
UDK 368.914(497.6)
368.941.6(497.6)
Pregledni članak
Primljeno: 9. IX. 2010.

NIKOLINA OBRADOVIĆ

PERSPEKTIVA MIROVINSKIH REFORMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Sustav mirovinskoga osiguranja u Bosni i Hercegovini, s dva podsustava organizirana na entitetskoj razini, funkcionira u nepovoljnome makroekonomskom kontekstu, što se reflektira u malome broju osiguranika te velikoj stopi rasta novih umirovljenika, čemu pridonosi i niska efektivna starosna dob umirovljenja. Posljedica je svega toga iznimno niska primanja redovnih umirovljenika.

Bosna i Hercegovina jedina je država u regiji i jedna od rijetkih tranzicijskih država koje nisu provele reformu i diversifikaciju svoga mirovinskog sustava. U posljednje vrijeme pitanje reforme mirovinskoga sustava aktualizira se kako problem financiranja sadašnje razine mirovinskih prava u Bosni i Hercegovini postaje sve akutniji i očitiji pa političari traže moguća rješenja. Vlada Federacije BiH do sada je usvojila dva nacrtu Strategije reforme mirovinskoga sustava, dok je prijedlog Strategije reforme mirovinskoga sustava Republike Srpske usvojen u svibnju ove godine. Oba teksta strategije predviđaju pogoršanje položaja umirovljenika u budućnosti te stoga predlažu uvođenje različitih oblika privatno upravljana mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje. Ovaj rad analizira izvodivost i perspektive predloženih mirovinskih reformâ u bosanskohercegovačkome kontekstu.

Ključne riječi: *mirovinska reforma, mirovinski sustav, mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje, dobrovoljno mirovinsko osiguranje.*

1. Kriza i reforme mirovinskih sustava u svijetu

Sveobuhvatni javni sustavi mirovinskoga osiguranja uvedeni nakon Drugoga svjetskog rata i organizirani prema načelu tekuće raspodjele i definiranih davanja, u uvjetima rapidnoga gospodarskog rasta i rasta stanovništva u poslijeratnome su razdoblju jamčili široka prava i izdašna primanja umirovljenika. Gospodarske krize 70-ih i 80-ih godina prošloga stoljeća uzdrmat će čitav koncept kejnzijanskoga gospodarsko-društvenog razvoja koji je prevladavao u ovome poslijeratnome razdoblju i uskrsnuti stare teorije gospodarskoga liberalizma kojima se zagovara najmanja intervencija države u područje tržišta i gospodarskih odnosa (*laissez-faire*), smanjenje proračunskih izdataka za ukupnu socijalnu zaštitu, privatizaciju itd. Na krilima neoliberalnoga koncepta gospodarskoga razvoja nastupa era liberalizacije i globalizacije koju prati jačanje financijskih tržišta, tehnološko-računalna revolucija i tercijarizacija i fleksibilizacija rada. Ove promjene nužno uzrokuju strukturalne promjene tržišta rada i proizvodnih odnosa, a time i funkcioniranja javnih mirovinskih sustava.

1.1. Mirovinske reforme i uloga Svjetske banke

Kao odgovor na sve aspekte krize, po načelima neoliberalnoga gospodarstva, razvijen je koncept višestupne mirovinske reforme koji zagovara djelomičnu ili potpunu privatizaciju mirovinskoga sustava. Reforma ove vrste prvi je put provedena u Čileu 1981. godine, za vrijeme diktature generala Augusta Pinocheta, pod utjecajem američkoga tima gospodarstvenika, tzv. *Chicago boys*. Tom se reformom u potpunosti prešlo sa sustava tekuće raspodjele na privatno upravljani sustav mirovinskoga osiguranja kapitalizirane štednje. Devedesetih godina prošloga stoljeća uvedena je djelomična ili potpuna privatizacija mirovinskoga osiguranja i u drugim zemljama Latinske Amerike (Argentina i Kolumbija 1994. godine, Urugvaj 1996. godine, Bolivija i Meksiko 1997. godine). Iako je uspjeh ovih reformâ često osporavan, latinoamerička reforma mirovinskoga osiguranja agitatorima je neoliberalnoga gospodarstva poslužila kao univerzalni recept za reforme sustava mirovinskoga osiguranja.

Svjetska banka u publikaciji iz 1994. godine *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* predočuje mnoštvo argumenata za višestupnu mirovinsku reformu po uzoru na mirovinsku reformu Argentine. Prema ovome izvješću mirovinski sustavi trebaju imati tri stupa: javni stup kojim upravlja država i osigurava egzistencijalni minimum, obvezatno privatno mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje kao drugi stup, dok treći stup predstavlja dobrovoljna i individualna mirovinska štednja, što uključuje dodatna strukovna ili korporacijska osiguranja ili mutualne sheme.

Uz činjenicu da mirovinski fondovi kapitalizirane štednje ne predstavljaju nikakvu novinu, sama ideja da država prenese dio svoje odgovornosti osiguravanja odgovarajuće mirovine uvođenjem privatno upravljana obvezatnog mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje nova je i revolucionarna (Orenstein 2003., 171). Općenito, kada je riječ o privatiziranim mirovinskim sustavima, naglašava se individualna štednja, inicijativa i odgovornost, mogućnost izbora i važnost povrata od ulaganja. Privatizacija reflektira skepticizam u odnosu na ulogu države u socijalnome osiguranju te njezinu ulogu glede gospodarske učinkovitosti i redistribucije. Iako često akademski osporavana, višestupna će mirovinska reforma, zahvaljujući globalnomu utjecaju Svjetske banke, postati nova paradigma za dizajniranje mirovinskoga sustava. Također žargon mirovinskih stupova, koji mnogi kritiziraju, ponajprije zato što njihov „arhitektonski“ dizajn implicira obvezatnost postojanja svih triju takozvanih stupova kako bi „konstrukcija“ bila održiva, odnosno sustav u potpunosti funkcionalan, ušao je u svakodnevnu novinarsku uporabu i opće je prihvaćen u javnosti.

Najčešće rabljen argument za provedbu višestupne mirovinske reforme, odnosno prelazak na sustav kapitalizirane štednje, demografski je čimbenik ili problem starenja stanovništva. Zagovornici reforme smatraju da će u nereformiranome sustavu tekuće raspodjele demografski teret dejuvenalizacije i starenja stanovništva postati nepodnošljiv za budući naraštaj osiguranika. Ukratko, sve manji broj osiguranika financirat će stalno rastući broj umirovljenika čija se životna dob stalno produžava. Također se smatra da postojeće mirovinsko osiguranje tekuće raspodje-

le nosi golem implicitni dug prema budućim osiguranicima. Implicitni dug uzima se kao mjera opterećenja budućih naraštaja osiguranika, čija visina predstavlja sadašnju vrijednost budućih financijskih obveza koje proizlaze iz do sada akumuliranih prava osiguranika i umirovljenika.¹ Reformatori smatraju da bi se kapitaliziranom mirovinskom štednjom ovaj teret umanjio jer bi dio mirovinskih izdataka bio financiran iz sredstava štednje, što bi nacionalni mirovinski sustav učinio manje osjetljivim na nepovoljne demografske promjene.

