

Sistem naplate doprinosa za socijalno osiguranje u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji

Rezime: U ovom radu su razmotrena opšta pitanja organizovanja i razvoja sistema naplate doprinosa u razvijenijim zemljama i zemljama u razvoju (tranziciji), a potom je analiziran sistem naplate doprinosa u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji. Post-socijalističke zemlje srednje i istočne Evrope (sa izuzetkom Poljske i Makedonije) izabrale su objedinjeni način naplate doprinosa, s obzirom da omogućava efikasnije korišćenje ljudskih i materijalnih kapaciteta, stvarajući pri tom manje troškova poslodavcima.

Značajan problem u sprovođenju objedinjenog načina naplate doprinosa predstavlja nedovoljna organizovanost i osposobljenost poreske administracije za obavljanje novog zadatka. Jačanje administrativnog kapaciteta organizacija socijalnog osiguranja i poreske uprave i njihovo povezivanje u jedinstven informacioni sistem predstavljaju neophodan uslov za unapređenje sistema naplate i evidentiranja doprinosa.

Ključne reči: sistem naplate doprinosa, objedinjeni način naplate doprinosa, zasebni način naplate doprinosa, organizacije socijalnog osiguranja, evidencija naplate doprinosa

Summary: This paper considers general questions of organization and development of the contribution collection system in the developed and developing countries, and then analyzes the contribution collection system in Slovenia, Croatia and Serbia. Post-socialist countries of central and Eastern Europe (except Hungary and FYR Macedonia) have chosen very this model of the contribution collection, whereas that integrated model of the contribution collection enables more efficacious use of the human and material capacity, creating thereby less costs to the employers

Important problem, in implementation of the integrated model of the contribution collection, presents a lack of organization and capability of the tax administration to perform a new task. Strengthening of administrative capacity of the social insurance organizations and tax authorities, as well as connecting these institutions in the unified information system, presents the necessary condition for improvement of the contribution collection and keeping record system.

Keywords: contribution collection system, integrated model of the contribution collection, separate model of the contribution collection, social insurance organizations, keeping record system.

* Rad je primljen 13. januara 2010. godine

** Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Pokrajinski fond Novi Sad, velizar.golubovic@piovoj.rs

1. UVOD

Sistem naplate doprinosa za socijalno osiguranje (u daljem tekstu doprinosa) podrazumeva nekoliko funkcija – dobrovoljnu i prinudnu naplatu doprinosa, kontrolu i inspekciju naplate doprinosa, kao i čuvanje podataka o naplaćenim doprinosima. Obavljanje navedenih poslova može biti povereno samim organizacijama socijalnog osiguranja ili poreskim organima, odnosno može biti podeljeno između ovih organa. U pojedinim zemljama na različite načine se postupilo u organizaciji poslova prikupljanja doprinosa.

U ovom radu biće analizirana organizacija i funkcionisanje sistema prikupljanja doprinosa. Najpre su razmotrena opšta pitanja organizovanja i razvoja sistema naplate doprinosa u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju (tranziciji), a potom je analiziran sistem naplate doprinosa u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji. Osnove sistema socijalnog osiguranja, u vreme postojanja SFRJ, bile su uređene na jedinstven način u svim republikama, što je uslovalo i velike sličnosti u organizovanju socijalnog osiguranja u novonastalim državama u prvim godinama njihove samostalnosti.

Sistem naplate doprinosa u bivšoj SFRJ bio je vrlo jednostavan i izuzetno efikasan. Platni promet se obavljao preko Službe društvenog knjigovodstva koja je vršila i poslove prethodne kontrole naplate javnih prihoda – poreza i doprinosa – onemogućavajući isplate zarada ukoliko istovremeno nisu uplaćene propisane obaveze. Uporedo sa platnim nalogima podnošeni su i odgovarajući zbirni izveštaji. Naknadna kontrola uplaćenih doprinosa nije vršena, čak ni od strane organizacija socijalnog osiguranja.

Opštinske uprave javnih prihoda utvrđivale su i naplaćivale doprinose od poljoprivrednika, vlasnika radnji i od lica koja su obavljali samostalne (profesionalne) delatnosti. Individualne godišnje izveštaje o isplaćenim zaradama zaposlenima (na obrascima M-4) poslodavci su podnosili organizacijama za penzijsko osiguranje koje su čuvale ove podatke, tj. vodile evidenciju o njima. Pri tom se nisu prikupljali podaci o plaćenim doprinosima.

Međutim, privatizacijom preduzeća u društvenoj i državnoj svojini, došlo je i do potrebe za prelaskom platnog prometa iz državne organizacije za platni pomet na banke, kako bi se izgradio platni sistem kakav zahteva tržišna ekonomija. Time se stvorio veći prostor za finansijsku nedisciplinu i evaziju doprinosa, pa je na poresku administraciju prenet nadležnost naplate doprinosa, njegove kontrole, kao i prinudne naplate (vidi /12/ str. 252).

