

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Prijedlog

Strategija reforme
penzijskog sistema u
Federaciji Bosne i Hercegovine

Sarajevo, septembar 2013. godine

Skraćenice i akronimi:

BiH	Bosna i Hercegovina
BDP	Bruto domaći proizvod
PDV	Porez na dodatu vrijednost
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
FMRSP	Federalno ministarstvo rada i socijalne politike
PU	Porezna uprava
FZ PIO	Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje Federacije BiH
FZS	Federalni zavod za statistiku

Sadržaj:

1. Uvod i opći kontekst reforme.....	4
2. Opće stanje u ekonomiji BiH i Federaciji BiH u kontekstu reforme.....	5
2.1. Tržište kapitala u Federaciji BiH	8
2.2. Analiza demografskih pokazatelja u BiH.....	8
2.3. Socijalni sistem u Federaciji BiH.....	11
2.4. Osnovni pokazatelji broja penzionera i visine penzije.....	13
3. Šta je do sada napravljeno u reformi penzijskog sistema?.....	13
4. Projekcija održivosti penzijskog sistema u FBiH.....	14
5. SWOT analiza	
5.1. Snage.....	17
5.2. Slabosti.....	17
5.3. Šanse.....	18
5.4. Prijetnje.....	18
6. Najčešće korištene mjere penzijske reforme u usporednim sistemima.....	18
7. Ciljevi reforme penzijskog sistema u Federaciji BiH i Bosni i Hercegovini.....	21
7.1. Opći ciljevi reforme.....	21
7.2. Specifični ciljevi reforme	22
8. Mogući pravci reforme penzijskog sistema	22
8.1. Izmjena načina obračuna penzijskog osnova kroz bodovni sistem.....	22
8.2. Postepeno povećavanje „prijevremene“ starosne granice odlaska u penziju..	23
.....	23
8.3. Pooštavanje uvjeta za invalidsku i porodičnu penziju i procesa za njegovo	
stjecanje.....	23
8.4. Povećanje finansijske discipline.....	24
8.5. Uvođenje adekvatnih stopa doprinosa za tzv. beneficirani radni staž.....	24
8.6. Unapređenje jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa	
.....	25
8.7. Uračunavanje i uplata posebnog staža u dvostrukom trajanju samo u slučaju	
kada je isti neophodan za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog	
osiguranja.....	25
9. Model budućeg sistema penzijskog i invalidskog osiguranja.....	25
10. Dugoročna projekcija reformiranog sistema PIO u Federaciji BiH.....	27
ZAKLJUČAK.....	30

Uvod i opći kontekst reforme

Svaki reformski proces, pa tako i reforma sistema penzijskog i invalidskog osiguranja 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.

Izgradnja stabilnog i efikasnog sistema penzijskog i invalidskog osiguranja ne tiče se samo osoba koje su danas uživaoci penzijskih prava, već i svih onih koji će to postati u periodu od narednih dvadeset ili pedeset godina, kao i onih koji će u tom periodu biti osigurana lica redovno uplaćujući doprinose u penzijski fond na principima međugeneracijske solidarnosti.

Svi penzijski sistemi u svijetu su u svojevrsnoj krizi, bez obzira kako su strukturirani, zbog niza okolnosti koje karakteriziraju socijalno-ekonomsku situaciju svake zemlje pojedinačno. Općenito, u svim zemljama svijeta životni vijek se produžava, što direktno ima negativne posljedice po finansijsku stabilnost penzijskog sistema. S druge strane, direktan negativan utjecaj na finansijsku stabilnost penzijskih sistema ima i nepovoljan omjer broja osiguranika i penzionera, s obzirom da je stopa rasta penzionera izraženija u odnosu na stopu rasta novozaposlenih osiguranika. Još je mnogo faktora koji direktno utiču na penzijske sisteme, s tim što Bosna i Hercegovina i Federacija Bosne i Hercegovine imaju svoje specifičnosti koje dodatno usložnjavaju stabilnost penzijskog sistema, kao što su: komplicirana političko-teritorijalna struktura, visok nivo sive ekonomije koja rezultira nedovoljnim obuhvatom svih radno aktivnih osoba, neriješen sistem penzijskog i invalidskog osiguranja pojedinih kategorija stanovništva.

Danas se Federacija Bosne i Hercegovine nalazi pred najvažnijim dijelom reforme, tj. izborom odgovarajućeg penzijskog sistema koji će ispuniti sve kriterije i zadovoljiti sve interesne grupe. Novi model penzijskog sistema trebao bi omogućiti adekvatan nivo prava i pružiti socijalnu sigurnost svim korisnicima, a ujedno ne bi PIO predstavljati opterećenje za poslodavce, nego treba da potiče uključivanje osiguranika u penzijski sistem.

Dokument Strategija reforme penzijskog sistema ima za cilj da proces reforme definira, da postavi njegove ciljeve i zadatke i da služi kao opći informativni materijal koji određuje način i mogući model provođenja procesa reforme s njenim krajnjim ishodom.

Jedan od ciljeva ovog dokumenta je vraćanje povjerenja u penzijski sistem. To se odnosi i na prevazilaženje predrasuda o kratkoročnim efektima reforme penzijskog sistema, s obzirom da je reforma dugotrajan i često bolan proces koji u kratkom roku obično donosi povećanje izdataka za penzije i dovodi do stvaranja dodatnih pritisaka na sistem javnih finansija. Očekivanje da će se reformom penzijskog sistema postići povećanje penzija u kratkom roku nerealno je i neostvarivo. Tim prije, što je osnovni cilj reforme penzijskog sistema postizanje njegove dugoročne održivosti i osiguranje adekvatnog nivoa primanja građanima u poznijem životnom dobu (sprječavanje siromaštva).

2. Opće stanje u ekonomiji BiH i Federacije BiH u kontekstu reforme

Ekonomsku situaciju u BiH, odnosno u Federaciji Bosne i Hercegovine određuju sljedeći faktori: (1) Nizak Bruto domaći proizvod, (2) Visoka stopa nezaposlenosti, (3) Visok trgovinski deficit, te (4) Visok stepen neformalne ekonomske aktivnosti.

U periodu nakon 1996. godine do danas, Bosna i Hercegovina je dobila značajnu inostranu pomoć (preko 6 milijardi dolara u periodu 1996. - 2002.)¹, u vidu donacija, koje su uglavnom utrošene na obnovu infrastrukture i tehničku pomoć. Ulaganja u ekonomske aktivnosti iznosila su ispod 10%. U godinama nakon 2000. prilikom strane donatorske pomoći (grantovi) se smanjuju i uglavnom se isti nadoknađuju kreditima međunarodnih finansijskih institucija. Trenutno se u Bosni i Hercegovini (2012.godina) izdvaja godišnje 413 miliona KM za servisiranje (otplatu) dugova, s tim da će se ovaj indikator povećavati sa dospelim dugovima nakon isteka *grace perioda*.

Bruto domaći proizvod (BDP) Bosne i Hercegovine po stanovniku je dosegao 6.637 KM u 2011. godini. Prosječna godišnja stopa rasta BDP-a je 5,7% (2006. - 2009. godina), a nominalni index rasta u 2008. godini u Federaciji BiH bio je 112,8 u odnosu na 2007. godinu, dok je u Bosni i Hercegovini bio 107,0, što je u skladu sa Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH. Taj trend u 2009. godini nije bio održiv, a uzrokovan je nastankom ekonomske krize i recesije gdje je došlo do pada, kako nominalnog tako i realnog BDP-a na negativnu stopu rasta od (-3,2%), a nominalno je manji za 952,2 mil. KM. Trend stagnacije realne vrijednosti BDP-a je nastavljen u 2010. i 2011. godini, dok je u 2012. godini ostvaren pad realne vrijednosti BDP-a za 0,5%.

Bosna i Hercegovina ima visoku stopu trgovinskog deficita s inostranstvom i u 2012. godini iznosi 7,39 milijardi KM (28,5% BDP-a), a u Federaciji BiH iznosi 4,7 milijardi KM ili 29,3% BDP-a. Iako izvoz BiH i Federacije BiH ima trend rasta po prosječnoj stopi od 11%, uvoz iskazuje trend jačeg rasta i stvara negativan trgovinski bilans. Tako je pokrivenost uvoza izvozom svega 52,7%.

Zvanična stopa zaposlenosti u BiH (po ILO definiciji) za 2012. godinu iznosi 31,7% a broj nezaposlenih u BiH u 2012. godini iznosio je 547.823 ili stopa nezaposlenosti (po ILO definiciji) je 28 % , dok je u Federaciji BiH u 2012. godini zaposlenih lica bilo 437.331, što je u odnosu na 2011. predstavljalo smanjenje zaposlenosti (index smanjenja 99,54).

Zvanična stopa zaposlenosti ne obuhvata procjene neregistrirane zaposlenosti, već uključuje samo broj osoba koje su registrirane kod Zavoda za upošljavanje. Tako se procjene stvarne zaposlenosti kreću od 24% do 32%.³

Neformalne ekonomske aktivnosti su evidentno vrlo značajne u BiH i kreću se od 33% BDP-a³ do 50% BDP-a.⁴

¹ Izvor podataka: Centralna banka BiH

² Agencija za statistiku BiH

³ Federalni zavod za upošljavanje

⁴ Svjetska banka, Studija o neformalnom ekonomskom sektoru

Tabela 1. Glavni ekonomski indikatori u BiH 2006.-2011. godine i BDP

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011	2012 (p)
Nominalni BDP BiH (u milionima KM)	21.152	24.424	28.116	27.895	27.955	25.666	25.900
Nominalna stopa rasta (u %)	16,0%	15,5%	15,1%	-0,8%	0,2%	3,6%	0,9 %
Realna stopa rasta (u %)	9,5%	10,4%	7,0%	-1,8%	1,0%	1,0%	-0,5%
Stanovništvo (u hiljadama)	3.843	3.842	3.842	3.843	3.843	3.840	3.838
BDP per capita (u KM)	5.504	6.357	7.318	7.259	7.274	6.637	6.748
Broj nezaposlenih u BiH (u hiljadama)	516	527	493	498	517	530	554
Prosječne neto plate u BiH (u KM)	586	645	752	790	798	816	826
CPI (indeks potrošačkih cijena)	6,1%	1,5%	7,4%	-0,4%	2,1%	3,7%	1,8%
Konsolidirani budžet BiH** (u % BDP)							
Prihodi	40,6%	40,3%	38,8%	37,1%	38,0%	44,2	
Rashodi	38,0%	39,1%	37,5%	38,2%	40,7%	45,5	
Saldo	2,6%	1,1%	1,2%	-1,1%	-2,7%	-1,3%	
Vanjski javni dug	18,8	15,6%	14,3%	18,2%	22,0%	22,2%	
Novac i krediti** (u % BDP)							
Novac u širem smislu (M2)	46,8%	48,9%	44,2%	45,6%	48,8%	55,6%	57,6%
Kreditiranje privatnog sektora	20,9%	23,8%	24,3%	22,9%	22,9%	23,2%	
Platni bilans**							
Saldo tekućeg računa u milionima KM	-1.532,2	2.328,5	-3.464,4	-1.502,8	-1.498,2	-2.233,3	
U % BDP	-7,2%	-9,5%	-12,3%	-5,4%	-5,4%	-7,6%	
Trgovinski bilans**							
Izvoz roba i usluga (u milionima KM)	7.025	8.123	9.102	7.734	9.196	8.222	7.858
Stopa rasta u %	25,7%	15,6%	12,1%	-15,0%	18,9%	15,9%	-4,4 %
Uvoz roba i usluga (u milionima KM)	12.640	14.974	17.236	13.284	14.521	15.525	15.253
Stopa rasta u %	1,4%	18,5%	15,1%	-22,9%	9,3%	14%	-0,1%
Bilans roba i usluga (u % BDP-a)	-26,5%	-28,0%	-28,9%	-19,9%	-19,0%	-28,7%	-28,5
Bruto devizne rezerve**							
U milionima KM	5.451,7	6.698,5	6.295,7	6.212,1	6.457,7	6.423,6	6.508,0
U mjesecima uvoza roba i usluga	5,4	5,5	4,4	5,6	5,4	5,4	5,5
Servisiranje vanjskog javnog duga***							
U milionima KM	270,0	239,0	230,0	245,9	300,9	340,0	413,0
U % izvoza roba i usluga	3,8%	5,8%	4,9%	6,2%	5,2%	4,2%	5,2 %

*Izvor: Procjena DEP-a;

** Izvor: Centralna banka BiH za prihode, troškove i neto kreditiranje, kao platni bilans; Ministarstvo finansija i trezora BiH za vanjski javni dug i njegovo servisiranje; UIO BiH-Odjeljenje za makroekonomsku analizu;

*** Administrativni podaci prikupljeni od ministarstva finansija i fondova socijalnog osiguranja svih nivoa vlasti. Podaci ne uključuju lokalni nivo vlasti (općine i gradovi), a ni entitetska javna preduzeća direkcije za ceste. Podaci se odnose na K3 2011.;

(p) Projekcije DEP-a;

(1) Prema Centralnoj Banci BiH privatni sektor obuhvata stanovništvo, nebankarske institucije i ostalo.