Gospodarstva mnogih zemalja, a posebno tranzicijskih i zemalja u razvoju, trebaju investicijski kapital. Kako ulaganja stranoga kapitala ne dolaze u zadovoljavajućem obujmu, forsiranjem štednje preko mirovinskoga sustava mogla bi se osigurati dovoljna količina domaćega investicijskog kapitala (Svjetska banka 1994.). Dakle s mirovinskim osiguranjem kapitalizirane štednje dolazi do rasta ukupne nacionalne štednje i rasta investicija, što pozitivno utječe na gospodarski rast.

Kako mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje, prema modelu Svjetske banke (1994.), funkcionira po načelu definiranih doprinosa, što znači da su mirovinski izdatci za svakoga korisnika utvrđeni prema iznosu akumuliranih sredstava, to ovakav način financiranja mirovinskoga osiguranja ne predstavlja opasnost za javne financije. Isto tako, s obzirom da se svi doprinosi evidentiraju na individualnome privatnom računu svakoga osiguranika, ne postoji opasnost da bi država mogla ta sredstva divergirati u druge svrhe. Dakle ovakve sheme mirovinskoga osiguranja u stalnom su financijskome ekvilibriju. Prema tome ovakav sustav omogućuje stabiliziranje navodne „eksplozije“ socijalne potrošnje u budućnosti.

Međutim narav i implikacije mirovinske reforme složeni su. Državni i privatni mirovinski sustavi financiraju se na različite načine, administriraju se drukčije, izračun mirovina i plaćanje različiti su, alokacija rizika također je različita, imaju različite implikacije na tržište rada i gospodarstvo u cjelini.

¹ Više o implicitnome dugu u: Holzman, Palacios, Zviniene, 2004.

2. Osnovni pokazatelji sustava mirovinskoga i invalidskoga osiguranja u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina ima dva podsustava mirovinskoga i invalidskoga osiguranja, organizirana na entitetskoj razini preko Zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje Mostar i Fonda PIO RS kao nositelja osiguranja. Ovi fondovi funkcioniraju po načelima tekuće raspodjele i definiranih davanja. Unatoč vođenju divergentnih politika, oba sustava mirovinskoga i invalidskoga osiguranja imaju mnogo zajedničkih značajka naslijeđenih iz prijeratnoga sustava. To su, između ostalih, zakonom definirana metodologija izračuna mirovinske osnovice,² vrste i način ostvarivanja prava iz mirovinskoga i invalidskoga osiguranja, vođenje matične evidencije itd. Nadalje gotovo identičnu parametarsku reformu obaju podsustava mirovinskoga osiguranja u Bosni i Hercegovini proveo je 2000. godine Ured Visokoga predstavnika. Ova je reforma uključivala smanjenje postotka od mirovinske osnovice za punu starosnu mirovinu s dotadašnjih 85% na 75%, određen je iznos akuralne stope³ za prvih 20 godina osiguranja od 2,25%, dok za svaku godinu iznad prvih 20 godina osiguranja akuralna stopa iznosi 1,5%. Staž osiguranja koji ulazi u izračun mirovinske osnovice povećan je s 15 uzastopnih najpovoljnijih godina za osiguranika na čitav radni vijek ostavljajući postupno prijelazno razdoblje za ovu odredbu samo u Federaciji BiH. Također u Federaciji BiH vremenski je ograničeno trajanje odredaba o prijevremenome umirovljenju.⁴ Jedna od najvažnijih izmjena odnosila se na izmjenju članka 51 Zakona MIO Federacije BiH i članka 130 Zakona MIO RS (odredba kasnije numerirana kao članak 162 Zakona MIO RS) kojom je isplata

2 Metodologija izračuna mirovinske osnovice kako je definirana u obama zakonima o mirovinskome i invalidskome osiguranju u entitetima preuzeta je iz prijeratnih propisa. Međutim Federalni zavod drži zamrznutim koeficijent valorizacije plaća koje ulaze u obračun mirovinske osnovice na jedinici od 2002. godine, što znači da plaće ostvarene nakon 2002. godine ulaze u obračun mirovinske osnovice u nominalnome iznosu što stvara nejednakost i nekonzistentnost u primanjima između starih i novih umirovljenika.

3 Akuralna stopa predstavlja stopu uvećanja postotka od mirovinske osnovice za svaku dodatnu godinu osiguranja.

4 Odredbe o prijevremenome umirovljenju ostale su vrijediti samo u Federaciji BiH do kraja 2008. godine. Ovaj je rok naknadnim izmjenama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju iz 2009. godine produžen do kraja 2015. godine.

mirovina uvjetovana iznosom prikupljenih sredstava pomoću mehanizma utvrđivanja isplatnoga koeficijenta. Ova je odredba donesena radi uspostavljanja financijske stabilnosti nositelja osiguranja,⁵ čija je primjena trebala onemogućiti stvaranje obveza mimo realnih financijskih mogućnosti.

Sustav mirovinskoga i invalidskoga osiguranja u Bosni i Hercegovini predstavlja najvažniji dio socijalne zaštite na koji odlazi oko 9,4% BDP-a.⁶ Iz tablice 1 vidljivo je da potkraj 2009. godine Federacija BiH ima 356.063 umirovljenika, što je znatno veći broj negoli u Republici Srpskoj koja je na kraju iste godine imala 219.276 umirovljenika. To znači da je na kraju 2009. godine ukupan broj umirovljenika u zemlji bio 575.339, što prema procjeni stanovništva Agencije za statistiku BiH⁷ predstavlja 14,9%⁸ ukupnoga stanovništva zemlje. Rast broja umirovljenika veći je u Federaciji. U tijeku 2009. godine broj umirovljenika u Federaciji BiH povećao se za 13.410, a u Republici Srpskoj 9.955 novih korisnika. Ova je činjenica posebno zabrinjavajuća ako uzmemo u obzir da je u tijeku iste godine zbog pada zaposlenosti broj osiguranika u Federaciji BiH smanjen za 12.632, a u Republici Srpskoj za 28.082 osobe.

5 U vrijeme nametanja ovih odredaba Federacija BiH imala je dva nositelja osiguranja: Zavod MIO Mostar i Društveni fond PIO Sarajevo, koji su kasnije u skladu sa Zakonom o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja Federacije BiH (*Službene novine Federacije BiH, br. 49/00*) objedinjeni u Federalni zavod MIO/PIO. Društveni fond PIO Sarajevo redovito je kasnio s isplatom mirovina.

6 Procjena je temeljena na procjeni nominalnoga iznosa BDP-a za 2009. godinu Centralne banke BiH u iznosu od 23.950.000.000 KM. Podatak preuzet sa <www.cbbh.ba> (23. VIII. 2010.)

7 Prema procjeni Agencije za statistiku BiH od 30. lipnja 2009. BiH broji 3.842.566 stanovnika. Podatak preuzet sa <<http://www.bhas.ba/new/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>> (17. VIII. 2010.).

