



REFORMA PENZIJSKOG I INVALIDSKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Amna Brljak, BA
Mr. sc Zenaida Varupa
Martina Križanović, MA
Azra Zaimović, MA dipl.ing.
Internacionalni univerzitet Travnik
e-mail: amna.brljak@iu-travnik.com

Sažetak: Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja Bosne i Hercegovine uređen je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, a na nivou entiteta. Ovaj Zakon predstavlja početak izmjene penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini. Spomenutim zakonom i njegovim izmjenama, izvršena je značajna reforma i ograničenje prava u penzijskom i invalidskom osiguranju.

Svaki reformski proces je dugotrajan, složen i sveobuhvatan proces koji zahtijeva aktivno uključivanje svih relevantnih interesnih grupa, te opći društveni konsenzus kao veoma važan preduvjet za uspješno provođenje iste.

Penzijski fondovi u BiH nalaze se u prilično teškoj situaciji. Penzije već godinama do svojih korisnika ne stižu svakog prvog dana u mjesecu. Penzionisanje kao način rješavanja socijalnih pitanja prijeti potpunim kolapsom sistema penzijskog osiguranja. Izgradnja stabilnog penzijskog sistema ne tiče se samo sadašnjih uživaoca penzijskih prava, već i svih osoba koje će to pravo steći za deset, dvadeset godina.

Kako bi se zadovoljio širok krug interesnih grupa na koje se ovo pitanje odnosi, trebalo bi se rješavanju ovog problema pristupiti veoma odgovorno. Definisanje budućeg optimalnog modela penzionog sistema u BiH nije lako s obzirom na niz ograničenja koja su rezultat globalne ekonomske krize, ali i složenog ekonomskog i političko-teritorijalnog uređenja BiH. Brojni problemi se negativno odražavaju na penzijski sistem svih zemalja, pa tako i na sistem penzijskog osiguranja Bosne i Hercegovine. Među najistaknutijim problemima nalaze se nepovoljan omjer osiguranika i penzionera, što je rezultat „sive ekonomije“ i velikog broja nezaposlenih radno aktivnih osoba.

Jedno od mogućih rješenja ovih problema bi bilo uvođenje novog modela penzijskog osiguranja-sistema sa tri stuba.

Ključne riječi: sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, siva ekonomija, pay as you go sistem, individualna kapitalizirana štednja

REFORM OF PENSION AND DISABILITY SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: The system of pension and disability insurance of Bosnia and Herzegovina is regulated on the entity level by the Law on Pension and Disability Insurance. This Law



represents initial amendments of pension and disability insurance in Bosnia and Herzegovina. This Law and its amendments, carried out a significant reform and restriction of the pension and disability insurance right.

Any reform is long-term, complex and comprehensive process that requires active involvement of all relevant stakeholders, and general social consensus as an important prerequisite for the successful implementation of the same.

Pension funds in BiH are in a quite difficult situation. Pensions for years do not arrive to its users on the first day of the month. There is tendency of pension system collapse of it used for solving social issues. Creation of stable pension system is not a concern of only current users of pension rights but also those who will gain that right in ten or twenty years.

Solving this problem should be approached responsibly in order to satisfy a wide range of interest groups. Defining the future optimal model of the pension system in BiH is not easy due to a many restrictions that resulted from global economic crisis, and a complex economic and political-territorial organization of BiH.

Many problems have a negative impact on the pension system of all countries, including Bosnia and Herzegovina. Among the most prominent problems are unfavorable ratio of insured persons and pensioners, as a result of the "gray economy " and a large number of unemployed but active labour force.

One of possible solution for these problems would be introducing a new model of pension - insurance system with three pillars.

Key words: system of pension and disability insurance, gray economy, pay as you go system, individual capitalized savings.

