IZVJEŠTAJ O PENZIONOJ REFORMI U BOSNI I HERCEGOVINI:

Prva procjena

Međunarodna organizacija rada

Copyright © Međunarodna organizacija rada 2009
Prvo izdanje 2009

Publikacije Međunarodne organizacije rada uživaju zaštitu prava na osnovu Protokola 2 Univerzalne konvencije o zaštiti prava. Međutim, kratki odlomci iz ovih publikacija se mogu reprodukovati bez dozvole pod uslovom da se izvor navede. Za prava reprodukcije ili prevoda, treba se obratiti Birou za publikacije (Prava i Dozvole), International Labour Office, CH – 1211 Geneva 22, Switzerland. Međunarodna organizacija rada takve zahteve smatra dobrodošlim.

Biblioteke, institucije i drugi korisnici registrovani u Ujedinjenom Kraljevstvu pri Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0) 20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk], u Sjedinjenim Državama pri Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright. com] ili u drugim zemljama pri udruženim organizacijama za prava reprodukovanja, mogu praviti fotokopije u skladu sa dozvolama koje su im u tom cilju izdate.

ILO Cataloguing in Publication Data

Report on the pension reform in Bosnia and Herzegovina = Izvjestaj o penzionoj reformi u Bosni i Hercegovini : first assessment = Prva procjena / Internatinoal Labour Office = Međunarodna organizacija rada. - Budapest = Budimpešta: ILO = MOR, 2009
22 p.

ISBN: 9789220220658;9789220220665 (web pdf)

International Labour Office

pension scheme / social security reform / Bosnia and Herzegovina

02.04.1

Odredbe korišćene u MOR publikacijama, koje su u skladu sa praksom Ujedinjenih Nacija, i prezentacija tog materijala ne izražavaju bilo kakvo mišljenje Međunarodne organizacije rada po pitanju pravnog statusa neke zemlje, oblasti ili teritorije, njenih vlasti, ili kada je reč o promeni njenih granica.

Odgovornost za mišljenja izneta u potpisanim člancima, studijama i drugim tekstovima snose isključivo njihovi autori i Međunarodna organizacija rada ne stoji iza mišljenja izraženih u njima.

Pozivanje na imena firmi i komercijalnih proizvoda i procesa ne znači da su oni priznati od Međunarodne organizacije rada, a nepominjanje neke određene firme, komercijalnog prizvoda ili procesa nisu znak njihovog ne odobravanja.

Publikacije MOR se mogu nabaviti u velikim knjižarama, lokalnim kancelarijama MOR u mnogim zemljama ili direktno od ILO Publications Inernational Labour Office, CH – 1211 Geneva 22, Switzerland. Katalozi ili spiskovi novih publikacija se mogu dobiti besplatno na gore navedenoj adresi, ili putem e-maila: pubvente@ilo.org

Psetite naš veb-sajt: www.ilo.org/publns

Štampano u Mađarskoj

Sadržaj

1. Uvod 1

2. Trenutni penzioni sistem u Bosni i Hercegovini 3

2.1 Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH iz 1998.godine 3

2.2 Izmjene i dopune Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH iz 2000.godine 4

2.3 Efikasnost postojećeg Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH 5

2.4 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS 6

3. Analiza problema sadašnjeg penzionog sistema u Bosni i Hercegovini 7

3.1 Pokrivenost i izvršenje 7

3.2 Nivo penzija 8

3.3 Održivost 9

3.4 Administrativni kapaciteti i upravljanje 10

3.5 Zaključne napomene 10

4. Ključna pitanja iz Strategije penzione reforme 11

4.1 Penzioni modeli koji se predlažu u Strategiji penzione reforme 11

4.2 Dalje aktivnosti 12

5. Budućnost penzione reforme u Bosni i Hercegovini 13

5.1 Opravdanost reforme 13

5.2 Veća pokrivenost 13

5.3 Dugoročna održivost i odgovarajući nivo penzija 14

5.4 Proces penzione reforme i uloga socijalnih partnera 14

5.5 Zaključci i budući koraci 15

Reference 16

Tabela 1. Isplatni koeficijenti u FBIH, 2002-2008 5

Tabela 2. Isplatni koeficijenti i najniže penzije u RS, 2001-2008 6

Tabela 3. Pregled ključnih indikatora penzionog sistema BiH po entitetima za 2006.godinu 7

1. Uvod

Penzioni sistem Bosne i Hercegovine se sastoji od dvije penzione sheme dvaju entiteta– Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS)[1]. Dva entiteta imaju odvojene penzione fondove, a penzione scheme su regulirane odvojenim zakonima.

Već neko vrijeme vode se diskusije u vezi reforme penzionog sistema. U maju/svibnju 2007.godine uspostavljene su radne grupe za reformu penzionog sistema u FBiH, dok su u RS ove radne grupe uspostavljene u februaru/veljači 2007.godine. Uz podršku projekta SITAP (Projekt tehničke pomoći za socijalno osiguranje) kojeg je financirala Svjetska banka urađene su Strategije za penzionu reformu u oba entiteta. Ove strategije su usvojene od strane obiju vlada. Također, međunarodne organizacije su provele odgovarajuće studije iz oblasti penzionog sistema i ostalih relevantnih područja[2].

Svrha dokumenata kao što su Strategije penzione reforme je da posluže kao platforma za dalje razgovore o penzionoj reformi. Oni predstavljaju samo okvir nove penzione strukture, dok su detalji penzione politike ostavljeni za dalje rasprave. Međutim, nakon završetka projekta SITAP 2007.godine, nove aktivnosti u vezi penzione reforme u FBiH su praktično zaustavljene, dok se u RS nastavilo sa aktivnostima i već je pripremljena određena legislativa u formi nacrta.

Trenutna situacija glede penzione reforme u Bosni i Hercegovini se može opisati kao nedostatak jasnih smjernica. Cilj ovog izvještaja je da se napravi inicijalna procjena trenutne situacije u vezi penzione reforme sa stajališta ILO-a (Međunarodna organizacija rada), te da se određena pitanja stave u trenutni kontekst Bosne i Hercegovine.

Ovaj izvještaj su sačinili Kenichi Hirose, Viši stručnjak za socijalnu sigurnost Podregionalnog ureda ILO-a za centralnu i istočnu Evropu i Tine Stanovnik, konsultant ILO-a za oblast socijalne sigurnosti i profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Ljubljani, Slovenija. Autori izvještaja su bili u zajedničkoj posjeti Sarajevu, od 4. do 5. septembra/rujna 2008.godine, i Banjaluci, od 8. do 9. septembra/rujna 2008. godine kako bi prikupili podatke i konsultirali se sa ključnim zainteresiranim stranama. Autori iskazuju svoju zahvalnost svim osobama s kojima su obavili konsultacije tijekom njihove misije.

Historijska pozadina zemlje

Etnički konflikt u Bosni i Hercegovini od 1992 – 1995 ostavio je dubok ožiljak. Podijeljena struktura nacionalnog sistema prouzrokuje čitav niz komplikacija pri implementaciji nacionalnih programa, uključujući i penzione sheme. Zemlja se na državnom nivou suočava sa značajnim izazovima po pitanju harmonizacije i kordinacije.

