

ANALIZA INDEKSACIJE OPŠTEG BODA I BENEFICIRANOG RADNOG STAŽA

Centar za liberalno-demokratske studije,

Decembar 2011

SADRŽAJ

IDEO – ANALIZA INDEKSACIJE OPŠTEG BODA..... 3

1. Osnovni pojmovi i dileme	3
2. Komparativna iskustva	11
3. Analiza alternativnih scenarija indeksacija opšteg boda i penzija u Srbiji.....	22
4. Zaključak/preporuke.....	28

IIIDEO – BENEFICIRANI RADNI STAŽ..... 31

1. Osnovna pitanja beneficiranog staža	31
2. Komparativna iskustva	38
2.1. Hrvatska	38
2.2. Slovenija.....	43
2.3. Iskustva nekoliko razvijenih zemalja.....	47
3. Beneficirane penzije u Srbiji	51
3.1. Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po opštim propisima i po“članu 42.“	53
3.1.1 Istorijat razvoja beneficiranih penzija	53
3.1.2 Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po opštim propisima	56
3.1.2.1 Grupe poslova	56
3.1.2.2 Postupak utvrđivanja i revizije radnih mesta.....	58
3.1.2.3 Doprinosi i starosna granica - pregled po promenama zakona	58
3.1.3 Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po članu 42.	61
3.1.3.1 Zakonska regulativa i postupak utvrđivanja radnih mesta	61
3.1.3.2 Uslovi i obračun penzije	63
3.1.4 Broj i struktura penzionera	64
3.2. Beneficiranje vojnih penzija.....	66
3.2.1 Uvod.....	66
3.2.2 Osnove srpskog vojnog penzijskog osiguranja	67
3.2.3 Važeća rešenja	68
3.2.4 Beneficiran penzijski staž.....	70
3.2.5 Ocena.....	71
3.2.6 Penzioneri i finansiranje	73
3.2.7 Integracija vojnog sa opštim penzijskim sistemom	74
3.3. Interne stope prinosa	77
4. Preporuke	80

I DEO – ANALIZA INDEKSACIJE OPŠTEG BODA

1. Osnovni pojmovi i dileme

Pre analize opšteg boda i efekata različitih indeksacija na adekvatnost i finansijsku održivost penzija u Srbiji, potrebno je podsetiti se i pojasniti osnovne pojmove vezane za ovu temu.

Osnovni ciljevi penzijske politike su obezbeđenje adekvatnih i finansijski održivih penzija. Penzijski sistem se smatra *adekvatnim* ukoliko obezbeđuje prihod u starosti koji je iznad linije siromaštva (*obezbeđenje apsolutnog životnog standarda*) ali i u skladu s onim što je pojedinac ranije zarađivao (*održanje relativnog životnog standarda*)¹.

Indikator koji se najčešće koristiti kao pokazatelj relativne adekvatnosti penzija je stopa zamene². Stopa zamene je odnos *prihoda nakon penzionisanja i prihoda pre penzionisanja*³. Ona se obično računa za hipotetičkog radnika koji je radio pun staž i to na nivou prosečnih primanja. Stopa zamene je pokazatelj adekvatnosti penzija u smislu održanja relativnog životnog standarda, i to u prvoj godini nakon odlaska u penziju.

Relativni penzijski nivo je indikator koji pokazuje odnos individualne penzijske naknade u odnosu na prosečnu zaradu. On se može koristiti kao indikator absolute adekvatnosti, ali i generalno kao pokazatelj relativnog položaja penzionera u odnosu na zaposlene.

Održanje relativnog životnog standarda u starosti se obezbeđuje putem komponente penzijskog sistema koja obezbeđuje povezanost visine penzije sa ranijim primanjima⁴. U današnje vreme ova komponenta postoji kao obavezana u skoro svim zemljama OECD-a, sem na Novom Zelandu i u Irskoj. Ona je najčešće organizovana kao penzijsko osiguranje u sklopu javnog sistema zasnovanog na tekućem finansiranju, što je slučaj i u Srbiji. Samo nekoliko zemalja, i to onih sa Beveridž tradicijom, ovu komponentu je organizovalo kao neki oblik obaveznog ili kvazi-obaveznog sistema koji se finansira po principu fundiranja - Australija, Danska i Holandija. Švedska i Švajcarska se jednim delom oslanjaju na fundirane penzije, tzv. strukovne penzijske planove⁵.

Kada govorimo o državnom sistemu zasnovanom na tekućem finansiranju, ova komponenta se **može organizovati na 3 načina**: kao *tradicionalna unapred definisana penzijska naknada*, kao *unapred definisana naknada koja se određuje putem bodovne formule* ili kao *penzijska naknada koja se određuje putem obračunski definisanog doprinosa (NDC)*.

Kod tradicionalnog sistema unapred definisane naknade visina penzijske naknade zavisi od obračunske (akrualne) stope po godini staža; od broja godina staža tokom kojih se doprinos uplaćivao; i od individualnih zarada – obračunski period i način revalorizacije.

¹HOLZMAN, R. And HINZ, R. (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century - An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank.

² Za detalje vidi Stanić, K. (2008). Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti - merenje i međunarodna poređenja. *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, 75-89.

³ Prihod pre penzionisanja može biti prosečna životna zarada revalorizovana inflacijom i realnim rastom zarada ili poslednja zarada. U slučaju radnika koji je ceo staž zarađivao na istom nivou (na primer uvek na nivou proseka), bez oscilacija tokom karijere, stopa zamene računata na oba ova načina je ista.

⁴ Na engleskom *earnings-related*

⁵ Na engleskom *occupational schemes*

Obračunska (akrualna) stopa je stopa po kojoj zaposleni zarađuje penziju za svaku godinu radnog staža. Kada se obračunska stopa pomnoži sa godinama radnog staža dobije se bruto stopa zamene⁶.

Obračunski period je period tokom kojeg se uzima u obzir visina zarada prilikom računanja penzijskog osnova. Sve do druge polovine 90ih godina 20. veka, većina sistema je obračun penzija zasnivala na zaradama za ograničeni deo radnog veka, obično ili za period kada su zarade najviše (najbolje godine) ili za određen broj poslednjih godina radnog staža. Ovakav obračun penzija - na ograničenom broju najboljih ili poslednjih godina - može da bude regresivan, jer su ljudi čije su zarade u poslednjim ili najboljim godinama u značajnoj meri veće od njihovog ukupnog proseka za ceo radni vek, najčešće oni sa visokim zaradama, odnosno oni čija je karijera išla uzlaznom putanjom.⁷ Iz ovih razloga, penzijske reforme poslednjih godina podrazumevaju produžetak broja godina koje se uzimaju u obzir prilikom obračuna visine penzijskog osnova. *Danas većina zemalja ima reformisani sistem, tako da ili već primenjuju obračun zasnovan na proseku za ceo radni vek, ili su, sa postepenim povećavanjem broja godina koje se uzimaju u obzir, na putu ka tome.*

Revalorizacija je procedura putem koje se ranije zarade usklađuju sa trenutkom odlaska u penziju tako da uzmu u obzir promene u cenama (inflaciju) ili u životnom standardu (realni rast zarada)⁸. Politika valorizacije dobila je na značaju kada se pojavio trend produživanja obračunskog perioda. Kada je obračunski period definisan kao period od nekoliko godina pre odlaska u penziju, valorizacija nema toliko značaja. Međutim, ako se uzima u obzir prosečna zarada u toku celog radnog veka, valorizacija postaje sve važnija.

Svaka revalorizacija koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade znači nižu stopu zamene u odnosu na ono što bi se očekivalo na osnovu visine akrualne stope i godina staža. U kojoj meri će biti niža zavisi od formule valorizacije tj. u kojoj meri se rast zarade uzima u obzir, ako se uopšte uzima, i od brzine realnog rasta zarade – što je realni rast zarade brži, to su stope zamene niže i obrnuto.

Prema **bodovnom sistemu**, penzijska naknada se određuje kao proizvod sume godišnjih ličnih bodova i opšteg boda. Godišnji lični bod reflektuje radnu istoriju pojedinca – dobija se tako što se zarada osiguranika za svaku kalendarsku godinu stavi u odnos sa prosečnom godišnjom zaradom u državi za istu kalendarsku godinu.

