

Nikolina Obradović*

Ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja u BiH: (ne)jednakost građana

Sadržaj

1. Uvod: Sustav tekuće raspodjele - funkcije i ciljevi
2. Mirovinsko i invalidsko osiguranje u Bosni i Hercegovini
 - 2.1 Posebni propisi o povoljnijem umirovljenju
3. Problem međuentitetske isplate mirovina
4. Zaključci i preporuke

1. Uvod: Sustav tekuće raspodjele - funkcije i ciljevi

Sa stajališta pojedinca, temeljna svrha svake mirovinske sheme jest osiguranje dohotka u starosti kroz raspodjelu potrošnje tijekom životnoga vijeka. Naime, cilj svakoga pojedinca jeste maksimalno uvećati potrošnju tijekom cijeloga životnog vijeka. Novac *per se* nije bitan; bitna je mogućnost potrošnje roba i usluga – hrana, odjeća, korištenje prijevoza, medicinska njega, karte za koncert, itd. Individualna štednja za starost ne može biti adekvatna substitucija za mirovinsko osiguranje iz razloga što nitko ne zna koliko će dugo živjeti i hoće li nadživiti svoju štednju. Kroz sheme mirovinskog osiguranja omogućava se osiguranje rizika, tkz. „*risk pooling*“, pa se kod nekih sustava mirovinskog osiguranja, posebno onih koji funkcioniraju na temelju kapitalizirane štednje, visina mirovine prilikom odlaska u mirovinu određuje se aktuarskim metodama uzimajući u obzir očekivani životni vijek starosti kohorte kojoj korisnik pripada. Tako da osobe mlađe životne dobi najčešće imaju nižu mirovinu u odnosu na svoje kolege koji pravo na mirovinu ostvaruju pod istim uvjetima ali u kasnijim godinama. Kod sustava tekuće raspodjele i definiranih davanja, odlazak u mirovinu prije vremena, ako za to postoji mogućnost, se uglavnom penalizira umanjnjem mirovinske osnovice.

Javni sustavi mirovinskog osiguranja imaju javnu obvezu uključiti što veći broj radno aktivnog stanovništva kako bi osiguranje dohotka u starosti ostvario što veći broj osoba. Sustav tekuće raspodjele ili PAYG¹ zasniva se na obećanju države da će onima koji plaćaju doprinose, odnosno financiraju sadašnje umirovljenike, država osigurati mirovinu u budućnosti. Ova vrsta ugovora između države i osiguranika, odnosno onih koji plaćaju doprinose, uglavnom je jasno definirana zakonima. Svaki mirovinski sustav može biti predmetom stalnih zakonodavnih izmjena koje

*Autorica je doktor društvenih nauka i suradnica FCJP.

¹ PAYG je abrevijacija od engleskog „*Pay As You Go*“. Koristi se kao sinonim uz izraz tekuća raspodjela.

moгу bitno utjecati na glavne parametre sustava, uvjete za ostvarivanje prava, isplate i ostalo, što utječe na prihode kako osiguranika tako i umirovljenika.

S obzirom da se preko javnih mirovinskih sustava osigurava dohodak onima koji zbog svoje starosti ili invalidnosti nisu više u mogućnosti privređivati, mirovinski sustavi imaju značajnu ulogu u prevenciji siromaštva i socijalne isključenosti među starijom populacijom. Za ispunjenje ove funkcije bitno je uključiti i one koji tijekom svoga radnog vijeka nisu bili u mogućnosti izdvajati sredstva za mirovinsko osiguranje ili to nisu mogli činiti u kontinuitetu, što ih čini najugroženijom skupinom u starosti. Upravo se ovdje dotičemo drugog aspekta same funkcije prevencije siromaštva, a to je funkcija preraspodjele. Svako osiguravanje mirovine ili mirovinskog plaćanja iznad iznosa koji je uložen u sustav osigurava se temeljem načela preraspodjele sredstava, odnosno na štetu onih koji su uložili više. Često nalazimo da veću zamjensku stopu (*replacement rate*) imaju umirovljenici koji su imali niži dohodak od onih koji su imali visok dohodak tijekom radnog vijeka. Ovo je posebice slučaj kod shema definiranih davanja. U ovisnosti o utvrđenim načelima politike i zakonskoga reguliranja, preraspodjela također može ići u korist osoba koje su imale prekid radnog odnosa zbog odgoja djece, dodatnoga školovanja, vremena provedena u obrani zemlje, itd. Nadalje, u svakome sustavu tekuće raspodjele redistribucija se odvija između generacija, gdje radno aktivno stanovništvo financira mirovine onih koji zbog svoje starosti ili invalidnosti više nisu u mogućnosti privređivati. N. Barr i P. Diamond² napominju da se državni PAYG sustav, koji funkcionira na načelu međugeneracijske solidarnosti, ne razlikuje puno od drugih državnih dohodovnih transfera. Kada se ovo pitanje promatra iz makroekonomske perspektive, odnosno s agregatnoga stanovišta, država jednostavno oporezuje jednu grupu pojedinaca i transferira njene prihode drugoj skupini.

Kako se izdatci za mirovine financiraju iz doprinosa osiguranika, možemo logički zaključiti da financijska održivost PAYG sustava ovisi o postojanju poreske osnovice u sadašnjosti i budućnosti – mlade populacije, odnosno radne snage, zatim o ekonomskome rastu, te političkoj i financijskoj stabilnosti zemlje. U stvari, održivost svakog mirovinskog sustava ovisi o već spomenutim čimbenicima. Međutim, kod PAYG sustava je jasnije nego kod ostalih modela mirovinskog osiguranja izražena veza između zaposlenosti, odnosno doprinosa koje plaćaju zaposleni s jedne i mirovinskih izdataka s druge strane. Stoga, stvarna uloga PAYG sustava ostaje redistribucija dohotka između generacija i takozvana podjela rizika između generacija.

2. Mirovinsko i invalidsko osiguranje u Bosni i Hercegovini

Sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od najznačajnijih sustava socijalne zaštite. Organiziran je na entitetskoj razini preko Federalnog zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja (u daljnjem tekstu: Federalni zavod MIO) i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Fond PIO RS-a) kao nositelja osiguranja. Ovi fondovi funkcioniraju prema principu tekuće raspodjele i definiranih davanja³. Opći propisi kojima je regulirana oblast mirovinskog i invalidskog osiguranja su:

² N. Barr/P. Diamond, *The Economics of Pensions*, u Oxford Review of Economic Policy, tom 22, br. 1, Oxford 2006.

³ Izmjenama čl. 51 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju F BiH i čl. 162 Zakona PIO RS-a, koje su nametnute od strane Ureda Visokog predstavnika, visina mirovina u isplati je uvjetovana iznosom prikupljenih

Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine⁴ i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske⁵, koji je u vrijeme pisanja ovog rada stavljen van snage donošenjem novog Zakona PIO RS-a⁶. Postojeći zakonodavni okvir mirovinskog i invalidskog osiguranja u entitetima u svojoj je osnovi dosta sličan iz razloga što se razvio na temeljima prijeratnoga sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja. U oba entitetska propisa je definirano da se oblast mirovinskog i invalidskog osiguranja uređuje na načelima uzajamnosti, generacijske solidarnosti i obvezatnosti za sve uposlenike. Građani koji nisu obvezno osigurani prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja mogu ostvariti dobrovoljnim osiguranjem. Ovim zakonima su propisani uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu, invalidsku i obiteljsku mirovinu, kao neka druga prava.

Parametarska reforma oba sustava mirovinskog osiguranja je nametnuta u 2000. od strane Ureda Visokoga predstavnika u Bosni i Hercegovini s ciljem osiguranja financijske stabilnosti nositelja osiguranja. Nametnutim odredbama starosna dob umirovljenja podignuta je na 65 godina za muškarce i žene (iako su u Federaciji Bosne i Hercegovine ostale važiti odredbe o prijevremenom umirovljenju do kraja 2008, što je kasnijim izmjenama Zakona iz 2008. produljeno do kraja 2015), smanjen je postotak od mirovinske osnovice za punu starosnu mirovinu s dotadašnjih 85% na 75%, određen je iznos akuralne stope za prvih 20 godina osiguranja od 2,25%, dok za svaku godinu preko prvih 20 godina osiguranja akuralna stopa iznosi 1,5%, ostavljajući postupno prijelazno razdoblje za većinu odredbi. Staž osiguranja koji ulazi u izračun mirovinske osnovice povećan je sa 15 uzastopnih najpovoljnijih godina za osiguranika na cijeli radni vijek, s postupnim povećanjima u prijelaznome razdoblju do 2015. u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na primjer, u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2011. u izračun mirovinske osnovice ulazi 29 godina osiguranja. Također, ovim je izmjenama nametnuta izmjena čl. 51 Federalnog zakona i čl. 162 Zakona PIO RS-a, kojim je isplata mirovina uvjetovana iznosom prikupljenih sredstava. Novim Zakonom PIO RS, ovaj model usklađivanja mirovina se napušta zbog prelaska na bod sistem izračuna mirovinske osnovice. Od 1. siječnja 2013. u Republici Srpskoj vrijednost općeg boda usklađivat će se prema procentu promjene prosječne neto plaće, dok će se mirovine ostvarene do 31. prosinca 2011. usklađivati prema procentu koji predstavlja polovinu zbira procenta promjene prosječne plaće i procenta promjene potrošačkih cijena na godišnjoj razini.

Dobna granica za odlazak u starosnu mirovinu u Republici Srpskoj je, kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, 65 godina za muškarce i žene. Za razliku od Zakona MIO Federacije Bosne i Hercegovine, u općem propisu o mirovinskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske nema odredbi o prijevremenom umirovljenju. Međutim, postoje povoljniji uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu za žene. U starom Zakonu PIO RS-a (čl. 75 st. 5) uvjet je bio navršenih 60 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili s navršenih 35 godina staža osiguranja bez obzira na godine života. U novom Zakonu PIO RS-a povoljniji uvjeti za žene su definirani čl. 42 st. 2, gdje je određeno da žena ima pravo na starosnu mirovinu kada navršši 58 godina života i 35 godina staža osiguranja.

sredstava, ovi fondovi poprimaju karakteristike sustava definiranih doprinosa. Međutim, ove odredbe se nisu dosljedno provodile.

