	33
3.3.2. Fond penzijsko-invalidskog osiguranja Federacije BiH .....	35
3.4. KONSULTATIVNI SASTANCI S PREDSTAVNICIMA UDRUŽENJA PENZIONERA .....	38
3.4.1. Udruženje penzionera FBiH .....	38
3.4.2. Savez kantonalnih udruženja penzionera u FBiH .....	40
3.4.3. Udruženje penzionera RS .....	41

3.5. KONSULTATIVNI SASTANCI S PREDSTAVNICIMA ENTITETSKIH PORESKIH UPRAVA .....	42
3.5.1. Poreska uprava RS .....	42
3.5.2. Poreska uprava FBiH.....	43
<b>IV. PROJEKTI REFORME PENZIJSKOG SISTEMA.....</b>	<b>44</b>
<b>V. ZAPAŽANJA I ZABRINUTOSTI OMBUDSMENA.....</b>	<b>47</b>
5.1. POZITIVNA ZAPAŽANJA .....	47
5.2. GENERALNA ZABRINUTOST .....	48
5.2.1. Obračun i naplata doprinosa .....	48
5.2.2. Koordinacija.....	49
<b>VI. PREPORUKE .....</b>	<b>50</b>
<b>ANEKS .....</b>	<b>52</b>

## PREDGOVOR

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH i u 2010. nastavlja ustaljenu praksu iz 2009. godine utemeljenu na istraživanju stanja ljudskih prava. Ova godina posvećena je istraživanjima u oblasti socijalnih prava kao onih za koja su ombudsmeni ustanovili da su jedna od najugroženijih, polazeći od osnovnog principa zajedničkog za sve UN standarde ljudskih prava, da uživanje socijalnih prava u jednoj državi mora biti osigurano bez diskriminacije.

Nesporno je da je socijalna sigurnost veoma značajan segment za razvoj jednog društva, zbog čega je u međusobni odnos neophodno staviti prava u oblasti socijalne sigurnosti utvrđena međunarodnim standardima i institucionalni mehanizam za osiguranje uživanja socijalnih prava u jednoj državi.

Pravo na penziju trebalo bi da bude rezultat prava koje se stiče tokom radnog vijeka, nakon čijeg prestanka bi mirno uživanje tog prava samo po sebi moralo biti neupitno. Nužno ga je posmatrati u cjelokupnom kontekstu ljudskih prava, kao osnovu za razmatranje položaja osoba kojima je ugroženo pravo na socijalno osiguranje, ali i imovinsko pravo. Ugrožavanje prava na penziju dovodi u pitanje dostojanstvo ljudi, ali ugrožava i dostojanstvo kršilaca, prvenstveno institucija koje su unutar strukture vlasti zadužene za ovu oblast, a potom cijelog društva, što za rezultat ima usporavanje demokratskih procesa.

Zašto je ostvarivanje prava na penziju upitno, koje su to povrede prava koje onemogućavaju mirno uživanje penzije i šta je to što doprinosi povredama prava prikazuje ovaj specijalni Izvještaj, čiji su zaključci i preporuke upućene vlastima u očekivanju da po hitnom postupku usmjere svoje postupanje.

Ombudsmeni za ljudska prava BiH



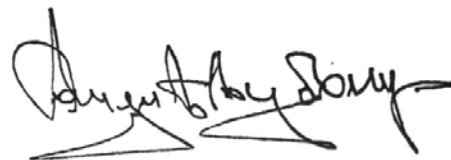

---

Jasminka Džumhur




---

Nives Jukić




---

Ljubomir Sandić

## I. UVOD

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Institucija ombudsmena), u toku 2009., ali i 2010. godine, zaprimila je značajan broj individualnih žalbi građana, a u vezi sa ostvarivanjem prava na penziju. Slijedeći Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH,<sup>1</sup> konkretno odredbu člana 34. stav 2.,<sup>2</sup> Institucija ombudsmena odlučila je sačiniti Specijalni izvještaj o pravu na penziju.

Ovo je posebno značajno s obzirom na status Institucije ombudsmena, koju je Međunarodni komitet kao nacionalna institucija ljudskih prava akreditirao u „A“ statusu. Ovaj status zahtijeva od Institucije da, osim rada na individualnim žalbama, realizira i svoju preventivnu ulogu provodeći istraživanja u slučajevima kada individualne žalbe ukazuju na postojanje pojavnih oblika sistematskog kršenja ljudskih prava, a koje imaju dalekosežnije negativne konsekvence na ljudska prava. Preveniranje kršenja ljudskih prava zahtijeva prvenstveno identificiranje i otklanjanje uzroka koji dovode do ovih kršenja. Upravo u tom svjetlu treba posmatrati ovaj izvještaj, a posebno zaključna razmatranja i preporuke.

---

<sup>1</sup> Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 32/00, 19/02, 35/04 i 32/06.

<sup>2</sup> Idem. član 34. stav 2., prema kojem u slučajevima: “gdje javni značaj i hitnost slučaja zahtijevaju, Institucija može dati specijalni izvještaj”.

## II. PRAVNI OKVIR

### 2.1. MEĐUNARODNI STANDARDI

Pravo na penziju nužno je posmatrati u cjelokupnom kontekstu ljudskih prava, prema kojem kršenje i zloupotreba ljudskih prava:

- ugrožavaju dostojanstvo onih čija se prava krše;
- ugrožavaju dostojanstvo kršilaca prava;
- ugrožavaju prirodu društva i usporavaju proces demokratije.

Ovi principi bili su osnova za razmatranje položaja osoba kojima je ugroženo pravo na penziju kao pravo na socijalno osiguranje, ali i kao imovinsko pravo. Ugrožavanje prava na penziju dovodi u pitanje dostojanstvo ovih ljudi, ali ugrožava i dostojanstvo kršilaca, prvenstveno institucija koje su unutar strukture vlasti zadužene za ovu oblast, a potom cijelog društva, što za rezultat ima usporavanje demokratskih procesa.

Kad je riječ o ljudskim pravima općenito, postoje **tri obaveze u oblasti ljudskih prava**: poštivanje, zaštita i zadovoljavanje (ispunjenje).

- **Poštivanje ljudskih prava** znači ne smetati u njihovom uživanju. Država bi trebalo da se suzdrži od radnji kojima se ometa uživanje ljudskih prava.
- **Zaštita ljudskih prava** znači preduzimanje koraka kako bi se osiguralo da treće osobe ne smetaju u uživanju ljudskih prava. Kad je riječ o pravu na penziju, država mora uspostaviti mehanizme kojima će osigurati da poslodavci prijavljuju zaposlenike na penzijsko-invalidsko osiguranje, čime se dugoročno ostvaruje zaštita ovog prava.
- **Ispunjenje ljudskih prava** predstavlja osiguravanje koraka koji će osigurati pristup konkretnom pravu.

Standardi ljudskih prava prepoznaju da nedostatak sredstava može biti prepreka u ostvarivanju ljudskih prava. U skladu s tim, neke obaveze u ostvarivanju ljudskih prava su progresivne vrste, dok su druge neposredne. Ovo je posebno svojstveno socijalnim pravima, zbog čega se država, prije svega, obavezuje da zaštiti *minimalan esencijalni nivo* svakog prava. Ovaj nivo ne može biti određen apstraktno, te države tu svoju zadaću moraju izvršiti u skladu s principima ljudskih prava.

Upravo pravo na penziju treba da bude posmatrano kroz ovaj princip, a imajući u vidu da je ovo pravo i imovinskog karaktera, a s obzirom na činjenicu da su penzioneri u toku svog radnog vijeka iz svojih plaća, putem doprinosa, izdvajali značajna sredstva upravo za ovu namjenu.

Veoma je važno istaći da obaveze države da osigura svojim građanima uživanje prava nisu isključivo zasnovane na obavezama preuzetim iz međunarodnih standarda, posebno imajući u vidu da međunarodni standardi reguliraju minimum zaštite ljudskih prava. Naime, obaveze države proizlaze iz samog njenog koncepta kao tvorevine na koju su građani prenijeli dio svoje autonomije u zamjenu za osiguranje različitih funkcija. To znači da građani na bazi „društvenog ugovora“ s državom pristaju da država upravlja izvjesnim aspektima njihovog postojanja u zamjenu za sigurnost i blagostanje koji su im potrebni u njihovim svakodnevnim životima. Suština značenja pojma sigurnosti i blagostanja uključuje i

ljudska prava. Dakle, država kroz „društveni ugovor“ s građanima prihvata obavezu da uspostavi sigurnost i blagostanje, uključujući i ljudska prava.

Nesumnjivo je da različita prava uključuju različite aspekte, ali ta činjenica ne dozvoljava državi da može zagovarati i garantirati jedno pravo na teret drugog prava. Stoga, država mora osigurati jedan holistički pristup ljudskim pravima. Naprimjer, država ne može priznati prava na tzv. beneficirane penzije, a nauštrb prava na penziju osoba koje su to pravo ostvarile izdvajanjem putem doprinosa. Kada je riječ o pravu na penziju iz perspektive međunarodnih standarda, onda se svakako treba osvrnuti na standarde koji reguliraju ovo pravo, ali i na osnovne principe na kojima pravo treba da se zasniva, što, prije svega, uključuje princip nediskriminacije, te mehanizme zaštite, a posebno pristupa sudu.

Tako su obaveze države u smislu socijalnih prava zasnovane na principima:

- ne smiju se diskriminirati ljudi unutar različitih grupa u realizaciji prava o kojima je riječ;
- nužno je preduzeti ciljne korake, uključujući i osmišljavanje specifične strategije i programa usmjerenih prema punom ostvarenju prava o kojima je riječ;
- treba osigurati nadgledanje napretka u realizaciji ljudskih prava. Dostupni mehanizmi za zaštitu bi trebalo da budu dostupni ukoliko su prava kršena.

U tom smislu će biti i predstavljeni međunarodni standardi koji su relevantni za pravo na penziju.

### 2.1.1. Međunarodni standardi UN-a

Nesumnjivo da je socijalna sigurnost veoma značajan segment za razvoj jednog društva, zbog čega je u međusobni odnos značajno staviti međunarodnim standardima utvrđena prava u oblasti socijalne sigurnosti s institucionalnim mehanizmom za osiguranje uživanja socijalnih prava u jednoj državi.

Tako, kad je riječ o socijalnim pravima, potrebno je poći od osnovnog principa zajedničkog za sve UN standarde ljudskih prava, a to je da uživanje socijalnih prava u jednoj državi mora biti osigurano bez diskriminacije. Pravo na socijalnu zaštitu utvrđeno je sljedećim dokumentima UN-a:

1. Univerzalna deklaracija ljudskih prava (**UDHR**),
2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966. (**ICCPR**),
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966. (**ICESCR**),
4. Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, 1979. (**CEDAW**),
5. Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 1966. (**CERD**).

Svi navedeni dokumenti koje je ratificirala Bosna i Hercegovina imaju ustavnu snagu, jer su sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine.<sup>3</sup>

Zagovornici prava u oblasti socijalne sigurnosti mogu se pozivati na ove dokumente, s obzirom na činjenice da su ovi dokumenti: **(1) pravno obavezujući** i **(2) tražiti sudsku zaštitu ovih prava**. U slučaju da više međunarodnih dokumenata definira ili štiti ista prava, pojedinac ima pravo na zaštitu prema: **(1)**

---

<sup>3</sup> Aneks I. Ustava BiH – Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.



**svim postojećim (usvojenim) instrumentima i (2) odredbama sporazuma koje je štite na najbolji način,** odnosno prema onome što osigurava najveći stepen zaštite.

### 2.1.1.1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

*Univerzalna deklaracija ljudskih prava (UDHR) usvojena je kao dio Povelje UN-a i predstavlja izraz prihvatanja općih međunarodnih normi. Ona naglašava važnost jednakosti, nediskriminacije i uspostavljanja grupe građanskih i političkih prava, s jedne, te ekonomskih i socijalnih prava, s druge strane.<sup>4</sup> Iako nije sporazum, moralna važnost UDHR-a čini je jednom od stubova strukture Ujedinjenih naroda (UN). Formirajući osnovu međunarodnog prava, a koje se odnosi na ljudska prava, nemoguće je Deklaraciju odbaciti. Jedan od njenih najznačajnijih efekata bio je taj što je dovela do razvoja brojnih sporazuma koji su transformirali moralni koncept ljudskih prava u zakonsku pravosnažnu formu.*

#### Princip nediskriminacije

*Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo bez ikakve razlike na podjednaku zaštitu zakona. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo koje diskriminacije kojom se krši ova deklaracija i protiv svakog podsticanja na ovakvu diskriminaciju.<sup>5</sup>*

#### Pravo na pravni lijek

*Svako ima pravo na djelotvorni pravni lijek pred nadležnim nacionalnim sudovima protiv djela kojim se krše osnovna prava koja su mu priznata Ustavom i zakonima.<sup>6</sup>*

#### Pravo na pravično suđenje

*Svako ima potpuno jednako pravo na pravično suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, koji će odlučiti o njegovim pravima i obavezama, te osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega.<sup>7</sup>*

#### Poštivanje privatnog života i standarda života

*Niko se ne smije izložiti proizvoljnom miješanju u privatni život, porodicu, stan ili prepisku, niti napadima na čast i ugled. Svako ima pravo na zaštitu zakona protiv ovakvog miješanja ili napada.<sup>8</sup>*

#### Pravo na slobodu kretanja

*Svako ima pravo na slobodu kretanja i izbora stanovanja u granicama pojedine države i svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući i svoju vlastitu, i da se vrati u svoju zemlju.<sup>9</sup>*

<sup>4</sup>Ovo uključuje: pravo na život, slobodu i sigurnost svake osobe (član 3.); pravo na slobodu kretanja (član 13.), slobodu misli, religije (član 18.) i slobodu opredjeljenja i izražavanja (član 19.); pravo na socijalnu sigurnost (član 22.), na rad (član 23.) i na obrazovanje (član 26.).

<sup>5</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 7.

<sup>6</sup> Idem, član 8.

<sup>7</sup> Idem, član 10.

<sup>8</sup> Idem, član 12.

## Pravo na imovinu

*Svako ima pravo da posjeduje imovinu, sam i u zajednici s drugim. Niko ne smije biti samovoljno lišen svoje imovine.*<sup>10</sup>

### 2.1.1.2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

*Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*<sup>11</sup> (u daljnjem tekstu: ICCPR) jeste univerzalni dokument koji se odnosi na sve osobe i njihova prava. Tradicionalno, ICCPR se opisuje kao prva generacija prava, jer obaveze sadržane u ovom dokumentu mnogi ljudi prepoznaju kao ljudska prava.

Iako ICCPR ne spominje socijalna prava, odredbe kojima se zabranjuje diskriminacija po bilo kojem osnovu,<sup>12</sup> te garantira jednaka i djelotvorna zaštita protiv diskriminacije relevantne su i za socijalna prava.

#### Princip nediskriminacije

*Sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu. Zakon treba da zabrani svaku diskriminaciju i da garantira svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu protiv diskriminacije bilo na osnovu rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog i drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porijekla, imovine, roda ili bilo koje druge okolnosti.*<sup>13</sup>

### 2.1.1.3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

*Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (u daljnjem tekstu: ICESCR) usvojen je u isto vrijeme kada i ICCPR, te sadrži niz obaveza koje države članice preuzimaju kroz ratifikaciju Pakta, a što u odnosu na pravo na penzije uključuje: pravo na rad (član 6.), na pravične i povoljne uslove rada (član 7.) i na osnivanje sindikata i učlanjivanje u sindikate (član 8.), pravo na socijalnu sigurnost (član 9.), te pravo na odgovarajući standard života (član 11.).

U odnosu prema državi ICESCR zahtijeva suzdržavanje od činjenja i definira granice i način na koji se država može uplitati u segment prava i sloboda građanina. Osnovna karakteristika ICESCR-a je da **obavezuje države članice da pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, ekonomske i tehničke**, a koristeći najviše mogućnosti svojih raspoloživih sredstava, radi na tome **da se postepeno postigne puno ostvarivanje prava koja su priznata u Paktu.**<sup>14</sup> Uživavanje prava utvrđenih u ICESCR-u mora

<sup>9</sup> Idem, član 13.

<sup>10</sup> Idem, član 17. stav 1.

<sup>11</sup> Republika Bosna i Hercegovina izvršila je Notifikaciju o sukcesiji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("Službeni list RBH", broj: 23/93).

<sup>12</sup> Svaka država-članica ovog pakta obavezuje se da će poštovati i osigurati svim pojedincima na svojoj teritoriji i pod njenom jurisdikcijom prava priznata u ovom paktu bez obzira na razlike kao što su one u rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, rodu ili kojoj god drugoj okolnosti. Članovi 2.(1); 2.(3); 26. Pakta).

<sup>13</sup> Idem, član 26.

<sup>14</sup> Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 2.

biti osigurano na principu nediskriminacije po bilo kojem osnovu, te je posebno naglašena obaveza osiguranja da muškarci i žene imaju jednako pravo da uživaju svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava utvrđena Paktom.

Lista prava koja definira ICESCR je veoma široka, jer uključuje tri grupacije međusobno povezanih prava: ekonomska, socijalna i kulturna prava. U odnosu na socijalna prava ICESCR utvrđuje **pravo svakoga na socijalnu sigurnost, uključujući i socijalno osiguranje**.<sup>15</sup>

### **Pravo na socijalno osiguranje**

Pravo na socijalno osiguranje utvrđeno je članom 9. ICESCR-a na način da države članice ovog pakta priznaju pravo svakoj osobi na socijalnu sigurnost, uključujući tu socijalno osiguranje, te u članu 11. utvrđuje da svako ima **pravo na standard života** dovoljan za njega samog i njegovu porodicu (ubrajajući pritom dovoljno hrane, odjeće i smještaj, te stalno poboljšanje uslova života).

### **2.1.2. Konvencija br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti**

*Konvencija br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti Međunarodne organizacija rada (ILO)* polazi od stava da **solidarno osiguranje socijalne sigurnosti treba da omogući predviđena davanja i administrativne troškove** u vezi s tim davanjima kolektivnim putem, doprinosima ili porezima.<sup>16</sup> Iz principa solidarnosti proizilazi i obaveza zaštite osoba s najnižim primanjima, odnosno plaćama, s tim da istovremeno treba voditi računa o ekonomskoj situaciji zemlje i kategoriji zaštićenih osoba.

Princip solidarnosti proizilazi i iz važećih ustavnih dokumenata naše zemlje, prema kojima se pravo na socijalno osiguranje utvrđeno ustavom i zakonom obezbjeđuje obavezanim osiguranjem na principima uzajamnosti i solidarnosti.

### **2.1.3. Regionalni međunarodni standardi**

U Evropi, na regionalnom nivou, Vijeće Evrope je tijelo zaduženo za unapređenje standarda ljudskih prava za države članice. U toku posljednjih 50 godina, ovo tijelo izradilo je sljedeće dokumente načinjene da zaštite čitav niz prava:

- Evropska konvencija za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda (1950.) i fakultativni protokoli;
- Evropska socijalna povelja (1961.);
- Evropska konvencija za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987.).

#### **2.1.3.1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**

<sup>15</sup> Idem, član 9.

<sup>16</sup> Ova konvencija preuzeta je iz SFRJ i u Bosni i Hercegovini ima snagu zakona, a ratificirana je od bivše SFRJ 1954. godine. U to vrijeme predstavljala je novi pristup o oblasti normi o socijalnoj sigurnosti.