Iako je trenutna ekonomska i socijalna situacija još uvijek krhka, ona se postepeno poboljšava. Od 2001.godine u Bosni i Hercegovini je došlo do porasta BDP-a (bruto domaći proizvod) između 3 i 7 procenata, tako da je ukupan BDP za 2008.godinu bio za oko 40% veći u poređenju sa nivoom iz 2000. godine. Međutim, BDP još uvijek nije dostigao predratni nivo.

1 Brčko distrikt nema vlastiti penzioni fond.

2 Reference:
- Svjetska banka, Izvještaj o penzionom sistemu u Bosni i Hercegovini (15 juni, 2007);
- UNDP, Penziona reforma i sistemi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, 2007.

Uprkos činjenici da ne postoje pouzdani podaci o stanovništvu (popis stanovništva nije proveden od 1991.godine), Anketa o radnoj snazi pokazuje da je stopa učešća radne snage (odnos radne snage naspram radno sposobnog stanovništva) u 2008.godini bila 43.9% (42.4% za FBiH, 47.0% za RS, i 36.8% za Brčko Distrikt), što je ostalo nepromijenjeno u odnosu na 2007.godinu. Također, prema Anketi o radnoj snazi, stopa nezaposlenosti (mjereno u skladu sa definicijama ILO-a) je bila 23.4% (21.4% za muškarce i 26.8% za žene) u 2008.godini, što je manje u odnosu na 29.0% (26.7% za muškarce i 32.9% za žene) koliko je registrirano u 2007.godini. Međutim, smanjenje stope nezaposlenosti nije rezultiralo povećanjem broja platiša doprinosa za socijalnu sigurnost.

Premda je stopa učešća zaposlenosti u formalnom smislu niska, veliki broj radnika je zaposlen u raširenoj neformalnoj ekonomiji. Procjenjuje se da stopa zaposlenosti u neformalnoj ekonomiji iznosi između 33% i 50% stope zaposlenosti u formalnom sektoru.

Izdvajanja za penzije iznose 7% BDP što predstavlja najveću stavku u sklopu izdvajanja za socijalnu zaštitu[3]. Ukupna stopa doprinosa za socijalno osiguranje (koju plaćaju i poslodavci i radnici) u FBiH je 43.5%, od čega je 24% za penziono osiguranje, 17% za zdravstveno osiguranje i 2.5% za osiguranje za nezaposlene. U RS, ukupna stopa doprinosa za socijalno osiguranje je 42%, od čega je 24% za penziono osiguranje, 15% za zdravstveno osiguranje, 1% za osiguranje za nezaposlene i 2% za naknade za djecu. Važno je istaći da se u FBiH stopa doprinosa određuje na bruto plaće, dok se u RS stopa doprinosa određuje na neto plaće (to jest, bruto plaća minus doprinosi za socijalne doprinose uposlenika i porez na osobni dohodak). Pored doprinosa za socijalno osiguranje, od plaća se izdvaja i za porez na osobni dohodak, čija je stopa niska.

3 Procjena rashoda za penzije, prikazano kao stopa BDP, se uveliko razlikuje od izvora do izvora. Prema podacima Svjetske banke, u FBiH ona iznosi 5.5% i samo 2.4% u RS. Procjene koje se nalaze u izvještaju UNDP su veće: u 2006 ove vrijednosti su iznosile 8.69% u FBiH i 10.41% u RS.

2. Trenutni penzioni sistem u Bosni i Hercegovini

Zakonima o penzijskom i invalidskom osiguranju svakog entiteta uspostavljen je osnovni zakonsko-pravni okvir za penzioni sistem u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini. U FBiH, 1998.godine je usvojena penziona legislativa u formi Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju (Službeni list/glasnik FBiH, 29/98), dok je u RS Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju stupio na snagu 2000.godine (Službeni list RS, 32/00)[4].

U ovom izvještaju ćemo izvršiti pregled postojećih penzionih sistema u Bosni i Hercegovini. S obzirom na sličnost obiju shema, mi ćemo uglavnom praviti reference na shemu koja postoji u FBiH (zbog postojanja informacija na engleskom jeziku), međutim, na kraju izvještaja ćemo objasniti različite odredbe koje postoje unutar scheme RS.

2.1 Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH iz 1998.godine

Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH pokriva sve uposlenike u javnom i privatnom sektoru FBiH, uključujući vojsku i policiju. Samo-uposleni i poljoprivrednici su također obuhvaćeni i podliježu obavezi uplaćivanja doprinosa, međutim trenutna stopa registracije ovih lica je niska. Glavne karakteristike Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju su prikazane u nastavku izvještaja.

Kao prvo, neki oblici socijalnih davanja koji su se tradicionalno plaćali iz penzijskih schema su ukinuti. Kao rezultat toga, penziona schema se fokusira na starosne, invalidske i boračke penzije.

Kao drugo, dobna granica za odlazak u penziju je od 2003.godine podignuta na 65 godina života. Važno je istaći da je dobna granica za odlazak u penziju prema prethodnom zakonu bila 60 godina za muškarce i 55 godina za žene. U slučaju prijevremenog penzioniranja, penzija se umanjuje za 0.5% za žene i za 1% za muškarce za svaku godinu prije 65 godine. Ove stope umanjenja su znatno niže od aktuarskih stopa za koje se procjenjuje da se kreću u rasponu od 7% do 9% godišnje.

Kao treće, zakonom se uspostavlja osnovica koja se koristi za obračunavanje penzije. Penzijska osnova se definira kao prosjek plaća koje su valorizirane tijekom najboljih 15 godina kontinuirano ostvarenog staža osiguranja. U tu svrhu je od 1996.godine uspostavljena tabela koeficijenata za valorizaciju.

Kao četvrto, penziona akrualna stopa iznosi 45% za prvih 20 godina osiguranja, uvećana za 2.0% za svaku godinu osiguranja iznad 20 godina. Stoga, za novo penzioniranog radnika sa 40 godina staža osiguranja penzija iznosi 85% penzijke osnovice.

Kao peto, zakon obezbjeđuje da se indeksacija penzija vrši u skladu sa povećanjem prosječne plaće.

Poređenja radi, prema sistemu bivše Jugoslavije, penzijska akrualna stopa za muškarce je iznosila 35% za prvih 15 godina osiguranja, koja se povećavala za 2% po godini osiguranja, dok je akrualna penzijska stopa za žene iznosila 40% za prvih 15 godina osiguranja, koja se povećavala za 2% po godini osiguranja. Na ovakav način postignuta je stopa od 85% za 40 godina staža osiguranja za muškarce i za 35 godina staža osiguranja za žene. Potrebno je istaći da je penzijska osnovica bila zasnovana na

[4] Naknadne revizije Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju objavljene su u Službenom listu/glasniku FBiH 49/00, 32/01, 73/05 i 59/06, i u Službenom listu RS RS 106/05, 20/07 i 33/08.

prosjeku 10 najboljih godina.

