

Гордана Матковић

## Реформа пензијско-инвалидског система

### ЗАТЕЧЕНО СТАЊЕ И НАЈВАЖНИЈЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ И СЛАБОСТИ СИСТЕМА

Као и у већини других земаља, пензијско-инвалидски систем у Србији једним делом заснива се на текућем финансирању пензија. Обавезним осигурањем у Србији су обухваћени запослени, послодавци, samozапослени и пољопривредници, а њихово осигурање је организовано у оквиру три одвојена фонда.

Крајем 2000. године у Србији је било 1,5 милиона пензионера, највише у фонду запослених преко 1,2 милиона, са просечном пензијом од 2000 динара (око 30 евра). Две трећине пензионера је примало пензију мању од просека. При том, просечна пензија је износила преко 90% просечне плате<sup>1</sup>, а удео издатака за пензије у друштвеном производу је достигао близу 15%.

Истовремено, затечени су велики дугови у систему. У фонду запослених наслеђен је тзв. „велики дуг” у износу од 2,5 месечних издатака за пензије и померена исплата пензија за готово 2 месеца, док је у фонду пољопривредника заостајање у исплатама износило 23 месеца.

Тешкоће у финансирању пензија у Србији појављују се још средином 80-тих година, да би кулминирале у време економског пропадања током 90-тих. Смањење броја запослених, избегавања плаћања доприноса и распрострањена сива економија условили су смањење броја осигураника. С друге стране, услед старења становништва, али и врло либералних услова пензионисања, број пензионера је континуирано растао. Финансирање пензија захтевало је све „креативније” мере, с

---

<sup>1</sup> Када се посматра пензија исплаћена за одговарајући месец, а не у исплаћена у одговарајућем месецу.

обзиром да су пензионери представљали значајно бирачко тело, добрим делом наклоњено тадашњем режиму.

Прилагођавање пензијско-инвалидског система се вршило на више начина. Најпре, променом начина усклађивања и повећањем стопе доприноса, која је крајем 2000. године износила чак 32%. „Смањење” издатака за пензије обезбеђивало се, међутим, и неисплаћивањем свих 12 пензија годишње, незаконитим смањењем пензија током 1994-1995. године (када је и створен „велики” дуг према пензионерима), исплаћивањем пензија у боновима за струју, обезвређивањем свих доходака кроз инфлацију, нарочито хиперинфлацију 1993. године и сл.

Криза 1990-тих довела је до јасног испољавања и позитивних и негативних карактеристика текућег начина финансирања пензија.

Основна предност текућег система финансирања је што он онемогућава да „штедња за старост” пропадне на тржишту и у ванредним околностима, а што се може догодити капитализованим пензијским фондовима. Сасвим је сигурно да би капитализовани фондови током ратних година, хиперинфлације и „непоузданих инвестиција” остали потпуно без средстава и нестали, попут на пример девизне штедње.

С друге стране, главна мана текућег система финансирања је његово све теже функционисање у условима када се број осигураника смањује у односу на број пензионера. Како се у Србији 2000. године овај однос у фонду запослених свео на свега 1,26 (1,26 запослених на 1 пензионера) уочљиво је демонстрирана ова слабост текућег система финансирања.

Затечено стање није, међутим, био једини мотив за припрему реформи пензијско-инвалидског система у Србији.

Дугорочно посматрано, Србија се суочава са процесом изразитог старења становништва који условљава да неповољан однос између потенцијалних обвезника и пензионера није краткорочна појава која ће бити отклоњена са економским развојем и напретком. Слична демографска кретања представљају главни покретач реформи пензијских система и у развијеним земљама.

Поред тога, брз пораст броја пензионера није био само резултат старења становништва, већ и врло либералних услова пензионисања и остваривања различитих права. Једном успостављена старосна граница за одлазак у пензију никада се није мењала, упркос продужењу средњег трајања живота, смањења значаја физичког рада и промене структуре

привреде. У инвалидску пензију се често одлазило без испуњавања елементарних услова који би указивали на стварни инвалидитет, а у последњој деценији и уз значајно присуство корупције. Либерални услови пензионисања делом су били и резултат политике решавања незапослености и вишкова радне снаге (тзв. административне пензије). Поред тога, у систему су постојали институти који су омогућавали рано пензионисање, као што су превремена пензија и докуп стажа, или сувише либерални, као што је право на рад са скраћеним радним временом, опасност од настанка инвалидности и други, који су подразумевали допуњавање плата запослених из средстава пензијског фонда.