*Evropska konvencija za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda* (u daljnjem tekstu: Konvencija) nudi zaštitu prava svima onima koji su u nadležnosti zemalja potpisnica. Jedan od najsnažnijih međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava zbog posjedovanja striktnih mehanizama primjene, Konvencija, garantira širok spektar uglavnom građanskih i političkih prava.

Svi ljudi koji žive u zemljama članicama Vijeća Evrope uživaju prava u Konvenciji, bez obzira na spol, rasu, boju kože, jezik, religiju, političko ili drugo opredjeljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, vlasništvo ili neki drugi status.

Iako je BiH postala članica Vijeće Evrope u aprilu 2002. godine, još od 1995. godine, odnosno od Ustava BiH kao sastavnog dijela Dejtonskog mirovnog sporazuma, nalaže se da se ***prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.***<sup>17</sup>

Stoga je Evropska konvencija osnovni mehanizam protiv kršenja ljudskih prava i u BiH. Ona štiti pojedince od kršenja njihovih prava od države i ne može se koristiti protiv pojedinaca ili "nedržavnih kršilaca". Međutim, prema ovoj konvenciji, država nema samo negativne obaveze, dakle obaveze nemiješanja, već ima i pozitivne obaveze, od kojih je jedna da preduzme korake s ciljem zaštite ljudskih prava predviđenih ovim instrumentom. Puna mjera u kojoj država ima pozitivnu obavezu da zaštiti pojedince od kršenja ljudskih prava od druge osobe još nije sasvim određena. Međutim, Sud neprestano u velikom broju predmeta ponavlja da Konvencija štiti stvarna, a ne teoretska prava.

U sferi pozitivnih obaveza, država članica Konvencije dužna je:

- preduzeti korake kako bi se osiguralo efikasno uživanje prava i sloboda;
- preduzeti korake kako bi se osiguralo da uživanje prava i sloboda ne bude ometano od nekog drugog lica;
- preduzeti korake kako bi se osiguralo da i privatna lica slično poštuju efikasno uživanje prava i sloboda drugih pojedinaca.<sup>18</sup>

Imajući u vidu značaj Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, nužno je pojasniti da kršenje ljudskih prava utvrđenih ovim dokumentom može biti izvršeno od bilo koje institucije u državi-potpisnici, i to: *preduzimanjem negativnih mjera*, tj. da institucija direktno krši prava građanina, i *nepreduzimanjem pozitivnih mjera*, tj. ako institucija ne osigura izvršenje radnji koje treba da rezultiraju uživanjem osnovnih ljudskih prava utvrđenih u Konvenciji.

## Princip nediskriminacije

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.*<sup>19</sup>

## Pravo na pravično suđenje

<sup>17</sup> Ustav BiH. Član II 1. i 2. "Ljudska prava i međunarodni standardi".

<sup>18</sup> Više o pozitivnim obavezama države, vidjeti u: D.J. Harris, M.O Boyle, C. Warbrick: Pravni standardi Evropske konvencije o ljudskim pravima, Butterworths, 1995., str. 9-12. i 283-285.

<sup>19</sup> Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 14.

*Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom.*<sup>20</sup>

Ovo pravo poznato je kao pravo na suđenje u razumnom roku, jer se u praksi najčešće odnosi na postupanja sudova. Praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Sud) pokazuje da je ovo pravo najviše ugroženo, odnosno da se najveći broj predmeta u periodu od 1998. do 2008. godine odnosio upravo na pravo na suđenje u razumnom roku, pri čemu se **28,9% slučajeva** odnosilo na povredu ovog prava, od čega je u više od polovine predmeta protivna strana bila jedna od zemalja iz naše regije.<sup>21</sup>

S tim u vezi, Sud je utvrdio kako sljedeće aktivnosti sudova mogu da dovedu do kršenja ovog prava:

- 1) neopravdana aktivnost sudova (tzv. ping-pong),**
- 2) neaktivnost sudova.**

Pritom, u oba slučaja kršenja ljudskih prava u obzir treba uzimati složenost pravnog i činjeničnog stanja, nivo sudskih instanci, ponašanje stranaka u postupku (i korištenje principa dispozitivnosti), kao i ponašanje suda (odnosno, poštivanje principa sudskog vođenja postupka).

#### **Pravo na djelotvorni pravni lijek**

*Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava učinile osobe pri obavljanju svoje službene dužnosti.*<sup>22</sup>

#### **Poštivanje privatnog života i standarda života**

*Svako ima pravo na poštivanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprečavanja nereda ili sprečavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite zdravlje i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.*<sup>23</sup>

#### **Pravo na penziju kao imovinsko pravo**

Pravo na penziju, kao i druge vrste socijalnih davanja mogu spadati u okvir zaštite shodno članu 1. Protokola 1. Evropske konvencije o osnovnim ljudskim pravima i slobodama „Zaštita imovine“.

<sup>20</sup> Idem, član 6. stav 1.

<sup>21</sup> Gorjanc – Prelević, Tea. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu: *Pravo na suđenje u razumnom roku*. “Zbirka izabranih presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije”, Sarajevo, 2009.

<sup>22</sup> Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, član 13.

<sup>23</sup> Idem, član 8.

*Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na nesmetano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i općim principima međunarodnog prava.<sup>24</sup>*

Prethodne odredbe, iako pravo na imovinu ograničavaju u slučajevima javnog interesa i pod uslovima predviđenim zakonom i općim principima međunarodnog prava, ni na koji način ne utječu na pravo države da primjenjuje one zakone koje smatra potrebnim da bi se nadziralo korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi se osigurala naplata poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

Pri tome, treba imati na umu da Vijeće Evrope aktivno radi na promociji i unapređenju socijalne zaštite i jednakosti, imajući u vidu dostizanje sljedećih ciljeva:

- jačanje socijalne kohezije,
- garantiranje odgovarajućeg nivoa zaštite putem socijalnog osiguranja,
- podrška zapošljavanju, stručnom obrazovanju i pravima zaposlenika,
- djelotvorna zaštita najranjivijih socijalnih skupina,
- borba protiv isključenja i diskriminacije,
- jačanje evropske saradnje u oblasti poboljšanja sistema socijalnog osiguranja.

### 2.1.3.2. Evropska socijalna povelja

**Evropska socijalna povelja (u daljnjem tekstu: Povelja)** usvojena je u Vijeću Evrope 1961., a revidirana 1996. godine. Povelja unapređuje obim i sadržaj prava reguliranih Konvencijom, praktično se odnoseći na socijalna i ekonomska prava i izražavajući riješenost članica *da se napravi zajednički pokušaj da se unaprijedi standard života i da se promovira društveno blagostanje građanskog i seoskog stanovništva kroz odgovarajuće institucije i akcije*<sup>25</sup>. BiH je potpisala Povelju 11. maja 2004., a ratificirala je 7. oktobra 2008.

#### Pravo na socijalnu zaštitu

*S ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na socijalnu zaštitu, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da:*

1. **uspostave ili održavaju sistem socijalne zaštite;**
2. **održavaju sistem socijalne zaštite na zadovoljavajućem nivou** koja je kao minimum jednaka onoj koja je potrebna za ratifikaciju Evropskog kodeksa socijalne zaštite;
3. **nastoje progresivno podizati sistem socijalne zaštite na viši nivo;**
4. **preduzmu korake, zaključivanjem odgovarajućih bilateralnih i multilateralnih sporazuma, ili na druge načine, i pod uslovima iskazanim u tim sporazumima, čiji je cilj da osiguraju:**

*a) tretman radnika iz drugih zemalja potpisnica, koji je jednak tretmanu koji uživaju njihovi domaći radnici u odnosu na prava socijalne sigurnosti, uključujući i zadržavanje beneficija*

<sup>24</sup> Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, član 1. Protokol 1.

<sup>25</sup> Evropska socijalna povelja, Uvod.

*koje slijede iz legislative o socijalnoj zaštiti, kakva god kretanja zaštićene osobe mogu preduzeti između teritorija ovih zemalja;*

*b) odobravanje, održavanje i ponovno pokretanje prava socijalne zaštite sredstvima poput akumulacije osiguranja ili radnog staža, stečenog prema zakonima svake zemlje potpisnice.<sup>26</sup>*

### **Pravo starih osoba na socijalnu zaštitu**

Osiguranje djelotvornog korištenja prava starijih osoba na socijalnu zaštitu, zahtijeva od zemalja potpisnica da preuzimaju **obavezu da usvoje, odnosno podstaknu**, bilo direktno ili u saradnji s javnim ili privatnim organizacijama, **odgovarajuće mjere** kreirane posebno s ciljem da: **omoguće starijim osobama da ostanu punopravni članovi društva što je duže moguće**, putem adekvatnih resursa koji će im omogućiti da vode pristojan život i igraju aktivnu ulogu u javnom, socijalnom i kulturnom životu i pružanjem informacija o uslugama i mogućnostima koje stoje na raspolaganju starijim osobama i mogućnostima njihovog korištenja.<sup>27</sup>

### **Pravo na zaštitu od siromaštva i socijalnog isključenja**

S ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na zaštitu od siromaštva i socijalnog isključenja, **zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da: preduzmu mjere u okviru ukupnog i koordiniranog pristupa promoviranju efikasnog pristupa osobama koje žive ili su izložene riziku života u situaciji socijalne isključenosti ili siromaštva**, kao i njihovih porodica, posebno zaposlenju, obrazovanju, kulturi i socijalnoj i medicinskoj pomoći; da ove mjere revidiraju s ciljem njihove prilagodbe, ako je potrebno.<sup>28</sup> Bitno je naglasiti da je BiH stavila rezervu na ovu odredbu Povelje.

### **Evropski kodeks zakona o socijalnoj sigurnosti**

Evropski kodeks zakona o socijalnoj sigurnosti<sup>29</sup> i njegov protokol garantiraju **minimalni nivo zaštite**, uključujući zdravstvenu zaštitu, naknade za bolesti i ozljede na radu, majčinstvo i doplatke za porodicu, nezaposlenost, penzije, invalidnost i naknade preživjelim srođnicima. Kodeks zakona vodi računa o razvoju zakonodavstava o socijalnoj sigurnosti u državama članicama u toku posljednjih godina te poboljšava zaštitu koju ona garantiraju.

#### **2.1.4. Principi penzijskog osiguranja**

Osim principa koji su uspostavljeni međunarodnim standardima ljudskih prava, u oblasti penzijskog osiguranja uspostavljeni su principi čije poštivanje garantira održivost ovog vida osiguranja. Izostanak bilo kojeg od principa narušava održivost sistema.

#### **A. Opća odgovornost države u provođenju penzijsko-invalidskog osiguranja**

<sup>26</sup> Evropska socijalna povelja, član 12.

<sup>27</sup> Idem, član 23.

<sup>28</sup> Idem, član 30.

<sup>29</sup> Evropski kodeks zakona revidiran je 1990. godine.

Upravljanje socijalnim osiguranjem treba da se odvija putem državnih organa, dok se autonomiji subjekata osiguranja daje supsidijarni i ograničeni značaj. Međutim, u našem sistemu subjekti osiguranja su fondovi penzijsko-invalidskog osiguranja, i to: **Federalni zavod za penzijsko/mirovinsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: Zavod PIO/MIO FBiH)** i **Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Fond PIO RS)**. Ovi fondovi i dalje osiguravaju prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja, i to u prvom redu putem njihovog **zakonskog reguliranja**, koje je, također, doneseno na nivou entiteta, a pritom treba imati na umu značaj za socijalnu sigurnost i karakter prava koja se garantiraju osobama na koje se konkretni zakoni odnose.

#### **B. Obuhvaćenost kruga zaštićenih osoba**

Krug zaštićenih osoba treba da obuhvati propisane kategorije radnika ili članova njihovih porodica, s tim da ta obuhvatnost čini **najmanje 50% ukupnog broja zaposlenih osoba** ili propisane kategorije aktivnog stanovništva, koje predstavlja **najmanje 20% cjelokupnog stanovništva** čije imovno stanje u momentu osiguranja ne prelazi propisani limit.

#### **C. Određeni kvalifikacioni period uplate doprinosa**

**Određena dužina staža osiguranja**, odnosno određeni kvalifikacioni period uplate doprinosa **predstavlja osnov za ostvarivanje prava** na starosnu, invalidsku i porodičnu penziju, odnosno u našem sistemu to je uslov ostvarivanja prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja. Zavisno od vrste prava koja se ostvaruju, potrebna dužina staža osiguranja različito se zakonski uređuje za ostvarivanje pojedinih prava.

#### **D. Osiguranje prava žalbe**

U nacionalnom zakonodavstvu **treba osigurati pravo žalbe** u slučaju odbijanja ili osporavanja njegove vrste i visine. Zaštita prava osiguranih osoba i korisnika penzije u postupku ostvarivanja prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja osigurana su na način predviđen propisima o upravnom postupku i entitetskim zakonima o penzijsko-invalidskom osiguranju kao *lex specialis* propisima.

#### **E. Obustava davanja**

Obustava davanja, odnosno ograničenja stečenih prava u našem sistemu može se vršiti i ta prava mogu prestati samo u slučajevima i pod uslovom predviđenim Zakonom.

### **2.1.5. Kompilacija preporuka tijela UN-a**

Provođenje međunarodnih dokumenata ljudskih prava nadgledaju komiteti. Države članice su dužne, nakon podnošenja inicijalnog izvještaja, po pristupanju međunarodnim dokumentima, podnositi periodične izvještaje komitetima o preduzetim mjerama i aktivnostima na provođenju međunarodnih dokumenata. Komiteti ne donose pravno obavezujuće odluke za države članice, nego usvajaju zaključna zapažanja koja služe kao smjernice državama u smislu daljnjeg provođenja međunarodnih standarda. Komiteti mogu, ukoliko država propusti dostaviti izvještaj, pozvati državu da to učini, odnosno ukoliko država ne želi dostaviti traženi izvještaj, donijeti odluke na osnovu svih raspoloživih informacija.



Upravo zaključna razmatranja i preporuke komiteta jesu najbolji način za ocjenu primjene međunarodnih standarda ljudskih prava u BiH. S obzirom na to da su komiteti UN-a uglavnom razmatrali inicijalne izvještaje BiH o primjeni standarda UN-a iz oblasti ljudskih prava koje je BiH podnosila sa značajnim zakašnjenjem, te da su u dvogodišnjem periodu razmatrani izvještaji o primjeni šest mehanizama UN-a za zaštitu ljudskih prava, potrebno je dati širi osvrt na stanje ljudskih prava u BiH iz perspektive preporuka koje su donijeli komiteti UN-a, a koje se na direktan ili indirektan način dotiču predmeta ovog Izvještaja. Pritom je posebno značajno naglasiti međusobnu povezanost preporuka komiteta UN-a i nemogućnost njihovog izoliranog posmatranja.

- **Slabosti institucionalnog okvira**

Komiteti UN-a prepoznali su **određene slabosti u institucionalnom okviru** koje značajno utiču na ostvarivanje međunarodnim standardima garantiranih prava u BiH. Posebno su istaknute slabosti koje su u vezi sa ustavnim okvirom, nacionalnim akcionim planovima u provođenju ljudskih prava, nedostatkom mehanizama prikupljanja podataka i statističkih baza.

- **Ustavni okvir**

Prilikom razmatranja ustavnog okvira BiH za potrebe ovog izvještaja, utvrđeno je kako je uspostavljena veza između prava koja se garantiraju Ustavom BiH i ustavima entiteta s međunarodnim standardima ljudskih prava. Međutim, komiteti UN-a prepoznali su određene probleme u ostvarivanju garantiranih prava, posebno sa aspekta manjkavosti ustavnog okvira. Tako je **Komiteo o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljnjem tekstu: Komitet ESCP)** zabilježio kako ustavni okvir za BiH, koji je nametnut Dejtonskim mirovnim sporazumom, a koji dijeli državu članicu na dva entiteta (decentraliziranu Federaciju BiH, koju čini 10 kantona, i centraliziranu Republiku Srpsku), te na jedan distrikt (Brčko Distrikt BiH), dao **ograničenu odgovornost i ovlaštenja državnoj vladi**, posebno u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te stvorio **složenu administrativnu strukturu** koja često rezultira nepostojanjem usklađenosti i provođenja zakona i politika koji se odnose na jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za stanovnike dva entiteta, kantona u Federaciji BiH i općina istog ili različitih entiteta.<sup>30</sup>

- **Primjena principa nediskriminacije**

**Komiteo za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije (u daljnjem tekstu: CERD)** bio je zabrinut u vezi s činjenicom da lista ljudskih prava i osnovnih sloboda sadržanih u članu II. (3) Ustava BiH, a koja su pokrivena zabranom diskriminacije u članu II. (4), **ne uključuje sva građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava** zaštićena prema članu 5. Konvencije (član 2. (1) (c)). Stoga je CERD predložio da država članica preduzme potrebne zakonodavne mjere kako bi osigurala da se zabrana etničke diskriminacije iz člana II. (4) Ustava BiH primjenjuje u odnosu na uživanje svih prava i sloboda iz člana 5. Konvencije.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> E/C.12/BiH/CO/1, Zaključne napomene Komiteta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, tačka 8.

<sup>31</sup> CERD/C/BiH/CO/6, Zaključna razmatranja Komiteta o eliminaciji rasne diskriminacije, tačka 10.

- **Socijalna prava**

U segmentu socijalnih prava, komiteti su izrazili zabrinutost **zbog protivrječnosti između značajnijih budžetskih alokacija za finansiranje penzija vojnih žrtava rata i niskih resursa koji se alociraju za socijalnu zaštitu**, što se odražava u činjenici da, prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, civilnim žrtvama rata i porodicama s djecom, civilne žrtve rata Federacije BiH dobijaju samo 20% penzije koje dobijaju vojne žrtve rata.<sup>32</sup> Stoga je Komitet ESCP-a apelirao da država članica pri rješavanju pitanja siromaštva **prioritetno osigura pružanje odgovarajuće socijalne pomoći pojedincima i grupama koje žive ispod linije siromaštva**. Nadalje, ESCP apelira da se učinak zakona i politika na ekonomska, socijalna i kulturna prava takvih pojedinaca i grupa procjenjuje na osnovu redovno ažuriranih podataka, razvrstanih prema spolu, starosti, etničkoj pripadnosti, socijalnom statusu i drugim relevantnim kriterijima, te da se s tim ciljem usvoje i provedu djelotvorni kontrolni mehanizmi. U tom smislu ESCP upućuje državu članicu na Izjavu o siromaštvu i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a koju je usvojio 4. maja 2001.<sup>33</sup>

## 2.2. ZAKONODAVNI INSTITUCIONALNI OKVIR U BiH

Penzijsko-invalidski sistem osiguranja u BiH je **Bizmarski tip sistema**. Ostvarivanje prava na penzijske beneficije **uslovljeno je uplatom doprinosa**, ali visina penzije zavisi od penzijske osnovice koja se određuje na osnovu (preračunate) visine plaće u periodu osiguranja i akumuliranih godišnjih obračunatih stopa. Za zaposlene osobe učešće u sistemu je obavezno, a sistem je organiziran kao autonoman izvanbudžetski fond.

Finansiranje sistema odvija se putem obaveznih doprinosa za socijalno osiguranje, koji su **proporcionalni platnoj osnovici**. Pokrivenost osiguranjem za zaposlene je potpuna zahvaljujući obaveznom uključivanju. Za samozaposlene, pokrivenost je manja od 100%, jer oni mogu biti dobrovoljno uključeni u sistem. Za samozaposlene koji ispunjavaju zakonski propisane zahtjeve uključivanje u sistem osiguranja je, također, obavezno.