2.2 Izmjene i dopune Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH iz 2000.godine

2000. godine Ured visokog predstavnika je donio Odluku o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju[5]. Ove izmjene i dopune se odnose na tri glavna pitanja.

Kao prvo, period na osnovu kojeg se računa penzijska osnova će se postepeno proširiti sa 15 na 40 godina do 2015 godine.

Kao drugo, za svaku godinu staža osiguranja koja prelazi 20 godina, akrualna stopa će se postepeno smanjivati sa 2.0% na 1.5% do 2005. godine. Osnovna akrualna stopa za prvih 20 godina ostaje nepromijenjena i iznosi 45%. Kao rezultat, za novo penzioniranog radnika sa 40 godina staža osiguranja penzija bi iznosila 75% penzijske osnove.

Kao treće, indeksacija penzija ovisi od sredstava koja su na raspolaganju za isplatu. Ovakav sistem je uveden kako bi se u svakom trenutku sačuvao financijski balans penzionog sistema i spriječio nastanak dugovanja.

Ključna varijabla ovakvog metoda indeksacije je takozvani isplatni koeficijent. U tu svrhu, osnovna penzija se izračunava prvo za svakog penzionera. Za penzionere koji su se penzionirali prije 1. januara/siječnja 2002.godine, osnovna penzija je jednaka inicijalnoj penziji koja je usklađena sa cijenama iz 2002 godine. S tim ciljem, koeficijent valorizacije je fiksan i iznosi 1.00 od 2000.godine naovamo, tako da su plaće zarađene nakon 2000.godine uzete u nominalnim vrijednostima.

Isplatni koeficijent je definiran tako što se očekivani ukupni prihod podijeli sa ukupnim osnovnim penzijama svih penzionera koji ostvaruju pravo na penziju. Svake godine, vrijednost penzija se određuje tako što se pomnoži isplatni koeficijent sa osnovnom penzijom. Tako, ako je koeficijent veći od 1, svaki penzioner dobiva povećanje njegove /njene osnovne penzije; ako je koeficijent manji od 1, svaki penzioner dobiva manje od njegove/njene osnovne penzije. Premda se pomoću ovakve metode indeksacije može održati financijski balans, primjena ovakvog sistema prilagođavanja penzija za buduće starije generacije bi dovela do značajnog smanjenja nivoa njihovih penzija.

Tabela 1 predstavlja isplatne koeficijente i njihovo povećanje u FBiH za 2002-2008. Radi poređenja, tijekom istog perioda, Indeks potrošačkih cijena (Consumer Price Index) se povećao za 22.4%, dok se BDP per capita povećao za 70.6%. Stoga, može se reći da je indeksacija penzija tj. vrijednost isplatnog koeficijenta usko pratila povećanja BDP per capita.

Kako su to istakli eksperti za penzije[6], metoda valorizacije prošlih plaća sadrži i određenu nekonzistentnost koja prouzrokuje nejednakost između generacija. Konkretno, za buduće penzionere rast plaća nakon 2000.godine se reflektira na njihove penzijske osnovice, pa tako i na njihove osnovne penzije. Stoga, ako poredimo radnike sa istim stažem osiguranja, ali koji su različite starosne dobi, prema ovoj metodi, mlađi radnik sa dužim stažem osiguranja nakon 2000.godine ima veću osnovnu penziju nego stariji radnik. Kako bi otklonila ovu nekonzistentnost, RS je poduzela korake da koeficijenti valorizacije za protekle godine budu manji od 1.

---

[5] U isto vrijeme, 2000.godine Ured Visokog predstavnika je donio Odluku o spajanju Penzijsko invalidskog fonda sa sjedištem u Sarajevu sa Mirovinsko invalidskim fondom sa sjedištem u Mostaru koji su bili razdvojeni od rata naovamo.

[6] Pogledati stranicu 11 Izvještaja Svjetske banke o penzionom sistemu.

Tabela 1. Isplatni koeficijenti u FBiH, 2002-2008

Period	Isplatni koeficijent	Povećanje (procenat)
od 01.01.2002 do 31.08.2003.	1.00	
od 01.09.2003 do 30.06.2004.	1.06	6.0
od 01.07.2004 do 31.12.2004.	1.10	3.8
od 01.01.2005 do 30.09.2005.	1.16	5.5
od 01.10.2005 do 31.12.2005.	1.18	1.7
od 01.01.2006 do 31.05.2006.	1.21	2.5
od 01.06.2006 do 30.09.2006.	1.25	3.3
od 01.10.2006 do 30.11.2006.	1.31	4.8
od 01.12.2006 do 31.03.2007.	1.35	3.1
od 01.04.2007 do 31.05.2007.	1.42	5.2
od 01.06.2007 do 31.07.2007.	1.45	2.1
od 01.08.2007 do 30.09.2007.	1.49	2.8
od 01.10.2007 do 31.12.2007.	1.53	2.7
od 01.01.2008 do 30.04.2008.	1.57	2.6
od 01.05.2008 do 31.07.2008.	1.61	2.5
od 01.08.2008 do 31.10.2008.	1.65	2.5

2.3 Efikasnost postojećeg Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH

Kao rezultat reformi koji su značajno ograničile penzijski model, nominalna vrijednost ključnih parametara penzijskog sistema u FBiH se nalazi na nivou koji je uporediv sa OECD zemljama (OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), osim u slučaju značajno niskih stopa umanjenja prilikom prijevremenog penzioniranja.

Međutim, pooštreni uvjeti za sticanje prava na penziju su značajno ublaženi prijelaznim mjerama. Član 137 Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju predviđa mogućnost penzioniranja žena u dobi od 55 godina i 30 godina staža osiguranja, kao i mogućnost penzioniranja muškaraca u dobi od 60 godina i 35 godina staža osiguranja. Ovakva mogućnost je prvobitno postojala do kraja 2005. godine, međutim izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju iz 2005 godine, mogućnost penzioniranja pod ovakvim uvjetima produžena je do kraja 2008.godine. Ova odredba, uz značajno male stope umanjenja još uvijek pruža mogućnost radnicima da odu u penziju prije nego dostignu normalnu starosnu dob za penzioniranje. Rezultati Studije mjerenja životnog standarda (LSMS) ukazuju da je 36.4% penzionera muškaraca i 57.6% penzionera žena ispod 65 godina života. Povećanje propisane starosne dobi za penzioniranje na 65 godiina za muškarce i žene zajedno će sasvim sigurno doprinjeti fiskalnoj održivosti sistema. Međutim, stalna odlaganja u primjeni ovog propisa govore da se još uvijek postavlja pitanje socijalne prihvatljivosti ovako drastične reforme.

Također, kako je to u prethodnom dijelu navedeno, uprkos uvođenju metode indeksacije u skladu sa raspoloživim sredstvima za isplatu penzija, indeksacija penzija se de facto vrši u skladu sa povećanjem prosječne plaće.

