

Pregledni naučni rad

Datum prijema rada:
27. april 2018.

Datum prihvatanja rada:
15. jun 2018.

Zakonodavna reforma u oblasti doprinosa

Rezime: Efikasno zakonodavstvo u oblasti doprinosa predstavlja snažan segment socijalne sigurnosti stanovnika jedne države. Ono je bitno sa nekoliko ključnih aspekata, od aspekta obezbjeđivanja redovnih prihoda države, aspekta radnika čija neto primanja zavise od načina obračuna doprinosa i stopa koje se primjenjuju u skladu sa zakonom, stabilnosti penzionog fonda, položaja penzionera čija visina penzije zavisi od osnovice plate koja se primjenjuje kod obračuna penzije, a koja se formira kroz radni vijek, troškova prouzrokovanih u svrhu obračuna i plaćanja doprinosa, aspekta eliminisanja podloge za sivu ekonomiju, jednom rječju, sa aspekta funkcionisanja socijalne politike i socijalne države.

Tek dvije decenije od početka primjene Zakona o doprinosima u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu F BiH) novi Nacrt Zakona o doprinosima je usklađen sa stvarnim potrebama države čiji su doprinosi prihod

Nacrt novog Zakona o doprinosima F BiH predviđa revolucionarne promjene od kojih su neke preteča u odnosu na zakone u ovoj oblasti koji se primjenjuje u RS i zemljama okruženja.

Rad se bavi značajnom i aktuelnom temom, obogaćenom afirmativnim osvrtom na Nacrt novog zakona o doprinosima. Provedba zakonodavne reforme u oblasti doprinosa predstavlja osnovu za nove efekte u stvaranju sigurne i socijalne države koja ne smije dobiti epitet siromašne, a već je na granici te kvalifikacije.

Ključne riječi: doprinos, reforma, nacrt, stopa, efekti.

Dr

Sunita Demirović

MIO/PIO Federacije Bosne i Hercegovine, Bihać, dunita.demirovic4@gmail.com

Prof. dr

Slavica Lukić

Paneprovski univerzitet „Apeiron“, Banja Luka, slavica.b.lukic@apeiron-edu.eu

DOPRINOSI KAO SEGMENT SOCIJALNE POLITIKE – PROMJENJLJIVA KATEGORIJA

Socijalna sigurnost građana jedne države počiva na stabilnoj socijalnoj politici. Razvoj socijalne politike u postdejtonskoj BiH počeo je preuzimanjem zakona iz ove oblasti koji su se primjenjivali do devedesetih godina dvadesetog vijeka.

„U godinama poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma, glavni akteri socijalne politike i stručna javnost u BiH suočeni su sa ogromnim izazovom: promijeniti tradicionalna očekivanja stanovništva koja se temelje na konceptu stečenih i istorijskih prava, a istovremeno obezbijediti osnove socijalne

sigurnosti u skladu sa materijalnim mogućnostima domaće ekonomije i definisanim potrebama. (Habul, 2007)(Habul, 2007)

Razvoj socijalne politike u postdejtonskoj BiH počeo je preuzimanjem zakona iz ove oblasti koji su se primjenjivali do devedesetih godina dvadesetog vijeka.

Obzirom da je BiH u pogledu državnog uređenja doživjela radikalnu transformaciju i iz komunističkog prešla u kapitalistički sistem vrijednosti, tj u tržišnu ekonomiju CITATION Mat132 \l 1060 (Tomaž. & Matić, 2013) (Tomaž. & Matić, 2013), preuzeta pravila u oblasti socijalne politike iz socijalističkog režima pokazala su se neprimjenjiva u novonastaloj državi.

Stoga se pokazala nužnom reforma u ovoj oblasti. Međutim, BiH se istovremeno pored tranzicijske krize suočila i sa svjetskom ekonomskom krizom koja se neizbježno širi i na BiH. Obje krize u sprezi sa nizom negativnih faktora društva, a to su prije svega politička nestabilnost, pravna nesigurnost, ekonomska neefikasnost, visok stepen siromaštva uzrokovan nezaposlenošću, stvaraju nesiguran, neizvjestan i ranjiv ambijent za planiranje sigurne budućnosti. Da bi se prevazišao ovakav način funkcionisanja države, neophodna je socijalna reforma koja bi zaživjela kroz zakonodavnu reformu. U tom sistemu vrijednosti, BiH je tavorila godinama ne inicirajući samostalno reformske procese prilagođene njenim potrebama, već oslanjajući se na inicijativu i finansiranje različitih međunarodnih organizacija.

„Država Bosna i Hercegovina je za sebe rezervisala samo obavezu potpisivanja i ratificiranja međunarodnih dokumenata, ali ne i donošenjem zakona kojim bi se obavezala da pruža zaštitu svojim građanima. Tako na državnom nivou nemamo niti jedan zakon kojim je regulisano pravo iz socijalne zaštite. BiH je ovu svoju obavezu prepustila entitetima da je samostalno i nezavisno regulišu, te na taj način obezbijedila nepostojanje jedinstvenog ili usaglašenog zakonodavstva i sistema socijalne politike na cijeloj njenoj teritoriji.“ CITATION Šar121 \l 1060 (Šarčević, 2012)(Šarčević, 2012)

