



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

PENZIJSKI SISTEM U SRBIJI



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Penzijski sistem u Srbiji

Septembar, 2009.

PENZIJSKI SISTEM U SRBIJI

Autori:

Mr Katarina Stanić
Dr Gordana Matković
Dr Jurij Bajec
Mr Rosa Chiappe
Nenad Rakić

Izdavač:

BearingPoint

Urednik:

Mr Katarina Stanić

Štampa:

Sapient Graphic

Tiraž:

200 primeraka

ISBN:

Beograd, 2009.

Štampanje ove publikacije omogućio je američki narod putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Projekat podrške ekonomskom razvoju Srbije (SEGA) je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

Predgovor

Publikacija Penzijski sistem u Srbiji je zbornik radova koji su nastali u okviru višegodišnjeg rada USAID-ovog Projekta podrške ekonomskom razvoju Srbije (SEGA) koji sprovodi Deloitte Consulting LLP.

Prvi rad „Penzijski sistema u Srbiji – karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije“ čiji je autor dr Gordana Matković je sveobuhvatna analiza stanja penzijskog sistema zaključno sa 2008. godinom, uključujući i analizu nekoliko mogućih opcija za dalje reforme.

Preostala tri rada bave se pojedinim specifičnim aspektima penzijskog sistema u Srbiji i već su objavljivani u publikaciji Kvartalni Monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji (FREN) koja se takođe finansira u okviru SEGA projekta.

Rad „Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja“ autora mr Katarine Stanić bavi se analizom relativniog životnog standarda penzionerske populaciju, pomoću međunarodno uporedivog indikatora – neto stope zamene.

Rad „Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji?“ autora dr Jurija Bajeca i mr Katarine Stanić, definiše pojam deficita u penzijskom sistemu i analizira njegov trend u periodu 2001-2004 godine. Definicija pojma deficita i metodologija njegove analize koja je postavljena u ovom radu aktuelna je i sada.

Rad „Razlike između muškaraca i žena u penzijskom sistemu Srbije“ autora mr Rose Chiappe i Nenada Rakića analizira razlike između muškaraca i žena u penzijskom sistemu Srbije, sa posebnim osvrtom na visinu starosne granice u odnosu dužinu očekivanog životnog veka.

Sadržaj

Predgovor

Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije 5

Gordana Matković

1. Uvod	5
2. Osnovne karakteristike penzijskog sistema u Srbiji 2008. godine	7
3. Promene sistema nakon 2000. godine	15
4. Neki efekti promena nakon 2000-te godine.	22
5. Dileme i opcije za dalje promene	25

Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti

– merenje i međunarodna poređenja 33

Katarina Stanić

1. Uvod	33
2. Održanje nivoa prihoda u starosti i uloga penzijskog sistema	33
2.1. “Peglanje potrošnje”i održanje nivoa prihoda u starosti.	33
2.2. Uloga penzijskog sistema	34
2.3. Tipovi penzijskog sistema – Bizmark nasuprot Beveridžu	35
3. Merenje održanja nivoa prihoda u starosti	36
3.1. Indikatori održanja nivoa prihoda u starosti	36
3.2. Međunarodni podaci i izvori	38
4. Održanje nivoa prihoda u starosti u Srbiji	42
4.1. Sadašnje i očekivane stope zamene u Srbiji.	42
4.2. Srbija u međunarodnom kontekstu	48
5. Zaključak.	52

Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u srbiji? 55

Jurij Bajec, Katarina Stanić

1. Uvod	55
2. Osnovne karakteristike penzionog sistema u Srbiji	55
3. Šta utiče na deficit penzionog sistema?	58
4. Zaključak i preporuke	63

Razlike između muškaraca i žena u penzijskom sistemu Srbije 65

Nenad Rakić, Rosa Chiappe

1. Uvod	65
2. Penzijski sistem u Srbiji i položaj žena: zakonski okvir	65
3. Analiza stanja penzionera u Srbiji sa aspekta razlike među polovima	68
4. Izjednačavanje starosne granice za muškarce i žene.	77
5. Zaključak.	81

Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije

Gordana Matković

1. Uvod

U najvećem broju zemalja danas postoji obavezno penzijsko osiguranje. Ideja obaveznog penzijskog osiguranja polazi od pretpostavke da nisu svi pojedinci dovoljno odgovorni da štede za svoju starost. Uvodeći obavezno penzijsko osiguranje država primorava pojedince da izdvajaju deo svog tekućeg dohotka kako bi se osiguralo da imaju dovoljno sredstava makar za zadovoljenje osnovnih potreba kada više nisu u stanju da zarađuju. Na taj način postiže se i «prinudno» ujednačavanje dohotka i potrošnje tokom različitih faza životnih ciklusa.

Opravdanje za prinudnu štednju za starost kroz penzijsko osiguranje pre svega se argumentuje činjenicom da se naknade za osiguranje isplaćuju iz doprinosa zaposlenih, te da bi u suprotnom država za socijalnu zaštitu starih morala da izdvaja značajna sredstva na targetirane programe socijalne pomoći iz budžeta, što ne bi bilo pravedno u odnosu na one koji se ponašali odgovorno i koji su se štednjom obezbedili od nastupajućih rizika. Mnoga istraživanja dokumentuju da obavezno penzijsko osiguranje značajno smanjuje siromaštvo među starima.

Ukoliko se argument o neophodnosti prinude prihvati kao validan on samo predstavlja obrazloženje za obavezno osiguranje, a ne i za organizovanje obavezne državne penzijske šeme. Ipak u najvećem broju modela, državno osiguranje predstavlja osnovi stub sistema, pre svega zbog prednosti u pogledu «očuvanja uloga» u slučaju finansijskih kriza.

Danas u svetu postoji veliki broj različitih penzijskih sistema koji su se razvili tokom 20 veka. Osnovne razlike između pojedinih penzijskih sistema zavise od toga da li se zasnivaju na tekućem finansiranju penzija ili fundiranom, kapitalskom, da li su organizovani u okviru državnog ili privatnog sektora i da li su penzijskim planom unapred definisane penzije ili doprinosi. Uprkos reformama, u celini posmatrano i danas su u svetu najzastupljeniji državni sistemi sa unapred definisanom penzijom i sa tekućim finansiranjem, ali veliki broj modela ima i mešovita obeležja¹.

1 Od 53 zemlje u svetu 32 imaju javne penzijske šeme sa planom definisane naknade, što ovaj model čini najzastupljenijom formom penzijskog osiguranja (Whitehouse, Pension Panorama, World Bank, 2007, s.8)

Tekuće, PAYG² finansiranje penzija podrazumeva da se penzije finansiraju iz doprinosa koje uplaćuju sadašnje generacije zaposlenih, koje na taj način stiču pravo da njihove penzije budu finansirane iz doprinosa budućih generacija. Uproščeno govoreći, tzv. penzijski fondovi koji su uspostavljeni u ovakvim sistemima predstavljaju samo neku vrstu prolaznog računa, koji se periodično puni prikupljanjem sredstva od doprinosa i prazni usled isplate penzija.

Nasuprot toga su fundirani sistemi u kojima se doprinosi pojedinaca prikupljaju na individualnim računima. Tako prikupljena sredstva se ulažu, plasiraju i na kraju radnog veka se jednokratno ili u anuitetima isplaćuju penzije.

Sistemi se takođe razlikuju i prema tome da li je penzijskim planom unapred definisana visina doprinosa ili visina penzije. U prvima (defined contribution), stopa doprinosa je egzogena varijabla, a visina penzija endogena. Dakle pojedinac uplaćuje određenu sumu doprinosa, od koje će u budućnosti direktno zavisiti njegova penzija. Jedna od važnih osobina ovog sistema je da u njemu nema preliivanja i da pojedinac snosi rizik promašenih investicija. Ovi sistemi su većinom prisutni u fundiranom, ali postoje u modifikovanom vidu i u tekućem finansiranju.

U sistemima u kojima je unapred definisana penzija (defined benefit) stopa doprinosa je endogena varijabla, dok je iznos naknada egzogena i definisan kao suma koja se povlači nakon ispunjenja uslova za penzionisanje i često zavisi od ranijih primanja (zarade). Taj slučaj teorijski podrazumeva da veličina stope doprinosa mora da se prilagođava kako bi se obezbedila ravnoteža penzijskog budžeta. Prelivanje između onih koji su uplaćivali više doprinosa tokom radnog veka ka onima koji su uplaćivali manje je jedna od važnih odrednica ovog sistema. Rizik u ovim šemama snosi država odnosno sponzor penzijskog plana.

Po pravilu tekući sistemi su deo državne penzijske šeme, sa unapred definisanom penzijom, a fundirani privatne sa definisanim doprinosom, iako su prisutne i različite druge kombinacije. U najrazvijenijim zemljama u obaveznom penzijskom sistemu dominiraju državne penzijske šeme, sa definisanom naknadom, a u zemljama u tranziciji, mešovite³.

Reforma penzijskih sistema jedna je od najprisutnijih i ujedno najosetljivijih tema ukupnih reformskih procesa poslednjih decenija i u razvijenim i u tranzicionim zemljama. Dugoročni pritisak starenja stanovništva i produženje životnog veka, potrebe da se smanji, odnosno dodatno predupredi siromaštvo među starima, neophodnost da se smanje fiskalni pritisci i pojeftini radna snaga, neadekvatnost pojedinih penzijskih šema

2 Pay as you go

3 Whitehouse, Pension Panorama, World Bank, 2007, s.6

i rešenja, snažni su pokretači reformi. Sa druge strane su veliki otpori promenama pravila igre, ne samo penzionera, već često i celokupne radne populacije. U razvijenim zemljama ove promene su najčešće praćene burnim štrajkovima i protestima, dok su se u zemljama u tranziciji promene uglavnom odvijale paralelno sa drugim reformama u društvu, ponekad i bez dovoljno shvatanja o njihovom značaju ili snage da se iskaže organizovani otpor u atmosferi opšte nesigurnosti i gubitka ne samo zaposlenja, već i mnogih drugih dotadašnjih socijalnih «privilegija».

Reforme mogu da podrazumevaju samo parametarske promene, u smislu povećanja doprinosa ili smanjenja penzija, mogu da dublje zadru u pravila određivanja visine pojedinačnih penzija, nastojeći da ih u što većoj meri usklade sa visinom uplaćenih doprinosa, ali i da podrazumevaju uvođenje fundamentalno drugačijih penzijskih sistema.

U zemljama u tranziciji reforme su najčešće bile koncipirane u okviru tzv. tri stuba⁴. Tipične reforme u modelu tri stuba podrazumevaju parametarske izmene prvog stuba (tekućeg, državnog PAYG sistema), uvođenje drugog stuba kroz obavezno dodatno osiguranje mlađih osiguranika kod privatnih penzijskih fondova i razvoj dobrovoljnog penzijskog osiguranja, kao trećeg stuba penzijskog sistema.

U većini zemalja reforme ili razmišljanja o reformama se kreću u pravcu delimičnog ili potpunog fundiranja, privatizacije i modela definisanih doprinosa, iako ne obavezno sa prisustvom svih ovih elemenata.

2. Osnovne karakteristike penzijskog sistema u Srbiji 2008. godine

Obavezno penzijsko-invalidsko osiguranje u Srbiji zasniva se na tekućem finansiranju penzija i podrazumeva osiguranje od tri osnovne vrste rizika: starosti, nastanka invalidnosti i smrti osiguranika. Obaveznim osiguranjem su obuhvaćeni zaposleni, poslodavci, samozaposleni i poljoprivrednici.

Donedavno osiguranje je bilo organizovano u okviru tri odvojena državna fonda, koja su od 1. januara 2008. godine administrativno spojena, dok je puna finansijska konsolidacija prema zakonskim rešenjima predviđena za 2011. godinu.

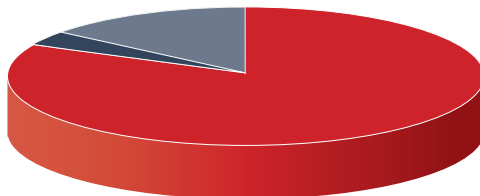
Od 2005. godine deo sistema predstavlja i dobrovoljno penzijsko osiguranje u privatnim, fundiranim penzijskim fondovima.

4 Pojam tri stuba različito se koristi u literaturi. Ovde je korišćen prema uobičajenoj terminologiji Svetske banke. U OECD terminologiji pod prvim stubom se podrazumevaju redistributivne penzije/naknade u sklopu mreže socijalne sigurnosti, pod drugim stubom obavezno osiguranje, bez obzira da li je u okviru državne ili privatne šeme, a pod trećim dobrovoljno osiguranje. Više o terminologiji stubova i slojeva videti u Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji, USAID, CLDS, Beograd 2008, s. 209-213.

U 2008. godini ukupan broj penzionera u državnom PAYG osiguranju iznosio je 1,57 miliona. Najveći deo i osiguranika i penzionera je iz osiguranja zaposlenih, preko 80%.

Grafikon -1. Pensioneri po vrsti osiguranja, 2008.

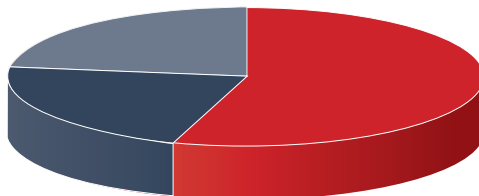
- Zaposleni
- Samostalne delatnosti
- poljoprivrednici



U strukturi korisnika prema vrsti penzije dominiraju starosni penzioneri sa učešćem od približno 55% u ukupnom broju penzionera. Udeo invalidskih penzionera iznosi 23% i dalje je veoma visok i značajnim delom se duguje izrazito liberalnim uslovima za sticanje ovih prava u prošlosti. Relativno visok udeo porodičnih penzionera (22%) delimično se može objasniti tendencijom da jedan broj žena, nakon smrti supruga, napušta starosno osiguranje i prelazi na porodično, ukoliko na taj način ostvaruju veći iznos prava. U najbrojnijem osiguranju zaposlenih struktura po vrsti penzije je još nepovoljnija, imajući u vidu da starosni penzioneri jedva dostižu polovinu ukupnog broja penzionera.

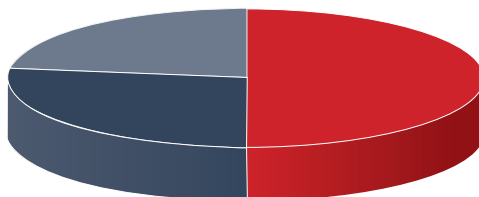
Grafikon-2. Struktura penzionera prema vrsti penzije, 2008.

- Starosni
- Invalidski
- Porodični



Grafikon-3. Struktura penzionera po vrsti penzije u osiguranju zaposlenih, 2008.

- Starosni
- Invalidski
- Porodični



Broj i udeo lica koji su stvarno «zaradili» penziju, radeći pun radni staž, u Srbiji nije visok. Svega 261 hiljada penzionera u osiguranju zaposlenih ostvarilo je radni staž od preko 40 godina za muškarce, odnosno 35 godina za žene. Njihov udeo među starosnim penzionerima iznosi 40,4%, a u ukupnom broju penzionera iz ovog osiguranja tek 20%. Među ovim penzionerima su i oni koji su penziju ostvarili po posebnim propisima (beneficirani staž).

Odnos između broja osiguranika i broja penzionera iznosi 1,6, nepovoljan je i predstavlja značajno smanjenje u odnosu na period pre nastanka krize tokom 90tih. Ovaj nepovoljan odnos je pre svega rezultat velikih privrednih poremećaja i smanjenja broja zaposlenih, ali i liberalnih uslova penzionisanja u prošlosti, pokušaja da se kroz penzionisanje rešava nezaposlenost, i samo delimično i u manjoj meri, starenja stanovništva.

Najpovoljniji odnos je između osiguranika i penzionera samostalnih delatnosti što je pre svega rezultat povoljne starosne strukture, odnosno činjenice da je broj osiguranika iz ovog sektora naglo počeo da se povećava sa tranzicijom, dok je broj penzionera izrazito mali, s obzirom da su oni pripadali malobrojnom segmentu aktivnih u samostalnim delatnostima u vreme socijalizma i dominantne državno-društvene svojine. Nepovoljan odnos u osiguranju poljoprivrednika rezultat je izrazitog starenja ove populacije, ali i novijih sistemskih rešenja, na koja će kasnije biti ukazano.

Tabela 1. Osiguranici i penzioneri 2008. godine

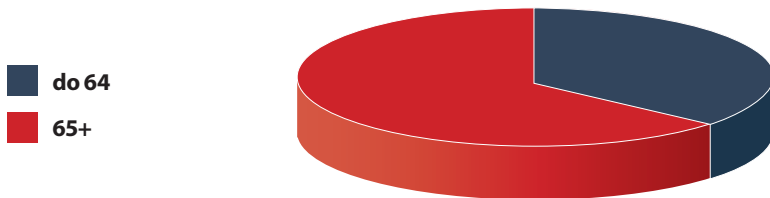
Osnov osiguranja	Broj osiguranika	Broj penzionera	Odnos
Zaposleni	1.800.000	1.298.625	1,4
Samostalne delatnosti	404.528	49.415	8,2
Poljoprivrednici	314.925	224.728	1,4
UKUPNO	2.519.453	1.572.768	1,6

Prema aktuelnim zakonskim rešenjima *starosna granica za penzionisanje* se postepeno produžava i 2011. godine će da dostigne *60 godina za žene i 65 godina za muškarce*, za najmanje 15 godina radnog staža. Ova starosna granica utvrđena je višestrukim zakonskim promenama nakon 2000te godine. Starosna granica prema ranijim propisima bila je niža za 5 godina, ustanovljena je zakonom iz 1965. godine i nije se menjala punih 35 godina uprkos produženju srednjeg trajanja života, poboljšanju zdravstvenih uslova i opštih uslova rada i privređivanja.

Osiguranici mogu da ispune uslove za penzionisanje i sa 53 godine starosti ako su ispunili kriterijum punog radnog staža (za žene 35, za muškarce 40 godina). Zaposleni sa beneficiranim stažom, ukoliko spadaju u najpovlašćeniju grupu, mogu međutim, da se penzionišu i sa 50 godina starosti.

Prema podacima iz 2008. godine udeo penzionera sa beneficiranim stažom u osiguranju zaposlenih iznosio je skoro 20% (259.306 lica). Starosna struktura penzionera u Srbiji, čak i među starosnim penzionerima, pokreće pitanje da li penzija i dalje predstavlja «osiguranje u slučaju starosti». Među starosnim penzionerima u osiguranju zaposlenih 2008. godine preko trećine penzionera (37,7%) je naime bilo mlađe od 65 godina.

Grafikon-4. Starosna struktura starosnih penzionera, osiguranje zaposlenih, 2007.



Od 2003. godine Srbija spada u grupu zemalja koje *penzije obračunavaju po bodovnom sistemu*. Visina penzije određuje se tako što se lični bodovi pomnože s vrednošću opšteg boda na dan ostvarivanja prava. Lični bod se određuje na osnovu dužine staža i visine uplaćenih doprinosa, aproksimiranih na osnovu odnosa između zarade pojedinca i prosečne zarade u odgovarajućim godinama.

Način usklađivanja penzija takođe je pretrpeo više promena nakon 2000. godine. Od indeksacije sa zaradama, prešlo se najpre na švajcarsku formulu, zatim na postepeno smanjenje pondera zarada, dok je *od 2010. godine predviđeno da penzije rastu samo po osnovu troškova života*. Najnovijim izmenama zakona penzije su krajem 2008. godine jednokratno povećane za 10%, a tokom 2009. godine se neće usklađivati.

Prosečna penzija je prema podacima iz 2008. godine iznosila između 19 i 19,4 hiljada za penzionere iz osiguranja samostalnih delatnosti i zaposlenih i 7,250 za penzionere poljoprivrednike. Značajan udeo penzionera prima penzije ispod ovog proseka, približno 60% u osiguranju zaposlenih i osiguranju samostalnih delatnosti. Prema podacima Ankete o životnom standardu stanovništva ugroženost penzionerske populacije je međutim ispod proseka. Udeo siromašnih u Srbiji 2007. godine iznosio je naime 6,6% dok je među penzionerima udeo siromašnih 5,3%⁵.

U odnosu na prosečnu platu penzije su počele da rastu sporije, dostižući za penzionere u osiguranju zaposlenih 54% prosečne zarade 2007. godine. Otuda su u januaru 2008.

⁵ Republički zavod za statistiku, Svetska Banka, DFID: Studija o životnom standardu, Srbija 2002–2007, Beograd, 2008, s.47

Tabela 2. Visina prosečne penzije i struktura po visini primanja, 2008.

Osnov osiguranja	Prosečna penzija	Udeo penzionera sa penzijom ispod proseka
Zaposleni	19.386	59,4
Samostalne delatnosti	18.969	60,2
Poljoprivrednici	7.250	13,3

godine, prema tadašnjim zakonskim rešenjima, penzije penzionera iz osiguranja zaposlenih vanrednim usklađivanjem jednokratno povećane na nivo 60% prosečne plate iz 2007. godine.

Podatak o odnosu prosečne penzije i prosečne plate može naizgled imati dvostruku interpretaciju. Jedna moguća interpretacija je da ovaj podatak pokazuje koliko poboljšanje standarda penzionerske populacije zaostaje u odnosu na zaposlene. Druga moguća interpretacija je da on ukazuje na smanjenje životnog standarda sa kojim će se zaposleni suočiti kada se penzionišu.

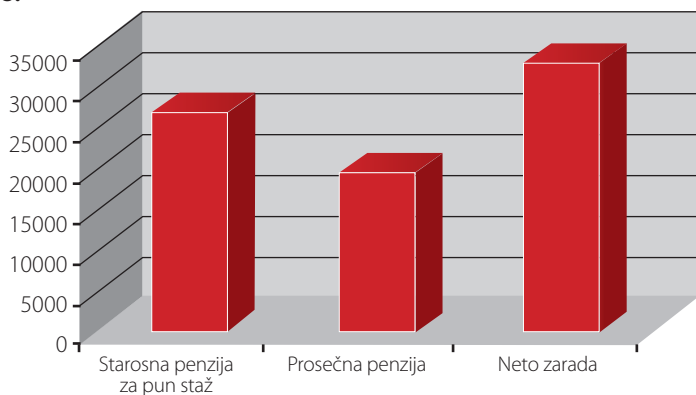
Odgovor u prvom slučaju je jasan. Prosečne penzije u Srbiji zaostaju za platama, pa se i standard penzionera poboljšava sporije u odnosu na standard zaposlenih. Relativna visina penzija se dakle smanjuje.

Za odgovor na drugo pitanje treba međutim najpre istaći da se u prosečnu penziju uključuju primanja invalidskih i porodičnih penzionera, čiji je udeo kao što je već napomenuto visok, a primanja po logici osiguranja ispodprosečna.

Ako se izdvoje podaci za starosne penzionere i posebno za one koji su radili pun radni staž⁶ dobija se drugačija slika o «održanju standarda nakon penzionisanja». Pensioneri iz osiguranja zaposlenih koji su radili najmanje pun radni vek ostvarili su u proseku penziju koja je 2008. godine iznosila skoro 80% prosečne plate. Ovakav odnos se ne može smatrati nepovoljnim, a naročito ne nerealnim sa aspekta logike penzijskog sistema. Sistem svakako ne može da bude postavljen na način da u se u proseku, sa punim radnim stažom ostvari penzija koja je viša od prosečne plate. Istovremeno, vraćajući se na prvu interpretaciju, moguće je zaključiti da poboljšanje životnog standarda penzionera koji su radili pun radni staž nije značajno zaostajalo u odnosu na standard zaposlenih radnika.

Najprecizniji međunarodno uporediv pokazatelj relativnog standarda penzionera je neto stopa zamene, koja označava odnos između prve isplaćene penzije u odnosu na poslednju ostvarenu zaradu, za hipotetičkog radnika koji je radio pun radni staž

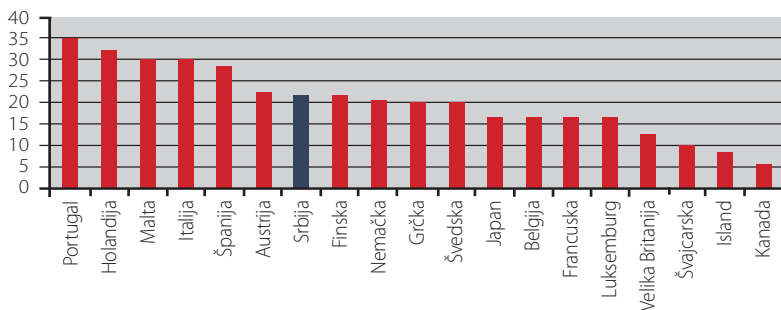
Grafikon-5. Odnos prosečne penzije i prosečne zarade u osiguranju zaposlenih, 2008.



(40 godina) sa primanjima na nivou prosečne zarade. U Srbiji neto stopa zamene iznosi nešto više od 70% prosečne zarade. U međunarodnom kontekstu, ova stopa je na nivou EU-10 zemalja, a nešto niža nego u EU-15⁷.

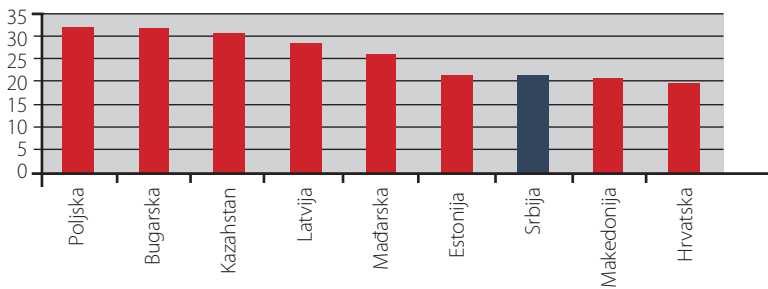
Stopa doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje iznosi 22%. U osiguranju zaposlenih osnovica je zarada, a u osiguranju samostalnih delatnosti i poljoprivrednika oporeziva dobit, odnosno prihod na koji se plaća porez. Stopa doprinosa nije visoka u međunarodnim razmerama, niža je nego u drugim zemljama u tranziciji, pogotovo kada

Grafikon -6. Stope doprinosa zemalja OECDa



Izvor: Pension Sector, The Republic of Serbia: A Policy Agenda for a Smaller and More Efficient Public Sector, PEIR, World Bank, 2005.

7 Katarina Stanić, Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br. 13, FREN, 2008

Grafikon-7. Stope doprinosa u Centralnoj Evropi

Izvor: Pension Sector, The Republic of Serbia: A Policy Agenda for a Smaller and More Efficient Public Sector, PEIR, World Bank, 2005.

se ima u vidu da se iz nje pokriva i zdravstveno osiguranje penzionera⁸. Za adekvatno poređenje sa drugim zemljama potrebno je međutim imati u vidu i koliki se deo penzijskog računa i u ovim zemljama pokriva iz budžeta.

Rashodi penzijskog fonda 2008. godine iznosili su 398 milijardi dinara, dostižući 14,3% BDP-a⁹. U rashode, pored izdataka za penzije spadaju i izdaci za naknade za negu i pomoć drugog lica, telesno oštećenje, i pogrebne troškove, administrativni troškovi funkcionisanja fonda, te izdaci za zdravstvene doprinose penzionera¹⁰.

Ukupni *prihod fonda, bez dotacija iz budžeta*, iznosio je približno 274,3 milijardi dinara, 9,8% BDP-a, pa se u sistemu javlja deficit od približno 4,4% BDP-a.

Na ime dugova penzionerima je 2008. godine isplaćeno 5,6 milijardi dinara ili 0,2% BDP-a. Ovo sredstva su isplaćena iz budžeta, a ne iz sredstava penzijskog fonda.

Sa aspekta formulisanja politike i radi međunarodnih poređenja značajno je sagledati i rashode za isplatu penzija.