Takođe je krajem prošlog i početkom ovog veka došlo do krupnih promena u načinu organizovanja penzijskog i invalidskog osiguranja što je zahtevalo i odgovarajuće prilagođavanje u obavljanju poslova prikupljanja doprinosa. Time su se neizbežno pojavile i određene razlike, posebno u tokovima novca i informacija, kao i organizaciji čuvanja podataka o plaćenim doprinosima.

Uopšteno posmatrano, zajednička karakteristika reformi sistema socijalnog osiguranja zemalja u tranziciji, kako to ističe T.Stanovnik, jeste zanemarenost nekih institucionalnih i administrativnih elemenata koji su od vitalnog značaja za

funkcionisanje ovog sistema. Tako je prilikom pripreme reformi, organizaciji sistema socijalnog osiguranja i prikupljanju doprinosa (contribution collection) posvećena vrlo skromna pažnja, što može imati vrlo ozbiljne posledice (vidi /11/ str. 52). Najznačajnija posledica oglada se u smanjenom obimu izmirivanja obaveze plaćanja doprinosa, što je uslovalo i porast svesti o značaju izgradnje savremene i efikasne administracije za naplatu doprinosa. Stoga se poslednjih godina preduzimaju određene mere na tom planu. Upravo je analizi institucionalnog razvoja sistema naplate doprinosa i njegovom značaju posvećen značajan deo rada.

1. OPŠTA PITANJA I NAČINI ORGANIZOVANJA NAPLATE DOPRINOSA

Sistem naplate doprinosa formirao se u svakoj zemlji shodno datim istorijskim i kulturnim uslovima koji se razlikuju u pojedinim delovima sveta. Realne okolnosti u svakoj zemlji treba da odrede prirodu administrativnog aranžmana koji se koristi za naplatu doprinosa. Ukoliko ovaj aranžman nije uzeo u obzir odgovarajući odnos stvarnih okolnosti, teško će uspeti da ispuni svoj zadatak (vidi /8/ str.12). Realne okolnosti obuhvataju veličinu i karakteristike naroda date zemlje, izvore dostupne vladi (finansijske, lične, informacionu tehnologiju), politički okvir i druga ograničenja koja proističu iz nacionalne kulturne i socijalne situacije (vidi /7/ str.19).

Nastankom socijalnog osiguranja ukazala se neophodnost konstituisanja institucija koje će sprovoditi ovo osiguranje i upravljati njegovim prihodima i rashodima. Organizacije socijalnog osiguranja, kao organizacioni oblici upravljanja prihodima i rashodima ovog osiguranja, uglavnom su usklađeni sa modelom finansiranja, pa se mogu podeliti na organizacije sa manje ili više autonomije (vidi /6/ str. 54).

Takođe, podela organizacija socijalnog osiguranja vrši se prema obimu poslova koji im je poveren. Dok jedne organizacije obavljaju sve poslove socijalnog osiguranja, drugima su povereni samo poslovi utvrđivanja prava i isplate ostvarenih prava (naknada). Obavljanje celine poslova podrazumeva i obavljanje poslova naplate doprinosa, što karakteriše sisteme socijalnog osiguranja u zemljama zapadne Evrope (Nemačka, Francuska, Belgija, Austrija), pa se ovaj model organizacije naziva evropski kontinentalni model.

Nasuprot ovom modelu stoji anglosaksonski model, koji se u pogledu naplate doprinosa, u potpunosti oslanja na poresku administraciju. Pored SAD, Kanade, Velike Britanije, Australije, Novog Zelanda, ovaj model se primenjuje i u Švedskoj, s tim da u ovoj zemlji organizacije socijalnog osiguranja samostalno upravljaju prikupljenim sredstvima, uključujući i investiranje slobodnih sredstava (vidi /9/ str. 1-2).

Pitanje naplate doprinosa je od ključnog značaja za sistem socijalnog osiguranja i povlači za sobom značajne posledice. U praksi su zastupljena dva osnovna

načina naplate – objedinjeni i zasebni. Objedinjeni (integralni) način naplate doprinosa podrazumeva zajedničku naplatu poreza i doprinosa koja se obavlja u okviru poreskog organa u jedinstvenom postupku. Zasebni ili dualni (odnosno paralelni) sistem naplate doprinosa može obuhvatati sve grane socijalnog osiguranja ili svaku pojedinačno.