Izvor podataka – Tabela 1. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH

Tabela 2. Bruto domaći proizvod za BiH i entitete

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.(p)
BDP za BiH	17.218	19.333	21.836	24.759	24.051	24.584	25.666	25.900
BDP za Federaciju BiH	11.006	12.322	13.937	15.688	15.278	15.712	16.208	
BDP za Republiku Srpsku	5.763	6.544	7.351	8.489	8.223	8.308	8.669	
BDP za Brčko Distrikt BiH	449	467	548	581	550	564	789	

Tabela 3. Učešće Entiteta u BDP BIH-u %

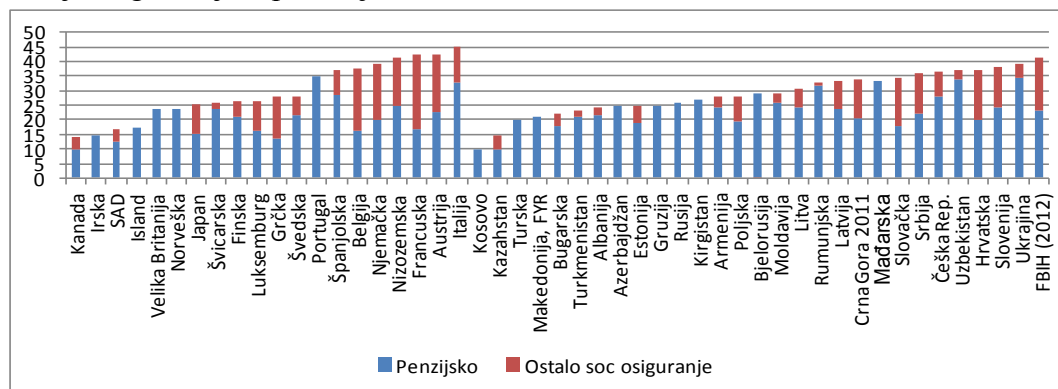
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.(p)
BDP za BiH	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
BDP za Federaciju BiH	63,92	63,74	63,83	63,36	63,52	63,91	63,15	
BDP za Republiku Srpsku	33,47	33,85	33,66	34,29	34,19	33,79	33,77	
BDP za Brčko Distrikt BiH	2,61	2,42	2,51	2,35	2,29	2,29	3,08	

Izvor podataka – Tabela 2 i 3. Tematski bilten Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine

Ekonomska situacija u Federaciji BiH se ne razlikuje značajnije od situacije na nivou BiH.

Zvanična stopa zaposlenosti u Federaciji BiH (u 2012) iznosi 44,7%. Velika nezaposlenost prouzrokovana je, prije svega, ekonomskom krizom i recesijom, te padom ekonomske aktivnosti i izvoza, a skupi i nedostupni kapital, nedostajanje razvojnih projekata, politička nestabilnost, kao i pad stranih investicija i dalje koči brži ekonomski napredak.

Federaciju BiH karakterizira vrlo visoka stopa doprinosa za socijalno osiguranje, koja je najviša od svih tranzicijskih zemalja (Slika 1.). Stopa od 41,5%, veća je i od većine razvijenih zemalja EU, osim Italije, Austrije, Francuske i Holandije, opterećuje dohodak i čini zemlju nekonkurentnom. Treba pritom reći da je stopa za penzijsko osiguranje od 23% na prosjeku stopa u drugim zemljama, dok je ona za zdravstveno osiguranje veća nego drugdje. Svaka politika u cilju mogućeg smanjenja stope doprinosa bila bi korak u pravom smjeru, ali za isto trebaju odgovarajući preduvjeti.



Slika 1

2.1. Tržište kapitala u Federaciji BiH

Tržište vrijednosnih papira u Federaciji Bosne i Hercegovine ima uspostavljene sve neophodne institucije, potrebnu infrastrukturu i pravni okvir koji omogućuje funkcionisanje tržišta, od emisije i registracije vrijednosnih papira, do prometa na berzi i nadzora. Međutim, po obimu prometa i količini tržišnog materijala, broju učesnika i investitora na tržištu, nedovoljnoj javnoj ponudi vrijednosnih papira i kvalitetnih emitentata vrijednosnih papira, te podijeljenosti tržišta na entitete, naše tržište kapitala je nerazvijeno. Znatnom padu tržišnih aktivnosti u protekloj godini doprinijele su negativne posljedice globalne finansijske krize, kako na finansijska tržišta u regionu, tako i u našoj zemlji.

U Federaciji BiH je do sada osnovano 11 zatvorenih i 5 otvorenih investicijskih fondova kojima upravlja 14 društava za upravljanje fondovima. Ukupna neto vrijednost imovine investicijskih fondova iznosi 592.785.668 KM. Investicijski fondovi imaju ukupno 206.219 dioničara.

2.2. Analiza demografskih pokazatelja u BiH²

Poboljšanje indikatora zaposlenosti i ostalih ekonomsko-finansijskih pokazatelja može uticati na kratkoročnu ravnotežu sadašnjeg penzijskog sistema baziranog na međugeneracijskoj solidarnosti. Međutim, dugoročna finansijska ravnoteža penzijskih sistema u velikoj mjeri zavisi od demografske strukture ukupne populacije u jednoj zemlji. Odnos starosne ovisnosti (odnos između populacije u starijim godinama i populacije u produktivnom dobu, 65+/(14-64) je jedan od najvažnijih pokazatelja stabilnosti sistema „međugeneracijske solidarnosti“.

Starenje populacije je rezultat složenog utjecaja smanjenja stope fertiliteta i povećanja trajanja života. Udio starijih osoba u ukupnoj populaciji se posebno povećava u razvijenim zemljama. Teškoće penzijskih sistema u ovim zemljama se uglavnom vezuju za demografske pokazatelje i projekcije za budućnost. Ovaj fenomen nije zaobišao ni tzv. zemlje u tranziciji, samo su krize u ovim zemljama pojačane i nekim dodatnim faktorima. Projekcije koje govore o sve većem udjelu starijih osoba koje će primati penzije u odnosu na populaciju u radnoj dobi izazivaju veliku zabrinutost.

Demografska struktura u Bosni i Hercegovini znatno se razlikuje u odnosu na strukturu prije 20 ili 30 godina. Smanjena stopa fertiliteta i migracije izazvane ratom dovele su do veoma nepovoljnog odnosa starosne ovisnosti. Posljednji popis stanovništva u Bosni i Hercegovini izvršen je 1991. godine. Danas možemo govoriti samo o procjenama o broju i strukturi stanovništva u BiH.

Bosna i Hercegovina ima visoku stopu starosne ovisnosti koja je posljedica, prije svega, niske stope fertiliteta i migracija uzrokovanih ratom i ekonomskom krizom (odlazak mladih). U razvijenim zemljama (npr. Italija, Njemačka) ovaj odnos je izrazito visok i potaknut, osim niske stope fertiliteta i sve dužim životnim vijekom.

Analize pokazuju da je stanovništvo zašlo u duboku demografsku starost: udjel mladih (od 0 do 14 godina) u ukupnom stanovništvu pao je od popisa 1953. sa 27 % na 18,1 %, stanovništvo je u prosjeku staro 38,3 godina, udjel stanovništva starijeg od 65 godina je sa 7 % 1953. godine porastao na 14,1 %, itd. Prema tome, Federacija BiH od 1991. ima smanjenje ukupnog broja stanovnika, sve ubrzaniju prirodnu depopulaciju i gotovo progresivno demografsko starenje tj. porast broja i udjela stanovnika starijih od 65 godina.

U narednoj tabeli prikazani su usporedno broj stanovnika i starosna struktura u 1996. i 2010. godini:

² Analiza je sačinjena na osnovu raspoloživih statističkih podataka, a istu je sačinila prof. dr. Snježana Musa.

Starosna struktura 1996. i 2010.

Kanton	1996.				Sa 30.06.2012.			
	broj stanovnika	starosna struktura			broj stanovnika	starosna struktura		
		0 - 14	15 - 64	65 i više		0 - 14	15 - 64	65 i više
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Unsko-sanski	276.125	69.443	183.187	23.495	287.885	54.800	201.309	31.766
Posavski	44.483	9.139	32.275	3.069	39.307	5.718	27.370	6.219
Tuzlanski	531.130	119.569	358.614	52.947	499.099	84.938	350.253	63.908
Zeničko-dobojski	426.415	105.722	288.665	32.028	399.485	71.687	278.328	49.470
Bosansko-podrinjski	54.307	12.469	37.306	4.532	32.675	4.244	22.254	6.177
Srednjo-bosanski	213.808	52.128	147.703	13.977	253.592	47.9934	171.901	33.698
Hercegovačko-neretvanski	184.166	40.917	119.880	23.369	224.652	35.973	150.334	38.345
Zapadno-hercegovački	89.624	19.692	59.654	10.278	81.487	14.539	54.592	12.356
Kanton Sarajevo	361.054	67.961	246.832	46.261	440.744	69.650	298.702	72.392
Herceg-bosanski	67.000	14.620	46.098	6.282	79.351	10.656	51.521	17.174
FBiH	2.248.112	511.660	1.520.214	216.238	2.338.277	400.198	1.606.574	331.505

Budući da su demografski procesi po svojoj prirodi dugoročni u nastajanju, tako su i dugoročni s obzirom na učinke, te su neke promjene u navedenom vremenu sasvim izvjesne. Npr. brojčani priljev na tržište rada u sljedećih 20 godina određen je kretanjem broja novorođenih u zadnjih 20 godina, priliv u penzijsku dob određen je isto tako postojećim dobnim sastavom ekonomski aktivnog stanovništva, itd.

Na osnovu postavljenih hipoteza o budućem kretanju stanovništva date su projekcije očekivanog broja i promjena udjela u ukupnom stanovništvu triju velikih dobnih grupa:

- mladih (0–14 godina),
- radnog kontingenta (15–64 godine) i
- starijih (65 i više godina).

Prema varijanti spontanog (vrlo niskog) fertiliteta bez migracija na kraju projiciranog razdoblja udjel današnjega autohtonog stanovništva mlađeg od 15 godina past će na 11,69 posto, dok će udjel stanovništva starijeg od 65 godina porasti do 25,15 posto. Čak i u slučaju vrlo visokog fertiliteta i visoke migracije do sredine stoljeća udjel bi starog stanovništva rastao do 21,94 posto, dok bi udjel mladih porastao i apsolutno i relativno do 16,42 %.

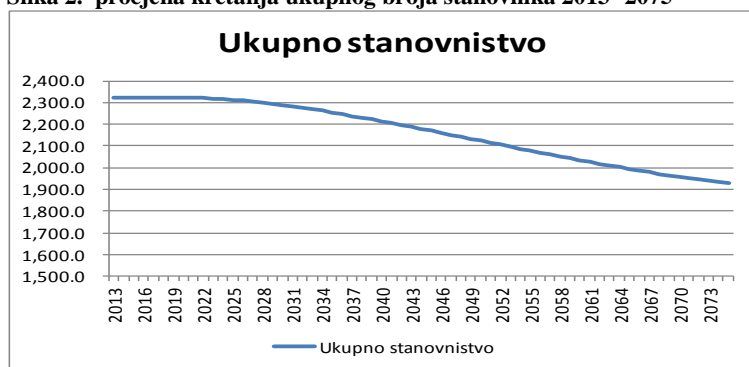
Prognoza varijanti broja stanovnika u dobnj skupini 65-70 godina u Federaciji BiH 2010-2035

Redni broj	fertilitet	migracije	30.06.2012.	2015.	2020.	2025.	2030.	2035.
65 i više	1		331.505	369765	407970	437700	463747	503848
65 do 70	VNF	BM	130207	127168	109636	139324	159622	162467
70 i više godina			198692	242597	298334	298376	304125	341381
			328899	373183	411535	398432	470521	491760
			130675	125010	105245	130109	144759	161867
70 i više godina 2	VNF	SRM	198224	248173	306290	268323	325762	329893
			328899	370526	409377	437232	463701	482811
			130675	124117	101853	125519	141758	158259