„Najveći dio reformskih procesa u BiH pokrenule su i finansirale različite međunarodne organizacije. Isto tako, veliki dio reformskih procesa nastaje kao ispunjavanje uslova za pridruživanje CEFTA, EU i NATO-u. Gotovo da i nema autentične reforme koju su inicirale i provele vlasti BiH. Takav način reformisanja ekonomskog i društvenog sistema u BiH nije stvarao dovoljno odgovornosti domaćih vlasti za provođenje reformi i praćenje njihovih rezultata. Isto tako, u tim procesima često je izostajala harmonizacija rješenja i koordinacija provođenja, tako da su nepotrebno stvarani neujednačeni uslovi funkcionisanja privrede i ostvarivanja prava građana. BiH je imala jedan od relativno najskupljih tranzicionih procesa, ali po ocjeni relevantnih međunarodnih institucija, dostignuti nivo reformisanosti ekonomije i društva još uvijek nije zadovoljavajući da bi se moglo govoriti o uspješnoj tranziciji. Spore i nedosljedne reforme blokiraju korištenje raspoloživih resursa za razvoj, priliv stranog kapitala i transfer modrene tehnologije. Reforme i promjene često nismo posmatrali kao nova obilježja sistema, nego smo ih personalizovali i politizovali, odnosno identifikovali sa partijama i pojedincima. Djelimično, odnos prema reformama i njihovom dostignućima određen je i činjenicom da su najčešći njihovi inicijatori bile razli-

čite međunarodne institucije. Raskidanje sa starim navikama, naslijeđenim iz socijalizma ili iz ratnog perioda, često je doživljavano kao nametanje volje međunarodne zajednice, a ne kao svjesni odnos prema mijenjanju društva. CITATION Tom101 \l 1060 (Tomaž, 2010) (Tomaž, 2010)

Pošto se tema ovog rada odnosi na doprinose kao jednog segmenta socijalne politike, u tom kontekstu će se izvršiti osvrt na primjenu preuzetih zakona i nužnost mijenjanja zakonodavstva u toj oblasti. Prilagođavanje novim društvenim okolnostima, odnosno nužnost reformi koja je u toj oblasti dosada imala nisku efikasnost, postavlja se kao imperativ.

ENTITETSKO ZAKONODAVSTVO I BRČKO DISTRIKT

BiH nema krovnog Zakona o doprinosima. Ova oblast je regulisana entitetskim zakonima o doprinosima koji su dopunjavani i mijenjani nekoliko puta od njihovog prvog donošenja na nivou F BiH 1998. godine i RS 2001. godine.

Entitetski propisi iz oblasti doprinosa u BiH opterećeni su naslijeđem iz ranijeg režima, a hendikep poslijeratnog zakonodavstva u ovoj oblasti predstavlja bezuslovno povjerenje u nekadašnje institute koji su se pokazali efikasnim i nepogrešivim u smislu obavezne uplate doprinosa i isplate plate jednom mjesečno. Međutim, izmijenjeni uslovi društvenog uređenja i drugačija slika društva uopšte, rezultirali su činjenicom da su preuzeti zakoni o doprinosima prevaziđeni. Tako je prvi Zakon o doprinosima u F BiH, koji je usvojen 1998. godine, mijenjan i dopunjavan 2000; 2001; 2002; 2006. godine. Posljednji zakon o doprinosima koji se primjenjuje u F BiH donešen je 2008. godine sa početkom primjene od 01. januara 2009. godine, a primjenjuje se i danas. Što se tiče zakona o doprinosima u RS, onaj iz 2001. godine mijenjan je 2003.; 2006.; 2008. godine. Posljednji Zakon o doprinosima donešen je 2011. godine sa početkom primjene 01.01.2013. godine. Ovaj zakon primjenjuje se i danas.

Brčko Distrikt nema zakon o doprinosima, već je poslodavcima i ostalim uplatiocima doprinosa data mogućnost izbora primjene zakona o doprinosima jednog ili drugog entiteta, što dodatno komplikuje stvari i dovodi u neravnopravan položaj radnike koji žive na tom području. Koristeći različite zakone na području Brčko Distrikta, distinkcija koja nastaje u pogledu izbora nosioca osiguranja kod kojeg će se ostvariti pravo na penziju potvrđuje složenost problema i njegove posljedice.

NUŽNA IZMJENA ZAKONA U OBLASTI DOPRINOSA

Socijalistički sistem socijalne politike u segmentu plaćanja doprinosa, čiji je razvojni put tekao pola stoljeća, tj. od završetka Drugog svjetskog rata do raspada SFRJ, bio je u tolikoj mjeri socijalizovan i stabilan da se njegovoj primjeni nije mogao suprotstaviti bilo kakav pokušaj zloupotrebe u smislu izbjegavanja plaćanja ovih obaveza. Ovakav način provođenja socijalne politike bio je moguć obzirom na besprijeekorno uspostavljen sistem kontrole platnog prometa koju je vršila Služba društvenog knjigovodstva (SDK), putem koje se jedino mogla vršiti uplata doprinosa i isplata plate. Socijalna politika bila je na visokom stepenu sigurnosti, pošto je to vrijeme u kojem je međugeneracijska solidarnost mogla obezbjeđivati sigurnu isplatu penzija, pa čak i njeno povećanje. Ovo je moglo biti obezbjeđeno zahvaljujući visokom stepenu zaposlenosti, kada je bilo tri puta više zaposlenih

nego penzionera. Tada su pravila međugeneracijske solidarnosti savršeno funkcionisala i socijalna politika pružala je socijalnu sigurnost. Penzioni fondovi bili su stabilni. Međutim, raspadom bivše SFRJ nastaju problemi koji su pokazali da je preuzeti socijalistički sistem naplate doprinosa davno prevaziđen, odnosno neprimjenjiv za nove društvene tokove. „Potreba za finasiranjem populacije koja stari iz poreza i doprinosa uplaćenih od strane radno aktivnog kontingenta stanovništva koji je u opadanju, predstavlja jedno od najbitnijih dugoročnih problema javne politike s kojim se suočavaju vlade širom svijeta.“ CITATION Ibro9 \l 1060 (Ibreljić & Nuhanović, 2009) (Ibreljić & Nuhanović, 2009)