Objedinjeni sistem naplate doprinosa omogućava efikasnije korišćenje ljudskih i materijalnih kapaciteta i stvara manje troškove poslodavcima. Neki autori (vidi /7/ str. 19, /8/ str.9, /10/ str. 27) ističu da je preduslov za ostvarivanje ovih pozitivnih efekata postojanje dobro razvijenog sistema državne i posebno fiskalne administracije.

Doprinosi socijalnog osiguranja su javni prihod, pa je razumljivo da ih naplaćuje isti organ koji je nadležan za ubiranje poreza. Međutim, doprinosi su namenski prihod, što podrazumeva blisku vezu između uplaćenih doprinosa i ostvarenih naknada iz socijalnog osiguranja. Stoga se mora uzeti u obzir i motivacija institucije za ubiranje doprinosa. Upravo iz tog razloga, doprinose za socijalno osiguranje u nekim zemljama naplaćuju neposredno same organizacije socijalnog osiguranja, pri čemu jedna organizacija može prikupljati doprinose objedinjeno za sve grane socijalnog osiguranja, ili to može činiti svaka organizacija za sebe. Ove organizacije imaju dobru komunikaciju i učestale kontakte sa poslodavcima uslovljene potrebom višestruke saradnje, što čini solidnu pretpostavku i za efikasno sprovođenje naplate doprinosa. S druge strane, načela jedinstva poreskog postupka i ekonomičnosti nameću jedinstven organ naplate poreza na dohodak i doprinosa socijalnog osiguranja.

Istorijski posmatrano sistem zasebne, odnosno dualne naplate doprinosa prvi je stupio na scenu. Ovaj sistem je primenjen u Nemačkoj, gde je i nastalo socijalno osiguranje, i potom je zajedno sa idejom socijalnog osiguranja preuzet i u ostalim zemljama zapadne Evrope. U Nemačkoj je naplata doprinosa poverena organizaciji nadležnoj za zdravstveno osiguranje, koja po prirodi svog posla ima najrazgranatiju službu, što joj omogućava najširi kontakt sa obveznicima uplate doprinosa. Ovakav postupak, kako ističe Voren R. MekDžilivrej (Waren R. McGillivray), može povećati administrativnu efikasnost i smanjiti teret poslodavaca u pogledu izveštavanja o izvršenim uplatama doprinosa (vidi /7/ str. 16).

Objedinjeni ili integralni sistem naplate doprinosa nastao je kasnije sa razvojem sistema socijalnog osiguranja u SAD (1935. godine), gde je jedinstveni sistem naplate doprinosa i poreza na zaradu, organizovan u okviru poreske administracije, koja je bila veoma dobro organizovana. Na isti način su postupile Kanada, Australija i Novi Zeland, da bi integralni sistem kasnije prihvatile i Švedska, Velika Britanija, Irska i Italija u cilju unapređenja efikasnosti naplate doprinosa (vidi /9/ str. 3-4). Integralni sistem prihvatile su i post-socijalističke zemlje srednje i istočne Evrope, sa izuzetkom Poljske i BJR Makedonije, pa se može reći da je zastupljen u fiskalnom sistemu većine evropskih zemalja (vidi /13/ str. 2).

Zajedničko ovim sistemima naplate doprinosa jeste da su i jedan i drugi izuzetno efikasni u naplati doprinosa, što ukazuje da nijedan koncept organizacije naplate

doprinosu sam po sebi ne donosi efikasnost. Od velikog značaja je nivo organizovanosti i usklađenosti sistema sa potrebama i okolnostima svake pojedinačne zemlje. Takođe, postoje neka opšta pravila koja su se potvrdila u praksi naplate doprinosa. Tako, kad je u pitanju zasebni način naplate doprinosa, zajedničko prikupljanje svih doprinosa socijalnog osiguranja može doprineti većoj efikasnosti, jer su doprinosi za zdravstveno osiguranje radnicima često važniji, usled hitne potrebe za medicinskom negom, pa ih radnici neposrednije doživljavaju i zahtevaju njihovo blagovremeno plaćanje (vidi /7/ str. 14-16).

Stanford Ros (Stanford Ross) navodi nekoliko bitnih preduslova neophodnih za efikasnu naplatu doprinosa. Najpre, postojanje registra poslodavaca i osiguranika sa jedinstvenim identifikacionim brojem uz poštovanje principa zaštite podataka o ličnosti. Zatim, obavezno i tačno izveštavanje poslodavaca o isplaćenim zaradama i uplaćenim doprinosima na osnovu čega se formira evidencija podataka za svakog pojedinca, koja služi za utvrđivanje prava iz socijalnog osiguranja. Takođe, mora postojati dobro razvijen informacioni sistem u kome se čuvaju prikupljeni podaci o obveznicima doprinosa, osiguranicima i korisnicima prava iz socijalnog (naročito penzijskog osiguranja). Naročito je važno da organizacija koja vrši naplatu doprinosa blagovremeno dobija informacije o neplaćenim doprinosima, kako bi pristupila kontroli i eventualnoj prinudnoj naplati doprinosa. Na kraju, neizbežni preduslovi efikasnosti za organizacije koje prikupljaju doprinose predstavljaju dobro rešena pitanja ljudskog kapitala, pravilnog odabira kadrova i njihove stalne obuke (vidi /9/ str. 6).

