



International
Labour
Organization



► **Izazovi socijalne
zaštite u Bosni i Hercegovini:**
obuhvat, adekvatnost, rashodi i financiranje

► **Izazovi socijalne zaštite
u Bosni i Hercegovini:**
obuhvat, adekvatnost,
rashodi i financiranje



Copyright © International Labour Organization 2022

Prvi put objavljeno 2022

Publikacije Međunarodne organizacije rada uživaju zaštitu prava temeljem Protokola 2 Univerzalne konvencije o zaštiti prava. Međutim, kratki odlomci iz ovih publikacija se mogu reproducirati bez dopuštenja pod uvjetom da se izvor navede. Za prava reprodukcije ili prijevoda, treba se obratiti MOR Publikacijama (Prava i Dozvole), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland ili na e-mail: rights@ilo.org. U Međunarodnoj organizaciji rada su takvi zahtjevi dobrodošli.

Biblioteke, institucije i drugi korisnici registrirani u okviru organizacija za zaštitu autorskih prava mogu da kopiraju ovu publikaciju u skladu s dozvolama koje su im izdate u tom cilju. Posjetite www.ifrro.org kako biste pronašli organizaciju za zaštitu autorskih prava u svojoj zemlji.

ISBN 978-92-2-036843-5 (print)

ISBN 978-92-2-036844-2 (web PDF)

Ovu publikaciju navodite kao: Međunarodni ured rada. *Izazovi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini: obuhvat, adekvatnost, rashodi i financiranje*. Budimpešta: MOR, 2022.

Odredbe korištene u publikacijama MOR koje su u skladu s praksom Ujedinjenih nacija i prezentacije tog materijala ne izražavaju bilo kakvo mišljenje Međunarodnog ureda rada po pitanju pravnog statusa neke države, oblasti ili teritorije ili njenih vlasti, ili kada je riječ o promjeni njezinih granica.

Odgovornost za mišljenja iznesena u potpisanim člancima, studijama ili drugim doprinosima pripada isključivo njihovim autorima, i publikacija ne predstavlja odobrenje Međunarodnog ureda rada za iznesene stavove.

Pozivanje na imena tvrtki i komercijalnih proizvoda i procesa ne znači da su oni priznati od Međunarodnog ureda rada, a ukoliko neka tvrtka ili komercijalni proizvod nisu spomenuti to ne znači da se oni ne odobravaju.

Informacije o publikacijama MOR i elektronskim izdanjima nalaze se na: www.ilo.org/publns.

Prava na fotografiju na naslovnici © iStock by Getty Images

► Sadržaj

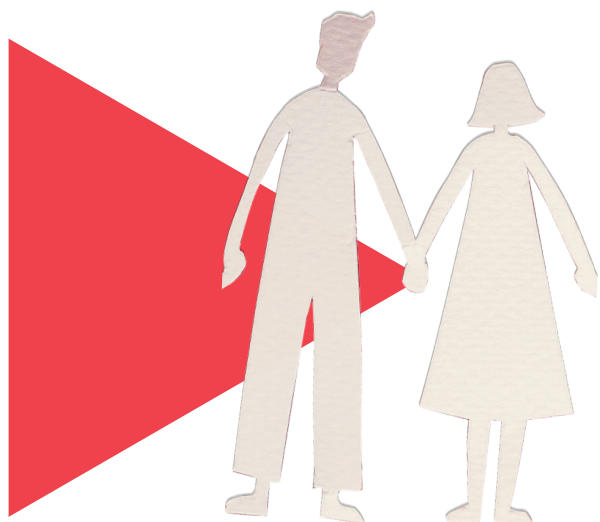
Uvod	5
Sažetak	6
1. Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini	11
1.1. Fragmentirani sistem socijalne zaštite	11
1.2. Izdaci za socijalnu zaštitu i njihov utjecaj na smanjenje siromaštva	11
2. Analiza pojedinačnih shema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini	14
2.1. Penzije	14
2.2. Zdravstveno osiguranje	16
2.3. Naknade za nezaposlene	18
2.4. Socijalna pomoć	19
2.5. Porodične i dječje naknade	20
2.6. Socijalne usluge	20
3. Odgovori sistema socijalne zaštite na pandemiju COVID-19 – ažuriranje za 2021. godinu	22
4. Kros-sektorska pitanja u socijalnoj zaštiti	24
4.1. Obuhvat socijalnog osiguranja i uvjeti na tržištu rada	24
4.2. Rodna nejednakost u socijalnoj zaštiti	26
5. Zaključci i preporuke	27
5.1. Nužnost jačanja sistema socijalne zaštite u kontekstu promjenjivog svijeta rada	27
5.2. Preporuke	28
Reference	30

Popis tablica i slika

Tablica 1.1.	Potrošnja na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini, kao % BDP-a, 2015 - 2019	12
Tablica 1.2.	Utjecaj socijalnih transfera na smanjenje rizika od siromaštva, preliminarne procjene temeljene na Anketi o potrošnji domaćinstava iz 2015	13
Tablica 2.1.	Ključni pokazatelji penzijskog sistema u entitetima, 2010, 2015 – 2020	15
Tablica 2.2.	Obuhvat zdravstvenog osiguranja po entitetima i kantonima, 2017	17
Tablica 4.1.	Stope doprinosa za socijalno osiguranje u entitetima, 2009 - 2022	25
Tablica 4.2.	Broj penzionera u Bosni i Hercegovini po vrsti penzije i spolu, 2019	26
Slika 2.1.	Veza između penzijskog obuhvata, adekvatnosti naknada i financijske održivosti penzijskih sistema	16
Slika 4.1.	Status na tržištu rada prema spolu i dobi, 2020	24

Kratice

COVID-19	Teški akutni respiratorni sindrom coronavirus 2
EU	Europska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto domaći proizvod
MOR	Međunarodna organizacija rada
KM	Konvertibilna marka Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
COR	Ciljevi održivog razvoja
UN	Ujedinjeni narodi



► Uvod

Socijalna zaštita – koja uključuje doprinosna i nedoprinosna socijalna davanja – ključni je financijski mehanizam koji svakom treba osigurati pristup zdravstvenoj zaštiti i sigurnost prihoda tijekom cijelog životnog ciklusa, kao i u vrijeme krize. Pandemija COVID-19 dodatno je naglasila kritičnu važnost izgradnje sveobuhvatnog i otpornog sistema socijalne zaštite.

Kao što je potvrđeno Općom deklaracijom o ljudskim pravima, svaki član društva ima pravo na socijalnu sigurnost, kao i na životni standard prikladan za njegovo zdravlje i dobrobit. Ciljevi održivog razvoja (COR) pozivaju sve zemlje da hitno djeluju u pravcu proširenja socijalne zaštite, uključujući postizanje univerzalne zdravstvene pokrivenosti i uspostavu nacionalnih pragova socijalne zaštite, u skladu s Preporukom MOR-a (br. 202) o minimalnim pragovima socijalne zaštite iz 2012. godine.

Sadašnji sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini suočava se s ogromnim izazovima koji proizilaze iz nedovoljnog ulaganja u sistem s ciljem proširenja obuhvata i smanjenja neefektivnosti u raspodjeli resursa i nejednakosti, uključujući rodnu nejednakost. Loši pokazatelji tržišta rada i njihov spori oporavak od pandemije COVID-19, te očekivane fiskalne štednje, povećali su rizik od daljnjeg de facto smanjenja naknada za socijalnu zaštitu.

U tom kontekstu, MOR je proveo sveobuhvatan pregled postojećeg sistema socijalne zaštite, uzimajući u obzir postojeći obuhvat, adekvatnost naknada, rashode i financiranje. Svrha ovog izvještaja je ukazati na ključne probleme postojećih sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini na temelju analize dostupnih pokazatelja, te identificirati ključna pitanja koja zahtijevaju djelovanje.

Izvještaj je organiziran na sljedeći način. Poglavlje 1 daje kratak pregled sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. Poglavlje 2 analizira izazove pojedinačnih shema socijalne zaštite. Poglavlje 3 prezentira ažurirane informacije o mjerama socijalne zaštite koje su donesene kao odgovor na pandemiju COVID-19. Poglavlje 4 daje analizu socijalne zaštite s aspekta tržišta rada i ravnopravnosti spolova. Poglavlje 5 daje zaključak i preporuke za buduće djelovanje.

Izvještaj su pripremili Nikolina Obradović, konzultantica MOR-a, i Kenichi Hirose, viši stručnjak za socijalnu zaštitu, Ured MOR-a za centralnu i istočnu Evropu iz Budimpešte. Izvještaje su pregledali Shahrashoub Razavi, Christina Behrendt i Helmut Schwarzer, iz Odjela za socijalnu zaštitu (SOCPRO), MOR Ženeva.

Nadamo se da će nalazi i preporuke formulirani u ovom izvještaju potaknuti ključne aktere na dijalog o pitanjima socijalne zaštite i navesti ih na poduzimanje strateških mjera za izgradnju sveobuhvatnog sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini.

► Sažetak

1. Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

► *Fragmentirani sistem socijalne zaštite*

U Bosni i Hercegovini socijalna politika i socijalna zaštita su u nadležnosti njezina dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) – i Brčko Distrikta. Podijeljena organizacijska struktura socijalne zaštite bez učinkovitih mehanizama koordinacije doprinosi neučinkovitosti administracije, nedovoljnim obuhvatom sistema, te generira razne oblike nejednakosti na temelju mjesta prebivališta.

► *Izdaci za socijalnu zaštitu i njihov utjecaj na smanjenje siromaštva*

Bosna i Hercegovina je u 2019. godini potrošila 19,2 procenata BDP-a na socijalnu zaštitu, što je samo dvije trećine od prosjeka EU-a od 28 procenata i općenito manje od izdatka koje druge zemlje zapadnog Balkana troše na socijalnu zaštitu. Više od 80 procenata ovih izdataka odnosi se na socijalno osiguranje, uključujući izdatke na penzije, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Nedoprinosna socijalna davanja, koja se financiraju iz budžeta različitih nivoa vlasti, čine manje od 20 procenata ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu. Najveći dio nedoprinosnih davanja čine naknade za ratne kategorije, zatim porodične i dječje naknade (uključujući naknade za porodicu), te socijalna pomoć koja se dodjeljuje na temelju provjere imovinskog i dohodovnog cenzusa.

Sve naknade socijalne zaštite, izuzimajući penzije, doprinijele su smanjenju stope rizika od siromaštva za 9,2 procentna boda. Kada bi u obzir uzeli i penzije, učinak na smanjenja stope rizika od siromaštva bi bio značajno veći. Naknade za ratne kategorije doprinijele su smanjenju stope rizika od siromaštva za samo 1,3 procentna boda, unatoč činjenici da ove naknade čine relativno velik udio u rashodima. Porodične i dječje naknade doprinijele su smanjenju stope rizika od siromaštva za samo 0,4 procentna boda. Ostali socijalni transferi, koji se uglavnom odnose na naknade socijalne pomoći na temelju dohodovnog i imovinskog cenzusa i naknade za nezaposlene, pridonijeli su smanjenju stope rizika od siromaštva za 7,5 procentna boda.

2. Analiza shema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

- **Sisteme penzijskog osiguranja** karakteriziraju nepovoljne stope ovisnosti, što je posljedica relativno visokog broja penzionera i niskog obuhvata radno sposobnog stanovništva koje plaća doprinose. Usto, raširena neformalna ekonomija i rad na crno derogiranju socijalno osiguranje kroz ne plaćanje doprinosa. Kao rezultat, jednog penzionera u FBiH financiraju 1,22 uplatioca doprinosa i 1,17 uplatioca doprinosa u RS-u. Ovako nepovoljne stope ovisnosti rezultiraju u visokim zakonskim stopama doprinosa, koje mogu stimulirati neformalnost i rad na crno. Štoviše, ovakav odnos za rezultat ima nisku razinu prosječnih penzija koje jedva zadovoljavaju minimalne standarde socijalne sigurnosti, i gdje jedan značajan broj penzionera prima minimalnu penziju. Zbog problema vezanih za osiguravanje dostatnih prihoda od doprinosa prema trenutnim stopama doprinosa, fondovi penzijskog i invalidskog osiguranja u oba entiteta integrirani su u budžete entitetskih vlada. Sada su oba fonda podložna općim budžetskim ograničenjima koja su uvjetovana fiskalnim i političkim prioritetima u datoj budžetskoj godini.