2.4 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS

Premda su penzioni sistemi FBiH i RS dosta slični, postoje i određene razlike. Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju RS iz 2000.godine uvodi se brz prelazak sa starosne dobi za penzioniranje za muškarce, koja je u 2001.godini iznosila 60, na 65 godina u 2006.godini, ali s druge strane daje se mogućnost ženama da mogu otići u redovnu penziju sa navršenih 60 godina života. Za razliku od FBiH, ova odredba za podizanje starosne dobi za penzioniranje muškaraca nije stavljena "na čekanje". Važno je istaći i da se svaki radnik koji ostvari puni staž osiguranja može penzionirati, bez obzira na starosnu dob.

Prema Članu 46 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS, muškarci se mogu penzionirati ako ispunjavaju slijedeće uvjete:

- kada navrše 65 godina života i 20 godina staža osiguranja;
- kada navrše 65 godina života i 25 godina penzijskog staža[7]; ili
- kada ostvare 40 godina staža osiguranja, bez obzira na godine.

Slično tome, žene se mogu penzionirati:

- kada navrše 60 godina života i 20 godina staža osiguranja; ili,
- kada ostvare 35 godina staža osiguranja, bez obzira na godine.

Osnovna akrualna stopa je 45% za 20 godina osiguranja. Od 2004.godine, akrualna stopa za svaku dodatnu godinu osiguranja koja prelazi 20 godina staža osiguranja je 1.5%. Važno je istaći da se pri izračunu penzijske osnovice uzima u obzir ukupan radni staž osiguranika, to jest, sve godine počevši od 1970-e godine naovamo.

Tabela 2 predstavlja isplatne koeficijente i minimalne penzije u RS u periodu 2001-2008. godina. U poređenju sa FBiH, primjećena je veća fluktuacija isplatnog koeficijenta. Važno je istaći da je do naglog pada isplatnog koeficijenta u martu 2007.godine, sa 1.00 na 0.77, došlo zbog povećanja valorizacije plaća za 36% efektivno u istom tom mjesecu. Stvarno povećanje penzija u tom mjesecu iznosilo je 4.7%.

Tabela 2. Isplatni koeficijenti i najniže penzije u RS, 2001-2008

Period	Isplatni koeficijent	Minimalna penzija (KM)
od 01.10.2001 do 30.06.2003.	0.558-0.71	80.00
od 01.07.2003 do 31.12.2005.	0.64-0.85	90.00
od 01.01.2005 do 30.11.2005.	0.85-0.94	90.00
od 01.12.2005 do 31.12.2005.	1.00	90.00
od 01.01.2006 do 31.12.2006.	1.00	103.00
od 01.01.2007 do 28.02.2007.	1.00	105.30
od 01.03.2007 do 30.09.2007.	0.77-0.88	105.30
od 01.10.2007 do 31.12.2007.	0.88-0.92	135.00
od 01.01.2008 do 29.02.2008.	0.95	150.00
od 01.03.2008 do 31.08.2008.	1.00	150.00
od 01.09.2008 do 31.10.2008.	1.06	160.00

[7] Ova kategorija je šira od kategorije "staž osiguranja", jer uključuje i periode kada doprinosi nisu uplaćivani.

3. Analiza problema sadašnjeg penzionog sistema u Bosni i Hercegovini

Osnovni problemi penzionog sistema u Bosni i Hercegovini se mogu sažeti prema slijedećem:

- ograničena pokrivenost i nizak stupanj poštivanja zakonskih obaveza, naročito kada se radi o radnicima iz neformalne ekonomije;
- neodgovarajući nivo penzija;
- zabrinutost u vezi financijske održivosti penzionog sistema; i
- problemi koji se odnose na ograničene administrativne kapacitete i upravljanje institucijama iz domene socijalne sigurnosti.

Tabela 3. Pregled ključnih indikatora penzionog sistema BiH po entitetima za 2006. godinu

		FBiH	RS	BiH
A	Stanovništvo između 15 i 64 godina života (broj osoba)	1,579,875	1,080,946	2,660,821
B	Uposlenici (broj osoba)	399,465	255,200	654,665
C	Penzioneri (broj osoba)	313,917	195,069	508,986
D	Stopa pokrivenosti stanovništva u dobi od 15do 64 godine života) (izraženo u procentima) (B/A)	25.3%	23.6%	24.6%
E	Stopa ovisnosti (unutar sistema) (C/B)	78.6%	76.4%	77.7%
F	Doprinosi (izraženo u milionima KM)	929.4	386.1	1,315.4
G	Rashodi za penzije (izraženo u milionima KM)	929.4	576.6	1,506.0
H	Prosječni mjesečni doprinos (izraženo u KM)	193.9	126.1	167.4
I	Prosječna mjesečna bruto plaća (u KM)	807.8	735.4(*)	779.6
J	Prosječna mjesečna penzija (u KM)	246.7	246.3	246.6
K	Zamjenska stopa (penzija kao % prosj.plaće)	30.5%	33.5%	31.6%
L	PAYG stopa troškova (procenat od bruto plaće)	24.0%	25.6%	24.6%

Napomena (*): U RS, osnovica za plaćanje doprinosa je neto plaća. Procjenjuje se da bruto plaća iznosi 1.4 neto plaće.

Tabela 3 sublimira ključne indikatore sadašnjeg penzionog sistema BiH. Uzimajući u obzir nedostajuće precizne podatke, u nastavku ćemo analizirati glavne nedostatke postojećeg penzionog sistema.

3.1 Pokrivenost i izvršenje

Uprkos ustavnoj obavezi da se obezbijedi osnovni prihod za sve građane, pokrivenost zakonski propisane penzione scheme koja se temelji na doprinosima je praktično ograničena na sektor formalne ekonomije, odnosno zaposlenosti.

Veći dio starije populacije ne prima nikakvu penziju, a u isto vrijeme, veliki dio zaposlene populacije ne uplaćuje doprinose. Rezultati Studije mjerenja životnog standarda pokazuju da samo negdje oko 30% populacije preko 65 godina života prima starosnu penziju. Tabela 3 pokazuje da broj uposlenih predstavlja samo 24.6% populacije u radnoj dobi (25.3% u FBiH, 23.6% u RS). Prema Anketi o radnoj snazi, ovaj procenat za 2008. iznosi 24.4%.

Ad hoc administrativni napori da se poveća broj aktivno osiguranih osoba ne mogu dovesti do trajnih poboljšanja, o čemu upravo svjedoči nedavno naglo povećanje osiguranih osoba u FBiH, nakon čega je, samo nekoliko mjeseci kasnije, uslijedio nagli veliki pad broja osiguranih.

Prijavljivanje nižih isnosa plaća na osnovu kojih se uplaćuju doprinosi je široko raširena pojava. U izvještajima stoji da jedino javni sektor i velike (uglavnom strane) kompanije prijavljuju stvarne iznose isplaćenih plaća. Za ogromnu većinu poslodavaca iz privatnog sektora uobičajena je praksa da se zvanično (npr. preko bankovnog računa) radnicima isplaćuje iznos koji odgovara minimalnoj plaći, dok se ostatak plaće daje u gotovini.