Tako je nužno nametnuta potreba donošenja novog zakonodavstva u toj oblasti. Sporim koracima išlo se ka funkcionalnom rješenju za čiju ideju je bilo potrebno dvije decenije, koja je konačno sada na pomolu i dobila je šansu da zaživi donošenjem novog Zakona o doprinosima čiji je nacrt Vlada F BiH usvojila na sjednici u Mostaru 23.3.2017. godine.

„Iskustva zemalja u tranziciji su od neprocjenjivog značaja za BiH, naprosto zbog toga što ona sa njima dijeli ekonomsko-ideološku prošlost, ali i zajednički tranzicioni milje. Visoke stope doprinosa imaju jake reperkusije na rast zaposlenosti u formalnom sektoru ekonomije, i s tim povezano na broj aktivnih osiguranika koji uplaćuju sredstva u penzioni fond. Visoke stope doprinosa snažno povećavaju cijenu rada, pa legalno zapošljavanje dodatne radne snage postaje preskupo i neprivlačno za poslodavce koji u toj situaciji odustaju od planova za novo zapošljavanje ili pribjegavaju neformalnom odnosno zapošljavanju na crno.“ CITATION Ibro9 \l 1060 (Ibreljić & Nuhanović, 2009)(Ibreljić & Nuhanović, 2009)

U traganju za pravim putem u oblasti doprinosa, primjenjivanjem neprilagođenih, odnosno preuzetih zakona koji su prevaziđeni u ovoj oblasti, sistem se godinama urušavao. Zbog ovoga su nastale nesagledive posljedice, prvenstveno sa aspekta državnih prihoda, sa aspekta radnika koji su ostali uskraćeni za uplatu doprinosa, uništavanje načela međugeneracijske solidarnosti koji je penzione fondove oba entiteta doveo do uništenja. Naime, zakoni o doprinosima koji su propisivali visoke stope doprinosa od 44,5%, način plaćanja koji je bio pogodan za zloupotrebe i to od nepostojanja obaveze uplate doprinosa sa isplatama plate do neplaćanja doprinosa na sve prihode. Komplikovana procedura obračuna doprinosa i mogućnost isplate plate bez njihove uplate, predstavljaju podlogu za stvaranje sive ekonomije i dalje urušavanje sistema. „Siva ekonomija - ekonomija koja se sastoji od protuzakonitih aktivnosti i aktivnosti koje su inače u skladu sa zakonom ali nisu prijavljene finansijskoj policiji. Odnosno, siva ekonomija predstavlja svaki vid ekonomske aktivnosti koji nije u zakonski regulisanim ekonomskim tokovima. Siva ekonomija podrazumijeva neprijavlivanje djelatnosti odgovornom državnom resoru, čime se izbjegava plaćanje poreza i samim tim čini krivično djelo.“ CITATION Mat132 \l 1060 (Tomaž. & Matić, 2013)(Tomaž. & Matić, 2013)

Tako, na primjer, doprinosi se nisu plaćali na topli obrok, pa su poslodavci zloupotrebljavajući zakon, iznose koji su se odnosili na topli obrok povećavali na uštrb plate. U konačnici, posljedice za radnike bile su takve da imaju manji osnov kod izračunavanja penzije s jedne strane, a s druge strane da uopšte nema uplaćenih doprinosa za određeni period za koji je radnik dobijao platu. Pošto bi se ovakvim načinom poslovanja nagomilali toliki

dugovi za poslodavca koje nije mogao platiti, otvarao bi se stečajni postupak u kojem ne bi bilo dovoljno stečajne mase za izmirenje svih potraživanja stečajnih povjerilaca. Među stečajnim povjeriocima bili bi radnici sa potraživanjima doprinosa bez čije uplate ne mogu ostvariti pravo na penziju. Ukoliko se stečajni postupak prekida zbog nedovoljnosti stečajne mase, radnik koji bi ispunio uslove za penziju da su mu uplaćeni doprinosi, primoran je da sam podnese zahtjev za tzv. pojedinačnu uplatu doprinosa i da sam sebi uplati doprinose, naravno na najnižu osnovicu plate. Tek bi ovom uplatom stekao uslove za ostvarivanje prava na penziju. U drugom slučaju, ukoliko bi se iz stečajne mase uspio namiriti dio potraživanja, radnik bi srazmjerno ukupnoj stečajnom masi bio izmiren za dio doprinosa. Da bi ostvario uslove za penziju, morao bi izvršiti sam za sebe uplatu preostalog iznosa doprinosa. Negativne konotacije za radnika su višestruke. Prvo, za rad koji je obavljao kod poslodavca sam za sebe mora uplatiti doprinose, ili dio njih, da bi ispunio uslove za ostvarivanje prava na penziju. Drugo, osnovica za obračun uplate doprinosa je zajamčena plata zbog čega osnov za izračun penzije ima najnižu stopu. Takvo haotično stanje u oblasti naplate doprinosa traje i danas. Protok vremena nametnuo je potrebu regulisanja ove oblasti na način da se sistem ustroji tako da se plata čija je obavezna isplata jednom mjesečno ne može isplatiti bez uplaćenih doprinosa, i to po svim stavkama koje propisuje zakon. Po zakonima koji se primjenjuju u F BiH i RS obračun doprinosa je veoma komplikovan.