8 Mnogi smatraju da agencije za statistiku u zemlji daju nerealno visoku procjenu stanovništva. Ako bi se uzele u obzir druge procjene, koje govore o manjemu broju stanovnika u zemlji, postotak umirovljenika od ukupnoga broja stanovništva bio bi veći.

Tablica 1: Osnovni pokazatelji mirovinskoga i invalidskoga osiguranja u BiH u 2009. godini

Pokazatelji	Federacija BiH	Republika Srpska
Ukupni prihodi fonda	1.460.844.071 KM	803.899.412 KM
- doprinosi	- 1.371.747.418	- 628.338.215 KM
- proračun	- 83.400.000	- 160.000.000 (302271632)
Ukupni rashodi na mirovine*	1 530 068 843KM	917 558 236
Ukupan br. umirovljenika	356.063	219.276
- starosnih	- 160.467 (45,06%)	- 85.609 (46,79%)
- invalidskih	- 79.194 (22,24%)	- 34.786 (18,49%)
- obiteljskih	- 116.402 (32,69%)	- 63.933 (34,72%)
Broj osiguranika	475.528	283.280
Stopa ovisnosti sustava	1,33	1,38
Prosječna mirovina	345,80 KM	319,88 KM
Minimalna mirovina	296,36 KM	160,00 KM
Prosječna neto plaća	792,08 KM	788,00 KM
Relativna visina mirovina	43,65%	40,59%

Izvor: Federalni zavod MIO i Fond PIO RS

* Ukupni rashodi uključuju: sredstva za mirovine, za zdravstveno osiguranje umirovljenika i troškove isplate mirovina.

Smanjenje broja osiguranika uzrokuje pad prihoda od doprinosa koji se u uvjetima velikoga rasta broja korisnika mirovina dijele na stalno rastući broj umirovljenika, što kao posljedicu ima pad mirovina. Zbog nedostatka proračunske pomoći mirovinskomu fondu nepovoljna stopa ovisnosti sustava neminovno će se reflektirati u smanjenju mirovina, odnosno padu relativne visine mirovina. Iz tablice 1 vidljivo je da je relativna visina mirovina za 2009. godinu nešto veća u Federaciji BiH i iznosi 43%, dok je u Republici Srpskoj 40%. Teorijski, zamjenske stope u obama entitetima zadovoljavaju minimalne standarde socijalne sigurnosti propisane Europskim zakonikom o socijalnoj sigurnosti, odnosno Konvencijom MOR-a 102, koji nalažu minimalnu stopu relativne visine mirovina od 40% prosječne plaće za trideset godina staža osiguranja. Međutim zbog problema evazije doprinosa i prijavljivanja minimalne osnovice osiguranja radi plaćanja minimalnih doprinosa i poreza, službena prosječna plaća ne predstavlja stvarnu prosječnu plaću. Naime stvarna prosječna plaća u obama entitetima znatno je veća od službene

prosječne plaće te je stoga i stvarna relativna stopa mirovina kudikamo niža. Ova paušalna procjena objašnjava činjenicu zašto se s prosječnom i minimalnom mirovinom teško mogu pokriti osnovni životni troškovi korisnika.

Međutim visoke stope rasta umirovljenika u obama entitetima dovest će do daljnjega smanjenja relativne stope mirovina. Mnogi su uzročnici velikoga rasta broja umirovljenika. To su ponajprije nepovoljna gospodarska situacija i nemogućnost nalaženja zaposlenja za mnoge. U Federaciji BiH institut prijevremenoga umirovljenja daje mogućnost ostvarivanja prava na mirovinu ženama s 30 godina staža i 55 godina života i muškarcima s 35 godina staža i 60 godina života. Nadalje poznato je da osobe koje rade na teškim i loše plaćenim poslovima ne odlažu odlazak u mirovinu za razliku od osoba na dobro plaćenim poslovima. Postavljena dobna granica za starosnu mirovinu od 65 godina za muškarce i žene nije efektivna obzirom da je prosječna dob odlaska u mirovinu u obama entitetima prilično niska (53 godine u Federaciji BiH i 60 u Republici Srpskoj).⁹ Prosječna dob odlaska u starosnu mirovinu u 2008. godinu u Federaciji BiH jest 57 godina, dok je u Republici Srpskoj 60 godina. Odredbe o prijevremenome umirovljenju u Federaciji BiH i mogućnost ranijega umirovljenja za žene u Republici Srpskoj derogiraju postavljenu dobnu granicu za starosnu mirovinu od 65 godina. Također jedan od razloga niske ukupne prosječne dobi odlaska u mirovinu relativno je velik broj invalidskih mirovina, što je posebno slučaj u Federaciji BiH. Zakoni o mirovinskome i invalidskome osiguranju u obama entitetima daju definicije invalidnosti preuzete iz socijalističkih propisa, kojima su uvjeti za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu definirani prema posljednjemu zaposlenju. Kao rezultat u Bosni i Hercegovini imamo znatan broj osoba koje su ostvarile pravo na invalidsku mirovinu i rade na crno.

Visokoj stopi rasta umirovljenika pridonose i odredbe o priznavanju vremena provedenoga u oružanim snagama za vrijeme ratnoga sukoba

9 Prema podacima nositelja osiguranja prosječna dob odlaska u mirovinu u Federaciji BiH odnosi se na ukupnu prosječnu dob odlaska u mirovinu za starosne, invalidske i obiteljske mirovine u 2008. godini, dok se prosječna dob odlaska u mirovinu u Republici Srpskoj odnosi na starosne i invalidske mirovine ostvarene u razdoblju od 2003. do 2008. godine.

kao posebnoga staža u dvostrukome trajanju (članak 94 Zakona MIO Federacije BiH i članak 42 Zakona MIO Republike Srpske). Ovo je posebno problem u Federaciji BiH gdje je mnogim osiguranicima, koji nikad ne bi stekli pravo na mirovinu bez dodatnoga staža osiguranja, omogućeno ostvarivanje prava na mirovinu.¹⁰ U Federaciji BiH financiranje prava priznatih na temelju ovih odredaba izmirivalo se iz sredstava doprinosa sve do usvajanja Zakona o izmjena i dopuna Zakona MIO (*Službene novine Federacije BiH*, br. 4/09) koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2009., čime je predviđeno proračunsko financiranje uz argumentaciju da za poseban staž nikada nisu uplaćeni doprinosi te je nepošteno da se ova prava financiraju na teret korisnika koji su prava stekli uplatom doprinosa. Unatoč izmjenama Zakona, u Proračunu Federacije BiH za 2009. i 2010. godine sredstva za ove namjene nisu bila planirana tako da se financiranje ovih prava nastavilo isplaćivati iz sredstava doprinosa. Prema podacima Federalnoga zavoda 80.262 korisnika ima ratni staž u dvostrukome trajanju čije financiranje na mjesečnoj razini stoji oko 6,3 milijuna.¹¹ S rastom broja umirovljenika broj korisnika prava po osnovi ratnoga staža u dvostrukome trajanju povećavat će se, a time i trošak financiranja ovih prava.