Porezna uprava je u oba entiteta odgovorna za prikupljanje doprinosa za socijalno osiguranje, dok institucije iz sektora socijalnog sigurnosti imaju ograničene ovlasti u izvršenju prikupljanja doprinosa. Također, nedostaju mehanizmi kordinacije između porezne uprave i institucija socijalnog osiguranja (penzijskog fonda i zdravstvenog fonda).

Veliki zaostaci i dugovanja neuplaćenih doprinosa su prisutni kod velikih poslodavaca iz metalno prerađivačke industrije (proizvodnja čelika i željeza), rudarstva i proizvodnje celuloze i papira. Također, nema zvanične procedure za reguliranje uplate zaostalih dugovanja. Dužnosnici Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO) su istakli da su procedure za uplatu zaostalih dugovanja poslodavaca koji krše zakon uglavnom neformalne prirode.

Neplaćanje doprinosa stavlja radnike u iznimno tešku poziciju, s obzirom da zbog toga ne mogu ostvariti svoje pravo na penziju. U aprilu/travnju 2005.godine Ustavni sud Bosne i Hercegovine je donio odluku da pojedinci mogu podići tužbe protiv poslodavaca koji im nisu uplaćivali doprinose. Prije ove sudske odluke, jedino je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje mogao preduzeti pravne mjere protiv poslodavaca.

3.2 Nivo penzija

2006.godine, prosječna mjesečna penzija (uključujući starosnu, invalidsku i boračku penziju) je iznosila 246.6 KM (126 Eura). Iznos posječne penzije je gotovo isti u FBiH i RS. Relativno govoreći, prosječna penzija predstavlja 31.6% prosječne bruto plaće. Gledano po entitetima, ova stopa (tzv.zamjenska stopa “replacement rate” – penzija kao procenat prosječne plaće) je 30.5% u FBiH i 33.5% u RS. Zbog ograničenih podataka, nije bilo moguće prikupiti podatke koji se odnose na prosječnu penziju prema kategorijama penzija – starosna, invalidska i boračka. Međutim, ako uzmemo u obzir penzijsku formulu i činjenicu da je prosječan broj godina staža osiguranja 33, gore pomenuta zamjenska stopa ukazuje da postoji određeni broj penzionera koji su imali relativno kratak period staža tijekom kojeg su uplaćivani doprinosi, ali su ipak uspjeli da steknu pravo na penziju.

Penzijski sistem pruža dvije vrste garancije za penzije. Kao prvo, svi penzioneri imaju pravo da primaju barem minimalnu penziju. Iznos minimalne penzije ne bi trebao biti manji od 60% prosječne penzije[8] u FBiH i 50% prosječne penzije u RS. Međutim, naravno da ovaj minimum ne predstavlja univerzalnu penziju za sve stare osobe, nego se isplaćuje samo onim starim osobama koje su bile osigurane barem 20 godina. Kao drugo, osobe koje su navršile puni staž osiguranja, to jest ostvarile 40 godina staža osiguranja imaju pravo na barem zagarantovanu penziju[9], koja iznosi 80% od prosječne penzije u FBiH, i 100%

8 Pod prosječnom penzijom se misli na prosječnu penziju koja je isplaćena u decembru/prosincu protekle godine i koja je indeksirana u skladu sa rastom penzija u godini u kojoj je isplaćena minimalna penzija. Prosječna penzija se izračunava uzimajući u obzir sve penzije – starosne, invalidske i boračke, kao i penzije koje su ostvarene pod povoljnijim uvjetima.

9 Primjećeno je da je “zagarantovana penzija” zaostavština iz penzionog sistema bivše Jugoslavije. Ranije se ona zvala “minimalna penzija za puni staž osiguranja”.

od prosječne penzije u RS. U decembru/prosincu 2007.godine, negdje oko 42.5% svih penzionera u FBiH je primalo minimalnu penziju, dok je samo 3.3% svih pezionera primalo zagarantovanu penziju[10]. U julu/srpnju 2008.godine, više od 50% penzionera u FBiH je primalo minimalnu penziju. Procenat penzionera koji primaju minimalnu penziju u RS je manji od onog u FBiH. U decembru/prosincu 2007. godine, oko 11% penzionera u RS je primalo minimalnu penziju[11].

Bosna i Hercegovina je ratificirala Konvenciju br.102 Međunarodne organizacije rada iz 1993.godine o minimalnim standardima u vezi socijalne sigurnosti. Konvencija 102 stipulira da minimalna starosna penzija treba da iznosi 40% od prosječne plaće, nakon ostvarenih 30 godina staža osiguranja, odnosno perioda tijekom kojeg su uplaćivani doprinosi. Premda akrualna stopa u penzijskoj formuli Bosne i Hercegovine sasvim očigledno prelazi ovaj nivo, stvarni iznos prosječne penzije je daleko od dovoljnog da porodici penzionera omogući zdrav i dostojan život.

3.3 Održivost

Trenutno, obje penzione scheme se financiraju po sistemu pay-as-you-go (PAYG - sistem međugeneracijske solidarnosti). Međutim, važno je istaći da postoji značajna razlika u strukturi prihoda između dva entiteta. U penzionoj schemi FBiH, izdaci za penzije (uključujući i doprinose za zdravstveno osiguranje penzionera) i administrativni troškovi se pokrivaju isključivo iz doprinosa koji se prikupljaju iz plaća usposlenih. S druge strane, prema penzionoj schemi RS, doprinosi pokrivaju samo dvije trećine ukupnih izdataka za penzije, a razlika se pokriva transferom sredstava iz generalnog budžeta.

U kontekstu rastućeg broja starije populacije i sve većeg odliva radne snage kao rezultat migracija, sadašnja penziona schema BiH se suočava sa problemom dugoročne održivosti. Generalno, stopa izdataka, prama PAYG sistemu je proizvod demografske stope ovisnosti (odnos izmedju broja penzionera i broja osiguranika) te zamjenske stope (odnos između prosječne penzije i prosječne bruto plaće). Unutar obje penzione sheme već je dosegnuta struktura zrele populacije. Stopa demografske ovisnosti je dosegla 77.7% za teritorij BiH, odnosno 78.6% za FBiH i 76.4% za RS. Stoga, dalje pogoršanje stope demografske ovisnosti, kao posljedice starenja, zahtijeva veću stopu doprinosa ili veće iznose budžetskih transfera, ili će u suprotnom doći do smanjenja iznosa penzija.

Radne grupe za penzionu reformu, uključujući i ranije pomenute studije UNDP-a i Svjetske banke, su izašle sa dugoročnim prognozama i zaključile da penzione scheme u oba entiteta nisu održive u dogoročnom smislu. Međutim, pri izradi svih postojećih analiza postojao je problem u vezi prikupljanja pouzdanih podataka na osnovu kojih je moguće vršiti dalja realna predviđanja u vezi budućeg demografskog i ekonomskog razvoja. Također, čini se da je metoda projekcije koja se koristi u Strategiji penzione reforme i Studiji UNDP-a isuviše simplificirana i ne uzima u obzir zajedničku dinamiku. Da bi se olakšao proces donošenja odluka koje će politiku učiniti stabilnom, neophodno je izraditi čvrst model financijske projekcije, koristeći domaću ekspertizu, što bi omogućilo osobama koje donose odluke da procijene održivost postojećeg sistema i ocijene implikacije koje različite opcije reforme mogu prouzrokovati[12].