Zakon o doprinosima F BiH razlikuje doprinose koje plaća radnik iz plate i doprinose koje plaća poslodavac na platu. Stope doprinosa u F BiH propisane su odr. čl. 10. Zakona o doprinosima, koji glasi: „Najviše stope doprinosa prema osnovici su: 1. na teret obveznika doprinosa iz osnovice (član 6. tač. od 1. do 10., tačka 12. i član 7.): 17,00% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 12,50 % za osnovno zdravstveno osiguranje, 1,50 % za osiguranje od nezaposlenosti; 2. na teret poslodavca na osnovicu (član 6. tač. od 1. do 10., tačka 12. i član 8.): 6,00 % za penzijsko i invalidsko osiguranje, 4,00% za osnovno zdravstveno osiguranje, 0,50 % za osiguranje od nezaposlenosti.“ CITATION Slu \l 1060 (Službene novine FBIH, 2009)(Službene novine FBIH, 2009)

Da različite stope uplate doprinosa se uplaćuju na teret radnika, tj. iz bruto plate, zatim postoje stope doprinosa koje plaća poslodavac iz neto plate. Opisani način obračuna bespotrebno komplikuje proceduru plaćanja doprinosa koja iziskuje mnoštvo virmana i povećava troškove poslodavcu koji se odnose na bankarsku uslugu kod uplate.

Zakon o doprinosima RS imao je veću šansu za prilagođavanje novonastalim društvenim tokovima, obzirom da je njegova primjena počela 4 godine nakon početka primjene Zakona o doprinosima u F BiH, tj. 01. januara 2013. godine (Zakon o doprinosima F BiH počeo se primjenjivati 01. januara 2009. godine). Zakon o doprinosima RS u jednom dijelu u pogledu stopa koje su smanjene sa 41,5 na 33% predstavlja revolucionarnu promjenu u odnosu na prethodni zakon. Takođe, obračun je nešto jednostavniji, tj. nema odredaba o stopama doprinosa koje se plaćaju na teret poslodavca, već samo na teret radnika, ali i taj obračun obiluje detaljima koji usložnjavaju postupak obračuna i povećavaju troškove kod plaćanja doprinosa. Zakon o doprinosima Republike Srpske u čl. 8.stav (1) se navodi da stope doprinosa na osnovicu iz čl. 6. ovog Zakona iznose: a) za penzijsko i invalidsko osiguranje 18,5 %; b) za zdravstveno osiguranje 12%; v) za osiguranje od nezaposlenosti 1%; g) za dječiju zaštitu 1,5%. CITATION Slg \l 1060 (Sl. glasnik RS, 2013)(Sl. glasnik RS, 2013)

NUŽNOST USAGLAŠAVANJA ZAKONA O DOPRINOSIMA SA POTREBAMA DRUŠTVA I ZAHTJEVOM MMF-A

Mada posljednji zakon o doprinosima koji se primjenjuje u Republici Srpskoj od 01.01.2013. godine nije donio izmjene u pogledu načina obračuna doprinosa u smislu odvojenog plaćanja doprinosa za PIO, zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti i dječiju zaštitu, značajna novina u ovom Zakonu je smanjenje ukupne stope doprinosa koja se plaća po ova četiri osnova. Ukupna stopa doprinosa smanjena je sa 44,5 na 33%. Zakon o doprinosima F BiH još uvijek pravi razliku između doprinosa koje plaća poslodavac i radnik, tj. doprinosa koji se plaćaju iz plate i na platu, što u Zakonu RS ne postoji. Nadalje, u F BiH ukupna stopa doprinosa iznosi 41,5% što je previsoko i čije je smanjenje davno postavljeni uslov MMF-a. Uticaj zahtjeva MMF-a, kreditiranje oblasti socijalnog osiguranja kao i direktno uključivanje MMF u ovu oblast, nužno je nametnulo obavezu prilagođavanja zakona savremenim potrebama, odnosno obavezu prevazilaženja nedostataka sadašnjih zakona. CITATION htt18 \l 1060 (<http://ba.one.un.org/>, 2018) (<http://ba.one.un.org/>, 2018)

Da bi novi Zakon o doprinosima bio bolje shvaćen u uporednom prikazu sadašnjih i budućih odredaba, naredni dio teksta će dati kratak osvrt na stope doprinosa koje se uplaćuju u F BiH i RS.

Čl. 4. Zakona o doprinosima F BiH propisuje: Doprinosi se obračunavaju i plaćaju: 1. iz ličnih primanja i drugih prihoda osiguranika; 2. na isplaćena lična primanja na teret poslodavca; 3. iz drugih izvora, koje obezbjeđuju obveznici obračunavanja i uplate doprinosa u skladu sa propisima iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja od nezaposlenosti CITATION Zak \l 1060 (Zakona o doprinosima FBiH, 2009)(Zakona o doprinosima FBiH, 2009). Razlika između zakona o doprinosima u F BiH i RS je u tome što se u F BiH doprinos plaća iz ličnih primanja koja plaća radnik i na isplaćena lična primanja koja plaća poslodavac. U RS doprinos plaća samo radnik.