Nadalje u Federaciji BiH programi za takozvano uvezivanje staža prema Zakonu o naplati i djelomičnome otpisu dospelih a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje (*Službene novine Federacije BiH*: 25/06, 57/09) također pridonose rastu broja korisnika mirovina. Ovim je zakonom poduzećima s većinski državnim kapitalom omogućeno da ostvare znatan popust za jednokratnu uplatu i otplatu duga za socijalno osiguranje svojih uposlenika u ratama od jedne do sedam godina te pružena mogućnost odgođenoga plaćanja. Sve do izmjena ovoga zakona u 2009. godini bilo je propisano da se s danom uplate gotovinskih sredstava te s danom potpisivanja sporazuma o obročnome plaćanju priznaju sva prava svih uposlenih kod dužnika za cijelo razdoblje obuhvaćeno sporazumom i instrumentom osiguranja plaćanja. Navedene su odredbe

10 Uvjet za ostvarivanje prava na mirovinu u Republici Srpskoj jest 20 godina staža osiguranja, dok je u Federaciji BiH 20 godina mirovinskoga staža, što uključuje i poseban staž.

11 Akt Federalnoga zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje od 7. travnja 2010., broj: FZ 3/3 14-3-2859/10.

bile u izravnoj suprotnosti s odredbom Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju po kojemu se staž osiguranja može priznati samo ako su za njega uplaćeni doprinosi. S druge strane Programom socijalnoga zbrinjavanja radnika koji će procesom privatizacije, stečaja i likvidacije poduzeća ostati bez zaposlenja, koji je donesen u kolovozu 2003. godine, Vlada Republike Srpske u razdoblju od 2005. do 2009. uplatila je pune nedostajuće doprinose za mirovinsko i invalidsko osiguranje za 4.099 radnika, a najviše za pet godina osiguranja. Ukupni plaćeni doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje za ove radnike iznosi 77.809.381 KM. Usporedbe radi, Federalni zavod je po osnovi potpisanih sporazuma do 31. prosinca 2008. naplatio svega 70.822.034,11 KM, čime je reguliran staž osiguranja za 31.148 uposlenih.

Nadalje u Federaciji BiH u drugoj polovini 2008. godine usvojen je Zakon o financijskoj konsolidaciji rudnika (*Službene novine FBiH*, broj: 81/08), po čijim je rješenjima predviđeno da se dug rudnika za doprinose, od čega obveze za mirovinsko i invalidsko osiguranje od 2007. do kraja 2009. godine iznose 160.063.622 KM, riješi u skladu sa Zakonom o naplati i djelomičnome otpisu dospjelih i nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje. Na isti je način planirano rješavanje dugovanja javnoga poduzeća Željeznice Federacije BiH, od čega dug za mirovinsko i invalidsko osiguranje iznosi 32.644.626 KM. Naime Zakon o financijskoj konsolidaciji javnoga poduzeća „Željeznice Federacije BiH“ d.o.o. Sarajevo za razdoblje od 1. siječnja 2008. do 31. prosinca 2012. (*Službene novine FBiH*, 04/09) usvojen je početkom 2009. godine.

Iz naprijed iznesenoga očito je da se socijalni problemi u Federaciji BiH uzrokovani nepoštivanjem radnih prava neuplaćivanjem doprinosa od poslodavca, čiji vlasnik je u većini slučajeva država, pokušava riješiti preko fonda mirovinskoga i invalidskoga osiguranja, odnosno na teret osiguranika čiji je staž osiguranja pokriven uplatom doprinosa.

Posljednjim izmjenama općega propisa o mirovinskome i invalidskome osiguranju u Federaciji BiH definirano je da se financiranje prava proisteklih priznavanjem posebnoga staža u dvostrukome trajanju za vrijeme provedeno u oružanim snagama u ratu vrši iz sredstava doprinosa, kao i da se financiranje mirovina bivših pripadnika Vojske SFRJ

(članak 139. Zakona) također financira iz proračuna jer doprinosi ovih korisnika nikada nisu uplaćivani u fond nositelja osiguranja u Bosni i Hercegovini. Međutim unatoč jasnim odredbama zakona Vlada ne ispunjava ove obveze, što financijski destabilizira fond i dovodi u pitanje isplatu mirovina ovih korisnika. Nadalje poznato je da Vlada Federacije BiH od 2004. godine nije u potpunosti financirala svoje obveze proizišle primjenom propisa o povoljnijemu umirovljenju: Uredbe II¹² i III¹³ te Zakona o pravima razvojačenih branitelja i Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji. Izmjenama i dopunama Uredaba II i III iz studenoga 2009. godine obveze Vlade Federacije za financiranje prava proisteklih primjenom ovih propisa umanjena je za 50% obzirom da je ovim izmjenama predviđeno da će se obveze financiranja ovih propisa izmirivati od strane Vlade Federacije BiH u iznosu od 50% i 50% s takozvanoga podračuna 126 gdje se evidentiraju doprinosi vojnih osiguranika. Zahvaljujući ovim izmjenama mjesečne obveze Vlade Federacije BiH za financiranje ovih prava znatno su se smanjile. Međutim ova je mjera neodrživa s obzirom da se doprinosi s podračuna 126 trebaju koristiti za financiranje mirovina ostvarenih prema Uredbi I, mirovina vojnih osiguranika prema Zakonu MIO, mirovina ostvarenih prema Zakonu o službi u vojsci Federacije BiH i, što je najvažnije, mirovina budućih umirovljenika prema Zakonu o oružanim snagama BiH, čiji se doprinosi sada evidentiraju na ovome podračunu. Ukupan dug Vlade Federacije prema Federalnome zavodu potkraj 2009. godine iznosio je 180.979.871,11 KM.

Dugovanja Vlade RS prema Fondu PIO RS također su golema. Naime prema Izvješću Fonda PIO RS za 2009. godinu obračun obveza entitetske Vlade omogućen je primjenom novoga aplikativnog softvera koji omogućuje izdvajanje mirovina po posebnim pravima (obveze prema članku 199. Zakona) od mirovina ostvarenih prema općim odredbama

12 Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine (*Službene novine Federacije BiH*, br. 18/04, 27/04, 47/04 i 78/09).

13 Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu bivših pripadnika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državnih službenika i namještenika bivšega Federalnog ministarstva obrane (*Službene novine Federacije BiH*, br. 75/06, 58/07, 89/07, 31/08 i 78/09).

za svakoga korisnika pojedinačno. Ukupne obračunate obveze Vlade RS za 2009. godinu iznose 302.271.632 KM, dok su planirana sredstva proračuna za isto razdoblje iznosila 160.000.000 KM. To znači da stvoreni dug Vlade RS-a prema Fondu PIO iznosi 142.271.632 KM.

Na temelju izloženoga može se zaključiti da je financijska opstojnost obaju nositelja osiguranja ugrožena donošenjem i nefinanciranjem posebnih propisa donošenih radi socijalnoga zbrinjavanja određenih kategorija, a na štetu redovnih umirovljenika koji su svoj status stekli dugogodišnjim stažem osiguranja, odnosno uplatom doprinosa.