---

[10] U FBiH, u decembru/prosincu 2007.godine, prosječna penzija je iznosila 299.85 KM (153 Eura), minimalna penzija 235.85 KM (120 Eura), dok je zagarantovana penzija iznosila 314.48 KM (160 Eura).

[11] U RS, u decembru/prosincu 2007.godine, prosječna penzija je iznosila 255.41 KM (130Eura), minimalna penzija za 2008.godinu iznosila je 150 KM (77 Eura), a u septembru/rujunu 2008.godine povećana je na 160 KM (82 Eura).

[12] Radna grupa za penzijsku reformu RS je izradila model dugoročne projekcije koji je utemeljen na demografskim i ekonomskim procjenama, uključujući i model za procjenu utjecaja različitih reformskih opcija na pojedinačna domaćinstva.

3.4 Administrativni kapaciteti i upravljanje

Slabi administrativni kapaciteti predstavljaju glavni problem koji je sveprisutan u Bosni i Hercegovini. Oba penziona fonda se suočavaju sa problemima u vezi neefikasnosti i operativnog funkcioniranja. Poboljšana usluga klijentima je neophodna da bi se stvorio veći stupanj povjerenja u penzioni sistem i, konkretno, potaklo učešće osiguranika u sistemu osiguranja. Neophodno je napraviti reviziju administrativnih procedura, osigurati da one budu racionalne, jednostavne i integrirane unutar ažurirane i jedinstvene baze podataka. Pored toga, neophodno je ojačati institucionalne kapacitete kako bi se rizik od korupcije i nezakonito upravljanje sredstvima iz doprinosa smanjili na minimum.

Za razliku od ostalih zemalja iz jugoistočne Evrope, Upravni odbor Penzionog fonda nema tripartitnu strukturu. Tijekom razgovora, većina socijalnih partnera je istakla da radnici i poslodavci trebaju biti zastupljeni u Upravnom odboru Penzionog fonda, kao i u Radnoj grupi za penzionu reformu.

3.5 Zaključne napomene

Problemi u vezi pokrivenosti, poštivanja zakonskih obaveza, penzija i financiranja su uzajamno povezani. Ako se ne riješi problem koji se odnosi na pokrivenost i poštivanje zakona i propisa, povećanje nivoa penzija će i dalje zahtijevati veću stopu doprinosa koja ionako već iznosi 24%. Veća stopa doprinosa bi djelovala destimulirajuće u vezi poštivanja zakonskih obaveza i dovela do daljeg rasta neformalne ekonomije. Politika penzione reforme se treba prevashodno koncentrirati na mjere kojima će se razbiti ovaj začarani krug.

4. Ključna pitanja iz Strategije penzione reforme

U svjetlu analize problema, osvrnut ćemo se na ključna pitanja iz Srategije penzione reforme.

4.1 Penzioni modeli koji se predlažu u Strategiji penzione reforme

Na osnovu dobrih praksi iz, kako industrijaliziranih tako i iz zemalja u tranziciji, Strategija penzione reforme predlaže restruktuiranje penzionog sistema BiH na slijedeći način:

- Prvi stub predstavlja obavezno penziono osiguranje koje se sastoji od socijalnih penzija i penzija vezanih uz dohodak;
- Drugi stub se sastoji od dobrovoljno kapitaliziranih strukovnih penzija, te penzija koje su ostvarene pod povoljnijim uvjetima, u skladu sa posebnom regulativom; i,
- Treći stub predstavlja dobrovoljnu dugoročnu štednju na individualnoj osnovi.

Zapažanja u vezi navedenog:

- Socijalne penzije treba da obezbijede minimalnu penziju. Strategija penzione reforme predlaže dva nivoa – 100 KM i 50 KM mjesečno po osobi, što približno odgovara iznosu od 20% i 10% BDP per capita. Ovi iznosi su znatno niži od sadašnje minimalne penzije.
- Dugoročno gledano, predlaže se da se, kada se osiguraju sredstva, socijalna penzija obezbijedi za cijelu populaciju. U ovoj fazi nije donesena jasna odluka da li će socijalna penzija biti univerzalna (za sve osobe u dobi od 65 godina života i više), bez obzira na provjeru dohotka ili imovine, ili će to biti penzija samo za određene grupe neosiguranih ili nedovoljno osiguranih osoba (sa manje od 20 godina osiguranja). Ukupan godišnji rashod za univerzalne socijalne penzije se procjenjuje na 300 miliona KM, ako mjesečna socijalna penzija bude iznosila 100 KM, te 150 miliona KM, ako ta penzija bude iznosila 50 KM mjesečno.
- Strategija penzione reforme predlaže indeksaciju zasnovanu na rastu cijena, ako socijalna penzija bude određena kao određeni procenat BDP-a per capita.
- Struktura penzija koje se vežu uz dohodak iz prvog penzionog stuba nije specificirana. U Strategiji penzionog osiguranja se napominje da će ova komponenta u stvari predstavljati schemu utvrđenih doprinosa (defined contribution scheme), čime se vjerovatno implicira NDC schema (schema teorijski utvrđenih očekivanih doprinosa)[13]. Penzije se indeksiraju prema prosječnoj plaći koja je usklađena sa stopom demografske ovisnosti.
- Predložena shema drugog stuba predstavlja penzioni plan kapitaliziranih fondovskih strukovnih penzija (tj. kolektivne penzijske sheme) koji se temelji na sporazumu između poslodavaca i uposlenika. Zavisno od dogovorenog praga (predlaže se da to bude 40 Eura mjesečno po radniku), iznos ovih doprinosa će biti izuzet prilikom obračuna poreza na dohodak preduzeća. Očekuje se da će u početnoj fazi samo velika preduzeća i javne službe uspostaviti ovakav penzioni plan. Međutim, Strategija penzione reforme ne preporučuje da drugi stub bude obavezni, s obzirom na probleme financiranja tranzicijskih troškova koji će se pojaviti.[14]

---

[13] Prema domaćem ekspertu, gospodinu Amili Kamenici, NDC koncept je odbačen i ne razmatra se kao moguća opcija.

[14] Važno je istaći da ni Svjetska banka u svom izvještaju ne preporučuje ovu opciju. Predložene kratkoročne mjere u izvještaju Svjetske banke se ogledaju u još strožim penzijskim parametrima kao što je podizanje dobne granice za penziniranje na 65 godina života za oba spola, promjenom akrualne stope na 1.5% po godini uplaćenih doprinosa, (bez maksimuma), te uvođenje indeksacije prema troškovima života /cijenama. Dugoročno, predlaže se uvođenje socijalne penzije od 2025.godine, koja će se isplaćivati osobama koje navrše 65 godina u iznosu od 10% BDP per capita, te dalje redukcija prava za ostvarenje penzije- dobna granica za penzioniranje bi bila 68 godina, akrualna stopa u iznosu od 1% po godini uplaćenih doprinosa).