Nadalje, razlika je u tome što Zakon o doprinosima u RS propisuje plaćanje doprinosa za zaštitu djece, dok ova vrsta doprinosa ne postoji u F BiH.

VISINA STOPA DOPRINOSA U FBIH, RS I BRČKO DISTRIKTU

Daćemo uporedni prikaz udjela u doprinosima koji plaća zaposleni u F BiH, RS i Brčko Distriktu.

Udio u doprinosima koji plaća zaposleni u F BiH iznosi 17% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 12,5% za zdravstveno osiguranje i 1,5% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti (ukupno 31% na bruto platu).

U RS udio iznosi 18,5% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 12% za zdravstveno osiguranje, 1% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti i 1,5% za zaštitu djece (ukupno 33% na bruto platu). CITATION Zak12 \l 1060 (Zakon o doprinosima Republike Srpske, 2012)(Zakon o doprinosima Republike Srpske, 2012)

U Brčko Distriktu udio iznosi 17% za penzijsko i invalidsko osiguranje za poslodavce

koji primjenjuju Zakon o doprinosima iz F BiH i 18% za penzijsko i invalidsko osiguranje za poslodavce koji primjenjuju Zakon o doprinosima iz RS, 12% za zdravstveno osiguranje i 1,5% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti (ukupno: 30,5 ili 31,5% na bruto platu).

Udio u doprinosima koji plaća poslodavac u F BiH iznosi 6% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 4% za zdravstveno osiguranje i 0,50% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti (ukupno 10,50% na bruto platu).

U RS nema ove vrste doprinosa.

U Brčko Distrikt udio iznosi 6% za penzijsko i invalidsko osiguranje za poslodavce na koje se primjenjuje Zakon iz F BiH.

Ovaj pregled stopa doprinosa daje rezultat ukupnog doprinosa koji se uplaću u RS od 33%, a u F BiH ukupno 41,5. CITATION htt181 \l 1060 (<http://www.fipa.gov.ba/>, 2018) (<http://www.fipa.gov.ba/>, 2018)

POSljedICE DONOŠENJA NOVOG ZAKONA O DOPRINOSIMA

Specifičnost državnog uređenja BiH odražava se i na pravnu regulativu u oblasti doprinosa. Postojanje dva nosioca osiguranja na entitetskim nivoima, rezultira postojanje dvostrukog zakonodavnog sistema države u ovoj oblasti. Penzijsko osiguranje u Bosni i Hercegovini uvedeno je krajem XIX vijeka za vrijeme vladavine Austro-ugarske monarhije. Sistem je dalje razvijan i proširen na Kraljevinu Jugoslaviju i postdejtonsku Bosnu i Hercegovinu. Sistem PIO u BiH utemeljen je na njemačkoj koncepciji PIO, tzv. Bizmartovom modelu. To je jednodjelni single pillar sistem socijalnog osiguranja koji se zasniva na radu. Sticanje penzijskih prava se zasniva na uplati doprinosa, a konačna visina penzije se određuje na osnovu visine plate. Primanja tokom perioda aktivnog osiguranja dopunjena za godišnje stope rasta, doprinosi se uplaćuju u posebni nezavisni vanbudžetski fond i njihova uplata obavezna je za sve zaposlene. Sistem PIO u BiH pripada grupi tradicionalnih osiguranja koja se zasnivaju na tekućem finansiranju, odnosno generacijskoj solidarnosti tzv. PAY-AS-YOU-GO. U penzijskom sistemu ovoga tipa osiguranici se osiguravaju na osnovi doba, invaliditeteta, smrti i porodičnog nasljeđivanja. Sva četiri rizika se finansiraju kroz sistem jedinstvene stope doprinosa. Prava koja proističu iz ovih rizika su pravo na starosnu, invalidsku i porodičnu penziju, kao i pravo na naknadu zbog fizičke onesposobljenosti prouzrokovane radom. Osim toga zakon omogućuje i pravo na dobrovoljno osiguranje za osobe koje nisu obavezno osigurane.

Takva podjela pravnog i zakonodavnog sistema, u slučaju njegove neusklađenosti, stvara pravnu nejednakost prema radnicima, čak i kada žive na jednom području države kao što je Brčko Distrikt, gdje postoji primjena jednog ili drugog entitetskog zakona, po izboru.

Od 2000. godine zakoni se kontinuirno mijenjaju sa ciljem da se sistem međugeneracijske solidarnosti reformiše u skladu sa novonastalim ekonomskim i demografskim uslovima. Naime, sistem međugeneracijske solidarnosti, koji je na snazi već preko 100 godina, davno je uništen. Ovaj sistem podrazumijeva da odnos zaposlenih i penzionera

bude najmanje 3:1. Međutim, niti u jednom entitetu ovaj omjer nije ni približno toliki, pa je u oba BH entiteta penzioni sistem jedva održiv. Sredstva potrebna za isplatu penzija osiguravaju se iz uplaćenih doprinosa.

Radikalno novi pristup neophodan je i u oblasti doprinosa.