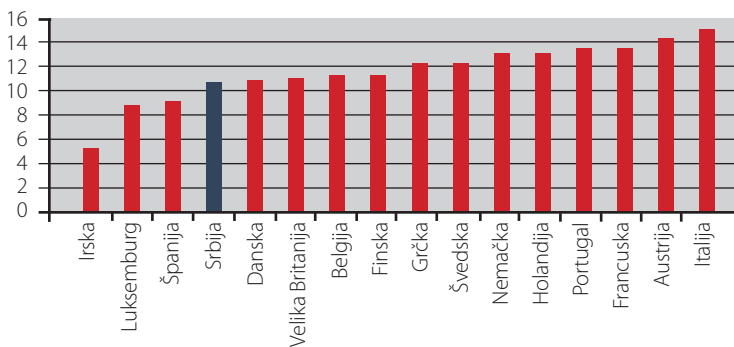
8 U značajnom broju zemalja iz doprinosa za penzijsko osiguranje ne plaća se zdravstveno osiguranje penzionera, među zemljama u tranziciji na primer u Mađarskoj, Slovačkoj, Češkoj, Rumuniji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Litvaniji i Estoniji (izvor: MISSOC&MISSCEO informacioni sistemi socijalne sigurnosti).

9 Prema procenama Ministarstva finansija BDP u Srbiji 2008. godine je iznosio 2790,9 milijardi dinara (Ministarstvo finansija, Bilten javnih finansija Maj 2009, Beograd, 2009.). U rashode tokom čitavog posmatranog perioda nisu uključeni izdaci za vraćanje dugova penzionerima koji su nastali tokom 90-ih godina.

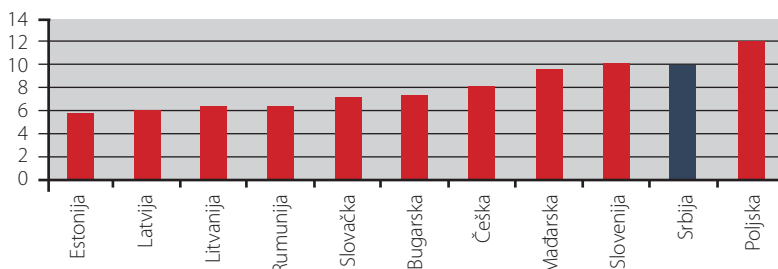
10 U rashode tokom čitavog posmatranog perioda nisu uključeni izdaci za vraćanje dugova penzionerima koji su nastali tokom 90ih godina.

Rashodi za penzije 2008. godine iznosili su 333,1 milijardi dinara, ili 11.9% BDP-a. Ovi rashodi se u međunarodnim razmerama ne mogu smatrati visokim i niži su od proseka zemalja EU koji su 2002. godine iznosili 12.5%¹¹. Uočljivo je da su za 2006. godinu izdaci za penzije u Srbiji među najnižim, kada se porede sa razvijenijim zemljama (EU 15), a među najvišim u zemljama u tranziciji (EU 8+2).

Grafikon-8. Udeo rashoda za penzije u BDP-u, EU-15 i Srbija, 2006.



Grafikon-9. Udeo rashoda za penzije u BDP, EU - 8 + 2 i Srbija, 2006



U pogledu deficita važno je ukazati da njegova visina ne može da se posmatra izolovano od visine stope doprinosa. Srbija se opredelila da održava relativno niske stope doprinosa, svakako niže od potrebnih za pokriće rashoda za penzije, i niže nego u drugim zemljama u tranziciji, pogotovo ako se ima u vidu da se u Srbiji iz doprinosa za penzijsko osiguranje pokriva i zdravstveno osiguranje penzionera. Teorijski posmatrano, svaka odluka da se povećaju stope doprinosa automatski bi uticala na smanjenje iznosa deficita i obrnuto.

¹¹ Eurostat, Statistics in Focus, Population and social conditions, Pensions in Europe 2002: expenditure and beneficiaries 11/2005. Prema ovim podacima najviši udeo izdata ka za penzije u BDP-u imaju Italija (14,9%) i Austrija (14,6%).

U apsolutnom smislu posmatrano, najveći deficit je u osiguranju zaposlenih, a relativno u osiguranju poljoprivrednika. Daleko najpovoljnije stanje je u osiguranju samostalnih delatnosti, koje je isključivo rezultat izrazito povoljne starosne strukture, odnosno velikog broja osiguranika u odnosu na broj penzionera u ovom osiguranju.

Najzad kako je zakonskim rešenjima predviđeno da se u visini budžetskih dotacija izmiruju obaveze nastale po osnovu neplaćenog radnog staža, postavlja se pitanje uopšte definicije deficita u našim uslovima.

Tabela 3. Prihodi i rashodi penzijskog fonda 2008. godine (u mil. din.) i udeo u BDP-u

	zaposleni	samostalci	poljoprivrednici	opšti	UKUPNO
Prihodi bez dotacija	227.815,90	17.116,20	14.065,50	15.341,40	274.338,90
Redovni prihodi	351.885,50	13.812,00	23.753,20	8.585,10	398.035,80
Rashodi za penzije	301.443,00	11.898,80	19.750,90		333.092,70
Deficit za pokriće redovnih rashoda	-124.069,70	3.304,20	-9.687,70	6.756,30	-123.696,90
BDP					2.790.900,00
Udeo u BDP					
Prihodi bez dotacija	8,2%	0,6%	0,5%	0,5%	9,8%
Redovni rashodi	12,6%	0,5%	0,9%	0,3%	14,3%
Rashodi za penzije	10,8%	0,4%	0,7%	0,0%	11,9%
Deficit za pokriće redovnih rashoda	-4,4%	0,1%	-0,3%	0,2%	-4,4%

3. Promene sistema nakon 2000. godine

Kao i svi penzijsko-invalidski sistemi u svetu i u Srbiji se sistem tokom decenija stalno menjao i prilagođavao. Značajnije promene nastupile su nakon 2000.te godine u sklopu drugih velikih reformskih zahvata, kada je započeo snažan talas celokupnih tranzicionih reformi.

U penzijsko-invalidskom sistemu su 2000.te godine zatečeni:

- Veliki dugovi i neredovne isplate penzija
- Visok udeo izdataka za penzije u BDP-u
- Niski iznosi penzija, nedovoljni za pokriće osnovnih potreba
- Visoka stopa zamene - odnos prosečne penzije i prosečne zarade
- Veoma visoke stope doprinosa

- Neracionalnosti, suviše liberalni uslovi penzionisanja, veliki udeo invalidskih penzija, prava neprimerena tržišnoj privredi, liberalna prava za beneficirani staž
- Izbegavanje plaćana doprinosa, rasprostranjena siva ekonomija
- Mali broj osiguranika, nepovoljan odnos između broja osiguranika i penzionera

Jedan od prvih eksplicitnih zahteva promena u celokupnoj socijalnoj sferi mogla bi se formulisati kao *usklađivanje stvarnog i mogućeg*. Čvrsto opredeljenje u reformama podrazumevalo je naime da se zakoni moraju poštovati, a zakonska prava isplaćivati, te da svi sistemi iz socijalne sfere moraju da se usaglase sa stvarnim mogućnostima društva. Iako naizgled suvišan i sam po sebi razumljiv, ovaj zahtev je proizašao iz potrebe za suočavanjem koje je sistematski izbegavano tokom čitave decenije 90tih godina kada su prilagođavanja vršena iznuđeno, neregularno i bez odgovarajućih zakonskih promena. «Smanjenje» izdataka za penzije obezbeđivalo se neisplaćivanjem svih 12 penzija godišnje, isplaćivanjem penzija sa vremenskim pomakom u uslovima visoke inflacije, nezakonitim smanjenjem penzija (kao na primer tokom 1994-1995. godine kada su penzije umanjene uredbom, te je stvoren tzv. »veliki« dug prema penzionerima), isplaćivanjem penzija u bonovima za struju, obezvređivanjem svih dohodaka kroz inflaciju, naročito hiperinflaciju 1993. godine i sl.

U prvoj godini tranzicije postavljene su i *strategijske osnove za promenu penzijsko-invalidskog sistema*¹². Odlučeno je da se vrlo brzo pristupi promenama postojećeg sistema penzijsko-invalidskog osiguranja i da se predlože zakonske izmene koje će pre svega omogućiti održivost sistema finansiranja, smanjenje preraspodele i uspostavljanje neposrednije veze između uplaćenih doprinosa i visine penzije.

U kontekstu reformi tekućeg sistema finansiranja analizirana je i opcija prelaska na sistem obračunski definisanih doprinosa¹³, ali je zaključeno da administrativni kapacitet penzijskog fonda i dotadašnji način evidencije predstavljaju ozbiljnu prepreku za ovako korenitu promenu. Na koncepcijskom nivou prepreku je predstavljala i činjenice da ostali segmenti socijalne zaštite, a pogotovu socijalna pomoć, nisu adekvatno razvijeni, te da bi novi penzijski sistem, koji eliminiše preliivanja, mogao materijalno da ugrozi značajan broj penzionera.

Zbog veoma visokog udela ukupnih izdataka za penzije u bruto društvenom proizvodu, ideje o socijalnim penzijama nisu zapravo ni razmatrane.

Po ugledu na druge zemlje u tranziciji, razmatrane su mogućnosti i da se reforma sistema koncipira tako da se ne oslanja samo na tekuće finansiranje penzija kao na jedini oslonac (stub) sistema, već da se uvedu i drugi i treći stub.

12 Matković Gordana, Reforme socijalnog sektora , Strategija reformi, CLDS, Beograd 2001.

13 Notinal defined contributions

Ideja o brzom uvođenju drugog stuba je odbačena iz više razloga. U uslovima velikih nasleđenih dugova prema penzionerima i već visokog deficita u prvom stubu najpre je procenjeno je da bi tranzicioni troškovi uvođenja drugog stuba bili previsoki. Nije bilo prostora za finansiranje tranzicionog troška ni kroz smanjenje penzija, ni kroz povećanje doprinosa koji su već previše opterećivali zarade. Procenjeno je takođe da bi oportunitetni troškovi finansiranja tranzicionog troška iz sredstava privatizacije bili visoki i da sektor ne može da se izbori za njihovo korišćenje, imajući u vidu brojne konkurentne namene.

Drugi važan razlog je svakako bila nerazvijenost finansijskih tržišta u Srbiji, i činjenica da privatni fondovi ne bi ni imali gotovo nikakav izbor za investiranje. Takođe na početku tranzicije država ne samo da nije imali administrativni kapacitet za nadzor i kontrolu, već se kao važno ograničenje postavilo i pitanje nepoverenja građana da štede, čak i u bankama. Bilo je politički neprihvatljivo primoravati građane da obavezno štede u privatnim fondovima imajući u vidu iskustva sa hiperinflacijom, oduzimanjem stare devizne štednje, pljačkom kroz piramidalne šeme, koje je tokom 90-ih snažno i zvanično podržala i država.

Najzad, u to vreme su se već pojavile i prve sumnje u efekte drugog stuba i prve analize nedovoljno ubedljivih prednosti njegovog uvođenja u drugim zemljama u tranziciji.

Na strateškom nivou je prihvaćeno da se umesto drugog, ubrzo nakon reformisanja prvog stuba pripremi i regulativa za definisanje dobrovoljnog, tzv. trećeg stuba penzijsko-invalidskog osiguranja. Dobrovoljno penzijsko osiguranje počelo je već da se nudi kroz životno osiguranje¹⁴, što je nametalo potrebu izrade odgovarajućih zakonskih okvira. Verovalo se takođe da će funkcionisanje i regulisanje trećeg stuba omogućiti sticanje iskustava neophodnih za eventualno kasnije uvođenje drugog stuba.

Prve zakonske promene su izvršene krajem 2001. godine. Sa aspekta finansijske konsolidacije sistema dve najvažnije promene su bile produženje starosne granice penzionisanja i promena indeksacije penzija.

Starosna granica za penzionisanje povećana je u jednom koraku za 3 godine, sa 55 na 58 godina za žene i sa 60 na 63 godine za muškarce. Istovremeno je minimalna starosna granica pomerena sa 50 na 53 godine. Na taj način Srbija je dostigla druge zemlje u tranziciji koje su ranije započele sa ovim promenama, ali su se uglavnom odlučile za postepeno pomeranje starosne granice.

Druga značajna promena je podrazumevala prelazak sa usklađivanja penzija zaradama na kvartalno indeksiranje kombinacijom porasta zarada i troškova života, sa jednakim

14 Na osnovu Zakona o osiguranju imovine i lica

ponderom (50%:50%, tzv. švajcarska formula). Na ovaj način zaustavljen je prebrz rast penzija, koji je bio neodrživ.

Takođe, tokom ovih zakonskih promena zagarantovan je jedinstveni iznos minimalne penzije (20% prosečne zarade) umesto višestrukih minimalnih penzija, koje su bile diferencirane u zavisnosti od dužine radnog staža. Na ovaj način je smanjen broj budućih korisnika koji bi mogli da ostvare veća prava u odnosu na iznose penzija koji bi im pripali prema aproksimaciji uplaćenih doprinosa. Neka prava, za koje je ocenjeno da nisu primarena tržišnoj ekonomiji, su ukinuta, kao na primer, opasnost od nastanka invalidnosti i zapošljavanje i prekvalifikacija pod posebnim uslovima.

Promenama u penzijskom sistem prethodile su promene poreskih zakona sredinom 2001. godine koje su predvidele da se u zaradu uključe različita primanja zaposlenih na koje se nisu plaćali porezi i doprinosi (topli obrok, regres). Iako je na ovaj način uveden pravedniji sistem i zatvoren još jedan kanal koji je korišćen za isplate uz izbegavanje fiskalnih obaveza, nagli rast zarada koji je nastao samo zbog tehničkih promena, uslovio je snažan porast penzija koje su se u tom periodu još uvek mesečno usklađivale sa neto platama.

Takođe, odlukom vlade i upravnih odbora penzijskih fondova sredinom 2001. godine smanjena je stopa doprinosa za penzijsko invalidsko osiguranje sa 32 na 19,6%. Istovremeno su smanjene i stope doprinosa za zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti, čime je ukupno opterećenje neto zarada smanjeno sa 110 na manje od 70%¹⁵. Ovo smanjenje trebalo je da podstakne izlazak iz sive ekonomije i da svede opterećenje zarada na nivo koji imaju druge zemlje u tranziciji. Moguće je međutim oceniti da je smanjenje doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje bilo preveliko imajući u vidu da se iz penzijskog fonda za razliku od drugih zemalja finansiraju i zdravstveni rashodi penzionerske populacije. Ovakvo neadekvatno smanjenje značajno je povećalo deficit penzijskog fonda i učinilo rashode za penzije lakom i uočljivom metom narednih napora za smanjenje javne potrošnje i posebno budžetskih rashoda. Takođe treba ukazati da se makar u prvo vreme smanjenje opterećenja zarada pretočilo ne u smanjenje sive ekonomije već u porast zarada, indukujući i porast penzija. Nakon 2001. godine nivo stope doprinosa manjan je još dva puta, da bi kasnijim donošenjem zakonom o doprinosima ovaj nivo fiksiran na 22%.

Naredne promene u prvom stubu izvršene su kada je sa usvajanjem Ustavne povelje nadležnost za penzijski sistem spuštena na republički nivo. *Novi zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju, donet je aprila 2003. godine.*

¹⁵ Kasnijim zakonskim izmenama opterećenje zarada dodatno je smanjeno, smanjivanjem poreza na zarade sa 12% na 10% i uvođenjem neoporezivog iznosa od 5.000 dinara od 1.1.2007

Ciljevi zakonskih promena iz 2003. godine su bili: uspostavljanje čvršće povezanosti između visine penzije i uplaćivanih doprinosa, pravedniji, podsticajni i jednostavniji način obračuna penzija, ravnomerniji raspored tereta između obveznika (proširenje obuhvata osiguranika), smanjenje suviše liberalnih i redistributivnih elemenata u sistemu, stvaranje podsticaja za dužu participaciju starijih radnika i otvaranje mogućnosti za dobrovoljno osiguranje.

Jedna od najvažnijih promena u zakonu odnosi se na uvođenje nove formule za obračun penzija, koja se zasniva na tzv. ličnim bodovima i kojom se produžava obračunski period na čitav radni vek.

Lični bod se određuje na osnovu dužine staža i visine uplata doprinosa aproksimiranih na osnovu odnosa između zarade pojedinca i prosečne zarade u odgovarajućim godinama. Nominalna vrednost penzije dobija se množenjem ličnih bodova sa opštim bodom koji je izračunat na način da obezbedi u proseku jednak nivo penzija «starih» i «novih» penzionera. Zakon je predvideo da se opšti bod indeksira na isti način kao i penzije kako bi se obezbedilo da ne postoje razlike između penzionera sa istom radnom istorijom, bez obzira na momenat kada se penzionišu. Usvajanjem ovog pristupa Srbija se priključila grupi zemalja sa tzv. bodovnim sistemom, koji predstavlja delimično odstupanje od tradicionalnog principa definisane naknade¹⁶.

Uključivanjem u obračun celokupnog radnog veka namesto «10 najboljih godina» omogućava čvršće povezivanje visine penzije i uplaćivanih doprinosa, eliminišući prelivanje ka onima koji ostvare izrazit napredak u karijeri ili izrazito veću platu u samo jednom delu svoje radne istorije. Takođe ovaj metod povećava i preciznije utvrđuje razliku u visini penzije u zavisnosti od radnog staža. Novim zakonom je predviđeno i da se za staž preko 40 godina povećava iznos penzije, što ranije nije bio slučaj, a sa idejom da se podstakne što duža aktivnost zaposlenih.

Novi način obračuna penzija je podsticajan i važan u borbi protiv sive ekonomije, jer povećava značaj visine uplaćenih doprinosa, bez obzira da li je obveznik na početku radnog veka ili neposredno pred penzionisanjem. Zbog ovih karakteristika metod »ličnog boda« posebno je značajan i u uslovima širenja samozaposlenosti.

Zakonskim promenama proširen je i obuhvat obaveznim penzijskim osiguranjem. Uvedena je obaveza plaćanja doprinosa za angažovanje preko autorskih honorara i ugovora o delu, kao i za rad preko omladinskih i studentskih zadruga, osim za mlađe od 27 godina koji su na redovnom školovanju. Angažovanje preko ugovora i kroz zadruge je u prethodnom periodu takođe bio rasprostranjen način za izbegavanje plaćanja doprinosa. Po ovom osnovu povećani su prihodi penzijskog fonda, kao i pravednost sistema.

16 Kao što su Nemačka, Francuska (delimično) Norveška, Hrvatska, Estonija i Slovačka

Zakonom je uvedena i mogućnost da penzijsko osiguranje mogu da uplaćuju svi koji to žele, nezavisno od radnog /vlasničkog statusa. Na ovaj način je i u I stub uvedena mogućnost dobrovoljnog penzijskog osiguranja.

Takođe je predviđeno da se posebno počne sa evidentiranjem visine pojedinačnih uplaćenih doprinosa kako bi se omogućio eventualan kasniji prelazak na sistem obračunski definisanih doprinosa (notional defined contributions).

Reformisan je i način obračuna penzija za posebne beneficirane kategorije, koji je postao eksplicitniji i manje privilegovan.

Značajne promene izvršne su i u oblasti invalidskih penzija. Uvedeno je utvrđivanje invalidnosti po konceptu opšte invalidnosti umesto nesposobnosti da se obavlja sopstveni posao, a predviđena je i redovna revizija invalidskih penzija. Ukinuto je pravo na naknadu za rad sa skraćenim radnim vremenom i prava na naknadu zbog manje zarade na drugom odgovarajućem poslu (II i III kategorija invalidnosti). Licima koji su zatečeni korisnici omogućeno je da ukoliko ostanu bez posla ostvare naknadu u visini od 50% invalidske penzije.

Promene u osiguranju poljoprivrednika trebalo je da barem delimično razreše začarani krug neplaćanja doprinosa i deficita u fondu poljoprivrednika. Umesto ranijeg rešenja da su svi članovi poljoprivrednog domaćinstva obavezno osigurani, što je za višočlana poljoprivredna domaćinstva predstavljalo značajan teret, uvedena je obaveza osiguranja za samo jednog člana domaćinstva. Za one koji su nagomilali dugove ponuđeno je da ne moraju da izmire dugovanja u prethodnom periodu, ali da se onda taj period ne računa ni u penzijski staž. Pored toga osnovica i stopa doprinosa su izjednačeni sa najnižom osnovicom i stopom u drugim fondovima.

Treći talas promena izvršen je krajem 2005. godine pre svega u pravcu daljih parametarskih promena sistema. Osnovne promene su bile dalje produženje starosne granice za penzionisanje i uvođenje usklađivanja penzija samo sa troškovima života. Pod pritiskom sindikata, javnosti i pojedinih parlamentarnih stranaka načinjeni su ustupci koji su rezultirali u postepenom uvođenju ovih promena.

Na osnovu zakona iz 2005. godine starosna granica povećava se postepeno za pola godine do 2011. godine kada treba da iznosi 60 godina za žene i 65 godina za muškarce. Imajući u vidu iskustva drugih tranzicionih zemalja koje se većinom nisu odlučile za ovako visoke starosne granice, niži nivo srednjeg trajanja života u Srbiji u odnosu na razvijene zemlje i strukturu srpske privrede sa još uvek relativno značajnim udelom težih fizičkih poslova s jedne strane i privilegovan položaj žena u penzijskom sistemu s druge

strane, postavlja se pitanje da li je strateški imalo više smisla da se postepeno na dugi rok izjednačavaju starosna granica za muškarce i žene, umesto što je dalje pomerena starosna granica za oba pola, uz zadržavanje ove razlike.

Uveden je takođe i postepen prelazak na usklađivanje penzija samo sa troškovima života od 2009. godine i to dva, a ne četiri puta godišnje. Da bi se obezbedila politička prihvatljivost ove promene predviđena je prelazna odredba vanrednog usklađivanja ukoliko prosečna penzija iznosi manje od 60% neto prosečne zarade u prethodnoj godini. Pored toga najniže penzije su jednokratno podignute na nivo od 25% prosečne zarade, uz vanredno usklađivanje ukoliko padnu ispod nivoa od 20% prosečne zarade. Predviđeno je da se ove zaštitne mere primenjuju zaključno sa 2008-om, odnosno 2010-om godinom.

U stvarnosti odredba o vanrednom usklađivanju penzija je značila zapravo privremeno odustajanje od smanjenja pondera zarada u formuli za indeksaciju, a povećanje nivoa minimalnih penzija odustajanje od principa čvršćeg vezivanja iznosa penzija za visinu uplaćenih doprinosa.

Odluka da se penzije indeksiraju dva puta godišnje samo sa troškovima života, zapravo znači odluku o zamrzavanju životnog standarda penzionera od 2010. godine. Ovo takođe dalje pretpostavlja da penzioneri ne ostvaruju nikakvu dobit od daljeg ekonomskog i privrednog razvoja. Većina razvijenih zemalja primenjuje ovaj metod usklađivanja, u uslovima neznatne godišnje inflacije, sporog rasta zarada i relativno visokog nivoa penzija. U Srbiji međutim, inflacija još uvek nije smanjena na trajno nizak nivo, te usklađivanje samo dva puta godišnje može da znači i smanjenje realnih penzija. Osim toga prosečne penzije su relativno niske, a dve trećine penzionera ostvaruje penzije ispod proseka.

Zakon je predvideo i konsolidaciju sva tri penzijska fonda i to administrativnu od 2008. godine, a finansijsku od 2011. godine.

Krajem 2005. godine donet je i Zakon o uplati doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje za pojedine kategorije osiguranika-zaposlenih, na osnovu koga se država obavezala da «pokrije» neuplaćene doprinose svim zaposlenim radnicima koji su bili prijavljeni na osiguranje, ali im poslodavci nisu plaćali doprinose u periodu od 1991. do 2003. godine. Ovo rešenje pretpostavlja da se sredstava koja se transferišu iz budžeta za pokrivanje deficita pretvore u namenske transfere za rešavanje problema neuplaćenih doprinosa. Tehnički posmatrano otuda deo deficita penzijskog fonda i ne postoji, jer su transferi iz budžeta delom pretvoreni u obavezu države za pokrivanje nepokrivenog staža, sve dok se te obaveze ne isplate.

U istom periodu doneti su i zakoni o javnom dugu, čime je uspostavljena redovna isplata penzija u mesecu za prethodni mesec, a kašnjenje u isplati penzija penzionerima

iz osiguranja zaposlenih i osiguranja poljoprivrednika pretvoreno je u javni dug. Na osnovu ovih zakona prema prvoj kategoriji korisnika dug je isplaćen, dok će za drugu biti isplaćen do kraja 2010. godine.

U istom „paketu“ donet je i o Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, koji je stvorio šansu za dodatno osiguranje i štednju za starost.

Najnovije promene sprovedene su izmenama i dopunama zakona u januaru 2009. godine, kojima je retroaktivno ozakonjeno povećanje penzija od 10% sprovedeno uredbom vlade u oktobru 2008. godine, kao i „zamrzavanje“ njihovog iznosa tokom 2009. godine.

4. Neki efekti promena nakon 2000-te godine

Analiza efekata zakonskih promena je veoma značajan i neophodan elemenat vođenja politike u svakoj sferi. Bez pretenzije da se u kontekstu ovog istraživanja izvrši detaljna analiza efekata zakonskih promena nakon 2000-te godine, ukazaće se na samo nekoliko podataka koji ilustruju «normalizaciju» sistema.

Broj penzionera je porastao za osam godina za približno 70 hiljada. Usporen rast, pa čak i pad broja penzionera uočljiv je posebno u periodima promena starosne granice za penzionisanje.

Tabela 4. Broj penzionera, ukupno i po vrsti osiguranja, decembar 2000-2008.godine

	UKUPNO	zaposleni	samostalne delatnosti	poljoprivrednici
2000	1.511.397	1.264.175	39.337	207.885
2002	1.511.889	1.255.814	42.905	213.180
2004	1.506.356	1.241.082	43.938	221.336
2006	4.544.204	1.267.574	47.181	229.449
2007	1.569.724	1.290.611	49.872	229.241
2008	1.580.339	1.306.394	50.959	222.986

Efekti zakonskih promena posebno su uočljivi u smanjenju broja i udela invalidskih penzionera. U osiguranju zaposlenih, udeo invalidskih penzionera iznosio je i preko 40% u drugoj polovini 80-ih godina. Od 2000-te do 2008. godine ovaj udeo se smanjio od gotovo 32% na 25,6%.

Pomeranje starosne granice u dva navrata i zaoštavanje kriterijuma penzionisanja, uticalo je i na povećanje udela starosnih penzionera i posebno starosnih penzionera sa punim stažom. Njihov udeo je i dalje međutim veoma nizak.

Tabela 5. Penzioneri iz osiguranja zaposlenih, po vrsti penzije, decembar 2000-2008 godina

godina	starosni		invalidski		porodični		UKUPNO
2000	544.976	43,1	403.791	43,1	315.408	24,9	1.264.175
2002	561.229	44,7	389.872	44,7	304.713	24,3	1.255.814
2004	559.899	45,1	370.983	45,1	310.200	25,0	1.241.082
2006	607.533	47,9	350.166	47,9	309.975	24,4	1.267.574
2007	638.556	49,5	340.900	49,5	311.155	24,1	1.290.611
2008	660.221	50,5	334.282	50,5	311.891	23,9	1.306.394

Od 2000-te godine penzije su značajno porasle i počele su da se isplaćuju redovno. Realan rast penzija je iznosio preko 100% u odnosu na 2000. godinu kada je prosečna penzija u osiguranju zaposlenih iznosila svega 2,150 dinara. Standard penzionera povećao se ne samo po osnovu rasta penzija, već i usled isplate dugova koji su se prema penzionerima nagomilali tokom 90-ih godina, a koji su gotovo u potpunosti isplaćeni od 2003. godine do danas. Prema penzionerima u osiguranju zaposlenih isplaćen je tzv. stari dug koji je približni ekvivalent od tri penzije i 2,5 meseca kašnjenja u isplati penzija.