⁴ Sl. nov. F BiH 29/98, 49/00, 32/01, 75/05, 59/06, 4/09.

⁵ Sl. gl. RS 32/00, 40/00, 37/01, 32/02, 40/02, 47/02, 110/03 i 67/05, 33/08, 01/09).

⁶ Sl. gl. RS, br. 134/1.

Također, uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu u Republici Srpskoj oštiri su u usporedbi s onima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Naime, za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu u Republici Srpskoj prije donošenja novog zakona uvjet je bio 20 godina staža osiguranja i 65 godina života, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine uvjet 20 godina mirovinskog staža⁷ (u koji se za većinu muškaraca uračunava poseban, ratni staž u dvostrukome trajanju). Novim Zakonom PIO RS-a smanjen je uvjet minimalnih godina staža osiguranja za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu sa dosadašnjih dvadeset na petnaest godina staža osiguranja.

Smanjenje uvjeta staža osiguranja sa 20 na 15 godina je u skladu sa Konvencijom Međunarodne organizacije rada 102⁸ o minimalnim standardima socijalne sigurnosti, kao i ratificiranim odredbama Revidirane socijalne povelje i Europskim zakonikom o socijalnoj sigurnosti⁹. Federacija Bosne i Hercegovine također treba donijeti iste izmjene općeg propisa, kako zbog harmoniziranja domaćeg zakonodavstva sa ovim međunarodnim pravnim aktima, tako i zbog izjednačavanja osnovnih uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu između entiteta. Donošenje ovih izmjena u Federaciji Bosne i Hercegovine se najvjerojatnije odgađa zbog bojazni od velikog rasta broja korisnika. No, kod sustava koji ne nude mogućnost povrata uložених sredstava, niti dokup staža, kao što je slučaj u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁰, jedan značajan broj osoba koji su određene godine staža osiguranja stekli prije rata u poduzećima iz sektora industrije, a u postdaytonskom razdoblju se nisu snašli na tržištu rada, teško da će ostvariti pravo na mirovinu ako ne dođe do izmjena ove odredbe.

Iz tablice 2:1 vidimo osnovne pokazatelje mirovinskog i invalidskog osiguranja za oba entiteta, gdje vidimo da prosječna mirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi 351,00 KM, a u Republici Srpskoj 320,00 KM. Prema Europskom zakoniku o socijalnoj sigurnosti kojom su propisani minimalni standardi socijalne sigurnosti preporuka je da zamjenska stopa treba iznositi najmanje 40% prosječne plaće. Na prvi pogled entitetske zamjenske stope zadovoljavaju ovaj kriterij. Međutim, zvanična prosječna plaća, koju objavljuju nadležni zavodi za statistiku, ne predstavlja stvarnu prosječnu plaću iz razloga što u Bosni i Hercegovini imamo dosta raširen problem takozvanog rada na crno ili neregistriranog rada kao i prijavljivanja niže osnovice osiguranja radi plaćanja manjeg iznosa doprinosa i drugih poreza. Poznato je da tijela državne uprave, banke i predstavništva stranih tvrtki prijavljuju stvarne plaće svojih uposlenika. Kod ostalih registriranih obveznika plaćanja doprinosa i poreza uvriježena je praksa prijavljivanja minimalne plaće, dok je stvarna neto plaća koju radnik prima na ruke znatno veća od prijavljene. Iz tog razloga možemo pretpostaviti da je stvarna prosječna plaća znatno viša od zvaničnih prosječnih plaća, što znači da su i stvarne zamjenske stope ustvari znatno niže od stopa datih u tablici 2:1.

⁷ Mirovinski staž čini staž osiguranja i poseban staž.

⁸ Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 102, za više informacija vidi: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

⁹ Za više informacija o Europskom zakoniku vidi: http://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/-short%20guide_Code%20E.pdf.

¹⁰ Dokup staža je jedino moguće za osiguranike kojima nedostaje do 3 godine staža osiguranja za odlazak u starosnu mirovinu sa navršenih 65 godina života, a nalaze se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. U ovom slučaju, dokup staža se ostvaruje preko službi za zapošljavanje.

Kako bi kontekstuirali visinu primanja umirovljenika, uzimajući u obzir visinu minimalne i prosječne mirovine korisno je spomenuti rezultate Ankete o potrošnji kućanstava iz 2007.¹¹ Prema Anketi, 60% medijanih mjesečnih izdataka za potrošnju u Bosni i Hercegovini u 2007. iznosi 385,71 KM. Ova vrijednost predstavlja relativnu liniju siromaštva (ili standardnu liniju siromaštva) za jednočlano odraslo domaćinstvo koja se koristi za računanje stope siromaštva za entitete i za državu kao cjelinu. Prema rezultatima Ankete, siromaštvo je usko povezano sa starošću nosioca domaćinstva. Naime, najsiromašnija domaćinstva su ona sa starijim licima: stopa siromaštva je skoro dva puta veća ako je nosilac domaćinstva starosti 65 godina ili više (25,3%). Također, stopa siromaštva je najviša kod jednočlanih obitelji gdje je nosilac starosti 65 godina ili više i iznosi 27,2%. Ovi rezultati nisu iznenađujući posebno ako uzmemo u obzir činjenicu da oko 50% umirovljenika u Federaciji Bosne i Hercegovine prima minimalnu mirovinu, koja prema sadašnjem isplatom koeficijentu od 1.73 iznosi 310,70 KM. Iz tablice 2:1. vidimo da minimalna mirovna u Republici Srpskoj iznosi svega 160,00 KM, što je, ako uzmemo u obzir procjene Ankete o potrošnji kućanstava ispod 30% medijane mjesečnih izdataka iz 2007.

Tablica 2:1: Osnovni pokazatelji mirovinskog i invalidskog osiguranja u BiH u 2009. i 2011.

Pokazatelji	Federacija Bosne i Hercegovine		Republika Srpska	
	2009	2011	2009	(1 – 11) 2011
Ukupni prihodi fonda (u KM)	1460844071	1 630 095 423,17	803 899 412 KM	801 600 000
- doprinosi	-1 371 747 418	-1 464 817 141,39	-628 338 215 KM	-630 000 000
- proračun	-83 400 000	-165 278 282,78	-160 000 000	-171 600 000
Ukupni rashodi na mirovine*(u KM)	1 530 068 843	1 630 095 423,17	917 558 236	801 600 000
Ukupan br. umirovljenika	356 063	375 098	219 276	232 430
- starosnih	-45,06%	-46,53%	- 46,79%	-49,3%
- invalidskih	-22,24%	-21,95%	- 18,49%	-11,8%
- obiteljskih	-32,69%	-31,51%	- 34,72%	-33,7%
Broj osiguranika	475.528	442 021	283 280	237 923
Stopa ovisnosti sustava	1,33	1,17	1,38	1,02
Prosječna mirovina (KM)	345,80	351,79	319,88	320,80
Minimalna mirovina (KM)	296,36	310,70	160,00	160,0000
Prosječna neto plaća (KM)	792,08	817,67	788,00	802,00
Relativna visina mirovina	43,65%	43,02	40,59%	40%

Izvor: Federalni zavod MIO, Fond PIO RS-a i vlastiti izračun.

¹¹ Više o anketi i rezultatima Ankete o potrošnji kućanstava na mrežnoj Agencije za statistiku BiH stranici: <http://www.bhas.ba>.

* Ukupni rashodi uključuju: sredstva za mirovine, za zdravstveno osiguranje umirovljenika i troškove isplate mirovina.

S druge strane, niska primanja umirovljenika su posljedica niske stope ovisnosti sustava, odnosno nepovoljnog odnosa broja osiguranika naspram broja umirovljenika. Iz tablice 2:1 vidimo da je stopa ovisnosti sustava u zadnje dvije godine u oba entiteta pala na svega 1,02 u Republici Srpskoj i 1,17 u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj nepovoljan odnos je s jedne strane uzrokovan značajnim rastom broja umirovljenika, a s druge strane niskom razinom zaposlenosti; iz tablice vidimo da je u zadnje dvije godine došlo do pada zaposlenosti u oba entiteta.

Odredbe o povoljnijem umirovljenju u općim propisima doprinose rastu umirovljenika i prijevremenom ostvarivanju prava na mirovinu. Naime, oba opća propisa o mirovinskom i invalidskog osiguranju imaju povoljnije odredbe za bivše pripadnike oružanih snaga. Člankom 94 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, osobama koje su bile pripadnici Armije Bosne i Hercegovine i Hrvatskoga vijeća obrane od 1991. do kraja 1995, ovo se razdoblje priznaje kao poseban staž u dvostrukome trajanju. Financiranje prava proisteklih temeljem ove odredbe osiguravalo se iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje sve do izmjena zakona 2008, kada je propisano da će se ova sredstva refundirati iz entitetskog proračuna. Prema posljednjim podacima Federalnog zavoda Mirovinskog i invalidskog osiguranje za mjesec studeni 2011. 87.082 umirovljenika u Federaciji Bosne i Hercegovine je ostvarilo pravo na mirovinu s udjelom posebnog ratnog staža u dvostrukom trajanju. Na mjesečnoj razini financiranje ovih prava proračun Federacije Bosne i Hercegovine košta 7.216.822,36 KM.

U Republici Srpskoj, čl. 37 novog Zakona PIO (te čl. 42 starog Zakona PIO) priznat je poseban staž u dvostrukome trajanju za razdoblje od 1991. do 1995. proveden u oružanim snagama Republike Srpske ili Republike Srpske Krajine, pod uvjetom da osoba ima prebivalište na teritoriju Republike Srpske. Ova je odredba postojala i u Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju iz 1993. Financiranje prava po ovoj osnovi, kao i pokriće troškova za prava koja se po općemu propisu ili drugim propisima osiguravaju samo određenim kategorijama osiguranika ili se osiguravaju u većem obimu u odnosu na ostale osiguranike (npr. najniža mirovina), pokriva se iz sredstava proračuna Vlade Republike Srpske (čl. 157 novog Zakona PIO, odnosno čl. 199 starog Zakona PIO). Prema podacima za rujnu mjesec 2008, 57.451 korisnik¹² Fonda PIO RS-a je ostvario pravo na mirovinu zahvaljujući odredbama čl. 42 Zakona.