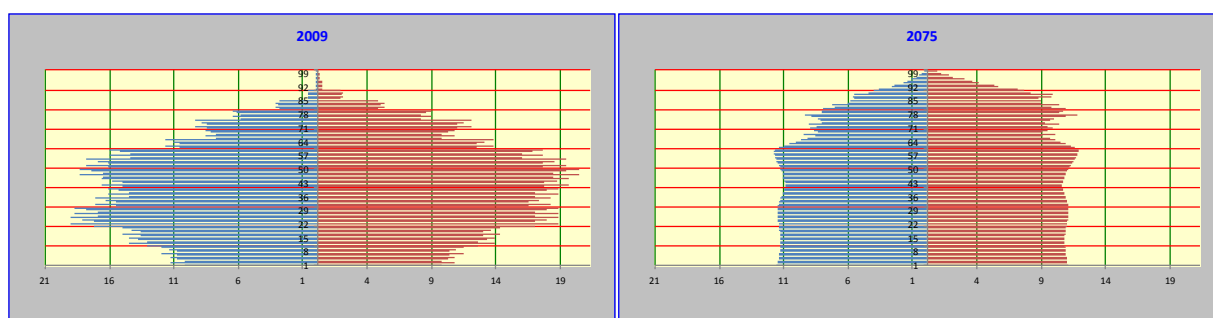
70 i više godina 3	NF	BM	198214	246409	307527	311713	321943	324552
			328899	373941	421639	442333	470387	491593
			130675	126182	105788	130750	144622	158493
70 i više godina 4	NF	SRM	198224	247759	315851	311583	325765	333100
			328899	373941	421639	442333	470387	491593
			130675	124117	104499	129175	143053	158727
70 i više godina 5	SRF	BM	198224	249824	317140	313158	327334	332866
			328899	373182	409511	437747	466260	444479
			130675	124777	105132	129894	144308	158483
70 i više godina 6	SRF	NM	198224	248405	304379	307853	321952	285996
			328899	374321	411132	442419	470080	491964
			130675	125296	105829	131146	146046	151433
70 i više godina 7	SRF	SRM	198224	249025	305303	311273	324034	340531
			328899	345839	412961	400066	474524	497468
			130675	120549	108262	134224	149862	156973
70 i više godina 8	SRF	VM	198224	225290	304699	265842	324662	340495
			328899	371284	408162	437178	366549	482672
			130675	124325	104953	129872	143394	156062
70 i više godina 9	VF	BM	198224	246959	303209	307306	223155	326610
			328899	374387	411399	442119	470188	491641
			130675	125527	106279	131871	147081	154940
70 i više godina 10	VF	SRM	198224	248860	305120	310248	323107	336701
			328899	371663	407884	437715	463647	483223
			130675	121205	105081	130248	144914	154940
70 i više godina 11	VVF	BM	198224	250458	302803	307467	318733	327283
			328899	375459	411335	441699	470066	491753
			130675	125654	106429	132036	147492	153818
70 i više godina 12	VVF	SRM	198224	249805	304906	309663	322574	337935
			328899	376598	412896	444902	474469	497496
			130675	125988	107168	133311	149210	153046
70 i više godina 13	VVF	VM	198224	250610	305728	311591	325259	344450

Nastavak negativnih demografskih trendova očekuje se u gotovo svim zemljama Europe, pa tako i u FBiH. Čak i uz lagano povećanje stope fertiliteta, očekuje se pad broje stanovnika u FBiH, i to za oko 10% u slijedećih 40-50 godina.

Slika 2. procjena kretanja ukupnog broja stanovnika 2013- 2075



Očekivano starenje stanovništva jasno se vidi na demografskim piramidama:



2.3. Socijalni sistem u Federaciji BiH

Penzijsko i invalidsko osiguranje u Federaciji Bosne i Hercegovine uređeno je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Ovaj zakon se zasniva na načelima uzajamnosti, generacijske solidarnosti i obaveznosti penzijskog i invalidskog osiguranja. Rizici obuhvaćeni ovim osiguranjem su: starost, invalidnost, smrt i fizička onesposobljenost prouzrokovana radom, a prava koja proističu iz ovih rizika su pravo na starosnu, invalidsku i porodičnu penziju, te pravo na novčanu naknadu za fizičku onesposobljenost prouzrokovanu radom. Ova prava su lična i neotuđiva, te se ne mogu prenositi na druga lica niti zastariti, izuzev zastare isplate primanja proisteklih iz ostvarenih prava. Ovim zakonom utvrđena je, također, mogućnost dobrovoljnog osiguranja za osobe koje nisu obavezno osigurane. Upravo ovaj zakon predstavlja početak reforme penzijskog i invalidskog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Sredstva potrebna za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja osiguravaju se iz doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje koji su uređeni Zakonom o doprinosima, prihoda po osnovu dobrovoljnog osiguranja, prihoda koje svojom djelatnošću ostvari nosilac osiguranja, budžeta i drugih izvora.

Povoljnije stjecanje prava na penziju uređeno je posebnim propisima za koje se osiguravaju sredstva iz doprinosa, kao i iz budžeta Federacije BiH i Bosne i Hercegovine.

Stanje u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine, prema podacima Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje o izvršenoj isplati penzija za maj 2013. godine je sljedeće: broj aktivnih osiguranika je 433.729, a broj penzionera je 384.123. Najniža penzija iznosi 310,73 KM. Najviša penzija iznosi 2.071,50 KM, a primilo je 127 penzionera. Zajamčena penzija iznosi 414,30 KM, a primilo je 22.564 penzionera ili 6,27 % od ukupnog broja penzionera. Prosječna penzija iznosila je 349,95 KM.

Penzijsko i invalidsko osiguranje prema pozitivnim propisima finansira se iz doprinosa za ovo osiguranje čija je stopa 23 % na bruto plaću u Federaciji BiH (iz plaće 17 % i na plaću 6 %). Podizanjem nivoa ekonomskih aktivnosti u Federaciji BiH, kao i većom disciplinom obveznika uplate doprinosa postignuto je da su prihodi Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko

osiguranje prikupljenih po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje rasli u periodu 2002. - 2011. godine. U 2009. godini kao posljedica ekonomske krize došlo je do smanjenja prihoda od doprinosa. Iz navedenih razloga penzije u Federaciji Bosne i Hercegovine od 01.01.2002. godine do 01.08. 2008. godine su rasle, tj. rastao je koeficijent za obračun i isplatu penzija. Od 01.08. 2008. godine ovaj koeficijent iznosi 1,65 i ostao je nepromijenjen do 01.04.2011.godine, kada je povećan na 1,73. Isplata penzija se vrši i sada po tom koeficijentu.

Tabela 5. Koeficijenti za obračun i isplatu penzija

RAZDOBLJE ISPLATE	ISPLATNI KOEFICIJENT
od 01.01.2002. do 31.08.2003.	1,00
od 01.09.2003 .do 30.06.2004.	1,06
od 01.07.2004 .do 31.12.2004.	1,10
od 01.01.2005. do 30.09.2005.	1,15
od 01.10.2005 do 31.12.2005.	1,18
od 01.01.2006. do 31.05.2006.	1,21
od 01.06.2006. do 30.09.2006.	1,25
od 01.10.2006. do 30.11.2006.	1,31
od 01.12.2006. do 31.03.2007.	1,35
od 01.04.2007. do 31.05.2007.	1,42
od 01.06.2007. do 31.07.2007.	1,45
od 01.08.2007. do 30.09.2007.	1,49
od 01.10.2007. do 31.12.2007.	1,53
od 01.01.2008. do 30.04.2008.	1,57
od 01.05.2008. do 31.07.2008.	1,61
od 01.08.2008. do 31.03.2011.	1,65
od 01.04.2011. i dalje	1,73

Iako se posljednjih godina iznos penzija blago povećavao, penzije su u nominalnom iznosu niske i ne omogućavaju zadovoljavanje materijalnih i životnih potreba njihovih korisnika. Podatak da najnižu penziju prima oko polovine od ukupnog broja penzionera potvrđuje navedenu konstataciju.

Broj korisnika prava na penziju je rastao po prosječnoj godišnjoj stopi od 3,81 %. Broj osiguranika je rastao po prosječnoj godišnjoj stopi od 3,13 %. Odnos između prosječne penzije i prosječne plate imao je prosječnu stopu rasta od 2,52 % za posmatrani period. U 2009. godini (što je nastavak nepovoljnog trenda iz druge polovine 2008. godine) došlo je do narušavanja osnovnih pokazatelja stabilnosti penzijskog sistema. Ovo je posljedica smanjene ekonomske aktivnosti (smanjenje broja zaposlenih), kao i posljedica povećanja broja penzionera (prijevremeno penzionisanje, kao i posebni propisi koji omogućavaju ranije penzionisanje utiču na rast broja penzionera).

Prosječna ostvarena plaća u Federaciji Bosne i Hercegovine rasla je po prosječnoj godišnjoj stopi od 8,61 %, a prosječna stopa rasta isplaćenih penzija iznosila je 11,45 % iz čega proizlazi da su penzije brže rasle od rasta isplaćenih plaća u navedenom periodu.

2.4. Osnovni pokazatelji broja penzionera i visine penzije

U nastavku se daje pregled broja penzionera i visine penzija po godinama:

Tabela : Broj penzionera i iznos ukupno isplaćene penzije

Mjesec	Broj penzionera	Lančani index	Bazni index	Prosječna penzija	Lančani index	Bazni index
Decembar 2008	342.653	100,00	100,00	348,14	100,00	100,00
Decembar 2009	356.063	103,91	103,91	342,90	98,49	98,49
Decembar 2010	368.794	103,58	107,63	338,51	98,72	97,23
Decembar 2011	376.180	102,00	109,78	351,69	103,89	101,02
Decembar 2012	381.704	101,47	111,40	350,19	99,57	100,59

Bazni mjesec je decembar 2008. godine

Kao što se iz prethodne tabele može konstatovati, broj penzionera u mjesecu decembru 2008. godine u odnosu na decembar 2012. godine je povećan za 11,4 %. Iako je broj penzionera porastao za 11,4 % prosječan iznos penzije je ostao na približno istom nivou.

Što se tiče strukture isplaćenih penzija ona je prikazana u narednoj tabeli:

Tabele : Struktura isplaćenih penzija prema vrsti po godinama (2008-2012)

Godine	Storosne penzije	Učešće %	Invalidske penzije	Učešće %	Porodične penzije	Učešće %	UKUPNO
2008	688.253.060	50,16	272.435.942	19,86	411.342.123	29,98	1.372.031.125
2009	744.899.645	51,26	285.256.680	19,63	422.942.455	29,11	1.453.098.780
2010	766.860.102	51,63	293.465.889	19,76	425.066.230	28,62	1.485.392.221
2011	814.144.702	52,13	306.423.495	19,62	441.139.815	28,25	1.561.708.012
2012	841.220.887	52,74	307.759.117	19,29	446.133.000	27,97	1.595.113.004

3. Šta je do sada napravljeno u reformi penzijskog sistema?

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 1998. godine predstavlja prvi korak u promjeni penzijskog i invalidskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine. Izvršena je značajna parametrijska reforma i restrikcija prava u penzijskom i invalidskom osiguranju, čime je osigurano da se iz tekućih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje ne finansiraju prava koja imaju socijalni karakter, nego samo prava koja proističu iz rada i osiguranja.

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 navršši 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. Penzionisanje s određenim brojem godina staža bez umanjnja penzije (40 u FBiH) napušteno je u većini zemalja, jer stimulira najraniji mogući odlazak u penziju, a i nepravedno je prema onima koji kasnije odlaze u svijet rada. Nadalje, umanjnje penzije za svaku godinu „prijevremene penzije“ među je najnižima, a bonus za dulji ostanak na radu ne postoji, što nadalje destimulira ostanak na radu.

Također, došlo je i do promjena kod utvrđivanja penzijskog osnova. Tako se do 2005. godine, penzijski osnov utvrđivao 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.

Isto tako, došlo je do značajnog smanjenja postotka za utvrđivanje visine starosne penzije, tako da postupnim smanjivanjem postotka od penzijskog osnova, od maksimalnih 85% u 2000. godini do maksimalnih 75% od 2005. godine, i dalje.

U cilju finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja izvršene su suštinske promjene u usklađivanju (isplati) penzija od 2001. godine, tako da se isplata istih vrši mjesečno prema ostvarenim prihodima nosioca osiguranja u tom mjesecu (koeficijentu).

Sve navedene restrikcije imale su za cilj da se sistem penzijskog i invalidskog osiguranja učini finansijski održivim.

Posljednje izmjene predmetnog zakona iz 2008. godine, pored ostalog, imale su za cilj stabiliziranje i finansijsku održivost penzijskog sistema. Između ostalog, propisana je i obaveza plaćanja priznatog posebnog staža iz članka 94. Zakona iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine.