Tabela 6. Penzioneri iz osiguranja zaposlenih sa punim stažom, 2003-2007 godina

godina	Broj starosnih penzionera sa punim stažom	Udeo među starosnim penzionerima	Udeo u ukupnom broju penzionera
2003	174.999	32,3	14,0
2004	188.897	34,6	15,2
2005	206.937	36,6	16,7
2006	223.304	37,8	17,6
2007	242.087	38,9	18,8
2008	261.299	40,4	20,0

Kao što je već ukazano, rast penzija je zaostajao za rastom plata. Sa nivoa od približno 90% prosečne penzije su dostigle 54% 2007. godine, što je aktiviralo njihovo jednokratno vanredno usklađivanje i povećanje u januaru 2008. godine.

Tabela 7. Odnos prosečne penzije i prosečne plate, osiguranje zaposlenih, 2003-2008.

godina	Starosna penzija za pun staž	Prosečna penzija	Neto zarada	Udeo u neto zaradi	
				Starosne za pun staž	Prosečne penzije
2003	11.878	8.102	11.500	103,3	70,5
2004	13.845	9.578	14.108	98,1	67,9
2006	18.728	13.406	21.707	86,3	61,8
2007	20.595	14.996	27.759	74,2	54,0
2008	26.176	19.386	32.746	79,9	59,2

Zakonske promene odrazile su se i na prihode, rashode i deficit penzijskih fondova.

Povećanje prihoda svakako je delimično rezultat i smanjenja sive ekonomije i boljih kontrolnih mehanizama, uključiv i one izvan penzijskog sistema (bolji rad poreske uprave na primer). Kao rezultat zakonskih promena povećani su prihodi fondova u koje su uključeni i doprinosi po osnovu autorskih honorara i ugovora o delu. Iako njihov udeo ne prelazi 2,4% ukupnih prihoda od doprinosa, u apsolutnom iznosu oni su veoma značajni. Poređenja radi, prihodi prikupljeni naplaćivanjem penzijskih doprinosa na autorske honorare i ugovore o delu veći su za 50% od ukupnih budžetskih rashoda za naknade za socijalnu pomoć, koji su 2008. godine iznosili približno 3,7 milijarde dinara.

Na smanjenje prihoda penzijskih fondova uticalo je smanjenje stope doprinosa i uvođenje samo jedne minimalne osnovice za uplatu doprinosa.

Tabela 8. Prihodi od ugovora o delu, autorskih ugovora i drugih honorara (u mil. din.) i učešće u prihodima od doprinosa, 2008. godine

	Zaposleni	Samostalne delatnosti	Poljoprivrednici	UKUPNO
Prihod od ugovora	4.044	1.485	29	5.558
Doprinosi ukupno	209.612	16.813	1.702	228.127
Učešće honorara u doprinosima	1,9%	8,8%	1,7%	2,4%

Na povećane rashode delovali su pak isplate zaostalih penzija (dugova) u onim godinama u kojima su one ulazile u rashode fondova, promene u izdacima za zdravstveno osiguranje usled povećanja stope doprinosa za zdravstvenu zaštitu penzionera, kao i pretvaranje kašnjenja u isplatama u javni dug, što je uslovlilo nagli skok izdataka, pogotovo u osiguranju poljoprivrednika gde su kašnjenja i bila najveća.

Tabela 9. Udeo prihoda i redovnih rashoda u BDP-u, sva tri fonda, 2001-2008.

	2001	2003	2005	2007	2008
Prihod bez dotacija	7,5	9,6	9,0	9,5	9,8
Redovni rashodi*	10,5	13,4	13,4	13,3	14,3
rashodi za penzije	8,5	11,2	11,0	11,1	11,9
Deficit za pokriće redovnih rashoda	3,0	3,8	4,3	3,8	4,4

* radi uporedivosti u rashode nisu uključena sredstva koja su bila namenjena vraćanju dugova

Na udeo i rashoda i prihoda u BDP, značajno su uticala i kretanja samog bruto društvenog proizvoda¹⁷. Važno je ukazati da se od 2003. godine *udeo izdataka za penzije* u BDP-u nije značajno povećao.

17 Više o ovome Bajec Jurij i Katarina Stanić Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji? Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br. 13, FREN, 2005.

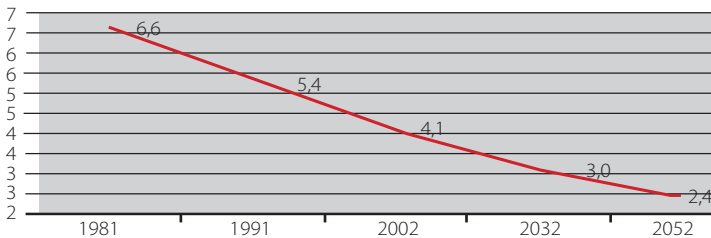
5. Dileme i opcije za dalje promene

Uprkos pozitivnih efekata dosadašnjih promena u sistemu i moguće konstatacije da je na srednji rok posmatrano veliki deo problema u Srbiji na strani prihoda, odnosno nedovoljne zaposlenosti, još uvek rasprostranjene sive ekonomije i nedovoljne razvijenosti kontrolnih mehanizama, dugoročno posmatrano problem postoji i zbog starenja stanovništva.

Srbija sasvim sigurno spada u društva koja se suočavaju sa veoma ozbiljnim problemima demografskog starenja¹⁸. Prema udelu stanovništva starijeg od 65 godina od 16,8%¹⁹ Srbija se pridružuje zemljama sa izrazitim starenjem stanovništva²⁰.

Na starenje je odlučujuće delovalo smanjenje stope ukupnog fertiliteta, koja je već od 60-ih godina prošlog veka ispod nivoa koji je dovoljan za prostu reprodukciju stanovništva, ali i produženje srednjeg trajanja života. Na dugi rok posmatrano, ne može se očekivati, prema parametrima koje danas imamo na raspolaganju, da bi migracije mogle da kompenziraju ovako nepovoljna kretanja. Veliko je pitanje naravno kako će na demografska kretanja delovati globalizacija, pa i pridruživanje Evropskoj Uniji. Iako je moguće «poigravati se» različitim scenarijima u ovom smislu, ne treba zaboraviti zabrinutost demografskim kretanjima koju iskazuju razvijene zemlje koje imaju mnogo veće šanse od Srbije da migratornom politikom ublažavaju probleme starenja.

Grafikon 10. Odnos broja stanovnika u radno aktivnom dobu (15-64 godine) sa brojem starih 65 godina i više



Izvor: za 1981, 1991. i 2002. godinu popisi stanovništva; za 2032. i 2052. projekcije iz J. Bajec i B. Mijatović (red), – Unapređenje socio-ekonomskog položaja starih u Srbiji, Ekonomski institut, Beograd, 2004

¹⁸ Više o ovim pitanjima videti u studiji Bajec Jurij i Boško Mijatović (red), Unapređenje socio-ekonomskog položaja starih u Srbiji, Ekonomski institut, Beograd, 2004.

¹⁹ Procene za 2003. godinu

²⁰ U Belgiji, Bugarskoj, Španiji, Švedskoj, Grčkoj, Nemačkoj i Italiji udeo lica starijih od 65 godina 2003. godine iznosio je preko 17%. Penev Goran (urednik) Stanovništvo i domaćinstva Srbije prema popisu 2002. godine, Institut društvenih nauka, Republički zavod za statistiku Srbije, Društvo demografa Srbije, Beograd 2007, s.137.

Iz demografskog ugla posmatrano penzijske probleme na dugi rok možda najbolje ilustruje nepovoljan odnos stanovništva u radnom dobu života i broja stanovnika starijih od 65 godina, kao odnos potencijalnih osiguranika i potencijalnih penzionera.

Stvarni uticaj demografskih kretanja na penzijski sistem zavisice od mogućnosti da se angažuje dodatna radna snaga kroz povećanje stope zaposlenosti, od povećanja produktivnosti, ali i od promena u samom penzijskom sistemu. Iako se u Srbiji mogu očekivati pozitivna kretanja kada su u pitanju prva dva faktora, pitanje je u kojoj meri oni mogu da neutrališu nepovoljna demografska kretanja, a da ne naruše ekonomski razvoj i konkurentne prednosti zemlje.

Ne treba zaboraviti i da su promene u penzijskom sistemu uvek limitirane i političkim konsideracijama. Starenje stanovništva neminovno donosi promene u biračkom telu, uz povećanje pondera i značaja «starijih glasača», prirodno nenaklonjenih penzijskim reformama koje bi nepovoljno uticale na njihov relativni ekonomski položaj. Dodatno se u ovom kontekstu uvek postavlja i pitanje manipulacije biračkim telom i mogućnosti da istinski značajni reformski potezi budu poništeni, te da se promene u penzijskom sistemu stalno kreću između reforme i «deforme».

Pored toga što su nepopularne, pojedine reformske opcije daju pozitivne efekte tek na dugi rok i/ili zahtevaju da se deo tekućeg dohotka žrtvuje zarad budućih generacija, što je neatraktivno za političku elitu koja prirodno razmišlja i planira u okviru jednog ili dva politička mandata, a retko na dugi rok i imajući u vidu dugoročne koristi i probleme.

U idealnim uslovima, pitanje reforme, pogotovo obaveznog državnog penzijskog sistema, bi trebalo da bude pitanje uspostavljanja i stalnog traženja fine ravnoteže, prave mere između sadašnjosti i budućnosti, između dobrobiti sadašnjih i budućih generacija, postavljeno u okvir koncepta održivog razvoja. Opasnosti od manipulacije su međutim realnost, pogotovo u manje razvijenim zemljama i u politički nedovoljno zrelim sistemima. I generalno posmatrano, tendencije da se penzijski sistemi menjaju u pravcu privatizacije, definisanih doprinosa i fundiranih fondova je dobrim delom motivisano pokušajem da se umanjí značaj političkih činilaca. U teorijskim razmatranjima se otuda pojedinim reformskim opcijama upravo i daje prednost imajući u vidu u kojoj meri one mogu da umanje ili neutrališu potencijalno negativno dejstvo politike i političku manipulaciju.

Na potrebu daljih reformi u penzijskom sistemu u Srbiji očito ukazuju i nepovoljni parametri kao što je visok udeo izdataka za penzije u BDP-u. Poslednjih 5 godina ovi izdaci su se kretali na nivou od 11-12% BDP-a. Bez obzira na činjenicu da u komparativnom smislu oni nisu izrazito visoki, i za Srbiju mora da bude upozoravajuće da većina zemalja razmatra različite reformske opcije boreći se visokim opterećenjem penzijskim rashodi-

ma. Imajući u vidu ekonomski napredak na srednji rok, ovaj problem može donekle da ublaži povećanje zaposlenosti, koja je sada na vrlo niskom nivou, znatno nižem od onoga koji je zabeležen u dugim zemljama sa približno istim nivoom opterećenja „penzijskim računom“. Za razliku od razvijenih zemalja koje posežu za imigracionom politikom da bi ublažile posledice visokih socijalnih rashoda, Srbija ima na raspolaganju „unutrašnje rezerve“. Previsoka redistribucija u korist penzionera može međutim da ugrozi korišćenje ovih rezervi i da uspori ekonomski razvoj.

Iako jedan broj autora i eksperata koji se bave ovim pitanjima ističe visinu deficita kao najvažniji razlog za reforme u Srbiji, deficit je rezultat različitih faktora, a ne i nužno najvažniji indikator problema u penzijskom sistemu. Uprošćeno govoreći kada bi Srbija značajno povećala stope doprinosa za penzije, a smanjila poreze, deficit bi se smanjio na veoma niske vrednosti. To međutim ne znači da bi potrebe za reformom nestale.

Na potrebe za reformom ukazuju i drugi indikatori kao što su i dalje visok udeo invalidskih penzionera (23,2%), niska prosečna starost penzionerske populacije (udeo era starijih od 65 godina ni među starosnim penzionerima u osiguranju zaposlenih ne prelazi 2/3), visok udeo penzionera sa beneficiranim stažom (20% u osiguranju zaposlenih). Takođe u najbrojnijem osiguranju zaposlenih svega 18,8% penzionera je odradilo pun radni staž i na taj način, uslovno govoreći zaradilo svoje penzije. Na dugi rok u neizmenjenim uslovima može se očekivati i neodgovarajuća neto stopa zamene, koja označava odnos između prve isplaćene penzije u odnosu na poslednju ostvarenu zaradu. Bez izmena penzijskog sistema, ovaj pokazatelj bi se u dužem roku smanjio na neprihvatljivo nizak nivo.

Na strateškom nivou posmatrano Srbija može da izabere između nekoliko reformskih *opcija* u sferi penzijskog sistema.

Prva opcija bi podrazumevala da se nastavi sa dosadašnjim opredeljenjem i da se donese dugoročna odluka o *oslanjanju sistema na samo dva stuba*. U tom slučaju dalje reforme bi podrazumevale preispitivanja i unapređivanje obaveznog PAYG sistema i dobrovoljnog osiguranja.

Nezavisno od izbora strategije za dugoročnu promenu penzijskog sistema ne mogu se izbeći potrebe daljih reforme prvog stuba. Ipak razlika je da li ovaj deo sistema (prvi stub) treba da obezbedi najveći deo penzija za većinu populacije ili će taj teret delimično nositi i drugi stub. U tom smislu reforme u prvom stubu na dugi rok delimično zavise i od strateških opredeljenja.

Teme koje se svakako kandiduju kao aktuelne u okviru daljih reformi prvog stuba su pre svega dileme oko obaveznog penzijsko-invalidskog osiguranja poljoprivrednika, imajući

u vidu da mali broj osiguranika poljoprivrednika plaća doprinose, da ovaj deo populacije izrazito stari i iz ekonomskih i iz demografskih razloga i da postoje otpori i problemi da se obavezno osiguranje sprovede. Na ova pitanja bi trebalo da se odgovori do kraja 2010. godine, pre nego što po sadašnjim zakonskim odrednicama dođe do finansijske konsolidacije penzijskih fondova.

U okviru prvog stuba neophodno je dalje analizirati formulu za određivanje penzija, sagledati i dileme vezane za indeksaciju opšteg boda, promenu pravila u segmentu beneficiranih prava, uključiv i adekvatnost visine doprinosa za ove kategorije osiguranika. Na kratak rok otvara se i veliki broj pitanja vezanih za vojne penzionere, njihova prava i konsolidaciju vojnog penzijskog fonda sa državnim fondom. Posebno je važno pitanje preispitivanja mehanizma indeksacije penzija, koje je uvek u centru interesovanja javnosti. Na duži rok se svakako može razmatrati i dalje pomeranje starosne granice, pre svega postepeno izjednačavanje starosnog doba za penzionisanje muškaraca i žena. Moguće je razmišljati i o ugradnji neke vrste automatske promene starosne granice za penzionisanje, sa daljim produžavanjem životnog veka starije populacije.

Promene se moraju obezbediti i na strani «prihoda». U okviru penzijskog i poreskog sistema to se pre svega odnosi na unapređenje kontrolnih mehanizama i administracije. Izvan penzijskog sistema, ali i u okviru njega, kroz formulu za određivanje penzije, treba tražiti i dalje podsticaje za što duže i što veće radno angažovanje radno-sposobnog stanovništva, odnosno povećanje ponude radne snage. Povećanje prihoda kroz povećanje doprinosa, iako je realno moguće ostvariti i bez povećanja ukupnog opterećenja zarada, a na račun smanjenja poreza i drugih socijalnih doprinosa, nije suštinsko pitanje, već je pre svega pitanje shvatanja karaktera i stvarnog značenja deficita u sistemu. Ipak zbog mogućih neshvatanja i zloupotreba i povećanje stope doprinosa se može postaviti na dnevni red daljih promena sistema.

Na mapi reformskih opcija prvog stuba svakako treba zadržati i mogućnost prelaska na sistem obračunski definisanih doprinosa, koji podrazumeva zadržavanje tekućeg sistema finansiranja, u kojem su doprinosi pojedinca jasno odvojeni i na koje se plaćaju virtualne kamatne stope. Zakonskim promenama 2003. godine evidencija doprinosa je prilagođena na način koji bi u budućnosti administrativno olakšao prelazak na ovaj sistem. Ovaj sistem su za sada prihvatile Italija, Švedska, Poljska i Latvija. Pitanje je, međutim, koliko bi ovaj novi sistem suštinski unapredio penzijsko osiguranje imajući u vidu da je i sa postojećim obračunom penzija ostvarena dosta čvrsta veza između visine doprinosa i isplaćenih naknada.

U proteklih sedam godina napravljeni su značajni pomaci na planu međunarodnih poređenja, pa i metodologije, koji mogu da daju odgovore na pitanja koliko je sistem u Srbiji adekvatan u odnosu na druge sisteme i da li se mogu iznaći bolja rešenja.

Kao što je već ukazano, dalje reforme u prvom stubu su neophodne i potrebne nezavisno od ukupnih strateških opredeljenja. Od njih se može odustati samo ukoliko se donese odluka o potpunom napuštanju tekućeg sistema finansiranja. Postoji međutim opasnost da se iz političkih razloga, sa napretkom i ekonomskim razvojem, a zahvaljujući već sprovedenim reformama i smanjenju opterećenja koje proizilazi iz penzijskog sistema, odustane od daljih ozbiljnijih promena. Na dugi rok problemi međutim ostaju i ovo ujedno jeste i najveća opasnost ove reformske opcije.

Druga opcija je uvođenje tzv. drugog stuba, odnosno obaveznog dopunskog penzijskog osiguranja u privatnim fondovima. U tom slučaju sistem bi pratio sudbinu većine zemalja u tranziciji i podrazumevao bi *prihvatanje modela tri stuba*.

Na teorijskom planu vode se veoma burne rasprave o prednostima i nedostacima uvođena drugog stuba. Među njima svakako su najvažniji odgovori na pitanja o 1) značaju uvođenja drugog stuba za povećanje štednje, investicija i podsticaj ekonomskog razvoja; 2) mogućnosti da se ostvare veće penzije u ovakvom modelu u odnosu na PAYG sistem i 3) mogućnosti da se sistem u većoj meri zaštiti od političkih manipulacija i demagogije.

Kao što je ranije ukazano uvođenje drugog stuba je 2001. godine odbačeno iz nedvosmislenih razloga, koji su se pre svega odnosili na izuzetno visoke tranzicione troškove, koji se u tom trenutku nisu mogli prihvatiti, kao i na nerazvijenost finansijskog tržišta i odsustvo kontrolnih mehanizama.

Istraživanje koje je nedavno sprovedeno na ovu temu, pokazuje da danas u Srbiji još uvek nema uslova, a ni dovoljno ubedljivih opravdanja za uvođenje II stuba²¹. Nedostatak uslova ogleđa se pre svega u nerazvijenom finansijskom tržištu i nedovoljnom administrativnom kapacitetu za njegovu regulaciju. Kako pokazuju analize, danas u Srbiji mogućnosti za ulaganja nisu velika, a pogotovo za ona ulaganja koja podrazumevaju nizak rizik i relativno visok prinos. Finansijsko tržište je nedovoljno razvijeno, sa značajnim problemima, koji veoma otežavaju normalno funkcionisanje penzijskih i drugih fondova i ugrožavaju vrednost njihove imovine. Problemi postoje kako na strani regulacije, tako i u domenu nedovoljne i neadekvatne ponude hartija od vrednosti za ulaganje. Ovi problemi bi se multiplikovali brzim povećanjem tražnje, koje bi neminovno nastalo uvođenjem obavezne štednje u privatnim penzijskim fondovima.

Uvođenje II stuba prouzrokovalo bi i visoki tranzicioni trošak, sa neizvesnim rezultatima na dugi rok. Implicitni (bruto) tranzicioni trošak za Srbiju iznosio bi između 0,6% i 1,7%

21 Matković Gordana et al, Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji, USAID, CLDS, Beograd, 2009.

BDP-a godišnje i trajao bi više od 40 godina. Ukupno opterećenje penzijskim rashodima, u čitavom periodu bilo bi uvećano za 50% BDP-a.

Najzad, ono što je najvažnije, nema jasnog dokaza da bi sa uvođenjem II stuba za današnje generacije zaposlenih bili stvoreni uslovi za sigurniju i dovoljno visoku penziju. O superiornosti ovog modela ne svedoče ni iskustva drugih zemalja, pogotovo u svetlu tekuće svetske ekonomske krize.

Treća opcija bi podrazumevala da se u postojeći sistem umesto drugog stuba uključi *državni kapitalizovani rezervni fond*. Fundiranje javnog (državnog) sistema, umesto uvođenja fundiranih privatnih penzijskih fondova je opcija za koju se odlučio jedan broj razvijenih zemalja. Ova opcija podrazumeva da se iz različitih izvora obezbedi inicijalni kapital koji bi se ulagao i donosio prihod, odakle bi se u odgovarajućem trenutku pokrивao deficit u prvom stubu. Implementacioni kapacitet i posebno obezbeđenje da se politika ne meša u odluke o investiranju značajni su preduslovi za prihvatanje ove opcije. Od posebne važnosti je i utvrđivanje izvora, odnosno obezbeđenje dovoljnog inicijalnog kapitala za fundiranje. U ovom kontekstu se postavlja i pitanje političke volje da se sredstva ulože u fundiranje penzijskog fonda umesto da se koriste za druge namene – povećanje plata i penzija, investiranje u infrastrukturu i sl.²²

Četvrta opcija bi mogla da se kreće u pravcu razmatranja opravdanosti uvođenja tzv. nultog stuba, odnosno *socijalnih penzija*. Socijalne penzije mogu da se uvedu kao jedan od stubova sistema (tzv. nulti stub po terminologiji Svetske banke), u kombinaciji sa nekom od prethodnih opcija.

Za Srbiju bi svakako iz ekonomskih razloga bilo neprihvatljivo uvođenje univerzalnih socijalnih penzija samo po osnovu kategorijskog targetiranja, tj. za sva lica starija od 65 godina, a koja nisu ostvarila pravo na penziju. Veliko je međutim pitanje opravdanosti uvođenja socijalnih penzija i za stare koji nisu ostvarili pravo na penziju, a koji su siromašni. Uvođenje nultog stuba shvaćenog na ovaj način otvara brojna pitanja na koja je prethodno potrebno odgovoriti kao što su na primer: sagledavanje broja potencijalnih korisnika i razloga njihovog neuključivanja među penzijske obveznike, problem moralnog hazarda i demotivacije obveznika da plaćaju doprinose za obavezno osiguranje, procena adekvatnog nivoa ovih penzija, povećanje administrativnog opterećenja, odnosno administracije koja treba da vrši proveru materijalnog stanja, troškovi targetiranja, ukupno opterećenje budžeta za potrebe starih u odnosu na druge ugrožene grupe i sl. Ova opcija bi svakako morala da se sagledava i u kontekstu reforme socijalne pomoći, ali i daljih promena u penzijsko-invalidskom osiguranju poljoprivrednika. Na duži rok posmatrano, opcija uvođenja socijalnih penzija može dobiti na značaju, ako se ispostavi da

22 Više o ovoj temi videti u Mijatović Boško i Dragor Hiber Kapitalizacija penzijskog osiguranja u Srbiji, CLDS, 2008.

zbog veoma rasprostranjene sive ekonomije i niske stope zaposlenosti značajniji broj starih lica ostane bez penzije.

Na kraju se možda treba pozvati na najnovije stavove Svetske banke koja je bila uključena u reforme penzijskih sistema u više od 80 zemalja širom sveta. Na osnovu stečenih iskustava Banka je napustila recept tri stuba, zalažući se i danas za sistem višestrukih stubova, ali prihvatajući da svaka zemlja ima svoje specifičnosti i početne uslove od kojih će u velikoj meri zavisiti pravi recept za adekvatne promene²³.

Literatura

1. Bajec Jurij i Katarina Stanić, Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji? Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br. 13, FREN, 2005.
2. Bajec Jurij i Boško Mijatović (red), Unapređenje socio-ekonomskog položaja starih u Srbiji, Ekonomski institut, Beograd, 2004
3. Eurostat, Statistics in Focus, Population and social conditions, Pensions in Europe 2002: expenditure and beneficiaries 11/2005
4. Holzmann Robert and Richard Hinz, Old-Age Income Support in the 21st Century, World Bank, 2005
5. Matković Gordana, Reforme socijalnog sektora, Strategija reformi, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2001
6. Matković Gordana et al, Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji, USAID, CLDS, Beograd, 2009.
7. Mijatović Boško i Dragor Hiber, Kapitalizacija penzijskog osiguranja u Srbiji, CLDS, 2008
8. Ministarstvo finansija, Bilten javnih finansija Maj 2009. Beograd, juli 2009
9. Penev Goran (urednik), Stanovništvo i domaćinstva Srbije prema popisu 2002. godine, Institut društvenih nauka, Republički zavod za statistiku Srbije, Društvo demografa Srbije, Beograd 2007.
10. Republički zavod za statistiku, Svetska Banka, DFID: Studija o životnom standardu, Srbija 2002–2007, Beograd, 2008
11. Stanić Katarina, Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br. 13, FREN, 2008
12. Whitehouse Edward, Pension Panorama, Retirement-Income Systems in 53 Countries , World Bank, 2007
13. World Bank, Pension Sector, The Republic of Serbia: A Policy Agenda for a Smaller and More Efficient Public Sector, PEIR, 2005.

23 Više o ovim pitanjima Robert Holzmann and Richard Hinz Old-Age Income Support in the 21st Century, World Bank, 2005

Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja

Katarina Stanić

1. Uvod

U domaćoj javnosti postoji izvesna konfuzija u pogledu uloge penzijskog sistema i njegovih indikatora, tj. onoga šta ti indikatori mere i šta bismo želeli da mere. Postoji razlika u tome da li analiziramo ulogu penzijskog sistema u održavanju prihoda u skladu sa onim što se prethodno zarađivalo (*relativni životni standard*) ili analiziramo siromaštvo penzionera (apsolutni životni standard penzionera).

Stoga je razložno da podsetimo na osnovni koncept uloge penzijskog sistema, kao i da u analizi srpskog penzijskog sistema koristimo indikator *hipotetičke stope zamene* koja je standardna i najčešće korišćena mera održanja relativnog životnog standarda penzionera, te omogućava i međunarodna poređenja.

U ovom se članku prvenstveno bavim indikatorima i analizom održanja *relativnog životnog standarda penzionera*, budući da se taj aspekt penzijskog sistema u Srbiji obično ne analizira. Indikatori koji mere *apsolutni životni standard penzionera i siromaštvo u starosti* čine poseban skup vrlo važnih penzijskih indikatora, ali oni nisu predmet ove analize.

U drugom delu članka podsećamo na osnovne koncepte osiguranja prihoda u starosti i ulogu penzijskog sistema; u trećem delu definisani su osnovni indikatori penzijskog sistema, tj. merenja životnog standarda penzionera, dok je u četvrtom prikazana hipotetička stopa zamene za Srbiju za različite scenarije. Na kraju teksta prikazana su međunarodna poređenja.

2. Održanje nivoa prihoda u starosti i uloga penzijskog sistema

2.1. “Peglanje potrošnje” i održanje nivoa prihoda u starosti

Prema hipotezi o životnom ciklusu, pojedinci daju prednost “ispeglanoj” potrošnji. Oni maksimiziraju svoju korisnost *peglanjem potrošnje tokom života*, što znači da potrošnja u starosti treba da bude približno jednaka potrošnji koju je pojedinac ostvarivao tokom radnog veka.

Ovo praktično podrazumeva održanje životnog standarda na nivou pre penzionisanja. Pitanje koje se postavlja jeste: koji nivo prihoda u starosti može obezbediti održanje životnog standarda koji je pojedinac uživao pre penzionisanja? Više studija se bavilo ovim pitanjem. Na primer, Palmer (1989), prema studiji McGill-a (1989), navodi sledeće: "... moguće je dokazati da će ukupna penzija od 60–75% *bruto* prihoda omogućiti penzioneru da uživa životni standard koji je u razumnoj meri jednak životnom standardu koji je uživao u kasnijim fazama svog radnog veka."