Такође, нека друга решења и нелогичности у систему, као и бројне нерегуларности током 90-тих година довели су и до изразито високе стопе замене (однос између последње плате и прве пензије). Запосленима који су се пензионисали током 2001. године са тзв. пуним стажом пензије су у просеку биле веће од плата<sup>2</sup>.

## КОРАЦИ У РЕФОРМИ

Први потези након петооктобарских промена били су усмерени на стабилизацију система и успостављање редовних исплата пензија. Исплата пензија била је међу приоритетима владе и као таква одржала се током све четири године транзиције. Од октобра 2000. године до данас пензионерима је сваке године исплаћено по 12 пензија. Редовност исплата није постигнута само у фонду пољопривредника.

Истовремено, веома брзо након успостављања нове републичке владе почетком 2001. године, започела је припрема реформи и комуникација са јавношћу, нарочито са синдикатима и пензионерским удружењима, о неодрживости система и неопходности измене законске процедуре.

Дефинисана су стратешка опредељења и донете одлуке о корацима и темпу реформи. Одлучено је да се врло брзо приступи променама постојећег система пензијско-инвалидског осигурања и да се предложи законске измене које ће омогућити одрживост система финансирања. По угледу на друге земље у транзицији, разматране су могућности и да

---

<sup>2</sup> Имајући у виду да је просечна пензија износила 90% просечне плате, а у просечну пензију улазе и инвалидске и породичне пензије, као и пензије оних који нису радили пуни радни стаж.

се реформа система конципира тако да се не ослања само на текуће финансирање пензија као на једини ослонац (стуб) система, већ да се уведу и други и трећи стуб. Други стуб подразумева увођење обавезног додатног осигурања за млађе осигуранике, док трећи стуб предвиђа добровољно пензијско осигурање. Идеја о брзом увођењу другог стуба је одбачена, пре свега због високих транзиционих трошкова, неразвијености финансијских тржишта у Србији, али и недовољно убедљивих предности његовог увођења у другим земљама. Прихваћено је да се уместо другог, након реформисања првог стуба припреми и регулатива за дефинисање добровољног, тзв. трећег стуба пензијско-инвалидског осигурања.<sup>3</sup> Убрзо је формирана и радна група за законске промене.

Паралелно са радом на реформи започето је са другим активностима које је требало да допринесу уштедама у систему. Најпре је прекинута дотадашња пракса да се недостајућа средства у фонду позајмљују од банака, што је на годишњем нивоу значило уштеде за камате од преко 500 милиона динара. Уведен је ред у систем набавки, размена података са матичним службама како би се прекинуло са исплатама пензионерима који су умрли<sup>4</sup>, а током 2002. године започета је и борба против корупције у систему инвалидских пензија (промена процедура за добијање пензије, уз помоћ полиције прекид ланца извршиоца и запослених у фонду, лекара и посредника).

Изменама пореских закона већ средином 2001. године различита примања запослених на која се нису плаћали порези и доприноси (топли оброк, регрес) укључена су у зараду. Тако је затворен један од канала за избегавање плаћања доприноса и проширена база за уплату. С друге стране, одлуком владе и управних одбора пензијских фондова средином 2001. године смањена је стопа доприноса са 32 на 19,6%<sup>5</sup>. Истовремено су измењене и стопе доприноса за здравствено осигурање и осигурање од незапослености. Укупно оптерећење нето зарада доприносима смањило се са 110 на мање од 70%. Ово смањење требало је да подстакне излазак из сиве економије и запошљавање и да сведе оптерећење зарада на ниво

<sup>3</sup> Г. Матковић – Репорте социјалног сектора, у „Стратегија реформи”, ЦЛДС, Београд, 2001.