3. Predložene reforme mirovinskoga osiguranja u Bosni i Hercegovini

Vlada Federacije BiH, zajedno s obama domovima Parlamenta Federacije BiH, u drugoj polovini 2008. godine utvrdila je nacrt Strategije reforme mirovinskoga sustava Federacije BiH. Dokument predviđa reformu mirovinskoga sustava uvođenjem takozvanoga trostupnog europskoga modela, i to:

- prvi stup obvezatnoga mirovinskog osiguranja koji bi se sastojao od socijalnih mirovina financiranih većinom iz proračuna i sustava tekuće raspodjele i definiranih doprinosa (implicitno NDC)
- drugi stup činile bi poludobrovoljne strukovne mirovine kapitalizirane štednje i mirovinski fond za mirovine ostvarene po posebnim povoljnijim propisima koje se trebaju financirati iz proračuna
- treći je stup dobrovoljno mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje

Strategija predviđa da postojeći nositelj mirovinskoga osiguranja u Federaciji BiH bude nositelj prvoga mirovinskog stupa, odnosno da se preko javnoga mirovinskog fonda koji će se financirati iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje i sredstava proračuna uvedu dvije razine mirovina, i to socijalna mirovina za određene kategorije osiguranika (uključujući osobe koje prema sadašnjim propisima

ne bi mogle ostvariti pravo na mirovinu zbog neuplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje, nedovoljnoga broja godina u osiguranju itd.) i mirovina temeljenih na uplati doprinosa. Socijalne bi se mirovine trebale financirati iz sredstava proračuna i s vremenom bi se trebale proširiti na čitavu populaciju iznad određene starosne dobi. Drugi segment prvoga stupa čini shema definiranih doprinosa, čime se uz mehanizam tekućega financiranja implicira NDC shema. Mirovine ostvarene u prvome stupu indeksirale bi se prema prosječnoj plaći usklađenoj prema stopi demografske ovisnosti.

Od usvajanja navedenoga nacрта Strategije do utvrđivanja najnovijega Prijedloga Strategije prošlo je više od jedne godine, da bi zbog utjecaja gospodarske i proračunske krize u Federaciji BiH dokument Strategije pretrpio određene izmjene. Naime najnoviji dokument Strategije što ga je usvojila Vlada Federacije BiH u lipnju 2010. godine¹⁴ razlikuje se od prethodno donesenoga dokumenta samo u dijelu koji se odnosi na uvođenje poludobrovoljnoga strukovnog mirovinskog osiguranja drugoga stupa prema Europskome modelu, koji je izbačen. U najnovijemu dokumentu Strategije drugi stup čine samo mirovine ostvarene po povoljnijim uvjetima koje se trebaju financirati iz sredstava proračuna.

S druge strane Vlada Republike Srpske osnovala je 2007. godine radnu grupu za reformu mirovinskoga sustava Republike Srpske čiji je zadatak bio ponuditi Vladi tekst strategije reforme mirovinskoga sustava s prijedlogom novoga modela mirovinskoga i invalidskoga osiguranja te predložiti novi način upravljanja dionicama u posjedu Fonda MIO RS-a. U međuvremenu je Republika Srpska već usvojila dva reformska zakona s područja mirovinskoga i invalidskoga osiguranja, i to: Zakon o rezervnome mirovinskom fondu RS-a i Zakon o dobrovoljnim mirovinskim fondovima i mirovinskim planovima (*Službeni glasnik Republike Srpske 13/09*). Dokument Strategije reforme penzijskog sistema, usvojen u svibnju 2010. godine, predlaže uspostavu triju stupova mirovinskoga osiguranja u Republici Srpskoj, i to kroz daljnju parametarsku reformu

14 26. srpnja 2010. prijedlog Strategije mirovinskoga sustava u Federaciji BiH povukao je iz parlamentarne procedure premijer Vlade Federacije BiH na traženje Saveza Udruženja umirovljenika FBiH jer prilikom donošenja dokumenta nije ispoštovana procedura.

postojećega sustava tekuće raspodjele, zatim osiguravanje uvjeta za zaživljavanje dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje ili trećega stupa i razmatranje mogućnosti u idućemu razdoblju od 4 do 5 godina za uvođenje obvezne kapitalizirane mirovinske štednje ili drugoga stupa prema modelu Svjetske banke. Naime uvođenje drugoga obveznog stupa preporučuje se, ali zbog svjetske gospodarske krize odlučeno je ovu odluku staviti na poček.

Važno je navesti da sva tri dokumenta strategije reforme mirovinskoga sustava predviđaju pad relativne razine mirovina u budućnosti zbog rasta broja umirovljenika i niske razine obuhvata osiguranika te apostrofiraju neodrživost postojećega sustava mirovinskoga i invalidskoga osiguranja.

4. Perspektive predloženih modela reforme mirovinskoga sustava

Bez obzira na činjenicu što se zbog učinaka svjetske gospodarske krize i krize proračuna u entitetima odustalo od uvođenja poludobrovoljne kapitalizirane štednje kako je bilo predviđeno prvim nacrtom Strategije u Federaciji BiH, a u Republici Srpskoj stavila na poček odluka o uvođenju obvezne kapitalizirane štednje, ključno pitanje reforme mirovinskoga sustava svodi se na pitanje uvođenja privatno upravljana mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje. U ovom će se dijelu razmotriti mogućnosti uvođenja: drugoga stupa prema Europskome modelu, obvezne kapitalizirane štednje drugoga stupa prema modelu Svjetske banke i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje ili tzv. trećega stupa.

Mirovinsko osiguranje drugoga stupa prema europskome modelu postoji u mnogim zemljama zapadne Europe, Japanu i Sjedinjenim Američkim Državama. Ove sheme osiguranja prilično su različite i mogu uključivati strukovna osiguranja, kompanijska osiguranja, osiguranja zajamčena kolektivnim ugovorom između socijalnih partnera itd. Bez obzira na to što je ovdje riječ ponajviše o privatnim shemama mirovinskoga osiguranja, država ima aktivnu ulogu pri reguliranju ovoga

područja, često definirajući financiranje, uvjete za ostvarivanje prava na mirovinu, i to pomoću zakona i poreznih pravila. Kada je riječ o strukovnome mirovinskom osiguranju, najčešće se potpisuje unilateralni ili bilateralni sporazum između poslodavca i grupe zaposlenih ili sindikata. Također se u praksi često događa da veliki poslodavci i društva za upravljanje mirovinskim fondom potpišu sporazum o osnivanju posebnoga mirovinskog fonda za uposlenike te tvrtke (što znači mirovinski fond zatvorenoga tipa, jer samo uposlenici toga poduzeća mogu štedjeti za mirovinu u tome fondu). Sporazum podrazumijeva da se doprinosi doznaju na individualni račun svakoga uposlenika unutar te grupe. U ovome slučaju zaposlenici će se naći u mirovinskome fondu bez mogućnosti izbora mirovinskoga fonda, odnosno društva za upravljanje (osim u situaciji kada shema dopušta *opting out* ili nesudjelovanje). Gledajući iz perspektive zaposlenoga, ovdje je ishod vrlo sličan kao u obvezatnim režimima. Međutim, za razliku od obvezatnoga mirovinskoga osiguranja kapitalizirane štednje, strukovna mirovinska osiguranja mogu ograničiti pokretljivost radne snage, što za već segmentirano i prilično rigidno bosanskohercegovačko tržište rada ne bi bilo poželjno.

