

► Bilješka o politici

Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini: izazovi i ključna pitanja

1. Uvod

Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini suočava se s ogromnim izazovima koji proizilaze iz nedovoljnog ulaganja u sistem s ciljem širenja obuhvata socijalne zaštite, povećanja efektivnosti u raspodjeli sredstava i smanjenja nejednakosti, uključujući smanjenje rodne nejednakosti. Pandemija COVID-19 dodatno je naglasila važnost izgradnje sveobuhvatnog i otpornog sistema socijalne zaštite.

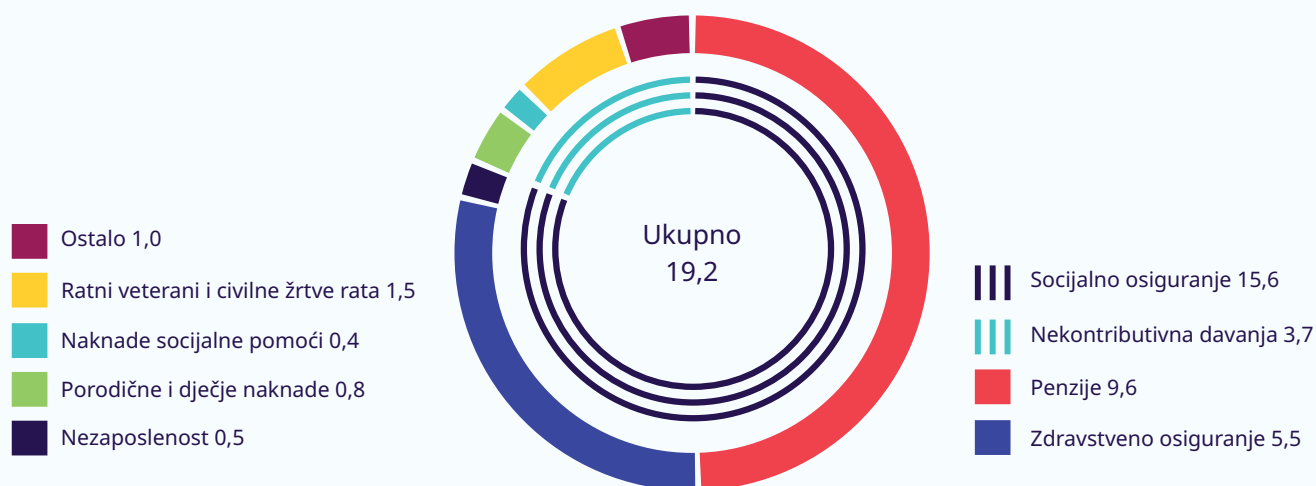
Ova bilješka o politici sažima ključne izazove sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini s aspekta financiranja i daje preporuke za djelovanje. Bilješka se temelji na izvještaju: *Izazovi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini: obuhvat, adekvatnost, rashodi i financiranje*, ILO Ured za centralnu i istočnu Evropu, 2022.

2. Izazovi sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

► Ukupna potrošnja na socijalnu zaštitu je niska. Većina ove potrošnje se realizira kroz socijalno osiguranje, koje uključuje mali broj stanovnika.

Bosna i Hercegovina je u 2019. godini potrošila 19,2 procenta BDP-a na socijalnu zaštitu, što je samo dvije trećine prosjeka EU-e od 28 procenata i općenito niže od potrošnje drugih zemalja Zapadnog Balkana (Slika 1.). Više od 80 procenata ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu odnosi se na socijalno osiguranje. Međutim, samo 33,5 procenta stanovništva radne životne dobi, od 15 do 64 godina starosti, doprinosi sistemu socijalnog osiguranja na temelju radnog odnosa. Značajan broj radno sposobnog stanovništva nije obuhvaćen socijalnim osiguranjem zbog rada u neformalnoj ekonomiji, dugotrajne nezaposlenosti i nesudjelovanja na tržištu rada.