- Više od 85 procenata stanovništva pokriveno je **zdravstvenim osiguranjem**. Međutim, efektivna pokrivenost je znatno manja zbog neprenosivosti osiguranja između fondova i strogih uvjeta koji se odnose na redovito plaćanje doprinosa. Promatrajući ukupnu potrošnju na zdravstvo, skoro 30 procenata izdataka na zdravstvenu zaštitu u Bosni i Hercegovini financiraju građani direktnim plaćanjem iz džepa. Ovako visoka razina plaćanja iz džepa građana predstavlja finansijski teret i prepreku u pristupu zdravstvenoj zaštiti posebno za domaćinstva i pojedince s niskim primanjima. Osim toga, dug akumuliran od zdravstvenih ustanova predstavlja ogroman problem za zdravstvene sisteme i prepreku unaprijeđenju njihove učinkovitosti i održivosti.
- **Naknade za nezaposlene**, koje se osiguravaju preko javnih službi osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ne mogu osigurati odgovarajuću razinu dohotka za nezaposlene niti mogu za većinu korisnika premostiti gubitak dohotka do pronalaska novog zaposlenja. Zbog velikog udjela dugotrajno nezaposlenih naknade za nezaposlene prima nizak procent nezaposlenih - manje od 3 procenta registriranih nezaposlenih u 2018. godini. Iako su zadnjih godina sistemi osiguranja za slučaj nezaposlenosti povećali izdvajanja za aktivne mjere zapošljavanja, postojeći finansijski i institucionalni kapaciteti javnih službi za zapošljavanje nisu dovoljni da se nose sa razmjerima nezaposlenosti u zemlji.
- Vezano za **socijalne naknade** koje se financiraju iz budžeta, one su prioritarno usmjerene prema ratnim kategorijama, koji usto imaju i povlašteni tretman u pogledu penzija i prava za nezaposlene. Naknade za ratne kategorije čine 1,5 procenata BDP-a i zauzimaju značajan udio u entitetskim budžetima. Međutim, ove naknade su doprinijele smanjenju stope rizika od siromaštva za samo 1,3 procentna boda. S druge strane, socijalnu pomoć za siromašne koja se isplaćuje na temelju dohodovnog i imovinskog cenzusa prima samo 6,2 procenta najsiromašnije petine stanovništva. Zbog neadekvatnih iznosa davanja ove naknade imaju ograničen utjecaj na smanjenje siromaštva. Veliki nesrazmjer između boračkih naknada i ostalih naknada socijalne pomoći generira nejednakost i diskriminaciju korisnika koji su suočeni s istim socijalnim rizicima. Neravnoteža u raspodjeli sredstava rezultira neučinkovitošću u ciljanju siromaštva, a time i neučinkovitošću u smanjenju siromaštva.
- **Dječje i porodične naknade** karakterizira ograničen pristup i niska razina davanja. Na agregatnoj razini, izdaci za ove naknade iznosili su samo 0,8 procenata BDP-a, a pridonijeli su smanjenju stope rizika od siromaštva za samo 0,4 procentna boda.
- **Socijalne usluge** – kao što su obrazovanje i njega u ranom djetinjstvu, usluge kućne njege za one-moćale starije osobe ili osobe sa invaliditetima – nedovoljno je razvijena i nedovoljno financirana grana socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. Osiguravanje ovih usluga je prvenstveno u nadležnosti lokalnih samouprava. Međutim, ograničeni finansijski i institucionalni kapaciteti gradova i općina, te veliki nesrazmjer između urbanih i ruralnih područja, rezultiraju neadekvatnim pružanjem ovih usluga.

3. Mjere socijalne zaštite kao odgovor na krizu izazvanu pandemijom COVID-19

Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini djelomično je ublažio negativan utjecaj pandemije COVID-19 u ranim fazama krize, mada učinak ovih mjera nije u potpunosti procijenjen.

Iako stope rasta BDP-a u 2021. bilježe oporavak, kako pandemija traje tržište rada se oporavlja znatno sporije. Analiza mjera koje su donesene kao odgovor na pandemiju COVID-19 ukazala je na potrebu daljnjeg proširenja sistema socijalne zaštite na stanovništvo koje je isključeno ili nedovoljno zaštićeno postojećim mehanizmima.

4. Kros-sektorska pitanja u socijalnoj zaštiti

► *Obuhvat socijalnog osiguranja i situacija na tržištu rada*

Financiranje socijalnog osiguranja ovisi prvenstveno o situaciji na tržištu rada, kao i o uspješnosti upravljanja sistemom naplate poreza. Tržište rada u Bosni i Hercegovini karakteriziraju niska razina participacije radne snage i visoke stope nezaposlenosti, posebno među mladima i ženama. Smanjenje broja radne kohorte stanovništva zbog niske stope fertiliteta i trenda iseljavanja također doprinosi smanjenju broja obveznika plaćanja doprinosa. Široko rasprostranjena neformalna ekonomija i rad na crno derogiraju sistem socijalnog osiguranja kroz ne plaćanje doprinosa. Nadalje, praksa prijavljivanja umanjenih plaća kako bi se platio niži iznos doprinosa ili odgodila isplata plaća i doprinosa za socijalno osiguranje također slabe sistem. Slabo upravljanje tržištem rada potkopava održivost sistema socijalnog osiguranja i limitira njegov obuhvat, što će imati posljedice i u budućnosti.

► *Rodna nejednakost u sistemima socijalne zaštite*

Tržište rada i sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini obilježavaju značajne rodne nejednakosti. Kao što je već spomenuto, značajne rodne razlike postoje u obuhvatu socijalnim osiguranjem. U Bosni i Hercegovini žene se suočavaju s brojnim preprekama prilikom ulaska na tržište rada i kod zadržavanja posla. Njihova kraća ili prekinuta razdoblja uplate doprinosa, u kombinaciji s nižim razinama plaća, izravno rezultiraju ograničenim pristupom i manjim pravima iz socijalnog osiguranja za žene. Samo 33,8 procenata korisnika starosnih penzija i 30,6 procenata korisnika invalidskih penzija su žene. S druge strane, žene čine 96,2 procenata korisnika porodičnih penzija, koje ovo pravo ostvaruju kao udovice. Stoga, mnoge žene pravo na penziju stječu kao uzdržavani članovi porodice.

Rodne razlike postoje i kod naknada socijalne pomoći. Već je spomenuto da su korisnici izdašnih boračkih naknada prvenstveno muškarci, dok su porodične i dječje naknade, koje uglavnom primaju žene, neadekvatne u pogledu obuhvata i visine naknada. Nadalje, način financiranja naknade plaće za žene u radnom odnosu za vrijeme porodičnog dopusta u FBiH ne olakšava ženama sudjelovanje na tržištu rada, niti im pomaže u usklađivanju radnih i porodičnih obaveza.

5. Zaključci i preporuke

► *Nužnost jačanja sistema socijalne zaštite u kontekstu promjenjivog svijeta rada*

Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini nalazi se na kritičnom raskršću. Trenutna situacija zahtijeva poduzimanje hitnih mjera kako bi se zaustavilo urušavanje sistema socijalnog osiguranja, te donošenje mjera za jačanje naknada socijalne pomoći i socijalnih usluga kako bi se poboljšala ravnopravnost spolova. Pandemija COVID-19 dodatno je naglasila kritičnu važnost ulaganja u socijalnu zaštitu cijelog stanovništva, tako da svi budu zaštićeni, kako od sistemskih šokova tako i od socijalnih rizika koji prate različite faze životnog ciklusa. Neulaganje u socijalnu zaštitu uvuklo bi zemlju u zamku niskog ljudskog razvoja.

► *Preporuke*

Potrebno je uzeti u obzir sljedeće preporuke.

► Vezano za doprinosni sistem socijalnog osiguranja, posebno fondove penzijskog i zdravstvenog osiguranja, potrebno je proširiti obuhvat kako bi se poboljšale razine naknada i ojačala struktura prihoda ovih fondova. Ovo uključuje vraćanje ili održavanje njihovog postojećeg vanbudžetskog statusa.

Kako bi postojeći sistem socijalnog osiguranja djelovao kao ključni mehanizam za kompenzaciju dohotka i zdravstvene sigurnosti, potrebno je poduzeti sljedeće mjere:

- povećati udio mladih i žena u radnoj snazi i povećati njihove stope zaposlenosti;
- poboljšati upravljanje tržištem rada putem mjera za suzbijanje neformalne ekonomije, i.e. poticati registraciju neformalnih poduzeća i raditi na suzbijanju neprijavljenog rada; i
- proširiti socijalno osiguranje na sve zaposlenike, uključujući radnike sa ugovorima o privremenim poslovima, i ugovorima o djelu, radnike na digitalnim platformama, kao i samozaposlene radnike.

Ove mjere treba popratiti poreznom reformom s ciljem otklanjanja regresivnih učinaka jedinstvenih stopa poreza na dohodak na osobe s niskim primanjima i raditi na jačanju efektivne porezne osnovice.

► Vezano za nedoprinosna socijalna davanja i usluge, potrebno je osigurati fiskalni prostor kako bi se zatvorili postojeći jazovi u obuhvatu stanovništva i osigurao pristup adekvatnoj razini socijalnih davanja i socijalnih usluga, posebno za socijalno ugrožene skupine.

Potrebno je poduzeti mjere kako bi se:

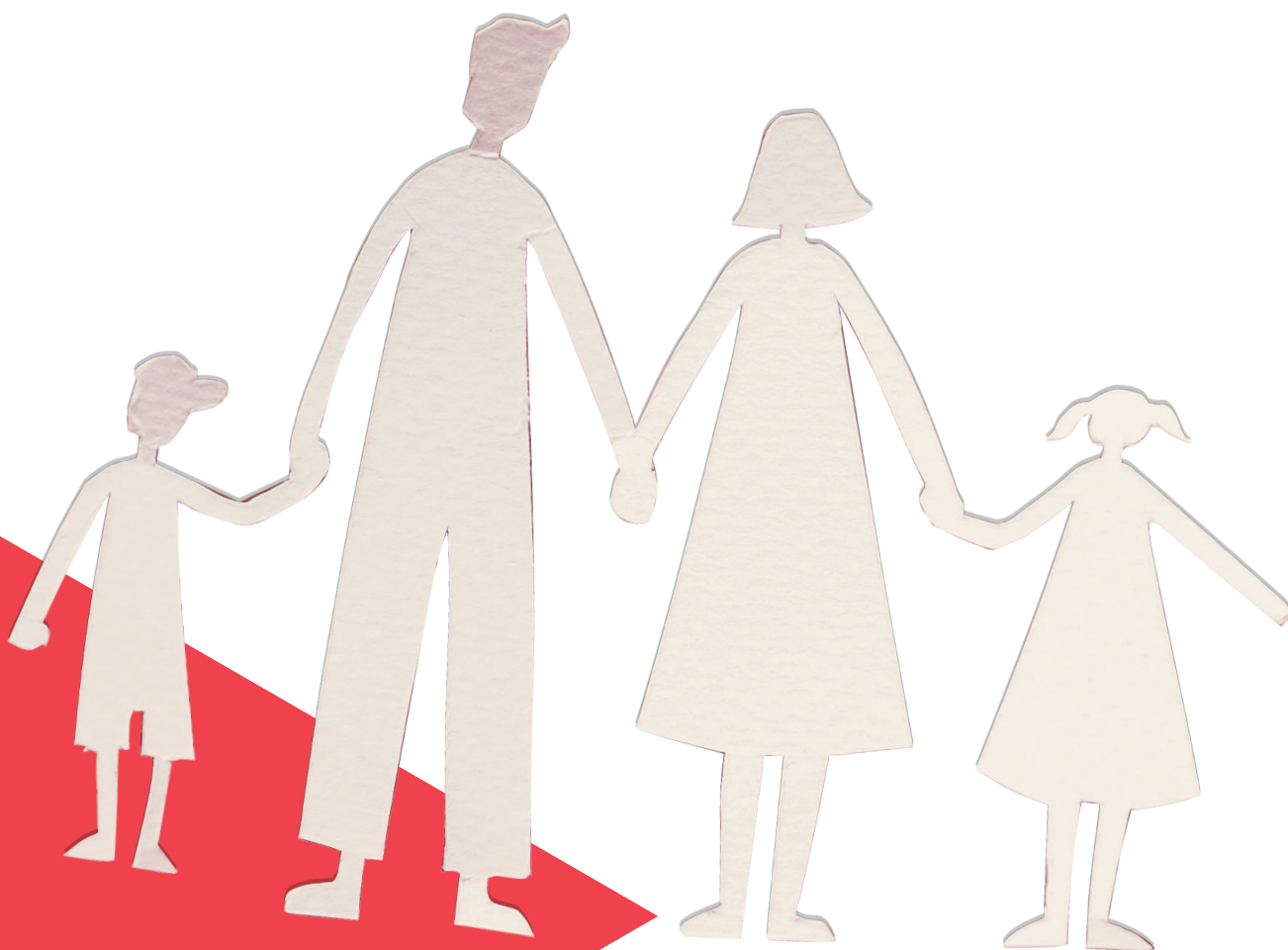
- postigla univerzalnu zdravstvenu pokrivenost, uzimajući u obzir ograničene mogućnosti plaćanja stanovništva s niskim prihodima;
- proširiti obuhvat dječjih i porodičnih naknada i socijalnih usluga, uključujući usluge dugotrajne njege za starije osobe i osobe s invaliditetom;
- preispitati prioritete različitih shema nedoprinosnih davanja kako bi ove naknade postale učinkovitije u suzbijanju siromaštva.