<sup>4</sup> Упоредивање података са релативно неажурном базом МУП-а показало је да се 500 пензија исплаћује након смрти корисника, у неким случајевима и више од 10 година, или су се исплаћивале без умањења породици преминулог - процењује се да су тако остварене уштеде од 5-10 милиона на годишњем нивоу.

<sup>5</sup> Иако никада није извршена евалуација ефеката ових мера чињеница је да је, у условима доминантно друштвене и државне привреде, смањење доприноса битно утицало пре свега на пораст плата (који су 2002. године у реалном износу порасле за преко 40%), што је условило и значајан пораст реалних пензија.

који имају друге земље у транзицији. Дефицит у пензијском фонду тако је нарастао на преко 30% укупних средстава, а недостајућа средства су исплаћивана из буџета. Након 2001. године ниво стопе доприноса мењан је још два пута, да би недавно усвојеним законом о доприносима законски фиксиран на 22%.

Крајем 2002. године започето је враћање тзв. великог дуга пензионерима. Предвиђено је да се овај дуг у целини исплати до јуна 2006. године.

### ЗАКОНСКЕ ПРОМЕНЕ

Реформе првог стуба пензијско-инвалидског система у Србији извршене су у два корака. Како је све до доношења уставне повеље почетком 2003. године пензијска материја регулисана на савезном нивоу, најпре је измењен савезни закон децембра 2001. године. Предлог измена и допуна овог закона формулисала је и званично упутила савезном нивоу влада Србије, инсистирајући на промени закона упркос противљењу црногорских представника у савезној влади.

Са аспекта финансијске консолидације система, две најважније промене 2001. године су биле продужење старосне границе пензионисања и промена индексације пензија.

Старосна граница за пензионисање повећана је за 3 године, са 55 на 58 година за жене и са 60 на 63 године за мушкарце. Истовремено је минимална старосна граница померена са 50 на 53 године. На тај начин Србија је достигла друге земље у транзицији које су раније започеле са овим променама, али су се углавном одлучиле за постепено померање старосне границе.

Друга значајна промена је подразумевала прелазак са усклађивања пензија зарадама на индексирање комбинацијом пораста зарада и трошкова живота. На овај начин заустављен је пребрз раст пензија, који је због дефицита у пензијском фонду био неодржив.

Такође, током ових законских промена загарантован је јединствени износ минималне пензије (20% просечне зараде) уместо вишеструких минималних пензија, које су биле диференциране у зависности од

дужине радног стажа. Нека права су укинута, као на пример опасност од настанка инвалидности и запошљавање и преквалификација под посебним условима.

Наредне промене у првом стубу извршене су када је са усвајањем Уставне повеље надлежност за пензијски систем спуштена на републички ниво. Нови закон о пензијско-инвалидском осигурању донет је априла 2003. године.

Циљеви промена су били: успостављање чвршће повезаности између висине пензије и уплаћиваних доприноса, праведнији, подстицајнији и једноставнији начин обрачуна пензија, равномернији распоред терета између обвезника (проширење обухвата осигураника), смањење сувише либералних и редистрибутивних елемената у систему, стварање подстицаја за дужу партиципацију старијих радника и отварање могућности за добровољно осигурање.

Једна од најважнијих промена у закону односи се на увођење нове формуле за обрачун пензија, која се заснива на бодовима<sup>6</sup> и којом се продужава обрачунски период на читав радни век. Овакав систем обрачуна омогућава чвршће повезивање висине пензије и уплаћиваних доприноса, зато што узима у обзир све године током којих су се уплаћивали доприноси, елиминишући преливање ка онима који остваре изразит напредак у каријери или изразито већу плату у само једном делу своје радне историје. Такође, овај метод повећава и прецизније утврђује разлику у висини пензије у зависности од радног стажа, а за стаж преко 40 година повећава износ пензије. Једно од важних обележја новог система обрачуна је смањење разлике у пензији између пензионера са истом радном историјом, без обзира на моменат када се пензионишу.