Prema Zakonu PIO RS-a, koji je bio na snazi do kraja 2011, bile su definirane dodatne povoljnije odredbe za pripadnike boračke populacije. Uvećanje mirovinskog osnova prema kategorijama boraca (od I do IV kategorije) garantiralo se sve do izmjenama Zakona iz 2009.¹³, kojim su ukinute ove odredbe, a garantira se mirovinski osnov za borce od I do V kategorije i učesnike Narodnooslobodilačkog rata do 9. rujna 1943. Nadalje, ovim izmjenama Zakona s konca 2009. ukinuta je odredba prema kojoj su do tada borcima koji prema ukupnom mirovinskom stažu nisu mogli ostvariti mirovinu u procentu koji po Zakonu pripada za puni mirovinski staž uvećavana mirovina prema kategorijama: I – 60%, II – 40%, III i IV – 20%, V – VII – 10%, s tim što mirovina nije mogla biti veća od procenta za puni mirovinski staž. Još ranije izmjenama Zakona

¹² Strategija reforme penzijskog sistema RS, mart 2010, st. 118.

¹³ Sl. nov. RS 118/09.

iz 2008.¹⁴ izvršeno je usklađivanje boračkih kategorija u pogledu ostvarivanja prava, ali je istovremeno, obim prava utvrđen bez kvantifikacija budućih obveza na dugoročnoj osnovi. Međutim, za razliku od ranijih propisa novi Zakon PIO RS-a ne sadrži povoljnije odredbe u smislu garantiranja mirovinske osnovice za boračke kategorije. Kako novi zakon predviđa ponovni izračun mirovina ovih kategorija prema odredbama novog Zakona PIO RS-a, odnosno prema bod sistemu, uzimajući u obzir ukupan broj godina staža osiguranja i iznosa prosječne plaće¹⁵ kao i za sve ostale korisnike Fonda PIO RS-a, to će proizvesti umanjeње mirovina boračkih kategorija. Naime, novim Zakonom PIO RS-a izvršilo se razdvajanje prava stečenih na temelju rada i uplate doprinosa od prava priznatih na temelju statusa borca.

2.1 Posebni propisi o povoljnijem umirovljenju

Posebne propise o povoljnijem umirovljenju bivših pripadnika oružanih snaga i državnih službenika bivših entitetskih ministarstava obrane imamo u oba entiteta. Ovi su propisi doneseni s ciljem materijalnoga zbrinjavanja kategorije osiguranika koji su u procesu reforme obrane i formiranja oružanih snaga na razini države Bosne i Hercegovine ostajali bez zaposlenja¹⁶. Međutim, način uređivanja ovog pitanja bitno se razlikuje između entiteta, posebice u dijelu koji se odnosi na obuhvatnost ovih propisa, te samim time i broj korisnika uvedenih u pravo i praksu financiranja obveza po ovoj osnovi.

U Republici Srpskoj, Zakonom o ostvarivanju prava na starosnu mirovinu određenih kategorija osiguranika, kao i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju¹⁷, utvrđeno je pravo na stjecanje uvjeta za prijevremenu starosnu mirovinu pripadnika bivše Vojske Republike Srpske i zaposlenih u bivšem Ministarstvu obrane Republike Srpske koji u procesu reforme obrane ostaju bez zaposlenja. Propis o povoljnijem umirovljenju u Republici Srpskoj važio je samo godinu dana, odnosno do kraja ožujka 2009. Pravo na prijevremenu starosnu mirovinu mogli su ostvariti samo gore navedeni osiguranici koji su na dan 31. prosinca 2005.¹⁸ bili pripadnici oružanih snaga Republike Srpske ili uposlenici entitetskoga ministarstva obrane, te osobe koje su u vrijeme važenja ovoga Zakona imale navršених 45 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža. Također, pravo na prijevremenu starosnu mirovinu omogućeno je osobama koje su za vrijeme rata zapovijedale jedinicom razine samostalnog bataljuna, puka, brigade ili veće razine najmanje 12 mjeseci (uz uvjet navršених 40 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža), kao i ratni vojni invalidi od I – IV kategorije koji za vrijeme važenja ovoga zakona imaju navršених najmanje 20 godina mirovinskog staža. Osobe koje su na osobni zahtjev ili po sili zakona ostale bez posla, ili ispunjavaju uvjete za mirovinu po odredbama općega propisa, nisu mogle ostvariti pravo na mirovinu po ovome posebnom propisu. To znači da su samo osobe koje su ostale materijalno nezbrinute nakon gašenja entitetskog

¹⁴ Sl. nov. RS 33/08.

¹⁵ Čl. 64. Zakona PIO RS (Sl. gl. RS 134/11), garantira se lični koeficijent osiguranika kod koga je uzrok invalidnosti povreda zadobivena za vrijeme vršenja vojne dužnosti u okolnostima oružanih sukoba, kao i bolest tog lica koja je uzročno-posljedično vezana za te okolnosti, ne može biti manji od 1,3.

¹⁶ Proces reforme obrane uključivao je gašenje entitetskih ministarstava obrane i uspostavljanje ministarstva i oružanih snaga na razini države BiH. U ovom je procesu veliki broj uposlenika bivših entitetskih ministarstava i pripadnika entitetskih oružanih snaga ostao bez posla.

¹⁷ Sl. gl. RS 33/08.

¹⁸ Oružane snage BiH i državno Ministarstvo obrane počeli su s radom 01.01.2006.

ministarstva obrane imale pravo na mirovinu ostvarenu po povoljnijim uvjetima. Zakonom je definirano da se sredstva za isplatu ovih mirovina osiguravaju u proračunu entiteta sve dok umirovljenik ne ispuni uvjete za starosnu mirovinu po općemu propisu, nakon čega će se iz proračuna izmirivati samo razlika sredstava između visine iznosa mirovine ostvarene po odredbama Zakona o povoljnijem umirovljenju i općega propisa o mirovinskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, situacija u pogledu propisa o povoljnijem umirovljenju je dosta složenija. Propisi o povoljnijem umirovljenju doneseni na razini Federacije Bosne i Hercegovine uključuju tri uredbe donesene od strane Vlade Federacije i dva zakona.

Prvi propis o povoljnijem umirovljenju bila je takozvana Uredba I iz 2000. - Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine¹⁹. Prema odredbama Uredbe I pravo na starosnu mirovinu ostvarili su vojni osiguranici Vojske Federacije Bosne i Hercegovine s najmanje 50 godina života i 20 godina mirovinskog staža ili oni sa činom brigadira ili većim (bez obzira na godine života) s najmanje 20 godina mirovinskog staža. Odredbom čl. 6 Uredbe predviđeno je da će se ove mirovine financirati iz sredstava s podračuna iz čl. 126 st. 1 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, a ukoliko ova sredstva ne budu dovoljna za isplatu mirovina, nedostajuća će se sredstva osigurati u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, čl. 126 Zakona predviđeno je da se doprinosi vojnih osiguranika (tadašnje Vojske Federacije Bosne i Hercegovine) evidentiraju i vode posebno, što znači da Federalni zavod Mirovinskog i invalidskog osiguranja ima poseban podfond za vojne osiguranike i korisnike. Rok za podnošenje zahtjeva za mirovinu po ovoj uredbi bio je ograničen i važio je od 25. siječnja 2000. do 29. lipnja 2001. Pravo na starosnu mirovinu po Uredbi I ostvarilo je ukupno 918 korisnika, čija je prosječna mirovina u veljači 2009. iznosila 1.079,97 KM. Mirovinska osnovica za ove korisnike utvrđivana je na temelju jednogodišnjega prosjeka nevaloriziranih plaća u godini koja je prethodila godini umirovljenja, što je glavni razlog zašto su mirovine ostvarene po Uredbi I izuzetno visoke. Korisnici mirovina stečenih po Uredbi I većinom su bivši profesionalni pripadnici oružanih snaga. Financiranje ovih mirovina do sada se vršilo isključivo iz sredstava doprinosa vojnih osiguranika, odnosno s podračuna 126, na kojem se od 1. siječnja 2006. evidentiraju doprinosi pripadnika oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

U 2004. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi takozvanu Uredbu II - Uredbu o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine²⁰, koja je stupila na snagu 04. travnja 2004. i važila do 31. prosinca 2004. Prema odredbama Uredbe II, pravo na starosnu mirovinu ostvarili su vojni osiguranici Vojske Federacije Bosne i Hercegovine, službenici i namještenici Federalnoga ministarstva obrane i osobe koje su imale status vojnog osiguranika, a vojna služba im je prestala 01. siječnja 1997, prema sljedećim uvjetima:

- 45 godina života i 20 godina mirovinskog staža i 3 godine efektivnog staža tijekom rata,
- generali bez obzira na godine mirovinskog staža i života,
- brigadiri koji imaju najmanje 20 godina mirovinskog staža,
- zapovjednici brigade ili osobe koje su obavljale dužnost zapovjednika više razine, najmanje 12 mjeseci neprekidno,

¹⁹ Sl. nov. F BiH 2/00 i 21/01.

²⁰ Sl. nov. F BiH 18/04, 27/04 i 47/0.

- vojni osiguranici razvojačeni u razdoblju od 01. siječnja 1997. do 04. travnja 2004, pod uvjetom da imaju navršenih 40 godina života i 20 godina mirovinskog staža i 3 godine efektivnog staža tijekom rata.