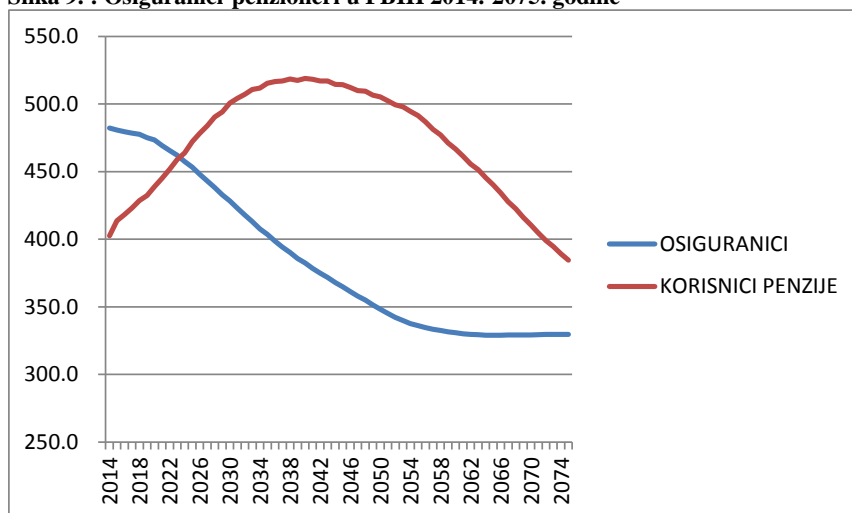
Donošenjem propisa o povoljnijem penzionisanju, kojim su propisane privilegije na osnovu kojih su određene kategorije osiguranika mogle ostvariti pravo na penziju ili još uvijek ostvaruju, a uz obavezu finansiranja njihovih penzija iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, značajno je urušen opći sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine. U ranijim godinama neredovno osiguravanje budžetskih sredstava za isplatu ovih penzija dodatno je usložilo finansijsku stabilnost penzijskog i invalidskog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, iz čega je proizašao dug od oko 180 miliona KM.

4. Projekcija održivosti sadašnjeg penzijskog sistema u FBiH

Makroekonomske pretpostavke korištene u projekcijama do 2017. preuzete su iz projekcija MMF-a, a nakon 2017 nastoje biti umjerene - ni optimističke niti pesimističke. Tako je realna stopa rasta BDP-a za 2013. godinu procijenjena na 0.5%, za 2014 na 2%, te 3% sve do 2075. godine. Realna stopa pada prosječne plaće u 2013. procijenjena je na 2.4%, u 2014. godini očekuje se rast od 3%, a zatim od 3.5% sve do 2075. godine. Stopa inflacije (mjerena indeksom cijena na malo) pretpostavljena je na niskoj razini u cijelom razdoblju, i to 1.8% u 2013., 1.9% u 2014, 2.0% u 2015, te 2.2% u svim ostalim godinama do 2075.

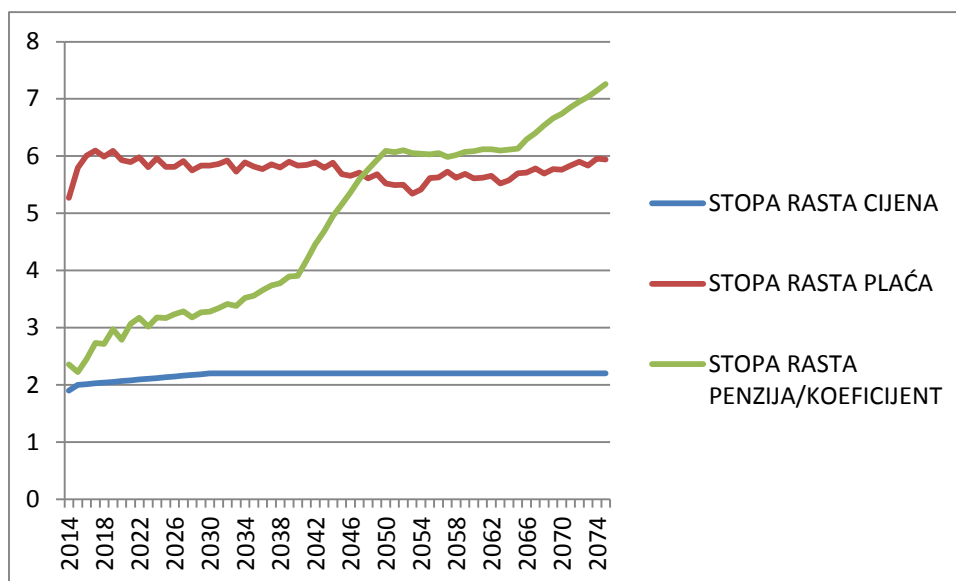
Ako se ništa ne promijeni, penzijski sistem FBiH bit će pod dominantnim utjecajem starenja stanovništva i niske stope aktivnosti. Nepromijenjena dob penzionisanja od 65 godina za oba spola, mogućnost prijevremenog penzionisanja kroz beneficirani radni staž te nepromijenjeni uvjeti za stjecanje prava na invalidsku i porodičnu penziju, rezultirat će u stalnom rastu broja penzionera sve do 2040. godine, kada će se radi ukupnog smanjenja broja stanovnika i taj broj početi smanjivati. U projekciju je uključeno predviđeno ukidanje prijevremenog penzionisanja 2015. godine, čime se od te godine smanjuje broj novo penzionisanih za oko 5-6,000 godišnje u prvih 10 godina. Ipak, to bi bilo nedovoljno da značajnije ublaži nepovoljna demografska kretanja. S druge strane, broj osiguranika u nepromijenjenim uvjetima bio bi i nadalje pod utjecajem niske stope aktivnosti, pogotovo žena, značajne emigracije i velike razine sive ekonomije. Kao rezultat ovih kretanja, omjer sistemske ovisnosti (omjer broja penzionera i osiguranika), trenutno oko 80%, dosegao bi 100% oko 2024. godine, svoj maksimum od 146% oko 2054. godine, a onda polako opadao sve do 2075. godine (Slika 9).

Slika 9. : Osiguranici-penzioneri u FBiH 2014.-2075. godine



Nepovoljna dinamika osiguranika i penzionera odrazila bi se i na ostalim parametrima penzijskog sistema. Uz kontinuitet današnjih stopa naplate doprinosa i stope ekonomske aktivnosti, prihod od doprinosa zadržao bi se na oko 9% BDP-a do 2025. godine, a onda radi demografskih kretanja (pada broja osiguranika) lagano opadao do 7.7% do 2055. godine. Primjena pravila da rashodi ne mogu biti veći od prihoda – kroz formulu za određivanje koeficijenta – reflektirao bi sve demografske probleme na visinu svih penzija, kako onih početnih, tako i onih u isplati. Valorizacija zarada za obračun osnovice, koja je u Zakonu o PIO predviđena da se obavlja sa stopom rasta plaća, a od 2000. godine nije obavljena, pretpostavljena je da se određuje po istoj stopi kao i koeficijent, prvenstveno iz razloga da se održi današnji dugoročni omjer početnih i prosječnih penzija. Slika 10. pokazuje kakvo bi moglo biti kretanje koeficijenta (i stope valorizacije) u periodu do 2075. godine, pod pretpostavkom uravnoteženog penzijskog budžeta.

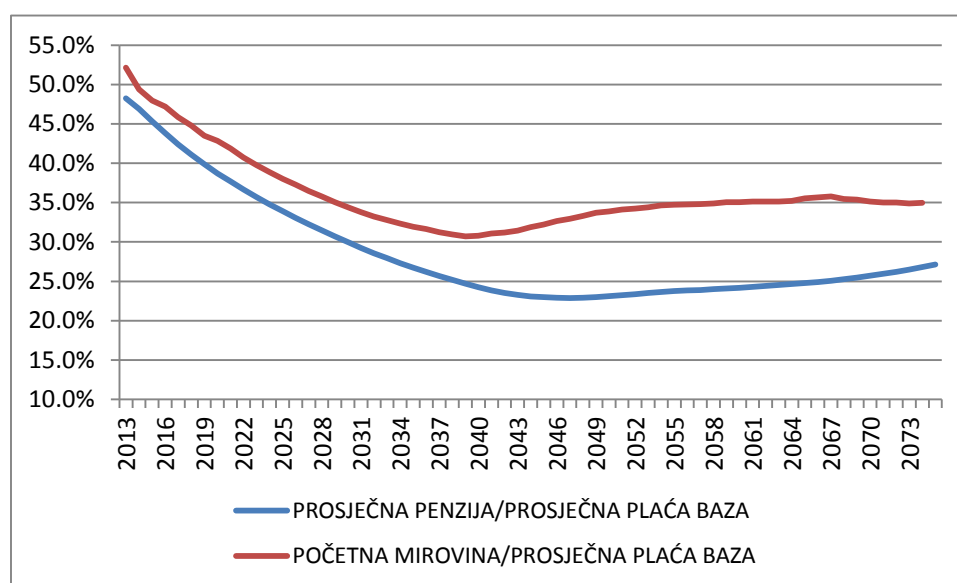
Slika 10. Očekivana dinamika koeficijenta usklađivanja penzija u usporedbi sa rastom plaća i cijena (troškova života)



Valorizacija koja je ispod stope rasta plaća obezvrjeđuje zarade u prošlosti, uprosječuje penzije i derogira princip osiguranja – vezivanja penzija na iznose uplaćenih doprinosa. U FBiH se penzije ne valoriziraju od 2000. godine, tako da za 33 godine staža osiguranja početna prosječna starosna penzija umjesto 65% iznosi oko 50%.³ Slika 10 pokazuje da se radi budžetskog ograničenja osnovice ne bi, bez penzijske reforme, mogle valorizirati sa stopom rasta plaće sve do 2047. godine.

Prilagođavanje rashoda za penzije prihodima od doprinosa putem koeficijenta automatski rezultira nastavku pada i početnih i prosječnih zamjenskih stopa (omjera penzije i prosječne plaće) u slijedeće 3-4 dekade, kao što se događalo i u prethodnoj dekadi. Slika 11, pokazuje da bi se do 2040. godine početna stopa zamjene starosne penzije za muškarce (omjer novih starosnih penzija prema prosječnoj plaći) mogla smanjiti sa 52% na 30%, a prosječna penzija isplaćena u FBiH sa 47% na 23% prosječne plaće. Popravljanje demografske slike i omjera ovisnosti od tada bi moglo povećati koeficijent i pozitivno djelovati na odnos penzija i plaća.

Slika 11: Stopa zamjene početne i prosječne starosne penzije u baznoj simulaciji

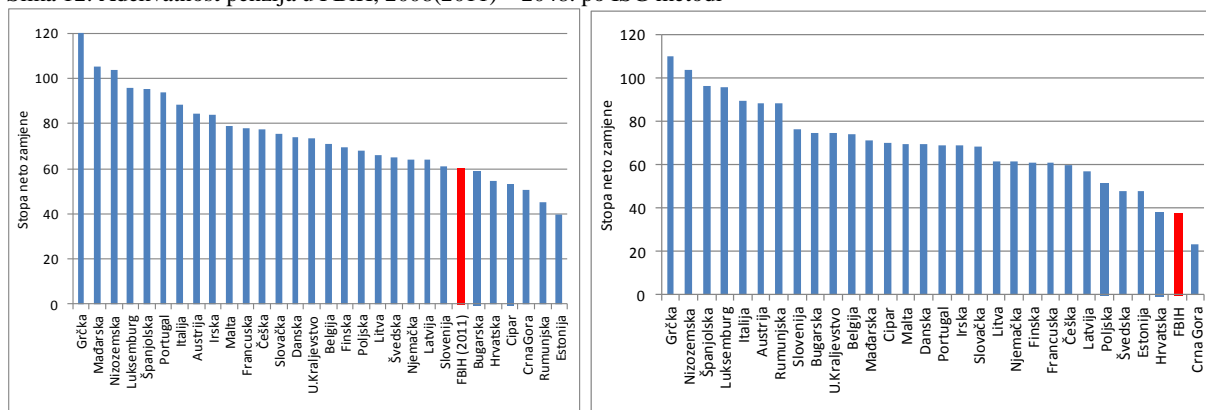


Pad prosječne stope zamjene na tako nizak nivo dovodi u pitanje adekvatnost penzija i ispunjenje ciljeva penzijskog sistema. Usporedba adekvatnosti penzijskog sistema FBiH sa sistemima EU, Hrvatske i Crne Gore (Slika 12)⁴ pokazuje da je penzijski sistem FBiH već sada među zemljama s relativno nižom adekvatnošću penzija, koja će ako se ništa ne napravi do 2048. godine pasti među najniže, zajedno sa Hrvatskom i Crnom Gorom.

³ Nevalorizacijom osnovica obezvrjeđuju se zarade u daljoj prošlosti u odnosu na zarade u bližoj prošlosti. To najviše šteti onima s dužim radnim stažom jer smanjuje iznose njihovih početnih penzija. Zato je u zakonu i predviđena valorizacija prošlih zarada s indeksom rasta plaća, a koja se radi finansijskih razloga ne provodi.

⁴ Usporedba je napravljena prema ISG metodi EU koja koristi APEX model za "tipičnog osiguranika" definiranog kao muškarac samac s 40 godina staža za sve zemlje u usporedbi.

Slika 12: Adekvatnost penzija u FBiH, 2008(2011) – 2048. po ISG metodi



Erozija adekvatnosti penzija u FBiH može se ublažiti, prije svega, promjenom parametara penzijskog sistema solidarnosti, povećanjem broja osiguranika u odnosu na umirovljenike, povećanjem prihoda nosioca osiguranja u odnosu na rashode, kao i drugim mjerama u ekonomskom sistemu koji imaju pozitivne efekte na penzijski sistem, kao što je povećanjem stope doprinosa u sistemu solidarnosti, radikalna promjena penzijskog sistema, individualizacija rizika uvođenje drugog stupa i dr.