Нови начин обрачуна пензија је подстицајан и важан у борби против сиве економије, јер повећава значај висине уплаћених доприноса, без обзира да ли је обвезник на почетку радног века или непосредно пред пензионисањем. Због ових карактеристика метод „личног бода“ посебно је значајан и у условима ширења samozапослености.

Законским променама проширен је и обухват обавезним пензијским осигурањем. Уведена је обавеза плаћања доприноса за ангажовање преко ауторских хонорара и уговора о делу, као и за рад преко омладинских и студентских задруга, осим за млађе од 27 година који су на редовном

---

<sup>6</sup> Лични бод, просечна вредност бодова који се рачунају за сваку годину стажа и представљају однос између просечне плате појединца и просечне плате свих запослених.

школовању. Ангажовање преко уговора и кроз задруге је у претходном периоду такође био распрострањен начин за избегавање плаћања доприноса. Законом је уведена и могућност да пензијско осигурање могу да уплаћују сви који то желе, независно од радног/власничког статуса. Реформисан је и начин обрачуна пензија за посебне бенефициране категорије, који је постао експлицитнији и мање привилегован.

Значајне промене извршене су и у области инвалидских пензија. Уведено је утврђивање инвалидности по концепту опште инвалидности уместо неспособности да се обавља сопствени посао, а предвиђена је и редовна ревизија инвалидских пензија. Укинута је право на накнаду услед смањења радне способности и ограничене су накнаде за затечене кориснике II и III категорије инвалидности.

Промене у осигурању пољопривредника требало је да барем делимично разреше зачарани круг неплаћања доприноса и дефицита у фонду пољопривредника. Уместо ранијег решења да су сви чланови пољопривредног домаћинства обавезно осигурани, што је за вишечлана пољопривредна домаћинства представљало значајан терет, уведена је обавеза осигурања за само једног члана домаћинства. За оне који су нагомилали дугове понуђено је да не морају да измире дуговања у претходном периоду, али да се онда тај период не рачуна ни у пензијски стаж. Поред тога, основица и стопа доприноса су изједначени са најнижом основицом и стопом у другим фондовима.

Законске промене пратила је интензивна комуникација, пре свега са синдикатима запослених, уз бројне презентације нових решења и дискусије са надлежним комисијама. Промене су и званично прихваћене на Економско-социјалном савету, од стране сва три највећа синдиката.

Према оцени Светске банке „одважне промене у пензијском систему у Србији, које су спроведене у два наврата, током 2001. и 2003. године спадају међу најважнија достигнућа у укупном реформском програму”<sup>7</sup>

У другој половини 2003. године почео је и рад на припреми закона о добровољном осигурању, за који се очекује да ће се убрзо наћи пред републичким парламентом.

У конципирању стратегије реформи учествовао је тим Светске банке. У конкретном раду на реформама њени експерти су највише радили на припреми добровољног осигурања. У целини, ова сарадња се може

---

<sup>7</sup> *Serbia and Montenegro, Recent Progress on Structural Reforms*, World Bank, November 2003, стр. 22.

оценити као позитивна, уз уважавање аргумената на обе стране и уз настојање Банке да отвори могуће опције, а не да их наметне.

## ПРОПУСТИ И/ИЛИ ДАЉИ НЕОПХОДНИ КОРАЦИ У РЕФОРМИ

Као што се може видети из примера развијених земаља, пензијско-инвалидски систем постављен на темељу текућег принципа финансирања, пролази кроз сталне реформе. Један од начина на који би систем, у условима старења становништва и погоршања односа између оних који потенцијално доприносе и оних који примају пензије могао да функционише, је његово стално мењање, прилагођавање висине пензије и „погоршавање” услова за стицање пензије. Из политичких разлога ово међутим није једноставно, имајући у виду да све бројнија старија популација представља велико бирачко тело.