Penzijski sistem pokriva rizik od: **starosti, nesposobnosti, invalidnosti i smrti osigurane osobe**. Sva četiri rizika finansirana su kroz plaćanje jedinstvenog doprinosa. Finansiranje penzijskog sistema je tipa PAYG (Pay As You Go – u slobodnom prijevodu «tekuće finansiranje»). Osim doprinosa, postoje neki ograničeni izvori finansiranja, poput budžetskih transfera (u Republici Srpskoj) i ograničeni prihodi od pružanja usluga (takse za izdavanje potvrda). Iako su oba entitetska fonda penzijskog osiguranja dio javnog finansijskog sistema, oni nisu dio trezorskog sistema.

U Republici Srpskoj Fond penzionog osiguranja je u posjedu kapitala i udjela u nekim preduzećima, kao rezultat procesa privatizacije u RS-u. Međutim, penzijski fond još nije aktivan na finansijskim tržištima.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> E/C.12/BiH/CO/1, Zaključne napomene Komiteta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, tačke 39. i 40.

<sup>33</sup> E/C.12/BiH/CO/1, Zaključne napomene Komiteta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, tačka 45.

<sup>34</sup> Projekt tehničke pomoći socijalnom osiguranju – SITAP, Komponenta 1: okvir razvojne politike za socijalno osiguranje, potkomponenta 1.5f: savjetnik za penzijsku politiku, konsolidirani izvještaj, str. 2.

Tri zajednička glavna cilja koja se odnose na osiguranje penzija (socijalni sistem) su:

- **finansijska održivost penzijskog sistema,**
- **adekvatnost/primjerenost penzija (odgovarajući nivo penzija),**
- **modernizacija penzijskog sistema.**<sup>35</sup>

Penzijski sistem u BiH je **finansijski održiv**. Održivost se postiže tako što zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju veže isplatu penzija za raspoloživa sredstva. Međutim, i taj sistem može postati manje održiv u slučaju rasta plaća i dohodaka, ukoliko broj aktivnih osiguranika ostane isti, a broj penzionera se poveća. Osim toga, ono što, također, može narušiti održivost sistema jeste starenje populacije u BiH.

Istovremeno, **adekvatnost/dostatnost penzija je sve kritičnija** zato što nizak nivo penzija stvara društvenu percepciju nepravde, i to zato što penzije, ali i druga davanja, treba da osiguravaju takve prihode za stanovnike u starosti da ne generiraju siromaštvo ili osjećaj društvene isključenosti i marginaliziranosti.

**Modernizacija**, a koja treba da osigura pristupačnost sistema građanima, **jeste samo djelimično realizirana**, jer, ipak, neke grupe stanovništva, kao samozaposleni, novopridošli na tržište rada, ili vlasnici malih biznisa, smatraju ovaj sistem veoma teško prihvatljivim zbog njegovog sadašnjeg fiskalnog opterećenja i slabe perspektive. To je jedan od glavnih razloga zašto mora biti napravljena modernizacija bosanskohercegovačkog penzionog sistema.<sup>36</sup>

U BiH ima gotovo **šest stotina hiljada korisnika penzijskih prava**. Blizu 60% ukupnih penzijskih naknada osigurava Federacija BiH, a gotovo 40% Republika Srpska. Udio penzionera u ukupnom stanovništvu je isti u oba entiteta, dakle **jedna osmina (12.5%) ukupne populacije**.<sup>37</sup>

Pri ostvarivanju prava na penziju, često se kao problem ističe postojanje korisnika **tzv. povlaštenih ili beneficiranih penzija**. S ciljem razumijevanja statusa i prava ove kategorije, potrebno je dati objašnjenje ko su korisnici ovih penzija. Tako su osiguranici koji ostvaruju pravo na penziju pod povoljnijim uslovima osobe kojima se penzijski staž računa s uvećanim trajanjem, osobe koje imaju poseban staž (učešće u oružanim snagama), kao i osobe koje su ostvarila penzijsko pravo pod povoljnijim uslovima na osnovu odluka vlade ili drugih propisa (tzv. izuzetne penzije i sl.).

Što je penzijski sistem **univerzalniji**, to teže odgovara svakoj specifičnoj situaciji koja se može javiti kod pojedinih osiguranika ili grupa osiguranika. Univerzalnost je karakteristika sistema kojom se **osigurava izjednačenost obaveza**, ali bi trebalo obezbijediti i **izjednačenost prava** koje pruža sistem. Izjednačenost obaveza znači isto opterećenje za ista prava, što znači da obaveze onih koji imaju veća

<sup>35</sup> Adequate and Sustainable Pensions, Joint Report by the Commission and the Council, European Communities, 2003.

<sup>36</sup> Projekt tehničke pomoći socijalnom osiguranju SITAP, Komponenta 1: Okvir razvojne politike za socijalno osiguranje; Potkomponenta 1.5F: SAVJETNIK ZA PENZIONU POLITIKU, KONSOLIDIRANI IZVJEŠTAJ, STR. 8.

<sup>37</sup> Idem, str. 14.

prava moraju biti veće od općevažećih u sistemu. Isto važi i za prava i/ili beneficije iz osiguranja. Svim osiguranim osobama prava moraju biti izjednačena i moraju ih ostvarivati pod istim uslovima. Izjednačenje prava i obaveza osiguranika preduslov je za ostvarenje principa solidarnosti osiguranika.

Penzijski sistemi u BiH **utemeljeni su na principima solidarnosti**, te zbog toga u principu penzija koje su ostvarene pod povoljnijim uslovima ne bi moglo ni biti. Međutim, pošto su ti sistemi proizašli iz jugoslavenskog okvira u kome su specifičnosti pojedinih zanimanja i položaja bile uključene u jedinstveno uređenje, i u BiH ima osiguranika koji su ostvarili uslove na penziju pod povoljnijim uslovima za koje se plaćaju veće stope doprinosa.

Oba entiteta osiguravaju **veća invalidska prava** kroz sistem socijalnog osiguranja za ratne veterane nego za redovne radnike, kao i kroz dodatna sredstva za ratne veterane, naročito ratne vojne invalide. U BiH nije napravljeno ujednačavanje prava (means testing) za ratne veterane. Kao posljedica mogu se javiti osobe koje dobivaju prava i iz socijalnog osiguranja i kroz program pomoći veteranima.<sup>38</sup>

### 2.2.1. Ustavni okvir

**Ustav BiH** ima maksimalan stepen priznanja prava izražen u članu II. Ljudska prava i osnovne slobode u kojem se naglašava da je Ustav BiH dalekosežan dokument koji obavezuje na “najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.”<sup>39</sup> Nadalje, Ustav nalaže da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) i njeni protokoli u BiH **moraju direktno primjenjivati i moraju imati prioritet nad svim ostalim zakonima**,<sup>40</sup> a osnovna ljudska prava, kao katalog, navode se u posebnom stavu.<sup>41</sup> Aneks I. navodi Dodatne sporazume o ljudskim pravima, koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, a među njima su svi dokumenti Ujedinjenih naroda (UN). Član II. 4. Ustava regulira da je **država dužna osigurati svim osobama uživanje prava i sloboda predviđenih Ustavom ili međunarodnim sporazumima** navedenim u Aneksu I. uz Ustav BiH i to bez diskriminacije po bilo kojem osnovu.

**Ustav Federacije BiH** na sličan način kao i Ustav BiH osigurava primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava, te u svom aneksu inkorporira 28 različitih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Kao i u Ustavu BiH, svi inkorporirani međunarodni instrumenti imaju istu pravnu snagu kao i druge ustavne odredbe, a među tim dokumentima nalazi se i *Konvencija o pravima djeteta*.

Prema članu 2 (Dio II. Ljudska prava i osnovne slobode), Federacija BiH mora osigurati **najviši nivo međunarodno priznatih prava i sloboda garantiranih dokumentima navedenim u Aneksu**. Ustav Federacije BiH čak daje prioritet međunarodnim instrumentima ljudskih prava u odnosu na domaće zakonodavstvo na način da će u slučaju: *neslaganja međunarodnih ugovora ili sporazuma s federalnim zakonodavstvom prevagnuti ugovor ili sporazum*.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Ustav BiH, član II. “Ljudska prava i osnovne slobode”, stav 1.

<sup>40</sup> Idem, član II (2)

<sup>41</sup> Idem, član II (3)

<sup>42</sup> Ustav Federacije BiH, Amandman XVIII.

**Ustav Republike Srpske** je zadržao formu Ustava SFRJ tako da, umjesto pozivanja na međunarodne standarde ljudskih prava, Ustav RS daje katalog prava koja se Ustavom štite. Ova forma jasnije definiše prava, koja su samim tim građanima prepoznatljiva i dostupna.<sup>43</sup>

Sa aspekta obaveze osiguranja uživanja i zaštite prava, značajna je odredba člana 48. Ustava RS-a kojom se utvrđuje da se: **prava i slobode zagarrantirane ovim ustavom ne mogu oduzeti ili ograničiti, osigurava sudska zaštita sloboda i prava zagarrantiranih ovim ustavom, te ko se ogriješio o ljudska prava i osnovne slobode zagarrantirane ovim ustavom, lično je odgovoran za to i ne može se pravdati ničijim naređenjem.** Ova odredba značajna je u smislu da se upravo ovim briše linija između privatnog i javnog djelovanja i obavezuje entitet da osigura da pojedinac poštuje i da se ne miješa u uživanje ljudskih prava druge osobe.

U skladu s navedenim, postoji **široka ustavna osnova da se od države, ali i od entiteta, zahtijeva da postupaju u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava** i obavezama preuzetim ratifikacijom ili inkorporacijom relevantnih međunarodnih dokumenata, te da osiguraju prava i zaštitu svim osobama na svojoj teritoriji. Također, iz navedenih ustavnih odredbi nedvosmisleno proizlazi da postoji ustavnopravna obaveza zakonodavca da zakoni koje donosi moraju biti u skladu s inkorporiranim i ratificiranim međunarodnim dokumentima, te s općim pravilima međunarodnog prava.

## 2.2.2. Zakonodavni okvir

Prema Dejtonskom mirovnom sporazumu, penzijsko-invalidsko osiguranje regulirano je na entitetskom nivou te nema državnog nivoa penzijsko-invalidskog osiguranja. Ipak, Ministarstvo civilnih poslova BiH uspostavilo je Odsjek za socijalnu zaštitu i penzije.<sup>44</sup>

**Zakoni kojima se regulira penzijsko-invalidsko osiguranje u Federaciji BiH** su: Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju,<sup>45</sup> Zakon o doprinosima,<sup>46</sup> Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja,<sup>47</sup> Zakon o poreskoj upravi FBiH.<sup>48</sup> Osim ovog, postoje neki zakoni i interni propisi koji se, također, odnose na penzijsko-invalidski sistem osiguranja u FBiH, tako se Zakonom o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja<sup>49</sup> i Statutom Federalnog zavoda<sup>50</sup> uređuju osnove organizacije Federalnog zavoda.

<sup>43</sup> Katalog prava uključuje: pravo na život; pravo na slobodu i sigurnost osobe; pravo na ljudsko dostojanstvo, fizički i moralni integritet, privatnost, privatni i porodični život; slobodu od mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja; jednaku zaštitu prava; pravo na pravedno suđenje u krivičnom postupku; slobodu kretanja; pravo na povjerljivost ličnih podataka; zdravstvenu zaštitu; zabranu diskriminacije; zabranu prinudnog rada.

<sup>44</sup> Odsjek za socijalnu zaštitu i penzije formiran je u okviru Sektora za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije Ministarstva civilnih poslova BiH.

<sup>45</sup> Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju FBiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09.

<sup>46</sup> Zakon o doprinosima Federacije BiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06 i 19/08.

<sup>47</sup> Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, „Službene novine Federacije BiH“, broj 42/04.

<sup>48</sup> Zakon o poreskoj upravi FBiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02 i 28/04.

<sup>49</sup> Zakon o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja, „Službene novine Federacije BiH“, br. 32/01 i 18/05.

<sup>50</sup> Statut Federalnog zavoda PIO/MIO, „Službene novine Federacije BiH“, broj 38/03.

**Zakoni kojima se regulira penzijsko-invalidsko osiguranje u RS-u su:** Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju,<sup>51</sup> Zakon o doprinosima<sup>52</sup> i Zakon o poreskoj upravi RS.<sup>53</sup>

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju „uređuje stjecanje, ostvarivanje i prestanak prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.<sup>54</sup> Prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja su **neotuđiva, lična, materijalna i ne mogu se prenositi na druge osobe, niti mogu zastarjeti**, ne mogu se oduzeti, smanjiti niti ograničiti, osim slučajeva predviđenih ovim zakonom.<sup>55</sup> Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje predviđa osiguranje za slučaj invalidnosti, smrti i starosti. Prema članu 2. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH i članu 2. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja su **pravo na starosnu, invalidsku, porodičnu penziju**. Članom 72. Zakona FBiH propisuju se **zagarantirana penzija i najniža penzija**, dok se članom 50. stav 4. propisuje da starosna penzija sa svim dodacima pri određivanju ne može iznositi više od iznosa prosječne plaće isplaćene u decembru prethodne godine, uvećane dva puta, usklađene za procent porasta u godini u kojoj se određuje starosna penzija.<sup>56</sup> Istovjetna je odredba člana 90. Zakona RS prema kojem starosna penzija, za puni penzijski staž propisan ovim zakonom, ne može biti niža od prosječne penzije u RS-u isplaćene za decembar prethodne godine, dok najniža penzija ne može biti niža od 50% prosječne penzije u RS-u isplaćene za decembar prethodne godine.

**Zakon o doprinosima**<sup>57</sup> uređuje sistem obaveznih doprinosa, kao osnovnih instrumenata za finansiranje obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja od nezaposlenosti. Zakon je predvidio i da obračun, obustavu i uplatu doprinosa za obveznike doprinosa, vrši isplatioc plaće i drugih ličnih primanja, i to mjesečno, odnosno prilikom svake isplate,<sup>58</sup> dok kontrolu obračuna i uplate doprinosa vrši Poreska uprava FBiH i Finansijska policija, svako iz svog domena.<sup>59</sup> U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima<sup>60</sup> utvrđeno je da u slučaju neplaćanja doprinosa u roku, nadležna poreska uprava donijet će rješenje o prinudnoj naplati i da nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem doprinosa iz plaće i na plaću provodi Poreska uprava FBiH. Navedenim izmjenama i dopunama zakona propisano je i da evidencije o obračunatim i uplaćenim doprinosima iz plaća i na plaće vodi organizaciona jedinica poreske uprave na čijem području se nalazi sjedište isplatioca - pravne osobe i fizičke osobe koja samostalno obavlja djelatnost.

<sup>51</sup> Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju Republike Srpske, „Službeni list Republike Srpske“, br. 32/00, 40/00, 37/01, 32/02, 40/02, 47/02, 110/03, 67/05.

<sup>52</sup> Zakon o doprinosima Republike Srpske, „Službeni list Republike Srpske“, br. 51/01, 96/03, 128/06, 120/08

<sup>53</sup> Zakon o poreskoj upravi Republike Srpske, „Službeni list Republike Srpske“, br.: 112/07, 22/08, 34/09.

<sup>54</sup> Član 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH i član 3. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske.

<sup>55</sup> Član 3. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH i član 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske.

<sup>56</sup> Penzijski sistem u FBiH ima zakonom utvrđen maksimalni iznos penzije.

<sup>57</sup> Član 1. Zakona o doprinosima Federacije BiH.

<sup>58</sup> Idem, član 11.

<sup>59</sup> Idem, član 14.

<sup>60</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima, „Službene novine Federacije BiH“, broj 19/08.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju<sup>61</sup> predviđeno je da osiguranik ima pravo tužbom pred nadležnim sudom pokrenuti postupak protiv poslodavca ako mu on ne uplati doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje u skladu sa Zakonom.

**U BiH postoje različite osnovice za obračun doprinosa unutar entiteta.** Zbog nejednakog finansijskog položaja penzijskih fondova u entitetima postoje i **različiti koeficijenti za isplatu penzija**, što uzrokuje znatne razlike u nivou penzija među penzionerima koji su svoja prava na penziju ostvarili pod istim uslovima, a danas žive u različitim entitetima.

Osim dva entiteta, BiH ima i Brčko Distrikt, koji je uspostavljen kao državni distrikt Specijalnom međunarodnom arbitražnom odlukom 1998. godine.<sup>62</sup> U početku su postojala nastojanja da se uspostavi poseban penzijski fond Brčko Distrikta BiH. Međutim, analiza je pokazala da je uspostavljanje posebnog penzijskog fonda za sedam hiljada zaposlenih ekonomski neodrživo, te je kao rješenje utvrđena mogućnost da zaposleni odaberu jedan od dva entitetska fonda u kojem će biti registrirani kao osiguranici u sistemu penzijsko-invalidskog osiguranja. Primjena ovog rješenja za posljedicu ima razlike u cijeni rada: dva zaposlenika koji su odabrali različite fondove, iako imaju istu neto plaću, predstavljaju različite cijene rada za poslodavca radi različitih metoda obračuna doprinosa i različitih stopa doprinosa u dva entitetska penzijska sistema. Isti problem pojavljuje se u svim institucijama na državnom nivou, kao kod Centralne banke BiH, ministarstava na državnom nivou, agencija, institucija itd.

### 2.2.3. Institucionalni okvir

Prema članu III. Ustava BiH<sup>63</sup>, **socijalna zaštita ne spada u direktnu nadležnost BiH**, već je u nadležnosti entiteta, dok je u Federaciji BiH podijeljena između Federacije i kantona.

U Federaciji BiH ključni subjekti koji su zaduženi za oblast politike i administracije socijalnog osiguranja su: Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo finansija, Poreska uprava FBiH, Federalni zavod za zapošljavanje, Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, Federalni zavod za zdravstveno osiguranje i reosiguranje.

#### 2.2.3.1. Institucionalni okvir u FBiH

##### **Federalno ministarstvo rada i socijalne politike**

U ovom izvještaju pažnja je posvećena nadležnosti Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje i Poreske uprave FBiH. Nadležnost **Federalnog ministarstva rada i socijalne politike** obuhvata: rad, politiku rada i zapošljavanja, penzijsko i invalidsko osiguranje, međunarodne konvencije u skladu sa Ustavom BiH, ugovore i bilateralne sporazume iz oblasti rada i zapošljavanja kao i socijalnu sigurnost i solidarnost. Pri tome treba imati na

<sup>61</sup> Član 3., Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju, „Službene novine Federacije BiH“, broj 59/06.

<sup>62</sup> Za više pojedinosti o Brčko Distriktu BiH pogledajte [www.brcko.org](http://www.brcko.org) i srodne linkove.