Opšti bod je ekvivalentan proizvodu akrualne stope iz tradicionalnog sistema i prosečne zarade. Konkretno kada je Srbija u pitanju, opšti bod od 605 dinara u 2010. u odnosu na bruto zaradu od 47.450 dinara ekvivalentan je akrualnoj stopi od 1,27%⁹

Ono što je revalorizacija prethodnih zarada u tradicionalnom sistemu je indeksacija opšteg boda u bodovnom sistemu. Međutim, *indeksacija opšteg boda koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade znači konstantan pad stope zamene iz godine u godinu.*

Kod metoda **obračunski definisanog doprinosa (NDC)**, svaki zaposleni poseduje sopstveni račun na kome se beleže njegovi doprinosi kojima se pripisuje neka fiktivna kamata¹⁰. Po odlasku u penziju

⁶ Ovo samo ukoliko se prethodne zarade u potpunosti valorizuju, o čemu će još biti govora. Ukoliko se zarade valorizuju samo rastom cena, onda je stopa zamene niža.

⁷ European Commission (2010), Interim EPC-SPC Joint Report on pensions, Brussels, strana. 16

⁸ OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, strana 56

⁹ Upravo varijanta bodovne formule koju možemo naći u Litvaniji i Bugarskoj nema opšti bod već u formuli pored ličnih koeficijenata koristi akrualnu stopu i prosečnu zaradu u republici umesto opšteg boda.

¹⁰ Ovo je samo knjigovodstvena evidencija, tj. nije realni novac u vlasništvu zaposlenog budući da se odmah troši na finansiranje postojećih penzija, te odatle dolazi naziv fiktivni (eng. notional). Kako je kamatna stopa na doprinose

ukupna akumulirana sredstva se dele anuitetnim faktorom koji predstavlja prosečnu dužinu očekivanog životnog veka u trenutku penzionisanja.

Kada uporedimo formule za tradicionalni sistem unapred definisanih penzija, bodovni sistem i obračunski definisan doprinos, možemo videti da su oni u suštini veoma slični. Naravno, postoje i određene razlike.

Glavna razlika između NDC i sistema unapred definisane naknade (tradicionalne i bodovne) je u tome što penzija u NDC sistemu zavisi od visine stope doprinosa i eventualnih promena te stope, kao i od očekivanog trajanja života. Na primer, ukoliko bi se deficit tekućeg sistema finansiranja nadoknađivao povećanjem stope doprinosa, to bi automatski dovelo do povećanja rashoda za penzije u budućnosti. Takođe, penzijska naknada koja se određuje putem obračunski definisanog doprinosa (NDC) automatski zavisi od očekivanog trajanja života u godinama penzionisanja (anuitetni faktor). Međutim, taj efekat se može ugraditi i u sisteme sa unapred definisanom penzijskom naknom putem penala za rano penzionisanje tj. penzionisanje pre starosne granice, bonuse za penzionisanje nakon njenog dostizanja, kao i automatskim pomeranjem starosne granice sa pomeranjem očekivanog trajanja života.

Osnovna razlika između tradicionalnog sistema unapred definisane naknade i bodovne formule je što se kod bodovne formule valorizacija prethodnih zarada vrši za sve pojedince odjednom – putem indeksacije opšteg boda, dok se u tradicionalnom sistemu unapred definisane naknade revalorizacija prethodnih zarada vrši za svakog budućeg korisnika pojedinačno. U tom smislu je bodovna formula nešto jednostavnija za obračun.

Pored toga, **bodovni sistem je aktuarski transparentniji od tradicionalnog DB.** Kada valorizacija/indeksacija ne uzima u potpunosti u obzir realni rast zarada, efekti na penzijska primanja neće biti jednaki u tradicionalnom i u bodovnom sistemu.

U *Tabela I-1* prikazan je primer valorizacije prethodnih zarada i indeksacije opšteg boda isključivo cenama, u poređenju sa revalorizacijom/indeksacijom zaradama.

Tabela I-1 Tradicionalni vs. bodovni sistem – stopa zamene pri različitim valorizacijama

Valorizacija/indeksacija opšteg boda	Zaradama	Cenama
Ujednačena karijera (na nivou proseka)		
Bodovni sistem	71.3	32.9
Tradicionalni	71.3	49.7
Razlika tradicionalni/bodovni	..	51%
Uzlazna karijera (dva puta više od proseka u drugoj polovini)		
Bodovni sistem	53.5	24.7
Tradicionalni	53.5	39.7
Razlika tradicionalni/bodovni	..	61%

Parametri:

Obračunska stopa/ekvivalentan opšti bod

1.80%

Obračunski period

40 godina

Napomena: Stopa zamene je definisana kao odnos prve penzije i poslednje plate

IZVOR: obračun autora

takođe fiktivna tj. ne ostvaruje se prinos na finansijskom tržištu, otuda i alternativni naziv *nefinansijski sistem definisanih doprinosa (non-financial defined contribution)*.

Kao hipotetički primer uzet je obračunski period od 40 godina i akrealna stopa od 1,8% i tome ekvivalentan iznos opšteg boda. Kada se valorizacija ili indeksacija opšteg boda vrši rastom zarada, iznos penzijske naknade i samim tim visina stope zamene su iste u oba sistema. Međutim, razlike nastaju kada valorizacija/indeksacija ne uzima u potpunosti u obzir rast zarada. Tako u slučaju karijere koja je bila ujednačena i radnik je stalno zarađivao na nivou proseka, penzija u tradicionalnom sistemu je 51% veća nego u bodovnom. U slučaju uzlazne karijere, na primer radnik koji je zarađivao prvih 20 godina na nivou proseka a potom narednih 20 godina duplo više od proseka, stopa zamene tj. penzija bi bila čak 61% viša u tradicionalnom sistemu.

Bodovna formula je, dakle, osetljivija na indeksaciju opšteg boda cenama nego što je to slučaj sa valorizacijom prošlih zarada u tradicionalnom sistemu. ***Kada se valorizacija ne vrši prema realnom rastu zarade, tradicionalni sistem manje obezvređuje penziju od bodovne formule, i naklonjeniji je onima sa uzlaznom karijerom***¹¹.

Još jedna razlika je u tome što ***revalorizacija koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade prouzrokuje nižu stopu zamene u odnosu na ono što bi se očekivalo na osnovu visine akrealne stope i godina staža, dok indeksacija opšteg boda koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade znači konstantan pad stope zamene iz godine u godinu.***

Indeksacija penzija podrazumeva usklađivanje tj. podizanje iznosa penzija tokom perioda penzionisanja, za razliku od valorizacije koja obuhvata period pre penzionisanja.¹² Ukoliko ne bi bilo indeksacije penzija, vremenom bi se u zavisnosti od visine inflacije, kupovna moć penzionera smanjivala. Kada se penzije indeksiraju samo cenama, kupovna moć se održava na nepromenjenom nivou, ali životni standard penzionera vremenom zaostaje za životnim standardom zaposlenih. Da bi životni standard penzionera pratio životni standard zaposlenih potrebno je indeksiranje penzija zaradama.

Potrebno je nešto reći i o samim ***agregatima koji se mogu koristiti za valorizaciju i indeksaciju penzija***. Za valorizaciju prethodnih zarada (indeksacija opšteg boda) uobičajen agregat je prosečan rast zarada, pre svega imajući u vidu nastojanje da se ostvari cilj adekvatnosti naknada, odnosno vezivanje penzijskih prihoda za prethodne zarade. Međutim, imajući u vidu potrebu finansijske stabilnosti, neke zemlje (posebno one sa NDC sistemima) su uvele sumu zarada ili tzv. faktor stabilnosti i automatsko balansiranje, kao što je slučaj u Nemačkoj i Švedskoj.