UVOD

Penziono osiguranje je institucionaliziran oblik štednje, gdje pojedinac uplaćuje doprinose za vrijeme radnog vijeka, da bi po prestanku radnog odnosa stekao pravo na naknadu po osnovu penzijskog osiguranja. Cilj svakog pojedinca je da u toj životnoj dobi bude ekonomski obezbjeđen, tj. da sebi i porodici obezbjedi određeni stepen ekonomske sigurnosti. Mogućnost nedostatka sredstava za normalan život u starijoj životnoj dobi je ozbiljan problem. Iz tog razloga, neophodno je analizirati stanje u ekonomiji jedne zemlje, kao i probleme postojećeg sistema penzijskog osiguranja, kako bi se došlo do adekvatnog rješenja datih problema.

Prvi oblici penzijskog osiguranja na prostoru Bosne i Hercegovine pojavljuju se krajem devetnaestog vijeka. Danas, sistem penzijskog osiguranja se reguliše Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Inače, rad penzijskih fondova regulisan je na entitetskom nivou. Pomenuti zakon predstavlja i početak reforme penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini.



U ovom radu, analizirat ćemo opće stanje i probleme u funkcionisanju sistema penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini. Na osnovu takve analize, vidjet ćemo da se postojeći sistem suočava sa brojnim poteškoćama, te je neophodna skora reforma istog.

1. PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE U BIH

Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini ima sličnu ulogu kao i u drugim zemljama, a to je obezbjeđenje starosnih, invalidskih i porodičnih penzija.

Zasnovan je na pay-as-you-go principu finansiranja koji podrazumijeva međugeneracijsku solidarnost, odnosno plaćanje doprinosa na plate zaposlenih u fond iz kojeg se isplaćuju tekuće obaveze.²¹⁸

Za vrijeme rata sistem je ostao bez izvora finansiranja zbog prestanka uplate doprinosa od strane osiguranika, a pretrpio je i značajne gubitke na imovini. Navedeni gubici, uz kompleksnost funkcionisanja fondova čiji je rad regulisan na entitetskom nivou, uticao je na buduće funkcionisanje sistema.

2. PROBLEMI U FUNKCIONISANJU SISTEMA PENZIJSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA

Ekonomsku situaciju u BiH karakterišu nizak bruto domaći proizvod, visoka stopa nezaposlenosti, visok trgovinski deficit kao i visok stepen neformalne ekonomske aktivnosti. Najistaknutiji globalni problemi koji se veoma negativno odražavaju na stabilnost sistema penzionog osiguranja mogli bi se klasificirati na sljedeći način:

- u svim zemljama svijeta prosječni životni vijek stalno se produžava, što stvara velik pritisak na penzione fondove i nerazvijenih i visokorazvijenih zemalja;
- omjer broja osiguranika i penzionera konstantno se smanjuje na štetu osiguranika. Naravno, od zemlje do zemlje ova je situacija različita, ali u gotovo svim zemljama svijeta stopa rasta broja penzionera ima rastući trend u odnosu na stopu rasta novozaposlenih osiguranika, s tim što je u Bosni i Hercegovini (u oba entiteta) taj proces naročito izražen u posljednjih desetak godina.

Ovim globalnim problemima treba dodati i naše brojne specifičnosti među kojima se izdvajaju sljedeće:

- visok nivo tzv. “sive ekonomije” u BiH mjeren nedovoljnim obuhvatom registracije u sistemu svih radno aktivnih osoba. Procjenjuje se da čak 35 % zaposlenih osoba radi u neformalnoj ekonomiji, što je pogubno za stabilnost penzionog sistema koji počiva na načelima međugeneracijske solidarnosti;

²¹⁸ Kozarević, S. „Rizik menadžment i osiguranje“, Tuzla 2010.



- velik procenat nezaposlenih radno aktivnih osoba svih profila zanimanja, što je dobrim dijelom produkt neusklađenosti obrazovnih sistema i potreba tržišta rada, koje rezultiraju “armijom nezaposlenih mladih osoba”;
- generalno nizak nivo ekonomske aktivnosti koja bi pospješila produktivno zapošljavanje i ubrzala razvoj finansijskog tržišta na ovim prostorima. Naravno, ovo rezultira niskim nivoom GDP-a, veoma izraženim debalansom u pokrivenosti uvoza izvozom i drugim ekonomskim pokazateljima.²¹⁹

Vidimo da sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini nailazi na mnoštvo poteškoća u funkcionisanju, što dovodi u pitanje održivost istog. U nastavku ćemo sagledati ove probleme sa demografskog i ekonomskog aspekta. Ako posmatramo probleme funkcionisanja sistema penzijskog i invalidskog osiguranja sa demografskog aspekta vidjećemo da je akcenat na padu prirodnog priraštaja i produženju životnog vijeka stanovništva.