<sup>63</sup> Ustav BiH, član III. Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.

umu da je u okviru ovog ministarstva uspostavljen **Sektor za penzijsko i invalidsko osiguranje i međunarodnu regulativu socijalnog osiguranja**.<sup>64</sup>

U segmentu penzijsko-invalidske zaštite, Ministarstvo je odgovorno za provođenje nadzora nad provođenjem odluka visokog predstavnika za BiH o izmjeni o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH,<sup>65</sup> odluka visokog predstavnika za BiH o Zakonu o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH,<sup>66</sup> Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH,<sup>67</sup> Zakona o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH,<sup>68</sup> Zakona o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH<sup>69</sup>, Zakona o doprinosima FBiH.<sup>70</sup>

U slučajevima kada navedeni zakoni eksplicitno ne utvrđuju nadležnost Ministarstva za provođenje nadzora nad primjenom zakona iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, ova obaveza je u nadležnosti Vlade FBiH, u skladu sa Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim organima federalne uprave.<sup>71</sup>

### **Vlada FBiH**

Nadalje, **Zakon o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** daju nadležnost Vladi da: imenuje 11 članova Upravnog odbora Zavoda PIO, odobri stope doprinosa na prijedlog Zavoda PIO, imenuje predsjedavajućeg i članove Nadzornog odbora Zavoda PIO, imenuje ili razrješava direktora i zamjenika direktora Zavoda PIO, odobri iznos finansijskih sredstava koja se dodjeljuju administrativnoj službi Zavoda PIO, odobri najnižu osnovicu za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje.

**Zakon o matičnoj evidenciji**<sup>72</sup> daje nadležnost Ministarstvu da odobri metode, šifre i obrasce za upotrebu od Zavoda PIO kada vodi svoju matičnu evidenciju o osiguranicima, obveznicima uplate doprinosa i korisnicima.

### **Federalni zavod penzijsko-invalidskog osiguranja**

Nadležnost Zavoda PIO je definirana nizom zakona.<sup>73</sup> Tako **Zakon o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH** utvrđuje da je Zavod PIO nadležan da: provodi i upravlja sistemom obaveznog i dobrovoljnog penzijskog i invalidskog osiguranja, uključujući isplate penzija i održavanje baze podataka obveznika uplate doprinosa i korisnika, obavlja svoje poslovanje javno, vrši naplatu

<sup>64</sup> Mandat Federalnog ministarstva rada i socijalne politike regulirana je: Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim organima federalne uprave („Službene novine Federacije BiH“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06), Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05), Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Federalnog ministarstva rada i socijalne politike.

<sup>65</sup> Odluka visokog predstavnika za BiH o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH, broj:57/00, od 12. 11. 2000.

<sup>66</sup> Odluka o Zakonu o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH, broj 56/00, od 12. 11. 2000.

<sup>67</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH.

<sup>68</sup> Zakon o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH.

<sup>69</sup> Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH.

<sup>70</sup> Zakon o doprinosu FBiH.

<sup>71</sup> Zakon o federalnim ministarstvima i drugim organima federalne uprave („Službene novine Federacije BiH“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06).

<sup>72</sup> Član 28.

<sup>73</sup> Odluka Ureda visokog predstavnika o izmjeni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakon o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, Zakon o doprinosima.



doprinosu za socijalno osiguranje, zaključuje ugovore s Fondom PIO Republike Srpske, da se organizira na kantonalnom nivou, podnosi godišnje izvještaje Parlamentu, obavlja specifične procese u svakoj kantonalnoj službi i u sjedištu, traži odobrenje Vlade za svoje administrativne troškove, priprema statut koji uređuje svakodnevni rad Zavoda PIO, traži odobrenje Parlamenta za svoj statut, razmatra prilagođavanje penzija svaki mjesec. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** u svojim čl. od 92. do 133. utvrđuje nadležnost Zavoda.

Istovremeno, **Zakon o matičnoj evidenciji** daje nadležnost Zavodu PIO da: vodi bazu podataka o osiguranim osobama, obveznicima uplate doprinosa i korisnicima prava, vrši registraciju svih osiguranih osoba i obveznika uplate doprinosa, vrši registraciju svih korisnika prava penzija, dodjeljuje registracione brojeve osiguranim osobama, dodjeljuje registracione brojeve obveznicima uplate doprinosa, vrši odjavu osiguranih osoba i obveznika uplate doprinosa u slučaju prestanka radnog odnosa ili prestanka vršenja određene aktivnosti, vrši evidenciju promjene podataka osiguranih osoba (zaposlenih) i obveznika uplate doprinosa, prikuplja godišnje podatke (putem filijala Zavoda PIO) o plaći i stažu osiguranja za osiguranika i uplaćene doprinose po osiguranim osobama (zaposlenim) za prethodnu kalendarsku godinu, ažurira svu evidenciju i podatke o doprinosima u okviru specifičnih vremenskih ograničenja, arhivira bazu podataka evidencije i vodi te podatke u periodu između 10 i 30 godina zavisno od vrste evidencije, odredi novčane kazne za osobe koje podnesu prijavu na vrijeme ili koje ne čuvaju tražene podatke o radu/plaći.

### **Poreska uprava**

**Zakon o matičnoj evidenciji** ne spominje ulogu poreske uprave, iako ona također ima odgovornost da vrši registraciju obveznika uplate doprinosa, posebno s obzirom na izmjene Zakona o doprinosima.

**Poreska uprava FBiH** je izvršni organ Ministarstva finansija, a koji prema odredbama Zakona o poreskoj upravi ima širok spektar odgovornosti u vezi s doprinosima za socijalno osiguranje.<sup>74</sup> Ove odgovornosti uključuju: registraciju poreskih obveznika; dodjeljivanje poreskog identifikacionog broja poreskim obveznicima; naplatu doprinosa, vođenje evidencije o obveznicima uplate doprinosa i poreskim obveznicima, reviziju, inspekciju i kontrolu, procedure prinudne naplate i krivično gonjenje neplatiša itd. Ovaj zakon eksplicitno navodi da, ako postoji sukob u odredbama s drugim zakonima, onda zakon o poreskoj upravi ima prioritet.

**Zakon o doprinosima** nadležnost Poreske uprave u vezi s doprinosima koji se uplaćuju za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti definira na način da utvrđuje: osobe koje se smatraju obveznicima uplate doprinosa; ko ispunjava uslove za plaćanje doprinosa; osnovicu prihoda prema kojoj se obračunavaju doprinosi; stopu plativih doprinosa; ko je odgovoran za naplatu doprinosa; kada su doprinosi plativi; kada i kako često obveznici uplate doprinosa treba da podnesu prijave o plaćenim doprinosima Poreskoj upravi; da je Poreska uprava odgovorna za kontrolu obračuna i naplatu doprinosa (član 14.) i da je Poreska uprava odgovorna da utvrdi da li je ili nije obveznik uplate doprinosa platio doprinose na vrijeme.

<sup>74</sup> Glavni zakoni kojima se utvrđuje nadležnost Poreske uprave u sferi politike/administracije socijalnog osiguranja su: Zakon o poreskoj upravi, "Službene novine Federacije BiH", br. 33/02, 28/04, Zakon o upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine, "Službene novine Federacije BiH", br. 28/97 i 26/00, i Zakon o doprinosima, "Službene novine Federacije BiH", br. 35/98, 54/00, 16/01 i 1/02.

### 2.2.3.2. Institucionalni okvir u RS

U RS -u ključni subjekti koji djeluju u oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja su: Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Ministarstvo finansija RS, Poreska uprava RS, Fond penzijsko-invalidskog osiguranja RS, Fond za zdravstveno osiguranje RS, te Zavod za zapošljavanje RS.

Kako su Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Fond penzijsko-invalidskog osiguranja i Poreska uprava RS nadležni za pitanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja, to je fokus u ovom izvještaju usmjeren na funkcioniranje ovih institucija.

#### **Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite**

Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite obavlja upravne i druge stručne poslove u oblasti rada, a što uključuje: zapošljavanje, zaštitu na radu, privremeno zapošljavanje radnika u inozemstvu u koordinaciji s nadležnim ministarstvom BiH, međunarodne konvencije rada, privremeno zaposlenih u inozemstvu i poslove u vezi s njihovim povratkom i zapošljavanjem. Osim nadležnosti u oblasti radnih odnosa, Ministarstvo je nadležno i za zaštitu boraca, ratnih i mirnodopskih vojnih invalida i civilnih žrtava rata. U oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja, Ministarstvo je nadležno za prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja za sve oblike rada i u okviru Ministarstva je uspostavljeno **Odjeljenje za penzijsko i invalidsko osiguranje**.<sup>75</sup>

#### **Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS-a**

Odlukom Narodne skupštine Republike Srpske od 20. juna 1992.,<sup>76</sup> uspostavljen je Javni fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS, a Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju RS naziv je izmijenjen u Fond za penzijsko-invalidsko osiguranje RS.

Fond vodi evidenciju i vrši kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju RS<sup>77</sup> određuje se da Fondom upravlja Upravni odbor koji se sastoji od devet članova, od kojih se pet imenuje među osiguranicima, a četiri među korisnicima penzije. Vlada RS-a imenuje članove i predsjednika Nadzornog odbora, dva osiguranika, i jednog korisnika penzije putem javnog konkursa prema postupku propisanom Zakonom na period od četiri godine. Direktora Fonda imenuje i razrješava Vlada putem javnog konkursa, prema postupku propisanom Zakonom. Vladi RS-a dostavlja se godišnji plan i program rada i godišnji izvještaj. Mandat Fonda PIORS-a obuhvata predlaganje stopa doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje. Sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju, u skladu sa Zakonom, osigurane osobe, poslodavci i Republika Srpska.

#### **Poreska uprava RS**

Poreska uprava RS osnovana je krajem 2001. godine Zakonom o poreskoj upravi, a nalazi se pod ingerencijom Ministarstva finansija Republike Srpske. Zakonom o poreskoj upravi njoj je data nadležnost da provodi sve poreske zakone. Ovim zakonom uveden je princip samoprijavlivanja, što znači da je

<sup>75</sup> Zakon o ministarstvima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 70/02, 33/04, 118/05, 33/06).

<sup>76</sup> Odluka Narodne skupštine RS, broj: 102-1464/93 od 30. decembra 1993. godine.

<sup>77</sup> „Službeni list Republike Srpske“, broj: 106/05, 20/07, 33/08, 1/09, 71/09, 106/09, 118/09.

zakonska obaveza poreskih obaveznika da sami prijave svoje obaveze Poreskoj upravi na način i u rokovima propisanim Zakonom. Osnovni zadatak Poreske uprave je da dosljedno, nepristrasno i efikasno prikuplja javne prihode.

Rad Poreske uprave RS reguliran je prema Zakonu o poreskoj upravi RS<sup>78</sup> i drugim zakonima.

**Vođenje matične evidencije** regulirano je odredbama čl. 44.-74. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, prema kojem je Fond PIORS zadužen da vodi matičnu evidenciju, o osiguranicima, obveznicima uplate doprinosa i korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Propisuje se način unošenja podataka u jedinstvenu matičnu evidenciju, koji se podaci unose, potom kako se ustrojavaju i vode matične evidencije itd.

---

<sup>78</sup> Zakon o poreskoj upravi RS, „Službeni glasnik RS“, br. 112/07, 22/08, 34/09.

### III. SITUACIJSKA ANALIZA

#### 3.1. PREDMETI ZAPRIMLJENI U INSTITUCIJI OMBUDSMENA

Prema statističkoj evidenciji Institucije ombudsmena, u oktobru 2010. godine u bazi Institucije ombudsmena bilo je registrirano ukupno **2525 predmeta iz 2010. godine**, a od čega su se **142 predmeta** odnosila na pravo na penziju. Međutim, u ovu kategoriju ne spadaju slučajevi gdje su se podnosioci žalbi obratili Instituciji ombudsmena radi zaštite svog prava na penziju, a za koje su već pokrenuti sudski postupci. Naime, ova kategorija predmeta se u bazi podataka Institucije ombudsmena evidentira odvojeno, jer se kao označeni potencijalni kršilac prava u takvim slučajevima pojavljuju sudovi, a kao razlog kršenja najčešće se navodi dužina trajanja postupka pred sudovima. Do oktobra 2010. godine Institucija ombudsmena okončala je **55 predmeta od** ukupnog broja zaprimljenih predmeta, a najčešći razlog zatvaranja predmeta je navedena činjenica **da su stranke pravo na penziju ostvarile u toku intervencije Institucije ombudsmena**. Ovo je posebno karakteristično za slučajeve gdje su podnosioci žalbe podnijeli zahtjev za ostvarivanje prava na penziju, a postupak donošenja odluke od nadležnog organa trajao je neprimjereno dugo.

Prikaz žalbi zaprimljenih prema uredima Institucije ombudsmena, te rezultat nakon postupanja Institucije ombudsmena dat je u tabeli br. 1.

Tabela br. 1

Ured	Ukupan broj zaprimljenih žalbi	Broj riješenih žalbi	Broj žalbi u postupku rješavanja
Banja Luka	45	19	26
Brčko	22	14	8
Livno	10	5	5
Mostar	3	2	1
Sarajevo	62	15	47
<b>Ukupno:</b>	<b>142</b>	<b>55</b>	<b>87</b>

Struktura žalbi koje su još u radu u Instituciji ombudsmena, a prema vrsti povrede prava data je u tabeli br. 2.

**Tabela br. 2**

Ured	Koeficijent za isplatu penzije	Neuplaćivanje doprinosa / neuvezivanje staža	Rad u bivšoj SFRJ	Odredbe sporazuma entitetskih fondova	Dužina postupka	Ostalo
Banja Luka <sup>79</sup>	3	1	5	1	7	9
Brčko <sup>80</sup>		1	2		4	1
Livno <sup>81</sup>			1		1	3
Mostar <sup>82</sup>		1				
Sarajevo <sup>83</sup>	7	10	6	3	5	16

Struktura predmeta razvrstanih po uredima i vrsti povrede prikazana je u tabeli br. 3.

**Tabela br. 3**

Ured	Koeficijent za isplatu penzije	Neuplaćivanje doprinosa / neuvezivanje staža	Rad u bivšoj SFRJ	Odredbe sporazuma entitetskih fondova	Dužina postupka	Ostalo
Banja Luka	5	0	1	0	6	7
Brčko	3	1	1		7	2
Livno		1	2		1	1
Mostar	1					1
Sarajevo	1	1	5		3	5

## 3.2. KONSULTATIVNI SASTANCI S RESORNIM MINISTARSTVIMA

U okviru izrade Specijalnog izvještaja, održano je više konsultativnih sastanaka, i to sa: Ministarstvom civilnih poslova BiH, Ministarstvom rada i socijalne politike FBiH, Ministarstvom zdravlja i socijalne zaštite RS i Ministarstvom za rad i boračka pitanja RS. Cilj ovih sastanaka bio je da se prikupe informacije o dostignućima u procesu planiranja i provođenja reforme penzijsko-invalidskog osiguranja,

<sup>79</sup> U ostalo u slučaju predmeta u Uredu Sarajevo spadaju: porodična penzija, izuzetna penzija, nedostatak M4 obrasca, ocjena radne sposobnosti, tražena evidencija o stažu koja nije dostavljena, član 182. ZoR, odnosno priznavanje prava na otpremninu.

<sup>80</sup> U ostalo spadaju: preporuke sudovima da osiguraju izvršenje – pljenidba, beneficirni staž i verifikacija stare devizne štednje.

<sup>81</sup> U ostale spadaju predmeti koji se odnose na isplatu penzije, kao i one koje se odnose na isplatu penzije radi odlaska u inozemstvo, te naknade radi tjelesnog oštećenja.

<sup>82</sup> Ovaj predmet odnosi se na nepostupanje Federalnog zavoda PIO/MIO.

<sup>83</sup> Ostali obuhvataju prijedlog izmjene rješenja, dokup staža, inosporazum s Austrijom, pogrešan osnov penzionisanja, upit o uslovima, upit o uslovima za ostvarivanje starosne penzije, dionice po osnovu rada u firmi, razlika penzije u certifikatima, neisplaćivanje invalidske penzije, nedostatak M4 obrasca, utiče na visinu koeficijenta, odbijen, ne ispunjava uslove za penziju, prestanak isplate penzije, nasljeđivanje penzije, odbijanje od penzije radi isplate kredita, neisplaćivanje penzije zbog nedostavljanja uvjerenja o životu, nepriznavanje beneficiranog radnog staža

posebno sa aspekta realizacije zaključaka svih projekata koji su u protekloj dekadi bili realizirani u BiH, a čiji je cilj bilo pronalaženje najboljeg modela za reformu penzijsko-invalidskog sektora.

### 3.2.1. Ministarstvo civilnih poslova BiH

Konsultativni sastanci s predstavnicima Ministarstva civilnih poslova BiH (MCP)<sup>84</sup> ukazali su na **problem nedovoljne definiranosti** odredbe iz Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine<sup>85</sup>, a prema kojoj ovo ministarstvo u oblasti socijalne zaštite ima **nadležnost koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih organa vlasti i definiranja strategije na međunarodnom planu**<sup>86</sup>. Predstavnicima Ministarstva ukazali su da nadležna entitetska ministarstva ovo ministarstvo doživljavaju samo kao kanal za razmjenu informacija prema međunarodnim subjektima. Istovremeno, ukazano je i na ograničenost ljudskih resursa unutar ministarstva, posebno u sektoru u okviru kojeg je utvrđena nadležnost za koordiniranje pitanja u vezi sa ostvarivanjem prava na penziju. Prema izjavi pomoćnika ministra Damira Dizdarevića, Ministarstvo civilnih poslova BiH nije bilo uključeno u realizaciju SITAP projekta, niti u Ministarstvu znaju kako je projekt bio finansiran i kome je podnesen izvještaj, odnosno kome su odgovarali za svoj rad.

### 3.2.2. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike

Osnov za razgovor s predstavnicima Federalnog ministarstva rada i socijalne zaštite (u daljnjem tekstu: Federalno ministarstvo) bio je nalaz iz Godišnjeg izvještaja Institucije ombudsmena za 2009. godinu. Predstavnicima Ministarstva potvrdili su da su i dalje prisutni problemi na terenu koje je identificirala Institucija ombudsmena, a primjetna su obraćanja građana i Federalnom ministarstvu.<sup>87</sup>

- **Reforma penzijskog sistema**

U Federalnom ministarstvu istakli su da je reforma penzijskog sistema u značajnoj mjeri zasnovana na rezultatima SITAP projekta, koji je, dajući tehničku pomoć socijalnom osiguranju usmjerenu na postizanje efektivnosti i efikasnosti, bio dobra polazna osnova za reformu. Tako je u segmentu penzijsko-invalidskog osiguranja SITAP osigurao da se izvrši analiza postojećeg stanja, koja je predstavljala dobru osnovu za izradu strategije. SITAP je bio fokusiran i na jačanje saradnje između nadležnih tijela iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja iz Federacije BiH i Republike Srpske. Rezultat ovih napora bio je da je sačinjen prvi tekst okvira za strategiju penzijskog sistema i da je bio istovjetan u odnosu na oba entiteta, a bio je usmjeren na jačanje prvog stuba, uvođenje dodatnog trećeg stuba, a drugi stub bio je odvojen i odnosio se na povoljnije penzionisanje i njihovo finansiranje iz budžeta. Sam SITAP projekat bio je

<sup>84</sup> S predstavnicima Ministarstva civilnih poslova BiH održana su dva konsultativna sastanka, i to 12. 10. 2010. sa Zlatkom Horvatom, sekretarom MCPBiH, Draženkom Malićbegović, pomoćnikom ministra u Sektoru zdravstva, i Slavicom Vučić, šeficom Sektora za rad i zapošljavanje. Drugi konsultativni sastanak održan je 26. 10. 2010. s Damirom Dizdarevićem, pomoćnikom ministra u Sektoru za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije, i Lidijom Markotom, šeficom Sektora za socijalnu zaštitu i penzije.

<sup>85</sup> „Služeni glasnik BiH“, broj 5/03.