5. SWOT analiza

Akronim SWOT je skraćenica od engleskih riječi Strengths (snage), Weaknesses (slabosti), Opportunities (šanse) i Threats (prijetnje) i alat je strateške analize koji se obično primjenjuje u svrhu pripreme strategije i planova. SWOT analiza predstavlja sveobuhvatnu listu početnih elemenata u kontekstu moguće reforme penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine.

5.1. Snage

- Već izvršena parametrijska reforma iz 1998. i 2000. godine kojom je finansijski stabiliziran penzijski sistem;
- Uvođenje poreza na dodatnu vrijednost;
- Postoji porast svijesti o potrebama za reformom postojećeg sistema. Postoji odlučnost i motiviranost za provođenje reforme unutar sistema;
- Sistem je djelomično prilagođen novim društveno-ekonomskim uvjetima;
- Postojanje institucionalnog okvira (penzijskog zavoda i ministarstva) kao jednog od preduvjeta za uspješnu reformu penzijskog sistema;
- Poboljšanje nivoa naplate i proširenje obuhvata osiguranih;
- U zadnjih 10 godina iz sistema penzijskog i invalidskog osiguranja su isključena davanja socijalnog karaktera, a prava su svedena na penzije (starosne, invalidske, porodične) i naknadu za fizičku onesposobljenost čiji je uzrok povreda na radu ili profesionalna bolest, što je preduvjet za uspješnu reformu penzijskog sistema;
- Jačanje institucija pravnog sistema i njihova efikasnost;
- Postojanje tripartitnog socijalnog dijaloga;
- Uveden je porez na dohodak.

5.2. Slabosti

- Ekonomska kriza, pad ekonomske aktivnosti, investicija, proizvodnje i zaposlenosti;
- Razjedinjena i neefikasna evidencija podataka o obaveznici plaćanja doprinosa;
- Nedovoljna materijalno-tehnička opremljenost zavoda i ministarstva, posebno u info-tehnologijama;

- Nedovoljno obučeni-edukovani kadrovi za praćenje razvoja, opće ekonomske i aktuarske analize i politike. Nepovoljna kvalifikaciona struktura kadrova u Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje;
- Ne postoje strateški poslovni planovi za provođenje politike i zakonodavstva strukturne reforme iz kojih bi proistekli planovi razvoja ministarstva i Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje;
- Nedostatak podataka i projekcija o stanovništvu - nije izvršen popis stanovništva u Bosni i Hercegovini, što je preduvjet za izradu analize koja treba dati odgovor na pitanje kako i kojim putem vršiti reformu penzijskog sistema;
- Spor proces tranzicije, te sporo provođenje procesa privatizacije;
- Nejedinstven informacioni sistem unutar Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje, te penzijskih sistema u Bosni i Hercegovini;
- Period rata je u penzijskom i invalidskom osiguranju stvorio period s nedovoljno uplaćenim ili potpuno neuplaćenim doprinosima za penzijsko i invalidsko osiguranje.

5.3. Šanse

- Spremnost političkih struktura na promjene u sistemu (na pozicijama ekonomske, ne političke koristi);
- Porast svijesti o neophodnosti reforme sistema;
- Upoznavanje s praksama i iskustvima drugih zemalja u oblasti penzijske reforme;
- Upošljavanje mladih i kvalificiranih kadrova, u sprezi s korištenjem iskustva postojećih kadrova u penzijskom sistemu;
- Neke aktivnosti u sklopu reforme penzijskog sistema mogle bi se početi sukcesivno primjenjivati, ukoliko bude postojala politička volja;
- Snažno prisustvo međunarodnih institucija (Međunarodna banka za obnovu i razvoj-EBRD, Međunarodni Monetarni Fond-MMF, Svjetska Banka, itd.);
- Dolazak stranih investitora, jačanje privatnog sektora;
- Funkcionisanje tržišta vrijednosnih papira;
- Informatičke mogućnosti danas;
- Uvođenje jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa pri Poreznoj upravi Federacije BiH.

5.4. Prijetnje

- Ukoliko se ne sinkronizira kompletna aktivnost na reformi penzijskog sistema u svim segmentima društva, cijela reforma može doći u pitanje;
- Nefunkcionalno društveno uređenje;
- Emigracija i starenje stanovništva, odlazak obrazovane i stručne radne snage;
- Nepovoljna populaciona politika;
- Povećanje broja korisnika penzijskih beneficija;
- Neuvezanost i nekoordiniranost s ostalim institucijama u državi;
- Nedovoljno razvijeno tržište kapitala.

6. Najčešće korištene mjere penzijske reforme u usporednim sistemima

Iskustva drugih zemalja u promjenama parametara penzijskog sistema solidarnosti u reformama širom svijeta pokazuju da su najčešće korištene mjere:

1. Podizanje dobnih granica za penzionisanje – u cilju dužeg ostanka u svijetu rada i viših penzija radi dužeg ostvarenog staža. Ova je mjera prirodan odgovor na proces starenja stanovništva. Gotovo sve zemlje u Europi povisuju i izjednačuju dobne

granice za muškarce i žene, a u nekih desetak zemalja EU uvedeno je automatsko povećanje dobne granice paralelno sa produženjem očekivanog trajanja života. U FBiH starosna dobna granica za penzionisanje je 65 godina i za muškarce i za žene do 2015 godine.

2. Produženje perioda obračuna osnovice na puni radni vijek – radi pravednijeg obračuna penzije za one sa dužim stažom. Ovu je mjeru FBiH već uvela, a do 2015. godine obračunski period širi se na 40 godina.
3. Skraćenje perioda prijevremenog penzionisanja prije redovnih dobnih granica, uz uvođenje aktuarski neutralnog odbitka za prijevremeno i stimulativnog bonusa za dulji rad – u cilju pravednijeg obračuna penzije i stimuliranje duljeg ostanka u svijetu rada. Ove se mjere obično uvode Postepeno, dok se u FBiH prema važećem Zakonu predviđa potpuno ukidanje prijevremenog penzionisanja 2015. godine, što bi svakako trebalo promijeniti u smislu postepenog povećanja, koje bi dugoročno dovelo do izjednačavanja sa općim uvjetom za penzionisanje. Premda bi trenutno ukidanje prijevremenog penzionisanja prepolovilo priljev novih penzionera i imalo pozitivan finansijski učinak, ono bi prouzročilo velike međugeneracijske razlike u penzijskim pravima što bi moglo imati negativne socijalne implikacije. U FBiH nadalje do 2015. odbija se samo 1% (0.5% žene) za svaku godinu prijevremenog penzionisanja, dok za kasnije penzionisanje nema nagrade, a poslije 40 godina staža ni naknade. Obje ove karakteristike sistema FBiH stimuliraju što raniji izlazak iz svijeta rada.
4. Smanjenje jedinične penzijske vrijednosti (iznosa za svaku godinu staža), kao direktne posljedice nemogućnosti finansiranja penzijskih obećanja u uvjetima starenja stanovništva. Ova je vrijednost u FBiH već smanjena kroz nevaloriziranje osnovice za obračun penzije od 2000. godine. Umjesto neto stope zamjene za nove prosječne starosne umirovljenike od oko 62% za 33 godine penzijskog staža⁵, penzijski sistem FBiH plaća oko 50%. Ovakav indirektan način smanjivanja jedinične vrijednosti je nepravedan i trebalo bi ga uz podršku ostalih mjera zaustaviti. Slika 12 pokazuje je da ovakva praksa vodi u eroziju adekvatnosti penzija u FBiH.
5. Promjena formule od jedinične penzijske vrijednosti u bodovnu formulu.⁶ Promjena formule u bodovnu omogućava pravednije vrednovanje cijelog staža (ista vrijednost boda za svaku godinu i svaku visinu plaće) te precizno iskazivanje vrijednosti penzije za svaki bod. Bodovna formula jednostavnija je za primjenu administraciji, a transparentnija i razumljivija korisnicima.⁷
6. Valorizacija osnovice za obračun (ili vrijednosti boda) s kretanjem plaće i usklađivanje penzija s kretanjem troškova života. Time se čuva početna vrijednost penzije u odnosu na zarađeno, a isto tako i realna vrijednost penzije do kraja života.
7. Usklađivanje minimalne penzije s minimalnim doprinosom u cilju pravednije raspodjele u penzijskom osiguranju i efekata na tržište rada. Prevelika razlika minimalnog doprinosa i minimalne penzije potiče prijavljivanje na minimum, kraći ostatak na registriranom poslu, i veću sivu ekonomiju. U FBiH je "zarađena" minimalna penzija dvostruko manja od minimalne, što doprinosi negativnim kretanjima na službenom tržištu rada. Smanjivanju ove razlike može doprinijeti i odvajanje penzijske od socijalne politike, tj. plaćanje "zarađene" penzije iz FZPIO, a razlike do minimalne penzije iz budžeta;
8. Smanjivanje prava povlaštenih kategorija, od redukcije lista beneficiranog radnog staža na one stvarno potrebne, smanjivanja perioda za prijevremeno penzionisanje i/ili uvođenje aktuarski neutralnog dodatnog doprinosa, do promjena formule i uvjeta za

⁵ Prema zakonu za prvih 20 godina staža osiguraniku pripada 2.25% osnovice, a za svaku daljnju godinu 1.5%.

⁶ Za svaki doprinos na prosječnu plaću osiguranik dobiva 1 bod. Ako mu je plaća dvostruko veća od prosječne dobiva dva boda, a ako je polovica prosječne dobiva pola boda. Bodovi zarađeni tokom radnog vijeka zbrajaju se i množe s vrijednosti boda prilikom odlaska u penziju. Vrijednost boda redovno se objavljuje i usklađuje.

⁷ Bodovnu formulu ima 10 zemalja EU, a od zemalja ex-YU Srbija, Hrvatska, i Crna Gora.

posebne kategorije kao što su vojska, policija i ratni veterani; U FBiH se značajan dio budžeta troši na posebne penzije, lista beneficiranih je dugačka, a dodatni doprinos koji plaćaju za prijevremeno penzionisanje tri puta niži od aktuarski neutralnih;⁸

9. Pooštavanje uvjeta za invalidsku penziju, te efikasniji sistem ocjene preostale radne sposobnosti kojim se stimulira traženje drugog posla i destimulira korupcija. Udio invalidskih penzija u FBiH je dvostruko veći od EU prosjeka (21% naspram 11%), a i pored toga sistem invalidskih penzija ne ispunjava u potpunosti svoju funkciju i prebacuje veliki dio tereta na poslodavce i radnike. Pri tome treba imati u vidu da smo mi zemlja koja je izašla iz rata i da je logično da imamo veliki broj invalidskih penzija, ali da svakako treba pooštriti uvjete za njeno sticanje;
10. Pooštavanje uvjeta za porodične penzije kojima se stimulira preživjele bračne drugove da budu aktivni na tržištu rada. U svijetu se često omogućuje korištenje porodične penzije tek po doživljenju redovnih penzijskih godina, ili koju godinu prije toga. U FBiH udovica već sa 45 godina starosti, dakle usred aktivnog životnog vijeka i 20 godina prije penzijske dobi, može dobiti porodičnu penziju.
11. Efikasnija organizacija penzijskog sistema uz uvođenje tripartitnog sistema upravljanja nositeljem osiguranja od strane socijalnih partnera.

Pored navedenih, u kontekstu najčešće korištenih mjera penzijske reforme u usporednim sistemima, treba imati na umu i druge specifičnosti u Federaciji BiH kao što su:

- *Visoka stopa nezaposlenosti radno aktivnog stanovništva.* Udio registrirane aktivnosti radno sposobnog stanovništva u FBiH iznosi tek 44.7%, uz RS i Albaniju najniže u tranzicijskim zemljama. Nizak stepen aktivnosti posljedica je objektivnih ekonomskih i društvenih okolnosti, ali i visokog stupnja neformalne ekonomije i djelomičnog obuhvata osiguranika.
- *Relativno visoka bruto stopa doprinosa za penzijsko osiguranje od 23%.* U kombinaciji s ostalim socijalnim doprinosima, ukupna stopa doprinosa u FBiH je među najvišima u Europi. Ona značajno opterećuje cijenu rada i svojom visinom potiče neprijavljivanje dohotka i sivu ekonomiju. Povećanje stope doprinosa radi kompenziranja pada stope zamjene u tim je uvjetima nerealno. Upravo suprotno, uštede koje se postignu u parametrijskoj reformi mogu se djelomično iskoristiti i za smanjenje stope doprinosa, ako za to bude prostora.
- *Učestalo neplaćanje doprinosa i pojava neuvezanog staža.* Neplaćanje doprinosa prisutno je i u državnom i u privatnom sektoru, a problem se manifestira u neispunjavanju uvjeta za stjecanje penzija te nižim prihodima od doprinosa i penzijama. Mehanizmi kontrole i naplate pokazuju se nedovoljno efikasnim, a sistem informiranja osiguranika prespor. Zato bi u sklopu penzijske reforme trebalo pokrenuti akcije za sprečavanje prakse neplaćanja doprinosa i daljnjeg stvaranja neuvezanog staža, te podmirenja neplaćenih doprinosa tempom koji će najmanje ugroziti javne finansije.