Ono što, međutim, može da predstavlja problem sa ovakvim agregatima, posebno sumom zarada kada su u pitanju zemlje sa visokom stopom nezaposlenosti kao što je Srbija, je potencijalno povećanje zaposlenosti. Na primer, ukoliko dodje do većeg rasta zaposlenosti u situaciji kada prosečna zarada ne raste, postavlja se pitanje da li i zašto bi se opšti bod i/ili penzije indeksirale rastom sume zarada tačnije rastom zaposlenosti? Slična je situacija i sa rastom BDP-a, koji takođe može da odrazi samo rast zaposlenosti, a da i ne dođe do rasta prosečne zarade. Pored toga, rast BDP-a nužno ne dovodi i do rasta doprinosa.

Kada je Srbija u pitanju, BDP kao agregat nosi sa sobom još problema. Pre svega, to su statistički podaci. Podaci o BDP-u nisu ažurni i zvaničan podatak iz Republičkog zavoda za statistiku se obično čeka više od godinu dana, a u međuvremenu se koriste procene. Takođe, metodologija praćenja BDP-

¹¹ Za matematičko objašnjenje zašto to toga dolazi vidi Stanić, K. (2010). *Penzijski sistem u Srbiji - dizajn, karakteristike i preporuke*. Beograd: CLDS i USAID, strana 22. i 23.

¹² WHITEHOUSE, E. (2006b). "New indicators of 30 OECD countries' pension systems" *The Journal of Pensions Economics and Finance*. 5 (3), 275–298

a još uvek nije usavršena, te dolazi do promena u načinu obračuna BDP-a, što može da iskomplikuje indeksaciju.

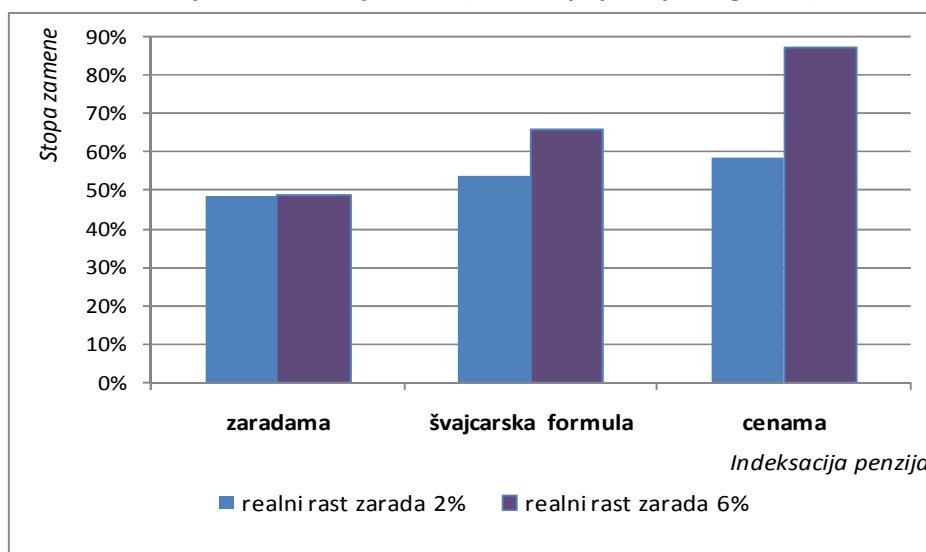
Korišćenje BDP-a za indeksaciju na konceptijskom nivou može imati smisla, posebno u razmišljanjima o daljoj budućnosti, ali samo ukoliko su prihodi za finansiranje penzija direktno vezani za npr. PDV ili nekim drugi opšti porez.

Usled neophodnih ušteda u penzijskim sistemima širom sveta, sve više sistema se opredeljuje za indeksaciju penzija samo cenama. S druge strane, da bi se stopa zamene održala na određenom nivou, neophodno je da se revalorizacija/indeksacija opšteg boda vrši rastom zarada. Stoga su sve češće situacije **različite valorizacije prethodnih zarada i indeksacije penzija**.

Zapravo, u okviru datog finansijskog ograničenja, pitanje indeksacije penzija se praktično svodi na pitanje da li želimo niže startne penzije i njihov rast u skladu sa rastom životnog standarda, ili više startne penzije sa manjim ili bez realnog rasta tokom godina u penziji. „Svaka zemlja sebi može da priušti indeksaciju zaradama, ali to znači nižu penziju u trenutku penzionisanja“ nego što bi ona bila kada bi se indeksirala samo cenama¹³.

Grafikon I-1 prikazuje različite kombinacije visine stope zamene pri penzionisanju i indeksacije penzija koje isto koštaju (za prosečnu dužinu korišćenja penzije od 19 godina koliko otprilike iznosi u razvijenim OECD zemljama¹⁴).

Grafikon I-1 Različite visine stopa zamene i načina indeksacija penzija za koje su troškovi jednaki (korišćenje penzije 19 godina)



Izvor: Kalkulacija autora na osnovu Whitehouse (2009) grafikon na strani 26

Pri realnom rastu zarada od 2% godišnje i prosečnom korišćenju penzije od 19 godina, prva penzija na nivou od 49% prethodne zarade (stopa zamene) koja se potom indeksira zaradama, ili prva penzija na nivou od 58.9% prethodne zarade koja se potom indeksira cenama isto koštaju tj. obezbeđuju pojedincu ista (nediskontovana) ukupna primanja tokom života.

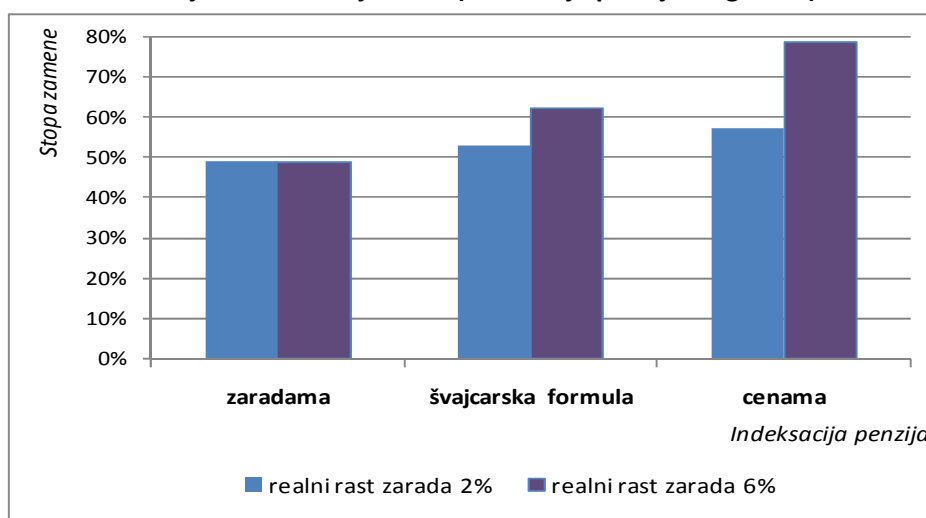
¹³ Whitehouse, E. R. (2009), "Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 77, OECD Publishing.

¹⁴ Whitehouse (2009) Grafik na strani 26 ukazuje na dužinu korišćenja od 19 godina, kao i Tabele 8. i 9. u Stanić (2010).

Za više stope realnog rasta zarada ove kombinacije se značajno menjaju – na primer, za slučaj realnog rasta zarada od 6% godišnje, potrebna je daleko viša prva penzija (na nivou od preko 87.1% poslednje zarade) koja bi se potom indeksirala samo cenama da bi obezbedila isti ukupan (nediskontovani) životni prihod penzioneru kao penzija na nivou 49% poslednje zarada koja bi se potom penzija indeksirala realnim rastom zaradama.

Za kraće korišćenje penzija (16 godina, što je procena proseka korišćenja u zemaljama u tranziciji¹⁵) potrebne su nešto niže prve penzije koje bi se indeksirale samo cenama da bi pojedinac imao isti prihod (ili penzijski sistem isti trošak) u poređenju sa indeksiranjem penzija zaradama (*Grafikon I-2*).

Grafikon I-2 Različite visine stopa zamene i načina indeksacija penzija za koje su troškovi jednaki (korišćenje penzije 16 godina)



Izvor: Kalkulacija autora na osnovu Whitehouse (2009) grafikon na strani 26

Dakle, sa aspekta rashoda penzijskog sistema, različite kombinacije prikazane na *Grafikonima I-1 i I-2* su neutralne. Međutim, ako posmatramo sa aspekta pojedinačnog životnog ciklusa i ujednačavanja potrošnje, postoji razlika.