<sup>86</sup> Ministarstvo civilnih poslova BiH mjerodavno je za obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih organa vlasti i definiranje strategije na međunarodnom planu u oblastima zdravstva i socijalne zaštite.

<sup>87</sup> Sastanak sa Zehrom Novo Osmanović, pomoćnikom federalnog ministra rada i socijalne politike, održan 22. 11. 2010.

podijeljen između zdravstva i penzijskog sistema i to tako da je **60%** sredstava bilo namijenjeno za oblast zdravstva, a **40%** za oblast penzijsko-invalidskog osiguranja. Projektom je izvršen pregled funkcioniranja sistema, ali za sve dalje aktivnosti neophodna je **politička volja**. Strategija penzijskog sistema u Federaciji BiH se u fazi prijedloga nalazi u proceduri i usaglašena je s Udruženjem penzionera/umirovljenika FBiH.

- **Spajanje sistema**

U informatičkom smislu još nije došlo do *de facto* spajanja unutar Fonda PIO/MIO FBiH i još se vode aktivnosti na okončanju ovog procesa. Tako je u 2010. godini Vlada Federacije BiH donijela odluku da nema vanjske podrške (podrške izvan BiH), već se vlasnička i upravljačka prava prenose na ERC ZIP, čime se stvaraju i uslovi za prestanak obavljanja servisnih poslova u firmi u Velikoj Gorici.

- **Statistički podaci**

U BiH je 30. aprila 1992. bilo **416.000 penzionera**, od čega su 2/3 pripale Federaciji BiH, a 1/3 RS, a što je rezultat sporazuma koji su ponudili predstavnici iz Republike Srpske, a odnosi se na član 2., prema kojem osoba treba da ostvaruje pravo na penziju prema mjestu gdje se zatekla. Što se tiče uvođenja jedinstvenog sistema, s ciljem postizanja efikasnije obrade statističkih podataka, u Ministarstvu su mišljenja da će trebati vremena da sistem postane u potpunosti efikasan. Iako će Poreska uprava FBiH preuzeti zaposlenike iz Federalnog zavoda PIO, ljudski resursi mogu predstavljati prepreku, zbog nivoa stručnosti.

- **Beneficirane i vojne penzije**

Govoreći o **beneficiranim penzijama**, pomoćnica ministra ukazala je na to da je Vlada FBiH u 2010. godini isplatila 10 miliona na ime duga Fondu PIO, a osim toga, svoje obaveze prema ovoj kategoriji penzionera uplaćuje redovno. I dalje ostaje 170 miliona konvertibilnih maraka na ime neriješenog duga. Istovremeno, kad je riječ o vojnim penzijama, istaknuto je da postoji različit pristup od Republike Srbije, a koji se ogleda u činjenici da se penzije za vojne penzionere s teritorije Republike Srpske isplaćuju, a što nije slučaj s vojnim penzionerima koji se nalaze na teritoriji FBiH.

- **Problemi zbog provođenja međudržavnih sporazuma**

Problemi koji nastaju kao posljedica provođenja **međudržavnih sporazuma** rezultat su dugotrajnih procesa prikupljanja dokumentacije, a što uključuje potvrđivanje staža na ugovoreni obračun na osnovu obrazaca ugovorenih sporazumima. To je posebno složeno kad se uzme u obzir da je sve bila jedna država – SFRJ i jedno zakonodavstvo, a čijim je raspadom nastalo više zemalja, koje su zbog rata donosile zakone i podzakonske akte kojim je svaka država štitila svoje građane. Zbog toga je uveden institut preračuna penzije, koji je dosta kompliciran i zahtijeva brži i efikasniji rad i bolju organizaciju ljudskih resursa.

### 3.2.3. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS-a

Na konsultativnom sastanku s pomoćnikom ministra u Sektoru za socijalnu, porodičnu i dječiju zaštitu RS<sup>88</sup> utvrđeno je da je Ministarstvo zdravlja i socijalne politike RS zajedno s Ministarstvom rada i boračke zaštite bilo uključeno u proces realizacije projekata SOSAC I i SOSAC II i SITAP, a da je za pitanje ostvarivanja prava na penziju isključivo nadležno Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, bez obzira što se ovo pravo u jednom širekom kontekstu tretira kao socijalno pravo, jer se doprinosi uplaćuju kroz radni odnos. Djelimična upoznatost s projektima SOSAC, SITAP i dr. ukazuju da ovi projekti sa aspekta funkcioniranja nisu dali neke značajnije efekte, a nesporno je da su, s obzirom na to da su realizirani kroz kreditno zaduženje, doveli do zaduživanja budućih naraštaja. Ovi projekti uključivali su i reforme fondova, ali zbog nerazumijevanja penzijskog sistema u BiH i svih specifičnosti problema lokalnih zajednica moglo se pretpostaviti da projekti ne mogu dati značajnije rezultate u praksi.

Kako je socijalna zaštite veoma široka oblast, posebno kad je riječ o starim osobama, onda je nužno posmatrati koncept podrške tim osobama integralno, a jedan dio tog koncepta je svakako i pravo na penziju. Ali, ako se pravo na penziju posmatra u jednom širem kontekstu, a ne samo kao socijalno pravo već i imovinsko, te kao pravo iz radnog odnosa, jer se u toku rada izdvajaju doprinosi, onda se **pravo na penziju mora posmatrati i kao dio strategije ekonomskog razvoja**. Trenutno su fondovi penzijskog osiguranja opterećeni problematikom socijalnih kategorija stanovništva.

### 3.2.4. Ministarstvo za rad i boračko-invalidsku zaštitu RS-a

Konsultativni sastanak s načelnikom Odjeljenja za PIO u Ministarstvu za rad i boračko-invalidsku zaštitu (u daljnjem tekstu: načelnik)<sup>89</sup> ukazao je da u Ministarstvu nemaju saznanja o troškovima projekata kao što su SOSAC I i SOSAC 2, SITAP, niti saznanja ko je i na koji način finansirao ove projekte, stoga je nepoznato i ko je vlasnik rezultata rada ovih projekata. Prilikom izrade Strategije reforme penzijsko-invalidskog osiguranja, a koja je usvojena početkom 2010. godine, u RS su se veoma ograničeno koristili nalazima i rezultatima navedenih projekata.

- **Problem ostvarivanja prava na penziju koji su u Fond PIORS uvedeni u toku rata**

Načelnik je ukazao na problem ostvarivanja **prava na penziju penzionera koji su uvedeni u pravo na penziju u Fond PIORS u toku rata**, a da im je to pravo prethodno bilo priznato od Fonda SRBiH. Isplaćivanje penzija ovim penzionerima u značajnoj mjeri otežava funkcioniranje Fonda PIORS. Stav Ministarstva je da ovim penzionerima treba penzije isplaćivati prema isplatnoj adresi iz 1992. godine. Ministarstvo ne raspolaže tačnim brojem ovih penzionera, niti ima saznanja koliko ih je umrlo i tako

<sup>88</sup> Sastanak s pomoćnikom ministra Ljubom Lepirom održan je 17. novembra 2010. godine.

<sup>89</sup> Dana 18. oktobra 2010. godine, održan je sastanak s Rajkom Plavšićem, načelnikom Odjeljenja za PIO u Ministarstvu za rad i boračko-invalidsku zaštitu RS.



izgubilo status korisnika penzije, što je značajno zbog činjenice da je prosječni period korištenja penzije u BiH između 16 i 17 godina.

- **Privatizirane firme i firme pod stečajem**

U slučaju privatiziranih firmi i firmi koje su pod stečajem iz Ministarstva predlažu **uspostavljanje instituta pojedinačne uplate doprinosa**, a s ciljem zaštite osiguranika. Naime, ukoliko je firma u većinskom vlasništvu entiteta, onda bi u tim pojedinačnim slučajevima entitet po javnom pozivu trebalo da izvrši uplatu doprinosa, kako bi osiguranik ostvario pravo na penziju.

Međutim, u praksi je sve više prisutna pojava da se radnici dogovaraju s poslodavcima da budu radno angažirani, ali ne i prijavljeni na penzijsko-invalidsko osiguranje, jer ostvaruju neki drugi izvor primanja po kojem su i osigurani.

- **Informiranje osiguranika o uplatama doprinosa**

Usvajanjem Strategije reforme penzijsko-invalidskog osiguranja i prenošenjem ovlaštenja kontrole uplate doprinosa na Poresku pravu uspostavljen je mehanizam koji treba **da osigura blagovremeno informiranje osiguranika o uplatama doprinosa**. Prema ovom rješenju, Poreska uprava RS od početka ove godine ima obavezu da svim osiguranicima pošalje obavještenje o stanju uplate doprinosa i do juna tekuće godine za prethodnu godinu. Ipak, u Ministarstvu ukazuju i na činjenicu da je ovo sistem koji se tek uspostavlja i da još prolazi kroz fazu „dječijih bolesti“.

- **Nacrt novog zakona o penzionom pravu u RS-u**

U RS je u **procesu izrade novi zakon o pravu na penziju** i intencija zakonskih rješenja usmjerena je ka tome da obaveže Fond PIORS da jednu godinu prije nego što osiguranik ispuni uslove za penzionisanje, pripremi podatke neophodne za donošenje rješenja o utvrđivanju prava na penziju. Na ovaj način bi se ubrzao postupak donošenja rješenja o penziji i eliminirali problemi zbog kojih osiguranici dugo čekaju na penziju, posebno u slučajevima ako je obveznik imao ostvaren radni staž u više država ili u oba entiteta.

### **3.3. KONSULTATIVNI SASTANCI S PREDSTAVNICIMA FONDOVA PENZIJSKO-INVALIDSKOG OSIGURANJA**

#### **3.3.1. Fond penzijsko-invalidskog osiguranja RS-a**

S ciljem analize ostvarivanja prava na penziju, u Republici Srpskoj održan je sastanak s predstavnicima Fonda penzijsko-invalidskog osiguranja Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Fond PIORS).<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Sastanak održan 4. 10. 2010., a pristustvovala je Jasminka Džumhur.

Isplata penzija u Republici Srpskoj vrši se na osnovu jednog propisa, bez obzira na to da li je osnov stjecanja penzije različit, dok su posebna prava definirana kao dopunski kriteriji. Navode kako Fond PIORS počiva na *principu pravičnosti*. Predstavnici Fonda PIORS iznijeli su i kao dilemu da li pitanje osiguranja u posebnim okolnostima treba da bude obaveza iz penzijskog ili invalidskog osiguranja.

Nadalje, u RS postoje određene zablude u javnosti u vezi s koeficijentom, ali, prema stavu predstavnika Fonda PIORS, **koeficijent je jedinstven** i trenutno iznosi 1,6 za sve penzionere, dok je **minimalna penzija koja se isplaćuje iz ovog fonda 160 KM**. Kad je riječ o pristupu podacima za penzionere koji su to pravo ostvarili na teritoriji FBiH, on je omogućen u pojedinačnim slučajevima, uz plaćanje naknade za ovaj podatak u iznosu od 20 KM. Iz razgovora s predstavnicima Fonda RS nije se moglo doći do informacije koliko osoba ostvaruje pravo na penziju iz Fonda RS, kojima je to pravo priznato u toku ratnog perioda, a koje su prije rata to pravo ostvarivale iz Fonda PIO Republike BiH. Prema nekim statističkim evidencijama, prosječni vijek korištenja prava na penziju je između 16 i 16,5 godina. U Republici Srpskoj Strategija reforme penzijskog sistema usvojena je u martu 2010. godine. Iznesen je i podatak da postoje određene zabrinutosti u odnosu na generalno kretanje populacije, prema kojem više građana umire nego što se rađa, što dalekosežno može imati negativne posljedice za održivost ovog sistema.

- **Pitanje uplata doprinosa**

Prelazak nadležnosti za kontrolu uplate doprinosa s Fonda PIO RS na Poresku upravu Republike Srpske dovodi u pitanje efikasnost ovog sistema, posebno u uslovima ako Poreska uprava RS ne preuzme zaposlenike koji su radili na ovim poslovima u Fondu PIO, te ako u Poreskoj upravi RS nije izvršeno dodatno zapošljavanje osoba koje će raditi isključivo na ubiranju ove vrste prihoda. Indikatori ukazuju da Poreska uprava RS, ali i inspekcija rada koja je nadležna za kontrolu firmi koje ne uplaćuju doprinose na penziju, ne prati propise iz oblasti penzijskog osiguranja. Kao primjer navedeno je da **Odlukom Vlade Republike Srpske najniža plaća iznosi 320 KM, a prema Kolektivnom ugovoru 370 KM**. S druge strane, u praksi je primjetno kako **Inspekcija rada RS prihvata obračun i uplatu doprinosa na isplaćenu plaću**, ne vodeći računa da li je ta plaća isplaćena u skladu s Kolektivnim ugovorom i Odlukom Vlade RS. Na ovaj način umanjuju se uplate u Fond PIO RS, ali i oštećuje osiguranik jer mu se na ime doprinosa za PIO uplaćuju manja sredstva od onih koja su utvrđena Zakonom. Ovaj primjer ukazuje **na postojanje uskog tumačenja termina „isplaćena plaća“** od Inspekcije rada, ali i Poreske uprave RS. Nadalje, od predstavnika Fonda PIO istaknuto je da zaposlenici Fonda PIO koji su radili na prijavama, odjavama i kontroli uplate doprinosa (blizu 80 izvršilaca) trenutno isključivo rade na prijavama i odjavama i nisu u potpunosti angažirani.

Ukazano je i na to da je na prelazak naplate doprinosa na Poresku prijavu u velikoj mjeri uticao USAID-ov Elmo projekat.<sup>91</sup> Iako su predstavnici Fonda PIO RS upoznati s projektima na reformi socijalnog sektora, koji uključuju i reformu penzijsko-invalidskog osiguranja, a koji su poznati pod nazivom SOSAC I i SAOAC 2, SITAP<sup>92</sup> (Projekat tehničke pomoći u socijalnom osiguranju), oni nisu upoznati s tim u kojoj se fazi realizacije nalaze zaključci utvrđeni ovim projektima.

<sup>91</sup> USAID-ov ELMO je projekat promoviranja pokretljivosti tržišta rada o razvoju Jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate doprinosa kao rezultat procesa sveobuhvatnih konsultacija s klijentima, institucijama i učesnicima.

<sup>92</sup> Projekat tehničke pomoći socijalnom osiguranju predstavlja četvrti u nizu planiranih projekata čiji je cilj bio pružanje podrške obnove javnog zdravstvenog sistema i uvođenje razvojnih programa, ali je prvi projekt koji je pružio podršku sektoru penzijsko-

- **Prijava-odjava zaposlenih**

Statistički podaci prijave-odjave ukazuju na to da poslodavci ne poštuju rokove, a uglavnom zbog ograničenih resursa inspekcije rada, inspeksijski nadzor nije u dovoljnoj mjeri efikasan.

Istovremeno je pristuna praksa **viktimizacije radnika**. Nakon što inspekcija rada izvrši kontrolu i utvrdi da radnik nije prijavljen, poslodavac, postupajući po rješenju inspekcije rada, izvrši prijavu radnika, a onda nakon kraćeg roka istom radniku da otkaz. Ovo je jedan od razloga zbog kojeg radnici ne prijavljuju svoj rad na crno inspekciji, jer se boje konsekvenci.

Iako su i predstavnici Fonda PIO RS svjesni obaveze obavještanja osiguranika od Fonda PIO o statusu uplata osiguranja minimalno na godišnjem nivou, nažalost, na uspostavi mehanizma informiranja osiguranika nije dovoljno urađeno.<sup>93</sup> U direktnoj vezi s ovim pitanjem je i **pitanje stanja M4 obrazaca**, zbog kojih osiguranici često imaju problem pri ostvarivanju prava na penziju, posebno u slučajevima kada su firme prestale s radom ili su privatizirane ili su otišle u stečaj. Kod prijava i odjava, kao i generalno u procesu ostvarivanja prava na penziju, postoji veliki problem koji se odnosi na nedostatak dokumentacije. Ograničenost ljudskih resursa u Fondu PIORS onemogućava da se ovakva dokumentacija prikuplja po službenoj dužnosti, zbog čega se često od osiguranika traži da sam pribavi i podnese tu dokumentaciju.

### 3.3.2. Fond penzijsko-invalidskog osiguranja Federacije BiH

Imajući u vidu identificirane probleme u vezi s ostvarivanjem prava na penziju, a koje su ombudsmeni za ljudska prava BiH objavili u svom Godišnjem izvještaju o rezultatima rada za 2009. godinu, na sastanku s predstavnicima Fonda za penzijsko/mirovinsko i invalidsko osiguranje FBiH (u daljnjem tekstu: Fond PIO/MIO FBiH) pokušali su se identificirati glavni uzroci zbog čega se stranke žalbama obraćaju Instituciji ombudsmena.<sup>94</sup>

- **Karakteristike funkcioniranja Zavoda PIO/MIO FBiH**

Predstavnici Fonda PIO/MIO FBiH istakli su da je Fond PIO/MIO FBiH definiran kao **strogo formalan sistem**, isključivi su u svom radu, i baziraju se na činjenicama i funkcioniraju prema pravilima procedura a ne prema logici. Navode da, kada bi funkcionirali isključivo na logici, penzioni sistem bi se urušio na tri mjeseca. Stajališta su da je kompleksnost rada Fonda PIO/MIO FBiH u određenom dijelu nepravедna prema građanima, ali isto tako navode da nijednom dosad nisu izgubili spor. Stav predstavnika Fonda PIO/MIO FBiH je da, iako građani u toku svog radnog vijeka izdvajaju sredstva po osnovu doprinosa za penzijsko/mirovinsko osiguranje, pravo na penziju ne može se smatrati imovinskim

---

invalidskog osiguranja. Cilj projekta bilo je jačanje efektivnosti i efikasnosti sistema zdravstvenog i penzijskog osiguranja kroz osiguranje visokokvalitetne tehničke pomoći i obuke za pomoć u provođenju postojećih reformi iza dizajniranje opcija za buduće reforme socijalnog osiguranja, kroz tri osnovne komponente: 1. Komponenta razvoja okvira politike socijalnog osiguranja, 2. Organizacioni menadžment, 3. Podrška provođenju projekta.

<sup>93</sup> Predstavnici Fonda PIO RS istakli su model Švedske, prema kojem osiguranici na početku godine za prethodnu godinu dobiju obavještenje o stanju uplate doprinosa u narandžastoj boji, jer je čak vođeno računa koja boja ima najbolje psihološke efekte kod osiguranika.

<sup>94</sup> Dana 13. septembra 2010. održan je sastanak ombudsmena Jasminke Džumhur i Nine Šeremet s predstavnicima Federalnog zavoda PIO/MIO i to sa Zijadom Krnjićem, generalnim direktorom, Ivanom Rodićem, zamjenikom generalnog direktora, i Nadirom Kovačevićem, savjetnikom.

pravom, već je penzijski sistem u BiH baziran na **međugeneracijskoj solidarnosti**, prvenstveno zato što ne postoji imovinska karta pojedinačno za svakog zaposlenika.

- **Ostvarivanje prava na penziju u slučaju kada je staž ostvaren u različitim republikama bivše SFRJ**

Iz žalbi zaprimljenih u Instituciji ombudsmena primjetno je da najveći problemi nastaju u situacijama kada su za ostvarivanje prava na penziju nadležna dva entiteta i jedna strana država. Predstavnici Fonda PIO/MIO FBiH istakli su da je nesporna činjenica da je **procedura za ostvarivanje prava na penziju duža ako je tražilac penzije radio na različitim teritorijama bivše SFRJ** zato što se za ostvarivanje ovog prava mora osigurati razmjena podataka, a taj proces nekad zahtijeva duži period, jer u zemljama nastalim raspadom SFRJ dokumentacija često nije sređena, posebno u odnosu na firme u kojima su tražioci penzija radili, a neke od firmi su u tranzicionom periodu privatizirane ili su otišle u stečaj.