Ove mjere će osigurati da sistemi socijalne zaštite postanu bolje izbalansirani u smislu mehanizama financiranja putem socijalnog osiguranja, nedoprinosnih davanja i kroz pružanje osnovnih socijalnih usluga.

- Uspostaviti efektivan mehanizam koordinacije između različitih razina vlasti odgovornih za socijalne politike, posebno u Federaciji BiH.

Kako bi se unaprijedila reformska agenda, demokratski procesi kreiranja politike trebaju se osigurati putem tripartitnog socijalnog dijaloga. Važno je da svi ključni akteri u Bosni i Hercegovini – vlasti na svim razinama, sindikati i poslodavci – razviju jasnu viziju budućeg sistema socijalne zaštite, te da se osigura politička volja neophodna za izgradnju univerzalnog, sveobuhvatnog, primjerenog, održivog i dobro funkcionirajućeg sistema socijalne zaštite. Ovo uključuje uspostavljanje solidne donje granice socijalne zaštite. Samo se kroz dugoročnu predanost i kontinuirane napore svih aktera, može unaprijediti reformska agenda i vratiti povjerenje javnosti u sisteme socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini.

U skladu s ovim preporukama, Međunarodna organizacija rada, u suradnji s Timom Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini, spremna je dodatno pomoći Bosni i Hercegovini da odgovori na ovaj hitan poziv na akciju.



► 1. Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

1.1. Fragmentirani sistem socijalne zaštite

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) – i Brčko Distrikta. Dok Republika Srpska ima entitetsku i lokalnu razinu vlasti (općine i gradove), FBiH se sastoji od deset kantona koji u svom sastavu imaju općine i gradove. Svaki kanton ima svoj ustav, parlament, vladu i sudske instance. Distrikt Brčko je administrativna jedinica u neposrednoj nadležnosti državne vlasti.

Bosna i Hercegovina već ima prilično razvijen i sveobuhvatan sistem socijalne zaštite. Zemlja je ratificirala Konvenciju MOR-a broj 102 o minimalnim standardima socijalne sigurnosti iz 1952. godine u pogledu svih grana socijalne sigurnosti osim porodičnih naknada, kao i Konvenciju MOR-a broj 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu, iz 1964. godine, koja postavlja više standarde za naknade u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti.

Socijalna politika i socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini su u nadležnosti dva entiteta i Brčko Distrikta. Nadalje, u FBiH, zdravstvena zaštita, socijalna davanja i socijalne usluge su u zajedničkoj nadležnosti entiteta i 10 kantona. Dakle, dva entiteta i Brčko Distrikt imaju zasebne sisteme socijalne zaštite, koji su uređeni neovisno jedan o drugom i bez ikakve koordinacije.

Država ima dva fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, po jedan u svakom entitetu.¹ Nadalje, FBiH ima 11 fondova zdravstvenog osiguranja – po jedan fond zdravstvenog osiguranja u svakom kantonu i fond solidarnosti na entitetskoj razini. Također, tu je 11 javnih službi za zapošljavanje koje implementiraju aktivne mjere zapošljavanja i administriraju naknade za nezaposlene. Što se tiče naknada socijalne pomoći za osobe u stanju socijalne potrebe, porodičnih i dječjih naknada, te usluga socijalne pomoći, entitetskim Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rada i zaštite porodice sa djecom propisan je opći okvir, dok je provedba većine ovih prava u nadležnosti kantona.

Ovako podijeljena organizacijska struktura bez efektivnog mehanizama koordinacije za rezultat ima neefektivnu administraciju, koja generira nejednakosti prema teritorijalnoj pripadnosti, odnosno mjestu stanovanja. Iako je uspostava mehanizama koordinacije na državnoj razini jedan je od preduvjeta za pristupanje zemlje Europskoj uniji, do sada nije pokazana spremnosti da se zauzme usklađen i koordiniran pristup u implementaciji politika.

1.2. Izdaci za socijalnu zaštitu i njihov utjecaj na smanjenje siromaštva

Kao što je prikazano u Tablici 1.1, Bosna i Hercegovina je u 2019. godini potrošila 19,2 procenata BDP-a na socijalnu zaštitu, što je samo dvije trećine prosjeka EU-a od 28 procenata i znatno manje od iznosa koje druge zemlje Zapadnog Balkana troše na socijalnu zaštitu. Od ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu, više od 80 procenata (15,6 procenata BDP-a) odnosi se na socijalno osiguranje. Socijalno osiguranje uključuje penzije (9,6 procenata BDP-a), zdravstveno osiguranje (5,5 procenata BDP-a) i osiguranje za

¹ Brčko Distrikt nema svoj fond penzijskog i invalidskog osiguranja. Stanovnici Brčko Distrikta mogu birati u koji će entitetski fond penzijskog osiguranja uplaćivati doprinose.

slučaj nezaposlenosti (0,5 procenata BDP-a). Nekontributivne naknade, financirane iz državnih proračuna (3,7 procenata BDP-a), čine manje od 20 procenata ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu. Najveći dio nedoprinosnih davanja odlazi na financiranje statusnih prava boračkih i drugih ratnih kategorija (1,5 procenata BDP-a). Slijede porodične i dječje naknade (0,8 procenata BDP-a), te naknade socijalne pomoći koje se isplaćuju preko centara za socijalni rad (0,4 procenata BDP-a).

► Tablica 1. 1. Potrošnja na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini, kao % BDP-a, 2015 - 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu	19,9	20,4	19,7	18,9	19,2
Ukupno socijalno osiguranje	16,5	16,3	15,9	15,3	15,6
• Penzije	10,1	10,0	9,7	9,5	9,6
• Nezaposlenost	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
• Zdravstveno osiguranje	5,8	5,7	5,6	5,3	5,5
Nedoprinosna davanja	3,4	4,1	3,7	3,5	3,7
• Porodične i dječje naknade	0,5	0,9	0,8	0,8	0,8
• Naknade socijalne pomoći	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
• Ratni veterani i civilne žrtve rata	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
• Druga davanja	0,6	1,1	0,8	0,7	1,0

Izvor: Izračuni autora temeljeni na ESSPROS podacima (Eurostat).

Napomena: Procenti možda ne daju precizne iznose zbog zaokruživanja.

Preliminarna procjena rizika od siromaštva temeljena na Anketi o potrošnji domaćinstava iz 2015. godine pokazuje da je 807.747 pojedinaca, ili 27,0 procenata stanovništva, imalo dohodak ispod praga rizika od siromaštva od 204KM mjesečno (definiran kao 60 procenata nacionalnog medijana ekvivalentnog dohotka).²

² Napominjemo da Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine procjenjuje da je 505.816 osoba ili 16,9 procenata stanovništva imalo potrošnju ispod praga rizika od siromaštva (prama potrošnji) od 389 KM mjesečno.

► Tablica 1. 2. Utjecaj socijalnih transfera na smanjenje rizika od siromaštva, preliminarne procjene temeljene na Anketi o potrošnji domaćinstava iz 2015

	Procenat stanovništva**
Rizik od siromaštva prije socijalnih transfera*	36,1
• Utjecaj naknada za djecu	0,4
• Utjecaj boračkih naknada, naknada za civilne žrtve rata i invalidnine	1,3
• Utjecaj ostalih socijalnih transfera	7,5
Rizik od siromaštva nakon svih socijalnih transfera	27,0
Ukupan utjecaj svih socijalnih transfera na smanjenje rizika od siromaštva	9,2

Napomene:

*Penzije su tretirane kao prihod, a ne kao socijalni transferi.

** Procenti možda ne daju precizne iznose zbog zaokruživanja.

Izvor:

Preliminarni izračun autora na temelju podataka Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2015. godine.

Kao što je prezentirano u Tablici 1.2, sve naknade socijalne zaštite (isključujući penzije) doprinijele su smanjenju stope rizika od siromaštva za 9,2 procentna boda. Unatoč relativno velikom udjelu u rashodima, ratne naknade su utjecale na smanjenje stope rizika od siromaštva za samo 1,3 procentna boda. Naknade za djecu doprinose smanjenju stope rizika od siromaštva za 0,4 procentna boda, dok ostali socijalni transferi, koji uglavnom uključuju naknade socijalne pomoći i naknade za nezaposlene, doprinijele su smanjenju stope rizika od siromaštva za 7,5 procentnih bodova. Da je analiza uzela u obzir i utjecaj penzija, ukupni efekt na smanjenje stope rizika od siromaštva bi bio znatno veći, budući da penzije čine najveći udio u ukupnoj potrošnji na socijalnu zaštitu, i egzistencija većine osoba starije životne dobi zavisi prvenstveno o penzijskim primanjima.

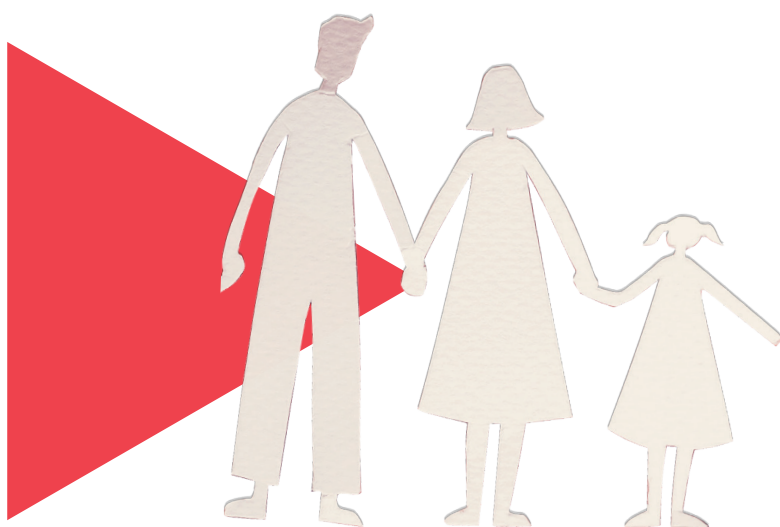
► 2. Analiza pojedinačnih shema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

2.1. Penzije

U Bosni i Hercegovini samo 33,5 procenata radne kohorte stanovništva (od 15. do 64. godine života) uplaćuje doprinose u programe socijalnog osiguranja na temelju zaposlenosti (penzijsko i invalidsko osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti).³ Ovako nizak obuhvat odražava mali udio zaposlenih i samozaposlenih u formalnoj ekonomiji. Pored toga, rad na crno i neprijavlivanje poslovne aktivnosti, koji su posljedica pravnih, financijskih i administrativnih prepreka, doprinose urušavanju sistema socijalnog osiguranja.

S druge strane, u 2019. godini penzioneri su činili 72,6 procenta stanovništva starosti 65 godina i više. Ova relativno visoka stopa obuhvata penzijskim davanjima je posljedica ranijih mjera koje su veliku dužno priznavale staž osiguranja bez doprinosa, uključujući privilegirane uvjete za odlazak u penziju za ratne kategorije. Prema izvještajima entitetskih vlada, krajem 2020. godine, penzije ostvarene po povoljnijim uvjetima u FBiH čine najmanje 10 procenata ukupnog broja penzija, i gotovo 40 procenata u RS-u.⁴ Ovakva politika je proizvela situaciju da je jedna trećina svih penzionera mlađa od 65 godina života, dok 38 procenata osoba starije životne dobi ne može ispuniti uvjete za penziju.⁵ Financiranje velikog broj penzionera koji su ostvarili prava po privilegiranim uvjetima predstavlja implicitnu dugoročnu obvezu i teret za penzijske sisteme u zemlji.

Kao rezultat ovakve politike, penzijski sistemi u oba entiteta pate od nepovoljnih stopa ovisnosti. Kao što se vidi iz Tablice 2.1, stope ovisnosti su 1,22 za FBiH i 1,17 za RS, što implicira da jednog penzionera financiraju 1,2 uplatioca doprinosa. Ovaj nepovoljan odnos uzrokuje nekoliko štetnih posljedica.



³ Broj registriranih zaposlenih u 2019. godini iznosio je 803.849 od ukupno 2.397.990 stanovnika u dobi od 15 do 64 godine.

⁴ Ovaj procenat u RS-u uključuje penzije koje su ostvarene na temelju ratnog staža koji se računa kao poseban staž u dvostrukom trajanju. Pensioneri koji su ostvarili prava na temelju posebnog staža u dvostrukom trajanju u FBiH nisu uzeti u obzir. Usto, treba napomenuti da broj penzionera koji su prava ostvarili po povoljnijim uvjetima u FBiH ne uključuje one koji su u međuvremenu ispunili zakonske uvjete za stjecanje starosne penzije.

⁵ Svjetska banka, 2020a.

► Tablica 2.1. Ključni pokazatelji penzijskog sistema u entitetima, 2010., 2015. – 2020.