U navedenim okolnostima prioritet penzijske reforme u FBiH je jačanje postojećeg sistema solidarnosti i postizanje njegove dugoročne socijalne i finansijske održivosti. Radikalne reforme penzijskog sistema poput uvođenja drugog kapitaliziranog penzijskog stupa baziranog na osobnim računima, u ovom momentu nisu objektivno izvodive radi značajnih fiskalnih resursa koje zahtijevaju. S obzirom na očekivani pad adekvatnosti penzija iz prvog stupa u FBiH, za očekivati je da se uštede u prvom stupu prvenstveno usmjere u povećanje adekvatnosti (ostave u prvom stupu).

⁸ Naprimjer, za beneficirane kategorije 18 za 12 dodatni doprinos je 6%, a trebao bi biti oko 20% na bruto plaću.

7. Ciljevi reforme penzijskog sistema u Federaciji BiH

Penzijski sistem može imati više ciljeva, ali je najvažniji osiguranje dugoročne održivosti i finansijska stabilnost penzijskog sistema, i smanjenje siromaštva kroz osiguranje odgovarajućeg nivoa prihoda u starosti. U tom smislu, možemo ih podijeliti na opće i specifične ciljeve reforme.

7.1. Opći ciljevi reforme

- **Osiguranje dugoročne održivosti**

Trenutno postoji nepovoljan odnos između broja osiguranika (onih koji „pune“ penzijske fondove) i broja penzionera (onih koji su korisnici penzijskih fondova), a kao što je pokazano, taj će se odnos u budućnosti pogoršavati. Stoga se moraju poduzeti aktivne mjere penzijske i politike zapošljavanja u cilju veće participacije i duljeg ostanka u svijetu rada kako bi se ovaj odnos promijenio. Uvjet osiguranja dugoročne finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja je također i redovna uplata sredstava iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za prava utvrđena na osnovu propisa o povoljnijem penzionisanju, te za obaveze po Zakonu o PIO.

Iako trenutna rješenja (koeficijent isplate) mogu osigurati fiskalnu održivost penzijskog sistema (penzije se isplaćuju na osnovu raspoloživih sredstava), primjena koeficijenta nosi rizik socijalne neodrživosti i dugoročne neadekvatnosti penzija (penzije bi bile nedovoljne za podmirenje minimalnih životnih troškova).

Ovaj cilj također nije moguće ostvariti bez poduzimanja kontinuiranih aktivnosti na redovnoj uplati tekućih i izmirenju ranije nastalih dugovanja po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

- **Sprječavanje socijalne ugroženosti u poznijem životnom dobu – smanjenje siromaštva i osiguranje adekvatnijeg dohotka u starosti**

Oснаživanje obaveznog osiguranja bi u najvećem dijelu eliminiralo ili smanjilo prijetnju siromaštvom za veliku grupu stanovništva. Penzijsku reformu treba posmatrati i u kontekstu dostignutog stepena razvoja socijalne sigurnosti, a socijalna sigurnost je društvena mjera kojom se odgovara na različite rizike tokom životnog ciklusa (Konvencija 102. ILO i drugi dokumenti u vezi socijalne sigurnosti). Uvođenje dodatnih oblika osiguranja (dobrovoljno kapitalizirano penzijsko osiguranje zasnovano na kapitaliziranoj štednji, tzv. III Stub), osiguralo bi socijalno adekvatniji dohodak u poznijem životnom dobu, za osobe koje se odluče ili imaju mogućnosti za dobrovoljnu štednju.

- **Pravedniji penzijski sistem kroz jače vezivanje penzija za uplaćene doprinose, visinu plaća i duljinu staža osiguranja;**

Ovaj segment bi se uredio kroz uvođenje sistema obračuna penzija proporcionalno uplaćenom doprinosu (bodovni sistem), uvođenjem primjerenijeg odbitka za prijevremenu penziju, primjerenijeg doprinosa za osiguranike s beneficiranim radnim stažem, i transparentnim prikazivanjem iznosa penzije izračunate formulom na osnovu uplaćenog doprinosa i iznosa definiranog nekim drugim zakonom ili propisom.

- **Razvoj finansijskog tržišta;**

Reforma penzijskog sistema podrazumijevat će uvođenje novih oblika osiguranja, kao što su dobrovoljna osiguranja. Ovakva rješenja značila bi priliv sredstava na finansijsko tržište, što bi poticalo ovaj oblik investiranja i dovelo do razvoja finansijskog tržišta. Osnivanje dobrovoljnih penzijskih fondova će značajno doprinijeti razvoju i produbljivanju tržišta kapitala, jer penzijski fondovi općenito spadaju u najveće institucionalne investitore na tržištima kapitala s dugoročnim horizontom ulaganja. Penzijski fondovi doprinose stvaranju primarnog i održavanju

sekundarnog tržišta državnih, lokalnih i korporativnih vrijednosnih papira. Razvoj tržišta kapitala će posljedično privući i nove investitore u razne grane ekonomije.

Pored navedenog, iskustva susjednih zemalja pokazuju da su penzijski fondovi, zajedno s bankama, najveći ulagači u državne obveznice, te vrlo značajni ulagači u domaće dionice

- **Veće uključenje osiguranika i obuhvat penzijskim sistemom**

Trenutni obuhvat penzijskim sistemom je dosta nizak, i postoji veliki dio populacije koji nije uključen u bilo koji oblik osiguranja. Reforma penzijskog sistema povećala bi uključivanje zaposlenih iz neformalnog sektora, kao i iz drugih oblasti gdje osiguranje nije bilo sveobuhvatno.

7.2. Specifični ciljevi reforme

- **Organiziranje nosioca osiguranja koji će zadovoljiti potrebe klijenata**

Nositelja penzijskog i invalidskog osiguranja potrebno je organizirati na način da se osigura tripartitno upravljanje u skladu sa MOR-ovim konvencijama, da se pojednostavi organizaciona struktura koja će biti funkcionalna, efikasnija i ekonomičnija. Također je potrebno ujednačiti status zaposlenih u nosiocu osiguranja sa statusom državnih službenika i namještenika u F BiH, čime bi se osigurala odgovornost u radu, te veća orijentacija prema klijentima i korisnicima.

- **Vraćanje povjerenja u penzijski sistem kod osiguranika i korisnika. Sistem treba biti prihvaćen u javnosti kao stabilan izvor osiguranja prihoda u starosti**

Evidentan je nedostatak povjerenja u penzijski sistem, kako kod starijih, tako i kod mlađih generacija. Reforma penzijskog sistema bi pomogla da se penzijskom sistemu povрати kredibilitet, te da sistem ponovo bude posmatran kao izvor sigurnosti i osiguranja u starosti.

- **Harmonizirano funkcionisanje sistema socijalnog osiguranja**

Potrebno je osigurati bolje i efikasnije funkcionisanje resornih ministarstava i institucija sistema socijalnog osiguranja. Potrebno je izvršiti racionalizaciju svih institucija socijalnog sektora, posebno nosioca penzijskog i invalidskog osiguranja kroz donošenje novih propisa, kao i pratećih institucija (npr. poreske uprave i sl.). Neophodno je izvršiti harmonizaciju funkcioniranja institucija, uskladiti baze podataka, te definirati protok sredstava i informacija kroz institucije sistema. Po mogućnosti, radi kretanja radnje snage, u Bosni i Hercegovini izvršiti harmonizaciju entitetskih propisa iz ove oblasti.

- **Poboljšanje uvjeta za razvoj privatnog sektora i poslovnog okruženja, smanjenje troškova rada**

Dugoročno je potrebno ublažiti opterećenje javnog penzijskog sistema međugeneracijske solidarnosti i stvoriti mogućnost za dalje smanjenje stope doprinosa, a time i smanjenje troškova rada. Niži troškovi rada povećavaju konkurentnost zemlje, poboljšavaju poslovno okruženje te potiču razvoj privatnog sektora.

8. Mogući pravci reforme penzijskog sistema u FBiH

8.1. Izmjena načina obračuna penzijskog osnova kroz bodovni sistem i uvođenje redovnog i transparentnog usklađivanja penzija umjesto sadašnjeg sistema koeficijenta

U cilju sprječavanja erozije relativnih penzija i stimuliranja duljeg ostanka u svijetu rada, obračun penzije u budućnosti treba u najvećoj mjeri bazirati na stažu osiguranja i uplaćenim doprinosima. Stoga se predlaže pristupiti promjeni načina obračuna penzijskog osnova uvođenjem tzv. „bodovnog sistema“ koji je proporcionalan uplaćenim doprinosima, duljini

radnog staža, jednostavan, razumljiv i transparentan, čime potiče vraćanje povjerenja u sistem penzijskog i invalidskog osiguranja.

Bodovnim sistemom definiraju se penzijska prava kroz evidentiranje bodova. Za osobu koja zarađuje prosječnu plaću, obračunava se jedan bod za svaku godinu. U trenutku odlaska u penziju, uposleniku se iznos penzije utvrđuje na način da se ukupan broj bodova ostvarenih u radnom vijeku množi s vrijednošću općeg boda. Startnu (prvu) vrijednost boda izračunat će se na način da prve penzije po bodovnom sistemu ne odstupaju od zadnjih penzije utvrđenih po starom sistemu.

Usklađivanje penzija koeficijentom koji se izračunava na osnovu prihoda od doprinosa održava penzijski sistem u finansijskoj ravnoteži ali ne ispunjava njegove socijalne ciljeve. U uvjetima starenja stanovništva i pogoršavanja demografskih karakteristika penzijskog sistema primjena koeficijenta vodit će eroziji i početnih penzija i onih u isplati. Zato penzijska reforma u FBiH predviđa napuštanje sistema koeficijenta i uvođenje redovnog i transparentnog usklađivanja penzija. Danas prevladavajući model usklađivanja penzija u svijetu je onaj s troškovima života, pri čemu realna penzija trajno ostaje na istoj razini. Ukoliko finansijske okolnosti omoguće, usklađivanje može biti i izdašnije.

Određivanje i usklađivanje penzija prema unaprijed definiranim pravilima podrazumijeva i promjenu uloge budžeta u penzijskom sistemu. Prihodi od doprinosa ne moraju u svakom periodu odgovarati rashodima za penzije. Kako za isplatu svih penzija garantira država, razliku namiruje a višak preuzima budžet. Vlada u potpunosti preuzima odgovornost za isplatu penzija, a isto tako i odgovornost za definiranje penzijske politike. Ovakav pristup penzijskom sistemu vrijedi u svim zemljama Europe; FBiH je jedina u Europi gdje sistem koeficijenta određuje kretanje realnih penzija.⁹

8.2. Postepeno povećavanje prijevremene starosne granice odlaska u penziju

U skladu sa europskim standardima trebalo bi postepeno pooštriti uvjete za ostvarivanje prijevremene starosne granice odlaska u penziju. Potrebno je uvesti pravedniji odbitak za prijevremeno penzionisanje, kao i stimulanse za duži ostanaka u svijetu rada, u skladu s radnim zakonodavstvom. Ova mjera podrazumijeva efektivno povećavanje prosječnog broja godina penzijskog staža, sa kojim se trenutno ostvaruje penzija (trenutno oko 33 godine), do broja godina koji je propisan za ostvarivanje prava na starosnu penziju (trenutno 40 godina penzijskog staža). Dakle, realno stvarno povećavanje bez podizanja trenutnih dobnih granica za starosnu penziju.

Finansijska stabilnost sistema penzijskog i invalidskog osiguranja može se poboljšati postupnijim pooštavanjem uvjeta odlaska u tzv. prijevremenu penziju. Eventualnim produženjem aktivnosti plaćanja doprinosa osiguranicima pomjeranjem dobnog granice za godinu ili dvije osigurava se najmanje dvostruki efekat: omogućuje se kontinuitet u ubiranju doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i smanjuje period isplate penzije za svakog korisnika.

8.3. Pooštavanje uvjeta za invalidsku i porodičnu penziju i procesa za njegovo stjecanje

Dugoročno i postepeno potrebno je smanjiti udio invalidskih penzionera na današnji EU prosjek od 11% i to kroz uvođenje striktno procedure dvostepene ocjene preostale radne sposobnosti. Smanjenje broja porodičnih penzija postići će se kroz pooštavanje uvjeta za stjecanje porodične penzije za žene koje danas to pravo mogu ostvariti već sa 45 godina života i to na način da se porodična penzija može ostvariti, ali da se ista može koristiti tek nakon navršavanja određenog broja godina života (npr. 50), koji treba izjednačiti i za žene i za muškarce.