- Također, drugi stub bi trebao uključiti sve penzije koje su ostvarene pod posebnim (povoljnijim) uvjetima. Pretpostavlja se da je ova mjera predložena kako bi se razdvojile uplate za ove penzije[15]. Ove penzije se financiraju iz budžeta vlade, međutim, uplate u penzione fondove iz budžeta vlade se realiziraju uz znatna kašnjenja.

Primjetno je da penzioni model predlaže okvir buduće penzione strukture, ali ne specificira detaljnu strukturu penzija, kao ni proces prijelaza sa postojećeg na predloženi sistem. S obzirom na ovu činjenicu, jako je teško procijeniti utjecaj predloženog penzionog modela kako na ukupni sistem, tako i na pojedince. Nejasno je da li će implikacije ovih mjera biti u potpunosti prepoznate od strane ključnih zainteresiranih strana. Također, ovaj model posuđuje mnoge inovativne koncepte iz iskustava ostalih zemalja, međutim, mogućnost njihove izvodivosti u kontekstu Bosne i Hercegovine nije potkrijepljena čvrstim dokazima.

4.2 Dalje aktivnosti

U cilju nastavka aktivnosti nakon usvajanja Strategije o penzionoj reformi, oba entiteta su preduzela dalje korake. U RS, Radna grupa za penzijsku reformu razmatra drugačiju strukturu prvog javnog penzijskog stuba, koja se bazira na bodovnom sistemu[16]. Međutim, do sada u tom pravcu nije učinjen nijedan konkretan korak. Radna grupa za penzijsku reformu RS trenutno priprema novi detaljan dokument o penzijskoj reformi koji će biti prezentiran vladi do kraja 2008.godine.

U RS je donešen Zakon o penzionom rezervnom fondu Republike Srpske. Sredstva za ovaj fond će se prikupljati od sredstava prikupljenih privatizacijom državnih preduzeća i to u iznosu od 10%[17], što predstavlja nekih 400 miliona KM: Rezervni fond će služiti kao rezerva za neke nepredviđene situacije kod prvog javnog penzionog stuba. S obzirom na značajnu ovisnost Penzijskog fonda RS od budžetskih transfera, očekuje se da će rezervni fond doprinijeti da se penzije isplaćuju na vrijeme. Nacrt Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima u RS se nalazi u parlamentarnoj proceduri. Ovaj zakon bi trebao obuhvatiti pojedinačne i kolektivne penzione scheme.

Za razliku od RS, u FBiH nije primjećen skori nikakav značajan napredak po pitanju penzione reforme. Postoje informacije da je nacrt Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima u pripremi.

---

15 Preciznije, da se napravi razlika između njihovih "privilegiranih penzija" i penzija koje se obračunavaju prema općim uvjetima socijalnog osiguranja.

16 Razmatranje mogućnosti uvođenja bodovnog sistema je možda motivirano činjenicom da su se Hrvatska i Srbija također opredjelile za bodovni sistem.

17 U stvari, to nije bila državna nego društvena svojina – posljedica specifičnog oblika jugoslavenskog socijalizma koji se temeljio na samoupravljanju.

5. Budućnost penzione reforme u Bosni i Hercegovini

5.1 Opravdanost reforme

Penzioni sistem u Bosni i Hercegovini se suočava sa velikim brojem ozbiljnih izazova. Na osnovu prethodne analize, sasvim je jasno da status quo nije održiv i da je neophodno poduzeti određene korake koji su neophodni da bi se sistem unaprijedio.

Potreba za novom reformom sistema bi se mogla čak dovesti u pitanje, zbog činjenice da je puna implementacija amandmana na Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH iz 2000.godine već dva puta odgađana na način da se produžava period tijekom kojeg se neće podizati dobna granica za penzioniranje. Prije uvođenja još jedne nove reforme za koju je potrebno uložiti značajne napore i osigurati neophodne uvjete, prvi korak u vezi same strategije reforme treba učiniti u smjeru još čvršće primjene postojeće legislative pomoću unaprijeđenog mehanizma za implementaciju.

Važno je napomenuti da bi se značajan broj problema sadašnjeg sistema mogao riješiti ako bi se unaprijedili administrativni kapaciteti i način upravljanja. Nadalje, bilo kakva reforma penzionog sistema može biti uspješna jedino ako je paralelno prate poboljšanja administrativnih kapaciteta i načina upravljanja. Također, neophodno je korigovati sve nekonzistentnosti i nepravičnosti koje postoje u sadašnjem sistemu, te harmonizirati legislativu dvaju entiteta.

Penzioni model koji se predlaže Strategijom penzione reforme ne nudi, na efikasan način, rješenje za bitne probleme unutar sadašnjeg sistema. Nedostatak pouzdanih podataka i instrumenata za procjenu efekata strateških promjena predstavlja dodatnu prepreku za izradu takvih analiza. Reformske opcije traba formulirati na osnovu temeljite dijagnoze sadašnjeg sistema, kao i u svjetlu ograničenja u vezi kapaciteta.

Komentarima koji slijede pokušavamo dati neke generalne ocjene koje se odnose na tri ključna područja buduće penzione reforme, a to su: pokrivenost, nivo penzija i održivost i proces reforme.

5.2 Veća pokrivenost

Generalno, ne postoji jedinstveno rješenje za veću pokrivenost; svaka politika i strategija moraju biti dizajnirane tako da odgovaraju nacionalnim i lokalnim potrebama i resursima. Također, napori da se poveća obim formalne ekonomije zahtijevaju šire polje djelovanja nego što je to sama penziona politika. Penziona politika bi se trebala provoditi zajedno sa efikasnim politikama koje se odnose na tržište rada i administraciju rada.

Postoji značajan prostor za poboljšanje stupnja poštivanja zakonskih obaveza koje se odnose na sadašnju shemu doprinosa. Strategija za proširenje pokrivenosti osoba penzionom schemom se, iznad svega, treba pozabaviti ovim nedostatakom. Integrirani pristup izvršavanju obaveza, uz usku suradnju sa poreskom upravom i inspekcijom rada bi trebali biti ključ uspjeha. U isto vrijeme, penzije bi trebale biti tako struktuirane da ne budu destimulirajuće za poslodavce i radnike u vezi njihovog sudjelovanja u shemi osiguranja. Transparentnost u administraciji je iznimno važna za stvaranje osjećaja povjerenja osiguranika u penzioni sistem, čime bi se potaklo i njihovo sudjelovanje u sistemu osiguanja.