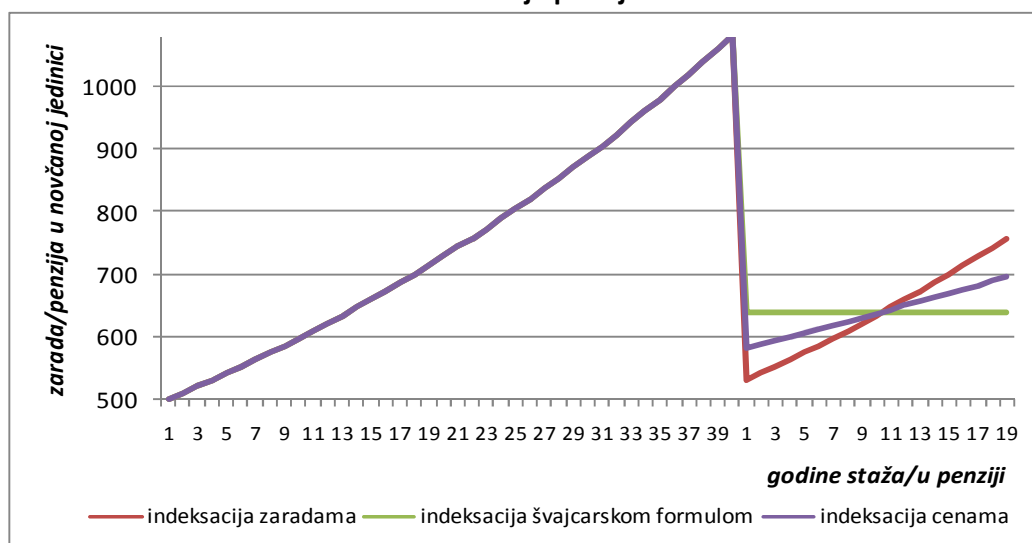
Ako bi se uštede pravile na stopi zamene, pojedinačni penzioneri bi osetili veći pad prihoda u trenutku odlaska u penziju, ali bi se kasnije njegov/njen životni standard poboljšavao u skladu sa ostatkom stanovništva. Kada se smanjenje troškova obezbeđuje samo putem indeksacije penzija sa cenama uz višu početnu penziju, pojedinac se u tom slučaju suočava sa manjim padom prihoda u trenutku penzionisanja, ali životni standard ostaje na istom nivou tokom čitavog perioda penzionisanja (

Grafikon I-3)¹⁶.

¹⁵ i Tabele 8. i 9. u Stanić (2010).

¹⁶ Ovo sve naravno važi za slučaj postojanja realnog rasta zarada, što je uobičajen slučaj, ali postoje i situacije kada je inflacija viša od nominalnog rasta zarada (na primer Srbija 90-tih)

Grafikon I-3 Životni ciklus hipotetičkog radnika pri različitim kombinacijama stope zamene i indeksacije penzija



IZVOR: kalkulacija autora na osnovu Grafikona I-1
 NAPOMENA: Konstantan realni rast zarada od 2%

Sa aspekta ujednačavanja potrošnje pojedinca, indeksacija penzija cenam uz višu stopu zamene deluje adekvatnije. Pored toga, vremenska preferencija novca ide u prilog ovoj alternativni.

Takođe, odluka o kombinaciji stope zamene i načina indeksacije u mnogome zavisi od samog načina potrošnje u starosti. U načelu, mlađi penzioneri imaju više mogućnosti i želje za potrošnjom. U ekonomskom žargonu, marginalna korisnost od prihoda opada sa godinama života. Ekonomska literatura pokazuje da potrošnja opada sa godinama, ali nije jasno šta je razlog – izbor ili manji prihodi.¹⁷

S druge strane, troškovi za lečenje i dugotrajnu negu rastu sa godinama života. Da li će njihov trošak da snosi pojedinac ili država naravno zavisi od modela države blagostanja i nivoa razvoja zemlje.

Dakle, pod pretpostavkom da zdravstveni i troškovi dugotrajne nege ne idu na teret korisnika, viša stopa zamene u trenutku odlaska u penziju bez daljeg realnog realnog povećanja penzije deluje kao bolje rešenje u odnosu na veći inicijalni pad prihoda uz kasnije realno povećanje.

Međutim, **različite formule valorizacije i indeksacije penzija mogu stvoriti velike razlike između novih i starih penzionera istog profesionalnog profila.**

Na primer, da se u Srbiji umesto „švajcarske formule“ od 2003. godine primenjivala indeksacija opšteg boda sa rastom zarada, a indeksacija penzija samo sa rastom cena, penzioner koji se pensionisao te godine bi u roku od 5 godina (2008. godine) imao penziju u iznosu od samo 63% penzije koju bi primio novi penzioner sa identičnom radnom istorijom. U apsolutnim iznosima ova razlika bila bi posebno visoka za lica koja su tokom radnog veka zarađivala značajno iznad proseka. Na primer, neko ko je tokom čitavog životao zarađivao tri puta više od proseka i pensionisao se 2003.

¹⁷ Whitehouse, E. R. (2009), "Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 77, OECD Publishing.

godine, u 2008. godini bi primao penziju koja je 28.631 dinara niža od penzije koju bi dobio novi penzioner sa istom radnom istorijom, koji se penzionisao te godine¹⁸.

Što je veći realni rast zarada, ove razlike su veće. U *Tabela I-2* ilustrovane su razlike koje nastaju između novih i starih penzionera prema 3 različita scenarija realnog rasta zarada. Primer je prikazan za hipotetičkog radnika koji je ceo radni vek (40 godina staža) zarađivao na nivou proseka i otišao u penziju 2011. u poređenju sa radnicima istog profila koji odlaze u penziju svake naredne godine. Vidimo da u slučaju visokog realnog rasta zarada od 6% godišnje ove razlike postaju izuzetno velike - na primer, penzioner koji se penzionisano 2011. godine za 4 godina (u 2015.) primao bi samo 79% penzije koju dobio novi penzioner istog profila. U absolutnom iznosu razlika iznosi blizu 7.000 dinara, a ona je naravno daleko veća za profile penzionera koji su zarađivali iznad proseka. S druge strane, pri niskom realnom rastu zarada od 2% godišnje ove razlike su značajno manje.

Tabela I-2 Penzije u dinarima – hipotetički slučaj (indeksacija opšteg boda sa zaradama, i indeksacija penzija sa cenama), konstante cene iz 2011

	2011	2012	2013	2014	2015
Scenario 1. realni rast zarada 6%					
Novi penzioner	25,760	27,306	28,944	30,681	32,521
Penzioner iz 2011	25,760	25,760	25,760	25,760	25,760
penzija starog/novog	100%	94%	89%	84%	79%
Scenario 2. realni rast zarada 4%					
Novi penzioner	25,760	26,790	27,862	28,976	30,136
Penzioner iz 2011	25,760	25,760	25,760	25,760	25,760
penzija starog/novog	100%	96%	92%	89%	85%
Scenario 3. realni rast zarada 2%					
Novi penzioner	25,760	26,275	26,801	27,337	27,883
Penzioner iz 2011	25,760	25,760	25,760	25,760	25,760
penzija starog/novog	100%	98%	96%	94%	92%

NAPOMENA: Penzioner sa prosečnim primanjima u toku radnog veka (koeficijent 1) i 40 godina radnog staža

Kada realni rast zarada nije izuzetno visok, kreće se na primer oko 1-2% realno godišnje, što i jeste čest slučaju u razvijenim zemljama, razlike između novih i starih penzionera nisu toliko velike i samim tim su društveno prihvatljive. Međutim, u zemljama u tranziciji, u kojima su nivoi penzija u startu dosta niski, a potencijalni rast standarda visok, ne bi bilo fer isključiti penzionere iz koristi koju donosi privredni rast. To je razlog zbog kog tranzicione države tipično uzimaju u obzir i neki iznos rasta realnih zarada (a ne samo inflaciju) prilikom indeksacije penzije, o čemu će biti reči u narednom poglavlju.