Za izračun mirovinske osnovice kod Uredbe II uziman je prosjek plaće koja je vojnom osiguraniku pripadala u posljednjih pet godina po jedinstvenome Pravilniku o plaćama Federalnoga ministarstva obrane i Vojske Federacije Bosne i Hercegovine. Za razliku od Uredbe I, u Uredbi II nije navedeno da se plaće koje ulaze u obračun mirovinske osnovice ne valoriziraju, nego je rečeno da se za sva pitanja koja nisu uređena uredbom primjenjuju odredbe općega propisa, tako da su ove plaće valorizirane prema tada važećim koeficijentima valorizacije Federalnoga zavoda. Sve ovo su razlozi zašto su mirovine ostvarene prema Uredbi II znatno niže od mirovina ostvarenih po Uredbi I. Pravo na starosnu mirovinu po Uredbi II ostvario je ukupno 4.421 korisnik, a njihova je prosječna mirovina u veljači 2009. iznosila 664,98 KM. Odredbom čl. 6 Uredbe II predviđeno je da će sredstva za pokriće obveza nastalih ovom uredbom osigurati Vlada Federacije Bosne i Hercegovine do donošenja odgovarajućeg zakona. Zbog problema financiranja ove uredbe, što će biti objašnjeno kasnije, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine krajem 2009. donosi Uredbu o izmjeni i dopuni Uredbe II²¹, kojom mjenja čl. 6, odnosno način financiranja prava ostvarenih prema ovoj uredbi na način da se 50% sredstava osigurava u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine, a preostalih 50% podmiruje iz sredstava sa podračuna 126, odnosno iz sredstava doprinosa vojnih osiguranika.

U 2007. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi takozvanu Uredbu III - Uredbu o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu bivših pripadnika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državnih službenika i namještenika bivšega Federalnog ministarstva obrane²² – koja je stupila na snagu 5. prosinca 2006. i koja je zbog čestih produljivanja roka za prijavu važila do 18. lipnja 2008. Prema odredbama ove uredbe, pravo na starosnu mirovinu ostvarili su vojni osiguranici, pripadnici bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državni službenici i namještenici bivšega Federalnog ministarstva obrane, prema sljedećim uvjetima:

- 40 godine života i 20 godina mirovinskog staža te 3 godine efektivnog staža tijekom rata za muškarce, odnosno 2 godine efektivnog staža za žene,
- generali, brigadiri i vojne starješine koji su tijekom rata obavljali dužnost zapovjednika postrojbi razine bojne postrojbe, ili više razine, najmanje 12 mjeseci, bez obzira na godine života i godine staža,
- ratni vojni invalidi – bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine bez obzira na godine života i godine mirovinskog staža,
- invalidi II kategorije bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine bez obzira na godine života i godine mirovinskog staža, ukoliko imaju 3 godine efektivnog staža tijekom rata (muškarac), odnosno 2 godine efektivnog staža (žena).

Izmjenama i dopunama Uredbe III iz 2008. utvrđeno je da pravo na ovu mirovinu mogu ostvariti osobe koje su umirovljene po ranijim propisima ukoliko su dobitnici ratnih priznanja i odlikovanja i ako imaju osobni čin brigadira i viši. Pravo na starosnu mirovinu prema Uredbi III ostvarilo je ukupno 4.660 korisnika, a njihova prosječna mirovina u veljači 2009. iznosila je 820,81 KM. Određivanje mirovinske osnovice za ove korisnike vršeno je na temelju prosjeka

²¹ Sl. nov. F BiH 78/09.

²² Sl. nov. F BiH 75/06, 58/07, 89/07 i 31/08.

plaća u posljednjih pet godina osiguranja, bez specificiranja kojih plaća, što je proizvelo dodatne nejednakosti. Na primjer, kako su neki korisnici prije umirovljenja radili u bankama, obrazovanju i drugim oblastima, razlike u njihovim plaćama bile su velike, te su stoga i utvrđeni iznosi mirovina značajno različiti u ovisnosti o zadnjemu mjestu stjecanja osiguranja. Kao i kod Uredbe II, Uredba III nije propisala da se plaće koje ulaze u obračun mirovinske osnovice valoriziraju. No, kako je koeficijent valorizacije od 2000. jedinica, službeno valoriziranje plaća većine ovih umirovljenika ne bi imalo nikakva učinka, odnosno njihove bi plaće zapravo opet ostale nevalorizirane. Odredbom čl. 5 Uredbe III predviđeno je da će se sredstva potrebna za isplatu ovih mirovina osigurati u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i refundirati Federalnome zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja, sve dok korisnik mirovine ne ispuni uvjete za starosnu mirovinu u skladu sa Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju, nakon čega će se refundirati samo razlika između iznosa mirovine ostvarene po ovoj uredbi i mirovine utvrđene u skladu s općim propisom. Kao i kod Uredbe II, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine krajem 2009. mjenja ovu odredbu određujući financiranje 50% iz proračuna, a preostalih 50% sa podračuna 126.

Petog travnja 2011. Uredba III je proglašena neustavnom od strane Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine²³. Naime, odlučujući o zahtjevu predsjednice Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti čl. 8 Uredbe III²⁴, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je donio presudu da ova uredba nije sukladna sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine obrazlažući da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donošenjem uredbe prekršila svoju Ustavom utvrđenu nadležnost. Ovo stoga što je regulirala materiju koja se odnosi na stjecanje prava na starosnu mirovinu za određene kategorije osoba pod povoljnijim uvjetima, koja spada u oblast socijalne politike i koja je u nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a ne Vlade Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučio da je cijela Uredba u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, a ne samo njezin čl. 8.

Kako je ova odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine stupanjem na snagu dovela u pitanje financiranje prava ostvarenih po Uredbi III, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je po žurnom postupku u parlamentarnu proceduru uputila Zakon o potvrđivanju prava na prijevremenu starosnu mirovinu ostvarenu pod povoljnijim uvjetima²⁵ radi žurnog usvajanja. Ovim zakonom su prestale važiti gore navedene tri uredbe Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, ali su prava ostvarena po ovim propisima potvrđena i nastavljaju se koristiti. Način financiranja ovih prava je ostao isti, odnosno na način kako je to uređeno Uredbom I, Uredbom II i Uredbom III.

Pored uredbi koje je donijela Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, pravo na povoljnije umirovljenje također je definirano zakonima iz oblasti braniteljske zaštite. Zakonom o razvojačenim braniteljima i članovima njihovih obitelji²⁶ koji je bio u primjeni od 1. siječnja

²³ Odluka broj U-40/10.

²⁴ Čl. 8 Uredbe je propisano da osobe koje su samovoljno napustile bivšu vojsku ili su dobile otpremninu ili koristile druge pogodnosti prilikom odlaska iz bivše Vojske, osim osoba koje su dobile donaciju ili otpremninu u vrijednosti manjoj od 6.000,00 KM, ne mogu ostvariti pravo na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima.

²⁵ Sl. nov. F BiH 42/11.

²⁶ Sl. nov. F BiH 61/06, 27/08 i 32/08.

2007. do 1. svibnja 2010.²⁷, pravo na starosnu mirovinu mogli su ostvariti razvojačeni branitelji sa statusom dragovoljca ili veterana Domovinskog rata u smislu čl. 2 Zakona, i to prema sljedećim uvjetima:

- dragovoljac, kad navršši 55 godina starosti i najmanje 30 godina mirovinskog staža;
- veteran, kad navršši 35 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života;
- veteran, kad navršši 60 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža.

Izračun mirovinske osnovice za ove korisnike utvrđivao se na način propisan Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Odredbom čl. 24 bilo je predviđeno da se sredstva za isplatu ovih mirovina osiguraju u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i refundiraju Federalnome Zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja sve dok korisnik mirovine ne ispuni uvjete za starosnu mirovinu u skladu s općim propisom o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Iz tablice 2:2 vidimo da je do kraja 2008. pravo na mirovinu po Zakonu o razvojačnim braniteljima i članovima njihovih obitelji ostvarilo 6 793 osoba. U ovaj broj nije uračunato 316 korisnika koje je Federalni zavod do kraja 2008. preveo na financiranje iz doprinosa, jer su u međuvremenu ostvarili pravo na mirovinu po općemu propisu, odnosno ispunili su uvjet 65 godina starosti.

Prema Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji²⁸, pravo na invalidsku i starosnu mirovinu mogu ostvariti pripadnici oružanih snaga koji su prema uvjetima i na način utvrđen federalnim propisima ostvarili status ratnoga vojnog invalida, i to:

- invalidsku mirovinu ostvaruju ratni vojni invalidi kojima je priznat poseban staž u dvostrukome trajanju, a koji nisu bili osiguranici u vrijeme stupanja u oružane snage;
- starosnu mirovinu ostvaruju ratni vojni invalidi koji imaju navršenih 35 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života;
- starosnu mirovinu ostvaruju ratni vojni invalidi koji imaju navršenih 55 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža.

Prethodno navedeni uvjeti za ostvarivanje prava na invalidsku, odnosno starosnu mirovinu, povoljniji su u odnosu na opće uvjete. Invalidska mirovina prema Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji podrazumijeva da korisnik uopće nema status osiguranika, pa samim time nema ni staža osiguranja, dok je starosna mirovina povoljnija u odnosu na mirovinu po Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju za pet, odnosno deset godina staža osiguranja, i deset godina života. Zakonom je predviđeno da se sredstva za isplatu ovih mirovina osiguraju u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i trebaju se refundirati Federalnome zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja sve dok korisnik mirovine ne ispuni uvjete na punu starosnu mirovinu u skladu sa Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju. S obzirom da su odredbe ovoga zakona nedorečene glede određivanja i definiranja pojma „pune starosne mirovine“, načina izračuna postotka od utvrđene mirovinske osnovice i načina obračuna mirovine, Federalni zavod u ovim slučajevima odlučuje o pravima privremenim rješenjem i mirovinu isplaćuje u najnižem iznosu.

Različiti uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu i način određivanja mirovinske osnovice stvorio je nejednakost kod pripadnika braniteljske populacije i bivših vojnih osiguranika, te

²⁷ Stupanjem na snagu Zakona o prestanku važenja Zakona o pravima razvojačenih branitelja i članova njihovih obitelji (Sl. nov. F BiH 9/10).