²¹⁹ Časopis Novo Vrijeme, www.novovrijeme.ba



Tabela 1. Prirodno kretanje stanovništva u periodu 1991-2011. godine²²⁰

Godina	Broj stanovnika (x 1.000)	Struktura stanovništva (%)			Stopa nataliteta (%)	Stopa mortaliteta (%)	Prirodni i priraštaj (%)	Prosječno trajanje života (god.)
		0-14 god.	15-64 god.	65 i više				
1991.	4.377	23	68	9	15,6	6,7	8,9	71,0
1996.	3.645	18	70	12	12,8	6,9	5,9	63,1
1997.	3.738	n/a	n/a	n/a	12,9	7,5	5,5	64,3
1998.	3.653	n/a	n/a	n/a	12,3	7,9	4,5	66,1
1999.	3.725	17	71	12	11,4	7,7	3,7	66,6
2000.	3.781	19	68	13	10,5	8,1	2,4	66,8
2001.	3.798	18	68	14	9,9	8,0	1,9	67,2
2002.	3.828	17	69	14	9,3	7,9	1,4	67,8
2003.	3.832	n/a	n/a	n/a	9,2	8,3	0,9	68,4
2004.	3.842	n/a	n/a	n/a	9,1	8,5	0,7	68,9
2005.	3.843	n/a	n/a	n/a	9,0	9,0	0,0	69,3
2006.	3.843	19	67	14	8,9	8,6	0,2	69,4
2007.	3.842	17	68	15	8,8	9,1	-0,3	69,6
2008.	3.842	n/a	n/a	n/a	8,9	8,9	0,0	70,2
2009.	3.843	21	63	16	9,0	9,1	-0,1	70,8
2010.	3.843	n/a	n/a	n/a	8,7	9,1	-0,4	71,6
2011. ²²¹	3.840	n/a	n/a	n/a	8,3	9,1	-0,8	72,1

Iz tabele 1., vidimo da se Bosna i Hercegovina suočava sa problemima pada prirodnog priraštaja i produženja životnog vijeka stanovništva. Ogroman udar na fondove penzijskog i

²²⁰ Izvor: Agencija za statistiku BiH

²²¹ Stanovništvo „de facto“



invalidskog osiguranja izazvale su migracije i odljev mladog stanovništva u inostranstvo, usljed ratnih dešavanja u periodu 1992-1995. godine.

Za adekvatnu demografsku analizu, poseban problem predstavlja i popis stanovništva. Trenutno raspoložemo podacima o popisu iz 1991. godine, obzirom da podaci iz popisa 2013. godine još uvijek nisu sumirani. Dakle, statistički pokazatelji se zasnivaju na procjenama koje vrše nadležne agencije, a koji se često razlikuju na entitetskom i državnom nivou.

Međutim, za održivost penzijskog i invalidskog sistema bitni su podaci prezentirani u tabeli 1. Naime, može se očekivati da će se postojeći trend produženja životnog vijeka nastaviti, što će dovesti do značajnog povećanja populacije starije od 65 godina života u odnosu na ukupni broj stanovnika. Takođe, trend smanjenja prirodnog priraštaja mogao bi rezultirati smanjenjem učešća radno aktivnog stanovništva u ukupnoj populaciji.

Navedeni problemi negativno utiču na postojeći sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, što se očituje smanjenjem prihoda, odnosno povećanjem isplata po osnovu osiguranja.

Ako pomatramo poteškoće u postojećem sistemu sa ekonomskog aspekta, tada je akcenat na visokoj stopi nezaposlenosti – siva ekonomija, i nepovoljnom kretanju odnosa između broja zaposlenih i broja penzionera.