2. ORGANIZOVANJE NAPLATE DOPRINOSA U SLOVENIJI, HRVATSKOJ I SRBIJI

Kao što je napred rečeno, Slovenija, Hrvatska i Srbija nasledile su vrlo efikasan sistem naplate doprinosa od SFRJ. U uslovima ekonomskih, pravnih, društvenih i političkih promena, sistem naplate doprinosa morao se upodobiti novonastalim okolnostima. Poreskim reformama uspostavljena je nadležnost poreske uprave, kako u pogledu naplate doprinosa, tako i u pogledu njegove kontrole. Kontrola plaćanja doprinosa usko je povezana sa naplatom doprinosa, pa su ove nadležnosti najčešće objedinjene kod istog organa.

U Sloveniji je do 1996. godine Centralna agencija za plaćanje (Agencija za placilni promet, nadzor in informiranje – APPNI) bila nadležna i za naplatu doprinosa, da bi potom deo ove Agencije bio uključen u novoformiranu Poresku upravu (Davena uprava Republike Slovenije – DURS) koja je tada preuzela nadležnost za prikupljanje doprinosa. Od drugog dela APPNI nastala je Agencija za platni promet (Agencija za placilni promet – APP), koja je zadržala funkcije kontrole naplate poreza i doprinosa, dok je na Poresku upravu faktički preneti samo nadležnost prinudne naplate. Stoga je ovakav sistem u periodu 1996-2002. godine opravdano nazvan «šizofreničnim» (vidi /12/str.250-251).

Ovaj podatak ukazuje na nepripremljenost poreske administracije za obavljanje složenog zadatka kakav je kontrola naplate doprinosa. Čak je i posle prelaska platnog prometa između pravnih lica na banke od APP formirana, pored Uprave za javna plaćanja (Uprava Republike Slovenije za javna placila), i Agencija za javnopravne evidencije i usluge (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidencije in storitve), koja je imala određene zadatke u pogledu naplate doprinosa. Tako se ovoj Agenciji dostavljaju zbirni mesečni izveštaji o obračunu zarada, koji su ranije dostavljani APP, iako se vrlo slični izveštaji (na obrascu REK-1) dostavljaju i Poreskoj upravi.

Promena nadležnosti za kontrolu naplate doprinosa izazvala je strah kod Zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje – ZPIZ) da bi usled toga moglo doći do rapidnog pogoršanja naplate doprinosa, što je podstaklo ovu intenciju da traži uspostavljanje vlastite nadležnosti za naplatu doprinosa (vidi /12/ str. 250). Neprihvatanje predloga ZPIZ uslovalo je dalje samoorganizovanje ove institucije koja je formirala deo službe sa zadatkom da vrši inspekciju obračuna i naplate doprinosa u prostorijama poslodavca. Na isti način postupila je i organizacija za zdravstveno osiguranje (vidi /10/ str.30). Ispostavilo se da je strah organizacija socijalnog osiguranja bio delimično opravdan, jer je u narednim godinama došlo do pogoršanja naplate doprinosa, sa 81,7% u 1996. godini na 78% u 2002. godini (vidi /12/ str. 271).

U Hrvatskoj je nadležnost za prikupljanje poreza prenet na poresku administraciju sredinom 2001. godine. Do tada su postojali odvojeni sistemi za prikupljanje doprinosa socijalnog osiguranja i poreza na dohodak, pri čemu su doprinose prikupljali Zavod za zdravstveno osiguranje i Zavod za mirovinsko osiguranje, dok je porez na dohodak prikupljala poreska administracija. Ovakva organizacija prikupljanja doprinosa predstavljala je veliki teret za poslodavce koji su morali podnositi veliki broj izveštaja o plaćenim porezima i doprinosima na različitim obrascima. Dualni sistem kontrole i prinudne naplate pripadajućih doprinosa sa višestrukim inspekcijama predstavljao je dodatne probleme za poslodavce. Administrativna neefikasnost se ogledala u postojanju paralelnih mreža velikog broja osoba angažovanih na prikupljanju doprinosa i obradi podataka u organizacijama socijalnog osiguranja, i poreskoj administraciji, kao i u nedostatku odgovornosti i transparentnosti u sistemu, te nedostatku koordinacije u razvoju, primeni i proceni strategije za povećanje naplate doprinosa (vidi /1/ str. 69-70).