Dakle, kada posmatramo sa šireg ekonomskog i društvenog aspekta, onda valorizacija/indeksacija opšteg boda zaradama u kombinaciji sa indeksacijom penzija samo cenama može u pojedinim uslovima da stvara velike razlike i samim tim probleme. U takvim situacijama alternativa je pravljenje ušteda i na valorizaciji (tačnije stopi zamene) i na indeksaciji.

Stanić, K. (2010). *Penzijski sistem u Srbiji - dizajn, karakteristike i preporuke*. Beograd: CLDS i USAID i Stanić, K. (2008). Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti - merenje i međunarodna poređenja. *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, 75-89.

Treba još samo napomenuti da izbor kombinacije stope zamene i indeksacije penzija ne znači isto što i obezbeđenje jednakosti između starih i novih penzionera. Jednakost valorizacije/indeksacije opšteg i indeksacije penzija obezbeđuju jednakost između novih i starih penzionera, s tim što se kod tradicionalne formule stopa zamene i pri valorizaciji manjoj od zarada stopa zamene može fiksirati na nekom željenom nivou, dok kod bodovne formule svaka indeksacija opšteg boda koja ne uzima u obzir u potpunosti realni rast zarada konstantno spušta iz godine u godinu stopu zamene.

Kombinacija stope zamene (valorizacije uz akruelnu stopu) i indeksacije penzije je dakle prilično kompleksno i izuzetno važno pitanje, posebno kod zemalja u tranziciji sa niskim penzijama i visokim realnim rastom zarada. Pri rešavanju ovog problema treba imati u vidu sledeće a) procenu preferencija potrošnje tokom godina u penziji; b) apsolutni iznos prve penzije; c) visinu realnog rasta zarada u zemlji i shodno tome socio-ekonomski aspekt.

2. Komparativna iskustva

Pri poređenju načina valorizacije prošlih zarada nekoliko stvari treba imati u vidu. Prvo, **metod valorizacije treba posmatrati u kombinaciji sa dužinom obračunskog perioda** – što je duži obračunski period to valorizacija koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarada više smanjuje stopu zamene u odnosu na očekivanu penziju imajući u vidu visinu akrualne stope.

Drugo, iz prethodnog odeljka smo videli da indeksacija opšteg boda i valorizacija nisu potpuno ista stvar. Kod bodovne formule indeksacija opšteg boda samo cenama, ili bilo kojom formulom koja u potpunosti ne uzima u obzir rast zarada, znači značajnije smanjenje penzije u većoj meri nego što je to slučaj kod tradicionalnog sistema. Ovaj efekat je još upadljiviji kod lica čija karijera je išla uzlaznom putanjom. Dakle, kada se valorizacija ne vrši prema realnom rastu zarade, tradicionalni sistem manje obezvređuje penziju i naklonjeniji je onima sa uzlaznom karijerom¹⁹. Stoga **način indeksacija opšteg boda i valorizaciju prethodnih zarada u tradicionalnom sistemu nisu uporedivi**.

Još preciznije, revalorizacija koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade praktično znači nešto nižu akrualnu stopu nego što ona nominalno iznosi, dok indeksacija opšteg boda ispod realnog rasta zarada znači konstantan pad stope zamene iz godine u godinu.

Imajući ovo u vidu, **adekvatno poređenje metoda valorizacije bi podrazumevalo istovremeno poređenje i obračunskog perioda, akruelne stope, kao i vrste sistema unapred definisane naknade**. Sve ovo se suštinski **svodi na poređenje visine stope zamene**, obzirom da svi napred pobrojani parametri utiču na istu.

Stoga ćemo pre komparativne analize metoda valorizacije pogledati iznose očekivanih stopa zamene za razvijene OECD zemlje kao i 10 zemalja Centralno-istočne Evrope koje su naknadno pristupile EU (

Tabela I-3). U pitanju su stope zamene koje se mogu očekivati za one koji sada ulaze na tržište rada na osnovu postojećih, bilo već usvojenih ili planiranih za usvajanje, zakonskih rešenja.

¹⁹ Za matematičko objašnjenje zašto to toga dolazi vidi Stanić (2010) strana 22. i 23.

Očekivane stope zamene (oko 2050. godine) iz obaveznog sistema se za evropske zemlje kreću oko 60% prethodne bruto zarade, odnosno 75% neto zarade²⁰.

Tabela I-3 Očekivane bruto i neto stope zamene, razvijene OECD zemlje, EU-10 i Hrvatska

	Bruto stopa zamene iz obaveznog (državnog) sistema			Neto stopa zamene iz obaveznog (državnog) sistema		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Australija	73.3 (37.8)	47.3 (11.8)	38.6 (3.2)	82.5 (42.6)	58.9 (14.8)	47.0 (3.9)
Kanada	61.2	38.9	25.9	70.9	50.4	35.0
Japan	47.9	34.5	30.0	52.7	39.7	34.9
Novi Zeland	77.5	38.7	25.8	78.9	41.1	29.0
Norveška	63.4 (57.7)	53.1 (46)	41.7 (34.2)	72.8 (66.2)	60.3 (52.3)	49.2 (40.4)
Švajcarska	65.2 (52.3)	57.9 (34.5)	40.9 (23.7)	78.6 (63.2)	64.1 (38.2)	46.2 (26.8)
SAD	51.7	39.4	35.3	61.0	47.3	44.1
Prosek	62.89 (55.2)	44.2 (34.8)	34.0 (25.5)	71.0 (62.2)	51.9 (40.5)	40.7 (30.6)
EU-15						
Austrija	76.6	76.6	72.3	91.3	89.9	84.6
Belgija	60.1	42.0	32.7	74.9	52.1	42.5
Danska	120.6 (64.7)	79.7 (28.9)	66.1 (17)	131.9 (70.8)	89.8 (32.6)	80.7 (20.8)
Finska	66.4	57.8	57.8	72.0	65.2	64.4
Francuska	55.9	49.1	41.3	69.4	60.4	53.1
Nemačka	42.0	42.0	42.0	54.8	56.0	55.6
Grčka	95.7	95.7	95.7	113.6	111.2	106.8
Irska	57.9	29.0	19.3	60.8	31.3	22.5
Italija	64.5	64.5	64.5	72.0	71.7	71.8
Luksemburg	97.9	87.4	83.8	103.1	94.0	90.9
Holandija	93 (58.4)	88.1 (29.2)	86.5 (19.5)	104.4 (65.6)	99.8 (33.1)	96.4 (21.7)
Portugalija	63.3	53.9	53.1	73.4	69.2	70.5
Španija	81.2	81.2	81.2	82.3	84.9	85.4
Švedska	68.3 (45.6)	53.8 (31.1)	68.7 (22.8)	67.0 (44.7)	53.6 (31.0)	72.6 (24.1)
Velika Britanija	53.8	31.9	22.6	62.0	37.4	26.8
Prosek	73.1 (65.6)	62.2 (53.3)	59.2 (48.4)	82.2 (74.1)	76.6 (67.7)	69.7 (58.7)
EU-10 i Hrvatska						
Bugarska	49.7	49.7	49.7	67.1	75.2	74.0
Češka	80.2	50.2	37.4	93.5	62.2	47.0
Estonija	60.2 (37.7)	48 (25.5)	44 (21.4)	73.4 (46.0)	58.3 (31.0)	51.3 (25.1)
Mađarska	75.8 (44.4)	75.8 (44.4)	75.8 (44.4)	96.3 (56.4)	106.0 (62.1)	103.2 (60.5)
Letonija	63.6	58.2	58.2	89.2	81.8	76.7
Litvanija	69.9	53.4	47.8	81.7	71.3	67.2
Poljska	59 (28.7)	59 (28.7)	59 (28.7)	68.1 (33.2)	68.2 (33.2)	68.2 (33.2)
Rumunija	72.9 (45)	72.9 (45)	72.9 (45)
Slovačka	57.5 (26)	57.5 (26)	57.5 (26)	68.2 (30.8)	74.5 (33.6)	76.7 (34.6)
Slovenija	64.3	62.4	62.4	82.5	85.4	86.2
Hrvatska	47.3	38.4	35.4	66.7	61.6	59.7
Prosek	63.7 (50.6)	56.9 (43.8)	54.5 (41.5)	78.7 (64.5)	74.4 (59.5)	71.0 (56.0)