Isto tako, Munell (2005) tvrdi da stopa zamene ne mora da iznosi 100% bruto prihoda iz tri glavna razloga. Prvo, pojedincima je potreban manji bruto prihod budući da plaćaju značajno manji iznos poreza nakon penzionisanja. Drugo, pojedinci više ne moraju da štede deo svojih prihoda za penziju. Treći razlog koji se često navodi jeste da troškovi rada, kao što su troškovi odevanja i prevoza, više ne postoje ili su značajno smanjeni. S druge strane, troškovi zdravstvene zaštite u starosti značajno rastu. Stoga, način finansiranja zdravstvenog sistema, kvalitet zdravstvenog osiguranja u zemlji, način pokrivanja troškova kupovine lekova, itd. utiču na iznos prihoda koji su potrebni u starosti, u poređenju s radnim vekom tokom kojeg su troškovi zdravstvene zaštite niži.

Konačno, održanje prihoda u starosti na nivou s onim što su zarađivali, tj. održanje životnog standarda koji su imali pre penzionisanja, u privredama zemalja u tranziciji i razvoju može da bude prilično neadekvatan cilj. Veoma niske zarade obično su odlika početnih faza razvoja tih privreda, a kasnije se ostvaruje rekordan privredni rast i rast zarada. Održanje nivoa zarade pre penzionisanja, u periodu kada privreda značajno napreduje ne znači mnogo, štaviše, može prouzrokovati i socijalne napetosti.

2.2. Uloga penzijskog sistema

Sa stanovišta pojedinca, obezbeđenje prihoda u starosti zahteva *mehanizam za peglanje potrošnje i osiguranje od dugovečnosti* (Barr i Diamond, 2006). "Glavna svrha penzija jeste peglanje potrošnje – proces koji omogućava pojedincu da prenese potrošnju sa svojih produktivnih srednjih godina na godine u penziji, i da odabere željeni vremenski put potrošnje tokom radnog veka i života u penziji."

Prilikom štednje, pojedinci se suočavaju s brojnim neizvesnostima, uključujući rizik dugovečnosti, tj. rizik trajanja njihovog života. Ukoliko samostalno štedi, pojedinac se suočava s rizikom da će nadživeti svoju ušteđevinu, ili da će suviše malo potrošiti. Stoga je potrebno „udruživanje rizika“ osiguranika – više se zna o životnom veku veće grupe ljudi (Barr i Diamond, 2006).

Postoje dva najvažnija razloga državne/javne intervencije kad je reč o gorepomenutoj potrebi za mehanizmom štednje za penziju – *paternalizam i nesavršenost tržišta* (Diamond, 1977)²⁴.

²⁴ Neki autori (npr. Hozlmann i Hinz) svrstavaju oba argumenta u nesavršenost tržišta, praveći razliku između nesavršenosti tržišta na strani tražnje (miopija/paternalizam) i na strani ponude (nepostojanje finansijskih proizvoda).

Usled "kratkovidosti" pojedinci ne štede dovoljno. Tako po Holzmanu i Hinzu "Kratkovidost" (miopija) može da bude rezultat nedovoljnog horizonta planiranja ili visoke lične stope diskonta. Empirijski gledano, teško je napraviti razliku između ova dva uzroka, ali postoje indicije da je drugi uzrok prisutniji. Visoka zabeležena stopa diskonta može da bude rezultat ograničenih tržišta kredita, postojanja drugih, ozbiljnijih rizika tokom životnog veka (npr. bolest, invalidnost, raspad porodice) ili prirodnih i političkih rizika" (Holzmann i Hinz, 2005).

Čak ukoliko i postoji želja da se štedi za starost, neophodni su odgovarajući finansijski proizvodi – dugoročni proizvodi štednje za starost i proizvodi anuiteta (osiguranje od neizvesnog datuma smrti). Razlog za javnu intervenciju je ponuda tržišnih penzijskih proizvoda koja ne postoji ili je ispod optimalnog nivoa. "Čak i kada ti proizvodi postoje, često zahtevaju intervenciju države u vidu edukacije javnosti i garantnih fondova" (Holzmann i Hinz, 2005).

Pored "peglanja potrošnje" i osiguranja, sa stanovišta javne politike penzijski sistem može da ima još dva cilja. Prvi je *smanjenje siromaštva*: u društvu obično postoji želja da životni standard penzionera bude na minimalnom nivou. Drugi cilj je *redistributivni*: društvo želi distribuciju dodatnih resursa iznad nivoa siromaštva određenim članovima (Barr, 2004).

Generalno gledano, penzijski sistem ima više ciljeva, a najvažniji su: *smanjenje siromaštva i "peglanje potrošnje"*. Penzijski sistem se smatra adekvatnim ukoliko ispunjava ta dva glavna cilja: obezbeđivanje apsolutnog nivoa prihoda u starosti (sprečavanje siromaštva u starosti) i obezbeđivanje prihoda u starosti koji su u skladu s onim što su ranije zarađivali (održanje relativnog životnog standarda) (Holzmann i Hinz, 2005).

2.3. Tipovi penzijskog sistema – Bizmark nasuprot Beveridžu

Tokom poslednjih godina, vodi se teorijska rasprava o tome da li penzijski sistem treba da osigurava od siromaštva u starosti ili da obezbedi nivo prihoda koji je u skladu s onim što se prethodno zarađivalo. Preciznije rečeno, postoji dilema šta je cilj *državnog* penzijskog sistema, budući da se čini da nema mnogo dileme da je obavezni penzijski sistem mehanizam održanja nivoa prihoda u starosti.

Odgovor na to pitanje je u velikoj meri i empirijski. Naime, odgovor zavisi od načina na koji je država u samom početku ustanovila svoj penzijski sistem, tj. *od cilja* koji je bio postavljen pred penzijski sistem prilikom njegovog osnivanja. S obzirom na to, penzijske sisteme širom sveta moguće je uopšteno i prilično grubo podeliti na dva tipa – penzijske sisteme nazvane po Bizmarku i sisteme nazvane po Beveridžu.

Cilj penzijskog sistema Bizmarkovog tipa jeste da omogući potpuno održanje prihoda u starosti u okviru državnog sistema, dok je sistem Beveridžovog tipa redistributivan i

njegov glavni cilj jeste smanjenje siromaštva u starosti. Međutim, treba imati u vidu da u zemljama s Beveridžovim tipom penzijskog sistema, privatne penzije, gotovo po pravilu, igraju veoma značajnu ulogu u obezbeđenju prihoda u starosti, bilo formalno kroz obavezan privatan penzijski sistem ili, češće, kroz sveobuhvatne kolektivne ugovore koji obebeđuju penzijske planove po zaposlenju²⁵.

3. Merenje održanja nivoa prihoda u starosti

3.1. Indikatori održanja nivoa prihoda u starosti

Postoji značajan broj indikatora penzijskog sistema. Odabir određenog indikatora u velikoj meri zavisi od onoga šta se želi izmeriti. Kao što je rečeno u prethodnom poglavlju, penzijski sistem ima više ciljeva, i stoga je potrebno meriti različite aspekte penzijskog sistema. Indikatori su zbog toga komplementarni i treba ih uzeti u obzir sve zajedno, radi boljeg razumevanja nacionalnog penzijskog sistema (EC-ISG, 2006).

Najčešće korišćen indikator u penzijskim analizama jeste stopa zamene. Ta stopa se koristi za merenje stepena u kome penzijski sistem omogućava obezbeđenje prihoda koji su u skladu s onim što se zarađivalo pre penzionisanja. "Ovaj racio je duhovni naslednik teorije o životnom ciklusu" budući da se implicitno pretpostavlja da potrošnja u starosti treba da bude izjednačena s nekim delom potrošnje pre penzionisanja (Mitchell, 1998). Stopa zamene je stoga indikator koji meri održanje relativnog životnog standarda pensionera.

Međutim, i pored široke upotrebe stope zamene, ne postoji precizna definicija tog pojma i moguće je naići na različite pokazatelje koji se u literaturi nazivaju stopom zamene. Ovo je primetila i Mitchell (2006) – "Pored brojnih načina na koje se koristi koncept stope zamene, ne postoji jedinstvena, utvrđena definicija termina, niti definicija onoga šta koncept treba da obuhvati."

Uvreženo značenje stope zamene jeste – *odnos prihoda nakon penzionisanja* i prihoda pre penzionisanja. Definisana na ovaj način, stopa zamene predstavlja mikro/pojedinačnu meru održanja prihoda. Stopu zamene je moguće izračunati na osnovu hipotetičkih ili stvarnih primanja.

Hipotetičke (teorijske) stope zamene (*hypothetical replacement rate*) računaju se za hipotetičkog radnika sa datim nivoom zarade i profesionalnim profilom (*osnovni slučaj*). U tom smislu, stope zamene opisuju mehanizam funkcionisanja penzijskih sistema (EC-

25 Penzijski plan po zaposlenju (occupational/employer plan) – pristup ovim penzijskim planovima vezan je za zaposlenost kod određenog poslodavca. Planove po zaposlenju formiraju poslodavac ili grupa poslodavaca. Sponzor plana (poslodavac) dužan je da uplaćuje doprinose penzijskom planu, mada i zaposleni mogu takođe doprinostiti.

ISG, 2004). "Teorijske stope zamene izrađene su u cilju merenja stepena u kome penzijski sistemi omogućavaju radnicima da zadrže raniji životni standard prilikom penzionisanja" (EC-ISG, 2006).

Hipotetičke stope zamene je moguće računati kao *sadašnje* stope – ukazuju na uređenost penzijskog sistema za lica koja se danas penzionišu, ili *buduće (očekivane)* stope koje pokazuju šta penzijski sistem može da pruži budućim penzionerima.

Kada se računaju za različite nivoe zarada, hipotetičke stope zamene mogu da se koriste i za ocenu stepena redistribucije sistema, tj. tipa penzijskog sistema. Ukoliko je stopa zamene ista za različite nivoe zarada, za penzijski sistem se kaže da je Bizmarkovog tipa ili sistem vezan za ranija primanja (*earnings related*). Ukoliko su penzijske naknade ujednačene tj. nisu u velikoj meri vezane za zarade (doprinose), stope zamene variraju s obzirom na nivo zarade. U formalnom smislu, *koeficijent varijacije* stopa zamene za različite nivoe zarade moguće je koristiti kao pokazatelj redistribucije sistema – ukoliko je koeficijent varijacije bliži nuli, sistem je u većoj meri vezan za zarade, tj. sistem je Bizmarkovog tipa; a ukoliko je koeficijent varijacije veći, sistem je redistributivan, tj. Beveridževog tipa.

Naravno, *osnovni* slučaj za koji se računa hipotetička stopa zamene nije reprezentativan za sve radnike. Pretpostavke o hipotetičkom radniku su neretko proizvoljne i nisu uvek reprezentativne za veliki broj radnika. Veliki broj korisnika nije uplaćivao doprinose tokom celog radnog veka. Zapravo, s obzirom na različitost stvarnih životnih situacija, veoma mali broj radnika može da se uklopi u profil hipotetičkog radnika na koga se indikator odnosi. Kao takva, teorijska stopa zamene i nije zamišljena da prikaže sliku prosečne efektivne stope zamene koja je garantovana u okviru nekog penzijskog sistema. Ona nam, međutim, omogućava da analiziramo dizajn penzijskog sistema i da poredimo penzijske sisteme različitih zemalja. Hipotetičke stope zamene stoga treba posmatrati kao deo šireg skupa indikatora koji se koriste za procenu adekvatnosti penzijskog sistema (EC-ISG, 2004).

Realnija mera održanja nivoa prihoda u starosti jeste stvarna stopa zamene (*actual replacement rate*). Jedna od prednosti stvarnih stopa zamene je u tome da reflektuje složenost stvarnog života radnika. Izvori podataka za obračun stvarne stope zamene mogu biti ankete kao i administrativni podaci (podaci iz penzijskih fondova). Međutim, trenutno su oba izvora podataka u Srbiji ograničena da bi se se ovaj indikator obračunao i redovno pratilo.

Kad god se u Srbiji analizira životni standard penzionera, isključivo se koristi odnos prosečne penzije i prosečne zarade u Republici. Ovo je agregatni/makro indikator. Taj indikator nam govori kakav je prosečan životni standard penzionera u odnosu na životni

standard prosečnog radnika, pod pretpostavkom da su plate i penzije njihov glavni izvor prihoda. Ovakav makro pokazatelj uzima u obzir dizajn penzijskog sistema, ali samo u određenoj meri. On odražava razne opšte trendove, kao što je zrelost penzijskog sistema, dužinu plaćanja doprinosa, indeksaciju penzija u isplati itd. Kad je reč o Srbiji, ovaj indikator obuhvata ne samo kretanje i visinu starosnih penzija, već i invalidskih i porodičnih.

Odnos prosečne penzije i prosečne zarade prati se i u nekim drugim zemljama, posebno u zemljama u regionu, ali njegova upotreba nije tako raširena kao što je slučaj sa stopom zamene. EUROSTAT je razvio donekle sličan indikator, koji je nazvan agregatna stopa zamene i koji se redovno prati za zemlje Evropske unije. Taj indikator definiše se kao odnos između medijane pojedinačnih bruto penzija za starosnu grupu od 65 do 74. godine, i medijane pojedinačnih bruto zarada za starosnu grupu od 50 do 59 godina, ne uzimajući u obzir druga socijalna davanja. Za Srbiju, međutim, još uvek ne postoje dovoljno detaljni, kvalitetni i dostupni podaci da bi se ovaj indikator mogao izračunati i pratiti.

Neto relativni penzijski nivo razvio je Whitehouse (2005.), a definiše se kao neto pojedinačna penzija podeljena sa neto prosečnom zaradom u privredi; predstavlja indikator adekvatnosti penzija, pošto prikazuje penzijski nivo koji će penzioner primiti u odnosu na prosečnu zaradu u određenoj zemlji. Pojedinačne stope zamene mogu biti veoma visoke, ali penzioner može i dalje da prima samo mali deo prosečnih primanja u privredi. Ukoliko, na primer, radnik s niskim primanjima, koji je zarađivao 50% od prosečne zarade u privredi, ima stopu zamene od 100%, penzija će iznositi samo do 50% od prosečne zarade u privredi.

Za lice s prosečnim primanjima, stopa zamene i relativni penzijski nivo će biti isti. Relativni penzijski nivo se takođe može koristiti za procenu redistribucije sistema, na obrnut način nego što je to bio slučaj sa stopom zamene – ukoliko je sistem Beveridžovog tipa (iste ili ujednačene penzije), u tom slučaju nivo penzija biće isti (ili ujednačen) za različite nivoe zarada; a ukoliko je sistem vezan za ranija primanja (Bismark), u tom slučaju penzije će biti više u odnosu na prosečnu zaradu na višim nivoima zarada.

Gorenavedeni indikatori mere relativni životni standard penzionera, odnosno održanje nivoa prihoda u starosti/penziji. Indikatori koji mere apsolutni životni standard penzionera i siromaštvo u starosti, predstavljaju poseban skup značajnih penzijskih indikatora, ali oni nisu predmet analize ovog članka.

3.2. Međunarodni podaci i izvori

Noviji podaci o hipotetičkim stopama zamene dostupni su iz dva glavna izvora koji imaju prilično različite metodologije obračunavanja. Jedan izvor je *Evropska komisija/ podgru-*

pa indikatora (EC-ISG), koji prikazuje sadašnju kao i buduću (očekivanu) stopu zamene; drugi izvor je OECD / Pension at Glance koji sadrži samo očekivanu stopu zamene. Oba izvora baziraju svoje obračune na trenutno važećim propisima.

A. Evropska komisija / podgrupa indikatora (EC-ISG)

Podgrupa indikatora (ISG) Komiteta za socijalnu zaštitu razvila je indikatore koji se koriste u „Otvorenom metodu koordinacije“, a koji se primenjuje na penzije.

Stopa zamene definiše se kao odnos penzije i poslednje zarade pre penzionisanja (penzija u prvog godini penzionisanja / prihod u godini pre penzionisanja).

Prema metodologiji EC-ISG, stope zamene obračunavaju se u trenutku penzionisanja, odnosno u pitanju su *sadašnje stope zamene*. To znači da, na primer, stopa zamene za 2005. predstavlja zamenu prihoda za lice koje napušta tržište rada 2005. godine i postaje penzioner. Izveštaji takođe sadrže *buduće (očekivane) stope zamene* (za lica koja će se penzionisati 2010, 2030. i 2050. godine). Očekivane stope zamene ukazuju šta će se desiti sa penzijama u budućnosti na osnovu *važećih propisa*...

Stopa zamene obračunava se za *hipotetičkog radnika, pojedinca sa 40 godina radnog staža* (počeo s radom u 25. i penzionisao se u 65. godini), s konstantnim prosečnim primanjima. Pored ovog *osnovnog slučaja (base case)*, izračunate su stope zamene za alternativni hipotetički *slučaj* radnika koga karakteriše konstantno nizak profil primanja (2/3 od prosečne zarade)²⁶.

Penzijski prihodi obuhvaćeni kalkulacijom stope zamene uzimaju u obzir penzije iz prvog stuba (terminologija Evropske unije koja označava zakonske, odnosno obavezan sistem bez obzira da li je u pitanju tekući sistem finansiranja ili fundirani, privatni ili državni)²⁷ i drugog stuba (penzijske planove po zaposlenju). Bruto stope zamene za prvi i drugi stub su date posebno, dok su neto stope zamene date ukupno i za prvi i za drugi stub.

Makroekonomske pretpostavke su specifične za svaku zemlju, što predstavlja problem za poređenja među njima. Jedinstvena zajednička pretpostavka odnosi se na stopu prinosa kod penzija iz privatnih fondova, koja je konzervativno pretpostavljena da iznosi 2 % (neto od naknada) u kalkulacijama za 2004. godinu, ali povećana na 2,5% u Izveštaju za 2006. godinu. Dakle prisutno je povećanje očekivane realne stope prinosa u dva Izveštaja, što može uticati na stopu zamene. Promena pretpostavke može imati

²⁶ Oba Izveštaja pružaju dva dodatna profila primanja, jedan počinje sa 100% i povećava se do 200% na kraju karijere, a drugi sa primanjima koja rastu od 80% do 120%. Ovi profili nisu analizirani u ovom članku.

²⁷ Prema terminologiji Evropske unije definicija prvog stuba se potpuno razlikuje od definicije Svetske banke – obuhvata i prvi i drugi stub po metodologiji Svetske banke.

za posledicu povećanje stope zamene od 2004. do 2006. godine, za zemlje u kojima postoje privatni fondovi. Ovo u određenoj meri dodatno komplikuje poređenje stopa zamene između ove dve vremenske tačke. Ipak, obim komponenti obaveznog finansiranja u okviru prvog stuba je relativno mali. Tek nedavno (tokom devedesetih godina prošlog veka), neke od zemalja koje pristupaju EU, kao i Švedska, uvele su komponentu obaveznog finansiranja u svoje penzijske sisteme. To će uticati na buduće stope zamene (otprilike u narednih 20 godina).

B. APEX metodologija (Pension at Glance OECD-a i Pension Panorama Svetske banke)

Drugi izvor podataka je nedavno razvio Edward Whitehouse – APEX model (Analiza penzijskih prinadležnosti u raznim zemljama). Podaci o raznim nivoima primanja, koja su obračunata primenom APEX metodologije, objavljeni su u publikaciji OECD-a *Pension at Glance* (2005. i 2007.), kao i u *Pension Panorama* Svetske banke (2006).

Stopa zamene definiše se kao odnos penzije i individualne prosečne zarade pojedinca tokom njegovog radnog veka. S obzirom na to da za *osnovni slučaj* radnik zaradi isti procenat prosečne zarade u privredi tokom celog radnog veka, prosečna revalorizovana primanja i poslednja zarada pojedinca su identični. Stoga, nema razlike između definicija OECD i EC (ISG) za osnovni slučaj – konstantna primanja tokom radnog veka.

APEX obračunava samo *projektovane (očekivane)* stope zamene, koje prikazuje buduća penzijska prava prema sadašnjim parametrima i pravilima. Dakle stope zamene se odnose na sadašnje radnike koji tek *ulaze na tržište rada sa 20 godina*, a penzionišu se kada ostvare pun radni staž tj. dostignu starosnu granicu. Pošto je zakonski okvir za penzionisanje različit od zemlje do zemlje, dužina punog radnog staža takođe varira (40 godina za penzionisanje u 60. godini; 45 godina za penzionisanje u 65. godini), iako u većini slučajeva to predstavlja 45 godina radnog staža.

Osim za pojedinca s prosečnim primanjem, stope zamene su izračunate za različite nivoe primanja, za 0,5, 0,75, 1,5 i 2 puta veća prosečna primanja. Ovim se dobija dosta informacija koje omogućuju analiziranja da li je tip penzijskog sistema “Bizmark” ili “Beveridž”.

Stope zamene uključuju sve *obavezne* penzijske planove za radnike u privatnom sektoru, bez obzira da li su planovi privatni ili državni. Ovo obuhvata obavezne privatne sisteme bazirane na individualnim računima, koje su nedavno uvele neke zemlje (Mađarska, Švedska, Poljska itd.) Ovo je ekvivalentno prvom stubu prema terminologiji EC-ISG, a prvom i drugom stubu po terminologiji Svetske banke.

Privatni penzijski planovi po zaposlenju, koji su dobrovoljni ali obuhvataju bezmalo sve zaposlene, takođe su uključeni pod uslovom da obuhvataju najmanje 90% zaposlenih.

Na primer, takav obuhvat penzijskih planova po zaposlenom postiže se centralizovanim kolektivnim dijalogom u Holandiji i Švedskoj. U Kanadi, Danskoj, Velikoj Britaniji i SAD postoji širok obuhvat dobrovoljnih penzijskih planova, koji igraju važnu ulogu u obezbeđenju penzijskih primanja. Obuhvat je, međutim, daleko ispod 90%, tako da oni nisu uključeni u glavne rezultate (OECD, 2005)²⁸.

I bruto i neto stope zamene izračunate su i nalaze se i u *Pension at Glance* publikaciji, kao i u *Pension Panorama*.

Za razliku od EC-ISG, obračun stope zamene za sve zemlje zasniva se na *skupu istih ekonomskih pretpostavki*. Iako to nije realna pretpostavka, obezbeđuje da rezultati različitih penzijskih sistema ne budu pod uticajem različitih ekonomskih kretanja (OECD, 2005). Rast realnih primanja procenjuje se na 2% u realnom iznosu (4,55% u nominalnom), s inflacijom od 2,5%. Procenjena realna stopa prinosa na privatne penzije (neto od administrativnih naknada) iznosi 3,5% na godišnjem nivou.

C. Uporedivost /kompatibilnost podataka

Oba gorenavedena izvora pružaju dosta informacija, iako svaki izvor ima svoje nedostatke. Stoga ih je prilikom analize i međunarodnih poređenja najbolje koristiti kombinovano.

Makroekonomske pretpostavke u APEX modelu *istovetne* su za sve zemlje. Iako ovo nije realno, ipak je primereno sa stanovišta analize dizajna penzijskog sistema, pošto izoluje samo efekat penzijskog sistema. S druge strane, različita rešenja za penzijske sisteme, kao što je usklađivanje/valorizacija, veoma su osetljiva na makroekonomska kretanja – posebno na rast zarada, i stoga jedinstvene pretpostavke za sve zemlje predstavljaju i ograničenja.

Nasuprot tome, pretpostavke koje se koriste u obračunima EC-ISG značajno se razlikuju u zemljama članicama, što odražava realnost, umanjujući međunarodno poređenje i donekle zamagljujući efekte dizajna penzijskog sistema. Osim toga, pretpostavke o rastu zarada i ostalim makroekonomskim indikatorima, posebno na duži rok, arbitrarne su. Na kraju, ovo doprinosi tome da se dva izvora ne mogu direktno porediti.

Realna stopa prinosa je pretpostavljena na značajno višem nivou u APEX metodologiji (3,5% od neto naknada) u poređenju sa EC-ISG (2 do 2,5%); usled ove razlike, stope zamene za zemlje sa fundiranim sistemom mogu biti veće u APEX izveštajima.

²⁸ Danski penzijski plan po zaposlenom uključen je u Izveštaj iz 2007. godine; verovatno je taj stepen obuhvatanja porastao iznad 90%. To je razlog zašto je stopa zamene u Danskoj značajno veća u Izveštaju iz 2007. nego u Izveštaju iz 2005. godine.

Podaci APEX-a pružaju samo *očekivanu* stopu zamene za generaciju koja stupa na tržište rada, dok EC-ISG pruža i sadašnje i očekivane stope zamene. Očekivana stopa zamene iz izvora EC-ISG može se uporediti s podacima iz APEX-a.

Osim toga, *profesionalni profili* u dva izvora su različiti – stope zamene EC-ISG zasnivaju se na radnom stažu od 40 godina, dok hipotetički osnovni slučaj APEX-a varira od zemlje do zemlje, ali u većini zemalja podrazumeva 45 godina staža. Prema tome, očekivalo bi se da stope zamene APEX-a budu više od onih o kojima izveštava EC-ISG.

Oba izvora daju i neto i bruto stope zamene. Međunarodna uporedivost bruto stopa zamene ograničena je iz istog razloga iz kojeg je ograničeno i poređenje bruto zarada – zbog načina podele doprinosa između poslodavaca i zaposlenih. Za date troškove rada, veće učešće doprinosa koje plaća poslodavac podrazumeva niža bruto primanja zaposlenog i stoga veću bruto stopu zamene. Drugi razlog za korišćenje neto iznosa jeste taj da bi se uzeo u obzir različit poreski tretman penzijskih prihoda i prihoda od rada (EC-ISG, 2006). Prema tome, neto stope zamene svakako predstavljaju poželjnije indikatore za poređenje. Međutim, nedostatak podataka EU-ISG leži u tome što sadrže ukupne, a ne odvojene podatke o neto stopi zamene za prvi i drugi stub. Doduše, samo nekoliko zemalja EU-15 je i uračunalo penzije iz penzijskih planova po zaposlenju. Podaci APEX-a se obično izračunavaju samo za prvi stub.

4. Održanje nivoa prihoda u starosti u Srbiji

4.1. Sadašnje i očekivane stope zamene u Srbiji

Kad god se u Srbiji analizira penzijski sistem, tj. životni standard penzionera, jedini indikator koji se koristi jeste *odnos prosečne penzije i prosečne zarade*. Ovaj odnos u Srbiji često se prevodi kao *stopa zamene (replacement rate)*, što može da stvori konfuziju posebno pri međunarodnim poređenjima²⁹.

U analizi/razumevanju penzijskog sistema jedne zemlje, nijedan pojedinačni indikator ne može pružiti dovoljno informacija. Stoga je neophodno posmatrati komplementarne indikatore, uključujući i teorijsku stopu zamene.

Izračunavanja hipotetičke stope zamene u ovom odeljku zasnivaju se na EC-ISG metodologiji – 40 godina staža sa konstantno prosečnim primanjima. Iako ovakav profesionalni profil radnika *nije reprezentativni slučaj za Srbiju* – na primer, prosečni radni

²⁹ Za korišćenje termina stopa zamene (replacement rate) ne može se reći da je pogrešno, ali se u poslednje vreme u međunarodnoj literaturi uobičajeno termin stope zamene koristi za individualne stope (prva penzija/poslednja zarada).

Okvir 1. Penzijski sistem u Srbiji

U Srbiji je 2003. godine uveden tzv. *bodovni sistem*. Visina penzije određuje se tako što se lični bodovi pomnože s vrednošću opšteg boda na dan ostvarivanja prava. *Lični bodovi (LB)* određuju se prema sledećoj formuli:

$$LB = LK \times PS$$

gde je: *LB* lični bod; *LK* lični koeficijent, a *PS* penzijski staž.

Lični koeficijent (LK) je prosek *godišnjih ličnih koeficijenata*, dok godišnji lični koeficijent predstavlja odnos ukupne zarade osiguranika za svaku kalendarsku godinu i prosečne godišnje zarade u Republici za istu kalendarsku godinu. *Penzijski staž (PS)* najviše može iznositi 45 godina. Svaka godina penzijskog staža iznosi 1, a godina penzijskog staža iznad 40 godina računa se kao 0,5. Za određivanje visine starosne penzije osiguraniku ženi, navršen staž osiguranja uvećava se za 15%, ali se ovako uvećan staž može dodati najviše do 40 godina.