Prema obrazloženju članova Radne grupe za reformu u Federaciji BiH strukovno mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje, koje bi bilo obvezatno u slučaju kada je definirano kolektivnim ugovorom između predstavnika poslodavaca i uposlenika, predloženo je izbjegavanje plaćanja tranzicijskih troškova u sustavu tekuće raspodjele. Naime prva verzija Strategije reforme u Federaciji BiH predviđa financiranje drugoga stupa iz dodatnoga doprinosa koji bi bio utvrđen kolektivnim ugovorom, dok bi se iznos plaćenoga doprinosa izuzimao prilikom obračuna poreza na dohodak poduzeća. Bez obzira na predviđene poreske olakšice, plaćanje dodatne stope doprinosa predstavljalo bi dodatni trošak za poslodavce. Ukupna stopa doprinosa i poreza na plaću u Federaciji BiH iznimno je visoka i sigurno predstavlja opterećenje za velik broj poslodavaca. Imajući u vidu da se velik broj bosanskohercegovačkih poduzeća bori za opstanak, upitno je bi li ovaj oblik mirovinskoga osiguranja mogao uopće zaživjeti u Federaciji BiH.

Članovi Stručne grupe za reformu mirovinskoga sustava u Federaciji BiH očekuju da će u početnoj fazi samo velika poduzeća (prirodni monopoli koji su još uvijek u vlasništvu države kao što su telekomunikacije i elektroprivrede) i javna uprava biti zainteresirane za ovaj oblik mirovinskoga osiguranja. Poznato je da uposlenici u ovim poduzećima, kao i državni službenici i namještenici, imaju najviši prosjek plaća. Uvođenjem dodatnoga mirovinskog osiguranja za ove kategorije brutoplaće ovih osiguranika povećale bi se za iznos plaćenoga doprinosa (osim ako se kolektivnim ugovorom ne odluči da osiguranici izdvajaju dio svoje plaće za mirovinsko osiguranje te bi se za taj iznos smanjila njihova netoplaća). Plaće državnih službenika i namještenika financiraju se iz proračuna, odnosno općih poreza, što znači da ih financiraju svi građani zemlje. Poslovanje kompanija koje su prirodni monopoli, bez obzira jesu li u državnome vlasništvu ili ne, zbog svoga posebnog tržišnog položaja i značenja njihova poslovanja za društvo, treba regulirati država, a njihovu dobit i plaće valja ograničiti. Bilo bi nepošteno da se preko dodatnoga mirovinskog osiguranja i na račun građana financiraju dodatne povlastice već povlaštenih osiguranika.

Drugi stup, po modelu Svjetske banke, znatno je demokratičniji jer je obvezatan za sve i ima širi obuhvat. Po Aaronovoj teoriji (1966.) stopa povrata ili isplativost ulaganja u kapitaliziranju štednju veća je od stope povrata od ulaganja u sustav tekuće raspodjele ako stopa rasta ukupne kamatne stope tržišta kapitala premašuje realnu stopu rasta plaća i populacije. Kao što navodi Barr (2001., 118), ova se teorija može uzeti kao valjana jedino u državama u kojima ne postoji sustav mirovinskoga osiguranja zato što prelazak s jednoga sustava na drugi implicira znatne troškove. Također treba imati na umu da pri prelasku na obvezatnu kapitaliziranu štednju visoku stopu povrata imaju kasniji naraštaji umirovljenika s punim stažem osiguranja, dok će prvi naraštaji umirovljenika najvjerojatnije imati niska primanja zbog kratkoga vremenskog roka uplaćivanja doprinosa. Ovo predstavlja aktualan problem u Hrvatskoj u kojoj prvi naraštaji umirovljenih iz drugoga stupa imaju niske mirovine. Nadalje teorija o stopama povrata ne objašnjava sve. Cjelovita analiza uvođenja mirovinskoga osiguranja kapitalizirane štednje treba uključiti

tranzicijski trošak, komparativne rizike što ih nose ova dva sustava i usporedbu administrativnih troškova.

Uvođenje obvezatne kapitalizirane štednje sa sobom nosi i pitanje financiranja takozvanih tranzicijskih troškova prelaska sa sustava tekuće raspodjele na kapitaliziranu štednju. Postoje dva načina financiranja tranzicijskih troškova, i to s pomoću javnoga zaduživanja i financiranjem iz općih poreza. Naravno, postoji i opcija da se tranzicija ne financira. U ovome bi slučaju sav trošak reforme pao na teret sadašnjih umirovljenika čije bi se mirovine umanjile zbog transferiranja dijela doprinosa u fond kapitalizacije. Upravo je ovo učinjeno u Mađarskoj i Poljskoj gdje se reduciranje prava u prvome stupu, zbog transferiranja jednoga dijela doprinosa u obvezatni drugi stup, zamaskiralo parametarskom reformom (vidi Fultz, 2002.). U Mađarskoj se jedan dio izdataka za mirovine u prvome stupu financira iz dotacija državnoga proračuna pa trošak tranzicije u Mađarskoj snose sadašnji umirovljenici i porezni obveznici.

Financiranje tranzicije javnim zaduživanjem prebacuje trošak na buduće naraštaje, odnosno konvertira dio implicitnoga duga države prema osiguranicima u sustavu tekuće raspodjele u eksplicitni dug budućih naraštaja (vidi Barr, 2001., 120). Zbog otplaćivanja duga i kamata buduća će generacija umirovljenika kapitalizirane štednje na kraju biti u istoj situaciji kao da su ostali u sustavu tekuće raspodjele. S druge strane, kada je riječ o financiranju tranzicije iz općih poreza, upitno je je li uopće potrebno uspostavljati neovisne fondove kapitalizirane štednje. S obzirom da u ovome slučaju država ubrizgava novac u mirovinski sustav, s osnovne gospodarske točke gledišta uspostavljanje rezervnoga fonda kapitalizacije unutar sustava tekuće raspodjele ima isti učinak kao uspostavljanje zasebnih mirovinskih fondova kapitalizirane štednje.

Međutim ono što čini bitnu razliku između privatno i javno upravljanih mirovinski troškova jesu administrativni troškovi upravljanja. Naime privatna društva za upravljanje mirovinskim fondovima u većini zemalja imaju oligopolsku strukturu i skupo naplaćuju upravljačke provizije, što smanjuje ukupna sredstva na računu svakoga pojedinog osiguranika. E. Fultz (2002., 2003.) upozorava na neprimjerenu visinu

troškova upravljanja mirovinskim fondovima drugoga i trećega stupa na primjeru Poljske i Mađarske. Sličan je problem u Hrvatskoj i Makedoniji. U slučaju uvođenja privatnih mirovinskih fondova kapitalizirane štednje Bosna i Hercegovina najvjerojatnije bi imala isti problem.