Poseban problem predstavlja visok nivo „sive ekonomije“, od koje fondovi penzijskog osiguranja nemaju prihode, a i otežano je prikupljanje podataka o radnoj snazi.

Tabela 2. Radno sposobno stanovništvo prema aktivnosti i spolu (u hiljadama)²²²

	BiH	FBiH	RS	BDBiH
ZAPOSLENICI				
Muškarci	514	318	187	(8)
Žene	300	171	124	(4)
Ukupno	814	490	311	(13)
NEZAPOSLENICI				
Muškarci	184	122	58	(4)
Žene	133	81	49	(2)
Ukupno	317	203	107	(6)
NEAKTIVNO				
Muškarci	540	348	179	13
Žene	896	592	284	19
Ukupno	1.436	940	464	33

Radno sposobno stanovništvo uključuje sve osobe od 15 i više godina. Dijeli se na dvije osnovne kategorije: radnu snagu (ekonomski aktivnu) i ekonomski neaktivno stanovništvo.

Radnu snagu ili aktivno stanovništvo čine sve zaposlene i nezaposlene osobe.

Neaktivno stanovništvo čine sve osobe koje imaju 15 i više godina i koje u referentnoj sedmici nisu radile, te koje tokom 4 sedmice (referentna i tri prethodne) nisu preduzimale

²²² Anketa o radnoj snazi 2012.



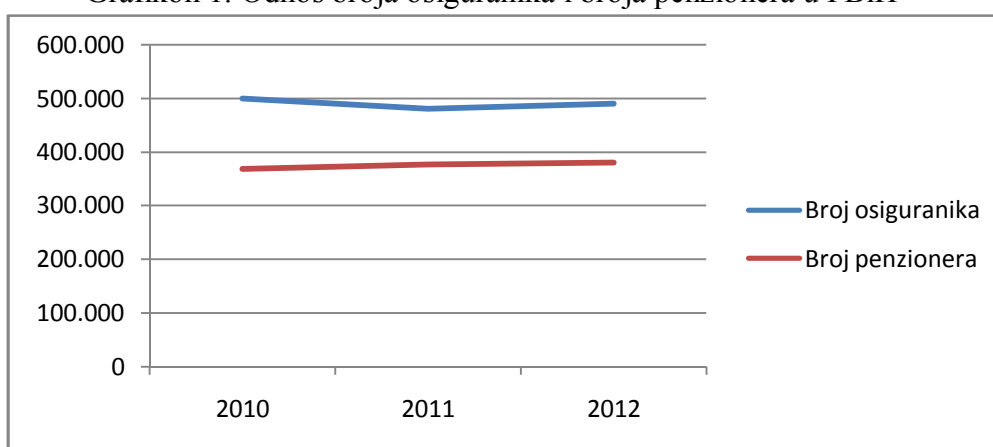
nikakve radnje u cilju traženja posla, kao i osobe koje nisu spremne početi raditi u naredne dvije sedmice, ako bi im posao bio ponuđen.

Pod zaposlenim licima podrazumijevaju se lica koja imaju prihode, što znači da svi svrstani u kategoriju zaposleni ne uplaćuju doprinose za penzijsko osiguranje.

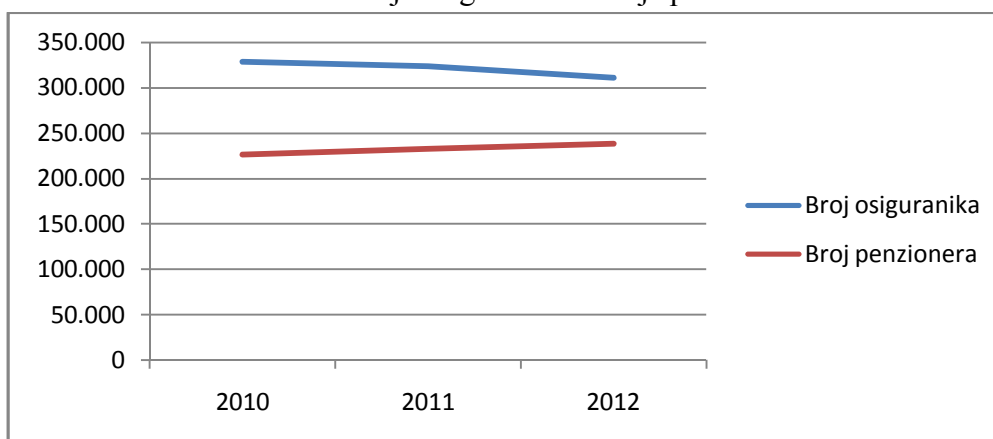
Na osnovu podataka iz tabele 2., vidimo da stopa zaposlenosti iznosi 31,7 % u odnosu na ukupno radno sposobno stanovništvo.