Uvođenje univerzalne osnovne penzije koja nije zasnovana na doprinosima, kao što je socijalna penzija,

predstavlja moguću opciju koja bi vjerovatno bila i najbrži način da se postigne univerzalna pokrivenost. Stvaranje i održavanje adekvatnog fiskalnog prostora bi trebalo biti jedno od primarnih pitanja. Potrebno je definirati jasna pravila u vezi penzija kako bi se izbjegao politički utjecaj. Uvođenje socijalne penzije koja se ne zasniva na doprinosima podrazumijeva i promjenu izvora financiranja sa plaća radnika na opšte poreze, čime bi pravo na penziju bilo razdvojeno od doprinosa. Potrebno je posvetiti dužnu pažnju sveukupnoj promjeni u vezi individualnih troškova za penzije i njihovog utjecaja na motiviranje osiguranika za plaćanje doprinosa za javni penzioni stub.

Veća pokretljivost radne snage i različiti oblici migracije stvaraju nove izazove, uključujući i nedostatak socijalne sigurnosti. Da bi se osigurao pravičan i jednakopravan odnos prema radnicima migrantima po pitanju socijalne sigurnosti, neophodno je, preko multilateralnih i bilateralnih sporazuma, ostvariti međunarodnu i regionalnu koordinaciju.

5.3 Dugoročna održivost i odgovarajući nivo penzija

Generalno, mjere za kontroliranje troškova se sastoje u povećanju prihoda i smanjenju rashoda. Stoga, sve mjere kojima se želi postići uravnoteženost sistema zahtijevaju od svih zainteresiranih strana da zajednički podijele teret, bilo da će plaćati više doprinosa ili primati manje penzije. U isto vrijeme, penzioni sistem treba zadovoljiti minimalne standarde, koji su u skladu sa Konvencijom ILO-a 102 o minimalnim standardima socijalne sigurnosti, kako bi se osigurao odgovarajući iznos prihoda, u cilju zaštite radnika i njihovih porodica.

Osnovna dilema s kojom se suočava penzioni sistem Bosne i Hercegovine je osiguranje dugoročne održivosti sistema u situaciji kada se broj starije populacije sve više povećava i kada je neophodno svima obezbijediti adekvatne penzije uz razumne troškove.

Penziona schema koja je utemeljena na sistemu PAYG (pay-as-you-go), kakvu ima i Bosna i Hercegovina, se temelji na mehanizmu transfera iz sistema međugeneracijske solidarnosti. Održivost ovakvih penzionih schema isljučivo ovisi od činjenice da li je radna/zaposlena generacija odgovorna glede svoje obaveze da plaća doprinose za stariju generaciju. Kada se planira penziona reforma, neophodno je posvetiti dužnu pažnju činjenici da predložena reforma treba biti podržana od strane budućih generacija od kojih će se tražiti da plaćaju troškove.

Na osnovu dijagnoze sadašnje scheme, moguće je formulirati nekoliko strateških opcija i prezentirati ih zajedno sa financijskim implikacijama. Ekstenzivne reforme zahtijevaju značajno dug period tranzicije kako bi se izbjegle nagle promjene koje mogu negativno utjecati na planiranje i odluke radnika koji se nalaze blizu dobne granice za penzioniranje. S obzirom na dugoročnu prirodu penzione reforme, neophodno je preduzeti preventivne mjere kako bi se osigurala dugoročna održivost sheme.

5.4 Proces penzione reforme i uloga socijalnih partnera

Upravljanje procesom reformi predstavlja važan aspekt strategije. S obzirom na proces donošenja odluka u vezi penzione politike, zemlje u tranziciji se suočavaju sa zajedničkim izazovom da promijene pristup sa onog “od vrha ka dnu” na onaj koji se temelji na konsenzusu različitih interesnih grupa, uključujući radnike i poslodavce.

Dijalog utemeljem na pouzdanim informacijama i punom učešću predstavlja temelj demokratskog procesa pri kreiranju politika i pomaže pri donošenju racionalnih odluka koje su zasnovane na širokom konsenzusu. Uloga vlade u vođenju ovog procesa kao i u izgradnji šireg konsenzusa sa svim relevantnim zainteresiranim stranama je od krucijalnog značaja. U isto vrijeme, uloga udruga radnika i poslodavaca

treba biti osnažena, kako bi se glas ovih interesnih grupa jasno čuo tokom rasprava o budućoj penzionoj politici. Konkretno, od ključnog je značaja da su socijalni partneri zastupljeni u Radnoj grupi o penzionoj reformi i Upravnom odboru Penzionog fonda, kao osobe koje direktno doprinose penzionoj schemi i koje su, isto tako, njeni korisnici.

5.5 Zaključci i budući koraci

Penzioni sistem predstavlja jedan dugoročni sistem, a penziona reforma je dugoročan proces. Dobro vođen proces reforme koji je podržan jakom dugoročnom posvećenošću prema preuzetim obavezama, kao i stalnim naporima svih zainteresiranih strana je ključan za uspješnu implementaciju penzione scheme.

Na osnovu ove inicijalne procjene, Međunarodna organizacija rada, (ILO), je spremna da nastavi sa daljim analitičkim radom u vezi penzionog sistema i podrži svoje tripartitne konstituente. Konkretno, Međunarodna organizacija rada je spremna da pruži tehničku pomoć u daljem razvoju penzione politike i pomogne pri izgradnji kapaciteta i provođenju obuke u cilju unaprijeđenja upravljanja i administracije.

Reference

Agencija za statstiku BiH, Anketa o radnoj snazi 2008 (primarni podaci)

Amil Kamenica, Reforma penzionog sistema u Bosni i Hercegovini, prezentacija u sklopu konferencije na temu Ekonomski i socijalni razvoj u Bosni i Hercegovini (11 - 12 juni/lipanj 2007)

Centralna banka BiH, Bilten 2007

Strategija reforme penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo, mart/ožujak 2008

ILO, Upravljanje socijalnom sigurnošću: Praktični vodič za članove odbora institucija socijalne sigurnosti u zemljama centralne i istočne Evrope, 2005

UNDP, Penziona reforma i sistemi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, 2007

UNHCR, Pension and disability insurance within and between Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia in the context of the return of refugees and displaced persons - A discussion paper prepared for the ongoing trilateral dialogue in the context of the Stability Pact Regional Return Initiative Task Force, Sarajevo, October 2001

[UNHCR, Penzijsko i invalidsko osiguranje unutar BiH i između BiH i Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije u kontekstu povratka izbjeglica i raseljenih osoba – Dokument za raspravu pripremljen u cilju vođenja trilateralnog dijaloga u kontekstu Regionalne operativne radne grupe za povratak u okviru Pakta stabilnosti, Sarajevo, oktobar/listopad 2001.godine]

World Bank, Bosnia and Herzegovina Pension System Note (15 June 2007)

[Svjetska banka, Izvještaj o penzionom sistemu Bosne i Hercegovine (15 juni/lipanj, 2007)]

World Bank, Pension Reform in Southeastern Europe, 2008

[Svjetska banka, Penziona reforma u jugoistočnoj Evropi, 2008.]

World Bank, Improving People’s Lives in Bosnia and Herzegovina, Country Brief June 2008

[Svjetska banka, Poboljšanje života ljudi u Bosni i Hercegovini, izvještaj o zemlji, juni/lipanj, 2008.]