			2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FBiH	Broj osiguranika	1000 osoba	424,6	450,8	462,9	472,6	529,3	525,2	520,5
	Broj penzionera	1000 osoba	368,8	402,0	409,3	412,5	415,7	424,0	428,1
	Stopa ovisnosti o sistemu	Broj osiguranika na penzionera	1,15	1,12	1,13	1,15	1,27	1,24	1,22
	Prosječna bruto plaća	KM/mj	1.223	1.269	1.283	1.318	1.365	1.427	1.472
	Prosječna neto plaća	KM/mj	804	830	839	875	914	958	993
	Prosječna penzija	KM/mj	340,6	368,4	369,8	371,6	399,0	416,5	427,9
	Prosječna stopa zamjene	% neto plaće	42,3	44,4	44,1	42,5	43,7	43,5	43,1
	PAYG stopa troškova	% bruto plaće	24,2	25,9	25,5	24,6	23,0	23,6	23,9
RS	Broj osiguranika	1000 osoba	293,1	286,3	292,8	300,2	309,5	315,9	315,5
	Broj penzionera	1000 osoba	226,3	251,9	257,3	260,3	263,7	267,5	270,8
	Stopa ovisnosti o sistemu	Broj osiguranika po penzioneru	1,30	1,14	1,14	1,15	1,17	1,18	1,17
	Prosječna bruto plaća	KM/mj	1.199	1.340	1.344	1.331	1.358	1.407	1.485
	Prosječna neto plaća	KM/mj	784	831	836	831	857	939	956
	Prosječna penzija	KM/mj	320,0	342,0	341,0	351,0	375,0	381,0	393,6
	Prosječna stopa zamjene	% neto plaće	40,8	41,2	40,8	42,2	43,8	40,6	41,2
	PAYG stopa troškova	% baruto plaće	20,6	22,5	22,3	22,9	23,5	22,9	22,7

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Fonda MIO/PIO FBiH i Fonda PIO RS.

Prvo, prema sistemu financiranja na temelju tekuće raspodjele, nepovoljne stope ovisnosti rezultiraju visokim zakonskim stopama doprinosa. Trenutni ukupni doprinosi za socijalno osiguranje za osobe u radnom odnosu iznose 41,5 procenata za FBiH i 31,0 procenata za RS (vidi Tablicu 4.1). Uz to se u oba entiteta plaća porez na dohodak od 10 procenata. Učinak ovih poreza je regresivan jer proizvodi izuzetno visok porezni klin za radnike sa niskim dohocima. U nedostatku učinkovite provedbe zakona o radu, poreznih zakona i zakona o socijalnom osiguranju ovako uređeni direktni porezi mogu biti poticaj za rad na crno i utaju poreza.

Drugo, financijska ograničenja ne dopuštaju značajno poboljšanje iznosa penzija. U oba entiteta iznos prosječnih penzija je neznatno iznad 40 procenata prosječne neto plaće,⁶ što se smatra minimalnim standardom prema Konvenciji MOR-a broj 102 o minimalnim standardima socijalne sigurnosti. Bosna i Hercegovina je ovu Konvenciju ratificirala još 1993. godine. Usto, važno je spomenuti da značajan broj penzionera prima minimalne iznose penzije.⁷

Treće, ne uspijevajući osigurati dovoljan iznos prihoda od doprinosa prema sadašnjim stopama doprinosa i razini usklađenosti, oba penzijska fonda sve više ovise o budžetskom financiranju.⁸

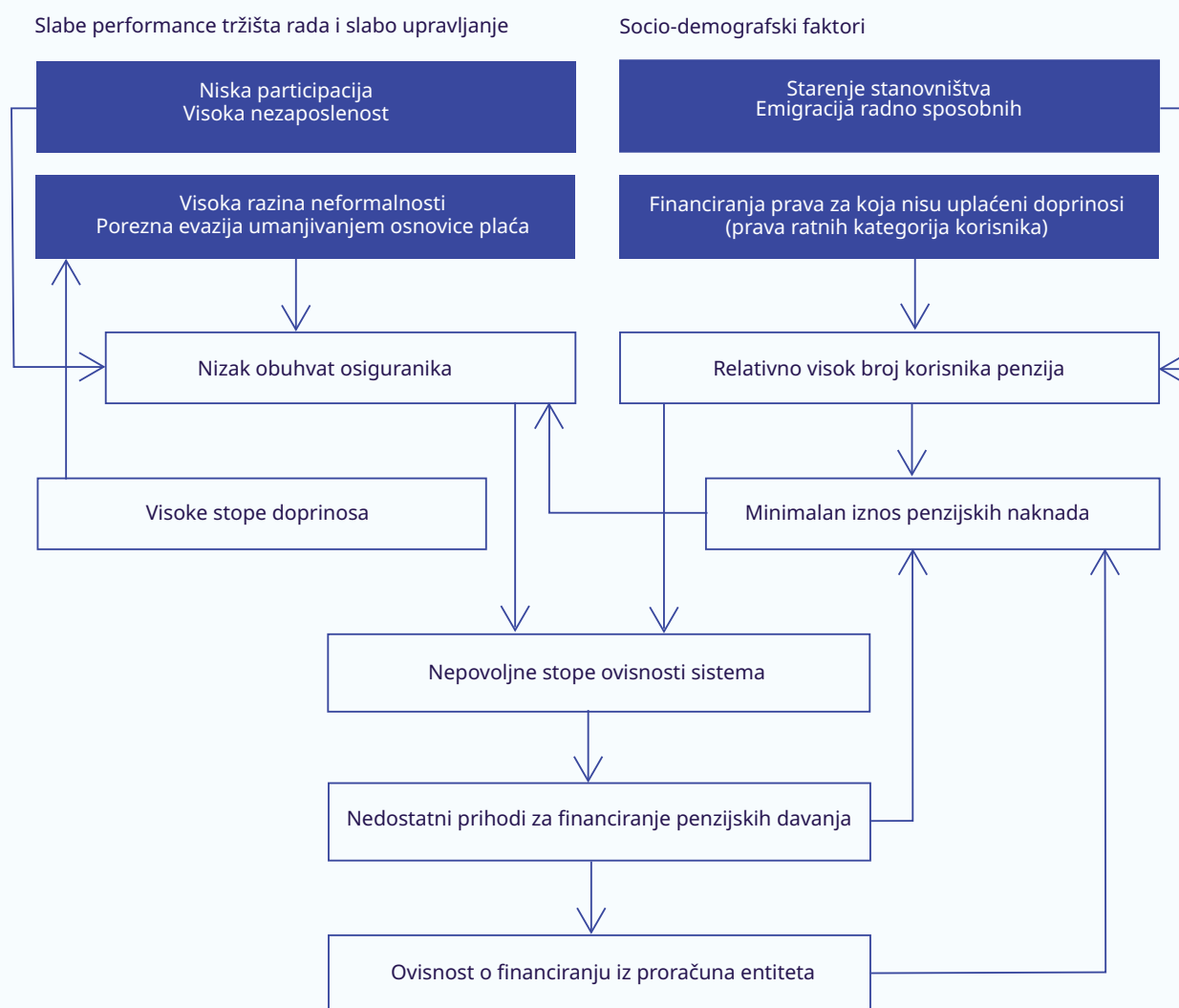
⁶ U FBiH prosječna penzija u januaru 2021. godine iznosila je 427,77 KM, što je 43,0% neto prosječne plaće. U RS je prosječna penzija u januaru 2021. iznosila 405,81 KM, što je 42,5% prosječne neto plaće.

⁷ U oktobru 2021. godine, 46,0% penzionera u FBiH je primalo minimalnu penziju. U RS je u decembru 2020. godine minimalnu penziju primalo 27,9% penzionera.

⁸ U oba entiteta, entitetske vlade su odgovorne za financiranje definiranih penzijskih davanja (i.e. pokrivanje troškova penzija ostvarenih po povoljnijim uvjetima i u RS-u financiranja minimalnih penzija), te financiranje svakog eventualnog deficita.

U RS-u od 2016. godine, a u FBiH od 2020. godine finansijsko poslovanje fondova penzijskog osiguranja obavlja se preko entitetskih budžeta. Time su oba fonda izgubila svoj izvanbudžetski status, a zauzvrat entitetske vlade garantiraju isplatu penzija.

► Slika 2.1. Veza između penzijskog obuhvata, adekvatnosti naknada i finansijske održivosti penzijskih sistema



2.2. Zdravstveno osiguranje

Zdravstveno osiguranje ima širu pokrivenost u odnosu na penzijsko osiguranje ili osiguranje za slučaj nezaposlenosti jer pokriva dodatno stanovništvo s niskim ili nikakvim doprinosima. Međutim, unatoč zakonskoj intenciji da se postigne univerzalna pokrivenost zdravstvenim osiguranjem, procenat stanovništva obuhvaćen zdravstvenom zaštitom je svega 85,9 procenata (to jeste, 78,7 procenata u RS-oj i 89,7 procenata u FBiH-e) u 2017. godini. Štoviše, zdravstveno osiguranje za one koji uplaćuju doprinose iz radnog odnosa strogo je uvjetovano redovitim plaćanjem mjesečnih doprinosa. Osobe prijavljene na zdravstveno osiguranje kojim doprinosi za zdravstveno osiguranje nisu uplaćeni na vrijeme se tretiraju kao neosigurani i oni moraju platiti punu cijenu koštanja zdravstvene usluge.

Prema podacima Nacionalnih zdravstvenih računa, ukupna zdravstvena potrošnja u Bosni i Hercegovini je u 2019. godini iznosila 9,0 procenata BDP-a. Međutim, samo 70,6 procenata od ukupnih zdravstvenih rashoda financira se iz javnih izvora, a preostalih 29,4 procenata financiraju građani direktno iz svog džepa. Ovako visok procenat plaćanja iz džepa građana je izvor finansijskih poteškoća i značajna prepreka pristupu zdravstvenoj zaštiti, posebno za domaćinstva s niskim dohocima. To također negativno utječe na adekvatnost i održivost javnog zdravstvenog sistema.

Fragmentirani i decentralizirani sistem zdravstvenog osiguranja u FBiH rezultira neučinkovitošću u administraciji, ograničenim mogućnostima udruživanja rizika, te generira nejednakosti među korisnicima. Kao što je već spomenuto, zdravstvena zaštita u FBiH je u nadležnosti kantona. Dakle, FBiH ima 11 fondova zdravstvenog osiguranja, što uključuje 10 kantonalnih fondova zdravstvenog osiguranja i fond solidarnosti na entitetskoj razini. Prema odlukama Vlade FBiH, između 8 i 10 procenata od doprinosa za zdravstveno osiguranje se usmjerava za financiranje Fond solidarnosti FBiH. Sredstava Fonda solidarnosti se koriste za financiranje liječenja određenih bolesti⁹ i zdravstvenih usluga na cijelom teritoriju FBiH, kako bi se ujednačila prava građana u kantonima. Međutim, zbog ograničenih sredstava, Fond solidarnosti FBiH ima prilično ograničene mogućnosti ublažavanja nejednakosti između osiguranika kantonalnih fondova zdravstvenog osiguranja.¹⁰

Kao što je prikazano u Tablici 2.2, obuhvat stanovništva zdravstvenim osiguranjem u kantonima varira između 58,6 i 100 procenata. Zdravstveno osiguranje vrijedi samo kod zdravstvenih ustanova ugovorenih od strane kantonalnih fondova zdravstvenog osiguranja. Nadalje, paketi zdravstvenih usluga koje pokriva zdravstveno osiguranje razlikuju se između kantona. U tom kontekstu, FBiH je 2009. godine donijela Odluku o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava, čija primjena je trebala ujednačiti prava osiguranika po kantonima. Međutim, podzakonski akti neophodni za provedbu ove Odluke nikad nisu doneseni, te kantoni Odluku primjenjuju samostalno, ovisno o svojim prioritetima i kapacitetima. Slabo upravljanje zdravstvenim sistemima također negativno utječe na kvalitetu zdravstvenih usluga.

► Tablica 2.2. Obuhvat zdravstvenog osiguranja po entitetima i kantonima, 2017

		Stanovništvo	Broj osiguranika	Obuhvat sistema (u procentima)
Bosna i Hercegovina		3.382.895	2.905.466	85,9
Federacije BiH		2.201.193	1.975.447	89,7
Kantoni u FBiH	Unsko-sanski kanton	270.299	198.805	73,6
	Posavski kanton	42.044	26.926	64,0
	Tuzlanski kanton	441.902	427.193	96,7
	Zeničko-Dobojski kanton	360.093	336.307	93,4
	Bosansko-podrinjski kanton	23.360	25.404	108,8
	Srednjobosanski kanton	251.434	213.678	85,0
	Hercegovačko-neretvanski kanton	218.473	190.336	87,1
	Zapadno-hercegovački kanton	93.696	80.650	86,1
	Sarajevski kanton	418.542	428.470	102,4
	Kanton 11	81.350	47.678	58,6
Republika Srpska		1.181.702	930.019	78,7

Izvori: Izračuni autora temeljeni na podacima Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH i Fonda zdravstvenog osiguranja RS.