Delimična privatizacija penzijskog sistema stvorila je potrebu za uspostavljanjem promena u postupku prikupljanja doprinosa ovog osiguranja, njihovoj obradi i prenosu na izabrane privatne fondove penzijskog osiguranja. (Uvođenjem obaveznog penzijskog osiguranja na principu kapitalizacije – 2002. godine – jedna četvrtina doprinosa izdvaja se privatnim penzijskim fondovima.) U tom cilju formirana je posebna organizacija Središnji registar osiguranika (REGOS). Međutim, osim ubiranja i kontrole naplate doprinosa za obavezno privatno penzijsko osiguranje, u prvim godinama REGOS je putem obrasca R-S pribavljao podatke o svim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu. Na taj način došlo je do određenog preklapanja nadležnosti između REGOSA i

Poreske uprave (Porezne uprave) koja nastoji i dalje zahtevati dostavljanje podataka na svojim obrascima kako bi mogla efikasno vršiti kontrolu naplate doprinosa. Obrasci ove dve organizacije se nužno razlikuju, jer se podaci Poreske uprave odnose na dohodak koji je stvarno isplaćen u datoj godini, dok se podaci REGOS-a odnose na dohodak koji je stvarno zarađen u datoj godini (vidi /1/ str. 72-73).

Poreska uprava nije bila zadovoljna podelom nadležnosti za kontrolu naplate doprinosa, jer je to bio znak nepoverenja prema toj ustanovi. U suštini postojalo je nepoverenje u sposobnost poreske administracije da samostalno i u celini obavi novu funkciju. Problem je rešen u korist Poreske uprave, ograničavanjem nadležnosti REGOS-a (počev od 2005. godine) isključivo na kontrolu naplate doprinosa za obavezno privatno penzijsko osiguranje (vidi /17/).

U Srbiji je, počev od 1992. godine, nadležnost za kontrolu i naplatu doprinosa pripala Republičkoj upravi javnih prihoda (RUJP), koja se u najvećoj meri oslanjala na prethodnu kontrolu koju je, prilikom isplate zarada zaposlenima, obavljala Služba za platni promet i finansijski nadzor (od 1996. godine Zavod za obračun i plaćanja) (vidi /14/). U cilju unapređenja naplate doprinosa, na inicijativu Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, uspostavljena je (1995. godine) nadležnost ove organizacije da pored RUJP-a vrši kontrolu obračuna i naplate doprinosa za kategoriju osiguranika – zaposlenih (vidi /15/). Kasnije su se za ovu nadležnost izborile i preostale dve organizacije socijalnog osiguranja, s tim da je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje vršio kontrolu doprinosa i za osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Iako su organizacije socijalnog osiguranja vršile kontrolu naplate doprinosa kod poslodavaca u mnogo većem obimu nego što to sada radi Poreska uprava (koja je nasledila RUJP počev 2003. godine) pojavili su se isti problemi kao i u Hrvatskoj, što je uslovalo vraćanje nadležnosti na poresku administraciju (vidi /16/). Nepovoljnu okolnost predstavljala je činjenica da se u Poreskoj upravi nisu sprovele neophodne organizacione, tehničke i kadrovske pripreme za preuzimanje nadležnosti za kontrolu naplate doprinosa. Dodatne probleme izazvao je prenos nadležnosti za obavljanje platnog prometa sa Zavoda za obračun i plaćanje na banke (2003. godine), čime je prestalo obavljanje prethodne kontrole pravilnosti obračuna i naplate doprinosa prilikom isplate zarada zaposlenima.

Dalji postupak prikupljanja doprinosa u posmatranim državama je sličan. Posle prijema naloga za plaćanje od poslodavca, u Hrvatskoj i Srbiji banka prenosi doprinose na račune (podračune) organizacija socijalnog osiguranja, koji se nalaze u okviru državnog trezora, dok u Sloveniji banka prenosi doprinose na račun poreske administracije, koja ih potom transferiše organizacijama socijalnog osiguranja. U Hrvatskoj i Sloveniji postoji obaveza banke da prijavi poreskoj upravi kada poslodavci isplate zarade bez uplate doprinosa, ali se čini da ova mera nije dovoljno efikasna (vidi /1/ str. 257).

Uporedo sa izvršenim plaćanjem poslodavac (prilikom svake uplate doprinosa) dostavlja poreskoj administraciji izveštaje na propisanim obrascima o obračunatim i plaćenim zaradama, porezima i doprinosima.

Kontrola naplate doprinosa vrši se kada novac dospe na račun državnog trezora (kome Poreska uprava ima slobodan pristup) upoređivanjem uplaćenih iznosa sa obračunatim iznosima na izveštajima o plaćanju. Po utvrđenim nepravilnostima isključivo poreski organi sprovode postupak prinudne naplate.