Kao razlog za žalbu najčešće se navodi činjenica da su penzije građanima manje ako su dio staža ostvarili u drugoj zemlji. Iz Fonda PIO/MIO FBiH navode da su takvi slučajevi posljedica bilateralnih sporazuma s tim državama, prema kojim se podnosiocima staža isplaćuje minimalna penzija za onaj dio staža koji imaju u BiH i dio staža u nekoj drugoj zemlji.

- **Dužina postupka za ostvarivanje prava na penziju**

Dužina postupka za ostvarivanje prava na penziju je, prema mišljenju predstavnika Fonda PIO/MIO FBiH, direktna slabost sistema i posljedica je činjenice da se veliki broj zahtjeva za ostvarivanje prava na penziju, zbog velikog zaostatka, nalazi u postupku rješavanja neprimjereno dugo, a što je posebno karakteristično za kantonalne službe Tuzla i Bihać. Iako su u proteklom periodu preduzimate *ad hoc* mjere u vidu upućivanja dodatnog osoblja iz drugih službi na ispomoć u Tuzlu i Bihać, problem još nije riješen, posebno u Kantonalnoj službi Tuzla.

- **Problem koeficijenata**

U vezi s problemom koeficijenata, predstavnici Fonda PIO/MIO FBiH smatraju da ovaj problem nije u vezi s redovnim nego **beneficiranim penzijama**, čiji je pravni osnov zasnovan na uredbama, a isplaćuje su shodno Zakonu o uštedama<sup>95</sup> kao interventnom zakonu i uredbama. U ovakvim situacijama, Fond PIO/MIO FBiH je ambivalentan, jer je Vlada Federacije BiH ta koja ima obavezu da uplati novac koji će PIO/MIO isplatiti korisnicima beneficirane penzije.

Predstavnici Fonda PIO/MIO FBiH iznijeli su i podatak da 90% isplata čine redovne penzije, te da se iz ovih sredstava pokrivaju i materijalni troškovi Fonda PIO/MIO, a 10% čine tzv. beneficirane penzije. Kontrolu uplate doprinosa će od 1. januara 2011. vršiti Poreska uprava Federacije BiH, a unutar samog sistema Fonda PIO/MIO FBiH o ovom načinu kontrole postoje različita stanovišta. Jedno je stanovište da na ovaj način nedostaje preventivna kontrola, mada je napomenuto da Agencija za bankarstvo bankama u BiH nameće zakonsku obavezu da se ne isplaćuju primanja na ime plaće ako nisu uplaćeni doprinosi, odnosno da su banke dužne da u roku od 24 sata obavijeste nadležnu poresku upravu o ovoj činjenici. Dakle, od 1. januara 2011. bit će uspostavljen **jedinstven sistem evidencije osiguranika**, s namjerom da se unaprijedi uplata doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje u FBiH.

---

<sup>95</sup> Zakon o načinu ostvarivanja ušteda u Federaciji BiH, "Službene novine FBiH", broj 50/09.

- **Neprijavljivanje zaposlenika na PIO/MIO osiguranje**

Fond PIO/MIO FBiH nema statističke podatke o zaposlenicima koji rade a da nisu prijavljeni na PIO/MIO osiguranje, niti raspolaže sveobuhvatnim podacima građana koji su ispunili uslove za penziju a to pravo ne mogu ostvariti, jer su firme u kojima su radili prestale postojati ili nisu uplaćivale doprinose.

U pojedinačnim slučajevima, Fond PIO/MIO nastoji na neki način izvršiti prevenciju tako da prijavu zaposlenika u novu firmu prihvata isključivo kada zaposlenik donese odjavu iz prethodne firme. Nažalost, u praksi postoje i situacije da su firme odjavile zaposlenike u toku rata i da se te firme više nikad nisu aktivirale. Za takve slučajeve predviđa se mogućnost da se zaposlenicima, ako su stekli uslove za penziju po osnovu godina života, osigura ostvarivanje prava na penziju u minimalnom iznosu. Nadalje, ako poslodavac naknadno uplati doprinose, ostavljena je mogućnost usklađivanja penzija s obzirom na uplaćene doprinose. Iz navedenog se može zaključiti da PIO/MIO funkcioniše samo na osnovu onoga što je dokumentirano, dakle na registriranom plaćenom stažu prema PIO/MIO.

### 3.3.2.1. Kantonalna služba Fonda PIO/MIO FBiH u Tuzli

Razlog organiziranja sastanka s predstavnicima Kantonalne službe penzijsko-invalidskog osiguranja u Tuzli (u daljnjem tekstu: Služba)<sup>96</sup> sadržan je u činjenici da se značajniji broj žalbi zaprimljenih u Instituciji ombudsmena odnosio upravo na rad ove službe. Međutim, istovremeno je **primjetno da se svi predmeti uglavnom rješavaju u toku prvog obraćanja Institucije ombudsmena ovoj službi.**

U toku sastanka predstavnici Službe objasnili su da je uzrok neblagovremenog obrađivanja zahtjeva sadržan u činjenici da je ova služba **zaprimila veliki broj zahtjeva za ostvarivanje prava na penziju**, zato što je na ovu teritoriju s teritorije koju danas obuhvata Republika Srpska izbjegao veliki broj građana koji su većinom radili u zemljama nastalim raspadom Jugoslavije. Proces provjere podataka, koji je osnov za utvrđivanje, često se odvija veoma sporo, a što je posljedica nesređenosti evidencija u službama tih zemalja. Postupak se dodatno usložnjava ako je staž ostvaren u više država. S **postojećim ljudskim resursima u ovoj službi, a bez angažiranja dodatnih resursa, nemoguće je riješiti zaostatak koji je evidentan.** U Službi su istakli i činjenicu da je rukovodstvo Fonda PIO/MIO FBiH, ocijenivši ozbiljnost situacije u proteklom periodu, **upućivalo dodatno osoblje iz drugih kantonalnih službi radi ispomoći ovoj službi**, čime se smanjio zaostatak neriješenih predmeta. Prema izjavama predstavnika Službe, većina predmeta koji se nalaze u zaostatku u vezi su s međudržavnom saradnjom. Ovaj zaostatak trenutno je od 4.500 do 5.000 predmeta.

Iz ove službe ukazuju i na problem **sporosti u prikupljanju podataka**, kao i na **problem zastoja na kontroli**, gdje se trenutno nalazi blizu 2.500 predmeta. Nadalje je navedeno kako ovoj službi gravitira gotovo **65.000 penzionera**, što čini 1/5 od ukupnog broja penzionera registriranih u Federaciji BiH.

<sup>96</sup> Sastanak održan s direktorom Kantonalne službe Tuzla, 4. 10. 2010.

### 3.4. KONSULTATIVNI SASTANCI S PREDSTAVNICIMA UDRUŽENJA PENZIONERA

#### 3.4.1. Udruženje penzionera FBiH

Sastanak s predstavnicima Udruženja penzionera Federacije BiH održan je kao dio šireg konsultativnog procesa unutar kojeg se pokušalo dobiti i mišljenje direktnih korisnika prava iz sistema penzijsko-invalidskog osiguranja.<sup>97</sup> Okvir za razgovor bio je nalaz ombudsmena za ljudska prava BiH prezentiran u Godišnjem izvještaju o rezultatima rada za 2009. godinu, ali i individualne žalbe zaprimljene u 2010. godini.

- **Osnovni pokazatelji**

Predstavnici udruženja penzionera iznijeli su i neke osnovne pokazatelje značajne za dobivanje sveobuhvatne slike unutar koje funkcionira penzijski sistem u FBiH, odnosno unutar kojeg osiguranici ostvaruju pravo na penziju.

Zavod PIO/MIO FBiH ima ukupno 910 zaposlenih, od koji će njih 47 od 1. januara 2011. preći da rade u Poresku pravu FBiH, a u Fondu ima čak 10 savjetnika direktora. U Upravnom odboru Zavoda je 11 članova od kojih su 10 predstavnici kantona i jedan predstavnik Saveza udruženja penzionera. Prema izjavama predstavnika Udruženja penzionera, član Upravnog odbora Zavoda u ime Sarajevskog kantona se već dvije godine ne može izabrati zbog političkih uticaja, tako da najveći broj penzionera, a to su penzioneri s područja Sarajevskog kantona, već duže vremena nemaju svog predstavnika u Upravnom odboru Zavoda. Prema stajalištu predstavnika Udruženja penzionera, **politika ima veliki uticaj na kadrovsku strukturu Zavoda**, gdje se često i direktori kantonalnih službi, ali i drugi rukovodioci biraju na osnovu političke podobnosti a ne na osnovu stručnosti i kvalifikacije, a generalno je prisutan nedostatak racionalne organizacije.

- **Statistički podaci**

Prema mišljenju predstavnika Udruženja penzionera, Zavod PIO/MIO FBiH je najveća finansijska institucija, u kojem se godišnje obrće **1 milijarda i 750 miliona konvertibilnih maraka, od čega su 48 miliona troškovi za funkcioniranje Zavoda.**

Tako se mjesečno iz Zavoda PIO/MIO isplaćuje gotovo 130 miliona KM na ime penzija, od čega se blizu 120 miliona odnosi na troškove na ime redovnih penzija i približno 13 miliona na ime troškova vojnih penzija. **Ukupno se iz Fonda PIO/MIO FBiH isplaćuju penzije za 370.000 penzionera.**

Prema statistici kojom raspolažu predstavnici Udruženja penzionera, **godišnje umire 12.000 penzionera, a 10.000 osoba postaju novi korisnici. Prosječni vijek korištenja penzije u FBiH je između 16 i 17 godina.**

Prema sačinjenom Finansijskom planu za 2011. godinu, u Fondu PIO/MIO FBiH s planiranim povećanjem od 4%, a koje je formalno-pravne prirode i teško da će biti realizirano, u Fondu bi za isplate penzija nedostajalo 117 miliona KM. Prema podacima kojima raspolaže Udruženje penzionera, mjesečni

<sup>97</sup> Sastanak je održan 1.11. 2010. s predsjednikom Izvršnog odbora Udruženja penzionera FBiH Omerom Omerefendićem, predsjednikom Skupštine Saveza udruženja Hamdom Mimićem i članom Upravnog odbora Fonda PIO/MIO ispred Udruženja penzionera Šefkijom Elezovićem.

priliv po osnovu doprinosa u Fond PIO/MIO iznosi između **118 i 120 miliona KM**, i to u situaciji kada je disciplina uplate i kontrole uplate doprinosa na veoma niskom nivou. Mjesečni izdaci na ime isplata penzija, bez sredstava za vojne penzije iznose 123 miliona. Iz ovog podatka je vidljivo da postoje problemi da se održi sistem isplata penzija, isključivo zasnovan na sredstvima prikupljenim od uplata doprinosa. Istovremeno, iako je Vlada FBiH preuzela obavezu uplaćivanja sredstava za vojne penzije, prema informacijama iz Udruženja penzionera, to se izvršava samo **u iznosu od 50% od ukupnih potreba za isplate vojnih penzija**, tako da se povećavaju obaveze Vlade FBiH prema Fondu PIO/MIO po osnovu ove stavke. Dakle, i dalje se vojne penzije isplaćuju u iznosu od 50% iz sredstava koji se dobiju kroz uplate doprinosa.

Ovakvo postupanje Vlade FBiH je pravno utemeljeno na uredbama<sup>98</sup> prema kojima se predviđa da se za isplatu vojnih penzija novac osigurava u budžetu za 50% od ukupno potrebnog iznosa za ovu namjenu, a da se preostalih 50% potrebnih sredstava uzima iz sredstava doprinosa. Obrazloženje za ovakvo postupanje je da su i korisnici penzija također bili obveznici doprinosa, tako da po tom osnovu polažu prava na isplatu dijela penzije iz sredstava doprinosa, iako nikada nije napravljena stvarna analiza stepena uplate doprinosa vojnih penzionera kao osiguranika ako su imali taj status.

- **Stabliziranje penzijskog sistema**

Predstavnici Udruženja penzionera istakli su i da **vlasti nisu preduzele efikasne mjere na stabiliziranju penzijskog sistema**. Naprotiv, **zbrinjavanjem socijalno ugroženih kategorija kroz Penzijski fond vlasti su dodatno ugrozile opstanak ovog sistema**. U prilog ovakvoj tvrdnji istaknuto je da najveći broj korisnika penzije u Federaciji BiH (51%) **jesu penzioneri koji primaju najniže penzije**, dakle u većem broju slučajeva osobe koje nisu ostvarile puni staž ili su penziju ostvarile po posebnim uslovima.

Sve ovo odražava se na nivo penzija u odnosu na učešće penzionera u izdvajanju iz doprinosa, ali i kroz analizu odnosa visine najniže penzije u odnosu na prosječnu plaću. Tako, prema Zakonu iz 1998. godine, došlo je do parametrijske reforme u smislu da je **sa 85% iznosa penzije u odnosu na prosječnu plaću** taj procent spušten **na 75% penzijskog osnova**. Prema statističkim podacima za period 1998.-2010. godine, iznos prosječne penzije u odnosu na prosječnu plaću je **39-42% od iznosa prosječne plaće**, tako da **prosječna penzija u FBiH iznosi 339 KM, dok je minimalna zagarantirana 296 KM**.

- **Status quo visine penzije**

Prema stajalištu Udruženja penzionera, od 1. augusta 2008., status penzionera je status quo **bez instrumenata za zaštitu prava penzionera**. Pritom je posebno važno napomenuti da troškovi života stalno rastu, dakle dolazi do **opadanja realne vrijednosti penzije**.

Dodatna otežavajuća okolnost koja ugrožava penzijski sistem u cjelini sadržana je u činjenici da je **omjer između penzionera i radnika u stalnoj promjeni**, tako da je 1990. godine bio jedan penzioner u odnosu na tri radnika (1:3), a najniža penzija je bila 512,70 KM. S druge strane, u 2010. godini taj omjer je jedan penzioner prema 1,2 radnika (1:1,2) i prosječna penzija je 339 KM.

---

98 Uredba o sticanju prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uslovima pripadnika bivše VFBiH i državnih službenika i namještenika bivšeg FMO (78/06).

Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o sticanju prava na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima pripadnika bivše VFBiH i državnih službenika i namještenika bivšeg FMO (59/07).

Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o sticanju prava na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima pripadnika bivše VFBiH i državnih službenika i namještenika bivšeg FMO (89/07).

Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o sticanju prava na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima pripadnika bivše VFBiH i državnih službenika i namještenika bivšeg FMO.

- **Evidencija penzionera**

Predstavnici Udruženja penzionera FBiH iznijeli su niz slabosti penzijskog sistema u FBiH, te, između ostalog, istakli da još **nije došlo do stvarnog spajanja baze podataka prijašnjeg Fonda mirovinskog osiguranja tzv. Herceg-Bosne i Zavoda PIO/FBiH**, te da je jedinstveni informacijski sistem za penzionere, koji se nalaze u Fondu MIO, izvan BiH, u firmi iz Velike Gorice u Hrvatskoj, gdje se obračunavaju penzije za penzionere iz bivše hrvatske republike Herceg-Bosne. Zavod PIO/MIO FBiH plaća naknadu za ovu uslugu, iako je Vlada Federacije BiH donijela odluku da se sistem vrati u BiH. Ovo je, prema stajalištu predstavnika Udruženja penzionera s finansijskog aspekta, **neracionalno i nelogično**, jer je bivši Fond Republike BiH još u '70-im godinama bio jedna od rijetkih ustanova koja je imala uspostavljen informacijski sistem.

- **Naplata doprinosa**

S ciljem poboljšanja naplate doprinosa, ona će od 1. januara 2011. biti **u nadležnosti Poreske uprave FBiH**, a ovo uključuje i da će **47 zaposlenih iz Zavoda PIO/MIO FBiH**, a koji su radili na kontroli uplate doprinosa u Fondu PIO, preći raditi u Poresku upravu FBiH.

Predstavnici udruženja penzionera imaju podijeljeno stajalište u vezi s efikasnošću ovakve mjere, jer **doprinosi nisu porez, već ulaganja koja osiguranicima treba da budu vraćena u formi penzije a u smislu "međugeneracijske solidarnosti"**. Postoji bojazan da će Poreska uprava FBiH kod naplate prihoda prioritet dati prihodima koji se smatraju budžetskim sredstvima, a u koje svakako ne spadaju doprinosi po osnovu izdvajanja za penzijsko-invalidsko osiguranje. Predstavnici Udruženja penzionera smatraju da će Poreskoj upravi FBiH provjera naplate doprinosa biti posljednja aktivnost u nekoj listi njihovih prioriteta, posebno ako se ne preduzmu aktivnosti na osnivanju posebnog odjela sa isključivom nadležnošću kontrole naplate doprinosa.

### 3.4.2. Savez kantonalnih udruženja penzionera u FBiH

Savez kantonalnih udruženja penzionera u Federaciji BiH, sa sjedištem u Mostaru (u daljnjem tekstu: Savez), izrazio je veliko nezadovoljstvo kada je u pitanju reforma penzijskog sistema, a posebno u dijelu koji se odnosi na zapostavljenost ovog saveza u procesu pripreme strategije za reformu penzijskog sistema. Prema izjavi predstavnika Saveza, informacija da se priprema strategija reforme penzijsko-invalidskog sistema bila je dostupna neposredno prije podnošenja strategije na usvajanje, a koju je pripremila ekspertna grupa Vlade Federacije BiH. Predstavnici Saveza su mišljenja da **donošenje strategije bez osiguranja učesća i konsultacija onih na koje se strateški dokument odnosi nema smisla**.

Ovo je bio razlog zbog čega su Savez udruženja penzionera/umirovljenika u FBiH sa sjedištem u Sarajevu, Savez udruga penzionera/umirovljenika u FBiH sa sjedištem u Mostaru i predstavnici udruženja penzionera vojnih osiguranika u FBiH nakon razmatranja teksta predložene strategije zatražili da se ovaj dokument skine s dnevnog reda sjednice Parlamenta FBiH, koja je bila zakazana za 27. juli 2010., te predložili da se dokument vrati Vladi u formi nacрта i provede javna rasprava. Međutim, prema njihovom saznanju iz medija, izvršeno je usaglašavanje stavova o strategiji između Saveza udruženja



penzionera/umirovljenika u FBiH sa sjedištem u Sarajevu i Zavoda PIO/MIO FBiH, čime je značajan broj penzionera bio isključen iz konsultativnog procesa, iako se reforma odnosi na njihova prava.

Prema mišljenju predstavnika Udruženja, specifični ciljevi reforme bi, prvenstveno, trebalo da budu **vraćanje povjerenja u penzijski sistem** kod osiguranika kao korisnika prava. Taj sistem treba biti posmatran kao stabilno sredstvo dugoročnog osiguranja. Evidentan je **nedostatak povjerenja, kako starijih, tako i mlađih generacija**. Reforma penzijskog sistema pomogla bi da se tom sistemu vrati kredibilitet, te da on bude posmatran kao izvor sigurnosti i osiguranja u starosti.