⁹ Zdravstveni tretmani koje pokriva Fond solidarnosti FBiH uključuju, između ostalog, bubrežnu dijalizu, liječenje hepatitisa B i C, radioterapiju oboljelih od raka, HIV, etc.

¹⁰ Napominjemo da Zakon o zdravstvenom osiguranju FBiH propisuje da entitet treba izdvojiti isti iznos sredstava, ali ova odredba nikada nije u potpunosti provedena.

Veliki problem zdravstvenih sistema u Bosni i Hercegovini predstavljaju dugovanja zdravstvenih ustanova - domova zdravlja, čiji osnivači su općine, i bolnica, koje su u vlasništvu entiteta i kantona. Velik dio dugova čine zaostale neisplaćene plaće, porezi i doprinosi zaposlenika, te dugovanja prema dobavljačima. Ukupan registrirani dug zdravstvenog sistema u FBiH krajem 2020. godine je iznosio 438,7 milijuna KM (2,0 procenta BDP-a), a u RS-u je na dan 30. juna 2021. godine iznosio 1.055 milijuna KM (9,5 procenata BDP-a).¹¹ Ovi akumulirani dugovi nisu samo prijetnja održivosti zdravstvenih sistema nego i prepreke provođenju prijeko potrebnih reformi zdravstvenog sektora.

Ovakva situacija zahtijeva hitnu reformu zdravstvenih sistema s ciljem unaprijeđenja učinkovitosti i održivosti sistema, unaprijeđenja kvalitete zdravstvene zaštite, te postizanja univerzalnog pristupa zdravstvenoj zaštiti uz smanjenje iznosa plaćanja iz džepa građana. Oba entiteta do sada su donosila samo ad hoc mjere koje su tretirale pojavne probleme, međutim bez sistemskog pristupa u rješavanju ključnih problema sistema zdravstvene zaštite.

2.3. Naknade za nezaposlene

Javne službe za zapošljavanje dva entiteta i Brčko Distrikta nadležne su za provedbu mjera zapošljavanja, uključujući administriranje novčanih naknada za nezaposlene. Naknade za nezaposlene financiraju se prvenstveno iz doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti, dok se iz državnih grantova i kreditnih sredstava financira većina aktivnih mjera tržišta rada koje se implementiraju prvenstveno kao subvencije za zapošljavanje.

Naknade za nezaposlene uključuju novčane naknade za nezaposlene i uplate doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje. Za većinu nezaposlenih osoba naknade za nezaposlene ne mogu na adekvatan način nadoknaditi gubitak dohotka za vrijeme nezaposlenosti, niti premostiti gubitak dohotka do pronalaska novog zaposlenja. U 2018. godini samo 2,9 procenta od ukupnog broja registriranih nezaposlenih je primalo naknadu za nezaposlene.¹² Ovako nizak obuhvat je posljedica velikog udjela dugotrajno nezaposlenih, čija dužina nezaposlenosti nadmašuje ograničeno vrijeme trajanja naknada za nezaposlene, koje varira od 3 mjeseca do maksimalno 24 mjeseci. Iznos naknada je također nizak. U FBiH naknada za nezaposlene je za sve korisnike ista i iznosi 40 procenata prosječne neto plaće u FBiH. U RS-u visina naknade ovisi o visini plaće prije nezaposlenosti i dužini staža osiguranja. U RS-u iznos novčane naknade za nezaposlene ne može biti niži od 80 procenata minimalne neto plaće.

Nezaposlene osobe registrirane u javnim službama za zapošljavanje mogu koristiti različite aktivne mjere tržišta rada uključujući posredovanje pri zapošljavanju, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju te subvencije za zapošljavanje. Posljednjih godina oba su entiteta povećala izdvajanja za programe zapošljavanja koji su se prvenstveno provodili kao subvencije za zapošljavanje. U 2018. godini rashodi za aktivne mjere iznosili su 0,23 procenta BDP-a, te su po prvi puta premašili rashode na novčane naknade za nezaposlene. Ipak, postojeći finansijski i institucionalni kapaciteti javnih službi za zapošljavanje nisu dovoljni da se nose s razmjerima nezaposlenosti.¹³

¹¹ Podatak uzet iz prijedloga Zakona o finansijskoj konsolidaciji i restrukturiranju javnih zdravstvenih ustanova u FBiH usvojenom od strane Vlade FBiH u februaru 2022. godine. Podatak koji se odnosi na RS je preuzet iz 6yka.com (16.09.2021.).

¹² Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Europe, 2019.

¹³ Primjerice, prema podacima Zavoda za zapošljavanje FBiH, omjer između broja službenika i broja korisnika u javnim službama za zapošljavanje u FBiH u 2019. godini bio je 1 prema 2.023.

2.4. Socijalna pomoć

Nedoprinosna socijalna davanja se financiraju iz budžeta entiteta, kantona i lokalnih zajednica. Naknade socijalne pomoći koje se isplaćuju na temelju imovinskog i dohodovnog cenzusa, kao i socijalne usluge su u velikoj mjeri u nadležnosti lokalnih vlasti. Zakoni na entitetskoj razini za ove naknade i usluge definiraju opći okvir i minimalne standarde, dok lokalne vlasti imaju mogućnost garantiranja proširenih prava. Kao rezultat toga, svaki entitet/kanton/općina ili grad ima svoje propise o socijalnim davanjima, definirajući različite uvjete za ostvarivanje prava i iznose naknada. Općenito, ne postoji učinkovit mehanizam za ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima lokalnih samouprava.¹⁴

U oba entiteta, prioritet imaju boračke kategorije, uključujući ratne vojne invalide, nositelje ratnih odlikovanja, demobilizirane borbe i članove njihovih porodica. Općenito, ratni veterani imaju povoljnije uvjete za ostvarivanje prava i primaju više iznose naknada.¹⁵ Osim toga, kao što je već spomenuto, ratni veterani imaju povoljnije uvjete kod ostvarivanja prava na penziju i prioritet kod korištenja programa za nezaposlene.

Za razliku od naknada za boračke kategorije, naknade socijalna pomoći koje su ciljane prema siromašnim, te koje se isplaćuju na temelju provjere dohotka i imovinskog cenzusa, igraju vrlo ograničenu ulogu. Prema procjenama na temelju Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2015. godine, 807.747 osoba u Bosni i Hercegovini je imala prihode ispod praga rizika od siromaštva, koji je iznosio 204 KM mjesečno. Međutim, u 2020. godini naknade socijalne pomoći na temelju imovinskog i dohodovnog cenzusa primalo je samo 14.571 punoljetna osoba.¹⁶ Štoviše, iznosi ovih davanja (koji variraju između 100 KM i 145 KM za jednočlano domaćinstvo) ispod su praga rizika od siromaštva iz 2015. godine (prema dohotku).

Mnoge studije ukazuju na nejednak tretman korisnika naknada za boračke i ratne kategorije korisnika i naknada socijalne pomoći usmjerenih prema siromašnim domaćinstvima. Ranija studija je pokazala da se boračke naknade uglavnom isplaćuju skupinama s visokim prihodima.¹⁷ Zbog izdašnih davanja, ratne su naknade iznosile 1,5 procenata BDP-a, zauzimajući značajan udio u proračunima entitetskih vlada.¹⁸ Međutim, ove su naknade doprinijele smanjenju stope rizika od siromaštva za samo 1,3 procentna boda. S druge strane, samo 1,9 procenata ukupnog stanovništva i 6,2 procenta u najsiromašnijoj petini stanovništva prima socijalnu pomoć koja se dodjeljuje nakon provjere imovinskog i dohodovnog cenzusa.¹⁹ Osim toga, otprilike samo 34 procenata stanovništva koji su primili neku od socijalnih naknada, bude zahvaljujući ovim primanjima izvučeno iznad granice rizika od siromaštva.²⁰

Ovako velika razlika između boračkih naknada i ostalih naknada socijalne pomoći nameće pitanja o pravičnosti i diskriminirajućem tretmanu građana koji se suočavaju s istim socijalnim rizicima. Neravnoteža u raspodjeli sredstava rezultira neučinkovitošću u ciljanju siromaštva, a time i neučinkovitošću u smanjenju siromaštva.

¹⁴ U FBiH se troškovi naknada za civilne žrtve rata dijele između entiteta i kantona. U RS-u, Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da entitet i lokalne vlasti ravnomjerno dijele troškove financiranja socijalne pomoći koje se isplaćuju na temelju provjere dohotka i imovinskog cenzusa.

¹⁵ U FBiH je u 2018. godini naknada za 100 procentni invaliditet za ratne vojne invalide iznosila 850 KM i 595 KM za civilne žrtve rata, dok je za tkz. neratne invalide iznosila 109,2 KM.

¹⁶ Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, 2021a.

¹⁷ Inicijativa za bolju i humanu inkluziju, 2013.

¹⁸ Primjerice, za financiranje naknada za ratne kategorije u RS-u bilo je potrebno više od 403 milijuna KM, što je 10,6 procenata RS budžeta za 2021.

¹⁹ Svjetska banka, 2020b.

²⁰ Preliminarne procjene autora na temelju Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2015. godine.

2.5. Porodične i dječje naknade

Dva entiteta u Bosni i Hercegovini koriste različite mehanizme financiranja porodičnih i dječjih naknada. U RS-u, porodične i dječje naknade isplaćuju se preko Fonda za dječju zaštitu RS-a, koji je u sistemu socijalnog osiguranja. S druge strane, u FBiH, porodične i dječje naknade pripadaju sistemu nedoprinosnih socijalnih davanja koja se financiraju iz kantonalnih proračuna. U Brčko Distriktu porodične i dječje naknade se financiraju iz proračuna.

U Bosni i Hercegovini porodične i dječje naknade uključuju naknadu plaće za vrijeme porodiljinog dopusta za zaposlene majke; materinski dodatak za nezaposlene porodilje; dječje dodatke; i pomoć za opremu novorođenčadi. Međutim, razina beneficija i uvjeti za ostvarivanje prava se razlikuju između kantona i entiteta, što dovodi do nejednakosti u pristupu ovim naknadama.²¹ Pored navedenih naknada, entiteti i kantoni osiguravaju i neka dodatna prava.²² Na agregatnoj razini, izdaci za porodične i dječje naknade iznosili su samo 0,8 procenta BDP-a, dok je njihov utjecaj na smanjenje stope rizika od siromaštva bio samo 0,4 procentna boda.

Zakon o radu u oba entiteta propisuje plaćeni porodiljni dopust od 12 mjeseci neprekidno. Obzirom na način financiranja naknada, sistem porodičnih i dječjih naknada u FBiH je nepovoljniji u odnosu na sistem RS-oj. U RS-oj, Fond za dječju zaštitu refundira poslodavcima puni iznos naknade plaće koju oni isplaćuju zaposlenicima za vrijeme porodiljskog odsustva. Međutim, u FBiH visina naknade varira između 40 i 80 procenata prethodne plaće ovisno o kantonu i isplaćuje se pod uvjetom da je porodilja imala plaćene doprinose za socijalno osiguranje od najmanje godinu dana (unatoč činjenici da se ove naknade ne financiraju iz doprinosa nego iz kantonalnih budžeta). Nadalje, poznato je da mnoge radnice u FBiH, prvenstveno one koje rade u privatnom sektoru, često ne koriste puni 12-mjesečni porodiljni dopust zbog straha od gubitka posla.

Uzimajući u obzir ove okolnosti, Vlada FBiH je izradila nacrt Zakona o podršci obitelji s djecom. Prvi nacrt ovog zakon predviđa financiranje jedinstvenog iznosa dječjeg doplatka koji bi se financirao od strane entiteta, dok bi kantoni financirali jedinstveni iznos naknade za nezaposlene porodilje. Obje naknade bi se isplaćivale porodicama čiji prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos 20 procenata prosječne plaće. Zakon također predlaže da se naknada plaće za vrijeme porodiljnog dopusta isplaćuje kroz sistem zdravstvenog osiguranja, za što je potrebno uraditi izmjene zakona o zdravstvenom osiguranju u FBiH i kantonima.