Prema Zakonu iz 2003, penzija u isplati i opšti bod uskladjivali su se četiri puta godišnje na osnovu kretanja troškova života i prosečne zarade zaposlenih na teritoriji Republike u prethodnom kvartalu, u procentu koji predstavlja zbir polovine procenta rasta (pada) troškova života i polovine procenta rasta (pada) zarada – tzv. Švajcarska formula.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2005. – penzije u isplati i opšti bod usklađuju se dva puta godišnje samo s kretanjem troškova života, s tim što je postojala tzv. prelazna faza po kojoj su se od 2006–2008. opšti bod i penzija u isplati indeksirale modifikovanom Švajcarskom formulom, koja je iz godine u godinu u sve manjem i manjem procentu uzimala u obzir kretanje zarada.

U januaru 2008. došlo je do vanrednog usklađivanja od 11% saglasno članu 75. Zakona o izmenama i dopunama Zakona penzijskog i invalidskog osiguranja (u slučaju da je prosečan iznos penzija u nekoj godini manji od 60% neto prosečne zarade, u januaru sledeće godine dolazi do vanrednog usklađivanja). Takođe, u oktobru će doći do još jednog vanrednog usklađivanja (dodatnih 10% na redovno usklađivanje) kao odgovor na zahtev kolacionog partnera u aktuelnoj Vladi Srbije.

staž postojećih penzionera iznosi 33 godine za starosne penzionere, hipotetička stopa zamene je vrlo korisna mera za analizu dizajna penzijskog sistema. Ona pokazuje koliko bi penziju, u odnosu na svoju prethodnu zaradu, neko mogao da dobije ukoliko radi (uplaćuje doprinose) tokom punog radnog staža. Takođe, ovaj indikator je koristan jer omogućava poređenje sa međunarodnim podacima.

Hipotetička stopa zamene je, dakle, izračunata kao odnos između penzije za osnovni slučaj (lični koeficijent 1 i 40 godina penzijskog staža, dakle 40 ličnih bodova) u odnosu na zaradu pre penzionisanja, tj. u odnosu na neto prosečnu zaradu u republici iz prošle

godine. Penzije su preračunate na prošlogodišnje cene, da bi bile uporedive u realnim odnosima sa podacima o zaradama pre penzionisanja.

Okvir 2. Pretpostavke projekcije

Pretpostavke u vezi s rastom zarada i indeksa troškova života u periodu 2009–2011. preuzete su iz Memoranduma o ekonomskoj politici Republike Srbije. Nakon toga, projektovan je realni rast zarada od 5% do 2020. i 3% nakon 2021. Projektovana je prosečna godišnja inflacija od 4 % do 2020, a nakon toga 2%. Pretpostavke o kretanju zarada i troškova života su prilično arbitrarne i pre svega služe kao ilustracija, ali su bazirane i na pretpostavci da bi Srbija trebalo da prođe kroz period približavanja ka razvijenijim zemljama EU što podrazumeva prilično visoke stope rasta.

Ove pretpostavke korišćene su za računice u Tabelama 1 do 5.

	2008	2009	2010	2011-	2021-
Rast troškova života	8,0	6,0	6,0	4,0	2,0
Realni rast zarada	5,3	4,9	5,5	5,0	3,0

Izvor: Memorandum o budžetu za 2009 (za projekcije zaključno sa 2011). Od 2012 pretpostavke i na osnovu projekcija EU8-zemalja iz EC-ISG izveštaja.

Radi uporedivosti s podacima APEX-a (Tabela 6) makroekonomske pretpostavke, iako nerealistične, definisane su tako da budu u skladu sa APEX metodologijom – inflacija je 2,5 %, a rast zarada 2%.

Hipotetička neto stopa zamene za različite scenarije prikazana je u *Tabeli 1*. Posmatrajući stvarnu situaciju, možemo videti da je radnik s punim radnim stažom bio u stanju da zameni skoro celokupni (realni) prihod 2003. godine kada je stopa zamene počela da pada. Ovaj pad postao je izraženiji nakon 2006. godine, kao posledica Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2005. godine (vidi Okvir 1). Međutim, usled člana 75. istog Zakona (takozvani “SPS amandman”) – vanredno usklađivanje u januaru 2008. – kao i skorašnjih političkih pritisaka (dodatno povećanje na redovno usklađivanje od 10% u oktobru), stopa zamene u 2008. je viša nego što bi bila da je zadržana Švajcarska formula sve vreme od 2003. godine.

Tabela 1 predstavlja i tri moguća scenarija za naredne dve godine. *Prvi* je nastavak primene postojećeg Zakona, tj. indeksacija troškovima života; *drugi* prikazuje vraćanje na indeksaciju Švajcarskom formulom od 2009 i *treći* scenario ilustruje zahtev koalicionog partnera u republičkoj Vladi da u 2009. godini prosečan iznos penzije u odnosu na zara-

du iznosi 65% a u 2010. – 70%³⁰. Vidimo da bi pri ovom, trećem scenariju, hipotetička stopa zamene iznosila čak 80% u 2009. godini i preko 90% u 2010.

Tabela-1. Hipotetičke neto stope zamene (replacement rate), % zarade pre penzionisanja (muškarci), nekoliko scenarija 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stvarna situacija (do 2008)	91,6	85,3	80,5	77,0	72,4	72,3	--	--
Indeksacija troškova života od 2009 (aktuelni zakon)	--	--	--	--	--	--	70,2	67,7
Vraćanje na Švajcarsku formulu od 2009.	--	--	--	--	--	--	71,9	71,0
65% prosečna penzija u prosečnoj zaradi u 2009. i 70% u 2010.	--	--	--	--	--	--	80,3	92,5
Švajcarska formula (od 2003)	91,6	85,3	80,5	77,3	74,6	66,7	66,4	65,5

Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o pretpostavkama projekcija pogledati Okvir 2.

Napomena: Hipotetička stopa zamene (replacement rate) izračunata je po EC-ISG metodologiji.

Radnik sa konstantno prosečnim primanjima, 40 godina radnog staža, muškarac. Hipotetička neto stopa zamene = neto penzija u godini penzionisanja koju bi dobio prosečni radnik (lični koeficijent 1) sa 40 godina staza (lični bod 40*opšti bod) /neto prosečna zarada prethodne godine

U Tabeli 2 predstavljene su neto stope zamene za različite nivoe prihoda, kao i neto relativni penzijski nivo. Penzijski sistem u Srbiji vezan je za ranija primanja, odnosno sistem je Bizmarkovog tipa. To se može videti iz koeficijenta varijacije stopa zamene, koji je veoma nizak, tj. nula.

Redistribucija sistema se samo neznatno povećala poslednjih godina (usled povećanja minimalne penzije na osnovu Zakona iz 2005). Do ovog zaključka takođe dolazimo ako posmatramo koeficijent varijacije stope zamene, koji je porastao u 2007. i koeficijent varijacije neto relativnog penzijskog nivoa koji se smanjio.

U Tabeli 2 takođe možemo videti hipotetičke stope zamene po polu – za muškarce (osnovni slučaj – 40 godina staža) i za žene sa dužinom penzijskog staža od 35–40 godina staža. Dakle, žene sa stažom od 35 imaju istu penziju kao i muškarci sa 40 godina staža. Razlog za to je povećanje radnog staža za žene od 15% u formuli, ali samo da dopuni do 40 godina staža a ne preko toga. Ovo povećanje je dizajnirano tako da se 35 godina radnog staža žene izjednači sa 40 godina radnog staža muškarca.

30 U praktičnom smislu indeksacije na način kako je to definisano članom 75. Zakona, zapravo znači vanredno usklađivanje u januaru 2009. – tako da se odnos penzije i zarade iz 2008. godine dovedu na nivo 65% (i potom do kraja godine usklađivanja zaradama), i po istom principu usklađivanje u januaru 2009. tako da se odnos prosečne penzije i zarade iz 2010. godine dovede na nivo od 70%.

Tabela-2. Neto stopa zamene (replacement rate) i relativni penzijski nivo za različite profile radnika, 2004. i 2007.

	Nivo zarade tokom radnog veka u odnosu na prosek							Koeffcijent varijacije
	0,3	0,4	1	2	3	4	4,5	
2004								
Neto stopa zamene (replacement) % od zarade pre, žene (sa 35-40 godina staža)	98,6	85,3	85,3	85,3	85,3	85,3	75,9	0,08
Neto relativni penzijski nivo % od prosečne zarade, žene (sa 35-40 godina staža)	29,6	34,1	85,3	170,7	256,0	341,4	341,4	0,76
2007								
Neto stopa zamene (replacement) % od zarade pre, žene (sa 35-40 godina staža)	110,6	83,0	72,4	72,4	72,4	72,4	64,3	0,21
Neto relativni penzijski nivo % od prosečne zarade, žene (sa 35-40 godina staža)	33,2	33,2	72,4	144,8	217,2	289,6	289,6	0,73

Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o pretpostavkama projekcija pogledati Okvir 2.

Napomena: Hipotetička stopa zamene (replacement rate) izračunata je po EC-ISG metodologiji.

Radnik sa konstantno prosečnim primanjima, 40 godina radnog staža, muškarac. Hipotetička neto stopa zamene = neto penzija u godini penzionisanja koju bi dobio prosečni radnik (lični koeffcijent 1) sa 40 godina staža (lični bod 40*opšti bod) /neto prosečna zarada prethodne godine

Buduće (očekivane) stope zamene za Srbiju (Tabela 3) pokazuju niske penzije na duži rok prema različitim scenarijima, iako Švajcarska formula održava nivo prihoda u određenoj meri, naročito na kratak/srednji rok. Ove projekcije, naravno, u mnogome zavise i od polaznih pretpostavki o rastu zarada (što će biti ilustrovano u odeljku 5. ovog teksta).

Tabela-3. Očekivane hipotetičke stope zamene, % poslednje zarade, (muškarci), različiti scenariji

	2008	2010	2015	2020	2030	2050
Indeksacija troškovima života od 2009.	72,3	67,7	53,9	42,6	31,9	17,9
Vračanje na švajcarsku formulu od 2009.	72,3	71,0	63,7	56,7	49,7	37,2
Švajcarska formula od 2003.	66,7	65,5	58,8	52,4	45,8	34,4

Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o pretpostavkama projekcija pogledati Okvir 2.

Napomena: Hipotetička stopa zamene (replacement rate) izračunata je po EC-ISG metodologiji.

Radnik sa konstantno prosečnim primanjima, 40 godina radnog staža, muškarac. Hipotetička neto stopa zamene = neto penzija u godini penzionisanja koju bi dobio prosečni radnik (lični koeffcijent 1) sa 40 godina staža (lični bod 40*opšti bod) /neto prosečna zarada prethodne godine

Generalno gledano, na visinu stope zamene utiče *valorizacija* – kako su prethodne zarade “valorizovane” da bi odrazile promene u životnom standardu između vremena kada su penzijska prava sticana i vremena kada se potražuju (Whitehouse, 2006b). U slučaju Srbije, valorizacija se odnosi na indeksaciju opšteg boda. S druge strane, *indeksacija* se odnosi na način usklađivanja penzija u isplati. Dakle, indeksacija se odnosi na period nakon penzionisanja, nasuprot valorizaciji koja obuhvata period pre penzionisanja (Whitehouse, 2006b).

Valorizacija koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarada uvek će dovesti do pada stope zamene. Koliki će taj pad biti zavisi konkretno od formule valorizacije (u kojoj meri i da li uopšte uzima u obzir rast zarada), ali u mnogome zavisi od brzine realnog rasta zarada – što je veći/brži realni rast zarada to će stope zamene biti niže i obrnuto.

Veoma česta praksa, posebno u razvijenim zemljama, jeste različit način valorizacije i indeksacije. Na primer, najčešća praksa – koju sledi 15 OECD zemalja – jeste da se penzije iz prethodnih godina revalorizuju u skladu s rastom prosečnih zarada u privredi. Suprotno tome, penzije su obično indeksirane rastom troškova života, ili nekom kombinacijom rasta troškova života i zarada (OECD, 2007). Ovo iz razloga da bi se nivo prihoda u starosti održao na nivou pre penzionisanja, dok se uštede u rashodima za penzije prave indeksacijom putem troškova života.

Međutim, održanje prihoda u starosti na nivou pre penzionisanja ima prilično drugačije značenje i važnost u tranzicionoj zemlji kakva je Srbija nego u razvijenijim zemljama. Činjenica da je neko održao svoj prihod na nivou koji je zarađivao pre penzionisanja, ne govori mnogo o njegovom prihodu kroz 5–10 godina. Razlog leži u činjenici da su ovo privrede koje se brzo razvijaju, tj. gde je realni rast zarada veoma visok. Primera radi, neko ko se danas penzioniše – u slučaju indeksacije i valorizacije troškovima života, imaće značajno niže prihode kroz nekoliko godina u poređenju s ukupnom populacijom. U slučaju različite valorizacije i indeksacije (valorizacija rastom zarada i indeksacija troškovima života) imaće niže prihode ne samo u poređenju s ukupnom populacijom, već i u poređenju s radnikom njegovog profila koji se nešto kasnije penzioniše.

Prema tome, kada je reč o privredi u tranziciji mnogo je važnije nego kada je reč o razvijenim zemljama – posmatrati i analizirati i kakvo će biti kretanje penzija u isplati.

Tabela 4 upravo to ilustruje, tj. pokazuje koji bi bili efekti različitih valorizacija (indeksacije opšteg boda) i indeksacija penzija u isplati za Srbiju. Prikazana su dva hipotetička slučaja: (a) kakvi bi efekti bili da je različita indeksacija opšteg boda i penzija u isplati bila na snazi od 2003. ili od 2006. i (b) šta bi se moglo desiti u budućnosti ako bi se od 2009. prešlo na različito indeksiranje u odnosu na tri različita scenarija rasta zarada.

Tabela -4. Različita valorizacija opšteg boda i penzija u isplati - indeksacija opšteg boda rastom zarada/indeksacija penzija u isplati troškovima života

	2003	2005	2010	2015	2020	2030	2050
Scenario 1. od 2003.							
Stopa zamene (% zarade pre penzionisanja)	95,3	92,2	88,5	89,3	89,3	91,1	91,1
Penzije u isplati za penzionisane 2003 (% penzije novih penzionera)	--	77,9	57,4	45,2	--	--	--
Scenario 2. od 2006.							
Stopa zamene (% zarade pre penzionisanja)	91,6	80,5	76,6	77,4	77,4	78,9	78,9
Penzije u isplati za penzionisane 2003. (% penzije novih penzionera)	--	--	74,3	58,5	46,2	--	--
Scenario 3. od 2009.							
Stopa zamene (% zarade pre penzionisanja)	91,6	80,5	73,7	75,1	75,1	76,5	76,5
Penzije u isplati za penzionisane 2003 (% penzije novih penzionera)	--	--	95,6	75,3	59,5	--	--
3a. 5% realni rast zarada	--	--	94,6	71,5	54,0	--	--
3b. 6% realni rast zarada	--	--	97,2	84,4	73,2	--	--

Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o pretpostavkama projekcija pogledati Okvir 2.

Napomena: Hipotetička stopa zamene (replacement rate) izračunata je po EC-ISG metodologiji.

Radnik sa konstantno prosečnim primanjima, 40 godina radnog staža, muškarac. Hipotetička neto stopa zamene = neto penzija u godini penzionisanja koju bi dobio prosečni radnik (lični koeficijent 1) sa 40 godina staža (lični bod 40*opšti bod) /neto prosečna zarada prethodne godine

Na primer, da je 2003. uvedena valorizacija (indeksacija opšteg boda) rastom zarada i indeksacija penzija u isplati troškovima života, oni koji su se penzionisali 2003. održali bi svoj prihod na nivou od čak 95% onoga što su zarađivali pre penzionisanja; međutim, već kroz sedam godina imali bi penziju koja bi iznosila samo 57,4% penzije osobe istog profesionalnog profila a koji se penzionisao te 2010. godine. Razlike se javljaju i u mnogo kraćem periodu, već za dve do tri godine.

Za one s višim prihodima, razlike u apsolutnim iznosima su vrlo visoke. Konkretno, neko ko je zarađivao tri puta više od proseka tokom svoje radne karijere (lični koeficijent 3) i penzionisao se 2003. godine, danas bi imao za 28,631 dinara nižu penziju od iste takve osobe koja se penzionisala u 2008. godini.

4.2. Srbija u međunarodnom kontekstu

Iz razloga objašnjenih u odeljku 3.2, treba biti obazriv pri poređenju međunarodnih podataka i posmatranju Srbije u međunarodnom kontekstu. Imajući u vidu da oba, gore objašnjena, izvora podataka pružaju dosta informacija, ali sadrže i ograničenja, predstavljene su i upoređene *stope zamene* za Srbiju u skladu s obe metodologije.

Tabela-5. Neto hipotetičke stope zamene (ukupno I i II stub) - za prosečnog radnika

	2004/05	2010	2030	2050	Promena 2050/05, procentni poeni	Udeo II stuba u ukupnoj buto stopi	Privatna komponenta u I stubu (% bruto zarade)
EU-15							
Austrija	80,3	80,7	81,7	84,0	3,7	Nema	Nema
Belgija	67,0	72,0	76,0	74,0	7,0	9,3%	Nema
Danska	71,3	73,8	77,0	76,1	4,8	7,4%	1,0
Finska	62,6	66,2	65,7	63,6	1,0	Nema	Nema
Francuska	79,7	75,9	66,4	62,6	-17,1	Nema	Nema
Nemačka	63,0	67,0	65,0	67,0	4,0	Nema	Nema
Grčka	115,0	117,0	121,0	106,0	-9,0	Nema	Nema
Irska	78,0	78,0	78,0	78,0	0,0	53,7%	Nema
Italija	87,8	88,5	90,2	92,0	4,2	Nema	Nema
Luksemburg	98,3	98,4	98,8	98,8	0,5	Nema	Nema
Holandija	92,0	91,3	89,6	90,1	-1,9	58,2%	Nema
Portugalija	90,7	92,7	91,8	91,8	1,1	Nema	Nema
Španija	97,2	97,2	91,6	91,6	-5,6	Nema	Nema
Švedska	71,4	67,8	60,2	56,7	-14,7	21,7%	2,3
Velika Britanija	82,0	83,0	84,0	85,0	3,0	75,8%	Nema
<i>EU-9 prosek</i>	86,1	87,1	85,8	84,2	-1,9		
EU-15 prosek	82,4	83,3	82,5	81,2	-1,3		
EU-8+2							
Češka republika	79,0	75,0	70,0	70,0	-9,0	Nema	Nema
Mađarska	101,9	114,0	96,0	98,1	-3,8	Nema	8,0
Poljska	77,7	77,7	63,8	43,9	-33,8	Nema	7,3
Slovačka republika	63,1	62,8	62,7	63,7	0,6	Nema	9,0
Slovenija	82,0	75,0	65,0	60,0	-22,0	Nema	Nema
Latvija	77,6	80,1	67,1	71,8	-5,8	Nema	10,0
Estonija	41,1	42,6	41,6	43,1	2,0	Nema	6,0
Litvanija	55,0	44,0	48,0	51,0	-4,0	Nema	5,5
EU-8 prosek	72,2	71,4	64,3	62,7	-9,5		
Kipar	52,0	53,0	66,0	70,0	18,0	Nema	Nema
Malta	87,9	88,0	61,2	34,3	-53,6	Nema	Nema
EU-10 prosek	71,7	71,2	64,1	60,6	-11,1		
Srbija (troškovi života od 2009.)	80,5	67,7	31,9	17,9	-62,6	Nema	Nema
Srbija (Švajcarska formula od 2009.)	80,5	71,0	49,7	37,2	-43,2		

Izvor: EC-ISG report 2006; Kalkulacija autora za Srbiju. 1) II stub prema EU terminologiji značajno se razlikuje od terminologije Svetske banke. Po EU terminologiji ovde je reč o dobrovoljnim penzijskim planovima.

Napomena: Hipotetička stopa zamene (replacement rate) izračunata je po EC-ISG metodologiji. Radnik sa konstantno prosečnim primanjima, 40 godina radnog staža, muškarac. Hipotetička neto stopa zamene = neto penzija u godini penzionisanja koju bi dobio prosečni radnik (lični koeficijent 1) sa 40 godina staža (lični bod 40*opšti bod) /neto prosečna zarada prethodne godine.

Podaci EC-ISG korisni su za analizu, budući da sadrže kako sadašnje, tako i buduće (očekivane) stope zamene. Međutim, podaci o neto stopama zamene, koje su poželjniji indikator od bruto stopa zamene u ovom Izveštaju date su, za nekoliko zemalja, zajedno sa stopama zamene drugog stuba (dobrovoljni penzijski planovi). Zarad adekvatnije interpretacije podataka, poslednje dve kolone u *Tabeli 5* pružaju dodatne informacije o prirodni penzijskih sistema – koje je približno učešće drugog stuba u sadašnjim stopama zamene i koje zemlje imaju privatnu komponentu u sklopu prvog stuba³¹.

Penzijski sistemi u Evropi su uglavnom državni, zasnovani na tekućem finansiraju (pay-as-you-go). Privatna komponenta u okviru prvog stuba (što bi bio drugi stub po terminologiji Svetske banke) postoji praktično samo u EU-8 zemljama, i ova komponenta utiče samo na buduću (očekivanu) stopu zamene, pošto se penzije iz ove komponente još uvek ne isplaćuju. Što se tiče drugog stuba (penzijskih planova), oni su uključeni u neto stopu zamene ne u 6 zemalja EU-15. Kako nas prvenstveno zanima stopa zamene koju obezbeđuju državni sistemi, ovo donekle otežava poređenje. Međutim kada se prosek stope zamene u svih EU-15 zemalja uporedi sa prosekom 9 zemalja koje su prikazale neto stopu zamene samo za prvi stub, vidimo da nema mnogo razlike.

Tabela 5 predstavlja podatke EC-ISG za EU zemlje i stope zamene za Srbiju koje su izračunate po istoj metodologiji. Stope zamene za Srbiju date su za dva scenarija od 2009 – indeksacija troškovima života i vraćanje na Švajcarsku formulu.

Stopa zamene u Srbiji u 2005. godini bila je na nivou proseka EU-15 zemalja i iznad proseka EU-10. Ukoliko bi se opšti bod indeksirao u skladu s postojećim Zakonom (tj. rastom troškova života), stopa zamene bi već u 2010. godini bila niža nego u zemljama EU-10. Ukoliko bi se pak vratilo na Švajcarsku formulu, stopa zamene u 2010. bi bila na nivou EU-10 zemalja. Dugoročne stope zamene su komparativno niske u oba slučaja, ali na srednji rok Švajcarska formula ipak dosta povoljnije održava nivo prihoda.

U *Tabeli 6* predstavljeni su APEX podaci za zemlje s visokim prihodima i zemlje Istočne Evrope, zajedno s podacima za Srbiju, izračunatim u skladu sa APEX metodologijom. Kao što je već pomenuto, ovo su očekivane stope zamene – za one koji su tek ušli na tržište rada i penzionisaće se u 2047. godini.

Prva stvar koja se može primetiti jeste da su očekivane stope zamene za Srbiju izračunate u skladu sa APEX metodologijom značajno više od stopa prema prethodnoj EC-ISG metodologiji. Postoje dva razloga za to: prvi – duži radni staž (45 godina tj. 42,5 umesto 40 godina po EC-ISG)³² i, drugi, još značajniji – pri projekcijama su pretpostavljene značajno niže stope rasta zarada održane (realni rast od 2%), u skladu sa APEX metodologijom. I pored toga, očekivane stope zamene za Srbiju opet su niske u poređenju sa svim drugim zemljama.

31 Taksonomija stubova korišćena u ovom dokumentu jeste takozvana EU taksonomija, za razliku od Svetske banke, gde se privatna komponenta prvog stuba naziva drugi stub.

32 Vidi Okvir 1.

Tabela-6. Neto stopa zamene (replacement rate) za različite profile radnika (muškarci)

	Nivo zarade tokom radnog veka u odnosu na prosek					Koefficient varijacije	
	0,5	0,75	1	1,5	2,0		2,5
Razvijene OECD zemlje							
Australija	77,0	61,2	52,4	43,1	36,5	31,3	0,42
Kanada	89,4	67,6	57,1	39,5	30,6	25,1	0,61
Japan	80,1	66,3	59,1	51,9	44,3	35,8	0,35
Koreja	65,3	51,4	44,3	38,1	34,0	27,8	0,39
Novi Zeland	77,1	52,0	39,5	27,9	22,0	18,1	0,72
SAD	61,4	54,6	51,0	44,9	39,0	35,5	0,25
prosek	75,1	58,9	50,6	40,9	34,4	28,9	0,46
EU-15							
Austrija	91,2	93,4	93,2	93,5	79,3	63,2	0,18
Belgija	82,7	63,8	62,8	50,6	40,6	34,2	0,39
Danska	95,6	68,0	54,1	42,5	35,5	30,8	0,56
Finska	90,7	78,8	78,8	79,2	78,3	79,3	0,07
Francuska	98,0	70,8	65,0	58,7	55,3	53,4	0,30
Nemačka	61,7	66,6	71,8	79,2	67,0	54,2	0,15
Grčka	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	0,00
Irska	63,0	47,0	36,6	27,4	21,9	18,3	0,61
Italija	89,3	88,0	88,8	88,4	89,1	89,0	0,01
Luksemburg	--	--	109,8	--	--	100,1	0,10
Holandija	82,5	88,2	84,1	85,8	83,8	82,8	0,03
Portugalija	--	79,8	79,8	84,4	86,3	86,9	0,18
Španija	88,7	89,4	88,3	88,4	83,4	68,8	0,11
Švedska	90,2	76,4	68,2	70,1	74,3	75,0	0,12
Velika Britanija	78,4	57,7	47,6	38,2	29,8	24,7	0,54
EU-15 prosek	90,2	78,9	75,3	72,8	68,6	64,0	0,22
Zemlje Istočne Evrope							
Češka republika	67,1	73,8	75,2	74,0	61,8	52,9	0,16
Estonija	59,9	60,6	60,9	61,3	61,5	61,7	0,01
Mađarska	86,6	90,9	90,5	99,1	92,6	81,8	0,08
Latvija	89,2	83,7	81,8	76,7	74,1	72,5	0,10
Litvanija	81,7	75,1	71,3	67,2	64,9	63,5	0,12
Poljska	69,6	69,7	69,7	69,8	70,5	71,0	0,01
Slovačka republika	58,2	59,4	60,2	63,1	65,7	67,8	0,07
Bugarska	67,1	73,8	75,2	74,0	61,8	52,9	0,16
Rumunija	66,7	63,1	61,6	59,7	59,6	58,9	0,06
Hrvatska	66,7	63,1	61,6	59,7	59,6	58,9	0,06
Istočna -EU prosek	71,3	71,3	70,8	70,5	67,2	64,2	0,08
Srbija (troškovi života od 2009.)	39,2	39,2	39,2	39,2	39,2	39,2	0,00
Srbija (Švajcarska formula od 2009.)	54,8	54,8	54,8	54,8	54,8	54,8	0,00

Izvor: APEX metodologija (Pension Panorama, World Bank); Kalkulacija autora za Srbiju

Napomena: Stope zamene se odnose na one koji počeli da rade u 2002. To praktično znači penzionisanje u periodu 2042-2047. Za Srbiju je stopa zamene izračunata za one koji će se penzionisati u 2047.

Drugi zanimljiv nalaz jeste da penzijski sistem u Srbiji ima najtešnju povezanost doprinosa sa penzijama u poređenju sa svim posmatranim zemljama, zajedno sa Grčkom, nakon čega slede Italija, Estonija, Finska i nekoliko drugih zemalja.

5. Zaključak

Neto stopa zamene – iznos prve penzije u odnosu na poslednju zaradu – za one koji su doprinosili pun radni staž, u Srbiji trenutno iznosi nešto više od 70% poslednje zarade. To je znatno manje nego što je bilo 2003. godine, kada je takav isti radnik mogao da penzijom nadoknadi skoro celokupni prihod od rada.