Za analizu stanja u penzijskim fondovima posebno su značajni podaci o odnosu broj osiguranika i broja penzionera.

Grafikon 1. Odnos broja osiguranika i broja penzionera u FBiH²²³



Grafikon 2. Odnos broja osiguranika i broja penzionera u RS²²⁴



Iz grafikona 1. i 2. vidljivo je da postoji tendencija povećanja broja penzionera, u odnosu na broj osiguranika.

U decembru 2012. godine, ukupan broj osiguranika u Federaciji Bosne i Hercegovine bio je 490.000, a broj penzionera 380.050. Ako posmatramo isti period za Republiku Srpsku, broj

²²³ Izvor podataka: Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko i invalidsko osiguranje i anketa o radnoj snazi

²²⁴ Izvor podataka: Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske i Anketa o radnoj snazi



osiguranika je bio 311.000, a broj penzionera 238.576. To znači da je odnos između broja osiguranika i broja penzionera u Federaciji Bosne i Hercegovine 1,29:1, a u Republici Srpskoj 1,30:1. Međutim, ovi podaci se mijenjaju iz mjeseca u mjesec, pa ih treba posmatrati s rezervom.

3. ŠTA JE DO SADA URAĐENO U POGLEDU REFORME PENZIJSKOG SISTEMA?

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju predstavlja prvi korak u promjeni penzijskog i invalidskog sistema u Bosni i Hercegovini.

Značajno su pooštreni uvjeti za stjecanje prava na starosnu penziju, što se odnosilo na pomjeranje starosne granice s 55 godina života (žene), odnosno 60 (muškarci) na 65 godina, odnosno na 40 godina penzijskog staža, bez obzira na spol osiguranika i godine starosti. Izuzetno, pravo na starosnu penziju osiguranik može steći kada navrši 55 godina života i 30 godina penzijskog staža (žena), odnosno 60 godina života i 35 godina penzijskog staža (muškarac), ali najdalje do kraja 2015. godine. I pored toga, uvjeti za prijevremeno penzionisanje u FBiH ostaju blaži od većine drugih zemalja.²²⁵

Pored navedenih promjena, izvršena je i promjena kod utvrđivanja penzijskog osnova. Do 2005. godine, penzijski osnov utvrđivao se na osnovu prosjeka plaća koje je osiguranik ostvario u 15 uzastopnih godina osiguranja i koje su za osiguranika bile najpovoljnije. Od 2005. godine, penzijski osnov postepeno se povećava za svaku godinu do 2015. godine, tako da će se od 2015. godine, penzijski osnov utvrđivati na osnovu prosjeka plaća ostvarenih za 40 godina osiguranja, odnosno za ukupan staž osiguranja.

4. MOGUĆI PRAVAC REFORME SISTEMA PENZIJSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA

Iz prethodne analize stanja u kome se nalazi sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini, jasno je da je neophodna reforma postojećeg sistema.

Reforma je neophodna, prije svega, radi boljeg pokrića rizika nedovoljnih prihoda tokom starosti, ali i radi razvoja finansijskog tržišta i povećanja broja osiguranika. Ovi ciljevi bi se mogli ostvariti uvođenjem novih oblika osiguranja (zasnovanih na individualnoj kapitaliziranoj štednji).