3. EVIDENCIJA NAPLATE DOPRINOSA

Pored naplate doprinosa i kontrole ovog postupka, postavlja se pitanje nadležnosti i u pogledu evidencije naplaćenih doprinosa. Odgovornost u pogledu vođenja evidencija o plaćenim doprinosima po prirodi stvari pripada organizacijama socijalnog osiguranja, tačnije organizaciji za penzijsko osiguranje koja na osnovu tih podataka utvrđuje visinu prava na penziju. Preduslov za vođenje evidencija o plaćenim doprinosima jeste podnošenje izveštaja o izvršenim uplatama, što predstavlja obavezu poslodavca. Prethodno je potrebno izvršiti registrovanje poslodavaca kao obveznika doprinosa, kao i osiguranika za koje se plaćaju doprinosi, što je takođe obaveza samih poslodavaca.

Pitanje efikasnije administracije podrazumeva, pored efikasnosti poreskih organa na prikupljanju doprinosa, takođe i postojanje dobro ustrojenih i opremljenih organizacija socijalnog osiguranja sa potpunim evidencijama o plaćenim doprinosima. Dobra saradnja među ovim institucijama podrazumeva dobru međusobnu razmenu podataka, što uslovljava postojanje jedinstvenog identifikacionog podatka za svakog osiguranika i obveznika doprinosa.

U svim državama – sukcesorima bivše Jugoslavije poslednjih godina poklanja se više pažnje sistemu evidentiranja doprinosa. Hrvatska je, kako je to napred navedeno, organizovala centralni registar – Središnji registar obveznika plaćanja doprinosa i osiguranika (REGOS), po ugledu na Švedsku, kao vladinu agenciju. REGOS se bavi evidencijom uplaćenih doprinosa za obavezno privatno penzijsko osiguranje i njihovom distribucijom organizacijama socijalnog osiguranja i privatnim penzijskim fondovima. Reč je o novoj funkciji jedinstvenog registra nazvanog klirinška kuća (cliring house), čije formiranje podržava Svetska banka u cilju uspešnijeg sprovođenja koncepta privatizacije obaveznog penzijskog osiguranja. Centralizacija toka podataka i toka novca na državnom nivou treba da unapredi kontrolu nad sistemom, pa i pored novih transakcionih troškova u procesu rukovanja novcem značajno smanjuje troškove direktnog marketinga privatnih penzijskih fondova vezanih za akviziciju novih članova, čime se smanjuje pad vrednosti akumuliranih doprinosa (vidi /4/ str. 101-103).

Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina su započele pripreme na osnivanju centralnog registra koji bi trebalo da ima karakter informacione klirinške kuće, s obzirom da se u ovim državama ne predviđa uvođenje obaveznog privatnog penzijskog osiguranja. Dok Crna Gora i Federacija Bosne i Hercegovine predviđaju stvaranje centralnog registra u okviru poreske administracije, (vidi /19/ Srbija je osnovala posebnu agenciju koja je počela pripreme za

organizovanje centralnog registra obveznika doprinosa i osiguranika (vidi /20/ . Ove tri države su, slično Hrvatskoj, od Svetske banke dobile zajmove za organizovanje centralnog registra (vidi /3/ str.28-29).

Jedinstveni registar treba da omogući uspešnije praćenje naplate doprinosa, veći obuhvat kontrole i usmeravanje aktivnosti na one koji ne plaćaju redovno doprinos. Takođe, jedinstveni registar zahteva jedinstvenu registraciju osiguranika i poslodavaca, kao obveznika doprinosa. U Srbiji svaka organizacija socijalnog osiguranja poseduje potpuno nezavisne evidencije podataka, pri čemu se vrši registracija osiguranika i poslodavaca pod različitim identifikacionim brojevima. Interesantno je navesti da je u Srbiji do 2003. godine, takođe postojala jedinstvena prijava na osiguranje koja se zaprimala bilo kod organizacije za penzijsko i invalidsko osiguranje, bilo kod organizacije za zdravstveno osiguranje, pri čemu se koristio i jedinstveni identifikacioni broj za svakog osiguranika. Registar osiguranika vodio je samo Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje. Zavod za zdravstveno osiguranje je kreiranjem sopstvenog obrasca prijave-odjave osiguranja izabrao novi jedinstveni identifikacioni broj i počev od 2006. godine započeo osnivanje svog registra osiguranika. (Prilikom formiranja sopstvenog registra osiguranika Zavod za zdravstveno osiguranje preuzeo je podatke iz registra osiguranika Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje). Ovakva organizacija zahtevala je postojanje paralelnih službi u organizacijama socijalnog osiguranja i paralelne postupke, što podrazumeva i nepotrebne rashode i za državu i za poslodavce, odnosno osiguranike kao obveznike podnošenja prijave na osiguranje. Takva neracionalnost posledica je izostanka koordinacije među organizacijama socijalnog osiguranja, a pre svega među ministarstvima koja vrše nadzor nad radom ovih institucija.