⁹ Penzijskom reformom u RS, napušten je sistem koeficijenta

8.4. Povećanje finansijske discipline i obuhvata penzijskim sistemom

Visok nivo neformalne, tzv. "sive ekonomije" podriva finansijsku stabilnost sistema penzijskog i invalidskog osiguranja. Proširenje obuhvata penzijskim osiguranjem svih kategorija radno - sposobnog stanovništva mora da bude prioritetan zadatak poreznih, inspeksijskih i drugih državnih organa, jer se procjenjuje da preko 35 posto BDP-a nije obuhvaćen u zvaničnim tokovima. Niz akcija inspeksijskih organa provedenih tokom posljednje tri godine pokazale su da postoje značajne rezerve u pogledu proširenja obuhvata novim brojem osiguranika. Isto tako, plaćanje doprinosa izbjegava se alternativnim isplatama zarada kroz naknade za tople obroke, prijevoz i slično. Zato se planira s vremenom i te oblike dohotka uključiti u penzijsku osnovicu.

Povećanje finansijske discipline prioritet je za provođenje naplate duga za doprinose i uvezivanje staža po toj osnovi. Uvezivanje staža bez prestanka prakse neplaćanja nosi moralni hazard, a ukidanjem sistema koeficijenta smanjit će se bilo kakva mogućnost socijalizacije nediscipline plaćanja smanjivanjem svih penzija.

Konačno, redovno servisiranje iz budžeta za penzionere uvedene u pravo pod povoljnijim uvjetima, te provođenje kontinuiranog i efikasnog nadzora nad uplatom doprinosa za sve nosioce osiguranja, kao i pooštavanje kaznenih normi za prekršioce, preduvjet su finansijske stabilnosti penzijskog sistema.

8.5. Uvođenje adekvatnih stopa doprinosa za tzv. beneficirani radni staž

Stope doprinosa koje se plaćaju za radna mjesta gdje se staž osiguranja računa u uvećanom trajanju su tri puta niže od aktuarski pravičnih stopa. Sukladno sa općim ciljevima stvaranja jače veze između penzija i uplaćenih doprinosa, kao i osiguranja dugoročne održivosti sistema, potrebno je propisati adekvatne stope doprinosa za tzv. beneficirani radni staž. Iz tih razloga potrebno je za kategoriju osiguranika kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem **uvesti plaćanje pune stope doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za svaki mjesec utvrđenog plaćanja**. Nadalje, potrebno je provesti postupak revizije svih radnih mjesta za koja se staž računa u uvećanom trajanju sukladno s promjenama u tehnološkim procesima i potrebom za što dulji ostanak u svijetu rada.

8.6. Unapređenje jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa

Potrebno je dodatno jačanje jedinstvenog sistema prikupljanja i naplate doprinosa koji je uspostavljen je s ciljem ispunjenja jasno postavljenih ciljeva od kojih su najznačajniji:

- i) Poboljšati prikupljanje, naplatu i kontrolu doprinosa za socijalno osiguranje,
- ii) Smanjiti troškove javne administracije,
- iii) Ukloniti dupliranje zakonodavnih odredbi, poslovnih funkcija i procesa,
- iv) Standardizirati ključne funkcije i procese,
- v) Poboljšati transparentnost sistema,
- vi) Povećati povjerenje klijenata i poboljšati uslugu.

Porezna uprava je zakonom utvrđen organ koji prikuplja i kontrolira naplatu poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje. Mehanizam porezne uprave za naplatu doprinosa do sada je bio usmjeren prvenstveno na kontrolu privrednih subjekata, dok je glavni fokus van budžetskih fondova na fizičkom licu. Jedinstveni sistem treba da dodatno unaprijedi naplatu doprinosa, radi finansijske stabilnosti vanbudžetskih fondova.

8.7. Uračunavanje posebnog staža u dvostrukom trajanju samo u slučaju kada je isti neophodan za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja

Ovom mjerom osigurala bi se znatno rasterećenje Budžeta Federacije BiH, budući da se ovaj staž više ne bi priznao svim osobama koji su isti evidentirali, već samo osobama kojima je isti preduvjet za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Razliku sredstava trebalo bi usmjeriti na izmirenje postojećeg duga kao i finansijsko jačanje nositelja osiguranja.

9. Model budućeg sistema penzijskog i invalidskog osiguranja

Izbor budućeg modela penzijskog sistema u Federaciji BiH je glavno pitanje reforme sistema penzijskog i invalidskog osiguranja. Zajedničkim radom resornih ministarstava i nositelja osiguranja u Federaciji BiH, kao i međunarodnih stručnjaka uz uvažavanje ekonomsko-socijalnih prilika u kojima se nalazi Federacija BiH, te izvršene dosadašnje promjene u postojećem sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja, cijenimo da bi se budući penzijski sistem trebao modelirati na način kako slijedi:

I Stup (obavezno penzijsko i invalidskog osiguranje)

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. Stopa doprinosa je jednaka za sve učesnike u sistemu. Time je u finansiranju zadržan princip solidarnosti, a u pravima princip preraspodjele.

Prvi stup obuhvaća:

- Penzije koje zavise od zarade (visine plaće) ili visine uplaćenih doprinosa su osnova sistema penzijskog i invalidskog osiguranja. Prijeko je potrebno izvršiti analizu postojećeg načina obračuna penzija imajući u vidu promjene koje su nastupile stupanjem na snagu zakona kojim se regulira sistem ubiranja doprinosa u Federaciji BiH. Uz to bi trebalo spriječiti liberalizaciju postojećih uvjeta odlaska u invalidsku penziju i porodičnu, uvesti pravedniji i pravičniji način obračuna penzija za buduće umirovljenike kroz bodovni sistem, te utvrditi novi sistem usklađivanja svih penzija u isplati. Umjesto prihodnog koeficijenta, parametar za usklađivanje mogao bi se odrediti na osnovu kretanja troškova života i prosječnog rasta plaća u Federaciji BiH, a usklađivanje bi se vršilo najmanje jedanput godišnje.
- Minimalnu penziju kao pravo treba zadržati u modelu kakav je i danas poznat u vidu minimalne penzije koja ima funkciju zaštite od ekstremnog siromaštva. Ovom mirovinom bi bile pokriveno samo osobe koje ispunjavaju uvjete po trenutnim zakonskim rješenjima, a to znači da imaju najmanje 20 godina ostvarenog penzijskog staža i 65 godina života. Ovu vrstu zaštite imali bi i korisnici invalidske i porodične penzije. U perspektivi (duljem tranzicijskom periodu) treba razmotriti mogućnost da se socijalna penzija kao pravo proširi i na osobe koje imaju manje od propisanih 20 godina penzijskog staža, zatim osobe koje su bile osigurane, ali im iz različitih razloga nisu uplaćeni doprinosi, te osobe koje su bile radno aktivne i nisu bile uključene u sistem obaveznog osiguranja, kao i osobe koje nikada nisu bile osigurane, a navršile su propisanu starosnu granicu. Kako se kod socijalne penzije radi o socijalnoj kategoriji a ne o pravu na osnovu osiguranja, na socijalnu penziju treba primijeniti i imovinski i dohodovni cenzus, uz finansiranje iz općih prihoda, a ne doprinosa za penzijsko. Ovaj model osiguranja minimalne socijalne sigurnosti gotovo svih građana sve je prisutniji u društvima s razvijenom ekonomijom i visokim BDP-om „per capita“. Bez obzira što se

isti u dogledno vrijeme ne može primijeniti u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH, treba je razmotriti kao mogućnost u budućnosti.

- Poseban dio prvog segmenta obuhvata osobe koje su uvedene u pravo (penzionisane) pod povoljnijim uvjetima u odnosu na opće propise penzijskog i invalidskog osiguranja, po različitim osnovama, i svrstavaju se u tzv. „povoljnije penzije“. Način finansiranja penzija za ovu kategoriju uređen je jedinstvenim zakonom o povoljnijem penzionisanju.

Nosilac obaveznog sistema penzijskog i invalidskog osiguranja kao i do sada bio bi Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, ali bi ukidanjem koeficijenta i uvođenjem redovnog i transparentnog usklađivanja penzija, Federacija BiH bi preuzela obavezu garantovanja isplate svih penzija, kroz jasno strukturiranje izvora finansiranja istih.

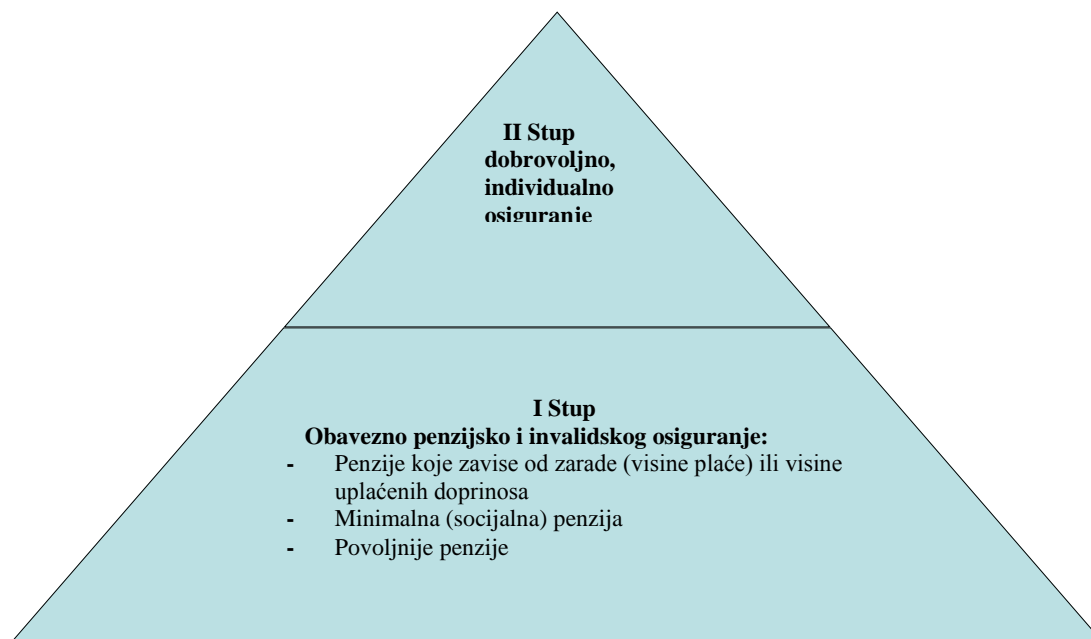
II Stup (dobrovoljno, individualno penzijsko osiguranje)¹⁰

Drugi segment penzijskog osiguranja je dobrovoljan, i spada u individualno penzijsko osiguranje koje funkcioniše na kapitaliziranom principu dugoročne 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. Gotovo sve zemlje su uvele ovaj oblik penzijskog i invalidskog osiguranja kao najefikasniji način osiguranja dodatnih prihoda u tzv. “trećoj životnoj dobi”.

Nosioci osiguranja bila bi društva za upravljanje privatnim penzijskim fondovima i dobrovoljni penzijski fondovi. Uvjeti, način osnivanja, poslovanje, te investiciona načela i druge bitne odredbe, regulirali bi se posebnim zakonom i pod zakonskim aktima kojima bi se detaljno uredila ova oblast.

Grafički prikaz budućeg modela sistema penzijskog i invalidskog osiguranja izgledao bi ovako:

¹⁰ Ovom Strategijom ne predlaže se II stub koji predstavlja obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, po modelu Svjetske banke



10. Dugoročna projekcija reformiranog penzijskog sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine– očekivani rezultati reforme

Kao što je spomenuto, makroekonomske pretpostavke korištene u projekcijama nastoje biti realne kako se ne bi precijenio ili podcijenio efekt pojedinih mjera. Pod pretpostavkom da paket penzijske reforme sadrži:¹¹

- i) Uvođenje bodovne formule s valorizacijom boda na osnovu rasta prosječne plaće u FBiH od 2014 godine,¹²
- ii) Usklađivanje penzija s kretanjem troškova života uz ukidanje koeficijenta vezanog za prihode od doprinosa,
- iii) Postepeno ukidanje razdoblja prijevremenog penzionisanja u 2023 godini umjesto sadašnjeg rješenja ukidanja u 2015. godini (prijevremena do najviše 5 godina ranije u 2014, do 3 godine u 2018, ništa 2023) uz godišnji odbitak za svaku godinu prijevremenog penzionisanja od 3%,¹³
- iv) Postepeno povećanje participacije u radno aktivnom stanovništvu na 50%,
- v) Postepeno smanjivanje udjela broja invalidskih penzija s 25% na 10%.
- vi) Postepeno podizanje dobne granice za porodičnu penziju na 50 godina (u 10 godina),
- vii) Postepeno poboljšanje stope naplate doprinosa za 6 postotnih poena (u 10 godina).