Projektirani ciljevi postavljeni kao zadaća u daljoj nadgradnji sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, te ekonomsko-socijalne prilike u BiH, bitno određuju budući model penzionog sistema kojim bi se ispravile brojne anomalije u postojećem penzionom sistemu.

Ti su ciljevi sljedeći:

²²⁵ Strategija reforme penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine



- sprečavanje socijalne ugroženosti u poznijem životnom dobu i osiguranje dohotka u starosti za sve kategorije osiguranika;
- osiguranje dugoročne održivosti sistema PIO;
- podsticaj razvoju finansijskog tržišta u BiH;
- veće uključivanje osiguranika i proširenje obuhvata sistemom PIO;
- vraćanje povjerenja u penzijski sistem, i osiguranika i korisnika penzijskih prava;
- izgradnja snažnog fonda penzijskog osiguranja koji će zadovoljiti potrebe klijenata na dugi rok.²²⁶

Novi model trebao bi garantirati adekvatan nivo prava i pružiti socijalnu sigurnost svim korisnicima, a ujedno ne smije predstavljati preveliko opterećenje za poslodavce, već ih treba stimulirati za sveobuhvatno uključivanje u sistem.

U četverogodišnjem radu (period od 2007. do 2011. godina) interresorna ekspertna grupa Vlade Federacije BiH, uvažavajući prijedloge i komentare eminentnih međunarodnih konsultanata koji su bili uključeni kroz projekt “SITAP“, te konstruktivne sugestije proizišle iz javne rasprave o nacrtu strategije, smatrala je da se kao konačan prijedlog ponudi model od tri stuba, za koji je ocijenila da ispunjava optimalne uvjete postavljene projektiranim ciljevima.

Prvi stub - odnosi se na dosadašnji pay-as-you-go sistem koji bi obuhvatao socijalne (minimalne) i penzije zavisne od visine dohotka u aktivnom periodu osiguranja.

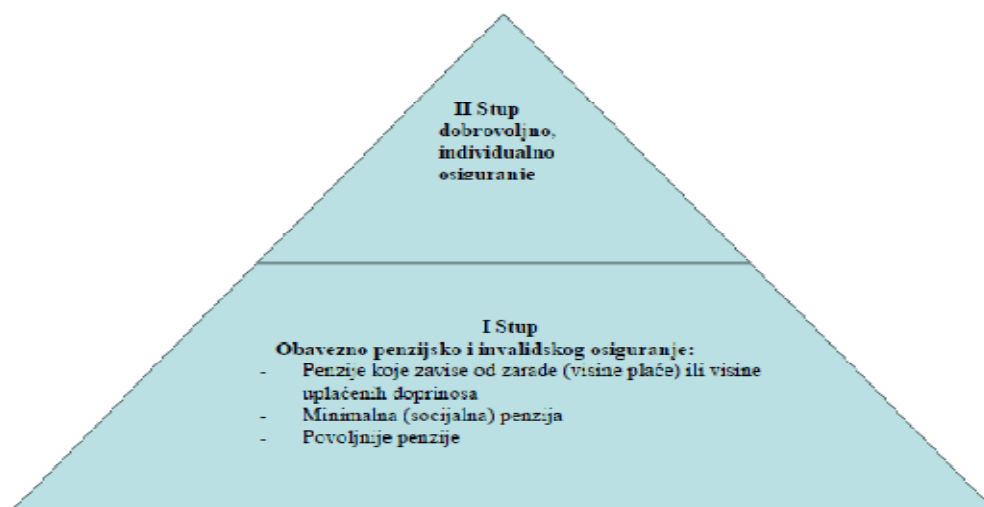
Drugi stub - obuhvatao bi osobe koje su uvedene u pravo pod povoljnijim uvjetima u odnosu na opće propise penzijskog i invalidskog osiguranja, po različitim osnovama, i svrstavaju se u tzv. povlaštene penzije. Svi korisnici prava na “povlaštenu penziju” bili bi objedinjeni u okviru zasebnog podsistema čije finansiranje ne bi uključivalo angažiranje sredstava iz tekućih doprinosa već iz drugih izvora (sredstva predviđena budžetom).