► Slika 1. Potrošnja na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini kao procenat BDP-a, 2019



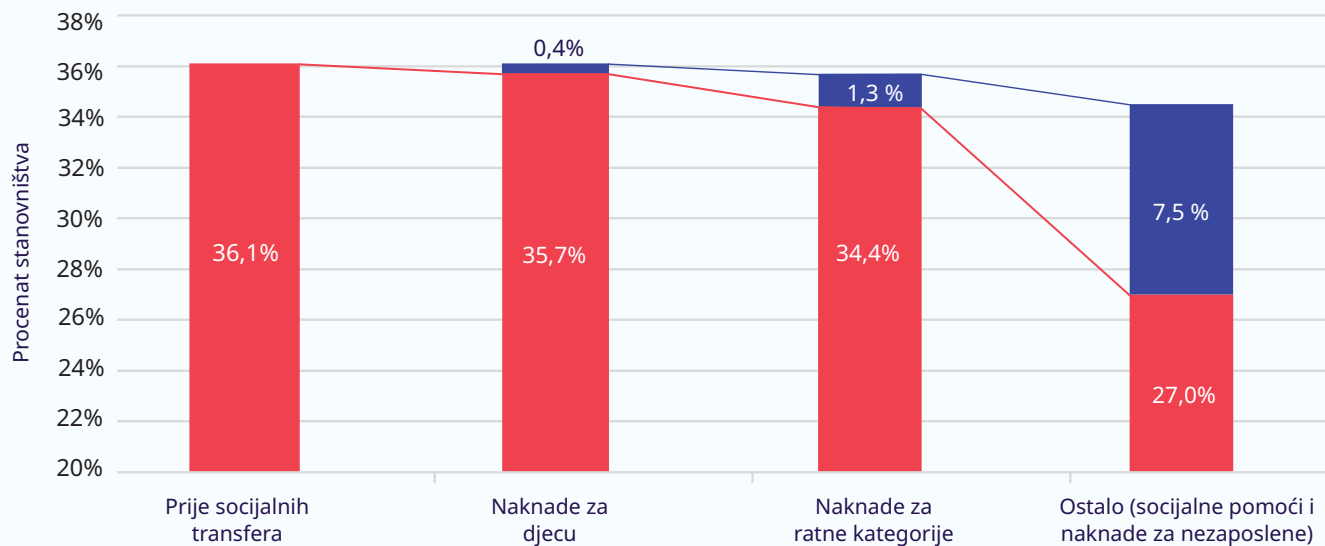
► Nedoprinosna socijalna davanja su najvećim dijelom usmjerena na boračke naknade, dok su naknade i usluge za ostale korisnike nedostatne. Neravnoteža u raspodjeli sredstava čini ove naknade neefektivnim s aspekta smanjenja siromaštva i produbljuje nejednakosti, uključujući rodne nejednakosti.

Nedoprinosna socijalna davanja, koja se financiraju iz proračunskih sredstava, čine manje od 20 procenata ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu. Najveći udio ovih transfera je usmjeren prema kategorijama korisnika čiji je status vezan za rat. Ove statusne kategorije imaju veći obim prava i izdašnije naknade u odnosu na druge korisnike socijalnih davanja. Naime, dječje i porodične naknade, naknade socijalne pomoći, kao i socijalne usluge karakterizira nizak obuhvat i niska razina davanja.

► Naknade socijalne zaštite doprinose smanjenju siromaštva, ali njihov se utjecaj značajno razlikuje ovisno od vrste naknada.

Sve naknade socijalne zaštite, osim penzija, doprinjele su smanjenju stope rizika od siromaštva za 9,2 procentna boda. Kada bi u obzir uzeli i penzije, učinak na smanjenje siromaštva bio bi značajno veći. Unatoč činjenici da naknade za ratne kategorije čine relativno velik udio u rashodima socijalne zaštite, njihov doprinos na smanjenje stope rizika od siromaštva je samo 1,3 procentna boda. Naknade za djecu doprinjele su smanjenju stope rizika od siromaštva za samo 0,4 procentna boda. Ostali socijalni transferi, uglavnom naknade socijalne pomoći koje se isplaćuju na temelju imovinskog i dohodovnog cenzusa i naknade za nezaposlene, pridonijeli su smanjenju stope rizika od siromaštva za 7,5 procentna boda (Slika 2.).

