

Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji?

Jurij Bajec
Katarina Stanić *

Nejasnoće vezane za uzroke rastućeg deficita u penzionom sistemu Srbije čine da njegova teška situacija izgleda još gore. U ovoj analizi precizno se razgraničavaju tekući faktori sa prihodne i rashodne strane od onih koji su nasleđeni iz prošlosti i čiji će efekat prestati da opterećuje sistem u doglednoj budućnosti. Takvo razumevanje preduslov je za donošenje validnih preporuka za reformu penzionog sistema u Srbiji.

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 društvenom 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) zaposlenih¹. 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.

* Zahvaljujemo se na pomoći i komentarima Ivanu Mimiću (finansijskom direktoru PIO fonda zaposlenih), dr Gordani Matković i dr Kori Udovički.

1 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.

2. Osnovne karakteristike penzionog sistema u Srbiji

Pored tipičnih problema sa kojima se susreću svi PAYG sistemi² u svetu (kao što su zrelost sistema i demografska kretanja), problemi u koje je penzioni sistem u Srbiji zapao velikim 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-ih³. Međutim, posmatrano po bilansu novčanog toka, sve do 2001. godine penzioni sistem, odnosno PIO fond zaposlenih, nije bio u gotovinskom deficitu iz tri razloga.

Prvo, izdaci Fonda su "smanjivani" neisplaćivanjem prava penzionerima⁴. 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"⁵. Povrh docnji, *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

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

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

4 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).

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

Tabela L3-1. Srbija: Parametri penzionog sistema (PIO fond zaposlenih), 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Demografija				
Zaposleni u pred., organiz. i kod preduzetika (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/Penzioneri 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	11.500,0	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 i NBS.

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 nominalno. 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 preceñjen.

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%.

promet, takse na duvan, takse na PTT i tako dalje, a ne direktno iz budžeta, te se deficit nije eksplicitno video⁶.

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 gotovinskog 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 formula⁷ koja rast penzija u podjednakoj meri indeksira sa rastom zarada i rastom troškova života.
- Starosna granica za penzijsanje pomeřena 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 veka⁸.
- 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.

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

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

8 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 L3-1.*), 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. godini⁹ - 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)¹⁰, 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, nedoprinosi smanjenju deficitu penzionog fonda. Naročito imajući u vidu činjenicu da je broj penzionera od 2002. god. stabilan, a da se broj zaposlenih nije dramatično smanjio¹¹. Odgovor na ovo pitanje treba potražiti u strukturi prihoda i rashoda PIO fonda zaposlenih.

U *Tabeli L3-2.* prikazana je dinamika strukture prihoda i rashoda PIO fonda zaposlenih za 2000 - 2004. godinu.

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*)¹² (Pogledati tekuće penzije u *Tabeli L3-2.*).

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 L3-3.*).

Narednih godina izdatak koji se odnosi na tekuće penzije ostao je na istom nivou (10,65% BDP-a u 2004. godini).¹³ 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.

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

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

11 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.

12 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.

13 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.

Tabela L3-2. Srbija: 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 za 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 pravima	0,21	0,24	0,33	0,57	0,36
Kompenzacija (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
od čega: Kompenzacija					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
DOCNJE ⁵⁾	-	1,57	0,29	0,35	0,38

Izvor: Fond PIO zaposlenih.

- 1) FZR – Fond za razvoj Republike Srbije.
- 2) Broj penzionera × 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.

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 penzionera povećana je sa 10,4% na 12,3%. Ovo je dovelo do **rasta izdataka za zdravstveno osiguranje penzionera** (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-a¹⁴.

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

14 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.

Tabela L3-3. 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) ²⁾	-	0,56	0,12	-0,001
Prosečne penzije - redovnost isplate/inflacija ³⁾	-	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
od čega: Kompenzacija				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.

2) Doprinos rastu penzija koji se pridaje realnom rastu plata tj. indeksiranu švajcarskom formulom. Pokazuje za koliko bi izdaci za penzije u BDP-u porasli da je stvarno isplaćena penzija u prethodnoj godini bila osnov za indeksaciju.

3) Doprinos koji se pridaje redovnosti isplate penzija (svih 12 penzija isplaćeno) i smanjenju inflacije. Pomak koji postoji u isplati praktično predstavlja isplatu duga od 2,5 penzije iz prethodne godine (ali i nastanak novog duga od 2,5 penzije iz tekuće godine), i realno otplata duga se povećava kako se inflacija smanjuje.

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 zaposlenosti¹⁵. Moguća su dva objašnjenja koja ukazuju na dva potencijalna problema. Jedan je **neuplaćivanje doprinosa na masu zvanično isplaćenih plata** (*under collection*)¹⁶, a drugo je **neadekvatno statističko praćenje plata** i samim

tim njihovog rasta¹⁷.

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 (nagrada za pomoć i negu i telesno oštećenje, naknade iz invalidskog osiguranja i tako dalje)¹⁸. U Tabeli L3-4. data je ilustracija

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

16 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.

17 Po zakonu, statistika je obavezna da prati prosečno isplaćenu platu po zaposlenom u kadrovskoj evidenciji, a ne po zaposlenom koji je primio platu. Ova tema, kao i metodologija praćenja broja zaposlenih, nije u domenu ovoga rada i biće obrađena u studiji: „Makroekonomska struktura i prilagođavanje privrede Srbije: 2000-2004“, Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina.

18 Takođe, treba napomenuti da su penzioneri u potpunosti oslobođeni plaćanja poreza na dohodak. Za više detalja o komparativnoj analizi fiskalnog opterećenja

Tabela L3-4. Srbija: Deficit po osnovu penzija, više aspekata, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
	% u BDP-u				
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, doprinos za zdravstvenu zaštitu i ostali troškovi iz socijalnog osiguranja.

2) Bez kompenzacije Fonda za razvoj RS.

kako visina deficita varira u zavisnosti od “odluke” šta će se sve finansirati iz stope doprinosa za PIO.

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 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 “uštede” 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; odgovarajućom definicijom plata - na problem njihovog merjenja.

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.

REFERENCE:

1. Commission of the European communities: “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion”, January 2005.
2. Finansijski izveštaji PIO fonda zaposlenih.

plata i visine stopa doprinosa u Srbiji, pogledati J. Bajec i K. Stanić: „Ocena stanja penzionog sistema u Srbiji”, Bearing Point i Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005. godina, Aneks 3.

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.
11. World Bank: "Serbia and Montenegro Public Expenditure and Institutional Review", February 2003.