Alternativa je da ovaj drugi stup bude podsystem prvom stupu tako da bi se, u toj varijanti, treći stup tretirao kao drugi stub.

Treći stub - treći stup penzijskog osiguranja je dobrovoljan i spada u individualno penzijsko osiguranje koje funkcioniira na kapitaliziranom principu dugoročne štednje. Gotovo sve zemlje uvele su ovaj oblik penzijskog i invalidskog osiguranja kao najefikasniji način osiguranja dodatnih prihoda u tzv. trećoj životnoj dobi.

Aktuelnom strategijom reforme penzijskog i invalidskog osiguranja u FBiH, predlaže se model od dva stuba. Model je prikazan na Slici 1.

²²⁶ Časopis Novo Vrijeme



Slika 1. Predloženi model reforme penzijskog sistema u Federaciji BiH²²⁷

Prvi stup penzijskog sistema je tradicionalni obavezni sistem penzijskog i invalidskog osiguranja na bazi međugeneracijske solidarnosti, koji predstavlja osnov penzijskog sistema. U ovom dijelu penzijsko osiguranje se dominantno finansira iz tekućih javnih prihoda – doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Ovaj stub bi obuhvatio penzije koje zavise od zarade ili visine uplaćenih doprinosa uključujući i „povlaštene penzije“, i od minimalne penzije koja ima funkciju zaštite od ekstremnog siromaštva.

Drugi stub penzijskog osiguranja je dobrovoljan, i spada u individualno penzijsko osiguranje koje funkcioniše na principu individualne kapitalizirane štednje. Neki oblici ovakvog osiguranja postoje u BiH već dvadesetak godina i poznati su kao šeme dugoročne štednje i police životnog osiguranja izdanih od strane osiguravajućih kuća, ali ih je potrebno ugraditi u legislativu i nadzirati od strane države.²²⁸

ZAKLJUČAK

Iz analize sistema penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini, jasno je da se postojeći sistem suočava sa brojnim poteškoćama.

Posmatrano sa demografskog aspekta, osnovni problemi se očituju kroz pad prirodnog priraštaja, te produženje životnog vijeka stanovništva. Kao rezultat toga očekuje se povećanje populacije starije od 65 godina života u odnosu na ukupan broj stanovnika.

Posmatrano sa ekonomskog aspekta, poseban problem predstavlja „siva ekonomija“. Naime, u ukupnom broju radno aktivnih osoba, veliki procenat čine lica koja ne izdvajaju dio prihoda za penzijsko osiguranje. Odnos broja osiguranika i penzionera iz godine u godinu se

²²⁷ Strategija reforme penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine

²²⁸ Strategija reforme penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine



pogoršava na štetu osiguranika. Počeci ovih problema vežu se za ratna dešavanja i ekonomsku krizu, što je posljedicu imalo snažan udar na fondove penzijskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini.

Radi navedenih problema, neophodno je provesti reformu postojećeg sistema. Predloženi model za reformu bi se sastojao od tri stuba osiguranja, od kojih bi treći stub obuhvatao dobrovoljnu dugoročnu štednju. Prema aktuelnoj Strategiji reforme penzijskog sistema FbiH, drugi stub bi bio dio prvog stuba, a treći stub bi se posmatrao kao drugi.

LITERATURA

1. Fazlović, S. „Statistika – deskriptivna i inferencijalna analiza“, Denfas, Tuzla, 2006.
2. Ibreljić I., Nuhanović, S. „Penzioni sistem i reforma penzionih sistema u svijetu“, Harfo-graf, Tuzla, 2009.
3. Kozarević, S. „Rizik, menadžment i osiguranje“, Ekonomski fakultet u Tuzli, 2010.
4. Časopis „Novo vrijeme“
5. Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
6. Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko i invalidsko osiguranje
7. Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske
8. Strategija reforme penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine

Internet izvori:

- www.bhas.ba
- www.fondpiors.org
- www.fzmiopio.ba
- www.novovrijeme.ba