NOVI NACRT ZAKONA O DOPRINOSIMA F BIH PREDSTAVLJA REVOLUCIONARAN NAPREDAK

Uključivanje međunarodne zajednice u rješavanje tranzicijskih problema u oblasti doprinosa, finansijska podrška i sugestije u pogledu razrješenja stvorenih problema koji se prije svega odnose na stope doprinosa i način njihovog obračuna, konačno su 20 godina nakon početka primjene prvog Zakona o doprinosima rezultirali usvajanjem Nacrta novog zakona o doprinosima. Novi zakon donio bi izmjene koje sugerise MMF, prije svega u smislu smanjenja ukupne stope doprinosa. Tako bi se za jednog radnika umjesto dosadašnjih 41,5% plaćali doprinosi po stopi od 33%, čak manjoj od one koju je MMF sugerisao. Dalja novina u Zakonu predstavljalo bi ukidanje odredaba zakona koje se odnose na obavezu plaćanja doprinosa na teret poslodavca. Stopa doprinosa od 33% odnosila bi se samo na plaćanje te stope na bruto platu radnika, a poslodavac se oslobađa obaveze plaćanja doprinosa. Nadalje, umjesto dosadašnjih virmana koji se svaki pojedinačno odnosi na svakog radnika i to na one doprinose koji se plaćaju iz plate i doprinose koji se plaćaju na platu, sada bi se za sve doprinose za jednog radnika popunjavao jedan virman. Ovo bi olakšalo način obračuna, smanjilo bankarske troškove uplate. Novina se odnosi na uvođenje doprinosa na sve prihode, što do sada nije bio slučaj. Tako bi se doprinosi plaćati na topli obrok, regres, putne troškove, kao i druga primanja radnika koja ostvaruje u toku radnog vijeka.

NOVI ZAKON O DOPRINOSIMA BIO BI PRETEČA U ODNOSU NA ZAKON RS I ZAKONE ZEMALJA OKRUŽENJA

Reformska promjena koja predstavlja preteču u rješenju ovog problema u odnosu i na RS i ostale zemlje okruženja jesu odredbe Zakona o zastari potraživanja.

Čl. 44. Nacrta Zakona o doprinosima glasi: (1) Pravo na obračun obaveze doprinosa i kamata, te na naplatu doprinosa i kamata, kao i pravo obveznika na povrat više uplaćenih doprinosa i kamata zastarijeva u skladu s propisom koji uređuje spomenute oblasti. (2) Stav (1) ovog člana, u dijelu utvrđivanja zastare prava na obračun i naplatu obaveze, se ne odnosi na doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje. Utvrđivanje zastare prava na obračun i naplatu kamata kao i prava obveznika na povrat više uplaćenih doprinosa i kamata vršit će se u skladu s propisom koji uređuje spomenutu oblast CITATION Zak12 \l 1060 (Zakon o doprinosima Republike Srpske, 2012)(Zakon o doprinosima Republike Srpske, 2012) Ovo je prvi temelj pravne sigurnosti u oblasti čija se prava ne koriste, odnosno, nisu se koristila niti se iz njih izvode neka prava protokom vremena, a to su doprinosi za zdravstveno osiguranje.

Pozitivne posljedice odredaba o zastari doprinosa za zdravstveno osiguranje

Oživotvorenje novog nacrta Zakona o doprinosima donijelo bi mnogobrojne pozitivne promjene i pomake sa aspekta neopravdanosti retroaktivnog potraživanja doprinosa za zdravstvo. Evo nekoliko aspekata koji bi rezultirali pozitivnim promjenama:

Stečajni postupak - Prijava potraživanja za zdravstveno osiguranje koju su u stečajnim postupcima prijavljivali zavodi zdravstvenog osiguranja osporavana je u toku stečajnog postupka. Stečajni upravnici osporavali su ova potraživanja ističući prigovor zastare. U parničnom postupku na koji se u tom slučaju upućuje zavod zdravstvenog osiguranja radi dokazivanja osnovanosti retroaktivnog potraživanja doprinosa za zdravstvo, odbijani su prigovori zastare iz razloga što su radnici koristili zdravstvenu zaštitu, a stečajna masa dodatno opterećena za ove doprinose.

Primjenom novog Zakona o doprinosima u dijelu o zastari potraživanja ovakva potraživanja se protekom zakonskog roka od 5 godina ne bi prijavljivala, što bi ubrzalo postupak okončanja stečaja jer ne bi bilo parničnih postupaka, a s druge strane rasteretilo stečajnu masu plaćanja doprinosa koji se odnose na davno prošlo vrijeme. Uplata ovih doprinosa za osiguranika ne obezbjeđuje ostvarivanje bilo kakvih prava u sadašnjosti ili budućnosti.

Doprinosi radnika čije su firme ugašene - Radnici čije su firme ugašene, a koji zbog ostvarivanja prava na penziju sami vrše uplatu doprinosa biće oslobođeni obaveze retroaktivnog plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje za protekli period.