Međutim preduvjet za uspostavljanje obvezatnoga mirovinskog osiguranja kapitaliziranje štednje postojanje je dovoljno razvijenoga tržišta kapitala. U skladu s dvoentitetskim uređenjem Bosna i Hercegovina ima dvije burze kapitala, i to u Sarajevu i Banjoj Luci, koje su počele raditi 2001. i 2002. godine. Sarajevska i banjalučka burza boluju od problema koje imaju sve burze malih tržišta, a to su niska likvidnost, moguća velika oscilacija cijena te, kao posljedica toga, mogućnost malverzacija većih investitora. Hrvatska primjerice, čije je gospodarstvo i tržište kapitala znatno razvijenije od bosanskohercegovačkih, ima nedovoljnu ponudu kvalitetnih vrijednosnih papira. Potočnjak i Vukorepa (2008., 359) upozoravaju da bi povećanje doprinosa za drugi stup vjerojatno uzrokovalo povećanje ulaganja mirovinskih fondova u inozemstvo, osobito nakon prijma Republike Hrvatske u EU kada će se liberalizirati ulaganja mirovinskih fondova u inozemnu imovinu, što znači da se povećanje doprinosa za drugi stup ne bi razmjerno odrazilo i na povećanje ulaganja u domaću imovinu. Na Kosovu je problem nepostojanja kvalitetnih ulaganja riješen odlukom da se sva sredstva od doprinosa prepuste na upravljanje stranim društvima za upravljanje te investiraju izvan zemlje. To znači da kosovsko gospodarstvo nije imalo prigodu osjetiti sekundarne pozitivne učinke kapitalizirane štednje koje su tako često isticali strani stručnjaci iz Svjetske banke. Uzimajući u obzir stupanj razvijenosti tržišta kapitala u Bosni i Hercegovini, upitno je koliko bi uvođenje dodatnih oblika mirovinskoga osiguranja po načelu kapitalizacije bilo uspješno.

Koliko je uvođenje kapitalizirane štednje realno u bosanskohercegovačkome kontekstu zorno pokazuje primjer dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje u Republici Srpskoj. Naime pravni okvir za dobrovoljno individualno mirovinsko osiguranje u Republici Srpskoj donesen je još 2008. godine, ali do danas nije formirana niti jedna dobrovoljna shema mirovinskoga osiguranja.

Općenito se smatra da dobrovoljno mirovinsko osiguranje, želi li biti uspješno, odnosno atraktivno za pojedinca, moraju pratiti porezne olakšice. Ovo je premisa oko koje se, izgleda, slažu kako praktičari tako i teoretičari mirovinskoga osiguranja. No u samoj ovoj pretpostavci krije se druga pretpostavka: pojedinac nije zainteresiran plaćati dodatno mirovinsko osiguranje, odnosno više drži do potrošnje u sadašnjosti negoli u budućnosti. Da bi se pojedinac motivirao za izdvajanje dijela sadašnjega dohotka radi osiguravanja dohotka u budućnosti, rabe se porezne olakšice, što zapravo znači da država transferira jedan dio svojih prihoda pojedincu koji ima dobrovoljnu mirovinsku štednju. Dobrovoljno individualno mirovinsko osiguranje u pravilu rabe pojedinci s visokim dohodkom. Kako bi se nadoknadio pad prihoda od poreza na dohodak zbog trećega stupa, u razvijenim su se zemljama svijeta morali podići drugi porezi. Dakle krajnji učinak primjene poreznih olakšica na dobrovoljno mirovinsko osiguranje jest redistribucija prihoda od relativno siromašnih k relativno bogatima, što je nepoželjno.

Drugi način stimuliranja ove vrste mirovinske štednje može se osigurati pomoću državnih subvencija tako što će država na svako ulaganje pojedinca u dobrovoljni mirovinski fond uplatiti određeni novčani iznos na kraju godine. Međutim ovaj je način stimulacije poželjan samo pod uvjetom da su svi građani bogati i u mogućnosti plaćati dodatno mirovinsko osiguranje. U uvjetima kada je većina stanovništva siromašna i ne može si priuštiti ulaganje u dobrovoljni mirovinski fond novčano nagrađivanje bogatih, odnosno onih koji su se odlučili na dobrovoljnu mirovinsku štednju, bilo bi neprimjereno.

U načelu dobrovoljno mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje najbolje funkcionira u zemljama koje imaju strog i djelotvoran sustav naplate poreza na dohodak. U takvome okružju treći stup može ponuditi jedan od nekoliko kanala pomoću kojega pojedinci mogu smanjiti svoje porezno opterećenje. Međutim u zemljama u kojima je relativno lako zaštititi prihod od oporezivanja (na primjer korištenjem neslužbenoga plaćanja, iz ruke u ruku) pojedinac nema mnogo poticaja za korištenje trećega stupa. U Bosni i Hercegovini siva je ekonomija iznimno

razvijena, a sustav naplate poreza porozan je. U takvu okružju teško može znatnije zaživjeti treći stup.

Općenito je za uvođenje dodatnih vidova mirovinskoga osiguranja potrebno ispunjavanje određenih administrativno-institucionalnih preduvjeta. Administrativna sposobnost entitetskih poreznih uprava mjerodavnih za prikupljanje i kontrolu uplate doprinosa za socijalno osiguranje upitna je uzmemo li u obzir obujam porezne evazije. Jedan segment USAID-ova „ELMO“-projekta tehničke pomoći predviđa uvođenje jedinstvena sustava registracije i naplate doprinosa za socijalno osiguranje u poreznim upravama entiteta radi unaprjeđenja sustava naplate i kontrole doprinosa za socijalno osiguranje. Ovaj sustav u Republici Srpskoj već funkcioniра, dok u Federaciji BiH njegova provedba kasni.

Prilikom uvođenja novih oblika mirovinskoga osiguranja nužno je osigurati evidentiranje svih doprinosa mirovinskoga osiguranja na jednome mjestu, po mogućnosti preko jedinstvenoga registra u poreznim upravama, kako bi se izbjegla situacija da se u fond tekuće raspodjele uplaćuju najniži doprinosi, a u kapitalizirane fondove mogućega drugog ili trećeg stupa kudikamo veći doprinosi. Uvođenje dodatnih oblika mirovinskoga osiguranja bez administrativnih kapaciteta institucija mjerodavnih za prikupljanje doprinosa može samo dovesti do dodatnoga jačanja sive ekonomije i pranja novca preko kapitaliziranih mirovinskih fondova. Ako je povjerenje građana u pravni i mirovinski sustav poljuljano, loše pripremljenom mirovinskom reformom može doći čak i do smanjena obuhvata mirovinskoga osiguranja tekuće raspodjele.