Izvor: OECD, Pension at Glance 2011; Pension Panorama (2006) za Bugarsku, Letoniju i Litvaniju; Holzmann (2009) za Rumuniju

NAPOMENA: Za one koji su počeli da rade u 2008. godini sa 20 godina starosti do standardne starosne granice

Što se samog metoda valorizacije tiče, **najčešća praksa je da se zarada iz prethodnih godina valorizuje u skladu sa rastom prosečne zarade** (Tabela I-4). Od razvijenih OECD zemalja samo Belgija, Francuska i Španija revalorizuju zarade u skladu sa inflacijom, dok Portugalija samo u maloj meri uzima u obzir realni rast zarada. Međutim, treba napomenuti da je u Španiji obračunski period samo

²⁰ U Pension at Glance, kao izvoru koji koristimo za očekivane stope zamene, u izdanju iz 2011. godine stopa zamene je računata za hipotetičkog radnika koji počeo da radi sa 20 godina sve do starosne granice, što znači da su stope računate u proseku za 45 godina staža.

poslednjih 15 godina, a akrualna stopa je vrlo visoka (3%) tako da i pored valorizacije samo cenama stopa zamene je na izuzento visokom nivou. Što se tiče Francuske, obračunski period je nešto duži - poslednjih 25 godina staža - a akruelna stopa je takođe relativno visoka (1,75%), pa je stopa zamene i dalje na nivou proseka. Od ove tri zemlje koje prethodne zarade valorizuju sa cenama samo u Belgiji u obračunski period ulazi ceo radni vek, a ni akruelna stopa nije dovoljno visoka da to kompenzuje, pa je stopa zamene relativno niska – oko 50% neto.

Sve ostale zemlje sa tradicionalnom formulom koriste realni rast zarada kao stopu revalorizacije, uključujući i Finsku koja uzima u obzir 80% realnog rasta zarada. Zemlje sa NDC sistemom najčešće koriste neku vrstu ekonomskog agregata kao internu stopu prinosa – na primer rast doprinosa, rast BDP-a ili, kao što je slučaj u Švedskoj, rast prosečne zarade koji se koriguje automatskim mehanizmom za uspostavljanje ravnoteže u sistemu. Ovaj mehanizam je konstruisan tako da se u slučaju da imovina penzijskog sistema padne ispod nivoa obaveza i indeksacija se smanjuje za taj odnos (imovina/obaveze)²¹. Pored toga, u Švedskom NDC sistemu se pri obračunu prve penzije akumuliranim sredstvima unapred pripisuje stopa prinosa od 1,6% koja se očekuje tokom godina u penziji, a koja se kasnije odbija pri indeksaciji penzija.

Slično kao u Švedskoj, u Nemačkoj se opšti bod indeksira *faktorom održivosti (stabilizacije)*. U pitanju je indeksacija rastom zarada koja se koriguje za promenu odnosa između broja osiguranika i broja penzionera.

Što se tiče indeksacije penzija situacija je prilično šarolika. Kada su penzijski sistemi prvi put uspostavljeni, tek nekoliko zemalja je imalo formalna pravila indeksacije. Međutim, period visoke inflacije tokom 70ih godina 20. veka primorao je mnoge zemlje da počnu da usklađuju penzije i uvedu formalna pravila indeksacije. Nakon toga - tokom 80ih - mnoge zemlje su prešle na indeksaciju sa zaradama, ali su se 90ih u cilju smanjenja troškova vratile na indeksaciju sa cenama.²²

Danas **skoro polovina razvijenih OECD zemalja indeksira penzije isključivo cenama, a ostale zemlje penzije indeksiraju ili realnim rastom zarada (sa ili bez korektivnog faktora stabilnosti), ili kombinacijom rasta cena i zarada, dok je u nekim zemljama indeksacija penzija diskreciona (Grafikon I-4).**

Tako na primer, osam razvijenih zemalja - Kanada, SAD, UK, Japan, Francuska, Španija i Italija indeksiraju penzije samo rastom cena.²³ Pri tome je Italija uvela redistributivan element u indeksaciju penzija, tako što se samo niske penzije indeksiraju u potpunosti rastom cena, srednje sa 90% rasta cena, a visoke penzije (preko 5 prosečnih) se indeksiraju sa 75% rasta cena (Tabela I-4)²⁴.

Luksemburg i Holandija vrše indeksaciju realnim rastom zarada - Luksemburg redovno indeksira penzije rastom cene, a svake druge godine uzima u obzir i rast zarada, dok se u Holandiji još uvek preko 60% penzijskih planova redovno indeksira realnim rastom zarada²⁵.

²¹ Imovina se sastoji od tzv. bafer fondova (suficit koji postoji od samog osnivanja švedskog penzijskog sistema) i imovine od doprinosa koja se procenjuje putem prilično komplikovane formule koja uzima u obzir demografska, ekonomska i druga kretanja.

²² WHITEHOUSE, E. (2006b). Whitehouse, *Pension Panorama*, World Bank, 2007, s.6

²³ Francuska indeksira penzije radnika privatnog sektora rastom cena, dok su penzije radnika javnog sektora generalno povoljnije

²⁴ Ovo je samo jedan manji redistributivan element u penzijskom sistemu Italije. U celini, sistem je NDC i time zasnovan na aktuarskim principima. Generalno, o redistributivnim elementima ne treba da se sudi odvojeno već u kontekstu celine sistema (penzijska formula, veza između maksimalnih penzija i osnovica i slično).

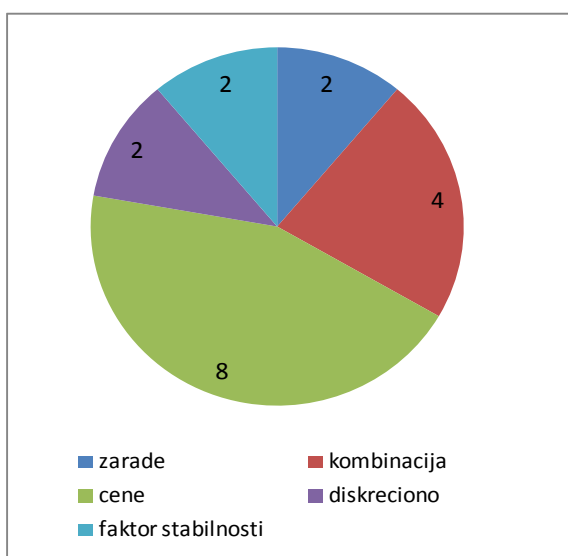
²⁵ MISSOC (2011) i Pension at Glance(2011).

Švajcarska i Finska penzije indeksiraju kombinacijom rasta realnih zarada i troškova života. Švajcarska usklađuje penzije podjednako uzimajući u obzir i rast realnih zarada i inflaciju, pa je ovakva formula i dobila naziv „švajcarska“ formula. Finska uzima u obzir samo 20% realnog rasta zarada, dok Norveška indeksira penzije rastom zarada, ali uz fiksno umanjenje od 0.75%.