Неки ефекти реформи пензијско-инвалидског система у Србији могу се илустровати подацима према којима је 2004. године започело смањење броја инвалидских пензионера, укупан број пензионера у фонду запослених се смањио за 54 хиљаде, стопа замене се смањила на 66%, од доприноса који се плаћају на име ангажовања кроз задруге и путем уговора 2004. године је прикупљено преко 3 милијарде динара, а почело је и са уплатама добровољног осигурања (за тзв. продужено и допунско осигурање уплаћено је преко 1 милијарде динара). Просечна пензија достигла је 2004. године око 130 евра, а у односу на 2000. годину реалан раст пензија је преко 85%.

Због велике инерције која је својствена пензијско-инвалидском систему, ниске запослености и раширене сиве економије, ефекти реформи су, међутим, релативно спори и недовољни за комплетнију финансијску стабилизацију система. Удео издатака за пензије<sup>8</sup> је последњих година стабилизован на приближно 11,6% ГДП, а смањен је и дефицит за исплату пензија<sup>9</sup> са 3.2% 2002. године на 2.4% 2004. године<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Треба разликовати издатке за пензије и издатке пензијског фонда у које, поред пензија, улазе и туђа нега и помоћ за стара и инвалидна лица, здравствена заштита пензионера, административни трошкови, курсне разлике и камате по основу кредита Фонда за развој итд.

<sup>9</sup> Такође треба разликовати трансфере из буџета од дефицита. У трансфере из буџета тако улазе и законске обавезе буџета за исплату виших доприноса за обвезнике са бенефицираним стажом, исплата старог дуга пензионерима и слично.

<sup>10</sup> Ј. Бајец и К. Станић – *The Serbian Pension System Assessment*, draft, 2005.



Оптимистички посматрано, на средњи рок, проблем финансирања пензија ће ублажити повећање запослености и смањењем сиве економије. На дуги рок остају, међутим, проблеми везани за старење становништва. Отуда се у будућности може очекивати даље продужење старосне границе за пензионисање, поготову за жене, промена индексације пензија, даље преиспитивање права.<sup>11</sup> На дуги рок, притисак може ублажити и увођење додатних стубова осигурања. Поновно разматрање увођења другог стуба треба базирати на пажљивој евалуацији искустава других земаља у транзицији, али тек након што Србија буде у стању да поднесе транзиционе трошкове његовог увођења.

Једна од важних промена на кратак рок може се очекивати у домену консолидације фондова. Србија је, наиме, једина земља у региону која и даље има три одвојена пензијско-инвалидска фонда. Влада Србије је средином 2004. године донела одлуку о консолидацији, која ће се одвијати најпре на административном, а затим и на финансијском плану. Нема дилеме да фонд запослених и фонд самосталних делатности треба да постану јединствен фонд. Препрека њиховом обједињавању су дугови у фонду запослених, који и даље исплаћује пензије са готово двомесечним кашњењем. Препрека за овај део консолидације су такође и отпори који се јављају међу осигураницима фонда самосталних делатности и њихове аспирације да „вишак” средстава овог фонда, који је резултат његове повољне старосне структуре (5:1), користе за кредитирање бизниса.

Дилема остаје, међутим, везана за присаједињење фонда пољопривредника јединственом пензијском фонду и генерално преиспитивање обавезности пензијско-инвалидског осигурања пољопривредника. Са доношењем закона 2003. године постојала је, наиме, нада да ће олакшице предвиђене законом подстаћи регуларне уплате доприноса и смањити дефицит у овом фонду. То се није догодило, између осталог и зато што је потпуно изостала контрола уплате доприноса. С друге стране, међу једним делом пољопривредника је дубоко раширено уверење да је добровољно осигурање боље решење. У случају прихватања ове опције, држава би из буџета морала да преузме комплетно финансирање преко 214 хиљада пензионера из овог фонда и да дефинише посебна/другачија решења у домену социјалне заштите старих пољопривредника.

---

<sup>11</sup> Више о томе Б. Мијатовић и други – Унапређење социо-економског положаја старих у Србији, Економски институт, Београд, 2004

Планирано унапређење информатичког система и реорганизација матичне евиденције осигураника, уз техничку помоћ Светске банке, требало би да допринесе унапређењу система у целини, али и да омогући лакшу контролу доприноса.