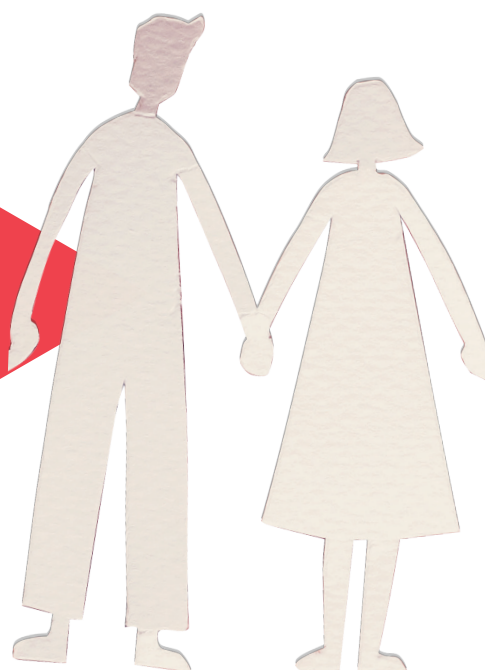
2.6. Socijalne usluge

Socijalne usluge su nerazvijena i nedovoljno financirana grana socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. Ove usluge se osiguravaju preko centara za socijalni rad i drugih ustanova, poput dječjih vrtića i dnevnih centara na razini lokalnih samouprava. Pored usluga predviđenih entitetskim zakonima, lokalne vlasti mogu osigurati dodatne usluge prema utvrđenim potrebama u svojim zajednicama. Međutim, ograničeni finansijski i institucionalni kapaciteti lokalnih samouprava, te veliki nesrazmjer u potrebama urbanih i ruralnih područja, rezultiraju neadekvatnim pružanjem ovih usluga. Neke od ovih sluga pružaju i nevladine organizacije na projektnoj osnovi (uz financiranje stranih donatora), međutim samo je nekoliko lokalnih zajednica ove usluge integriralo u javni sistem.

²¹ U RS-u iznos dodatka za djecu je 46,8 KM za drugo dijete, 93,6 KM za treće dijete i 46,8 KM za četvrto dijete. U Brčko Distriktu dodatak za dijete je iznosio 91 KM u 2020. godini. U FBiH iznos dječjeg dodatka varira između 15 i 50 KM. U većini slučajeva dječji dodatak primaju porodice na temelju provjere prihoda i imovinskog cenzusa.

²² U FBiH naknade uključuju i pomoć za dodatak prehrani za djecu do 6 mjeseci i dojilje. Osim toga, RS osigurava naknadu plaće za roditelje koji rade nepuno radno vrijeme i trebaju brinuti o djeci (za djecu do 3 godine ili djecu s invaliditetom). U 2019. godini, RS je godine uvela i dodatak za roditelje njegovatelje djece kojima je potrebna stalna njega. U FBiH je nedavno uvedena naknada za roditelja njegovatelja.

Kao rezultat nedovoljnog ulaganja u usluge poput vrtića i jaslica, te nepostojanje usluga dugotrajne njege za osobe s invaliditetom i nemoćne starije osobe, ove usluge se uglavnom osiguravaju u porodici, najčešće kroz neplaćeni rad ženskih članova porodice. Međutim, uslijed rapidnog starenja stanovništva očekuje se velika potražnja za uslugama dugotrajne njege starijih osoba.²³ U tom kontekstu, Bosna i Hercegovina se suočava s velikim izazovima da osigura univerzalan pristup osnovnim socijalnim uslugama za sve osobe u potrebi.



²³ Prema Agenciji za statistiku Bosne i Hercegovine (uzimajući u obzir efekte međunarodnih emigracija), predviđa se povećanje udjela starijeg stanovništva u dobi od 65 godina i više sa 16,5 procenata u 2018. na 23,0 procenata u 2030. godini, 26,7 procenata u 2040. godini, a 30,6 procenata u 2050. godini.

► 3. Odgovori sistema socijalne zaštite na pandemiju COVID-19 – ažuriranje za 2021. godinu

Pandemija COVID-19 imala je dubok utjecaj na ekonomiju i tržište rada. Dok se BDP u 2020. godini smanjio za 3,2 procenta, u 2021. godini je zabilježen pozitivan rast. Rast BDP-a u drugom i trećem tromjesečju 2021. iznosio je 12,1 odnosno 8,4 procenta. Unatoč znakovima ekonomskog oporavka, oporavak tržišta rada zaostaje dok pandemija traje. Prema procjenama MOR-a,²⁴ indeks radnih sati u 2020. smanjen je za 7,4 procenta (što odgovara 85.000 radnih mjesta s punim radnim vremenom) u odnosu na polaznu vrijednost prije zadnjeg pred-kriznog tromjesečja, odnosno četvrtog tromjesečja 2019. U 2021. godini, indeks radnih sati je 3,3 procenta ispod razine prije početka krize (što odgovara 37.000 poslova s punim radnim vremenom).

Anketa o radnoj snazi za 2020. godinu procjenjuje da su stope zaposlenosti i nezaposlenosti porasle, dok su u isto vrijeme smanjene stope neaktivnosti. Zabilježeni gubitak radnih mjesta u oba entiteta uglavnom je bio u privatnom sektoru, dok su radna mjesta u javnom sektoru ostala zaštićena. Prema Anketi o radnoj snazi iz trećeg tromjesečja 2021. godine, stopa zaposlenosti i aktivnosti porasla je za 1 procentni bod, a stopa nezaposlenosti smanjena za 1 procentni bod u odnosu na prvi kvartal 2020. godine. U FBiH je istovremeno došlo do smanjenja registrirane zaposlenosti i povećanje registrirane nezaposlenosti u 2020. godini. Iako je u 2021. godini registrirana zaposlenost u FBiH porasla za 1,7 procenata u odnosu na 2020. godinu, registrirana zaposlenost u FBiH još nije dostigla razinu prije pandemije.

Na temelju dostupnih informacija o mjerama koje su donijele entitetske vlade kao odgovor na krizu²⁵ iznosimo sljedeća zapažanja:

► Dvije entitetske vlade i Brčko Distrikt su dale prioritet mjerama zaštite zaposlenosti. Ove mjere su uključivale subvencioniranje doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dohodak zaposlenika, te subvencije minimalnih bruto plaća za stalno zaposlene u privrednim subjektima u privatnom sektoru, koji su bili pogođeni vladinim zatvaranjem i ekonomskom krizom. Za očuvanje radnih mjesta u 2020. godini FBiH je potrošila oko 179,9 milijuna KM, a RS oko 74,8 milijuna KM. Tijekom 2021. godine, oba entiteta su nastavila sa implementacijom mjera zaštite zaposlenosti, mada u manjem obimu.

► Subvencije plaća i doprinosa za socijalno osiguranje s ciljem očuvanja radnih mjesta su osigurale djelomičnu pomoć radnicima i poslodavcima, te ublažile gubitak prihoda fondova socijalnog osiguranja. Međutim, ove mjere su bile ciljane prvenstveno na očuvanje radnih mjesta zaposlenih s punim radnim vremenom u registriranim tvrtkama. S druge strane, neregistrirani zaposlenici i zaposlenici sa ne-standardnim ugovorima (kao što su radnici sa ugovorima o privremenim poslovima ili sa ugovorom o djelu, koji nisu obveznici plaćanja punih doprinosa za socijalno osiguranje) bili su isključeni iz opsega ovih mjera unatoč činjenici da se ove skupine radnika suočavaju s većim rizikom od gubitka posla i prihoda.

²⁴ Vidi ILO 2022.

²⁵ Glavne reference u ovom dijelu su ILO 2021a i Obradović 2021.

► Vlada FBiH i Vlada Brčko Distrikt su dale preporuke da se zaposlenicima koji imaju djecu odobri plaćeni dopust za vrijeme kada vrtići nisu radili, odnosno za vrijeme trajanja škole online. Međutim, ove su preporuke primijenjene samo u javnom sektoru. Vlada RS-a nije donosila nikakve mjere za zaposlene roditelje školske djece. Nedostatak adekvatne podrške za zaposlene roditelje djece niže životne dobi negativno je utjecao na zaposlene roditelje, u većini slučajeva zaposlene majke, koji su na uštrb zaposlenja morali preuzeti odgovornost za brigu o djeci.

► Tijekom pandemije, zdravstvena zaštita za oboljele od COVID-19 bila je osigurana i za stanovništvo bez zdravstvenog osiguranja. RS je već u martu 2020. godine donijela odgovarajuće mjere, dok je Brčko Distrikt Odluku o financiranju zdravstvene zaštite za oboljele od COVID-19 bez zdravstvenog osiguranja donijela tek u novembru 2020. U FBiH, zakonom je osigurana zdravstvena zaštita za cijelo stanovništvo bez obzira na status u osiguranju za razdoblje od marta do juna 2020. Za razdoblje nakon juna 2020, financiranje troškova zdravstvene zaštite neosiguranih osoba oboljelih od COVID-19 bilo je u nadležnosti kantona.

► Osim nekih jednokratnih naknada, entiteti nisu donosili nikakve nove mjere za pomoć pojedincima i porodicama pogođenim pandemijom i ekonomskom krizom. U FBiH, neke su lokalne vlasti povećale iznose naknada za socijalnu pomoć. Međutim, broj isplaćenih naknada socijalne pomoći na temelju imovinskog cenzusa u 2020. godini bio manji nego u 2019. godini.

Učinak mjera koje su donesene kao odgovor na krizu nije u potpunosti evaluiran. Ured za reviziju u FBiH je u junu 2021. godine objavio reviziju učinka Efikasnost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19. Ova revizija je evaluirala mjere za očuvanje zaposlenosti koje su implementirane prema FBiH Zakonu o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica (zvanog "Korona zakon") od marta do decembra 2020. Ključni nalaz ovog izvještaja ukazuje na neučinkovitu provedbu mjera i neadekvatno praćenje i izvještavanje o realizaciji Zakona. Naime, pristup subvencijama plaća u FBiH nije bio osiguran svim pogođenim privrednim subjektima, dok su neki od privrednih subjekata koji su dobili subvencije otpuštali zaposlenike. Nalaz revizije ukazuje da je samo 18,6 procenata planiranog proračuna od 488 milijuna KM u 2020. godini utrošen u ove svrhe. Usto, neke od kritika ukazuju da su vladine subvencije plaća po osnovi minimalnih plaća i minimalnih doprinosa bile poticaj poslodavcima da radnicima isplaćuju minimalne plaće.

Sistemi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini su djelomično ublažili neposredne negativne utjecaje u ranoj fazi pandemije. Međutim, puni učinci ovih mjera još nisu procijenjeni. Ipak, analiza mjera donesenih kao odgovor na pandemiju COVID-19 ukazala je na potrebu daljnjeg širenja obuhvata socijalne zaštite na stanovništvo koje je isključeno ili nedovoljno pokriveno postojećim mehanizmima.

²⁶ Primjerice, jednokratna pomoć isplaćena je svim nezaposlenim osobama na evidenciji zavoda za zapošljavanje u Brčko Distriktu u 2020. godini. Također, jednokratna pomoć penzionerima u RS-u isplaćena je u aprilu 2021. godine, i u FBiH u julu 2021. godine.

²⁷ Ured za reviziju institucija u FBiH 2021.

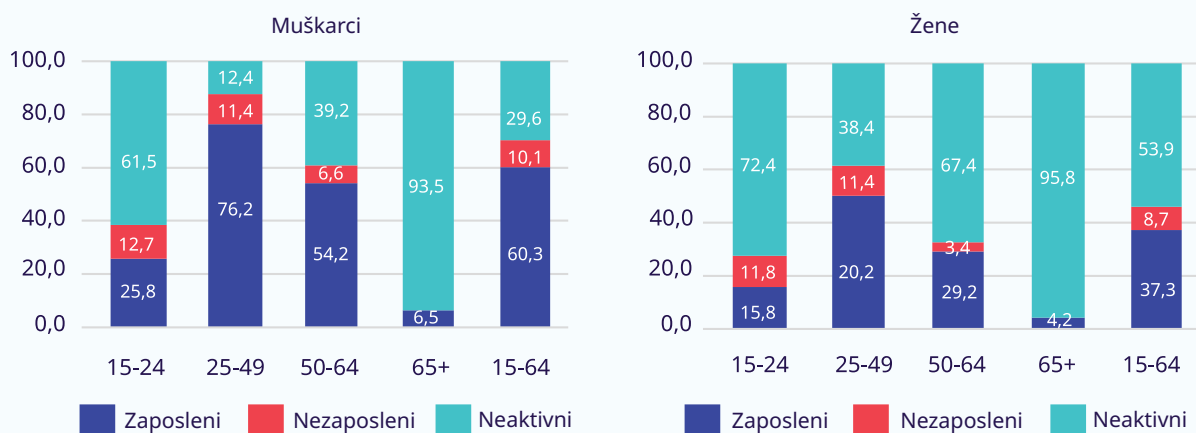
► 4. Kros-sektorska pitanja u socijalnoj zaštiti

4.1. Obuhvat socijalnog osiguranja i uvjeti na tržištu rada

Budući da doprinosi iz radnog odnosa čine glavni izvor prihoda za sisteme socijalnog osiguranja, sama struktura prihoda ovih fondova i njihovo financiranje ovisi prvenstveno o situaciji na tržištu rada i funkcioniranju sistema naplate poreza. Smanjenje radno sposobnog stanovništva, zbog niske stope fertiliteta i trenda iseljavanja, također je pridonijelo smanjenju broja obveznika uplate doprinosa.²⁸

Kao što je prikazano na Slici 4.1, tržište rada u Bosni i Hercegovini karakterizira niska razina participacije radne snage i visoka nezaposlenost. Promatrajući prema dobnim skupinama, mladi u dobi od 15 do 24 godine imaju izuzetno visoke stope nezaposlenosti i neaktivnosti. U primarnoj radnoj dobi između 25 i 45 godina, žene pokazuju značajno visoku neaktivnost i nisku stopu zaposlenosti. Stope participacije u radnoj snazi značajno opadaju za dobnu skupinu od 50-64 godine, uglavnom zbog činjenice da neki od njih imaju pristup penzijama prije 65. godine života.