U međunarodnom kontekstu, stopa zamene je trenutno na nivou EU-10 zemalja, a nešto niža nego u EU-15. Međutim, na dugi rok stopa zamene u Srbiji koja je izračunata na osnovu postojećeg zakonskog rešenja, značajno je niža u odnosu na sve ostale evropske zemlje.

Naravno, projekcije tako daleko u budućnost su generalno vrlo neizvesne – u ovom slučaju pre svega zbog neizvesnosti kretanja produktivnosti (rasta zarada). Takođe, projekcije za zemlje Evropske unije rađene su u skladu s njihovim trenutnim zakonskim rešenjima, u okviru kojih je veliki broj sistema već reformisan, ali to ne znači da u narednim godinama neće biti još nekih promena.

I pored svih rezervi, ipak se može zaključiti da su stope zamene za Srbiju na dugi rok isuviše niske, i da u neko dogledno vreme treba da dođe do promene u indeksaciji opšteg boda koji će odražavati rast zarada.

Potrebno je, dakle, naći optimalnu kombinaciju između potrebe za smanjenjem rashoda s jedne strane, i potrebe za održanjem prihoda u penziji s druge. U razvijenim zemljama postoji isti problem, i on se obično rešava različitom valorizacijom penzija (u Srbiji je to indeksacija opšteg boda) koja je u većini zemalja vezana za rast zarada i na taj način održava prihode novih penzionera u skladu s onim što su ranije zarađivali, dok se uštede prave indeksiranjem penzije u isplati samo troškovima života.

Takav pristup, međutim, ne može se preslikati na zemlju kao što je Srbija gde su zarade u prethodnom periodu dinamično rasle, i postoji realna mogućnost da se snažan rast i nastavi. Tako velika razlika u indeksaciji stvara razlike ne samo između penzionera i ukupne populacije, već i između penzionera iste radne istorije koji se penzionišu u različitom trenutku.

Generalno, u zemljama gde zarade ovako snažno rastu, i pored problema velikih rashoda i sasvim jasne potrebe da se prave uštede, ipak nije prihvatljivo indeksiranje troškovima života. Ovo potkrepljuju i iskustva ostalih zemalja u tranziciji, koje po pravilu imaju i neki elemenat zarada u formuli za indeksaciju penzija u isplati.

Utisak je, dakle, da napuštanje Švajcarske formule nije bio adekvatan potez. Stoga bi u veoma kratkom roku trebalo razmotriti vraćanje te formule, što bi omogućilo

održavanje prihoda i penzija u isplati – donekle u skladu s ukupnim rastom, a u isto vreme bi omogućilo značajne uštede.

U srednjem roku svakako je potrebno promeniti indeksaciju opšteg boda tako da u što većoj meri uzima u obzir rast zarada. Međutim, iako u budućnosti očekujemo manji rast zarada nego što je to bio slučaj u prethodnom periodu, što bi moglo da opravda različito indeksiranje opšteg boda i penzija u isplati, taj rast će verovatno i dalje biti toliko visok da indeksiranje penzija u isplati troškovima života i dalje ne bude prihvatljivo. Dakle, verovatno će i tada morati da se razmatra opcija indeksiranja penzije u isplati nekom kombinacijom zarada i troškovima života. I zaista, to i jeste iskustvo gotovo svih zemlja u tranziciji.

Sa stanovišta visine rashoda za penzije i njihovog finansiranja – ovo naravno predstavlja veliki problem. Međutim, ima mogućnosti i na strani prihoda da se olakša finansiranje penzija. Jedna od njih je očekivano smanjenje nezaposlenosti, trenutno jedan od glavnih problema finansiranja penzijskog sistema u Srbiji.

Na kraju, možda nije na odmet još jednom pomenuti da se i rashodi za penzije, iako visoki (oko 11% BDP-a), često u javnosti precenjuju.

LITERATURA:

1. BARR, N. and DIAMOND, P. (2006) "The Economics of Pensions", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22, No.1
2. HOLZMANN, R. and HINZ, R. (2005) Old age income support in the Twenty First Century; an international perspective on pension systems and reform. The World Bank
3. EUROPEAN COMMISSION (2004) Current and prospective theoretical pension replacement rates – Report by the Indicators Sub-group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC).
4. EUROPEAN COMMISSION (2006) Current and prospective theoretical pension replacement rates – Report by the Indicators Sub-group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC).
5. MITCHELL, O. and PHILLIPS, J. (2006) "Social Security Replacement Rates for Alternative Earnings Benchmarks," Pension Research Council Working Paper, No. 2006-6.
6. MUNNELL, A. and SOTO, M. (2005) "How much pre-retirement income does social security replace?," Issue in Brief. Center for Retirement Research at Boston College.
7. OECD (2005) Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries. Organisation for Economic Co-operation and Development.
8. OECD (2007) Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries. Organisation for Economic Co-operation and Development.
9. PALMER, B. (1989) "Tax Reform and Retirement Income Replacement Ratios", The Journal of Risk and Insurance, Vol. 56, No. 4 (Dec., 1989), pp. 702–725
10. WHITEHOUSE, E. (2006a) Pension Panorama, World Bank
11. WHITEHOUSE, E. (2006b). "New indicators of 30 OECD countries' pension systems" The Journal of Pensions Economics and Finance. 5 (3), 275–298

Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji?

Jurij Bajec, Katarina Stanić

1. Uvod

Decembra 2001. godine sprovedena je radikalna reforma penzionog sistema u Srbiji. Kao rezultat, u poslednje tri godine, poboljšali su se parametri koji se direktno odnose na njegovo finansijsko stanje: odnos isplaćene penzije/plate značajno se smanjio (sa preko 75% na 65%); ukupan broj penzionera je stabilan a broj zaposlenih se nije drastično smanjio. Otuda iznenađuje činjenica da se učešće troškova za penzije i deficit penzionog fonda u bruto domaćem proizvodu (BDP) ne smanjuje.

Naša polazna pretpostavka je da je dosadašnja reforma penzionog sistema trebalo da dovede do poboljšanja njegovog finansijskog stanja. Cilj ovog rada je da ukaže na nejasnoće vezane za penzioni sistem u Srbiji, kao i na različite faktore koji utiču na njegovo stanje, na osnovu analize relevantnih makroekonomskih pokazatelja i podataka o prihodima i rashodima Fonda za penzijsko-invalidsko osiguranje (PIO fonda) zaposlenih³³. Takvo razumevanje je preduslov za donošenje validnih preporuka za reformu penzionog sistema u Srbiji.

Osnovni zaključak je da na deficit penzionog fonda na strani rashoda, pored tekućih izdataka za penzije, utiču i drugi rashodi: zdravstveno osiguranja penzionera, otplate nasleđenih dugova, kao i razni rashodi uglavnom vezani za invalidsko osiguranje. Što se tiče prihoda, primetili smo raskorak između rasta doprinosa i plata (za koje je vezano indeksiranje penzija). Ovaj raskorak može biti posledica neadekvatne naplate doprinosa, ali i neadekvatnog statističkog merenja plata. Iz svega proizilazi da penzionu reformu u Srbiji treba posmatrati u širem kontekstu od pomeranja starosne granice za penzionisanje i indeksacije penzija.

2. Osnovne karakteristike penzionog sistema u Srbiji

Pored tipičnih problema sa kojima se susreću svi PAYG sistemi³⁴ u svetu (kao što su zrelost sistema i demografska kretanja), problemi u koje je penzioni sistem u Srbiji zapao ve-

33 Iako se penzioni sistem Srbije sastoji od tri fonda (PIO fond zaposlenih, PIO fond samostalnih delatnosti i PIO fond zemljoradnika), za analizu su korišćeni podaci koji se odnose samo na PIO fond zaposlenih, s obzirom da on predstavlja preko 90% prihoda i rashoda celokupnog sistema.

34 "Pay-as-you-go" (PAYG) su sistemi u kojima trenutno zaposleni finansiraju penzije za sadašnje penzionere.

likim delom prouzrokovani su ekonomskom krizom tokom 90-ih i politikom prethodnih vlasti koje su penzioni sistem koristile za rešavanje mnogih socijalnih problema.

Teškoće u finansiranju penzija u Srbiji pojavljuju se još sredinom 80-ih godina, da bi kulminirale u vreme ekonomskog propadanja tokom 90-ih³⁵. Međutim, posmatrano po bilansu novčanog toka, sve do 2001. godine penzioni sistem, odnosno PIO fond zaposlenih, nije bio u gotovinskom deficitu iz nekoliko razloga.

Prvo, izdaci Fonda su "smanjivani" neisplaćivanjem prava penzionerima³⁶. Tako na primer, u periodu od 1995. do 2000. god. samo je 1996. godine isplaćeno svih 12 penzija, dok je preostalih godina isplaćivano od 10,5 do 11,5 penzija. Na taj način nastao je i pomak u isplati penzija, kojim se u uslovima visoke inflacije značajno "štedi"³⁷. Povrh docniji, *Uredbom o isplati penzija i novčanih nadoknada za vreme sankcija* od aprila 1994. do juna 1995. godine, isplaćivano je samo 83,3% penzije. Po ovom osnovu nastao je tzv. "veliki dug" u visini od 2,4 mesečne penzije.

Drugo, stopa doprinosa neprestano je povećavana da bi krajem 2000. godine iznosila čak 32%.

Treće, nedostatak sredstava finansiran je tzv. "dodatnim" izvorima finansiranja kao što su: deo tarife na platni promet, takse na duvan, takse na PTT i tako dalje, a ne direktno iz budžeta, te se deficit nije eksplicitno video³⁸.

Redovno isplaćivanje prava penzionerima, visok rast plata kojim su indeksirane penzije, kao i efektivno smanjenje stopa doprinosa u junu mesecu 2001. godine, doveli su do pojave gotovinskom deficita u PIO-u fonda zaposlenih te godine od preko 3% BDP-a.

U decembru 2001. god. započela je reforma penzionog sistema koja je zaokružena 2003. god. donošenjem novog zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Osnovni cilj reforme bio je da doprinese stvaranju fiskalno održivog penzionog sistema, ali uz redovno ispunjavanje prava penzionera. Uvedene su brojne promene u odnosu na raniji sistem, među kojima su najvažnije:

- Umesto usklađivanja rasta penzija sa zaradama, uvedna je švajcarska formula³⁹ koja rast penzija u podjednako meri indeksira sa rastom zarada i rastom troškova života.

35 Gordana Matković: "Reforma penzijsko-invalidskog sistema", Četiri godine tranzicije u Srbiji, izdavač CLDS, Beograd 2005, str. 337-346.

36 Pod neisplaćivanjem prava podrazumeva se isplaćivanje manje od 12 penzija godišnje, kao i isplaćivanje svih 12 penzija ali sa vremenskim pomakom (npr. u januaru mesecu isplaćuje se penzija koja se zakonski odnosi na oktobar prethodne godine).

37 "Nova" vlast 2001.godine nasledila je pomak u isplati penzija od 2 meseca.

38 1. novembra 1997. god. Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o posebnoj naknadi na sirovu naftu i defivate nafte za pokriće deficita u PIO fondu; da bi krajem 1998. god. donela i Zakon o obezbeđivanju sredstava za sprovođenje socijalnog programa RS, itd.

39 Indeksiranje penzija: 50% sa rastom indeksa troškova života i 50% sa rastom zarada.

- Starosna granica za penzionisanje pomerena je za tri godine naviše (63 za muškarce i 58 za žene).
- Umesto najpovoljnijeg 10-godišnjeg proseka zarade, uvedeno je određivanje penzije prema zaradi tokom celog radnog veka⁴⁰.
- Pooštreni su kriterijumi invalidskog penzionisanja.

Ovako velike promene u sistemu trebalo je da, pored dugoročnih efekata, dovedu do poboljšanja finansijskog stanja PIO fonda u narednim godinama i zaustavljanja rasta deficita penzionog sistema.

Tabela-1. Srbija: Parametri penzionog sistema (PIO fond zaposlenih), 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Demografija				
Zaposleni u preduzećima, organizacijama i kod preduzetnika (prosek perioda)	1.919.259	1.876.393	1.841.216	1.841.653
Broj penzionera u PIO fondu zaposlenih, prosek perioda	1.220.740 ¹⁾	1.251.689	1.251.808	1.243.067
Zaposleni / Pensioneri ²⁾	1,3	1,2	1,1	1,3
Plate i penzije				
Stopa doprinosa (godišnji prosek), % ³⁾	24,7	19,6	20,3	21,3
Neto plata (prosečna mesečna) din.	5.381,0	9.208,0	115,0	14.208,0
Visina isplaćene penzije (prosečna mesečna)	4.107,0	6.546,0	7.844,0	9.244,0
Realan rast isplaćenih penzija, %	18,4	36,7	9,0	5,7
Odnos isplaćene penzije i neto plate ⁴⁾	76,3	71,1	68,2	65,1
Rashodi				
Rashodi PIO fonda zaposlenih, % BDP	10,6	13,0	13,3	14,2
Transfer iz budžeta za PIO fond zaposlenih, % BDP	3,3	5,5	5,7	5,2
PRO MEMORIJA				
BDP realni rast, %	5,5	4,0	3,0	8,0
Inflacija (indeks troškova života) prosek perioda	93,3	16,6	9,9	11,4

Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije i PIO fond zaposlenih.

¹⁾ Često se nailazi na podatak od 1.297.004 penzionera u Srbiji u 2001. godini. Ovaj podatak sadrži i penzionere sa Kosova i Metohije kojima penzije zapravo nisu isplaćivane.

²⁾ Zvaničan podatak PIO fonda zaposlenih.

³⁾ Zbog promena, stopa doprinosa je računata kao prosek godine. Do jula 2001. god. zbirna stopa iznosila je 32% pa je smanjena na 19,6%, zatim je 1. maja 2003. god. povećana na 20,6%, pa potom u julu 2004. god. na 22%. Smanjenje stope u 2001. god. sa 32% na 19% je nominalna. Povećanje osnovice za regres, topli obrok, i tako dalje, nije uzeto u obzir, što znači da je pad u 2002. god. sa 24,7% na 19,6% nominalan, a ne efektivan, te je unekoliko prećenjen.

⁴⁾ Podatak o odnosu penzija i plata (replacement rate) računat je u odnosu na stvarno isplaćenu prosečnu penziju koja je usled pomaka u isplati penzija niža od prosečne penzije usklađene po zakonu. Kada se posmatra penzija usklađena po zakonu (prosečne godišnje penzije koliko bi iznosila da se na vreme isplaćuje zakonski određena penzija – u svakom mesecu penzija koja se odnosi na taj mesec), ovaj odnos je u 2001. god. iznosio 91%, a 2004. god. 68%.

40 Period koji ulazi u obračun je deo radnog veka ostvaren od 1970. godine na ovamo.

Podaci o osnovnim parametrima penzionog sistema na koje se prethodnim merama uticalo (Pogledati *Tabelu 1*), ukazuju na to da bi zaista trebalo očekivati poboljšanje finansijske situacije Fonda: značajno je smanjen odnos prosečnih isplaćenih penzija i neto plata - sa 76,3% u 2001. god. na 65% u 2004. godini⁴¹ - i zaustavljen je rast broja penzionera. Ipak gotovinski deficit je porastao i od 2002. god. iznosi preko 5% BDP-a.

Paradoksalno, ispada da je položaj penzionera - meren odnosom penzija i plata (*replacement rate*) – pogoršan, a da se izdaci za penzije u odnosu na BDP i izdvajanja iz budžeta za pokrivanje deficita penzionog fonda, ne smanjuju.

3. Šta utiče na deficit penzionog sistema?

Jedan od uzroka povećanja deficita u penzionom fondu 2001. god. je poreska reforma iz juna meseca iste godine. Ovom reformom penzioni sistem je pretrpeo značajne finansijske gubitke po dva osnova: direktno - na prihodnoj strani, ali i indirektno - na strani rashoda.

Iako je poreska osnovica proširena za razna primanja zaposlenih na koja se do tada nisu plaćali porezi i doprinosi (topli obrok, regres, terenski dodatak i tako dalje), nominalna stopa doprinosa je značajno snižena (sa 32% na 19,6%). To je uticalo na smanjenje prihoda Fonda - prihodi od doprinosa na zarade smanjeni su za preko 0,8 procentnih poena u BDP-u (sa 7,6% u 2000. god. na 6,8% u 2001. godini).

S druge strane, jednokratno smanjenje fiskalnog opterećenja plata, iskorišćeno je za povećanje neto plata zaposlenih (nominalno 125% u 2001. godini)⁴², što je automatski dovelo do porasta izdataka za penzije koje su se u to vreme indeksirale isključivo rastom neto plata. Tako je izdatak za (neto) penzije u odnosu na 2000-tu porastao za 0,27 procentnih poena u BDP-u. Dopunsko finansiranje PIO fonda koje je bilo zakonski regulisano (u 2000. god. iznosilo je oko 1,4% BDP-a), ukida se, te se deficit Fonda finansirao direktno iz republičkog budžeta. Deficit Fonda i ukupan transfer iz budžeta iznosili su preko 3% BDP-a u 2001. godini.

Čudi da se uprkos reformi penzionog sistema koja je ubrzo usledila (decembar 2001. godine), deficit Fonda ne smanjuje, već se i u narednoj godini povećava i ostaje na nivou od preko 5% BDP-a. Postavlja se pitanje kako je moguće da indeksiranje penzija po švajcarskoj formuli, s jedne strane dovodi do očekivanog smanjenja odnosa penzija i plata, ali s druge strane, ne doprinosi smanjenju deficita penzionog fonda. Naročito imajući u vidu činjenicu da je broj penzionera od 2002. god. stabilan, a da se broj zaposlenih nije dramatično smanjio⁴³. Odgovor na ovo pitanje treba potražiti u strukturi prihoda i rashoda PIO fonda zaposlenih.

41 Misli se na stvarno isplaćene penzije. Ako posmatramo koliki bi ovaj odnos bio da se sva zakonska prava redovno isplaćuju, onda je pad jos drastičniji – sa 91% u 2001. god. na 68% u 2004. godini.

42 Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije (RZS).

43 Više detalja o broju zaposlenih i odnos broja zaposlenih i penzionera u originalnoj verziji dokumenta J. Bajec i K. Stanić: "Ocena stanja penzionog sistema u Srbiji", Bearing Point i Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina, Aneks 2.

U Tabeli 2 prikazana je dinamika strukture prihoda i rashoda PIO fonda zaposlenih za 2000 – 2004. godinu.

Tabela-2. Deficit PIO fonda zaposlenih, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
	U % BDP-a				
PRIHODI FONDA	8,20	7,43	7,94	8,40	9,16
Prihodi fonda po pravima	8,15	7,36	7,54	7,84	8,25
Doprinosi na zarade	7,62	6,78	6,81	6,79	7,05
Doprinosi na beneficirani staž	0,15	0,14	0,13	0,14	0,16
Doprinosi - omladinska, ugovor o delu, autorski honorar	0,00	0,00	0,00	0,11	0,24
Doprinosi - bolovanje, porodijsko, tržište rada	0,10	0,16	0,22	0,17	0,34
Ostali doprinosi	0,06	0,04	0,05	0,06	0,11
Budžet - prema posebnim pravilima	0,21	0,24	0,33	0,57	0,36
Kompensacija (FZR) ¹⁾ i refundacija (PIO samostalci)	0,00	0,00	0,00	0,02	0,68
Ostali prihodi Fonda	0,05	0,07	0,40	0,54	0,23
RASHODI FONDA	10,07	10,59	13,04	13,35	14,19
Tekuće penzije ²⁾	8,21	8,48	10,70	10,76	10,65
Otplata velikog duga penzionerima	0,00	0,00	0,03	0,34	0,35
Naknada ostalim PIO fondovima	0,09	0,12	0,12	0,13	0,12
Inostrane penzije, penzije po Uredbi i razlika ³⁾	--	0,15	0,02	0,10	0,13
Doprinos za zdravstvenu zaštitu penzionera	0,74	0,84	1,17	1,16	1,32
Ostali izdaci iz socijalnog osiguranja	0,38	0,39	0,54	0,53	0,56
Finansijski rashodi	0,26	0,32	0,16	0,04	0,82
<i>od čega: Kompensacija</i>					0,66
Administrativni rashodi i rashodi rada Fonda	0,38	0,29	0,30	0,28	0,24
DEFICIT	1,88	3,17	5,10	4,94	5,03
Finansiranje	1,90	3,01	5,20	5,14	4,99
Budžet - dotacije	0,52	3,01	5,20	4,45	4,84
Prihod po osnovu Zakona o obezbeđivanju sredstava za sprovođenje soc. programa RS	1,39	0,00	0,00	0,00	0,00
Primanja od domaćih zaduživanja	0,00	0,00	0,00	0,68	0,15
Razlika ⁴⁾	0,03	-0,15	0,10	0,19	-0,04
DOCNJE⁵⁾	--	1,57	0,29	0,35	0,38

Izvor: Fond PIO zaposlenih.

¹⁾ FZR – Fond za razvoj Republike Srbije.

²⁾ Broj penzionera x prosečna godišnja penzija.

³⁾ Razlika između tekućih penzija i starosne, invalidske i porodične penzije, prema finansijskim izveštajima Fonda.

⁴⁾ Višak ili manjak koji ostaje u Fondu nakon finansiranja deficita.

⁵⁾ Docnje su razlika između stvarno isplaćenih penzija i penzija usklađenih po zakonu.

Pri analizi faktora koji sa *rashodne strane* utiču na deficit Fonda, potrebno je praviti razliku između ukupnih rashoda penzionog fonda (*pension fund(s) expenditure*) i izdataka koji se odnose na finansiranje samih tekućih penzija (*pensions expenditure/ pensions outlays*)⁴⁴ (Pogledati tekuće penzije u *Tabeli 2*).

Rashodi samih tekućih penzija značajno su porasli u 2002. god. u odnosu na 2001. god. - za preko 2 procentna poena u BDP-u, a zatim ostali nepromenjeni. Ovo povećanje je samo delimično posledica povećanja broja penzionera (za oko 0,23 procentnih poena) i izuzetno visokog rasta bruto plata (za oko 0,56 procentnih poena u BDP-u). Najveći doprinos povećanju izdatka za penzije u 2002. god. proizilazi iz značajnog smanjenja inflacije (prosečna godišnja inflacija u 2002. god. iznosila je 21,5% u poređenju sa 91,8% prethodne godine). Nasleđeni pomak u isplati penzija više ne dovodi do velikog obezvređivanja penzija, što utiče na realan rast penzija, ali i na povećanje izdatka za penzije. Ovo je u 2002. god. uticalo na povećanje deficita za skoro 1,5 procentnih poena u BDP-u (Pogledati *Tabelu 3*).

Tabela-3. Srbija: Doprinos promeni deficita PIO fonda zaposlenih, 2001-2004¹⁾

	2001	2002	2003	2004
	U % BDP-a			
DEFICIT	1,29	1,93	-0,15	0,09
PRIHODI FONDA	0,77	-0,51	-0,46	-0,76
Doprinosi na zarade	0,84	-0,03	0,02	-0,26
Doprinosi - omladinska, ugovor o delu, autorski honorar	0	0	-0,11	-0,12
Ostalo	-0,07	-0,48	-0,37	-0,37
RASHODI FONDA	0,52	2,44	0,31	0,85
Tekuće penzije	0,27	2,22	0,06	-0,11
Broj penzionera	--	0,23	0	-0,08
Penzije	--	1,99	0,06	-0,03
Prosečne penzije usled rasta plata (swiss)	--	0,56	0,12	-0,001
Prosečne penzije - redovnost isplate/inflacija	--	1,43	-0,06	-0,033
Otplata velikog duga penzionerima	0	0,03	0,31	0,01
Doprinos za zdravstvenu zaštitu penzionera	0,1	0,33	-0,01	0,16
Finansijski troškovi	0,05	-0,16	-0,11	0,78
<i>od čega: Kompenzacija</i>				0,66
Ostalo	0,09	0,03	0,06	0,01

Izvor: Fond PIO zaposlenih.

1) Negativan predznak u oba slučaja (i kod rashoda i kod prihoda Fonda) ukazuje na pozitivnu tendenciju odnosno doprinos smanjenju deficita za određeni procentni poen.

44 Više detalja o rashodima PIO fonda i razlici između ukupnih rashoda fonda i izdataka za penzije pogledati J. Bajec i K. Stanić: "Ocena stanja penzionog sistema u Srbiji", Bearing Point i Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina, Aneks 1.

Narednih godina izdatak koji se odnosi na tekuće penzije ostao je na istom nivou (10,65% BDP-a u 2004. godini).⁴⁵ Do njegovog smanjenja u BDP-u nije došlo usled izuzetno visokog statističkog rasta plata. Iako se u 2002. god. prešlo na indeksiranje penzija prema švajcarskoj formuli, nominalni rast bruto plate od 51,7% bio je toliko visok da su i penzije u 2002. god. porasle značajno više od nominalnog BDP-a (rast penzija od 31,8% odnosio se na rast usled indeksiranja švajcarskom formulom dok je nominalni rast BDP-a iznosio 29,8%). U 2003. i 2004. god. rast bruto plata od oko 25% doveo je do rasta penzije u nivou rasta nominalnog BDP-a (od oko 18%), te je njihovo učešće u BDP-u ostalo stabilno.

Međutim, pored tekućih izdataka za penzije, PIO fond zaposlenih krajem 2002. god. počinje da otplaćuje i tzv. "veliki dug" penzionerima, nasleđen od predhodnog režima, što za njega predstavlja dodatni izdatak u iznosu od oko 0,35% BDP-a godišnje (počev od 2003. godine).

Isto tako, *Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje* iz jula 2004. godine, stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje pensionera povećana je sa 10,4% na 12,3%. Ovo je dovelo do rasta izdataka za zdravstveno osiguranje pensionera (koje se finansira iz prihoda PIO fonda) sa oko 1,16% na preko 1,3% BDP-a u 2004. godini, tj. za 0,16 procentnih poena BDP-a⁴⁶.

U 2004. godini porasli su i finansijski troškovi tj. finansijske obaveze nasleđene iz prethodnog perioda. Najveći deo ovog izdatka je samo knjigovodstveni (8,5 milijardi dinara tj. 0,66% BDP-a), jer predstavlja kompenzaciju između Fonda za razvoj RS i preduzeća, pa suštinski ne utiče na deficit (ista suma se nalazi i na strani prihoda). Ali za preostalih oko 0,16% BDP-a rashodi Fonda su faktički povećani.

Što se *prihodne strane* tiče, na deficit Fonda je, kao što je već pomenuto, uticalo sniženje stope doprinosa u 2001. godini. Posmatrano u BDP-u, još uvek nije postignut nivo iz 2000. god. od 7,6%.

Kada posmatramo izolovane prihode PIO fonda po osnovu doprinosa na bruto plate, vidimo da rast prihoda od doprinosa na plate ne prati statistički rast plata i to u meri koja ne može u potpunosti da se objasni padom zaposlenosti⁴⁷. Moguća su dva objašnjenja koja ukazuju na dva potencijalna problema. Jedan je *neuplaćivanje doprinosa na masu*

45 Više detalja o izdacima za tekuće penzije u originalu dokumenta J. Bajec i K. Stanić: "Ocena stanja penzionog sistema u Srbiji", Bearing Point i Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina, Aneks 1.

46 Povećanje u BDP-u se očekuje i u 2005. god. s obzirom da su penzioneri u prvoj polovini 2004. god. bili osigurani po nižoj stopi.

47 Pogledati J. Bajec i K. Stanić: "Ocena stanja penzionog sistema u Srbiji", Bearing Point i Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina, Aneks 5.

zvanično isplaćenih plata (under collection)⁴⁸, a drugo je neadekvatno statističko praćenje plata i samim tim njihovog rasta⁴⁹.

S druge strane, uvođenje obaveze plaćanja doprinosa na prihode ostvarene po osnovu ugovora o delu, autorskih honorara, i tako dalje, pokazalo se relativno značajnim – prihoduje se oko 0,25% BDP-a godišnje.