²⁸ Sl. nov. FBiH 33/04, 56/05 i 70/07.

prouzročio nezadovoljstvo, posebice nakon donošenja Uredbe III. Svi zahtjevi upućeni nadležnim ministarstvima i Vladi Federacije Bosne i Hercegovine od strane raznih udruga nezadovoljnih branitelja i pripadnika oružanih snaga odnose se na izjednačavanje kriterija za ostvarivanje prava i određivanje mirovinske osnovice na najpovoljniji način za korisnike, a to su uvjeti definirani Uredbom III. Dodatan problem predstavljaju kategorije bivših vojnih osiguranika koji, zbog kratkoga roka za podnošenje zahtjeva za mirovinu ili neispunjavanja uvjeta definiranih uredbama, traže donošenje dodatnih propisa o povoljnijem umirovljenju, kako bi riješili svoj status. Kako bi se riješio problem nejednakosti unutar ovih kategorija, te dala mogućnost ostvarivanja prava na povoljniju mirovinu kategorijama osiguranika koji to pravo nisu mogli ostvariti prema gore navedenim propisima (radi se prvenstveno o pripadnicima ministarstva unutarnjih poslova i pripadnicima HOS-a²⁹ i još nekim drugim kategorijama) u srpnju mjesecu 2011. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi Rješenje o imenovanju interesorne radne skupine za izradu teksta zakona o povoljnijem umirovljenju³⁰, kojim bi se na jedinstven način uredile sve povoljnije mirovine u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj zakon bi trebao definirati način izračuna mirovinske osnovice za sve kategorije umirovljenika koji su pravo ostvarili na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju, a uzimajući u obzir duljinu staža osiguranja, formacijski čin i stručnu spremu.³¹

Pored prethodno navedenih propisa, odredbe o povoljnijem umirovljenju postojale su i u Zakonu o službi u Vojski Federacije Bosne i Hercegovine³² koji je prestao važiti 1. siječnja 2006, odnosno stupanjem na snagu Zakona o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine³³. Prema ovim propisima, vojni osiguranik stječe pravo na starosnu mirovinu kada navrši 55 godina života i najmanje 30 godina staža ili kada navrši 40 godina mirovinskog staža bez obzira na godine života. Važno je navesti da se za vojne osiguranike 12 mjeseci provedenih na službi računa kao 16 mjeseci staža osiguranja. U slučaju racionalizacije, vojni osiguranik može ostvariti pravo na prijevremenu starosnu mirovinu kada navrši 45 godina života i najmanje 20 godina staža na prijedlog nadležnoga ministra obrane. Iznimno od ovih odredbi na prijedlog Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine, osoba stječe uvjete na prijevremenu starosnu mirovinu, prema odluci Predsjedništva, ako ima najmanje 20 godina mirovinskog staža i čin brigadira, bez obzira na godine života; ako ima čin generala bez obzira na godine života i godine mirovinskog staža; ako je u vrijeme rata obnašala dužnost zapovjednika brigade – pukovnije ili dužnost zapovjednika višeg ranga najmanje 12 mjeseci. Visina ovih mirovina u isplati slična je kao za mirovine ostvarene po gore navedenim uredbama, s obzirom da se mirovinska osnovica utvrđuje od mjesečnoga prosjeka nevaloriziranih plaća ostvarenih u posljednjih pet godina prije godine u kojoj se ostvaruje pravo na mirovinu. Mirovine ostvarene po ovim propisima financiraju se iz sredstava doprinosa vojnih osiguranika (podračun 124), a u slučaju da ova sredstva nisu dostatna, ove se mirovine isplaćuju na teret proračuna.

Zakonom o dopunama Zakona o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine³⁴ od 8. rujna 2010, odnosno mjesec dana prije općih izbora, definiraju se još povoljniji uvjeti. Naime, na prijedlog Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine, pravo na prijevremenu starosnu mirovinu

²⁹ Hrvatske obrambene snage.

³⁰ Rješenje: V broj 849/2011.

³¹ U vrijeme pisanja ovog članka, nacrt ovog zakona još nije bio razmatran na Vladi.

³² Sl. nov. F BiH 34/04.

³³ Sl. gl. BiH 88/05, 53/07, 59/09 i 74/10.

³⁴ Sl. gl. BiH 74/10.

stječe vojnik, bez obzira na godine života i mirovinskog staža, koji je najmanje dvije godine do 23. prosinca 1995. bio pripadnik Armije Republike Bosne i Hercegovine, Hrvatskog vijeća obrane ili Vojske Republike Spske, a koji se na dan 1. siječnja 2010. nalazio u vojnoj službi te mu zbog nemogućnosti produženja ugovora prestaje služba u vojsci. Sredstva za financiranje ovih mirovina trebaju se osigurati u proračunu institucija Bosen i Hercegovine i refundirati entitetskim nositeljima osiguranja. Unatoč donošenju ovog Zakona, u državnim institucijama je bilo dosta prijevora oko pitanja financiranja. Ustvari, institucije države Bosne i Hercegovine u 2011. nisu imale proračun, te se financiranje institucija vršilo prema odluci o privremenom financiranju, odnosno na temelju proračuna u prethodnoj godini. Nadalje, Fond PIO RS-a, u skladu sa tumačenjem svog resornog ministarstva, ne primjenjuje odredbe Zakona o oružanim snagama koje se odnose na mirovinsko i invalidsko osiguranje iz razloga što smatraju da su pripadnici oružanih snaga Bosne i Hercegovine osigurani kod Fonda PIO RS-a prema Zakonu PIO RS-a, te pravo na mirovinu kod ovog fonda mogu ostvariti jedino prema uvjetima ovog Zakona. Ovakva argumentacija kojom se odbija primjenjivati državni zakon je čudna iz razloga što ovaj zakon nije mogao biti usvojen bez potrebne većine zastupnika iz oba entiteta, što znači da su za njega glasali i predstavnici iz Republike Srpske. Usto, ovdje je važno spomenuti da Fond PIO RS-a nema podračun za vojne osiguranike kao što je slučaj u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U tablici 2:2 dat je pregled broja korisnika mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima u Federaciji Bosne i Hercegovine od 2000. do kraja 2008, iz čega se jasno vidi dinamika stupanja na snagu propisa o povoljnijem umirovljenju, kao i stalan rast broja korisnika. Eksponencijalan rast broja korisnika imamo tijekom 2007. i 2008, donošenjem izmjena i dopuna Uredbe III iz lipnja 2008, te stupanjem na snagu odredbi koje se odnose na povoljnije umirovljenje temeljem Zakona o pravima razvojačenih branitelja u 2007. i Zakona o pravima branitelja u 2008.

Tablica 2:2: Broj korisnika mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili po posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju po godinama od 2000. do 2008.

g.	Uredba I	Uredba II	Zakon o službi u vojsci FBIH	Uredba III	Zakon o pravima razvojačenih branitelja i čl. njihovih ob.	Zakon o službi u Oružanim snagama BIH	Zakon o pravima branitelja i čl. njihovih ob.
2000	556	0	0	0	0	0	0
2001	954	0	0	0	0	0	0
2002	958	0	0	0	0	0	0
2003	954	0	0	0	0	0	0
2004	956	1.577	0	0	0	0	0
2005	928	4.447	72	0	0	0	0
2006	944	4.519	317	195	0	0	0
2007	935	4.535	319	1.013	2.938	271	0
2008	892	4.427	316	4.596	6.793	433	777

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje Mostar.

Iz tablice 2:3, u kojoj je dat pregled evidentiranoga staža osiguranja umirovljenih po povoljnijim propisima, vidi se da od 19.595 korisnika mirovina, njih 2.910 ima manje od 20 godina mirovinskog staža (uključujući poseban staž gdje je sudjelovanje u oružanim snagama u ratu priznato u dvostrukome trajanju – čl. 94 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju). To znači da ovi osiguranici nikad ne bi stekli pravo na mirovinu po općemu propisu. Uz to, Zakonom o pravima branitelja i članova njihovih obitelji priznato je pravo na mirovinu osobama koje nemaju staž osiguranja i samim time mirovine ovih korisnika biti će trajna obveza financiranja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

Tablica 2:3: Korisnici mirovina ostvarenih po posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju prema godinama mirovinskog staža i spolu.

br.	Godine mirovinskog staža	MUŠKARCI		ŽENE		UKUPNO	
		Br. korisnika	%	Br. korisnika	%	Br. korisnika	%
1.	Bez staža osiguranja	736	3,9	212	22,7	948	4,8
2.	Do 4	71	0,4	4	0,4	75	0,4
3.	5 do 9	474	2,5	4	0,4	478	2,4
4.	10 do 14	499	2,7	8	0,9	507	2,6
5.	15 do 19	889	4,8	13	1,4	902	4,6
6.	20 do 24	3.434	18,4	256	27,4	3.690	18,8
7.	25 do 29	4.165	22,3	202	21,7	4.367	22,3
8.	30 do 34	4.340	23,3	147	15,8	4.487	22,9
9.	35 do 39	3.813	20,4	82	8,8	3.895	19,9
10.	40 i više	241	1,3	5	0,5	246	1,3

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje.

U tablici 2:4 dat je pregled dobnih skupina i spola umirovljenih pod povoljnijim propisima, gdje vidimo da se svega 6,6% umirovljenika nalazi u dobnjoj skupini iznad 65 godina. Uzimajući u obzir relativno visok očekivani životni vijek u Bosni i Hercegovini, većina će umirovljenih pod povoljnijim propisima izuzetno dugo uživati ove mirovine.

Nadalje, kako je većina korisnika mirovina ostvarenih pod povoljnijim propisima u godinama kada mogu dati puni radni angažman, izuzev onih koji su umirovljeni zbog svoje invalidnosti, ne iznenađuju tvrdnje mnogih da većina korisnika ovih mirovina rade „na crno“, odnosno neregistrirani. Omogućavajući umirovljenje relativno mladim osobama, država na ovaj način *de facto* podupire širenje neregistriranoga rada. Također, na ovaj način se ruše osnovna načela međugeneracijske solidarnosti prema kojim radno aktivno stanovništvo treba da financira mirovine starijih osoba. Posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju narušena su ova temeljna načela jer, kako se vidi iz tablice 2:4, 93,3% ovih umirovljenika mlađe je od 65 godina.