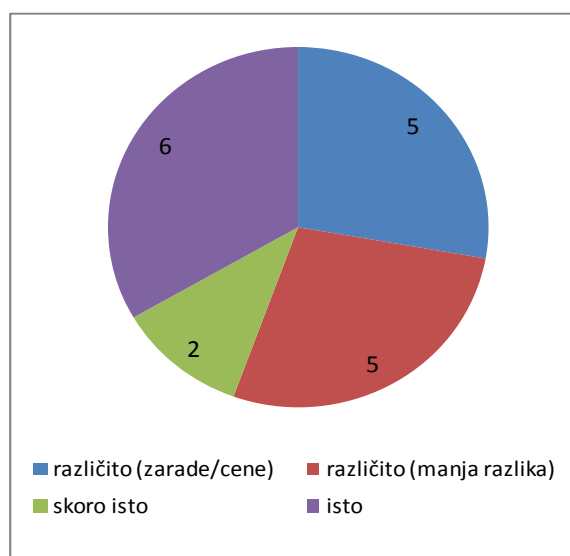
Portugalija je uvela prilično komplikovanu formulu za indeksaciju penzija koja zavisi od rasta BDP-a, ali u sebi sadrži i redistributivni element – što je viša penzija niža je stopa indeksacije i što je viši rast BDP-a to će više biti zastupljen u formuli. Konkretno, ukoliko je realni rast BDP-a manji od 2%, penzije do određenog nivoa se indeksiraju samo za rast inflacije, a više penzije se indeksiraju formulom koja ne obuhvata u potpunosti rast cena. Ako je rast između 2 i 3% onda se niže penzije indeksiraju i sa 20% rasta BDP, a više penzije samo rastom cena; itd²⁶.

Švedska i Nemačka penzije indeksiraju zaradama, ali uz korektivni mehanizam koji obezbeđuje finansijsku stabilnost. Pored toga, Švedska pri indeksaciji penzija oduzima stopu prinosa od 1.6% koja se unapred pripisuje pri obračunu prve penzije. U Austriji i Grčkoj usklađivanje penzija se vrši diskreciono (Tabela I-4²⁷).

Grafikon I-4 Načini indeksacije penzija u razvijenim OECD zemljama



Grafikon I-5 Različita rešenja valorizacije i indeksacije penzija u razvijenim OECD zemljama



Što se tiče **kombinacije metoda valorizacije i indeksacije penzije, situacija je takođe prilično raznolika** (Grafikon I-5). Neke zemlje potpuno različito valorizuju prethodne zarade od indeksiranja penzija, neke koriste kombinacije u formulu i na taj način umanjuju razlike, dok određen broj zemalja koristi istu formulu za valorizaciju i indeksaciju.

U više od polovine razvijenih OECD zemalja metod valorizacije prethodnih zarada i indeksacija penzija su različiti. Međutim, u samo 5 zemalja u pitanju su potpuno različiti agregati. U Kanadi, UK, SAD i Japanu valorizacija se vrši realnim rastom zarada, a indeksacija penzija rastom troškova života, dok je u Italiji interna stopa prinosa u NDC sistemu realni rast BDP-a nasuprot indeksacije penzija inflacijom.

²⁶ Cuhna, V., Paulo, A., Pereira, N.S. and Reis, H. THE REFORM OF THE PORTUGUESE PUBLIC EMPLOYEES' PENSION SYSTEM: REASONS AND RESULTS (nema datuma)

²⁷ U Grčkoj je zapravo usklađivanje vezano za "politiku prihoda određenu od strane Vlade" (MISSOC, jul 2011):

U Švedskoj je način obračuna i indeksacije penzija specifičan. Prva godišnja penzija se obračunava tako što se akumulirani kapital na ličnom računu podeli sa anuitetnim faktorom, koji je zasnovan na očekivanom trajanju života u godini penzionisanja, ali umanjen za realnu stopu prinosa od 1,6% koja se za dužinu očekivanog trajanja života unapred pripisuje akumuliranim sredstvima. Ovo je ekvivalentno uvećanju stope prinosa pri akumulaciji. Međutim, penzije u isplati se indeksiraju rastom prosečne zarade umanjene za tu stopu prinosa od 1,6% koja je korišćena pri obračunu penzije. Dakle razlika između stope prinosa (ekvivalentno valorizaciji) i indeksacije penzija je nešto veća od 1.6%.

U ostalim zemljama koje imaju različitu valorizaciju od indeksacije u pitanju su manje razlike. Tako, na primer, Švajcarska usklađuje penzije podjednako uzimajući u obzir i rast realnih zarada i inflaciju, dok valorizaciju vrši realnim rastom zarada. Finska koristi kombinaciju realnog rasta zarada i inflacije i u formuli za valorizaciju i u formuli za indeksaciju penzija - za valorizaciju više uvažava realni rast zarada (80%) a kod indeksacije inflaciju, dok rast zarada ulazi sa samo 20%. Austrija i Grčka penzije indeksiraju diskreciono, dok se valorizacija vrši realnim rastom zarada.

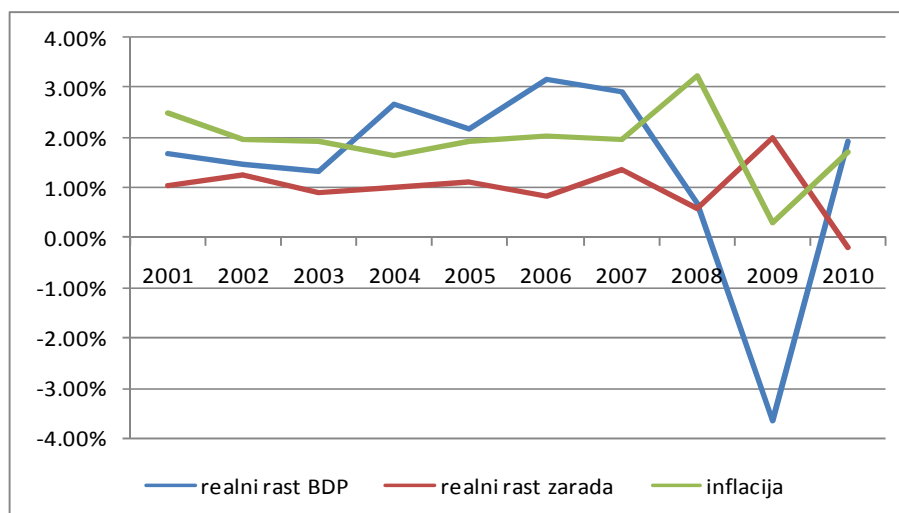
U drugoj polovini razvijenih OECD zemalja metodi valorizacije i indeksaciji su ili potpuno ili skoro isti. Španija, Francuska i Belgija i valorizuju prethodne zarade i indeksiraju penzije isključivo inflacijom. Portugalija pravi malu razliku između valorizacije i indeksacije, tako što pri valorizaciji uzima u obzir realni rast zarada samo sa 25% koji maksimalno može da iznosi 0,5%. Luksemburg i Holandija koriste realni rast zarada i za valorizaciju i indeksaciju, dok Nemačka primenjuje „faktor stabilnosti“ i za indeksaciju opšteg boda i penzija.

Dakle **i pored mogućih razlika koje mogu nastati između novih i starih penzionera** (o čemu je bilo reči u prethodnom delu), **nije neuobičajeno da razvijene zemlje OECD-a primenjuju potpuno različite agregate za valorizaciju i indeksiranje - kao što je realan rast zarada vs. inflacija.**

Moguća su sledeća objašnjenja. U razvijenim zemljama OECD-a stopa realnog rasta zarada često nije previsoka – prosečno se kreće oko 1% realnog rasta (

Grafikon I-6), te stoga i razlike koje nastaju između starih i novih penzionera nisu dramatično velike i uočljive su tek na dugi rok. .

Grafikon I-6 Realni rast zarada, BDP-a i inflacija u razvijenim zemljama OECD-a, neponderisani prosek



IZVOR: OECD zarade i inflacija; World Bank World Development Indicators, International Financial Statistics of the IMF za BDP

Drugo, argument za potpuno različitu valorizaciju i indeksiranje prikazan je u prethodnom odeljku (

Grafikon I-3). Ako bi se uštede pravile odabirom formule koja kombinuje zarade i cene, kako za valorizaciju tako i za indeksaciju penzija, pojedinačni penzioneri bi osetili značajan pad prihoda u trenutku odlaska u penziju, dok bi se kasnije njegov/njen životni standard poboljšavao. Kada se uštede prave isključivo na indeksaciji penzija, pojedinac se u tom slučaju suočava sa manjim padom prihoda u trenutku penzionisanja, ali životni standard ostaje na istom nivou tokom čitavog perioda penzionisanja. Sa aspekta pojedinačnog životnog ciklusa i ujednačavanja potrošnje, ovo može biti prihvatljivija opcija.