Što se same visine deficita PIO fonda zaposlenih tiče (nezavisno od njegove dinamike), prethodna analiza ukazuje da ona zapravo u mnogome zavisi od celokupnog načina finansiranja sistema socijalnog osiguranja. Trenutno se iz stope doprinosa za PIO, koja iznosi 22% od bruto zarade, pored izdataka za penzije i administrativnih rashoda Fonda, finansiraju i izdaci za zdravstveno osiguranje penzionera i neki drugi izdaci iz socijalnog osiguranja (naknada za pomoć i negu i telesno oštećenje, naknade iz invalidskog osiguranja i tako dalje)⁵⁰. U *Tabeli 4* data je ilustracija kako visina deficita varira u zavisnosti od "odluke" šta će se sve finansirati iz stope doprinosa za PIO.

Tabela-4. Srbija: Deficit po osnovu penzija, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
	U % BDP-a				
Ukupni prihodi Fonda/Ukupni rashodi Fonda	1,88	3,17	5,10	4,94	5,03
Ukupni prihodi Fonda/Izdaci za prava iz socijalnog osiguranja ¹⁾	1,23	2,56	4,64	4,62	4,63
Doprinosi/Izdaci za tekuće penzije	0,27	1,51	3,49	3,49	2,76
Prihodi Fonda po pravima/Izdaci za tekuće penzije	0,06	1,27	3,16	2,91	2,40
Ukupni prihodi Fonda ²⁾ /Izdaci za tekuće penzije	0,01	1,21	2,76	2,35	2,15

Izvor: Fond PIO zaposlenih.

¹⁾ Prihodi bez kompenzacije Fonda za razvoj RS; rashodi - tekuće penzije, otplata duga penzionerima, naknada ostalim fondovima i zaostale penzije, doprinosi za zdravstvenu zaštitu i ostali troškovi osiguranja.

²⁾ Bez kompenzacije Fonda za razvoj RS.

Tako na primer, ukoliko posmatramo "očišćeni" deficit penzionog sistema tj. prihode od doprinosa i izdatke za tekuće penzije, deficit penzionog sistema se smanjio u periodu

48 Postoji više razloga zašto su prihodi od doprinosa manji od mogućih: za veliki broj zaposlenih uopšte se ne vrše uplate u penzioni fond jer se radi o preduzećima koja rade sa gubicima i koja često ne isplaćuju ni osnovne zarade; takođe postoje brojni slučajevi da se doprinosi uplaćuju na nižu osnovnicu u odnosu na stvarno isplaćene zaradu (under-reporting). Mogućnosti evazije doprinosa su velike jer ne postoji ni odgovarajuća kontrola naplate, niti je ona odvojena od kontrole penzionog fonda. Problem prijavljivanja niže osnovice (under-reporting), koji svakako postoji, u ovoj analizi se ne razmatra. Pretpostavka je da zvanična statistika evidentira samo formalno isplaćene plate, a ne plate "na crno", tako da se razlika u statističkom rastu plata i rastu doprinosa po njihovom osnovu, ni ne vidi. Ovo je svakako poseban problem čije bi rešavanje doprinelo poboljšanju finansijskog stanja penzionog sistema u Srbiji i to posebno PIO fonda zaposlenih.

49 Ova tema, kao i metodologija praćenja broja zaposlenih, nije u domenu ovoga rada i biće obrađena u studiji: "Makroekonomska struktura i prilagodavanje privrede Srbije: 2000-2004", Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina.

50 Takođe, treba napomenuti da su penzioneri u potpunosti oslobođeni plaćanja poreza na dohodak.

2002-2004. sa oko 3,5% na 2,76% BDP-a. Ova računica je u skladu sa projekcijom Svetske banke (PEIR, 2003. godina), po kojoj deficit penzionog sistema u 2002. god. iznosi 3,5%, a u 2004. god. bi trebao da padne na 2,9%. Ukoliko posmatramo "čist" penzioni sistem tj. prihode Fonda po svim pravima vezanim za PIO i izdatke za tekuće penzije, deficit penzionog sistema se smanjio u periodu 2002-2004. za 0,8% BDP-a (sa oko 3,2% na 2,4%).

4. Zaključak i preporuke

Prethodnom analizom odgovoreno je na dva pitanja odnosno dva aspekta deficita penzionog sistema – zašto se njegovo učešće u BDP-u ne smanjuje tj. koji faktori utiču na dinamiku deficita, kao i koji faktori utiču na samu njegovu visinu.

Što se dinamike tiče odnosno činjenice da on od 2002. god. iznosi nešto preko 5% BDP-a i da se ne smanjuje uprkos izvršenoj reformi penzionog sistema, uzroci su sledeći: na "stabilnost" deficita uticao je statistički zabeležen izuzetno visok rast plata koji je, i pored indeksiranja švajcarskom formulom, doveo do rasta penzija na nivo rasta BDP-a. Ovaj rast u isto vreme nije praćen očekivanim porastom prihoda po osnovu doprinosa na zarade. U 2004. god. povećani su izdaci za zdravstvenu zaštitu penzionera usled povećanja stope doprinosa za zdravstvo (za oko 0,16% BDP-a u 2004. godini), a takođe, u istoj godini porasli su tzv. finansijski troškovi tj. troškovi otplate kredita (za oko 0,12%). Konačno, od 2003. godine, došlo je do povećanja troškova za penzije usled otplate "velikog duga" penzionerima (oko 0,35% BDP-a godišnje), ali i dalje postoje određene "ušteđe" zbog vremenskog pomaka od 2 meseca u isplati penzija (takođe od oko 0,35% BDP-a).

Dakle, neki od faktora koji su u prethodnom periodu uticali na dinamiku deficita Fonda su "egzogeni" u smislu da ne proizilaze iz logike penzionog sistema (otplata dugova i kredita, porast stope zdravstvenog osiguranja), a neki pak nisu isključivo u domenu mera penzionog sistema. Jasna identifikacija uzroka deficita omogućava da se odgovori na suštinske uzročnike problema – reformom poreske administracije na problem neadekvatne naplate doprinosa; reformom nacionalne statistike kada je u pitanju statističko praćenje plata, i tako dalje.

Kada je u pitanju sam nivo tj. visina deficita, zaključujemo da finansiranje penzionog sistema ne treba posmatrati parcijalno, već kao sastavni deo socijalnog osiguranja i javnih rashoda. Prilikom analize stanja državnog penzionog sistema u Srbiji potrebno je imati u vidu koji su sve troškovi predviđeni da se finansiraju iz stope doprinosa za PIO (koja trenutno iznosi 22% od bruto plate), i uzimajući u obzir komparativna iskustva, eventualno razmotriti način finansiranja nekih od rashoda Fonda.

LITERATURA

1. Commission of the European communities: "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion", January 2005.
2. Finansijski izveštaji PIO fonda zaposlenih.
3. Gordana Matković: "Reforma penzijsko-invalidskog sistema", Četiri godine tranzicije u Srbiji, izdavač CLDS, Beograd 2005. godina, str. 337-346.
4. Martineau, Jean-Noel: "The National Pension System of Serbia: Preliminary Fiscal Analysis", USAID-Bearing Point, June, 2004.
5. MISSOC: "Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland – situation on 1 May 2004", European Commission.
6. PIO fond zaposlenih: "Pregled ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda republičkog fonda PIO zaposlenih u periodu od 1995. do 2000. godine".
7. IMF: "Country Report No. 05/232: Serbia and Montenegro: Selected Issues and Statistical Appendix", July 2005.
8. Republički zavod za statistiku Srbije: Statistički godišnjak, 2004. godine.
9. Republički zavod za statistiku Srbije: Mesečni pregled, 2005. godine.
10. U.S. Social Security Administration: "Social Security Programs throughout the World: Europe", 2004. Social Security Programs Throughout the World: Euro, 2004
11. World Bank: "Serbia and Montenegro Public Expenditure and Institutional Review", February 2003.
12. Studija: "Makroekonomska struktura i prilagođavanje privrede Srbije: 2000-2004", Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina.

Razlike između muškaraca i žena u penzijskom sistemu Srbije

Nenad Rakić, Rosa Chiappe

1. Uvod

Razlike među polovima na tržištu rada su poznat i često istraživan problem. Mnogo ređe se, međutim, analizira položaj žena u penzijskom sistemu. S obzirom na to da je ustanovljena jaka veza između tržišta rada i socijalnog osiguranja, žene su, usled niže participacije i zaposlenosti, često lošije „pokrivene“ penzijskim osiguranjem od muškaraca. Takođe, niži obrazovni nivo žena i niža primanja tokom radnog veka, kao i kraći period osiguranja – odražavaju se i na niže penzije.

Posmatrano po zemljama, razlike između muškaraca i žena u penzijskom sistemu, zavise od razlika na tržištu rada kao i od tipa penzijskog sistema. Tako, na primer, u zemljama gde postoji vrlo čvrsta veza između doprinosa i penzija, bez dodatnih stimulacija za žene, razlike u penzijama po polu mogu biti značajne. Ovo posebno važi za sisteme zasnovane na individualnim računima. Takođe, u najvećem broju zemalja gde postoje dobrovoljni privatni penzijski sistemi primećuje da žene obično imaju manje sredstava akumuliranih na ličnim penzijskim računima, a time i niže penzije

Ovim člankom započinjemo rad na temu razlika između muškaraca i žena u penzijskom sistemu Srbije. U drugom delu članka predstavljen je zakonski okvir koji uređuje položaj muškaraca i žena u penzijskom sistemu. U trećem delu prikazano je stanje u penzijskom sistemu sa aspekta razlika među polovima, dok je osvrtno na starosnu granicu za penzionisanje posvećen četvrti deo teksta. Na kraju su dati osnovni zaključci analize.

Osnovni nalazi rada jesu da – i pored favorizovanja žena – razlika u prosečnoj penziji između muškaraca i žena nije beznačajna, i iznosi blizu 20%. Za razliku od najvećeg broja evropskih (i drugih) zemalja, demografski indikatori pokazuju da žene u Srbiji ne žive mnogo duže od muškaraca.

2. Penzijski sistem u Srbiji i položaj žena: zakonski okvir

Istorijski posmatrano, zakoni koji uređuju obavezno penzijsko osiguranje na prostoru Srbije uvek su obezbeđivali povoljnije uslove za penzionisanje ženama u odnosu na muškarce, što je i sada slučaj. To se opravdava činjenicom da su žene uglavnom bile nižeg stepena obrazovanja i ostvarivale niže zarade, kao i da su usled tradicionalnih vrednosti

odgovorne za veći deo obaveza u domaćinstvu i porodici, zbog čega su češće prekidale ili odlagale svoje aktivno učešće na tržištu rada.

I prema važećem zakonskom okviru žene imaju određene povoljnosti pri penzionisanju. Konkretno, kada je u pitanju starosna penzija, povoljniji uslovi penzionisanja ogledaju se u nižoj starosnoj granici i potrebnom stažu za penzionisanje žena u odnosu na muškarce, kao i u samoj formuli obračuna penzija koja je „pristrasna“ ka ženskim penzionerima.

Granica za odlazak u starosnu penziju nakon završetka procesa postepenog podizanja 2011. godine, biće za muškarca 65 a za ženu 60 godina života, uz minimum 15 godina staža osiguranja. U 2008. godini ona iznosi 58,5 za žene i 63,5 za muškarce. Takođe, penzija se može ostvariti i sa 53 godine života uz 40 (muškarci), odnosno 35 (žene) godina staža osiguranja ili sa 45 godina osiguranja bez obzira na godine života, što je jedini uslov koji je jedinstven za oba pola. O visini starosne granice i njenom eventualnom izjednačavanju biće više reči u četvrtom delu ovog teksta.

Penzije se obračunavaju prema tzv. *nemačkoj bodovnoj formuli*. Zarade lica koje odlazi u penziju dele se sa prosečnom zaradom u Srbiji u svakoj godini osiguranja i tako se dobijaju godišnji lični koeficijenti. Zbir tih koeficijenata deli se brojem godina, dana i meseci koji su uzeti u obračun i tako dobijeni lični koeficijent množi se ukupnim penzijskim stažom osiguranika, čime se dobija lični bod. Lični bod se množi opštim bodom koji je jedinstven za celu Srbiju i kao rezultat dobija se iznos penzije.

Formula jako dobro povezuje uplaćene doprinose i visinu penzije, i stimuliše pojedinca da duže ostane na tržištu rada. Za staž preko 40 godina računa se po pola godine staža, što je i dalje stimulatивно da se ostane na tržištu rada. Nakon 45 godina osiguranja dalje povećanje staža ne uvećava penziju.

Tabela-1. Hipotetičke stope zamene po polu, 2007. (% poslednje zarade)

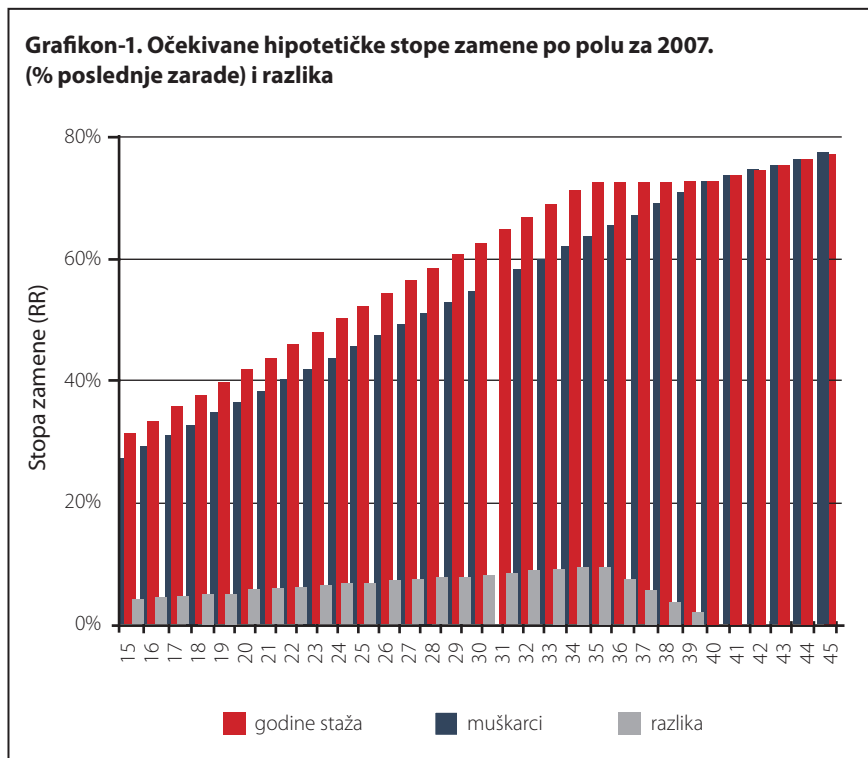
	Broj godina staža								
	15	20	30	35	36	37	38	39	40
Muškarci	27,1	36,2	54,3	63,3	65,2	67,0	68,8	70,6	72,4
Žene	31,2	41,6	62,4	72,4	72,4	72,4	72,4	72,4	72,4
Razlika (za žene)	4,1	5,4	8,1	9,0	7,2	5,4	3,6	1,8	0,0

Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o hipotetičkim stopama zamene vidi K.Stanic, "Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja", *Kvartalni monitor br. 13, FREN, 2008*

Napomena: Radnik(ca) sa konstantno prosečnim primanjima. Hipotetička neto stopa zamene = neto penzija u godini penzionisanja koju bi dobio prosečni radnik (lični koeficijent 1) sa 40 godina staza (lični bod 40*opšti bod) /neto prosečna zarada prethodne godine.

Prilikom obračuna starosne penzije ženama se staž osiguranja *povećava za 15%, maksimalno do navršениh 40 godina*. To praktično znači da se ženama sa stažom do 35 godina

odaje 15% staža, a onima sa stažom od 35-40 godina računa se automatski 40 godina staža, tj. procentualno dodaje manje od 15%. Za više od 40 godina staža formula je ista kao i za muškarace.



Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o hipotetičkim stopama zamene vidi K.Stanic, Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja, Kvartalni monitor br. 13, FREN, 2008

Formula žene „nagrađuje“ da bi „ispeglala“ prethodne razlike u zaradi i stažu i zapravo ih stimuliše da ostanu na tržištu rada. Što je žena duže osigurana, veći će biti uticaj dodatog staža, ali samo do 35 godina. Potom je uticaj dodatnog staža manji. Za 40 i više godina staža nema nikakve razlike između polova. Dakle, najveći stimulans/zaštita je za žene koje se penzionišu sa 35 godina staža, što ilustruju Tabela 1 i Grafikon 1. Pod pretpostavkom iste zarade tokom radnog veka, žene u Srbiji su, dakle, u povoljnijem položaju od muškaraca.

Porodična penzija iznosi 70% penzije preminulog osiguranika/korisnika⁵¹. Uslovi za porodičnu penziju u Srbiji, takođe se razlikuju u zavisnosti od pola. Starosna granica za

51 U slučaju da je samo jedan naslednik penzije. Ako ih je više, porodična penzija može iznositi i do 100% penzije preminulog lica.

udovice je pet godina niža za žene, tako da će ona nakon postepenog podizanja u 2011. godini za udovice iznositi 50 godina, odnosno 55 godina za udovce.

U državama članicama EU, visina starosne granice i ostali uslovi za sticanje porodične penzije razlikuju se od države do države, ali ono što je zajedničko jeste *da su jednaki za oba pola*. Izuzeci su Češka, u kojoj je starosna granica za žene 55 godina a za muškarce 58 godina života, Estonija, koja daje mogućnost i trudnicama da dobiju porodičnu penziju, ukoliko su ostale udovice nakon 12. nedelje trudnoće i Kipar u kome muškarac može da ostvari porodičnu penziju jedino ukoliko je nesposoban da se samostalno izdržava.

Uslovi za *invalidsku penziju* ne razlikuju se direktno u odnosu na pol, odnosno i muškarci i žene mogu penziju da ostvare pod istim uslovima, tj. samo uz pun gubitak radne sposobnosti i minimum pet godina osiguranja. Uslov za sticanje invalidske penzije jeste, naime, da se postojanje invalidnosti utvrdi pre dostizanja starosne granice za starosnu penziju, koja se razlikuje po polu.

Odsustva sa posla zbog porođaja i brige o deci su faktori koji značajno utiču na položaj žena na tržištu radne snage. Posredno, od načina na koji su rešena ova pitanja zavisi i položaj žena u penzijskom sistemu. Ukoliko se ženi ne obezbedi naknada za period koji provede na porodiljskom odsustvu, pored toga što će za to vreme biti u teškom položaju, dovela je i u neravnomerniji odnos prilikom ostvarivanja penzije – imaće kraći penzijski staž te tako i nižu penziju.

U Srbiji, odsustva vezana za porođaj, podeljena su na: odsustvo zbog održavanja trudnoće; odsustvo zbog porođaja i odsustvo radi brige o detetu (umesto majke može ga koristiti i otac deteta). Za sva tri odsustva država refundira poslodavcu zaradu kao i doprinose, tako da ti periodi ulaze u penzijski staž. Od decembra 2005. godine, naknada trudnicama koje su na odsustvu zbog održavanja trudnoće iznosi 65% njihove prethodne zarade.

Ženama koje su rodile troje i više dece dodaje se poseban staž od dve godine. Ovaj staž ne ulazi u računanje minimalnog staža potrebnog za odlazak u penziju, ali utiče na povećanje ličnog boda pri obračunu penzije i time povećava i visinu njihove penzije. Ovakve povoljnosti nisu neuobičajene i u drugim zemljama. Tako npr. u Češkoj starosna granica za penzionisanje žena koje su rađale zavisi od broja rođene dece.

3. Analiza stanja penzionera u Srbiji sa aspekta razlike među polovima

Pokrivenost ženskog dela stanovništva penzijom iznosi oko 70% za čitavu populaciju žena starijih od 60 godina, a nešto je niža za nepoljoprivredno stanovništvo. Iako je značajno niža od pokrivenosti penzijom muškog dela populacije, moglo bi se reći da je

ona ipak na zadovoljavajućem nivou. Ali kada se posmatraju samo starosne i invalidske penzije, bez porodičnih, pokrivenost žena aktivnih u nepoljoprivrednim delatnostima je prilično niska – oko 35%.

Tabela-2. Pokrivenost starog stanovništva penzijom po polu (2007)

	Žene (60+)	Muškarci (65+)
Ukupno stanovništvo	930.814	537.056
Ukupno penzioneri	637.948	508.384
Pokrivenost (%)	68,5	94,7
Ukupno nepoljoprivredno stanovništvo	837.511	462.608
Penzioneri (bez poljoprivrednih)	504.643	412.617
Pokrivenost (%)	60,3	89,2
Ukupno nepoljoprivredno stanovništvo	837.511	--
Penzioneri (bez poljoprivrednih) - starosne i invalidske	300.879	--
Pokrivenost (%)	35,9	--

Izvor: RZS za stanovništvo, RFPIO za broj penzionera.

Napomena: Broj poljoprivrednog stanovništva po polu i starosnoj grupi procenjen na podataka popisa 2002. Broj penzionera je precizan po starosnim grupama za fond zaposlenih, dok podaci po starosnim grupama u fondu poljoprivrednika i samostalaca ne postoji, tako da su svi penzioneri stavljeni u posmatranu kategoriju 60+ za žene i 65+ za muškarce.

Samo 35% žena starijih od 60 godina koje se nisu bavile poljoprivredom, prima penziju koju su same zaradile. To ne znači da porodične penzionerke uopšte nisu radile, ali su se iz različitih razloga opredelile za muževljevu penziju. S druge strane, ovi podaci ukazuju da je staro poljoprivredno stanovništvo (preko 60 godina za žene i 65 za muškarce) dobro pokriveno penzijama, i po polu nema razlike u pokrivenosti. S obzirom na stanje u osiguranju poljoprivrednika danas, ovakva situacija se ne može očekivati u budućnosti, ali to je druga tema koja zahteva posebnu analizu.

Tabela-3. Korisnici penzije po polu, RFPIO osiguranje zaposlenih, decembar 2007.

	Ukupno	Žene	Deca	Muškarci	
Starosni	621.831	285.987	46,0%	335.844	54,0%
Invalidski	329.462	129.794	39,4%	199.668	60,6%
Porodični	308.297	257.576	83,5%	47.407	15,4%
Ukupno	1.259.590	673.357	53,5%	47.407	3,8%
				538.826	42,8%

Izvor: Statistika RFPIO.

Učešće žena u ukupnom broju penzionera iznosi 53,5% ukupnog broja korisnika penzije⁵². Međutim, kada se podaci razvrstaju po vrstama penzija, jasno se vidi da ovakvom odnosu značajno doprinosi neuporedivo veći broj žena među korisnicima porodične penzije. Tako žene čine 46% korisnika starosne penzije, 39,4% invalidskih i 83,5% porodičnih penzionera.⁵³

Žene porodični penzioneri čine preko 20% ukupnog broja penzionera. Broj porodičnih penzionera je visok, ali ne i u poređenju s nekim od zemalja u regionu (Tabela 4).

Tabela-4. Struktura broja penzionera u nekim zemljama regiona

Država	Starosni i invalidski	Porodični
Češka	77%	23%
Hrvatska	78%	22,2%
Slovenija	83%	17,5%
Srbija (osiguranje zaposlenih)	76%	24,3%
Srbija (ukupno)	77,6%	22,4%

Izvor: Za Srbiju - Statistika RFPIO (2008); za Češku: izveštaj Evropske Komisije (2005); za Hrvatsku: Statistika HZMO (2008); za Sloveniju: Statistika ZPIZ (2008).

Pri analizi broja *porodičnih penzionera*, pre svega treba imati u vidu da će udovica ili udovac izabrati porodičnu penziju samo ukoliko je razlika u prihodima između supružnika velika, budući da porodična penzija predstavlja svega 70% penzije preminulog osiguranika/penzionera.

Stoga veliki broj žena porodičnih penzionera može biti posledica nekoliko činilaca: (a) značajno nižih zarada žena i/ili kraćeg staža tokom radnog veka usled čega žene ostvaruju vrlo nisku sopstvenu starosnu penziju, te se odlučuju za porodičnu, tj. penziju supruga nakon njegove smrti;

(b) niže zaposlenosti žena u prethodnim decenijama, pa im nakon smrti supruga ne preostaje drugi prihod. U ovom slučaju korisnici penzija su domaćice koje nikad nisu radile ili su radile mali broj godina (manje od minimalnog broja godina potrebnog za ostvarenje starosne penzije, tj. manje od 15 godina) i

(c) starosne granice za porodičnu penziju koja je niža za žene, tako da odlazak u penziju i sticanje kakvog-takvog sigurnog prihoda u uslovima tranzicije, nesigurnosti radnog mesta i kolebanja visine zarada predstavlja primamljivu opciju.

⁵² Podaci se odnose samo na osiguranje zaposlenih

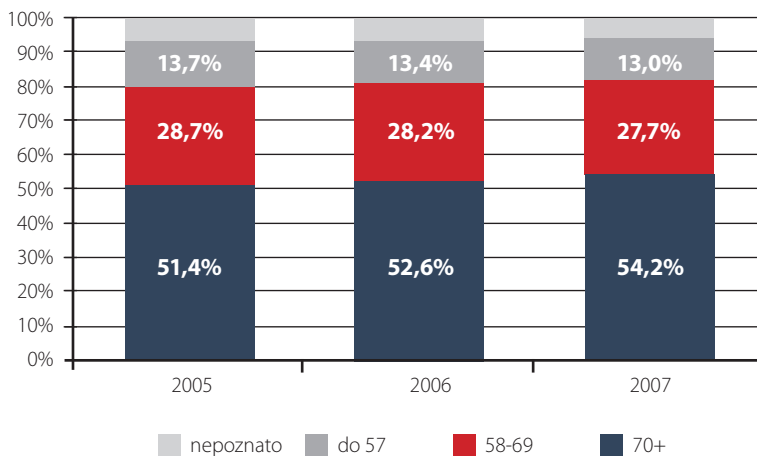
⁵³ Ukoliko se izostave porodični penzioneri – deca, učešće žena u porodičnim penzionerima raste na 98,7%.

Tabela-5. Broj porodičnih penzionera prema osnovu za dobijanje penzije, decembar 2007.

	Ukupno porodične penzije	Broj penzija ostvarene posle smrti				Prelazak		
		Ukupno	Osigurani	Korisnika penzije		iz starosne	iz invalidske	Učešće (prelazak u ukupnom br. penzija)
				starosne	invalidske			
UKUPNO	316.471	299.132	76.819	91.761	130.552	10.626	6.713	5,5%
Bračni drug	muškarci 3.380	2.844	813	744	1.287	247	289	15,9%
	žene 279.096	262.293	57.176	87.139	117.978	10.379	6.424	6,0%
Ostali (deca i dr.)	33.995	33.995	18.830	3.878	11.287	--	--	--

Izvor: Statistika RFPiO.

Međutim, svega 6% od žena porodičnih penzionera je ostvarilo pravo na penziju tako što se odlučilo da napusti svoju starosnu ili invalidsku penziju u korist porodične. Očigledno da u slučaju kada su oba supružnika penzioneri, razlike u njihovim primanjima nisu tolike da bi u slučaju smrti jednog od njih, onaj drugi „napustio” svoju penziju u korist porodične, odnosno, većina žena koje primaju porodičnu penziju to pravo steknu pre nego što bi ispunile uslove za svoju penziju, u slučaju da su uopšte i bile zaposlene.

Grafikon-2. Starosna struktura žena porodičnih penzionera, decembar 2007

Izvor: Statistika RFPiO.

Ono što je interesantno jeste da je najveći broj porodičnih penzionerki to postalo smrću partnera koji je bio invalidski penzioner – preko sto hiljada, tj. preko 40% ukupnog broja žena porodičnih penzionera. Objašnjenje te pojave možda leži u postojanju mogućnosti da se ranije ode u penziju s obzirom da invalidi imaju kraći životni vek, pa je veća verovatnoća da partnerka nadživi supružnika i nasledi njegovu penziju. Takođe, tema za dalje istraživanje jeste: šta se dešava s novim porodičnim penzionerima, da li i oni u velikom procentu nasleđuju invalidsku penziju.