Tablica 2:4: Korisnici mirovina ostvarenih po posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju prema dobnim skupinama i spolu.

br.	Dobna grupa	MUŠKARCI		ŽENE		UKUPNO	
		Broj korisnika	%	Broj korisnika	%	Broj korisnika	%
1.	do 24	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.	25-29	1	0,0	0	0,0	1	0,0
3.	30-34	194	1,0	0	0,0	194	1,0
4.	35-39	860	4,6	6	0,6	866	4,4
5.	40-44	1.594	8,5	70	7,5	1.664	8,5
6.	45-49	3.209	17,2	147	15,8	3.356	17,1
7.	50-54	4.009	21,5	185	19,8	4.194	21,4
8.	55-59	5.365	28,7	158	16,9	5.523	28,2
9.	60-64	2.392	12,8	135	14,5	2.527	12,9
10.	65-69	331	1,8	48	5,1	379	1,9
11.	70-74	124	0,7	23	2,5	147	0,8
12.	75-79	92	0,5	39	4,2	131	0,7
13.	80-84	213	1,1	58	6,2	271	1,4
14.	85 i više	242	1,3	49	5,3	291	1,5
15.	nepoznato	36	0,2	15	1,6	51	0,3

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje Mostar.

U tablici 2:5 prikazani su podatci o broju korisnika i ukupnim mjesečnim obvezama proračuna Federacije Bosne i Hercegovine za financiranje mirovina ostvarenih pod povoljnijim propisima. Ovi se podatci odnose na mjesec svibanj 2009, što znači da su sredstva za isplatu ovih mirovina bila obračunata prema isplatom koeficijentu 1,65. Ovi podatci se odnose na razdoblje prije ranije spomenutih izmjena Uredbi II i III, koje su prepolovile proračunske izdatke za financiranje ovih prava. Također, ova tablica ne daje kompletan pregled svih obveza proračuna Federacije Bosne i Hercegovine prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja, iz razloga što su krajem 2009. već bile stupile na snagu izmjene i dopune općeg propisa kojim je određeno proračunsko financiranje obveza proisteklih primjenom čl. 94 (poseban ratni staž koji se računa u dvostrukom trajanju) kao i čl. 139 (financiranje mirovina bivših korisnika fonda JNA).

Tablica 2:5: Pregled broja korisnika, iznos prosječne mirovine i mjesečni iznos potrebnih proračunskih sredstava za financiranje obveza pod posebnim uvjetima u svibnju 2009.

Propisi	Broj korisnika	Prosječna mirovina	Ukupan mjesečni iznos
UREDBA I	918	1.079,97 KM	-
UREDBA II	4.449	664,98 KM	2.995.059,47 KM
UREDBA III	4.762	820,81 KM	5.216.797,76 KM
Zakon o pravima	8.090	310,46 KM	2.543.212,52 KM

razvojačenih branitelja			
Zakon o pravima branitelja	1.299	296,09 KM	290.096,91 KM
Ukupno	19.518		11.045.166,66 KM

Izvor: Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

Bitni problem povoljnijeg umirovljenja leži u činjenici što donošenje posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju i posljedično tome rast broja korisnika ovih mirovina nije pratio izdvajanja iz proračuna za ove namjene. Federalni zavod je, unatoč propisima o povoljnijem umirovljenju i odredbama općega propisa o mirovinskom i invalidskom osiguranju, koristio sredstva od doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje za isplatu mirovina ostvarenih pod povoljnijim uvjetima, čime su oštećeni umirovljenici koji su ostvarili prava prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Problem neuplaćivanja sredstava iz proračuna za povoljnije umirovljenje počinje 2004, kada je donesena Uredba II. Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja u toj je godini za financiranje mirovina ostvarenih po Uredbi II isplatio iznos od preko devet milijuna iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Naime, kada su se pojavila prva rješenja za mirovine ostvarene po Uredbi II, Upravni odbor Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji je nadležan za određivanje mjesečnoga isplatnog koeficijenta za mirovine ostvarene po Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju, odredio je da će se isti isplatni koeficijent odnositi i za isplatu mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima. Isplatni koeficijent u drugoj polovici 2004. bio je 1,10 koji je uslijed rasta prihoda od doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, stalno je rastao, da bi u drugoj polovici 2008. dosegao razinu od 1,65, a zatim u travnju 2011. razinu od 1,73. Dakle, uslijed rasta isplatnoga koeficijenta, mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima stalno su se povećavale, bez obzira na činjenicu što Vlada Federacije Bosne i Hercegovine nije refundirala sredstva za isplatu ovih mirovina, kako je to predviđeno propisima. Također, Upravni odbor i menadžment Federalnoga zavoda ovakvim su načinom rada kršili temeljno načelo čl. 51 Zakona mirovinskog i invalidskog osiguranja, po kojem se mirovine isplaćuju u skladu s prikupljenim sredstvima uz uvažavanje činjenice da su za mirovine ostvarene prema različitim propisima definirani različiti izvori financiranja, kao i odredbe Zakona o izvršenju proračuna Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem proračunskim korisnicima nije dopušteno stvaranje obveza mimo sredstava planiranih u proračunu za datu namjenu. To znači da je Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja za mirovine ostvarene pod povoljnijim propisima, a koje se financiraju iz sredstava proračuna trebao isplaćivati samo ona sredstva koja je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine planirala u proračunu za tu namjenu.

Ukupan dug Vlade Federacije prema Federalnome zavodu na ime isplaćenih mirovina pod povoljnijim uvjetima, zaključno s 31. prosincem 2010, iznosio je 180 971 968 KM. Pregled pojedinačnih obveza vidimo iz donje tablice.

Tablica 6.: Obveze prema Federalnom zavodu PIO/MIO za isplaćene mirovine do 31.12.2010.

Redni broj	Zakonski temelj	Obveze na dan 31.12.2010. u KM
1.	Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika vojske FBiH („Sl. Novine FBiH“ broj 18/04 i 27/04, 47/04 i 77/09)	14 996 012
2.	Uredba o stjecanju prava na starosnu mirovinu po povoljnijim uvjetima pripadnika bivše vojske FBiH i državnih službenika i namještenika bivšeg Federalnog ministarstva obrane	52 655 250

	(Sl. nov. FBiH, broj 75/06, 58/07 ,89/07, 31/08 i 77/09).	
3.	Zakon o demobiliziranim braniteljima i članovima njihovih obitelji („Sl. Nov. FBiH”, broj 61/06 27/08 i 32/08).	35 137 916
4.	Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji („Sl. nov. FBiH”, broj 33/04, 56/05 i 70/07).	4 395 241
5.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinsko invalidskom osiguranju („Sl. nov. FBiH”, broj 4/09 od 26.01.2009.) za mirovine temeljem priznatog posebnog staža, čl. 94 Zakona.	73 337 293
6.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinsko invalidskom osiguranju („Sl. nov. FBiH”, broj 4/09 od 26.01.2009.) za isplatu mirovina bivše JNA, čl. 139 Zakona.	450 253
	UKUPNO	180.971.967

Izvor: Izvješće o reviziji finacijskih izvješća Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za 2010, stranica 10.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je Zaključkom broj 367/2010 od 14.04.2010. prihvatila dug prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja temeljem isplaćenih mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima i po općem propisu u gore navedenom iznosu. Navedenim zaključkom stavila je u obvezu Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike, Federalnom ministarstvu financija, Federalnom ministarstvu za pitanje branitelja i invalida odbrambeno – oslobodilačkog rata i Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja da predlože nacrt sporazuma o načinu izmirenja obveza temeljem isplata mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima i po općem propisu. Do potpisivanja sporazuma o izmirenju duga nikada nije došlo niti je Vlada Federacije do danas izmirila ovaj dug prema Fondu mirovinskog i invalidskog osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno prema umirovljenicima koji su prava ostvarili temeljem dugogodišnje uplate doprinosa. Međutim, tijekom 2009. u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine dolazi do zaokreta u odnosu spram financiranja mirovina ostvarenih po povoljnijim propisima. Naime, sredinom 2009, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine po prvi put počinje redovito doznačavati sredstva Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja za financiranje mirovina. Unatoč smanjenju proračunskih obveza, koje su proistekle izmjenama Uredbi II i Uredbe III donesenim krajem 2009, iznos potrebnih sredstava za financiranje ovih prava je stalno rastao, što se očekuje i u budućnosti. Na primjer, u 2011. planirana sredstva za financiranje ovih obveza su iznosila 131.000.000 KM, što na mjesečnoj razini iznosi 10.916.000,00 KM, dok su ukupni mjesečni izdatci Federalnog zavoda za financiranja mirovina ostvarenih po povoljnijim propisima bili oko 14 milijuna. U 2011. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je redovito izmirivala mjesečne obveze prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja.

3. Problem međuentitetske isplate mirovina

Poseban problem s aspekta ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja predstavlja problem takozvane međuentitetske isplate mirovina. Naime, Bosna i Hercegovina je na početku rata, odnosno 30. travnja 1992, imala 416. 790 umirovljenika koji su tijekom rata i poslije rata, ovisno o ratnome i poratnome mjestu prebivališta, postali korisnici jednoga od nositelja osiguranja formiranih za vrijeme ratnih sukoba (Zavoda MIO Mostar, Fonda PIO RS-a i Društvenog fonda PIO Sarajevo). Kako bi se uredilo pitanje ostvarivanja prava prijeratnih osiguranika i umirovljenika, Zavod MIO u Mostaru, Fond PIO u Sarajevu i Fond PIO RS-a 27. ožujka 2000. zaključili su Sporazum o međusobnim pravima i obvezama u provedbi mirovinskog

i invalidskog osiguranja³⁵, prema kojem je utvrđeno da će nositelj osiguranja koji je do stupanja na snagu ovoga sporazuma isplaćivao mirovine korisnicima mirovina nastaviti isplaćivati iste mirovine, bez obzira na privremeno ili stalno mjesto boravka korisnika. U vrijeme potpisivanja sporazuma u aktima Federalnog ministarstva rada i socijalne politike navodi se procjena da je 225.560 prijeratnih umirovljenika pripalo Društvenom fondu PIO Sarajevo, dok je Zavodu MIO Mostar pripalo 30.000, a Fondu PIO RS 101.980 prijeratnih umirovljenika. To znači da je od 416.790 prijeratnih umirovljenika u 2000. u zemlji bilo evidentirano svega 357.540 osoba. Možemo pretpostaviti da je uslijed ratnih okolnosti značajan broj prijeratnih umirovljenika napustio zemlju ili preminuo. Sporazum o mirovinama stupio je na snagu 18. svibnja 2000.