Zaključak

Sustav mirovinskoga i invalidskoga osiguranja u obama entitetima opterećen je rastom broja korisnika i nedovoljnim brojem osiguraniка da bi se financirala odgovarajuća razina mirovinskih primanja. Zbog predviđenoga rasta broja umirovljenika očekivati je da će se stopa ovisnosti sustava u budućnosti dodatno pogoršati. Ovaj nepovoljni omjer može se popraviti s jedne strane rastom broja osiguranika, odnosno

proširenjem obuhvata mirovinskoga osiguranja, a s druge strane smanjenjem rasta broja korisnika mirovina podizanjem efektivne dobne granice umirovljenja, eliminiranjem svih mogućnosti prijevremenoga umirovljenja i reformiranjem područja invalidskoga osiguranja. Za financiranje mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima potrebno je primijeniti načela isplalnoga koeficijenta definiranoga člancima 51 Zakona MIO Federacije BiH i članka 162 Zakona MIO RS kako bi se zastavilo stvaranje dugova prema redovnim umirovljenicima.

Predloženi modeli reforme sustava mirovinskoga osiguranja u entitetima posuđuju mnoge inovativne koncepte reforme primijenjene u mnogim zemljama, no mogućnost njihove izvodivosti u Bosni i Hercegovini nije potkrijepljena. Uvođenje privatno upravljana mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje teško može ispuniti očekivanja većih mirovinskih primanja u budućnosti. Bosna i Hercegovina ne ispunjava osnovne preduvjete za uvođenje mirovinskoga osiguranja kapitalizirane štednje, a to su: razvijeno tržište kapitala, odgovarajuća razina gospodarske aktivnosti, mogućnost kvalitetnoga investiranja i, nadalje, politička stabilnost. Također su važni i administrativni kapaciteti države za prikupljanje doprinosa, pitanje financiranja tranzicijskih troškova i ostalo.

Uvođenje dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje u bosanskohercegovačkim je uvjetima teško ostvarivo. U Republici Srpskoj ovaj oblik mirovinskoga osiguranja uopće nije zaživio unatoč donesenoj legislativi i ponuđenim poreznim olakšicama. Kao što je već elaborirano, privatno upravljano dobrovoljno mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje može odgovarajuće funkcionirati u porezno uređenim zemljama koje imaju strog i djelotvoran sustav naplate poreza na dohodak. BiH ima veliku sivu ekonomiju i porozan sustav naplate poreza. U ovakvome okružju pojedinac nema velikih poticaja za korištenje trećega stupa.

Dugoročno gledano, za funkcionalan mirovinski sustav najvažniji je odgovarajuće upravljanje koje mora osigurati država, kao i razina gospodarske aktivnosti u zemlji. Sustav mirovinskoga osiguranja treba se graditi na kredibilitetu institucija nositelja osiguranja i općeprihvaće-

nim načelima solidarnosti. No veća mirovinska primanja mogu se osigurati samo rastom gospodarske aktivnosti u zemlji, odnosno rastom zaposlenosti i rastom plaća.

Izvori i literatura

- AARON, H. (1966.) „The Social Security Paradox“, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32, 371-376.
- BARR, N. (2001.) *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, London and New York: Oxford University Press.
- FOND ZA PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE REPUBLIKE SRPSKE (siječanj 2010.) *Izveštaj o radu za period 01.01. – 31.12.2009. godine*, Bijeljina.
- FEDERALNI ZAVOD ZA MIROVINSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE MOSTAR (veljača 2010.) *Izvešće o finansijskom poslovanju Federalnog zavoda za mirovinsko / penzijsko i invalidsko osiguranje za 2009. godinu*, Mostar.
- FEDERALNI ZAVOD ZA MIROVINSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE MOSTAR (lipanj 2010.) *Informacija o efektima primjene Zakona o naplati i djelomičnom otpisu dospjelih a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje*, Mostar.
- FULTZ, E. (ed.) (2002.) *Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume I, Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland*, Budapest: ILO CEET.
- FULTZ, E. (2003.) *Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries*, paper presented at the Informal Meeting of Ministers at the International Labour Conference, Geneva, 10 June 2003.; prema: <www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/pension_trends.pdf> (20. XII. 2009.)
- ORENSTEIN, M. A. (2003.) „Mapping the Diffusion of Pension Innovation“, u: HOLZMANN, R. – ORENSTEIN, M. – RUTKOWSKI,

- M. (ur.) (2003.), *Pension Reform in Europe: process nad progress*. The World Bank.
- POTOČNJAK, Ž. – VUKOREPA, I. (2008.) „Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje“, *Revija za socijalnu politiku*, sv. 15, br. 3 (2008).
 - WORLD BANK (1994.) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*

Propisi

- „Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine Federacije BiH*, br. 2/00 i 21/01.
- „Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine Federacije BiH*, br. 18/04, 27/04, 47/04 i 78/09.
- „Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu bivših pripadnika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državnih službenika i namještenika bivšega Federalnog ministarstva obrane“, *Službene novine Federacije BiH*, br. 75/06, 58/07, 89/07, 31/08 i 78/09.
- „Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju“, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br.: 32/00, 40/00, 37/01, 32/02, 40/02, 47/02, 110/03 i 67/05, 33/08, 01/09.
- „Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju“. *Službene novine Federacije BiH*, broj 29/98, 49/00, 32/01, 75/05, 59/06, 4/09.
- „Zakon o razvojačenim braniteljima i članovima njihovih obitelji“, *Službene novine Federacije BiH*, br. 61/06, 27/08 i 32/08.
- „Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji“, *Službene novine Federacije BiH*, br. 33/04, 56/05 i 70/07.
- „Zakon o službi u Vojsci Federacije BiH“, *Službene novine*, 34/04.

- „Zakon o službi u oružanim snagama BiH“, *Službeni glasnik BiH*, 88/05.
- „Zakon o naplati i djelomičnom otpisu dospjelih a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje“, *Službene novine Federacije BiH*, 25/06, 57/09.
- „Zakon o finansijskoj konsolidaciji rudnika“, *Službene novine FBiH*, broj: 81/08.
- „Zakon o finansijskoj konsolidaciji javnoga poduzeća ‘Željeznice Federacije BiH’ d.o.o. Sarajevo za razdoblje od 01.01.2008. do 31.12.2012. godine“, *Službene novine FBiH*, 04/09.
- „Zakon o rezervnome mirovinskom fondu RS“, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 13/09.
- „Zakon o dobrovoljnim mirovinskim fondovima i mirovinskim planovima“, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 13/09.

PERSPECTIVE OF PENSION REFORMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Pension system in Bosnia and Herzegovina, with two sub-systems organised on entity level, operates in unfavorable macroeconomic conditions, which is being reflected through low number of contributors and high rate of incoming pensioners, to which contributes low effective pensionable age. This is reflected in very low pension benefits of regular pensioners. Bosnia and Herzegovina is the only country in the region and a rare transitional country that has not reformed and diversified its pension system. The question of pension system reform has emerged recently as the problem of financing of current level of pension benefits becomes more obvious and acute, and policy creators are looking for possible solutions. Federation B&H Government so far adopted two documents of Strategy of Pension System Reform in Federation B&H, while institutions of Republika Srpska have adopted Strategy of Pension System Reform in Republika Srpska in May this year. Both entity Strategy documents envisage aggravations of current pension system problems in the future and propose introduction of different models of privately managed funded pension schemes. The aim of this article is to analyse feasibility and perspectives of proposed pension system reforms in the context of Bosnia and Herzegovina.

Key words: *pension reform, pension system, funded pension scheme, voluntary pension insurance.*