► Slika 2. Utjecaj socijalnih transfera (bez penzija) na smanjenje stope rizika od siromaštva, preliminarne procjene bazirane na Anketi o potrošnji domaćinstava, 2015



Napomena:
Procenti dati u stubcima možda ne daju precizne iznose zbog zaokruživanja.

► Fragmentirani i decentralizirani sistem socijalne zaštite bez učinkovitog mehanizma koordinacije je neučinkovit i proizvodi nejednakosti.

Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini izrazito je fragmentiran i decentraliziran, posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine (Tabela 1).

Ovako podijeljena struktura uzrokuje neučinkovitost administracije, ograničava mogućnosti udruživanja rizika, i proizvodi različite oblike nejednakosti među korisnicima.

► Tabela 1. Institucije sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

	Federacija BiH	Republika Srpska	Brčko Distrikt	Bosna i Hercegovina
Fondovi penzijskog i invalidskog osiguranja	1	1	0*	2
Fondovi zdravstvenog osiguranja	11	1	1	13
Javne službe za zapošljavanje	11	1	1	13
Socijalna davanja i usluge**	Entitetska, kantonalna i općinska razina	Entitetska i opštinska razina	Vlada Brčko Distrikta (Odjel za zdravstvo i ostale usluge)	-

Napomene:

* Brčko distrikt nema fond penzijskog i invalidskog osiguranja. Zaposlenici u Brčko distriktu mogu birati osiguranje kod jednog od dva entitetska fonda.

** BiH ima ukupno 93 centra za socijalni rad, i 28 službi za socijalnu zaštitu pri općinama.

► Tržište rada i sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini karakteriziraju različiti oblici rodne nejednakosti.

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, rezultiraju ograničenim pristupom i manjim pravima iz socijalnog osiguranja za žene. Mnoge žene prava iz penzijskog osiguranja ostvare samo kao uzdržavane članice porodice.

Korisnici izdašnih boračkih naknada su prvenstveno muškarci, dok dječje i porodične naknade, koje uglavnom primaju žene, su neadekvatne s aspekta obuhvata i visine naknada. Usto, način financiranja porodičnog dopusta u FBiH ne olakšava ženama sudjelovanje na tržištu rada, niti omogućava usklađivanje radnih i porodičnih obaveza. Što više, nedovoljno osigurane socijalne usluge, kao što su usluge obrazovanja i skrbi u ranom djetinjstvu, dugotrajna njega za osobe s invaliditetom i nemoćne starije osobe, nameće ženama nesrazmjerno breme porodičnih obaveza kroz neformalni neplaćeni rad.

► Sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini djelomično je ublažio negativan utjecaj pandemije COVID-19, ali je otkrio njegove nedostatke.

Kao odgovor na zdravstvenu i ekonomsku krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19, nadležne razine vlasti su donijele različite mjere. Prioritet je dat mjerama za očuvanje radnih mjesta koje su djelomično pomogle radnike i poslodavce, i ublažile pad prihoda fondova socijalnog osiguranja. Međutim, ove su mjere obuhvatile samo stalno zaposlene u registriranim preduzećima. Zaposlenici koji rade na crno, kao i zaposlenici sa ne-standardnim ugovorima o radu (kao što su ugovori za privremene poslove ili ugovori o djelu, koji ne podliježu obvezi plaćanja punih doprinosa za socijalo osiguranje) bili su isključeni iz opsega ovih mjera unatoč činjenici da ove grupe radnika imaju veći rizik od gubitka posla i gubitka prihoda.