U prvome poslijeratnom razdoblju, razlike u iznosu mirovina u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine bile su značajne, tako da je u Republici Srpskoj iznos najniže mirovine bio 80,00 KM a u Federaciji Bosne i Hercegovine 140,00 KM (Zavod MIO Mostar) i 117,00 KM (Društveni fond PIO Sarajevo). Prijeratni umirovljenici i sadašnji korisnici Fonda PIO RS-a, koji su se vraćali u Federaciju Bosne i Hercegovine u svoje prijeratno prebivalište, bili su suočeni s većim troškovima života nego u Republici Srpskoj, a njihovi zahtjevi za prijelaz na isplatu kod nositelja osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, i kasnije kod Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja³⁶, odbijani su u skladu sa sporazumom. Jedan broj ovih umirovljenika tužio je kasnije formirani Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja i Federaciju Bosne i Hercegovine, o čemu je Dom za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio odluke u korist prije rata umirovljenih povratnika. Pravna osnova za donošenje ovakve odluke bila je uočena diskriminacija u uživanju prava na socijalno osiguranje zajamčena čl. 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³⁷. S tim u vezi Dom za ljudska prava Bosne i Hercegovine naložio je Federaciji Bosne i Hercegovine da do 10. srpnja 2003. poduzme sve potrebne zakonske i administrativne mjere kako bi osigurala da podnositelji prijave ne budu diskriminirani glede uživanja svojih prava na mirovinu, osobito u usporedbi s onim umirovljenicima koji su ostali u Federaciji Bosne i Hercegovine tijekom oružanog sukoba. Također, Dom za ljudska prava naložio je Federaciji Bosne i Hercegovine da svakom podnositelju prijave isplati razliku između mirovine koju korisnik prima od Fonda PIO RS-a i one koju bi primao u Federaciji Bosne i Hercegovine, pod uvjetom da je ista veća, sve dok se ne ispune uvjeti da korisnici mirovina ne budu diskriminirani u korištenju svojih prava.

U međuvremenu je Fond Republike Srpske, po ovlasti Vlade Republike Srpske, jednostrano raskinuo Sporazum o mirovinama u veljači 2002.³⁸, te zahtijevao od Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja da preuzme na isplatu sve prijeratne umirovljenike (kojima su izdana rješenja od strane Društvenog fonda PIO Sarajevo do 30. travnja 1992.) s prijeratnim mjestom prebivališta na području sadašnje Federacije Bosne i Hercegovine. Prema tvrdnjama predstavnika Republike Srpske, Fond PIO RS-a preuzeo je na isplatu oko 38.000 prijeratnih umirovljenika, čije je mjesto prebivališta i osiguranja bilo na teritoriju sadašnje Federacije Bosne

³⁵ Sl. gl. RS-a 15/00; Sl. nov. F BiH 24/00.

³⁶ Federalni zavod MIO počeo je s radom 01.01.2002, a nastao je spajanjem Društvenog fonda PIO Sarajevo i Zavoda MIO Mostar.

³⁷ Zanimljivo je spomenuti da je Odlukom Doma za ljudska prava BiH CH/03/12994 (predmet: Mičić) od 04.11.2003. utvrđeno da nije bilo diskriminacije jer je podnositeljica prijave i dalje ostala na području Republike Srpske.

³⁸ Sl. gl. RS 10/02.

i Hercegovine, i koji bi, po njihovu mišljenju, trebali biti na isplati kod Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja. Fond PIO RS-a u travnju 2005. pokreće tužbu protiv Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja. U tužbenom zahtjevu traži se da Federalni zavod preuzme na isplatu navedene prijeratne umirovljenike i da Fondu PIO RS-a isplati iznos od 175.587.316,13 KM sa zakonskom zateznom kamatom, počev od 1. listopada 2004, a kao refundiranje za ukupan iznos isplaćenih mirovina ove sporne.

Pod pritiskom tužbe Fonda PIO RS-a, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine u istome je mjesecu 2005. usvojio zaključak kojim je Vladi Federacije Bosne i Hercegovine naloženo da putem Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja dosljedno poštuje i provodi Sporazum o mirovinama, te da se u budućim razgovorima entitetskih vlada o reformi mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini isključivo teži formiranju jedinstvenoga fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja Bosne i Hercegovine, kao i donošenju jedinstvenoga zakona na razini Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kojim će se jedinstveno, za cijelu Bosnu i Hercegovinu, urediti mirovinsko i invalidsko osiguranje i jedinstvena stopa doprinosa, smatrajući da se jedino na ovaj način mogu jednakopravno urediti prava svih građana.

Tužba Fonda PIO RS-a odbijena je kao neosnovana u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku od strane nadležnih sudova u Mostaru. Prema navodima osoba iz tima za obranu u ovome sudskom sporu, presudni utjecaj na ishod presude imalo je svjedočenje direktora poduzeća „ERC ZIPO“, u čijem se posjedu nalazi prijeratna baza podataka o osiguranicima i korisnicima prava za oblast mirovinskog i invalidskog osiguranja. Naime, direktor poduzeća „ERC ZIPO“ svjedočio je da u navedenoj bazi podataka ne postoji evidencija o mjestu osiguranja umirovljenika, nego samo njegova isplatna adresa.

Bez obzira na povlačenje iz sporazuma, Fond RS-a nastavio je isplaćivati mirovine svima svojim korisnicima. Uz to, u skladu sa Zakonom PIO RS-a iz 2000, svim korisnicima mirovina, pa tako i onima koji su mirovinu ostvarili prije 30. travnja 1992, nositelj osiguranja Republike Srpske ponovno je odlučivao o pravu na mirovinu i donio nova rješenja po propisima Republike Srpske, kao da nisu postojala ranija rješenja o pravu na mirovinu. Na ovaj način nastala je nova pravna situacija, jer je Fond PIO RS-a donošenjem novih rješenja stvorio obvezu da ovim korisnicima vrši isplatu mirovina na temelju svojih propisa. Čak i da nije tako, Fond PIO RS-a bi svakako morao, kao obvezu prema sporazumu, vršiti isplatu mirovina umirovljenicima koji su se 18. svibnja 2000. zatekli na teritoriju Republike Srpske.

Kako navedene odluke Doma za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine nisu izvršavane, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu je u studenome 2007. u predmetu Karanović³⁹ donio presudu kojom je naložio da tužena država izvrši spornu odluku Doma za ljudska prava u predmetu Duško Karanović protiv Bosne i Hercegovine, kroz pojedinačne i opće mjere. Također, slijedom navedene presude, Ustavni sud Bosne i Hercegovine na sjednici iz prosinca 2007. donio je rješenje o neprovedbi navedene odluke, što je preduvjet za pokretanje krivične odgovornosti nadležnih predstavnika institucija zbog neprovedbe odluke Doma za ljudska prava i Ustavnoga suda. Kao posljedica odmah su uslijedile aktivnosti na izvršenju pojedinačnih mjera, tako što je Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja preuzeo imenovanog korisnika na isplatu, dok je u slučaju pet povratnika

³⁹ Zahtjev br. 39462/03.

u Federaciju Bosne i Hercegovine, umirovljena prije rata, isplaćena razlika između mirovina Fonda PIO RS-a i Federalnoga zavoda, u skladu s pravomoćnim odlukama suda. Međutim, zbog nemogućnosti ostvarivanja komunikacije s korisnicima, neke od pojedinačnih odluka još uvijek nisu izvršene.

Aktivnosti oko poduzimanja općih mjera aktualizirane su u 2008. Posredstvom Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine formirana je radna grupa stručnjaka od predstavnika oba entiteta na rješavanju pitanja međuentitetske isplate mirovina putem izmjene sporazuma o mirovinama, u kojoj su predstavnici Republike Srpske inzistirali na ponovnoj preraspodjeli prijeratnih umirovljenika po načelu prijeratnoga mjesta osiguranja, dok je druga strana predlagala da se sporazumom definiira pravo prije rata umirovljenih povratnika na isplatu razlike mirovina. Početkom ljeta 2008. sastanci su radne grupe stručnjaka za međuentitetsku isplatu mirovina prestali jer se nisu mogli usuglasiti stavovi. U istome razdoblju, posredstvom Ureda zastupnika Vijeća ministara pred Europskim sudom za ljudska prava, Odjel za izvršenje presuda Europskoga suda traži od Federacije Bosne i Hercegovine donošenje akcijskoga plana i poduzimanje općih mjera. Opće mjere odnose se na sprječavanje novih sličnih kršenja ljudskih prava, odnosno izvršenje odluke Doma za ljudska prava u danome predmetu. S tim u vezi, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine prvo je u rujnu, a zatim u listopadu 2008, uvažavajući primjedbe dane od strane Ureda zastupnika Vijeća ministara, donijela Akcijski plan za provedbu općih mjera radi prevencije povreda ljudskih prava, kao u predmetnome slučaju Duško Karanović protiv Bosne i Hercegovine⁴⁰, pred Europskim sudom za ljudska prava. Akcijskim planom iz listopada 2008. predviđeno je pokretanje izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju na način da se prijeratnim umirovljenicima, korisnicima Fonda PIO RS-a koji se vrate u Federaciju Bosne i Hercegovine, nakon podnošenja zahtjeva nositelju osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, isplati razlika između mirovine koju korisnik prima u Republici Srpskoj i one koju bi primao u Federaciji Bosne i Hercegovine, pod uvjetom da je ta mirovina veća. Akcijskim planom predviđeno je da se ova razlika treba isplaćivati iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je, nakon dostavljenih mišljenja kantonalnih vlada u lipnju 2009, po žurnom postupku utvrdila prijedlog Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju i uputila ga u parlamentarnu proceduru.

