

5. Budžetske i fiskalne posljedice uvođenja novog modela

Nova struktura penzionog sistema, koji je sada zasnovan na više komponenti (stubova), nameće i iziskuje promjene u finansiranju penzionog sistema. Glavni uticaj promjena je u strukturi rashoda i strukturi prihoda.

5.1. Procjena uticaja na strukturu rashoda

U slučaju uvođenja reforme penzionog modela po predloženom (ili sličnom) modelu, prava iz penzionog sistema bi se podijelila na: (1) prava iz javnog sistema; (2) prava iz dodatnog i privatno finansiranog te privatno upravljano (dobrovoljnog) sistema.

Penzije iz dodatnog penzionog sistema određuju se u zavisnosti od uplaćenih premija i aktuarskih proračuna, uvažavajući očekivano trajanje života (prema aktuarskim tablicama). Ova penziona prava ne vuku za sobom budžetske i/ili fiskalne posljedice pa se zbog toga u procjenama javnog finansiranja penzija i ne obrađuju¹. Korisnici prava i poslodavci sami odlučuju o uplati sredstava i korištenju istih, a država u ovom slučaju igra ulogu nadzora i regulatora. Na osnovu prethodnih izvještaja i uvida konsultanata, ova uloga se može dodijeliti postojećim institucijama, kao što su Ministarstva finansija, Komisija za vrijednosne papire/hartije od vrijednosti ili Agencija za nadzor osiguravajućih društava, uz relativno mali angažman dodatnih resursa.

Promjene u javnom i obaveznom dijelu penzionog sistema sa stajališta rashoda dosta su velike i imaju i velike posljedice na nivo, obim i strukturu rashoda. U „Bijeljinskom modelu“ predviđa se podjela sadašnje starosne penzije na „minimalnu penziju“ i penziju koja zavisi od zarade.

„Minimalna penzija“ kao osnovno primanje za sve građane nakon dostizanja starosne granice od 65 godina (ili više)² bila bi osnovni (nulti) stub. Obuhvat ovog sistema, kao i izdaci za finansiranje istog, odredili bi se na osnovu realnih finansijskih mogućnosti. Grupe stanovništva koju su obuhvaćene mogu se razlikovati, od svih rezidenata BiH (bez obzira na državljanstvo iznad 65 godina), svih državljana BiH iznad 65 godina, radnika na čekanju, radnika koji su navršili starosnu granicu za penzionisanje ali im nisu uplaćeni doprinosi iz različitih razloga, poloprivrednika, te ljudi koji nikad nisu radili. Obuhvat minimalne penzije će razmatrati i predložiti Komisija za reformu penzionog sistema, a biće predmet javne i parlamentarne rasprave. U zavisnosti od postavljenih kriterija, broj ljudi obuhvaćenih ovom penzijom može se značajno razlikovati.

Drugi dio prvog stuba se može organizovati (sistemski) na različite načine. Dvije glavne opcije su (1) ostaviti sadašnje uređenje, ili (2) uvesti sistem uslovno definisanih doprinosa, sa individualnim penzionim računima. Penzija iz javnog sistema u zavisnosti od zarade (sistem unaprijed određenih prava -

¹ U detaljnijim proračunima, garancije koje su u nekim šemama dodatnog osiguranja date od strane zakonodavca, uključene su u takozvane prikrivene obaveze (implicit liabilities) i utiču na izračun fiskalne održivosti (fiscal sustainability).

² Granicu treba utvrditi nakon rasprave i proračuna posljedica.

DB tj. sadašnje uređenje) ili u zavisnosti od uplaćenih doprinosa (sistem uslovno definisanih doprinosa – NDC) imala bi iste karakteristike kao sadašnja penzija. Bitna napomena: sve reforme penzionog sistema ne smanjuju postojeća prava, te bi država trebala garantovati postojećim penzionerima da reforma neće ići na štetu postojećih korisnika. U dužem vremenskom periodu i „minimalna penzija“ i penzija u zavisnosti od zarade mogla bi mijenjati visinu (naročito „minimalna penzija“), ali je generalno potrebno predvidjeti širi obuhvat od postojećeg.

U donjoj tabeli su pretpostavke broja i udjela različitih vrsta penzija, koje utiču na broj mogućih korisnika „minimalne penzije“. Drugi dio pretpostavki vezan je na kretanja populacionih trendova. Za RS uzete su projekcije Republičkog Zavoda za statistiku RS, prema kome će broj stanovnika starijih od 60 godina biti povećan za 12%, a ukupno stanovništvo za 4%. Iz kombinacije ovih pretpostavki pripremljeni su varijantni proračuni o visini sredstava za „minimalne penzije“³.