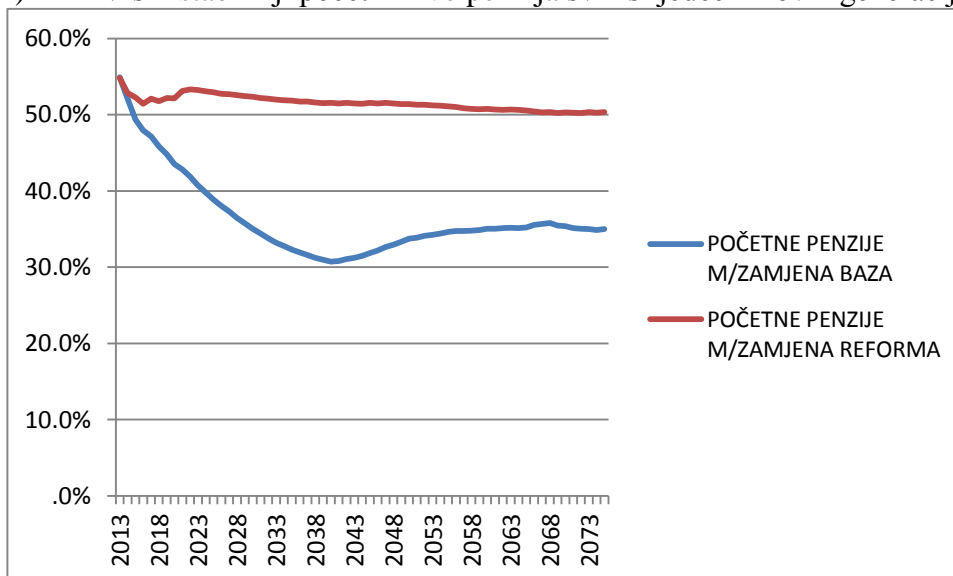
¹¹ Simulacija paketa mjera urađena je PROST (Pension Reform Options Simulations Toolkit) modelom Svjetske banke izrađenim za FBiH te u saradnji sa eksperima Svjetske banke. Model je namijenjen dugoročnim projekcijama i u ovoj fazi još ne uključuje detalje za precizno simuliranje promjena u beneficiranom radnom stažu i posebnim penzijama. Strukturiranje paketa, detaljnih mjera i vremenski raspored njihove implementacije bit će predmet analize prilikom izrade prijedloga Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH, do kada se imati na raspolaganju adekvatno strukturiran PROST model za FBiH.

¹² Početna vrijednost boda za potrebe ove simulacije procijenjena je na 12 KM na način da osigurava nepromijenjenu početnu penziju za isti staž. Precizna kalkulacija početne vrijednosti boda odredit će FZPIO na osnovu uzorka penzionera u periodu neposredno prije uvođenja bodovne formule.

¹³ Radi ograničenja modela, u ovoj fazi nije simulirano stimuliranje duljeg ostanka u svijetu rada putem bonusa za kasnije penzionisanje. Ova će se mjera simulirati prilikom detaljnog rada na prijedlogu Zakona.

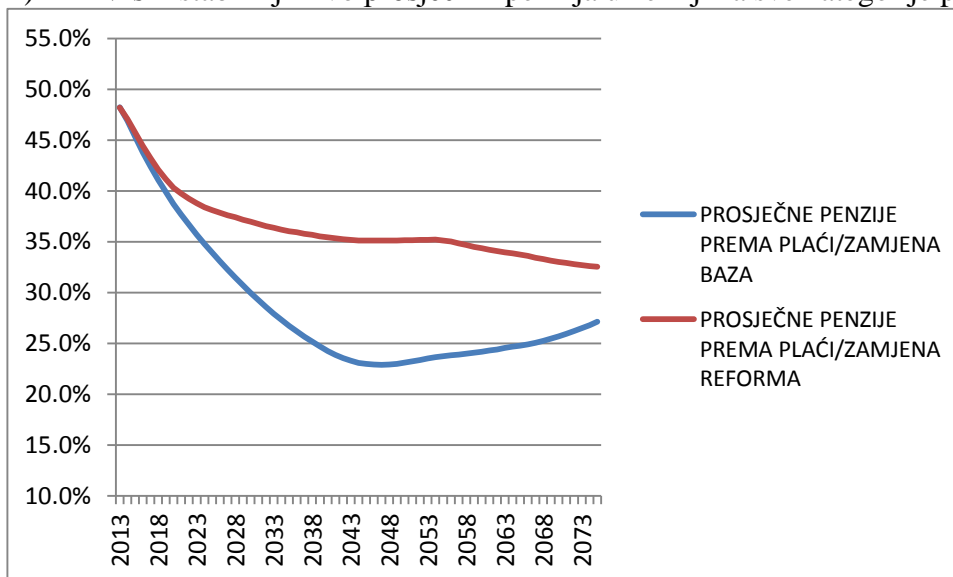
Procijenjeni efekti reformskog paketa su:

i) Viši i stabilniji početni nivo penzija svih slijedećih novih generacija penzionera:



Stabilnost početne stope zamjene proizlazi iz valorizacije vrijednosti boda sa stopom rasta plaća. Za isti staž svaka slijedeća generacija ima istu startnu relativnu penziju u odnosu na plaću.

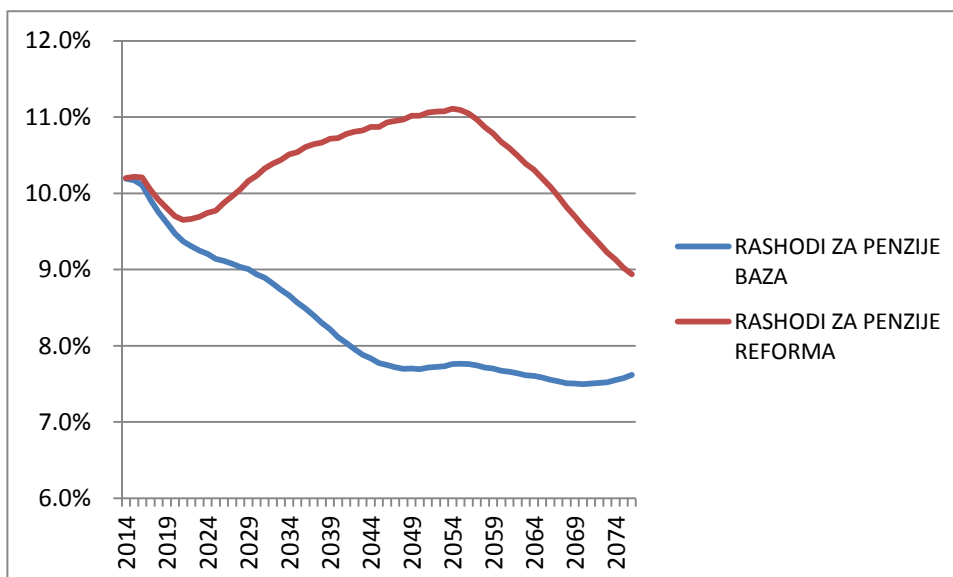
ii) Viši i stabilniji nivo prosječnih penzija u zemlji za sve kategorije penzionera:



Viši nivo prosječne penzije rezultat je novog sistema valorizacije i usklađivanja penzija te duljeg efektivnog boravka u svijetu rada. Važno je spomenuti da ovaj rezultat nije vezan za kretanje prihoda od doprinosa, što pruža veću socijalnu sigurnost penzionerima.

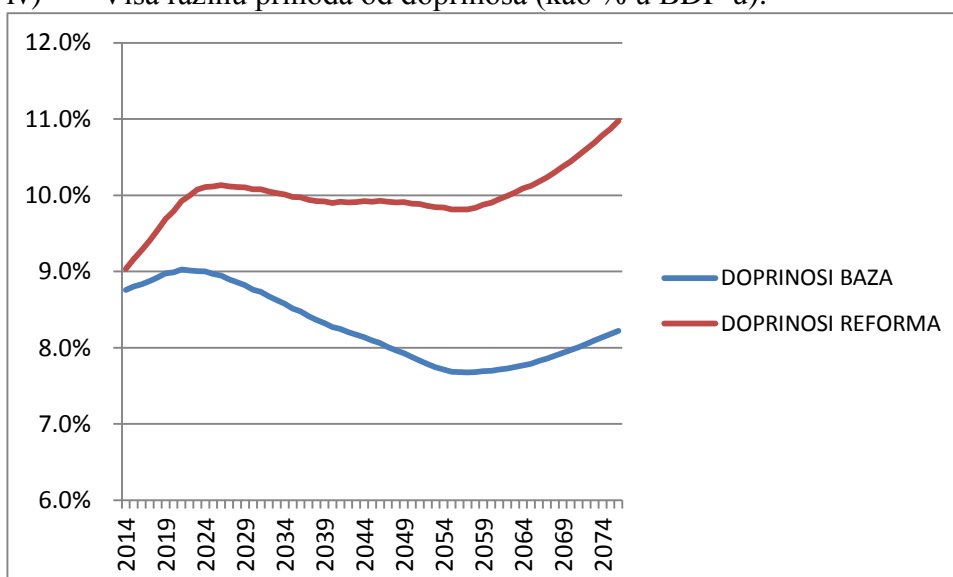
iii) Viša razinu izdataka za penzije (kao % u BDPu) od one koja bi bila moguća neprovođenjem reforme:¹⁴

¹⁴ U rashode za penzije uključeni su i svi transferi iz budžeta za penzije koje se ne pokrivaju iz doprinosa.



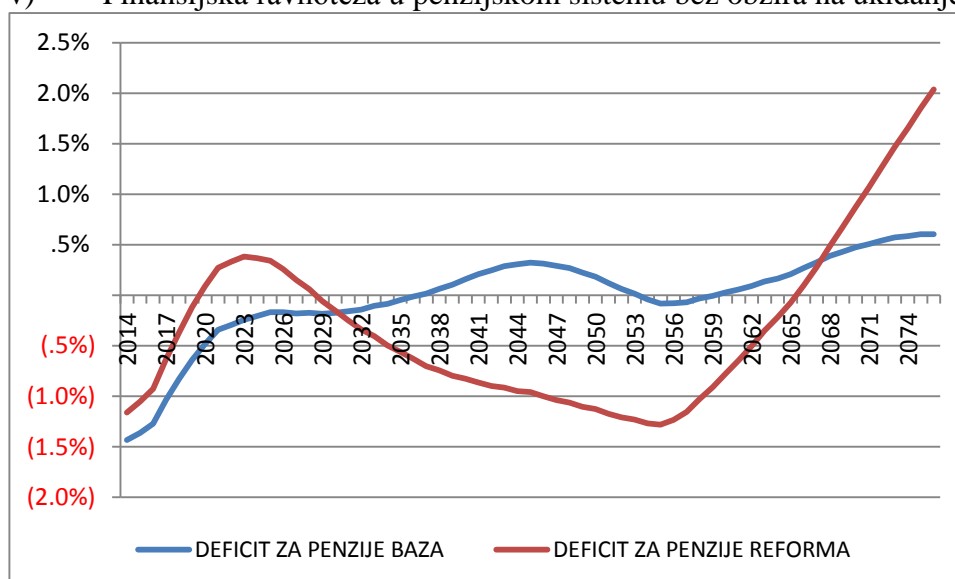
Veća stabilnost početnih i prosječnih penzija te stabilnija socijalna sigurnost penzionera rezultira u relativno stabilnom udjelu penzijskih rashoda u BDP-u od oko 10% u duljem roku.

iv) Viša razinu prihoda od doprinosa (kao % u BDP-u):



Reformske mjere imat će za rezultat povećan nivo prihoda kojima će se moći financirati stabilniji i socijalno adekvatniji penzijski sistem.

v) Finansijska ravnoteža u penzijskom sistemu bez obzira na ukidanje koeficijenta:



Bez obzira na ukidanje koeficijenta, reformski paket mogao bi rezultirati u poboljšanoj finansijskoj slici do 2030. godine čak i uz stabilnije i izdašnije penzije. Poslije 2030 javlja se deficit koji je posljedica zadržavanja dobi za penzionisanje na 65 godina. Ukoliko se ne bude htjelo posegnuti za smanjivanjem penzija ili povećanjem stope doprinosa, trebat će, pored ostalih mjera za nastavak reforme, uzeti u obzir i povećanje dobnih granica za odlazak u penziju u skladu sa starenjem stanovništva.

ZAKLJUČAK

Prioritet penzijske reforme u FBiH je parametarska reforma postojećeg sistema. Negativni efekt na socijalnu održivost sistema može se ublažiti planiranim reformskim mjerama, koje stabiliziraju početne i prosječne iznose penzija, učvršćuju socijalnu sigurnost penzionera i uravnotežuju finansijske tokove za takav pristup politici penzija. Uz povoljne ekonomske prilike, dugoročno bi se mogao otvoriti i fiskalni prostor za smanjenje stope doprinosa ili uvođenje drugog stupa po modelu Svjetske banke, za čije uvođenje sada nema osnovnih fiskalnih preduvjeta. Parametarske su reforme međutim, preduvjet za svaku penzijsku reformu, a o njihovoj će snazi zavisiti i to da li će se taj prostor otvoriti i prije nego li projekcije pokazuju.