Zastara potraživanja doprinosa - Posljedice koje bi primjena odredaba o zastari potraživanja donijela zavodima zdravstvenog osiguranja zasigurno će biti negativne. U sudskim postupcima u kojima su odbijani prigovori zastare i poslodavac obavezan da retroaktivno plati doprinos za zdravstvo, fondovima zdravstvenog osiguranja donosili su dvostruku uplatu. Naime, poslodavčeva je obaveza plaćanje doprinosa od nezaposlenosti. Ukoliko radnici koriste pravo na zdravstvenu zaštitu putem Zavoda za zapošljavanje, to pravo crpe na temelju međugeneracijske solidarnosti iz tako uplaćenih sredstava. U prijavi potraživanja po ovom osnovu u stečajnom postupku pojavljuje se Zavod za zapošljavanje. U tom dijelu doprinosa zakon nije predvidio zastaru. Dakle, ovi doprinosi se uplaćuju bez obzira da li se njihova uplata odnosi na redovnu uplatu prilikom isplate plate ili na obavezu nametnutu u stečajnom postupku. Ukoliko ne bi postojao rok zastare zavodi zdravstvenog osiguranja dvostruko bi naplaćivali doprinos koji se odnosi na zdravstvo. Radnik ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu bilo kod poslodavca bilo na birou za zapošljavanje. Ukoliko to pravo ostvaruje kod poslodavca, bez obzira na korištenje zdravstvene zaštite, to pravo zastarijeva nakon 5 godina. Ukoliko pravo na zdravstvenu zaštitu radnik ostvaruje putem biroa za zapošljavanje, nema zastare doprinosa za zdravstvo obzirom da se taj dio doprinosa pokriva iz doprinosa od nezaposlenosti. Uostalom, nacrt zakona ne propisuje razliku u zastari u pogledu korištenja ili nekorisćenja prava na zdravstvenu zaštitu.

I na kraju, treba naglasiti da unatoč činjenici da je „realnost postsocijalističkih zemalja imperativna potreba da preko noći uđu u vode tržišne ekonomije. „Među političarima i ekonomistima iskristalisali su se dva pristupa tranziciji: pristup šok terapija i *postepeni pristup*. Oni se u suštini razlikuju u pitanjima vremenskog roka, brzini kojom treba nametnuti ekonomske pritiske, naročito stroga budžetska ograničenja i shvatanje uloge države u tranziciji. Oba pristupa imaju svoje dobre i loše strane i kombinacijom dobrih strana se može ostvariti najbolji konceptualni cilj. I na kraju, da li ćemo se suočiti sa još većom bijedom i socijalnim nemirima? Ne bi trebalo na zakovanim pozicijama čekati izvjesne negativne posljedice. Treba zadana pravila igre dopunjavati, pa čak i mijenjati.“ CITATION

Stu98 \l 1060 (Stubbs & Gregson, 1998)(Stubbs & Gregson, 1998) Taj ulazak BiH traje duže od dvije decenije.

Stoga je tranzicija u BiH, kao „...proces prelaska jedne zemlje iz komunističkog jed-nopartijskog sistema u višepartijski demokratski sistem. Na polju ekonomije tranzicija znači prelazak iz komandne u tržišnu ekonomiju i obuhvata: liberalizaciju, stabilizaciju, privatizaciju i prestrukturiranje. U uvjetima tržišnog privređivanja problematika vođe-nja i upravljanja poslovanjem i razvojem poduzeća postaje veoma važna zadaća, jer trži-šte kao vrlo objektivan instrumentarij ne oprašta pogreške u rukovođenju i upravljanju. Svaka eventualna pogreška ima svoju cijenu koju preduzeće mora skupo platiti. Tržišno gospodarstvo temeljeno na pluralizmu vlasništva i poduzetništva u fokus stavlja čitav niz problema koje treba bez odlaganja temeljito i stručno riješiti. Da bi se to postiglo potrebna je kvalitetna informacijska podloga, vještina i velika količina primjenjivog ekonomskog znanja...“ CITATION Mat132 \l 1060 (Tomaž. & Matić, 2013) (Tomaž. & Matić, 2013), sa razlogom okarakterisana kao jedna od najskupljih tranzicija u svijetu.

ZAKLJUČAK

Naplata doprinosa predstavlja snažan segment socijalne sigurnosti stanovnika jed-ne države. Ovaj pojam bitan je sa nekoliko ključnih aspekata, od aspekta obezbjeđivanja redovnih prihoda države, stabilnosti penzionog fonda, aspekta radnika čija neto primanja zavise od načina obračuna doprinosa i stopa koje se primjenjuju u skladu sa zakonom, položaja penzionera čija visina penzije zavisi od osnovice plate koja se primjenjuje kod obračuna penzije, a koja se formira kroz radni vijek, troškova prouzrokovanih u svrhu obračuna i plaćanja doprinosa, jednom rječju, sa aspekta funkcionisanja socijalne politike i socijalne države.

Zakonodavna reforma u oblasti doprinosa u BiH traje dvije decenije. BiH nema krovni zakon o doprinosima, već je ova oblast regulisana na nivou entiteta. Brčko Distrikt primjenjuje zakon jednog ili drugog entiteta po izboru. Komplikovani sistem obračuna doprinosa uz visoku stopu naplate, opteretili su poslodavce i radnike u tolikoj mjeri da su se negativne posljedice počele osjećati u sferi pada zaposlenosti, izbjegavanje plaćanja obaveza, prihoda države, osiromašenje penzionih fondova.

Mada posljednji Zakon o doprinosima koji se primjenjuje u RS od 01.01.2013. godi-ne nije donio izmjene u pogledu načina obračuna doprinosa u smislu odvojenog plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti i dječiju zaštitu, revolucionarna novina u ovom Zakonu je smanjenje ukupne stope doprinosa koja se plaća po ova četiri osnova. Ukupna stopa doprinosa smanjena je sa 44,5 % na 33%. Zakon o doprinosima F BiH još uvijek pravi razliku između doprinosa koje plaća poslodavac i radnik, tj. doprinosa koji se plaćaju iz plate i na platu, što u zakonu RS ne postoji.