Bitna napomena: uvođenje „minimalne penzije“ se ne treba i ne može realizirati odjednom i odmah. Obuhvat se može razlikovati, te je za univerzalni obuhvat (sve navedene grupe), za mjesečni iznos „minimalne penzije“ od 100 KM, ukupan rashod u jednoj godini oko 300 miliona KM. Ako bi minimalna penzija iznosila 50 KM mjesečno, ukupan rashod bi bio 150 miliona KM godišnje.

	u godini								
	2004			2010			2015		
BUDŽETSKI IZDACI ZA MINIMALNE PENZIJE POD RAZLIČITIM PRETPOSTAVKAMA									
obuhvat stanovnika stariji od 65 godina u kombinaciji sa osiguranjem kod visine minimalne penzije	100%	50%	25%	100%	50%	26%	100%	50%	38%
godišnje	0,6 hiljade KM								
stanovnici, koji već primaju penzije	96.701	48.350	23.984	106.993	53.497	28.235	116.402	58.201	44.245
stanovnici, kojima bi mogla biti dodijeljena "minimalna penzija"	56.552	28.276	14.027	53.035	26.517	13.996	55.531	27.766	21.108
svi iznad 65	153.253	76.627	38.011	160.028	80.014	42.231	171.933	85.967	65.353
godišnje	1,2 hiljade KM								
stanovnici, koji već primaju penzije	193.402	96.701	47.969	213.986	106.993	56.471	232.804	116.402	88.491
stanovnici, kojima bi mogla biti dodijeljena "minimalna penzija"	113.105	56.552	28.053	106.069	53.035	27.992	111.063	55.531	42.216
svi iznad 65	306.507	153.253	76.022	320.055	160.028	84.462	343.867	171.933	130.707

5.1.2. Finansiranje rashoda – promjene u strukturi prihoda.

Trenutne budžetske doznake (transferi) Fondu PIO RS u veći su od izračunatog najvišeg potrebnog iznosa. Pošto su transferi utemeljeni na finansiranju prava koji nemaju karakter prava iz socijalnog osiguranja, ne može i ne smije se računati da će budžet RS skoro sva sredstva koje doznava Fondu PIO moći da namjeni za „minimalne penzije“. U ovom trenutku realnije je računati na postepeno uvođenje instituta „minimalne penzije“, sa ciljem da se do 2010 pokrije polovina stanovnika kojima bi mogla biti dodijeljena ta vrsta prava. Prema datoj projekciji to bi značilo godišnji transfer od 26 miliona kod visine 50 KM mjesečno ili 53 miliona za mjesečni iznos minimalne penzije od 100 KM. U to vrijeme bi osiguranici, koji već

³ Svi navedeni i upotrebljeni parametri su pretpostavke i procjene, te su prema tome i proračuni podložni diskusiji, a rezultati se u zavisnosti od prihvaćene varijante mogu dosta razlikovati.

primaju penziju pod sadašnjim pravilima na ime „minimalne penzije“ značili rashod od 53 miliona (odnosno 107 miliona) KM godišnje.

Ako bi budžet bio u stanju da finansira polovinu visine „minimalne penzije“ za one koji već primaju penzije a finansiraju se iz tekućih obaveznih doprinosa, to bi značilo smanjenje njihove – doprinosa potrebne visine (uz nepromjenjen iznos drugih obaveznih davanja) za tri do četiri posto ili za jedan procentualni poen u visini doprinosa. Ovakvo smanjenje, zajedno sa niskom stopom poreza na lične dohotke, značilo bi veliku komparativnu prednost za poslodavce i za čitavu ekonomiju RS.

Finansiranje „minimalne penzije“ je složen i zahtjevan javno-finansijski poduhvat, jer se moraju istovremeno odrediti (nova) pravila za korisnike socijalne pomoći i za valorizaciju obje podvrste penzija. Dodatni izazov je da se ove dvije promjene kombinuju sa smanjenjem prihoda od obaveznih doprinosa. Kao što se vidi iz projekcije, operacija nije finansijski nemoguća, ali ju za provođenje iste potreban detljan plan i priprema, i postepeno uvođenje ovakvih finansijskih aranžmana⁴.

⁴ Pošto se u RS 1.1.2007. godine primenjuje novi porez na lični dohodak, potrebno je pratiti i analizirati podatake poreske uprave o prilivima po ovom osnovu, te razmotriti korišćenje ovih izvornih prihoda za potrebe penzionog sistema (konkretno minimalnih penzija). Isti princip se odnosi i na najavljeno uvođenje poreza na ličnu imovinu.