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

3. Izazovi pojedinačnih programa socijalne zaštite

- Entitetski sistemi penzijskog i invalidskog osiguranja imaju nepovoljne stope ovisnosti, što je posljedica relativno visokog broja korisnika penzija, i niske pokrivenosti radno sposobnog stanovništva penzijskim osiguranjem. Raširena neformalna zaposlenost i siva ekonomija derogiraju sistem kroz ne plaćanje doprinosa. Kao rezultat toga, jednog penzionera u FBiH financiraju 1,22 zaposlena radnika i 1,17 zaposlena radnika u RS. Ovako nepovoljan odnos između uplatioca doprinosa i penzionera rezultira visokim zakonskim stopama doprinosa, što opet može doprinijeti širenju neformalnosti i rada na crno. Što više, ovako niske stope ovisnosti imaju za posljedicu nisku razinu prosječnih penzija, koje jedva zadovoljavaju minimalne standarde socijalne sigurnosti, i gdje značajan broj penzionera prima samo minimalnu penziju. Uslijed nemogućnosti osiguravanja dovoljnih prihoda od doprinosa prema sadašnjim stopama doprinosa, oba entiteta su financiranje fondova penzijskog osiguranja prenijela na entitetski budžet. Time su oba fonda penzijskog osiguranja postala podložna općim budžetskim ograničenjima koja ovise o političkim i fiskalnim prioritetima u datoj godini.
- Više od 85 procenata stanovništva pokriveno je zdravstvenim osiguranjem, ali je efektivna pokrivenost znatno manja zbog neprenosivosti osiguranja između fondova i strogih uvjeta koji zahtijevaju redovnu uplatu doprinosa. Promatrajući ukupnu potrošnju na zdravstvo, skoro 30 procenata zdravstvenih izdataka u BiH se financira putem direktnih plaćanja iz džepa građana. Ovako visoka razina plaćanja iz džepa građana predstavlja finansijski teret i prepreku u pristupu zdravstvenoj zaštiti, posebno za domaćinstva sa niskim primanjima. Osim toga, dug akumuliran od strane zdravstvenih ustanova predstavlja ogroman problem za zdravstvene sisteme i prepreku poboljšanju njihove učinkovitosti i održivosti.
- Naknade za nezaposlene koji se osiguravanju preko sistema 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 sistemi osiguranja za nezaposlenost zadnjih godina povećali izdvajanja za aktivne mjere, postojeći finansijski i institucionalni kapaciteti javnih službi za zapošljavanje nisu dovoljni da se nose sa razmjerima nezaposlenosti.
- Vezano za socijalne naknade koje se financiraju iz budžeta, one su prioritetno usmjerene prema ratnim kategorijama, koje uz to imaju i povlaštenu tretman u pogledu penzija i prava za nezaposlene. Naknade za ratne kategorije čine 1,5 procenta 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 svega 6,2 procenta najsiromašnije petine stanovništva. Zbog neadekvatnih iznosa davanja, naknade socijalne pomoći 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 dječje i porodične naknade iznosili su samo 0,8 procenta 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 onemoćale 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 lokalnih samouprava, te veliki nesrazmjer u potrebama između urbanih i ruralnih područja, rezultiraju neadekvatnim osiguravanjem ovih usluga.

4. Ključne poruke - Nužnost jačanja sistema socijalne zaštite u kontekstu promjenljivog svijeta rada

Sistemi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini nalaze se na kritičnom raskršću. Trenutna situacija zahtijeva poduzimanje hitnih mjera kojim bi se zaustavilo daljnje urušavanje sistema socijalnog osiguranja, te donošenje mjera za jačanje naknada socijalne pomoći i socijalnih usluga kako bi se unaprijedila rodna ravnopravnost. 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.

Potrebno je u obzir uzeti sljedeće preporuke.

► Vezano za sisteme socijalnog osiguranja, posebno fondove penzijskog i zdravstvenog osiguranja, potrebno je raditi na proširenju obuhvata kako bi se poboljšala razina naknada i ojačala struktura prihoda. Ovo uključuje vraćanje ili održavanje postojećeg vanbudžetskog status ovih fondova.

Kako bi postojeći sistem socijalnog osiguranja djelovao kao ključni sistem 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. potaknuti 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 koje jedinstvene stopa poreza na dohodak imaju na osobe s niskim dohtkom, i jačanjem 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 univerzalna pokrivenost zdravstvenom zaštitom, uzimajući u obzir ograničene mogućnosti plaćanja stanovništva sa 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 pružanjem 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 djelovanje.

ilo.org/budapest

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

 facebook.com/ilocentraleasterneurope

 @ILO

 ILOTV