Svega 13% žena porodičnih penzionera u 2007. godini ima manje od 58 godina života⁵⁴, a primetno je povećanje starosti žena porodičnih penzionera (Grafikon 2). Ovo može da bude posledica delovanja dva faktora: (1) žene sve ređe nasleđuju penziju s obzirom na to da rade i (2) podizanje starosne granice iz 2002. godine počelo je da daje efekte.

Rastom zaposlenosti žena i njihovih zarada, porodična penzija gubi atraktivnost. U 2007. godini, porodična prosečna penzija iznosila je svega 37% prosečne zarade (u poređenju sa 63% za prosečne starosne penzije). Sve ovo daje osnovu za očekivanje da se u budućnosti smanji broj porodičnih penzionera. Međutim, u periodu od poslednjih par godina ne primećuje se smanjenje njihovog ukupnog broja. Ovo je tema koja zahteva detaljniju analizu uključujući i podatke iz devedestih i analizu novih porodičnih penzionera.

Kod *invalidskih penzionera* visoko učešće muškaraca (Tabela 6) objašnjava se time da su muškarcu uglavnom obavljali fizički teže poslove i bili više izloženi riziku invalidnosti. Takođe, i kod invalidskih je delom, kao i kod starosnih penzija, veći broj muškaraca penzionera posledica njihove veće zaposlenosti u prošlosti, a verovatno i činjenice da muškarcu odlaze u invalidsku penziju i u godinama kada su žene već ispunile starosnu granicu.

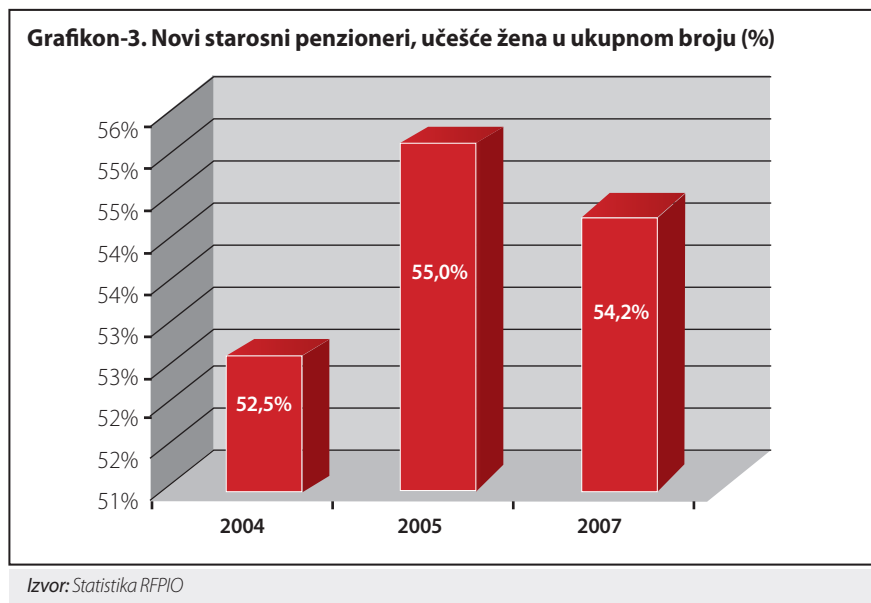
Tabela-6. Učešće žena među starosnim penzionerima, 2003–2007

Godina	Starosni penzioneri	Žene	Učešće
2003	542.685	227.373	41,90%
2004	545.733	232.996	42,70%
2005	565.502	249.146	44,10%
2006	591.004	265.570	44,90%
2007	621.831	285.987	46,00%

Izvor: Statistika RFPIC.

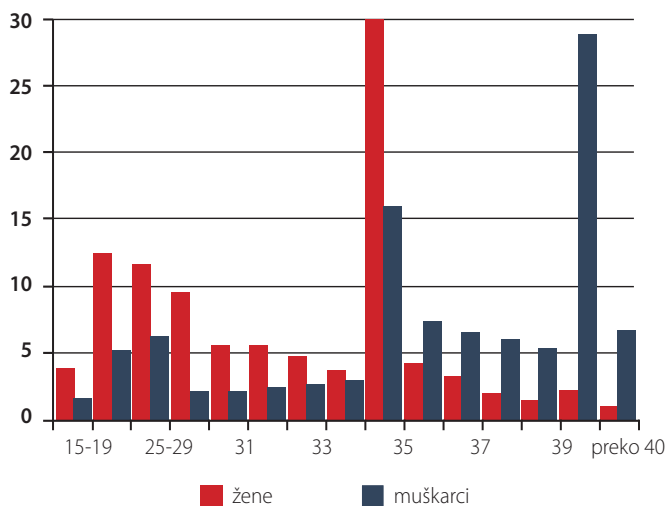
⁵⁴ Do kraja 2007. godine, 58 godina života je bio uslov za starosnu penziju za žene.

Razlika u strukturi *stariosnih penzionera* prema polu, logična je posledica manje zaposlenosti žena od muškaraca, posebno u prethodnim decenijama. Učešće žena starosnih penzionera od 2003 godine povećalo se za nešto više od četiri procentna poena. Ovo se možda može objasniti većim učešćem žena u novim penzionerima (Grafikon 3). Koji su razlozi većeg broja žena među novim penzionerima jeste pitanje koje zahteva dodatno istraživanje i analizu.



Grafikon 4 prikazuje distribuciju penzionera prema ostvarenim godinama staža. Najveći broj penzionerki otišlo je u penziju sa tačno 35 godina staža (30%). Ovo možemo dovesti u vezu s formulom za izračunavanje penzija – iz Tabele 7 i Grafikona 5 videli smo da je najveći stimulan za žene da se penzionišu upravo sa 35 godina staža. Pored toga, tu je i razlog koji verovatno ima još veći značaj – zakon predviđa mogućnost odlaska u penziju već sa 53 godine ukoliko žena napuni 35 godina staža.

Prosečan staž novih penzionera za muškarce u poslednjih pet godina kreće se između 36 i 38 godina, a za žene oko 31. i 32. godine. Kada se, međutim, posmatra ukupan broj i muškaraca i žena koji su u penziju otišli s punim stažom on je vrlo mali – nešto manje od 40% starosnih penzionera u 2007 godini. Zanimljivo je da je učešće žena koje se penzionišu s punim stažom (35+) više nego kod muškaraca, mada se to delimično može objasniti i činjenicom da je ženama potreban manji broj godina do punog staža.

Grafikon-4. Distribucija ukupnog broja starijih penzionera prema polu i dužina staža, kraj 2007.

Izvor: Statistika RFPIO

U 2007. godini 43% žena starijih penzionera imalo je pun staž (35 godina ili više), dok ih je 2003. godine bilo samo 37%, dakle povećanje je značajno. Ovo je trend i kod muškaraca. I pored ostvarenog napretka, jasno je da je veliki problem penzijskog sistema mali broj lica koji ima pun staž, nezavisno od polne pripadnosti.

Tabela-7. Učešće penzionera sa punim stažom u ukupnom broju penzionera prema polu, osiguranje zaposlenih, 2003 - 2007.

	Muškarci			Žene		
	40+ godina staža	Ukupno stariji penzioneri muškarci	Učešće (%)	35+ godina staža	Ukupno stariji penzioneri žene	Učešće (%)
2003	90.634	315.312	28,70%	84.365	227.373	37,10%
2004	96.382	312.737	30,80%	92.515	232.996	39,70%
2005	103.440	316.356	32,70%	103.497	249.146	41,50%
2006	110.389	325.434	33,90%	112.915	265.570	42,50%
2007	118.107	335.844	35,20%	123.980	285.987	43,40%

Izvor: Kalkulacija autora. Za detalje o pretpostavkama projekcija pogledati Okvir 2.

Visina penzije žena je niža od muškaraca. Prosečna starosna penzija žena u 2007. godini iznosi 82,6% prosečne penzije muškaraca i taj odnos beleži pad poslednjih godina.

Tabela-8. Visina prosečne starosne penzije po polu, osiguranje zaposlenih, 2003 - 2007.

Godina	Muškarci	Žene	Učešće
2003	10.935	9.181	84,0%
2004	13.020	10.915	83,8%
2005	15.926	13.319	83,6%
2006	18.325	15.255	83,2%
2007	20.467	16.910	82,6%

Izvor: Statistika RFPIO

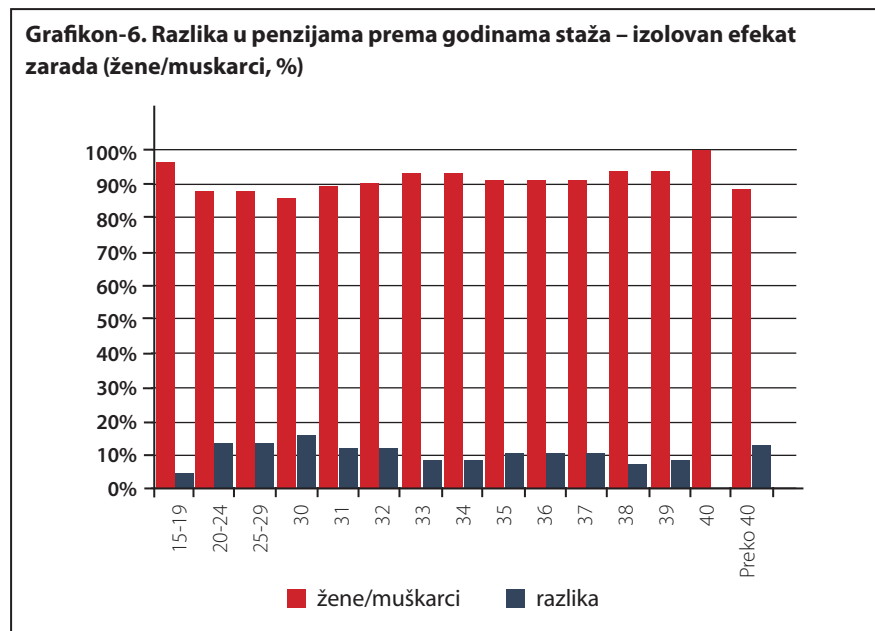
Ukoliko analiziramo visinu penzije za istu dužinu staža, vidimo da su penzije za muškarce i žene koji su radili isti broj godina približno iste. Očigledno su prethodne zarade žena bile niže, ali formula koja dodaje 15% na staž žena tu razliku u zaradama „pegla“. Međutim imajući u vidu da je prosečan staž žena pet do šest godina manji nego kod muškaraca, formula ne može da „ispegla“ i razliku u prethodnim zaradama i razliku u stažu pa je ukupna prosečna penzija za skoro 20% niža za žene nego muškarce. Ukoliko formula koja dodaje 15% staža ne bi postojala, razlika između prosečne penzije za žene bila bi oko 30% niža nego za muškarce.

Grafikon-5. Razlika u penzijama prema godinama staža (žene / muškarci, %)



Izvor: Statistika RFPIO

Ovo je jasnije kada iz prosečne penzije izvučemo efekat formule koja dodaje 15% staža, jer tačno vidimo da su lični koeficijenti žena u odnosu na muškarce za različite godine staža niži od 7% do 14%⁵⁵.



Izvor: Statistika RFPIO

Povećanje razlike u visini penzija u poslednjih par godina ostaje i dalje nejasno. Moguće je da je to posledica povećanje učešća žena s punim stažom, a kojima se dodaje manje od 15% u formuli. Međutim, to je tema koju svakako treba detaljnije ispitati.

I na kraju, kada analiziramo stanje u *privatnom dobrovoljnom penzijskom sistemu*, koji je tek u povoju, ono, iz perspektive položaja žena na prvi pogled deluje nepovoljno. Prema Izveštaju Narodne banke Srbije za drugi kvartal 2008. godine, u sistemu privatnih penzija učestvuje 91.932 muškarca, naspram svega 55.680 žena. Pošto muškarci učestvuju u većem broju, njihova ukupna akumulirana suma iznosi 2,220 miliona dinara, dok žene imaju ukupno ušteđeno 1,495 miliona dinara.

No, imajući u vidu da se najveći deo doprinosa u dobrovoljne fondove sliva na osnovu aranžmana između privatnog fonda i poslodavaca, prethodno izneti podaci praktično samo reflektuju strukturu zaposlenih u preduzećima koja su članovi fonda.

⁵⁵ Statistika nije pratila zarade po polu sve do 2003 godine.

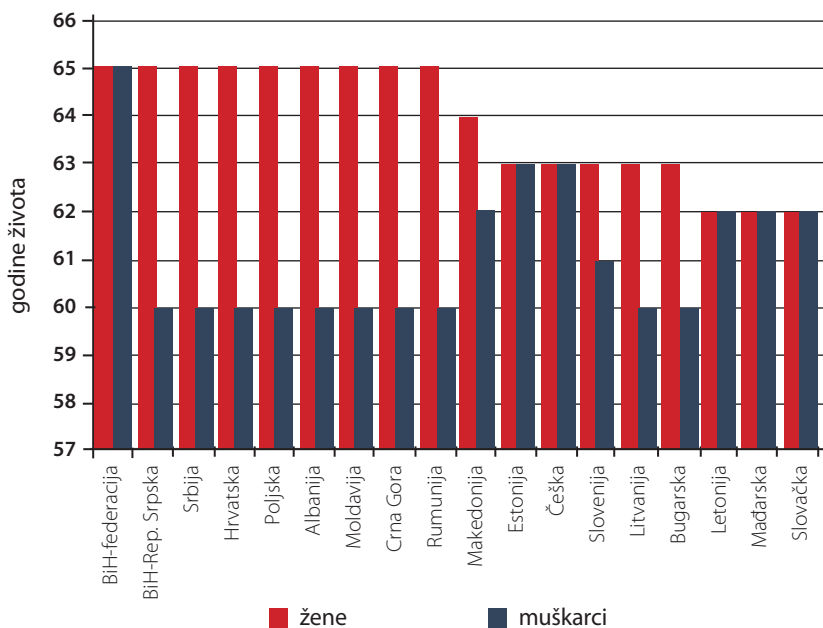
Kada se gledaju pojedinačno, tj. individualni aranžmani, žene u Srbiji više štede od muškaraca. Prosečan iznos na privatnom penzijskom računu muškarca je 24.155 dinara, dok je ta suma za žene 36.860 dinara.

4. Izjednačavanje starosne granice za muškarce i žene

Redistribucija od muškaraca ka ženama je tipična za svaki penzijski sistem. I pri istim starosnim granicama za muškarce i žene dolazi do određenog stepena „prelivanja“ s obzirom na to da muškarci u proseku žive kraće, pa žene u proseku duže koriste penziju. Ovo je slučaj čak i u sistemima individualnih ličnih računa (privatni penzijski fondovi), budući da se prilikom obračuna visine penzije koriste uniformne aktuarske tablice koje ne prave razliku među polovima u očekivanom trajanju života.

Ova vrsta prelivanja/redistribucije među polovima smatra se korektnom i postoji u svim sistemima. Međutim, ukoliko se ženama omogući ranije penzionisanje u odnosu na

Grafikon-7. Starosna granica za odlazak u penziju: istočna i jugoistočna Evropa (nakon završetka procesa podizanja starosne granice)



Izvor: MISSOC & MISSCEO tabele

muškarce, onda to značajno povećava razliku u dužini korišćenja penzija, čak i do blizu jedne decenije (nekoliko godina ranijeg penzionisanja i nekoliko godina dužeg života).

Stoga, pored opšteg podizanja starosne granice za odlazak u penziju, u nekim zemljama istočne i jugoistočne Evrope vrši se ili ujednačavanje starosnih granica za muškarce i žene ili sužavanje razlike među njima, po ugledu na zapadnoevropske države.

U najvećem broju razvijenih zapadnoevropskih zemalja nema razlike u visini starosne granice za muškarce i žene. Ona je uglavnom postavljena na 65 godina (Francuska je izuzetak sa granicom od 60 godina za oba pola), a negde i na 67 (Island i Norveška, mada su još neke države najavile pomeranje granica na 67 ili 68, pa čak i 70 godina u narednom periodu). Svega je par izuzetaka kod kojih i dalje postoji razlika u pogledu godina starosti za odlazak u penziju (Švajcarska: 65 muškarci, 64 žene; Austrija: 65 muškarci, 60 žene).

U zemljama istočne, centralne i jugoistočne Evrope, situacija je nešto drugačija. U većini zemalja je u toku postepeno podizanje starosne granice, a u nekima i izjednačenje starosne granice, tako da će situacija kada ovaj proces bude završen (između 2011. i 2019 godine) biti sledeća:

- Tamo gde postoji jednakost u starosnoj granici za oba pola, ona je niža nego u zapadnoj Evropi (Estonija i Češka – 63; Mađarska, Latvija i Slovačka – 62, sem u federaciji BiH gde je 65)⁵⁶
- Zadržana je razlika od pet godina između muškaraca i žena – starosna granica 65 godina za muškarce i 60 za žene (u ovoj grupi zemalja je i Srbija, vidi Grafikon 7);
- U ostalim zemljama razlika u starosnim granicama između muškaraca i žena iznosi od dve do četiri godine (Bugarska, Makedonija, Slovenija, Litvanija i Turska).

S obzirom na to da u Srbiji postoji razlika u starosnoj granici od pet godina, očekivali smo visok stepen redistribucije od strane muškaraca ka ženama, tj. da žene koriste penziju između 7–10 godina duže. Stoga iznenađuje podatak PIO fonda da je razlika u korišćenju penzije među polovima u Srbiji prilično mala – žene u starosnoj penziji duže koriste penziju od muškaraca samo dve do tri godine (a u invalidskoj četiri godine).

Tabela-9. Prosečno korišćenje penzije, 2003–2007

Vrsta penzije	Pol	2003	2004	2005	2006	2007
Starosne	muškarci	15	15	14	15	16
	žene	18	18	18	18	18
Invalidske	muškarci	16	17	17	17	17
	žene	19	19	20	20	21

Izvor: Statistika RFPIO

56 U Češkoj zapravo razlika i dalje postoji s obzirom na to da starosna granica za žene iznosi od 59 do 63 godine života, u zavisnosti od broja dece koju je žena rodila, tako da samo žene bez dece odlaze u penziju pod istim uslovima kao i muškarci u pogledu godina starosti, tj. 63 godine.

Analizom podataka PIO fonda zaposlenih, vidimo da je prosečna dužina života penzionera žene ista kao i kod muškaraca. Pored toga, moguće je da beneficirani penzioneri, koji čine čak trećinu ukupnih starosnih penzionera i uglavnom su muškarci, povećavaju prosek dužine korišćenja penzija za muškarce i na taj način smanjuju razliku u korišćenju penzije po polu. Ovo je tema koju treba dodatno istražiti.

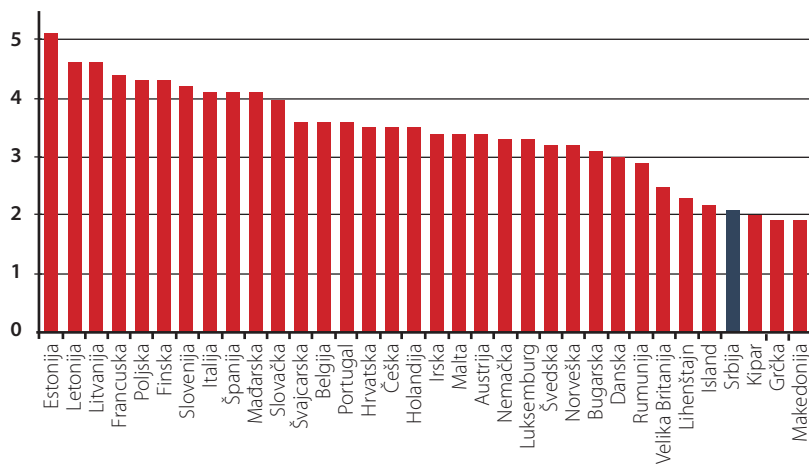
Tabela-10. Navršene godine preminulih penzionera i prosečna starost novih penzionera – starosni penzioneri, 2003–2007

	2003	2004	2005	2006	2007
	navršene godine preminulih penzionera				
muškarci	74	74	75	75	75
žene	74	74	74	74	75
	prosečna starost u godini penzionisanja				
muškarci	60	60	61	60	60
žene	57	56	57	57	56

Izvor: Statistika RFPIO

Nalaz da žene i muškarci starosni penzioneri umiru sa istim navršenim godinama života iznenađuje. Ali, kada analiziramo demografske podatke za Srbiju, vidimo da je razlika među polovima u očekivanoj dužini života za 65 godina starosti zapravo vrlo mala, čak manja od dve godine. Ovo je među najnižim razlikama između očekivanog trajanja života muškaraca i žena u Evropi (Grafikon 8).

Grafikon-8. Razlika između očekivanog trajanja života za 65 godina starosti između muškaraca i žena



Izvor: EUROSTAT

Dakle, posmatrajući demografski, žene u Srbiji su u nepovoljnijem položaju nego u ostalim zemljama. Uz to, na osnovu podataka PIO fonda zaposlenih, stiće se utisak da

Tabela-11. Starosne granice penzionisanja prema polu i očekivano trajanje života za tu godinu - procena dužine korišćenja penzije

	Muškarci		Žene		Procenjena razlika u godinama korišćenja penzije (žene-muškarci)
	Starosna granica za penzionisanje	Očekivani životni vek za godinu penzionisanja - procenjena dužina korišćenja penzije	Starosna granica za penzionisanje	Očekivani životni vek za godinu penzionisanja - procenjena dužina korišćenja penzije	
EU-15 + NO +SZ					
Austrija	65	17,3	65	60	7,8
Belgija	65	17	65	65	3,6
Danska	65	16,2	65	65	3
Finska	65	16,9	65	65	4,3
Francuska	60	22	60	60	5
Nemačka	65	17,2	65	65	3,3
Grčka	65	17,5	65	65	1,9
Irska	65	16,8	65	65	3,4
Italija*	65	17,5	65	65	4
Luksemburg	65	17	65	65	3,3
Holandija	65	16,8	65	65	3,5
Norveška	67	16,1	67	67	3,1
Portugal	65	16,6	65	65	3,6
Španija	65	17,9	65	65	4,1
Švedska	65	17,7	65	65	3,2
Švajcarska	65	18,5	65	64	4,4
Velika Britanija**	65	17	65	65	2,5
Prosek	64,8	17,4	64,8	64,5	3,8
EU-7 + 2 +Hr					
Češka***	63	16,2	63	61	5,4
Estonija	63	14,3	63	63	5,6
Mađarska	62	15,3	62	62	4,7
Letonija	62	14,1	62	62	5,4
Litvanija	63	14	63	60	7,5
Poljska	65	14,5	65	60	8,4
Slovačka	62	15,2	62	62	4,6
Bugarska	63	14,4	63	60	5,9
Hrvatska	65	14,2	65	60	7,8
Rumunija	65	13,6	65	60	6,9
Prosek	63,3	14,6	63,3	61	6,2
Srbija	65	13,5	65	60	6,1

Izvor: EUROSTAT za očekivano trajanje života, Pension Panorama i MISSOC za starosne granice.

Napomena: Podaci za očekivano trajanje života su za 2006. godinu.

* Podatak za 2004. godinu.

** Podatak za 2005. godinu.

*** Podatak za žene sa dvoje dece, žene koje imaju decu idu u penziju sa 59-62 godine života, u zavisnosti od broja dece, a bez dece sa 63.

žene koje su bile i zaposlene dovoljno dugo da steknu pravo na starosnu penziju a u isto vreme su vodile i računa o kući i porodici, imaju kraći životni vek, tj. uopšte ne žive duže od muškaraca. Ovo je naravno vrlo preliminiran zaključak i zahteva detaljnija, pre svega demografska istraživanja.

U Tabeli 11 smo pokušali da procenimo dužinu korišćenja penzija po polu za sve evropske zemlje i Srbiju. Očekivano trajanje života za godinu koja predstavlja starosnu granicu u toj zemlji koristimo kao aproksimaciju dužine korišćenja penzije. Uz ogradu da ovakav način aproksimacije naravno nije precizan i ima metodoloških manjkavosti, ipak smo slobodni da izvučemo nekoliko zaključaka. Prvo, i pored značajno niže starosne granice za žene, dužina korišćenja penzije kod žene je ispod proseka korišćenja u poređenju i sa EU-15 i sa zemljama regiona koje su pristupile EU. Drugo, razlika u korišćenju penzije između muškaraca i žena – koja je prema ovoj proceni šest godina (dakle viša od stvarne) jeste na nivou zemalja u regionu i viša je nego u zemljama EU-15, ali zbog komparativno vrlo kratke dužine korišćenja penzije za muškarce od samo 13,5 godina u odnosu na preko 17 za EU-15. Dakle, pre bi se moglo zaključiti da je starosna granica za muškarce od 65 godina starosti previsoka imajući u vidu demografsko stanje u Srbiji.

5. Zaključak

Razlike u položaju muškaraca i žena u penziji su važna tema koja zaslužuje detaljniju analizu. Kao rezultat preliminarnog istraživanja na ovu temu ističemo dva glavna nalaza. Prvo, penzijski sistem je zakonski uređen tako da favorizuje žene. Pod pretpostavkom istih zarada i dužine radnog staža žene su u povoljnijem položaju od muškaraca. U isto vreme, stvarno stanje nam pokazuje da i pored favorizovanja žena, razlika u prosečnoj penziji između muškaraca i žena nije beznačajna i iznosi blizu 20%, a kada u formuli ne bi postojao stimulans za žene (dodatak 15% staža) ta razlika bi iznosila oko 30%.

Drugo, pitanje starosne granice za odlazak u penziju generalno je uvek potrebno analizirati u kontekstu očekivanog trajanja života, a to naravno važi i za pitanje razlike/izjednačavanja starosne granice za muškarce i žene. Za razliku od najvećeg broja evropskih (i drugih) zemalja, demografski indikatori pokazuju da žene u Srbiji koje su već dostigle određeni broj godina (npr. 65) ne žive mnogo duže od muškaraca. Podaci iz penzijskog sistema su još drastičniji i ukazuju na to da žene i muškarci starosni penzioneri umiru nakon što navrše iste godine života – u proseku 75 godina starosti. Stoga kod nas žene koriste penziju mnogo kraće nego što se obično misli.

Identifikovali smo i nekoliko važnih tema koje je potrebno dalje istraživati. Jedna od tema bi trebalo da bude šta se dešava s novim porodičnim penzionerima, da li i novi porodični penzioneri u velikom broju nasleđuju invalidsku penziju ili je to možda bio neki trend vezan za krizu devedesetih; čime se objašnjava veće učešće žena kod novih starosnih penzionera; šta povećava razliku u visini prosečne starosne penzije žena i muškaraca u

poslednjih nekoliko godina; šta utiče na vrlo malu razliku u dužini korišćenja penzije sem demografskih činilaca – beneficirani penzioneri, drugačija demografska kretanja za zaposlene žene u odnosu na ostale, itd.

Literatura

1. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 34/03,..., 101/06;
2. Statistički izveštaji Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje od 2004. do 2008. godine;
3. MISSCEO komparativne Tabele Saveta Evrope, http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/tables_en.asp
4. MISSOC komparativne Tabele, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en
5. The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland, edited by Elaine Fultz, Markus Ruck and Silke Steinhilber (2003), ILO;
6. The Gender Dimensions of Social Security Reform, Volume 2: Case Studies of Romania and Slovenia, edited by Elaine Fultz (2006), ILO;
7. Pension Panorama, Edward Whitehouse (2007), The World Bank
8. Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/populat/pop/demo/demo_mor&language=en&product=EU_MASTER_population&root=EU_MASTER_population&scrollto=148;
9. Katarina Stanić, Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti, QM broj 13, FREN 2008;
10. Izveštaj Evropske komisije: „Adequate and sustainable pensions“, Synthesis report 2006``: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2006/czech_en.pdf
11. Statistika HZMO (2008): <http://www.mirovinsko.hr/UserDocImages/korisnici%20mirovina%202008/km9za8.htm>
12. Statistika ZPIZ (2008): <http://www.zpiz.si/src/msp/200809/index.html#s01>
13. Narodna banka Srbije, Izveštaj o poslovima nadzora društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, drugo tromesečje 2008.