► Slika 4.1. Status na tržištu rada prema spolu i dobi, 2020



Izvori: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Anketa o radnoj snazi 2020.

Štoviše, raširena praksa neformalnog zapošljavanja i rada na crno u Bosni i Hercegovini povezana je s nepoštivanjem zakonodavstva iz oblasti socijalnog osiguranja. Prema procjenama MOR-a, udio neformalne zaposlenosti u ukupnoj anketnoj zaposlenosti bio je 30,5 procenata (30,9 procenata za muškarce i 29,8 procenata za žene) u 2019. Nadalje, praksa prijavljivanja umanjene osnovice plaće kako bi se platio manji iznos poreza (ova praksa prevladava u privatnom sektoru) ili odgađanje isplate plaća i doprinosa za socijalno osiguranje (što prevladava u državnim tvrtkama) ima negativan utjecaj na socijalne fondove.

²⁸ Prema podacima Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine (uz pretpostavku službene međunarodne migracije), predviđa se smanjenje radno sposobnog stanovništva između 20 i 64 godine za 11,4% do 2030. godine, 20,6% do 2040. godine i 31,8% do 2050. godine.

Procjenjuje se da je iznos nedeklariranih plaća u 2008. godini bio ekvivalentan 10,7 procenata BDP-a.²⁹

Slaba primjena propisa na tržištu rada zamagljuju granice između formalne i neformalne ekonomije, prijavljenog rada i rada na crno, što dovodi od općeg pogoršanja radnih prava i širenja prekarijata, narušavajući održivost sistema socijalnog osiguranja.

Postojeće socijalno i porezno zakonodavstvo isključuje značajan broj radno sposobnog stanovništva iz sistema socijalnog osiguranja. Kao što je prikazano u Tablici 4.1, ukupni trenutni doprinosi za socijalno osiguranje u FBiH iznose 41,5 procenata, a u RS 31,0 procenata na bruto plaće. Pored doprinosa za socijalno osiguranje, oba entiteta obračunavaju i porez na dohodak od 10 procenata. Ovi porezi proizvode visoki porezni klin, koji u kombinaciji sa minimalnim plaćama, odnosno minimalnim pragom oporezivanja, djeluju regresivno posebno na radnike sa niskim dohocima. U kontekstu slabe provedbe propisa o radu, poreznih propisa i propisa o socijalnom osiguranju ovakva porezna politika može stimulirati povećanje neformalnosti.

► Tablica 4.1. Stope doprinosa za socijalno osiguranje u entitetima, 2009 - 2022

	FBiH		RS					
	2009-danas	Predložene izmjene	2009-10	2011-12	2013-17	2018-19	2020-21	Od 2022
Penzijsko i invalidsko osiguranje	23,0%	18,0%	17,0%	18,0%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%
Zdravstveno osiguranje	16,5%	13,5%	11,5%	12,5%	12,0%	12,0%	12,0%	10,2%
Osiguranje za slučaj nezaposlenosti	2,0%	1,0%	0,7%	1,0%	1,0%	0,8%	0,6%	0,6%
Fond za dječju zaštitu RS-a	-	-	1,4%	1,5%	1,5%	1,7%	1,7%	1,7%
Ukupno	41,5%	32,5%	30,6%	33,0%	33,0%	33,0%	32,8%	31,0%

Izvori: Zakoni o doprinosima FBiH i RS (vidi Reference).

Nadalje, Zakon o doprinosima FBiH predviđa da radnici na ugovoru o djelu i sličnim ugovorima plaćaju nižu stopu doprinosa za socijalno osiguranje od ukupno 10 procenata. Zbog nižih poreznih obaveza, poslodavci često zloupotrebljavaju ove vrste ugovora, koristeći ih za radnike u stalnom radnom odnosu. Međutim, zaposleni na ugovoru o djelu u FBiH nemaju nikakva prava iz socijalnog osiguranja na temelju ovih doprinosa. Zakonodavstvo RS-u je drugačije uređeno. Za ugovore o privremenim i povremenim poslovima uplaćuju se puni doprinosi za penzijsko i invalidsko, i zdravstveno osiguranje, dok radnici angažirani preko govora o djelu doprinose samo penzijskom i invalidskom osiguranju prema punoj stopi doprinosa.

²⁹ Hirose i Hetteš 2016.

4.2. Rodna nejednakost u socijalnoj zaštiti

Tržište rada i sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini manifestiraju različite oblike rodne nejednakosti, ne samo u smislu djelotvornog obuhvata porodiljnim naknadama koje trebaju unaprijediti položaj žena na tržište rada. Naime, postoje značajne razlike u obuhvatu socijalnim osiguranjem muškaraca i žena. U Bosni i Hercegovini žene se suočavaju s brojnim preprekama pri ulasku na tržište rada. Njihova kraća ili prekinuta razdoblja uplate doprinosa, u kombinaciji s nižim razinama plaća, rezultiraju ograničenim pristupom i manjim pravima iz socijalnog osiguranja za žene. Kao što je prezentirano u Tablici 4.2, samo 33,8 procenata žena su korisnice starosnih penzija, dok 30,6 procenata žena koristi invalidske penzije. Međutim, žene čine 96,2 procenata korisnika porodičnih penzija. Ovo ukazuje da mnoge žene pravo na penziju ostvare kao uzdržavane članice porodice.

► Tablica 4.2. Broj penzionera u Bosni i Hercegovini prema vrsti penzije i spolu, 2019

	Ukupno	Starosne penzije	Invalidske penzije	Porodične penzije
Ukupno	680.758	432.503	54.088	194.168
Udio muškaraca (u procentima)	48,6	66,2	69,4	3,8
Udio žena (u procentima)	51,4	33,8	30,6	96,2

Izvor: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine 2021b.

Rodne razlike postoje i kod naknada socijalne pomoći. Kao što je već spomenuto, primatelji izdašnih boračkih naknada su prvenstveno muškarci, dok su porodične i dječje naknade koje često pomažu ženama da usklade posao i porodične obaveze neadekvatne kako u pogledu obuhvata tako i u pogledu visine naknada, posebno u FBiH.

Nedovoljna davanja na porodične i dječje naknade (kao što je plaćeni porodiljni dopusti)³⁰ ili nedostupnost socijalnih usluga (kao što jaslice, vrtići i usluge kućne njege) rezultiraju time da su mnoge žene prisiljene obavljati neplaćene kućanske poslove, uključujući poslove brige o djeci, starijim osobama i drugim članovima porodice, u skladu sa tradicionalnom rodnom podjelom porodičnih obaveza. Proširenjem obuhvata porodičnih i dječjih naknada i širenjem socijalnih usluga podržala bi se bolja ravnoteža između plaćenog vanjskog rada i porodičnih obaveza, te omogućilo značajnije uključivanje žena na tržište rada.

³⁰ Nadalje, u oba entiteta, zakoni ne predviđaju očinski dopust. Očevima je dopušteno korištenje dijela porodiljnog dopusta samo uz pristanak majki. Ove odredbe nisu usklađene s Direktivom EU-a o ravnoteži poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi iz 2019. godine.

► 5. Zaključci i preporuke

5.1. Nužnost jačanja sistema socijalne zaštite u kontekstu promjenjivog svijeta rada

U Bosni i Hercegovini doprinosi socijalnog osiguranja imaju dominantnu ulogu u socijalnoj zaštiti. Fondovi penzijskog i zdravstvenog osiguranja među najvećim su financijskim institucijama u zemlji. Kako financiranje ovih sistema sve više postaje ovisno o budžetima, uspostavljanje njihove dugoročne održivosti ključno je za postizanje fiskalne stabilnosti.

Općenito se smatra da sistemi doprinosnih davanja imaju prednost u odnosu na sisteme nedoprinosnih davanja jer su građani spremniji plaćati doprinose za socijalno osiguranje nego poreze zbog percipirane veze između doprinosa i naknada koje primaju. Osim toga, doprinosi na plaće koji se prikupljaju na izvoru od strane poslodavaca omogućuju veliku administrativnu učinkovitost.

Međutim, sistemi socijalnog osiguranja u Bosni i Hercegovini ne koriste u potpunosti ove prednosti. Kao što je već spomenuto, nizak obuhvat socijalnog osiguranja ograničava poreznu bazu iz koje se naplaćuju doprinosi. Dodatno je limitira i praksa ne prijavljivanja stvarnog iznosa plaća. Kada su u pitanju penzijski sistemi, budući da je velik broj penzionera sa najnižim penzijama ostvario prava koja su ispod razine minimalne penzije, dodatni doprinosi za ove korisnike ne bi povećali njihova primanja. Osim toga, nepovoljne stope ovisnosti penzijskih sistema rezultiraju u visokim zakonskim stopama doprinosa. Sve to destimulira zaposlenike i poslodavce da plaćaju doprinose.

U oba entiteta je financiranje penzija integrirano u budžete entitetskih vlada. Usto, sistemi zdravstvenog osiguranja i zdravstvene ustanove imaju velike akumulirane dugove. Kako bi povećali transparentnost i osigurali bolji nadzor nad rashodima socijalnih fondova, entitetske vlade planiraju prenijeti sve fondove socijalnog osiguranja u nadležne državne budžete. Učinak integracije fondova socijalnog osiguranja u državni proračun još nije poznat. Međutim, može se pretpostaviti da bi ovakve mjere imale negativne implikacije na razinu naknada budući da su oba fonda sada podložna općim proračunskim ograničenjima koja neminovno ovise o fiskalnim i političkim prioritetima.

U budućnosti će biti važno osigurati barem minimalnu razinu dohotka i zdravstvene zaštite za sve. Ovaj cilj može biti realiziran učinkovitom kombinacijom univerzalnog zdravstvenog osiguranja, socijalnog osiguranja i ostalih socijalnih davanja. Međutim, kod nedoprinosnih socijalnih davanja prioritet imaju boračke i ratne kategorije korisnika koji primaju izdašne naknade i privilegije. Ostale naknade socijalne pomoći pokrivaju samo mali dio onih koji žive u riziku od siromaštva. Zbog niskog obuhvata i niskih iznosa davanja, utjecaj ovih naknada na smanjenje stope rizika od siromaštva je ograničen. Prema tome, ove naknade ne djeluju kao učinkovita sigurnosna mreža za siromašne. Sistem zdravstvenog osiguranja tek treba postići učinkovitu univerzalnu pokrivenost, uz smanjenje izdataka za zdravstvenu zaštitu koji građani plaćaju iz vlastitog džepa. Nadalje, limitirana potrošnja na porodične i dječje naknade i nedovoljna ponuda socijalnih usluga nameće ženama nerazmjernan udio porodičnih obaveza.

Ova zapažanja naglašavaju potrebu za jačanjem postojećih mehanizama socijalne zaštite uz njihovo prilagođavanje promjenjivom svijetu rada. Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini nalazi se na kritičnom raskršću. Trenutna situacija zahtijeva hitne mjere za očuvanje sistema socijalnog osiguranja i zaustavljanje njegovog daljnjeg urušavanja, te jačanje sistema nedoprinosnih davanja i socijalnih usluga neophodnih za jačanje rodne ravnopravnosti. Pandemija COVID-19 dodatno je naglasila kritičnu važnost ulaganja u socijalnu zaštitu kako bi se osigurala univerzalna zaštita svih građana, kako od sistemskih šokova, tako i od rizika tijekom životnog ciklusa svakog pojedinca. Neulaganje u socijalnu zaštitu dovelo bi zemlju u zamku niskog ljudskog razvoja.

5.2. Preporuke

Na temelju izložene analize potrebno je razmotriti sljedeće preporuke:

Prvo, potrebno je proširiti obuhvat sistema socijalnog osiguranja, posebno fondova penzijskog i invalidskog, i zdravstvenog osiguranja kako bi se povećale naknade i ojačala struktura prihoda ovih fondova. Ovo uključuje njihov povratak u vanbudžetski status ili održavanje postojećeg vanbudžetskog statusa. Smanjenje deficita ovih fondova i njihova dugoročna održivost ovisi o upravljanju tržištem rada.

Kako bi postojeći sistem socijalnog osiguranja djelovao kao učinkovit mehanizam raspodjele dohotka i zdravstvene sigurnosti, potrebno je poduzeti sljedeće mjere:

- povećati udio mladih i žena u radnoj snazi i povećati njihove stope zaposlenosti;
- poboljšati upravljanje tržištem rada putem mjera za suzbijanje neformalne ekonomije, i.e. potaknuti registraciju neformalnih poduzeća i raditi na suzbijanju neprijavljenog rada; i
- proširiti socijalno osiguranje na sve zaposlene, uključujući radnike sa ugovorima o privremenim poslovima i ugovorima o djelu, radnike na digitalnim platformama, kao i samozaposlene radnike.³¹

Ove mjere treba popratiti poreznom reformom s ciljem otklanjanja regresivnih učinaka koje jedinstvene stopa poreza na dohodak imaju na osobe s niskim dohotkom, i jačanjem efektivne porezne osnovice.