Važno je navesti da je izvršavanje pojedinačnih mjera od strane nositelja osiguranja i poduzimanje općih mjera od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine učinjeno pod prijetnjom pokretanja krivične odgovornosti od strane državnoga tužiteljstva, a zbog neizvršavanja spornih odluka, te zbog urgencija Odjela za izvršenje presuda Europskoga suda za ljudska prava Vijeća Europe. Nadalje, izvršavanja općih mjera od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine pokrenuto je u trenutku kada je došlo do konvergencije u iznosu prosječnih mirovina dva entitetska nositelja osiguranja, odnosno kada se procijenilo da sredstva za isplatu ove razlike ne bi bila prevelika. No, važno je navesti da je razlika u visini minimalne mirovine u Republici Srpskoj, koja iznosi 160,00 KM i Federaciji Bosne i Hercegovine gdje je 310,70 KM, još uvijek značajna.

Oba doma parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine odbila su usvojiti predložene izmjene zakona tražeći od Vlade da učini dodatne procjene glede utjecaja predloženih odredbi na

⁴⁰ Aplikacija br. 39462/03.

poslovanje Federalnoga zavoda MIO, uz to smatrajući da se problem diskriminacije prijeratnih umirovljenika treba rješavati na državnoj razini.

Nažalost, politiziranje ovog problema za posljedicu ima izuzetno loš materijalni položaj umirovljenika povratnika u Federaciju Bosne i Hercegovine, koji su zbog nižih mirovinskih primanja diskriminirani u odnosu na korisnike Federalnog zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja. Međutim, svi prijeratni umirovljenici su pravo na mirovinu stekli na jedinstvenom ekonomskom prostoru, uplaćujući doprinose u jedan fond mirovinskog i invalidskog osiguranja i po istoj stopi doprinosa, te stoga imaju pravo na istu visinu mirovinskih davanja.

4. Zaključci i preporuke

Općenito, sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini opterećuju prvenstveno dvije vrste problema. Prvo, to su problemi uzrokovani nedosljednom primjenom zakona iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja, te donošenje posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju, a koji su u suprotnosti s osnovnim načelima mirovinskog i invalidskog osiguranja, što je posebno slučaj u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uz to, niska razina zaposlenosti, siva ekonomija, problem evazije u plaćanju doprinosa te općenito loša gospodarsvena situacija nepovoljno se odražavaju na održivost sustava.

Nejednaki uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu između entiteta te unutar entiteta za određene kategorije osiguranika su karakteristika dva podsustava mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini. Osobe koje su stekle pravo na mirovinu na temelju radnog odnosa i višegodišnjom uplatom doprinosa su u značajno nepovoljnijem položaju u odnosu na određene kategorije braniteljske populacije u oba entiteta. Kao prvo, ova nejednakost se ogleda u propisanoj starosnoj granici za ostvarivanje prava na mirovinu. Naime, prema općem propisu starosna granica za odlazak u starosnu mirovinu je 65 godina života za muškarce i žene, mada u Federaciji Bosne i Hercegovine još uvijek postoji institut prijevremene mirovine a u Republici Spskoj mogućnost prijevremenog umirovljenja žena pod određenim uvjetima. No, starosna granica prema propisima o povoljnijem umirovljenju je znatno povoljnija: 40 godina života prema Uredbi III, 45 godina života prema Zakonu o ostvarivanju prava na starosnu mirovinu određenih kategorija osiguranika Republike Srpske i Uredbi II, 50 godina života prema Uredbi I, 55 godina starosti prema Zakonu o razvojačenim braniteljima i članovima njihovih obitelji Federacije Bosne i Hercegovine i Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji Federacije Bosne i Hercegovine, dok za neke kategorije, kao na primjer kod Uredbe III i Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji Federacije Bosne i Hercegovine starosna granica ne postoji. Postavljena dobna granica po općim propisima od 65 godina života je dosta visoka i jedna je od najviših u Europi. U Bosanskohercegovačkom kontekstu gdje imamo značajan broj nezaposlenih osoba starosti između 50 i 65 godina koji su svoj radni staž ostvarili u poduzećima prije rata, a u poslijeratnom razdoblju tranzicije nisu u mogućnosti naći zaposlenje jer se na tržištu rada ne traže vještine koje oni posjeduju, trebaju čekati da navršše 65 godina života kako bi predali zahtjev za ostvarivanje prava na mirovinu. Ovo je za mnoge izuzetno dugo razdoblje za čekanje, pogotovu iz razloga što nemaju zaposlenje a time niti dohodak.

Nadalje, nejednakost postoji i u uvjetima potrebnog staža osiguranja. Prema općim propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska imaju različite uvjete. Uvjet staža osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine je 20 godina

mirovinskog staža, u koji se računa poseban staž u dvostrukom trajanju, dok je u Republici Srpskoj i prije donošenja novog Zakona PIO iz prosinca 2011. opći propis definisao strožije uvjete nego u Federaciji Bosne i Hercegovine. Naime, prema starom zakonu uvjet godina staža osiguranja je bio 20 godina, dok je novim zakonom granica spuštena na 15 godina osiguranja. Propisi o povoljnijem umirovljenju različito definiraju uvjete staža osiguranja, a prema nekim propisima za određene kategorije korisnika staž osiguranja uopće nije uvjet.

Nejednakost se također ogleda i u visini mirovina u isplati. Razlika u visini mirovina ostvarenih prema općim propisima u entitetima je posljedica različitog ekonomskog konteksta (različite stope doprinosa, razlike u broju osiguranika i ostalim ekonomskim čimbenicima), kao i načina izračuna mirovinske osnovice. Prosječne i minimalne mirovine u oba entiteta su izuzetno niske i niže su od 385,71 KM, odnosno 60% medijana mjesečnih izdataka za potrošnju prema procjeni iz 2007, što čini granicu siromaštva. Mirovine ostvarene po povoljnijim propisima su u prosjeku značajno više. Međutim, u Federaciji Bosne i Hercegovine značajna razlika u visini mirovina postoji unutar ovih kategorija.

Donošenje propisa o povoljnijem umirovljenju na način kako je to rađeno u Federaciji Bosne i Hercegovine urušava sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja, jer se priznaju prava bez uplate doprinosa i stvara diskriminaciju među osiguranicima. Ostvarivanje prava na mirovinu po osnovu posebnog ratnog staža koji se računa u dvostrukom trajanju faktički predstavlja prijevremeno umirovljenje, jer je korisnicima ovog prava potrebno manje godina staža osiguranja da bi ostvarili pravo na mirovinu prema općem propisu.

Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine, koje ima ingerencije potpisivanja međunarodnih sporazuma o socijalnom osiguranju i nadležno je za koordinaciju iz oblasti socijalne politike, treba se aktivno angažirati u rješavanju pitanja nejednakosti, kao i svih otvorenih pitanja između nositelja osiguranja. Jedno od prioriternih pitanja za rješavanje predstavlja tužba Fonda PIO RS-a prema Federalnome zavodu, kao i presuda Europskoga suda za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu Duško Karanović protiv Bosne i Hercegovine – oba predmeta se odnose na problem umirovljenika koji su rješenja o mirovini dobili do 30. travnja 1992. Kako je navedenom presudom Europskoga suda za ljudska prava stvorena obveza države Bosne i Hercegovine da poduzme opće mjere radi sprječavanja daljnjih povreda prava umirovljenika koji su pravo na mirovinu ostvarili do 30. travnja 1992, na državnoj razini potrebno je donijeti propis kojim bi se osigurao jednakopravan tretman svih prijeratnih umirovljenika i time uklonila utvrđena diskriminacija u uživanju prava. Donošenje propisa na državnoj razini je neophodno, jer se izmjenom postojećega Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju u Federaciji Bosne i Hercegovine ne može uspostaviti reciprocitet u jednakopravnom postupanju nositelja osiguranja u odnosu na korisnike mirovina koji su pravo ostvarili do 30. travnja 1992. Važno je naglasiti, da bez obzira na činjenicu što je Aneksom IV Daytonskog mirovnog sporazuma, koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine, socijalna politika stavljena u nadležnosti entiteta, postojeće ustavno uređenje u Bosni i Hercegovini nije prepreka za donošenje ovakvog propisa ili okvirnoga propisa iz mirovinskog i invalidskog osiguranja na državnoj razini. Također, po uzoru na bivšu državu i tadašnji savezni propis iz mirovinskog i invalidskog osiguranja na federalnoj razini, okvirnim zakonom bi se moglo urediti i pitanje uređivanja minimuma prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja na državnoj razini, dok bi se entitetskim propisima mogla definirati dodatna prava, te, kao i do sada, osigurati primjena propisa. Na ovaj način riješilo bi se pitanje harmonizacije propisa iz ove oblasti, prevenirala

segmentiranost tržišta rada i eliminirali određeni oblici diskriminacije. Naravno, za donošenje ovih propisa neophodna je politička volja predstavnika vlasti iz oba entiteta.

Sažetak

Autorica raspravlja pitanje jednakosti i nejednakosti u ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini kroz analizu postavljenih uvjeta staža osiguranja i dobne granice za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu prema entitetskim općim propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju i posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju u oba entiteta. Poseban je problem nejednakosti, nastao uslijed razlike u visini primanja umirovljenika, korisnika entitetskih fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji su mirovinu ostvarili prije rata, kod jedinstvenog nositelja osiguranja i na jedinstvenom ekonomskom prostoru. To je otvoreni problem koji opterećuje rad nositelja osiguranja u entitetima. U zaključcima i preporukama autorica sugerira modalitete rješavanja pitanja nejednakosti kroz jačanje uloge državne razine vlasti.

Summary

The author discusses the issue of equality and inequality in achieving rights from pension and disability insurance in Bosnia and Herzegovina through the analysis of the set conditions related to insurance and age limits regarding the rights to old-age pension in accordance with the general provisions on the pension and disability insurance, and special regulations on the retirement in both entities. A special problem of inequality occur due to differences in incomes of pensioners, beneficiaries of the entity's pension found institutions and disability insurance, for the persons who were granted retirement before the war, with a single insurance found institution and the single economic space. This is an open problem that burdens the insurance institution in the entities. In the conclusions and recommendations, the author suggests modalities to resolve the issues of inequality by strengthening the role of state government levels.