Nadalje, u F BiH ukupna stopa doprinosa iznosi 41,5% što je previsoko i čije je sma-njenje davno postavljeni uslov MMF-a. Uticaj preporuke MMF-a, kreditiranje oblasti so-cijalnog osiguranja kao i direktno uključivanje MMF u ovu oblast, nužno je nametnulo obavezu prilagođavanja zakona savremenim potrebama, odnosno obavezu prevazilaže-

nja nedostataka sadašnjih zakona. U nacrtu novog Zakona o doprinosima Federacije BiH propisuje se jedinstvena stopa doprinosa od 33%. Primjenom ove stope neće se remetiti prihod države pošto se osnovica za obračun doprinosa proširuje na sva primanja radnika. Tako će obaveznim obračunom doprinosa biti obuhvaćeni topli obrok, putni troškovi, regres i sva druga primanja radnika.

Reforma u ovom smislu proizvela bi pozitivne efekte u oblasti zapošljavanja, efikasnosti naplate doprinosa, povećanja osnovice za obračun penzije, onemogućavanje zloupotrebe poslodavaca za povećanje primanja koja ne podliježu naplati doprinosa.

Novina Nacrta zakona o doprinosima je ta što se predviđa pravno regulisanje u sferi zastare potraživanja za doprinose koji se odnose na zdravstveno osiguranje. Ovo bi bio dodatni doprinos efikasnosti novog zakonodavstva koji daje pozitivne rezultate u odnosu na sve navedene segmente.

Zbog odredaba o zastari potraživanja doprinosa za zdravstveno osiguranje, novi zakon predstavljao bi preteču u odnosu na zakon RS i zakone zemalja okruženja.

Reforma oblasti doprinosa imperativ je koji će u svim nabrojanim segmentima pozitivno uticati na društvene tokove.

LITERATURA

- Zakon o doprinosima Republike Srpske. (2012). *Član 44. i 45. Nacrta zakona*. Sl. glasnik RS“, broj 116/12.
- Habul, U. (2007). *Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini – tranzicija, zakonodavstvo, praksa*. Sarajevo.
- <http://ba.one.un.org/>. (2018, 3 20). http://ba.one.un.org/content/unct/bosnia_and_herzegovina/bs/home/un-agencies/imf.html. Retrieved from <http://ba.one.un.org/>: http://ba.one.un.org/content/unct/bosnia_and_herzegovina/bs/home/un-agencies/imf.html
- <http://www.fipa.gov.ba/>. (2018, 3 21). <http://www.fipa.gov.ba/informacije/poslovanje/doprinosi/default.aspx?id=90&langTag=hr-HR>. Retrieved from <http://www.fipa.gov.ba/>: <http://www.fipa.gov.ba/informacije/poslovanje/doprinosi/default.aspx?id=90&langTag=hr-HR>
- İbreljić, I., & Nuhanović, S. (2009). *Penzioni sistem i reforma penzionih sistema u svijetu*. Tuzla: d.o.o Harfo-graf Tuzla.
- Sl. glasnik RS, b. 1. (2013).
- Službene novine FBiH, b. 3. (2009).
- Stubbs, P., & Gregson, K. (1998). *Socijalna politika, zaštita i praksa*. Sarajevo: IP „Svjetlost“ Sarajevo.
- Šarčević, E. (2012). *Sistem socijalne zaštite“ BiH i regija*. Sarajevo.
- Tomaž, R. (2010). *Kriza i siva ekonomija u Bosni i Hercegovini*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Tomaž., & Matić, M. (2013). *Ekonomija za menadžere, poduzetnike i studente*. Mostar.
- Zakona o doprinosima FBiH. (2009). Službene novine FBiH.

Sunita Demirović, Ph.D

Federal Institute for Pension and Disability Insurance, Bihać, mail: dunita.demirovic4@gmail.com

Prof. Slavica Lukić, Ph.D

PanEuropean University „Apeiron“, Banja Luka, mail: slavica.b.lukic@apeiron-edu.eu

Legislative Reform in the Area of Contribution

Abstract: Effective legislation in the field of contributions represents a strong segment of social security for the people of a state. It is important with several key aspects from aspect of securing the regular income of the state, the aspect of the worker whose income depends on the method of calculating the contributions and percent rates applied in accordance with the law, the stability of the pension fund, the position of the pensioner whose rate of pension depends on the base salary applies to the calculating of the pension, which is formed through working life, the costs incurred for the calculation and payment of contribution, the aspects of eliminating the basis for one side of economy, simply, from the aspect of the functioning the social policy and the social state.

Only two decades since the beginning of the implementation of the Law on Contribution in the Federation of Bosnia and Herzegovina (hereinafter F BiH), the new Draft Law on Contributions is in the line with the real needs of the state.

The draft Law on Contribution of the F B&H) foresees revolutionary changes, some of which are predecessors in relation to the laws in this area being applied in the RS and the countries in environment.

This scientific work deals with a significant and current topic, enriched with affirmative review of the Draft Contribution Act. The implementation of legislative reform in the of contribution is the basis for a new effects in the creation of a secure and social state that can not get the aphitet for the poor and is already at the edge of that qualification.

Key words: contribution, reform, draft law, obsolescence, effects.