Prema nacrtu Zakona o centralnom registru obveznika doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i osiguranih lica registovanje osiguranika ubuduće će vršiti Zavod za zdravstveno osiguranje, što znači da će se jedinstvene prijave na osiguranje (obrazac M-1) i odjave sa osiguranja (obrazac M-2) zaprimati na jednom mestu umesto na tri mesta, kao što je to do sada bio slučaj. Na ovakav način se vodi registar osiguranika u Sloveniji, dok u Hrvatskoj svaka organizacija socijalnog osiguranja vrši zasebnu registraciju osiguranika (vidi /10/ str. 28).

Poslodavac je i dalje u obavezi da podnosi zbirne mesečne izveštaje – poreske prijave o obračunatim i plaćenim doprinosima (obrazac PPOD) Poreskoj upravi, ali i Zavodu za zdravstveno osiguranje, kada to ova organizacija zatraži radi overe zdravstvenih knjižica zaposlenima kod tog poslodavca, kao i Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje prilikom podnošenja godišnjeg izveštaja – prijave o stažu osiguranja, zaradama i uplaćenim doprinosima (obrazac M-4). Nacrtom Zakona o centralnom registru predviđa se da poslodavci podnose Poreskoj upravi mesečne izveštaje o isplaćenim zaradama za svakog zaposlenog, i to u elektronskoj formi. Poreska uprava bi na taj način razvijala svoju bazu podataka o naplaćenim doprinosima i dostavljala Centralnom registru podatke o svakom osiguraniku po ličnom identifikacionom broju, koji će omogućiti korišćenje podataka svim organizacijama socijalnog osiguranja. Podaci će takođe biti dostupni pod određenim uslovima svim zainteresovanim

licima, pre svega osiguranicima socijalnog osiguranja. Obaveza Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje je da prenese deo svoje baze podataka o osiguranicima, njihovim zaradama i plaćenim doprinosima u ranijim godinama, pa se u tom cilju vrši ubrzano kompletiranje nedostajućih podataka o zaradama i plaćenim doprinosima.

Poreska uprava je upravo formirala elektronsku bazu obveznika poreza (i doprinosa) koja omogućava uvid u ispunjenje obaveza svakog obveznika. S obzirom da će Poreska uprava obezbeđivati glavninu podataka postavlja se pitanje zašto se centralni registar ne formira u okviru ove institucije, kao što je to urađeno u Crnoj Gori. Takođe, i registracija osiguranika i poslodavaca, kao obveznika doprinosa treba da se obavlja u elektronskoj formi što bi umnogome olakšalo posao i organizacijama socijalnog osiguranja i poslodavcima. Time bi se ubrzao i protok informacija u centralnom registru.

4. ZAKLJUČAK

U zemljama OECD-a postoje dva osnovna načina organizovanja kontrole i naplate doprinosa – objedinjeni (integralni) i zasebni (dualni). Zajedničko ovim sistemima jeste da su i jedan i drugi izuzetno efikasni u naplati doprinosa, što govori da koncept organizacije naplate doprinosa sam po sebi ne donosi efikasnost. Ipak, objedinjeni način naplate doprinosa omogućava efikasnije korišćenje ljudskih i materijalnih kapaciteta stvarajući pri tom manje troškove poslodavcima. Iz tog razloga post-socijalističke zemlje srednje i istočne Evrope (sa izuzetkom Poljske i Makedonije) izabrale su ovakav model naplate doprinosa.

Na isti način pristupilo se i u Sloveniji (1997), Hrvatskoj (2003) i Srbiji (2003). Značajan problem u sprovođenju objedinjenog načina naplate doprinosa predstavlja nedovoljna organizovanost i osposobljenost poreske administracije za obavljanje novog zadatka. To potvrđuje i činjenica da je u Sloveniji preuzimanjem nadležnosti za naplatu doprinosa došlo do pogoršanja naplate doprinosa. Kontrola plaćenih doprinosa u Srbiji obavljana je u većem obimu dok su za taj posao bile nadležne organizacije socijalnog osiguranja. Sve to ukazuje na potrebu jačanja i modernizacije poreske administracije kako bi mogla efikasnije obavljati svoje nadležnosti. Takođe bi u postupak kontrole poreski organi morali posredno ili neposredno uključiti organizacije socijalnog osiguranja, jer one imaju razvijenu saradnju sa većinom poslodavaca. Na tom planu postoje pozitivna iskustva, kako u Hrvatskoj, tako i u Sloveniji, pa bi se njihova praksa mogla primeniti i u Srbiji.