Prema stavu predstavnika Udruženja, **postojeći sistem obračuna penzija je prevladan** i neophodno je pristupiti **promjeni načina obračuna penzijske osnovice**, kako bi se zaštitio tzv. institut zarađene penzije. Stoga je glavno pitanje reforme sistema penzijskog i invalidskog osiguranja izbor budućeg modela.

Zajedničkim radom međunarodnih konsultanata, osoblja resornih ministarstava i nosilaca osiguranja u FBiH i RS, kroz projekat SITAP, usvojen je tzv. **Bijeljinski model**, koji je ocijenjen kao optimalan za oba entiteta. Međutim, prema navodima ovog saveza, promjene koje su nastupile u međuvremenu uticale su na to da je RS odustala od predloženog modela prije početka perioda recesije, te napravila vlastiti model budućeg penzijskog sistema. Nesporno je da je period recesije poremetio osnovne ekonomske parametre koji bitno utiču na izbor budućeg penzijskog sistema.

Statistički gledano na cjelokupnu tešku situaciju penzionera, **više od 90% penzionera moglo bi se svrstati u kategoriju socijalnih slučajeva**, budući da visina njihovih penzija nije dovoljna za preživljavanje. Tako u Kantonu 10 (Livanjski kanton) više od 75% penzionera ima penzije manje od 300 KM.

### 3.4.3. Udruženje penzionera RS-a

Predstavnici Udruženja penzionera RS<sup>99</sup> su na početku konsultativnog sastanaka istakli problem **penzionera koji su radili na prostoru Federacije BiH a penziju primaju u RS**, a koji su u toku ratnih sukoba dobivali rješenja na osnovu kojih su uvedeni u pravo na penziju iz Fonda RS, te prema podacima kojima raspolaže udruženje riječ je o približno **30.000 penzionera**. Udruženje ne raspolaže podacima o broju penzionera koji su uvedeni u pravo, a u međuvremenu su prestali koristiti to pravo zbog smrti. Razlog zašto isplata penzija penzionerima iz Fonda PIORS, a kojima je to pravo prije rata bilo priznato od Fonda PIOSRBiH, predstavlja problem sadržan u činjenici da **zaposljenici koji uplaćuju doprinos na penziju izražavaju nezadovoljstvo zbog činjenice da pravo na penziju uživaju penzioneri koji nisu uplaćivali staž u Fond PIORS**, mada je nesporna činjenica da ovaj fond nije ni postojao u vrijeme kada su ovi penzioneri uplaćivali sredstva u Fond.

<sup>99</sup> Dana 18. 11. 2010. održan je sastanak s predstavnicima Udruženja penzionera Republike Srpske, i to s predsjednikom Udruženja Radom Rakurom i predsjednikom Skupštine Ratkom Trifunovićem.

Udruženje ne raspolaže podacima koliko penzionera koji su prije rata živjeli na području RS živi sada na teritoriji FBiH i prima penziju od Zavoda PIO/MIO FBiH. Predsjednik Udruženja istakao je da svim podacima trebaju raspolagati fondovi PIO, jer je **2003. godine došlo do razmjene podataka između entitetskih fondova.**

- **Uplata doprinosa**

Kao slabosti sistema predstavnici Udruženja navode činjenicu **da nema uplate doprinosa ako poslodavac nije isplatio plaću.** Međutim, porezi i doprinosi nisu ista vrsta prihoda, te u situaciji kada je Poreska uprava RS dobila nadležnost za kontrolu uplate doprinosa, prioritet se uvijek daje kontroli uplate poreza kao prihoda budžeta, zbog kadrovske ograničenosti Poreske uprave, jer preuzimanje nadležnosti od Fonda PIORS nije pratilo preuzimanje zaposlenih iz Fonda koji su radili na poslovima kontrole uplate doprinosa, a nisu se ni unutar Poreske uprave uspostavili novi resursi. Iako Poreska uprava ima mogućnost pristupa selektiranim podacima iz fondova PIO, primjetan je **nedostatak preventivne kontrole u procesu uplate doprinosa.**

- **Statistički podaci**

U Republici Srpskoj prisutno je **stalno povećanje broja korisnika prava na penziju**, a što je uglavnom posljedica socijalnog zbrinjavanja građana kroz penzijski sistem. Broj korisnika prava na penziju u Fondu PIORS je, prema podacima Udruženja, **223.553**, od čega je **158.275 penzionera članova udruženja.** Veliki broj korisnika prava na penziju živi na teritoriji susjednih država i u Federaciji BiH.

Prema stajalištu Udruženja penzionera RS, poseban problem je činjenica da **nema utvrđene gornje granice za penziju**, tako da je moguće da neki penzioneri imaju penziju i u iznosu od 2.800 KM, što narušava balans unutar samog sistema. Stoga, Udruženje penzionera RS podržava stav Međunarodnog monetarnog fonda da je potrebno razdvajanje redovne i tzv. beneficirane penzije.

- **Izrada Strategije o reformi penzijsko-invalidskog osiguranja RS-a**

U vezi sa usvojenom Strategijom o reformi penzijsko-invalidskog osiguranja RS, Udruženje je učestvovalo u izradi Strategije, pri čemu su zatražili 14 odstupanja od utvrđenog prijedloga. Jedno od odstupanja odnosilo se i na rad muškaraca i žena, te je zatraženo uvođenje evropskog principa prema kojem će muškarci i žene biti izjednačeni u ostvarivanju prava na penziju. U Fondu PIORS **47% čine starosne penzije**, a sve ostalo su invalidnine, naknade žrtvama, pri čemu sve to ide iz istog fonda i prijeti pustošenju Fonda RS.

## **3.5. KONSULTATIVNI SASTANCI S PREDSTAVNICIMA ENTITETSKIH PORESKIH UPRAVA**

### **3.5.1. Poreska uprava RS-a**

Osnovna tema konsultacija s predstavnicima Poreske uprave RS bila je **efikasnost u naplati doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje** nakon što je ova obaveza 1. januara 2010. prešla iz

nadležnosti Fonda PIO RS u nadležnost Poreske uprave RS.<sup>100</sup> Povećanje obima posla u Poreskoj upravi nije uzrokovalo povećanje broja zaposlenika, jer **povećanje broja zaposlenih u mjerama štednje nije prihvatljivo**. Poreska uprava RS nije preuzela ni zaposlenike Fonda PIO RS koji su radili na poslovima naplate doprinosa. U pripremnoj fazi za stvaranje jedinstvene evidencije uplata doprinosa stvoreni su tehnički preduslovi za obavljanje ovog zadatka. **Uspostavljen je informacijsko-tehnički sektor**, a preuzimanje nadležnosti obuhvatilo je **preuzimanje matičnih evidencija od Fonda PIO RS**, tako da se mogu koristiti ranije uspostavljene elektronske baze koje se još prečišćavaju.

Poreska uprava RS-a **evidentira uplate doprinosa** samo ako je bilo isplata plaća, što za posljedicu može imati da neka firma kroz duži period ne uplaćuje doprinos na plaće, ako u tom periodu nije vršila obračun i isplatu plaća, čak i u slučajevima ako je vršila neke druge isplate zaposlenicima, a posebno u gotovini. Ovo je značajna prepreka za efikasnost sistema, jer stvara mogućnost da obveznik doprinosa ne uplaćuje doprinose u dužem periodu, a nema nikakvih posljedica, niti ima mehanizam preventivnog djelovanja da zaustavi stvaranje obaveza. Poreska uprava RS-a prihvata i da je izvršena uplata doprinosa ako je ova obaveza izvršena na isplaćenu plaću. Bez obzira na to kolika je ta plaća utvrđena u Zakonu, za Poresku upravu je osnov uvijek isplaćena plaća. To znači da obveznik doprinosa može isplatiti plaću i obračunati doprinose na plaću, čak ukoliko je ta plaća niža od iznosa utvrđenog kolektivnim ugovorom i Odlukom Vlade RS-a i smatrat će se da je izvršio svoje obaveze.

Dakle, i inspektori prilikom kontrole uplate doprinosa **kontroliraju uplatu prema momentu uplate prihoda**, a osnovica za obračun doprinosa i poreza na dohodak je uvijek isplaćena plaća. Predstavnici Poreske uprave kao prednost novog načina kontrole uplate doprinosa ističu da se **evidencija i kontrola uplate svih doprinosa i poreza obavlja na jednom mjestu** i više se ne može desiti da obveznik uplati samo doprinos na zdravstveno osiguranje ili samo doprinos na penzijsko-invalidsko osiguranje. **Uspostavljen je jedan zaokružen sistem** koji je potrebno dalje kroz rad unapređivati uklanjanjem utvrđenih slabosti. Poreska uprava je na ovaj način obračuna i naplate doprinosa prešla kao rezultat saradnje unutar Projekta ELMO, koji je kroz urađene stručne analize ukazao na pogodnosti vođenja jedinstvene evidencije uplata doprinosa i poreza.

### 3.5.2. Poreska uprava FBiH

U toku konsultativnog sastanka s direktorom Poreske uprave FBiH konstatirano je da će u okviru reforme penzijsko-invalidskog osiguranja Poreska uprava od 1. januara 2011. uspostaviti jedinstveni sistem evidencije uplate doprinosa, te preuzeti nadležnost nad kontrolom uplate od Fonda PIO/MIO FBiH. U okviru ove aktivnosti bit će preuzeto i 49 zaposlenika iz Fonda PIO/MIO FBiH. Nažalost, ova reformska mjera nije imala širu institucionalnu podršku, zbog čega može doći u pitanje efikasnost. Poseban problem predstavljaju ljudski resursi, jer zaposlenici Fonda PIO/MIO FBiH nemaju stručnu kvalifikaciju neophodnu za informatičko vođenje jedinstvenog sistema evidencije i uglavnom se radi o zaposlenicima sa srednjom stručnom spremom. Na nivou Poreske uprave uspostavljen je Sektor za evidenciju i kontrolu uplata doprinosa, a zaposleni će ovaj posao obavljati u ispostavama Poreske uprave.

<sup>100</sup> Sastanak u Poreskoj upravi RS-a održan je 17. 11. 2010. s Vladom Kovačevićem i Ksenijom Vojnović.

Poreska uprava vrši i kontrolu uplate doprinosa i u slučaju kada obveznik doprinosa obračuna i uplati doprinose na nižu plaću od zagarantirane kolektivnim ugovorom. Poreska uprava nalaže da se obračun vrši na osnovici najniže plaće, jer to treba da bude isplaćena plaća.

## IV. PROJEKTI REFORME PENZIJSKOG SISTEMA

Institucija ombudsmena je, ne ulazeći u detaljnu analizu, pokušala prikupiti sve relevantne informacije o projektima koji su realizirani u BiH, a koji su kao cilj imali reformu penzijsko-invalidskog sistema, te utvrditi njihov uticaj na reformu penzijsko-invalidskog sistema u BiH.

- **Projekt CITAC**

Prikupljene informacije ukazuju da je u protekloj deceniji fokus međunarodne zajednice u značajnoj mjeri bio na reformi socijalne sigurnosti, a što u širem kontekstu uključuje reformu zdravstvenog, socijalnog i penzijsko-invalidskog sektora. Tako su u protekloj dekadi realizirani projekti, a koji se odnose i na reformu penzijsko-invalidskog osiguranja: SOSAC I, SOSAC II, CITAP, ELMO i dr.

Ciljevi **CITAC** projekta bili su jačanje efektivnosti i efikasnosti sistema zdravstvenog i penzionog osiguranja obezbjeđenjem visokokvalitetne tehničke pomoći i obuke za pomoć pri provođenju postojećih reformi i izradi opcija za buduće reforme socijalnog osiguranja.

Ovaj projekat povezan je s reformom politike u oblasti socijalnog sektora, a koji su podržavala dva strukturalno prilagođena kredita od kojih je drugi kredit korišten za prilagodbu socijalnog sektora i poznat je pod skraćenim nazivom **SOSAC II**, dok je kredit za ekonomsko upravljanje strukturalnog prilagođavanja poznat pod skraćenim nazivom **EMSAC**. Obje operacije trebalo je da pruže opće budžetske podrške entitetskim vladama, prema odgovarajućim performansama na osnovama dogovorenih planova za reformu politika.

- **Projekt SOSAC II**

**SOSACII** je kao cilj imao podršku reformi u oblasti:

- međuentitetskih isplata penzija za one koji su doprinijeli tokom svog radnog vijeka u jednu cjelinu, ali su rezident u drugoj;
- u FBiH, odobrenje FBiH PIO Statuta kako bi se osigurao administrativni okvir za objedinjavanje penzijsko-invalidskog osiguranja i uspostavila jača kontrola ERC ZIPO - od izvanbudžetskih fondova;
- za oba entiteta, razvoj revidiranih pravilnika za ocjenu invalidnosti u odabranim dijelovima sistema socijalne zaštite

Veza između projekata SITAC i SOSAC II sadržana je u činjenici da je SITAC trebao pomoći u realizaciji nekih faza provođenja politike podržavane od SOSAC II. Veza između SITAC-a i EMSAC-a je sadržana u činjenici da je cilj EMSAC-a bila reforma u oba fonda, i penzijskom i zdravstvenom. U oblasti penzijskog osiguranja, EMSAC je kao cilj imao reformu koja je trebalo da omogući da strategije u oba entiteta osiguraju politički okvir za strukturne reforme postojećeg penzijskog sistema. Osoblje SITAC-a i EMSAC-a trebalo je da pruži podršku nacionalnim timovima da razviju strategije. Veza između SITAC-a i EMSAC-a je obuhvatala i pitanje da ako strategije uključuju administrativnu reformu, da će pregled poslovnih procesa u okviru SITAC podržati dizajniranje strategije.

- **Projekt SITAP**

**SITAP**<sup>101</sup> je bio četvrti projekat tehničke pomoći socijalnom osiguranju u nizu planiranih projekata koji su kao cilj imali pružanje podrške obnove javnog zdravstvenog sistema i uvođenje razvojnih programa, ali i prvi projekat koji pružio podršku sektoru penzijsko-invalidskog osiguranja. Cilj projekta je da jača efektivnost i efikasnost sistema zdravstvenog i penzijskog osiguranja kroz osiguranje visokokvalitetne tehničke pomoći i obuke za pomoć u provođenju postojećih reformi i za dizajniranje opcija za buduće reforme socijalnog osiguranja.

Projekat je trebao osigurati tehničku pomoć, koja je, između ostalog, trebalo da pomogne u procesu učenja institucija rješavanjem problema definiranih u tri oblasti:

1. efektivno provođenje zdravstvenih i penzijskih reformi za koje je pružena podrška kroz PFSAC II;
2. detaljna analiza ključnih pitanja politike koja utiču na sisteme zdravstvenog i penzijskog osiguranja da razviju dobro utemeljene preporuke za buduće reforme;
3. tehnička pomoć i ograničena investiciona podrška za jačanje onih aspekata vanbudžetskih fondova, koji će, vjerovatno, biti dio njihovih osnovnih funkcija nezavisno od političkog okvira u kojem djeluju.

Od efektivnog provođenja projekta korist su trebale imati agencije javnog sektora i korisnici usluga. Konkretno, koristi su trebale obuhvatiti sljedeće:

- izradu srednjoročnih strateških planova i godišnjih planova rada za svaku od agencija za provođenje;
- bolje razumijevanje zaposlenika kako bi mogli biti u mogućnosti da objasne strateške pravce i programe rada organizacije;
- poboljšan radni ambijent i napredna obuka u izabranim oblastima za zaposlenike relevantnih institucija;

<sup>101</sup> Projekat tehničke pomoći socijalnom osiguranju (IDA-3778 i DFID TF-052086), skraćeni naziv: SITAP. Međunarodna asocijacija za razvoj (IDA) i Odjeljenje za međunarodni razvoj Velike Britanije (DFI) stavili su na raspolaganje sredstva Vijeću ministara BiH u okviru Sporazuma o razvojnom kreditu kojim su regulirani rokovi i uslovi IDA kredita, i Sporazuma o grantu kojim su regulirani rokovi i uslovi DFID granta za Projekat tehničke pomoći za socijalno osiguranje (SITAP). Sredstva Kredita i Granta su prenesena na Federaciju BiH (FBiH) i Republiku Srpsku (RS) i u okviru Supsidijarnih kreditnih sporazuma u rokovima i pod uslovima zadovoljavajućim za IDA-u. Agencije odgovorne za realizaciju SITAP projekta su: Federalno ministarstvo zdravstva (FMZ); Federalno ministarstvo rada i socijalne politike (FMRSP); Federalni zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja (FZZOR); Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje (FPIO); Federalna poreska uprava (FPU); Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS (MZSZ RS); Ministarstvo rada i zaštite boračkih pitanja (MRZB); Fond zdravstvenog osiguranja RS (FZO RS); Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS (PIO); Poreska uprava RS (PU RS); i Ministarstvo za civilne poslove BiH (Priručnik za realizaciju projekta tehničke pomoći socijalnom osiguranju (SITAP).

- jasno shvatanje svih zaposlenika kako kroz odgovornosti svog konkretnog posla/radnog mjesta doprinose ostvarivanju strateških pravaca i programa rada organizacije. Kao rezultat, svi zaposlenici, odnosno svako radno mjesto imat će uspostavljene odgovarajuće ciljeve, rezultate i zadatke koje treba da budu provedeni, a s ciljem doprinosa u ostvarivanju sveukupne zdravstvene i penzijske strategije i prioriteta svake pojedinačne organizacije;
- veća sposobnost da doprinesu ili razviju opcije politike; kao i
- utvrđeni i usvojeni planovi i programi uz veću sposobnost obavještavanja javnosti o politici i prioritetima.

Ciljana populacija obuhvata više kategorija. U smislu direktnih koristi: rukovodioci i zaposleni u ministarstavima zdravstva, ministarstvima rada, Ministarstvu civilnih poslova BiH, fondovima penzijskog i zdravstvenog osiguranja i poreskim upravama u smislu poboljšanja strateškog i poslovnog planiranja, sposobni upravljati informacijama i politikama u oblasti kadrovskih resursa; ministarstvima zdravstva i ministarstvima rada, Ministarstvu civilnih poslova BiH i poreskoj upravi dobit će kvalitetnije preporuke za politiku, zasnovane na kvalitetnim analizama i informacionoj tehnologiji koja će pomoći analizama; lokalni partneri u institucijama imat će koristi putem aktivnosti za jačanje kapaciteta; a opća javnost imat će koristi od pružanja informacija o zdravstvenim politikama i prioritetima i od djelotvornijeg i efektivnijeg korištenja resursa.

U srednjoročnom periodu, korisnici projekta trebalo je da budu građani BiH, s obzirom na to da je projektom trebalo razviti opcije politike i mehanizme kojima se osigurava finansijska održivost sistema penzijskog i zdravstvenog osiguranja i povećati pristup stanovništva osnovnim uslugama.

- **USAID -ov Projekat ELMO**

Cilj **Projekta ELMO** bio je **da omogući prikupljanje/naplatu i evidentiranje doprinosa za socijalno osiguranje na najefikasniji način koji će biti u skladu sa osiguranjem buduće održivosti sistema socijalnog osiguranja.**

Jedinstveni sistem prikupljanja i naplate doprinosa treba da osigura: (a) poboljšanje prikupljanja i naplate doprinosa za socijalno osiguranje, kontrolu i pridržavanje obaveze uplate; (b) smanjenje troškova javne administracije; (c) uklanjanje dupliranja zakonodavnih odredbi, poslovnih funkcija i procesa; (d) standardiziranje ključnih funkcija i procesa; (e) smanjenje tereta poslovne administracije i troškova; (f) poboljšanje transparentnosti sistema i (g) povećanje povjerenja klijenta i poboljšanje usluga.