Drugo, pored jačanja sistema socijalnog osiguranja, Bosna i Hercegovina trebala osigurati fiskalni prostor³² za otklanjanje postojećih propusta u zaštiti, te osigurati pristup socijalnoj pomoći i socijalne usluge za prioritetne grupe. Treba poduzeti mjere s ciljem:

- postizanja univerzalne zdravstvene zaštite, osiguravajući pristup stanovništvu koje nije u mogućnosti plaćati doprinose;
- proširiti porodične i dječje naknade i socijalne usluge, i razmotriti mogućnost uvođenja usluga dugotrajne njege za osobe starije životne dobi i osobe s invaliditetom;
- kod nedoprinosnih davanja preispitati prioritete financiranja, te postići da ove naknade postanu učinkovitije u prevenciji siromaštva.

Ove mjere će osigurati da sistemi socijalne zaštite postanu bolje izbalansirani u smislu mehanizama financiranja putem socijalnog osiguranja, nedoprinosnih davanja i kroz pružanje osnovnih socijalnih usluga.

Treće, Bosna i Hercegovina, i FBiH-e posebno, trebaju uspostaviti efektivan mehanizam koordinacije između različitih razina vlasti odgovornih za socijalne politike i socijalnu zaštitu. Osim toga, više razine vlasti (tj. država nad entitetima i Distriktom Brčko, te entitet nad nižim razinama vlasti) trebale bi osigurati učinkovit nadzor i uspostaviti mehanizme praćenja kako bi se poboljšala usklađenost politike i upravljačka odgovornost.

³¹ Za više informacija pogledajte ILO 2021c.

³² Tehnički vodič za analizu fiskalnog prostora, koji su izradili ILO, UNICEF i UNWOMEN (Ortiz et. al. 2019.), identificirao je osam opcija financiranja: (i) preraspodjela javnih rashoda; (ii) povećanje poreznih prihoda; (iii) proširenje socijalnog osiguranja i prihoda od doprinosa; (iv) lobiranje za pomoć i transfere; (v) uklanjanje nezakonitih finansijskih tokova; (vi) korištenje fiskalnih i deviznih rezervi; (vii) upravljanje dugom: zaduživanje ili restrukturiranje postojećeg duga; i, (viii) usvajanje prilagodljivijeg makroekonomskog okvira. Svaka bi država trebala iskoristiti sve moguće opcije za stvaranje fiskalnog prostora, te usvojiti optimalnu kombinaciju javnih politika za zapošljavanje i socijalnu zaštitu.

Konačno, vođenje reformskog procesa podrazumijeva uspostavljanje demokratskog procesa kreiranja politike putem tripartitnog i socijalnog dijaloga. U Bosni i Hercegovini, rasprave o reformama socijalne zaštite često se blokiraju zbog složenih i suprotstavljenih interesa različitih aktera. Također, procesu kreiranja politike često nedostaje transparentnost i istinska uključenost aktera. Međutim, samo se kroz dugoročnu predanost i kontinuirane napore svih dionika, može unaprijediti reformska agenda i vratiti povjerenje javnosti u sisteme socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini.

Važno je da svi ključni akteri u Bosni i Hercegovini – vlasti na svim razinama, sindikati i poslodavci – razviju jasnu viziju budućeg sistema socijalne zaštite, te da se osigura politička volja neophodna za izgradnju univerzalnog, sveobuhvatnog, primjerenog, održivog i dobro funkcionirajućeg sistema socijalne zaštite. Ovo uključuje uspostavljanje solidne donje granice socijalne zaštite.

U skladu s ovim preporukama, Međunarodna organizacija rada, u suradnji s Timom Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini, spremna je dodatno pomoći Bosni i Hercegovini da odgovori na ovaj hitan poziv na djelovanje.

► Reference

Internetske stranice nacionalnih i međunarodnih institucija

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine	https://bhas.gov.ba
Federalni zavod za statistiku	http://fzs.ba
Zavod za zapošljavanje FBiH	https://www.fzzz.ba
Fond PIO/MIO FBiH	https://www.fzmiopio.ba
Fond zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH	http://www.zzofbih.ba
Zavod za statistiku RS	https://www.rzs.rs.ba
Zavod za zapošljavanje RS	http://www.zzrs.org
Fond PIO RS	https://www.fondpiors.org
Fond zdravstvenog osiguranja RS	https://www.zdravstvo-srpske.org
Fond za dječju zaštitu RS	http://www.jfdz.org/sr
Fond zdravstvenog osiguranja BD	https://fzobrcko.ba
Zavod za zapošljavanje BD	https://zzzbrcko.org
Međunarodna organizacija rada	https://www.ilo.org
Statistički ured Europske unije (Eurostat)	https://ec.europa.eu/eurostat
UN-ovi ciljevi održivog razvoja (SDG)	https://sdgs.un.org/goals

Glavni zakoni

Federacija Bosne i Hercegovine

Zakon o načelima socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom, Službene novine FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16, 40/18.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službene novine FBiH, br. 46/10 i 75/13.

Zakon o zdravstvenom osiguranju, Službene novine FBiH, br. 30/97, 70/08, 48/11 i 36/18.

Zakon o radu, Službene novine FBiH, br. 26/16 i 89/18.

Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Službene novine FBiH, br. 13/18 i 90/21.

Zakon o doprinosima, Službeni glasnik BiH, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16 i 34/18.

Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, Službene novine FBiH, broj 28/20

Uredba o interventnim mjerama za podršku pogođenim poslovnim sektorima u FBiH u kontekstu pandemije COVID-19, Službeni glasnik BiH, broj 74/20.

Zakon o roditeljima njegovateljima, Službene novine FBiH, broj 75/21.

Odluka o osnovnom paketu prava iz zdravstvene zaštite, Službene novine FBiH, 21/2009.

Republika Srpska

Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 37/12, 90/16, 94/19 i 42/20.

Zakon o dječjoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 114/17, 122/18 i 122/19.

Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 1/16 i 66/18.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 134/11, 82/13 i 103/15.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 106/09 i 44/15.

Zakon o zdravstvenom osiguranju, Službeni glasnik RS, broj 19/00, 51/01, 70/01, 51/04, 17/08, 01/09, 106/09, 110/16, 94/19 i 44/20.

Zakon o doprinosima, Službeni glasnik RS, br. 114/17, 112/19 i 13/21.

Zakon o doprinosima, Službeni glasnik RS, br. 51/01, 96/03, 128/06, 120/08 i 5/11.

Zakon o doprinosima, Službeni glasnik RS, broj 116/12.

Zakon o doprinosima, Službeni glasnik RS, broj 92/202.

Brčko Distrikt

Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD, br. 04/04, 19/07, 02/08, 21/18 i 32/19.

Zakon o dječjoj zaštiti Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD, br. 18/20 – ažuriran tekst, 29/20, 41/20 i 13/21.

Zakon o zdravstvenom osiguranju Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD, broj 19/20 – pročišćeni tekst.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD, broj 52/2018 – pročišćeni tekst, 34/19 i 16/20.

Zakon o radu Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD, br. 34/19, 2/21 i 6/21.

Međunarodni standardi koji se odnose na socijalnu zaštitu (dostupno od ILO NORMLEX)

Konvencija o minimalnim standardima socijalne sigurnosti, 1952. (br. 102).

Konvencija o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti, 1964. (br. 121).

Preporuka o sigurnosti prihoda, 1944. (br. 67).

Preporuka o podovima socijalne zaštite, 2012. (br. 202).

Preporuka o prijelazu s neformalne na formalnu ekonomiju, 2015. (br. 204).

Publikacije

Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, 2021. "Tabelarni pregled registrirane nezaposlenosti". <http://www.arz.gov.ba/statistika/tabelarno/default.aspx?id=266&langTag=en-US>

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. 2018. *Anketa o potrošnji kućanstava 2015*. https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2018/CIS_01_2015_Y1_0_HR.pdf

———. 2020. *Projekcije stanovništva 2020-2070 u Bosni i Hercegovini*. <https://bhas.gov.ba/News/Read/42>

———. 2021a. "Socijalna zaštita 2015-2020". Tematski bilten, TB 07. https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2021/SOC_00_2020_TB_1_BS.pdf

———. 2021b. "Demografija i socijalna statistika, Europski sistem integrirane statistike socijalne zaštite". ESSPROS, broj 1. https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopstenja/2021/SOC_02_2019_Y1_1_BS.pdf

———. 2021c. "Prvo priopćenje, Ekonomska statistika, Bruto domaći proizvod prema rashodovnom pristupu, tromjesečni podaci". Broj 4. https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopstenja/2021/NAC_04_2021_Q2_0_HR.pdf

———. 2021d. Prvo priopćenje, "Ekonomska statistika, bruto domaći proizvod prema rashodovnom pristupu, tromjesečni podaci". Broj 3. https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopstenja/2021/NAC_04_2021_Q3_0_HR.pdf

Ured za reviziju institucija u FBiH . 2021. Efikasnost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19. <https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/06/Efikasnost-planiranja-i-realizacije-mjera-za-ublazavanje-ekonomskih-posljedica-pandemije-COVID-19.pdf>

Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Europe, Statistički bilten broj 9, Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2019. <https://www.docdroid.net/qvBC3jr/statisticki-bilten-br-9-cpessec-finalno-converted-pdf>

Zavod za zapošljavanje FBiH. 2021. *Izvještaj o radu Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2020. godinu*. Sarajevo, mart 2021. <https://www.fzzz.ba/ID:S-27>

Vlada Federacije BiH. februar 2022. Prijedlog zakona o finansijskoj konsolidaciji i restrukturiranju javnih zdravstvenih ustanova u Federaciji Bosne i Hercegovine. <https://docs.google.com/document/d/18LKC06aUZIISC1RpdZFvhl6BIhBhiuN3/edit>

Vlada Federacije BiH. 2020. Strategija razvoja Federacije Bosne i Hercegovine 2021. – 2027. Sarajevo, decembar 2020.

Zavod za zdravstveno osiguranje i reosiguranje FBiH. 2018. Obračun sredstava u zdravstvu u Federaciji BiH za 2017. godinu. Sarajevo, juli 2018.

Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata. 2021. Informacija o implementaciji zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalidske zaštite za razdoblje siječanj – ožujak 2021. godine. Sarajevo, juni 2021.

Hirose, Kenichi i Miloslav Hetteš. 2016. *Extending Social Security to the Informal Economy. Evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova*. Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. Budapest.

Inicijativa za bolju i humanu inkluziju. 2013. Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH, Što funkcioniра, a šta ne (I). https://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Budžetske_novcane_naknade_u_BiH.pdf

ILO. 2021a. *Assessment of the Social Security Responses to COVID-19: Lessons from the Western Balkans and Eastern Europe during the first stage of the pandemic*; ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. Budapest.

———. 2021b. *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf.

———. 2021c. *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*.

<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>.

———. 2022. Working hours lost due to the COVID-19 crisis – ILO modelled estimates (%). Last updated on 1 February 2022. <https://ilostat.ilo.org/data/>

Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine. 2021. Tabularni pregled registriane nezaposlenosti. <http://www.arz.gov.ba/statistika/tabelarno/default.aspx?id=266&langTag=en-US>

Obradović, Nikolina. 2021. "ESPN Thematic Report: Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis, Bosnia and Herzegovina". European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T., Urban, E. 2019. *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. International Labour Organization.

https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_727261/lang-en/index.htm

Vlada RS. 2021. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2022–2024 . godine. Banja Luka, decembar 2021.

Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS. 2021. Analiza stanje u obalasti boračko-invalidske zaštite. Banja Luka, mart 2021.

World Bank. 2020a. Bosnia and Herzegovina systematic country diagnostic update.

———. 2020b. "Project Appraisal Document on a proposed loan to Bosnia and Herzegovina for a Bosnia and Herzegovina Emergency COVID-19 Project".

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/724551589404211773/pdf/Bosnia-and-Herzegovina-Emergency-COVID-19-Project.pdf>

6yka.com (16.09.2021.). Dugovi u zdravstvu Republike Srpske preko milijardu maraka.

https://6yka.com/novosti/dugovi-u-zdravstvu-republike-srpske-preko-milijardu-maraka?fbclid=IwAR2qDSkh8wHF0hH8rA9o-67dEqmbdTMAK989Dt_h4jxAkTC4CCbgvFIanjo

ilo.org/budapest

Međunarodna organizacija rada
Ured za Centralnu i Istočnu Evropu
Mozsar Utca 14
Budapest H-1066
Mađarska

 facebook.com/ilocentraleasterneurope

 @ILO

 ILOTV