Evidencija podataka o plaćenim doprinosima izuzetno je važna za ostvarivanje prava iz penzijskog osiguranja i zahteva uredno vođenje evidencije o ovim podacima. Registracija osiguranika i obveznika doprinosa, u Sloveniji, vrši se na jednom mestu, kod organizacije za zdravstveno osiguranje, dok u Hrvatskoj i Srbiji svaka organizacija socijalnog osiguranja vrši registraciju zasebno. Takva organizacija je izuzetno neracionalna, jer uslovljava trostruko veće troškove socijalnom osiguranju kao celini, i trostruko veće troškove poslodavcima. Upravo

iz ovih razloga Srbija je otpočela pripreme na stvaranju jedinstvenog registra obveznika doprinosa i osiguranika socijalnog osiguranja čiji podaci će biti dostupni svim zainteresovanim licima.

Unapređenje sistema naplate i evidentiranja doprinosa predstavlja jednu od najvažnijih mera za sprečavanje evazije doprinosa socijalnog osiguranja, pa je u tom cilju neophodno angažovanje i drugih institucija u lancu naplate doprinosa. Uspostavljenje odgovornosti banaka preko kojih se vrši isplata zarada da obaveste poreske organe o neizvršenim uplatama poreza i doprinosa, nije dalo efekte u Sloveniji i Hrvatskoj, pa je mala verovatnoća da bi ta mera dala rezultate u Srbiji. Prinudna naplata se mora efikasno ostvarivati na osnovu evidencija kojima raspolažu sami poreski organi ili organizacije socijalnog osiguranja. Stoga je poboljšanje sistema evidentiranja podataka od posebnog značaja za unapređenje naplate doprinosa. Jačanje administrativnog kapaciteta organizacija socijalnog osiguranja i poreske uprave kao i njihovo povezivanje u jedinstven informacioni sistem predstavlja nužan i neophodan uslov za unapređenje sistema naplate i evidentiranja doprinosa.

LITERATURA

1. Predrag Bejaković, 2004. „The collection of pension contribution in Croatia“, u *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, ed. Fultz, E.; Stanovnik, T. Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 59-103.
2. Elaine Fultz, Tine Stanovnik (eds), *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 2004.
3. Velizar Golubović, *Reforme penzijskih sistema u državama sukcesorima SFRJ*, Budućnost, Novi Sad, 2009.
4. Robert Holzmann, Richard Hinz, *Old age income support in the 21st century: International perspective on pension system and reform*. World bank, Washington, DC, 2005.
5. International social security association, *Interactions of social security and tax systems*, (Social security documentation: European series, No 25), Geneva, 1997.
6. Jan Jonczyk: «Les problèmes du financement de l'assurance sociale en Pologne», u: *Le financement de l'assurance sociale en Europe centrale et orientale*, Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 1993.
7. Warren R. McGillivray, “Contribution evasion: Implications for social security pension schemes”, *International Social Security Review*, Vol. 54, 4/2001, pp. 3-22.

8. Stanford G. Ross, «Common issues of social security and tax systems», u *Interactions of social security and tax systems* (Social security documentation: European series, No 25), Geneva, International social security association, 1997
9. Stanford G. Ross, «Collection of social contribution: current practice and critical issues» in *International conference on changes in the structure and organization of social security administration*, International social security association 2004.
10. Tine Stanovnik, Elaine Fultz, "The Collection of pension contributions – A Comparative review" in Elaine Fultz, Tine Stanovnik (eds), *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 2004. pp. 21-57.
11. Tine Stanovnik, "Contribution compliance in central and eastern European countries: Some relevant issues", *International Social Security Review* Vol. 57, 4/2004, pp. 51-65.
12. Karmen Vezjak, Tine Stanovnik, „The collection of pension contribution in Slovenia“, u *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, ed. Fultz, E.; Stanovnik, T. Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 2004, p. 247-282.
13. Aleksandra Wiktorow, „Effectivness of social security contribution collection“, u *International conference on changes in the structure and organization of social security administration*, International social security association, 2004.
14. Zakon o kontroli, utvrđivanju i naplati javnih prihoda (Sl. glasnik RS 76/1991).
15. Zakon o izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl. glasnik RS 28/1995).
16. Zakon o poreskoj administraciji i poreskom postupku, (Sl. glasnik RS 82/2002)
17. Zakon o prikupljanju podataka po osiguranicima o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja (Narodne novine 177/04).
18. Zakon o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa (Sl. List RCG 29/2005).
19. Zakon o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa (Sl. novine FBiH 20/2009).
20. Uredba o Centralnom registru obveznika doprinosa za socijalno osiguranje – poslodavaca i osiguranika (Sl. glasnik RS 45/08).