Informacije iz Jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate doprinosa trebalo bi da budu dostupne na više medija i putem više kanala koji su obveznicima uplate doprinosa i osiguranicima lako dostupni, a poreska uprava treba u potpunosti osigurati „uslugu podrške klijentu“ za davanje općih i tehničkih informacija obveznicima uplate doprinosa i osiguranim licima. U ovakvom odnosu nadležnost, fond/zavod PIO bi i dalje trebalo da bude zadužen za obradu i isplatu penzija, invalidnina i porodičnih penzija. Međutim, fond/zavod PIO više neće voditi registraciju obveznika uplate doprinosa i osiguranika, direktnu naplatu doprinosa za socijalno osiguranje i prikupljanje podataka o zaposlenju. Te funkcije preuzet će Jedinstveni sistem prikupljanja i naplate doprinosa, smješten u poreskoj upravi.

Poreska uprava će fondu/zavodu PIO slati evidencije/izvode iz baze podataka Jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate doprinosa u tu svrhu.

Organizaciona struktura fonda/zavoda PIO treba da se promijeni tako da se može povezati s Jedinstvenim sistemom prikupljanja i naplate doprinosa, da može primati i obrađivati podatke iz jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate. Za to će biti potrebno izvršiti reinžinjeriing sistema informacione tehnologije (IT) fonda/zavoda PIO, što će uključivati softver, hardver i komunikacije.

## V. ZAPAŽANJA I ZABRINUTOSTI OMBUDSMENA

Socijalna politika zasnovana je na potrebama građanskog društva i predstavlja naučno zasnovan državni sistem uspostavljen s ciljem pomaganja društveno ugroženim pojedincima i kategorijama. Najčešće, socijalna politika uključuje i socijalnu reformu kao proces postepenog preobražavanja društvenih odnosa u pravcu unapređenja stanja u oblasti socijalne zaštite. Ipak, važno je socijalno pravo posmatrati kao društveno pravo, dok socijalna zaštita predstavlja oblik socijalne politike kojom se na principima humanizma, solidarnosti, uzajamnosti i samopomoći nastoji uspostaviti ekonomska i socijalna sigurnost pojedinaca koji se nalaze u stanju socijalnih potreba. Upravo u ovom kontekstu je Institucija ombudsmena analizirala pristup pravu na penziju, s posebnim osvrtom na reforme u ovoj oblasti.

### 5.1. POZITIVNA ZAPAŽANJA

Pozitivna zapažanja ombudsmena BiH su prvenstveno usmjerena ka činjenici da **sve institucije uključene u realizaciju prava iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja ulažu izvanredne napore za održavanje sistema penzijsko-invalidskog osiguranja** i pored niza faktora koji imaju negativan uticaj na njegovu održivost. U svakom slučaju, nezaobilazno je istaći činjenicu da je penzioni sistem u BiH, iako izmijenjen u strukturalnom smislu, preživio u toku ratnog perioda, a nakon toga i ekonomsku tranziciju koja je uključivala i proces privatizacije koji je posebno imao negativne efekte upravo na zaposlenike i obaveze po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja prema ovim zaposlenicima. Ovo je značajno istaći s obzirom na model na kojem počiva sistem penzijsko-invalidskog osiguranja u BiH i da je njegova **održivost upravo u direktnoj vezi s uplatom doprinosa** te da je ostvarivanje prava na penzijske beneficije uslovljeno uplatom doprinosa, ali visina penzije zavisi od penzijske osnovice, koja se određuje na osnovu (preračunate) visine plaće u periodu osiguranja i akumuliranih godišnjih obračunatih stopa.

Dakle, **finansijska održivost** sistema penzijsko-invalidskog osiguranja, ali i **modernizacija** i ulaganja u modernizaciju su, svakako, **najznačajnija pozitivna zapažanja ombudsmena BiH**, a što se ne može reći za adekvatnost, odnosno primjerenost penzije.

Pozitivno zapažanje je, ali isključivo sa aspekta postupanja u predmetima koji su registrirani u Instituciji ombudsmena, sadržano i u činjenici da **na operativnom nivou, zaposlenici u svim institucijama, a posebno u fondovima/zavodima PIO ulažu napore da slučajeve koji su registrirani kod Institucije ombudsmena riješe u toku prvog obraćanja Institucije ombudsmena**. Ovo je posebno karakteristično za Kantonalnu službu PIO u Tuzli.

## 5.2. GENERALNA ZABRINUTOST

Generalne zabrinutosti Institucije ombudsmena, a što je uočljivo ne samo iz nalaza prezentiranih u ovom izvještaju, već i na osnovu individualnih žalbi, mogu se grupirati u nekoliko cjelina, te će na taj način biti i prezentirane u ovom poglavlju.

### 5.2.1. Obračun i naplata doprinosa

Polazeći od svih utvrđenih činjenica, koje su općepoznate i predstavljaju ozbiljan problem na području cijele BiH, te zakonskih određenja kojima je regulirana predmetna oblast, ombudsmeni **zapažaju da je više nego očito da su poslodavci direktni prekršioци prava zaposlenika** na ostvarivanje prava na penziju u slučajevima kada ispunjavaju sve zakonske pretpostavke za njeno sticanje.

Činjenica je da su, osim poslodavaca, **državni organi saučesnici u kršenju prava zaposlenih** u uslovima kada je zaposlenik stekao uslove za penziju, ali mu nisu uplaćeni doprinosi. Oni ne preduzimaju dovoljno efikasne mjere da se doprinosi naplate i tako zaštite prava zaposlenih-građana, koji su ostali bez ikakvih sredstava i kojima je ugrožena egzistencija i zato su odgovorni, jer međunarodni standardi obavezuju državu članicu da se suzdrži od svih radnji koje kao posljedicu imaju kršenja prava (pozitivna obaveza države), ali istovremeno da preduzme mjere kako bi spriječila da drugi krše prava građana (negativna obaveza države).

U BiH, a posebno u FBiH, **prisutna je velika opterećenost plaća doprinosima**, što vodi u sve većoj mjeri do **pokušaja izbjegavanja plaćanja** uz istovremeno destimuliranje zapošljavanja. Prisutan je i **nizak nivo poštivanja propisa o plaćanju doprinosa** na plaću zbog velikog udjela neformalnog sektora, neprijavlivanja punih iznosa plaća, oslanjanje na isplatu naknada i neformalne aranžmane zapošljavanja i u formalnom sektoru. Ovakvom haotičnom stanju **doprinosi i određena loša zakonska rješenja, ali i usko tumačenje od nadležnih organa**. U tom smislu je posebno kakarakterističan primjer da se kontrola uplate doprinosa u RS-u isključivo vrši na isplaćenu plaću i nije uspostavljen, osim ad hoc inspeksijske kontrole, efikasan mehanizam za osiguranje redovne uplate doprinosa. **Druga slabost je u samom definiranju isplaćene plaće** i uplate obaveza po osnovu doprinosa, gdje je za nadležne organe isplaćena plaća ne ona koju bi poslodavac trebao da isplati u skladu s Odlukom Vlade RS-a i kolektivnim ugovorom, već ona koju je poslodavac stvarno isplatio. Ovo znači, a praksa i potvrđuje, **da poslodavci isplaćuju niže plaće od utvrđenog minimuma** i samim tim uplaćuju niže doprinose za penzijsko-invalidsko osiguranje.

Prilikom razmatranja pitanja obračuna i uplate doprinosa postavlja se i **pitanje nadležnosti za inspeksijski nadzor**, prema kojem je inspekcija rada nadležna da kontrolira prava iz radnog odnosa, što uključuje i kontrolu postojanja ugovora o radu i prijave na penzijsko-invalidsko osiguranje. Ograničenost kapaciteta inspekcije rada, posebno u segmentu ljudskih resursa, predstavlja prepreku za kontrolu primjene zakonodavstva iz oblast rada i radnih odnosa.



Istovremeno, prisutna je i praksa da poslodavci često ne prijavljuju zaposlenike na penzijsko-invalidsko osiguranje, na zahtjev samih zaposlenika, jer prijava bi ugrozila prava zaposlenika koja ostvaruje po nekom drugom osnovu. Ovo direktno ukazuje na postojanje višestrukih korisnika prava, a što se negativno odražava na društveni sistem u cjelini.

U praksi je i dalje prisutan **problem neadekvatne obuhvaćenosti penzijsko-invalidskim osiguranjem zemljoradnika i samozaposlenih**, od kojih se po Zakonu zahtijeva plaćanje doprinosa, ali većina to ne čini zbog neefektivnog sistema procjene njihovog doprinosa i neprovođenja naplate.

#### 5.2.1.1. Uspostava jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate doprinosa

Nesporno da je evidentna potreba uspostave jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate doprinosa obveznika, ali **nedovoljna pripremljenost subjekata uključenih u prijenos ove nadležnosti direktno se odražava na efikasnost ovog sistema već na početku**. U RS-u je uspostava sistema realizirana od 1. januara 2010., od kada je i nadležnost za evidenciju i kontrolu uplate doprinosa prenesena sa PIORS na Poresku upravu RS, dok će se prijenos nadležnosti u FBiH izvršiti 1. januara 2011. Prijenos nadležnosti nije pratilo dovoljno jačanje kapaciteta poreskih uprava, posebno u segmentu ljudskih resursa. U RS-u je dodatna zabrinutost u vezi s činjenicom da nisu preuzeti zaposlenici iz Fonda PIO RS koji su radili na tim poslovima. U ovakvoj situaciji postoji zabrinutost da će se zbog akumuliranja obaveza unutar Poreske uprave bez dodatnog kadrovskog osnaživanja **prioritet uvijek davati kontroli naplate poreza kao budžetskih prihoda u odnosu na naplatu doprinosa**.

Prisustvo **neadekvatnog pristupa podacima i razmjena podataka između različitih aktera uključenih u naplatu doprinosa**, s jedne, i agencija koje su nadležne za utvrđivanje prava i plaćanja, s druge strane, značajna je prepreka posebno u segmentu kontrole naplate doprinosa. To rezultira nekoordiniranim sistemom sa slabom motivacijom za pojedince da plaćaju doprinose na vrijeme i u punom iznosu i ograničenom odgovornošću za utrošak sredstava od vanbudžetskih fondova.

#### 5.2.2. Koordinacija

Odvojenost penzijskih sistema unutar BiH u značajnoj mjeri se odražava i na stepen efikasnosti uživanja ovog prava od osiguranika, posebno u slučaju prelaska iz jednog entiteta u drugi. **Ograničenost funkcioniranja Ministarstva civilnih poslova BiH u sferi socijalne zaštite**, uključujući i penzije i **izostanak jasnog tumačenja termina koordinacije**, rezultirala je da ovo ministarstvo ima nadležnost samo u segmentu zaključivanja međunarodnih ugovora. Iako je uspostavljen Sektor za penzije unutar Ministarstva, ograničenost ljudskih resursa i određeni otpori u značajnoj mjeri utiču na efikasnost ovog ministarstva.

Osim unutarentitetskih institucionalnih pitanja, i dalje su ozbiljni problemi koordinacije između dva entitetska fonda PIO. To doprinosi tekućim problemima u vezi s priznavanjem prava i isplatom penzija za ljude koji se sele iz jednog entiteta u drugi, bilo tokom radnog vijeka ili kada već primaju

penziju. Čak i u slučajevima kada obaveza isplate penzije nije sporna, **nepostojanje kompatibilnosti između IT sistema onemogućava razmjenu osnovnih podataka između fondova.**

U segmentu razmjene podataka značajno je ukazati i na **nedostatak mehanizma za razmjenu podataka između vanbudžetskih fondova, Ministarstva finansija i poreske uprave i Ministarstva rada i socijalne zaštite u FBiH, odnosno Ministarstva rada i boračke zaštite u RS-u.**

#### 5.2.2.1. Neuvezanost sistema

Iako je došlo do objedinjavanja fondova u FBiH i uspostavljen jedan Fond PIO/MIO, zabrinjavajuće je da nije došlo do objedinjavanja podataka o osiguranicima i da se baze podataka još vode odvojeno, a da se za jedan dio penzionera obračuni rade izvan BiH.

## VI. PREPORUKE

I. S obzirom na odabrani sistem penzijsko-invalidskog osiguranja u BiH svakako **najznačajnije je osigurati efikasnu naplatu obračuna i uplate doprinosa.** S ciljem osiguranja realizacije ovog cilja, ombudsmeni za ljudska prava BiH preporučuju da:

- a. Ministarstvo rada i socijalne politike FBiH i Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Poreska uprava FBiH i Poreska uprava RS, Inspekcija rada FBiH i Inspekcija rada RS **preispitaju postojeći zakonski okvir,** te u skladu sa iznesenim primjedbama u toku konsultativnih sastanaka **iniciraju izmjene i dopune, a posebno u dijelu koji se odnosi na definiranje termina „isplaćena plaća“:**
- b. Ministarstvo finansija RS i Ministarstvo finansija FBiH **razmotre mogućnost jačanja kapaciteta poreskih uprava,** posebno u segmentu stvaranja uslova za efikasniji nadzor nad uplatom doprinosa;
- c. Poreske uprave **preduzmu blagovremeno mjere s ciljem izvršenja obaveza obavještavanja osiguranika o statusu uplate doprinosa,** i to najkasnije do kraja prvog polugodišta za prethodnu godinu. Na ovaj način osigurat će se informiranost osiguranika o njihovom statusu, te steći uslovi za blagovremeno preveniranje kršenja njihovih prava;
- d. Poreske uprave u svakom slučaju neplaćanja doprinosa u roku **donesu rješenja o prinudnoj naplati;**
- e. Poreske uprave kroz inspekcijski nadzor i u saradnji s inspekcijama rada **izvrše kontrolu poslovanja poreskih obveznika** u smislu pridržavanja zakona, drugih propisa i općih akata kojima se regulira oblast penzijsko-invalidskog osiguranja.

II. Potreba okončanja **stvaranja okvira za reformu penzijsko-invalidskog osiguranja** je značajan razvojni iskorak u ovoj oblasti i potvrda pristupa vlasti ovom pitanju kao progresivnom pravu, zbog čega ombudsmeni BiH preporučuju da:

- a. **Parlament FBiH ubrza postupak usvajanja strategije** za reformu penzijskog sektora u FBiH;
- b. **Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS i Ministarstvo rada i socijalne zaštite ubrzaju postupak usvajanja zakonodavnog okvira**, a u skladu sa usvojenim strategijama, uz osiguranje permanentne konsultacije s udruženjima i institucijama koje djeluju u ovoj oblasti;
- c. **Fond PIO/MIO FBiH preduzme efikasne mjere na konačnom okončanju objedinjavanja penzionera** iz dva odvojena penzijska sistema koja su funkcionirala na teritoriji FBiH prije integriranja izvršenog 2002. godine, čime bi bio osiguran pristup bazi podataka svim kantonalnim službama penzijsko-invalidskog osiguranja, što će u konačnici dovesti do ubrzanja postupka ostvarivanja prava;
- d. **Fond PIO/MIO FBiH preduzme mjere i aktivnosti kako bi Kantonalna administrativna služba Tuzla bila kadrovski ojačana** da riješi evidentan zaostatak u broju predmetima.

III. **Koordinacija i razmjena informacija i podataka** su značajan segment u razvoju svake oblasti, a posebno penzijsko-invalidskog osiguranja, s obzirom na broj građana koji ostvaruju pravo u ovom sistemu, ali i s obzirom i na njihovo kretanje, što zahtijeva saradnju između različitih subjekata, kako bi se osigurala realizacija njihovih prava. S ciljem jačanja koordinacije i saradnje, te razmjene informacija i podataka, ombudsmeni BiH preporučuju da:

- a. **Ministarstvo civilnih poslova BiH** uloži dodatne napore **na jačanju Sektora za penzije, a posebno na jačanju kadrovskih kapaciteta** u tom sektoru, kako bi u potpunosti mogli obavljati svoju koordinacijsku ulogu u punom značenju te riječi;
- b. entitetske vlasti **podrže unapređenje mehanizama koordinacije i saradnje** kako s Ministarstvom civilnih poslova BiH, tako i unutar entitetskih institucija koje djeluju u oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja, a što je posebno značajno radi izvršavanja međunarodnih obaveza BiH i obaveza iz bilateralnih sporazuma.

## ANEKS

Raspored konsultativnih sastanaka obavljenih s ciljem izrade Specijalnog izvještaja Institucija ombudsmena za ljudska prava

Institucija	Datum sastanka	Sastav delegacije	Predstavnici institucija
Ministarstvo civilnih poslova BiH	12.10.2010.	Jasminka Džumhur, Nina Šeremet, Hajrija Adžamija	<b>Zlatko Horvat</b> , sekretar MCP BiH, <b>Draženka Malićbegović</b> , pomoćnica ministra u Sektoru zdravstva i <b>Slavica Vučić</b> , šefica Sektora za rad i zapošljavanje.
Ministarstvo civilnih poslova BiH	26.10.2010.	Jasminka Džumhur	<b>Damir Dizdarević</b> , pomoćnik ministra u Sektoru za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije, i <b>Lidija Markota</b> , šefica Sektora za socijalnu zaštitu i penzije
Ministarstvo za rad i boračko-invalidsku zaštitu RS, Odjeljenja za PIO u Ministarstvu za rad i boračko-invalidsku zaštitu	18.11.2010.	Jasminka Džumhur, Nina Šeremet	<b>Rajko Plavšić</b> , načelnik Odjeljenja za PIO u Ministarstvu za rad i boračko-invalidsku zaštitu RS
Fond penzijsko-invalidskog osiguranja RS	4.10.2010.	Jasminka Džumhur	<b>pomoćnica direktora</b>
Fond penzijsko-invalidskog osiguranja Federacije BiH	13.9.2010.	Jasminka Džumhur, Nina Šeremet	<b>Zijad Krnjić</b> , generalni direktor, <b>Ivan Rodić</b> , zamjenik generalnog direktora, i <b>Nadir Kovačević</b> , savjetnikom
Udruženje penzionera FBiH	1.11.2010.	Jasminka Džumhur, Nina Šeremet	<b>Omer Omerefendić</b> ,-predsjednik Izvršnog odbora Udruženja penzionera FBiH, <b>Hamdo Mimić</b> , predsjednik Skupštine Saveza udruženja, i <b>Šefkija Elezović</b> , član Upravnog odbora Fonda PIO/MIO u ime Udruženja penzionera.

<b>Udruženje penzionera/umirovljenika Općine Livno</b>	<b>12.10.2010.</b>	<b>Dita Maglica</b>	<b>Slavko Konta,</b> predsjednik općinskog udruženja, <b>Rasim Hadžijahić</b> , sekretar
<b>Udruženje penzionera RS</b>	<b>1.11.2010.</b>	<b>Jasminka Džumhur, Nina Šeremet</b>	<b>Rade Rakur,</b> predsjednik Udruženja, i <b>Ratko Trifunović,</b> predsjednik Skupštine
<b>Poreska uprava RS</b>	<b>17.11.2010.</b>	<b>Jasminka Džumhur, Nina Šeremet</b>	<b>Vlado Kovačević</b> , viši stručni saradnik za edukaciju poreskih obveznika, i <b>Ksenija Vojnović</b> , viša stručna saradnica za informiranje javnosti i poreskih obveznika
<b>Poreska uprava FBiH</b>	<b>23.11.2010.</b>	<b>Jasminka Džumhur</b>	<b>Midhat Arifović,</b> direktor Poreske uprave FBiH