Upravo je ovo bilo obrazloženje i prilikom dizajniranja švedskog NDC sistema. U švedskom NDC sistemu godišnja penzija se obračunava tako što se akumulirani kapital na ličnom računu podeli sa anuitetnim faktorom. Anuitetni faktor je, po običaju, zasnovan na očekivanom trajanju života u godini penzionisanja, ali je u Švedskoj on još i korigovan za realnu stopu prinosa od 1,6%. Na taj način obračunata inicijalna penzija pri penzionisanju je viša nego što bi bila da očekivana stopa prinosa nije uračunata. Potom se penzije indeksiraju rastom prosečne zarade umanjene za tu stopu prinosa od 1,6% koja korišćena pri obračunu penzije. Na taj način se praktično penzije podižu pri obračunu, a umanjuju u toku penzije. „Razlog za to je obezbeđenje relativno visoke početne penzije, umesto visoke penzije na kraju životnog veka. Alternativa bi bila rastuća penzija koja startuje sa nižeg nivoa“²⁸. Ova procedura je konzistentna sa pretpostavkom da ljudi više cene novac sada nego u budućnosti tj. sa pozitivnom vremenskom preferencijom²⁹.

Gledajući samo potrošnju na individualnom nivou, ovo se čini boljim rešenjem, iako ono naravno zavisi od mnogih faktora kao što su brzine realnog rasta zarada, dužina korišćenja penzije, visine stopa zamene, vremenske preferencije.³⁰

Međutim, kada se životni standard penzionera uporedi sa ostatkom stanovništva, penzioner je u zaostatku. Ovo verovatno ima negativne implikacije u razvijenim državama, ali ne u tolikoj meri pošto su im **početne penzije relativno visoke, rast standarda ukupne populacije sporiji, a realne stopa rasta zarada male**, tako da razlike koje nastaju između penzionera i radnika ne moraju da budu toliko velike.

Na kraju, možemo primetiti da su zemlje koje koriste potpuno različite agregate pri indeksaciji i valorizaciji uglavnom zemlje sa Beveridž tradicijom.

²⁸ Könberg, B., Palmer, E. and Sunden, A (2005) The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present, Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Ed. by Holzmann, R and Palmer, E. The World Bank, Washington DC

²⁹ Palmer, E. (2000), "The Swedish pension reform model: framework and issues", *Social Protection Discussion Papers 23086*, The World Bank.

³⁰ Za konkretne kombinacije stopa zamene, indeksacije, realnog rasta zarada i dužine korišćenja penzije vidi Grafike I-1 i I-2.

Tabela I-4 Valorizacija prethodnih zarada i indeksacija penzija u razvijenim OECD zemljama

	Zemlja	Plan	Valorizacija	Indeksacija (2011)
	Kanada	tradicionalna DB	zarade	cene
	Japan	tradicionalna DB	zarade	cene
	Norveška	NDC	zarade	zarade - 0.75%
	Švajcarska	tradicionalna DB	zarade (fiksiran iznos)	50% cene 50% zarade ^{a)}
	SAD	tradicionalna DB	zarade ^{b)}	cene
EU-15	Austrija	tradicionalna DB	ide ka zaradama ^{c)}	diskreciono
	Belgija	tradicionalna DB	cene	cene
	Finska	tradicionalna DB	80% zarade -20% cene	20% zarade-80% cene (socijalna penzija samo cenama)
	Francuska	CNAV (osnovni plan za radnike u privatnom	cene	cene (jednom godišnje)
	Nemačka	bodovni sistem	zarade (faktor stabilnosti ^{d)})	zarade (faktor stabilnosti ^{d)})
	Grčka	tradicionalna DB	državna dohodovna politika ^{e)}	diskreciono
	Italija	NDC	BDP	cene ^{f)}
	Luksemburg	tradicionalna DB	zarade	cene automatski (kad je inflacija > 2.5%) + zarade svake dve godine
	Holandija	occupational scheme - DB, uglavnom...	zarade	zaradama (oko 35% planova indeksira cenama,)
	Portugalija	tradicionalna DB	25%zarade-75%cene ^{g)}	cene/GDP ^{h)}
	Španija	tradicionalna DB	cene	cene (jednom godišnje)
	Švedska	NDC	zarade i automatski mehanizam	zarade - 1.6% (socijalna penzija sa cenama)
	Velika Britanija	tradicionalna DB-State second pension ⁱ⁾	zarade	cene

^{a)}svake dve godine, ako je inf veća od 4% onda vanredno)

^{b)} do 60 godina; potom se ne valorizuju zarade za period od 60 do 62; valorizacija sa cenama od 62 do 67

^{c)} kako se produžuje obračunski period

^{d)} rast zarada korigovan promenom odnosa zaposlenih i penzionera

^{e)} rast penzija javnog sektora

^{f)} niže penzije se indeksiraju za pun iznost inflacije, srednje sa 90% a visoke (preko 5 puta prosečna) sa 75% rasta cena

^{g)} maksimalno 0.5% iznad inflacije

^{h)} viša indeksacija za niže penzije; indeksacija zavisi od visine rasta BDP-a

ⁱ⁾ Penzija vezana za ranija primanja (earnings related) kao dopuna na osnovnu penziju. Mogućnost opt out-a iz državnog sistema u privatni

Izvor: Pension at Glance (2005-2011), MISSOC (Januar, 2011), ISSA

Kao i u razvijenim zemljama OECD-a, **skoro sve zemlje zemljama Centralno-Istočne evrope koje su pristupile EU (EU-10) - sem Rumunije i do nedavno Estonije – valorizuju prethodne zarade rastom životnog standarda tj. realnim rastom zarada.**

Estonija je do 2008. godine opšti bod indeksirala švajcarskom formulom koja umesto zarada uzima rast doprinosa na zarade, ali je usled potrebe za poboljšanjem adekvatnosti penzijskih naknada pred samu krizu usvojila izmene zakona kojima se indeksacija penzija i opšteg boda povećava sa Švajcarske formule na veći ponder za zarade – 80% i 20% cene.

U Rumuniji je indeksiranje vrednosti opšteg boda ad hoc. Tačnije, ono je vezano za inflaciju uz propisani minimum ispod koga vrednost boda ne može da se spusti. Međutim, taj minimum se često menjao, tako da je indeksacija opšteg boda u periodu 2006-2009 praktično bila viša nego rast zarada³¹.

Slovenija takođe ima specifičnu valorizaciju prethodnih zarada. Naima, valorizacija je nominalno rastom zarada, međutim postoje tzv. koeficijenti valorizacije koji praktično smanjuju valorizaciju na 80% rasta zarada i služe da izjednače razlike između novih i starih penzionera³².

Što se tiče indeksacije penzija, **do finansijske krize sve zemlje, sem Poljske, su pri indeksaciji penzija u određenoj meri uzimale u obzir i realni rast zarada.** Uglavnom je to bila „švajcarska formula“, u Češkoj sa nešto manjim ponderom za rast zarada od 33%, dok su Slovenija i Litvanija penzije indeksirale realnim rastom zarada (Tabela I-5). Litvanija je poput Italije i Portugalije, uvela određene redistributivne odlike u svoje penzijske sisteme preko progresivnih mehanizama indeksacije, kojima se višim stopama indeksiraju niže penzije i obrnuto³³. Slovenija i kod indeksacije penzija koristi korektivni faktor koji vodi računa o horizonatalnoj jednakosti – jednake penzije za stare i nove penzionere³⁴. Rumunija je penzije indeksirala isto kao vrednost opšteg boda. Poljska je sa 20% uzimala u obzir i rast zarada do 2005. godine, kada je indeksacija promenjena tako da se vrši isključivo cenama i to samo kada inflacija pređe 5%.

Dakle, **razlike između formule za valorizaciju/indeksaciju opšteg boda i indeksaciju penzija su bile manje nego u razvijenim zemljama OECD-a.** Ovo se može obrazložiti upravo većim realnim rastom zarada u zemljama u tranziciji (Grafikon I-7). Kao što smo mogli da vidimo u prethodnom odeljku, u zemljama sa visokim rastom zarada različiti metodi valorizacije i indeksacije penzija mogu da dovedu do velike nejednakosti između tzv. starih i novih penzionera.

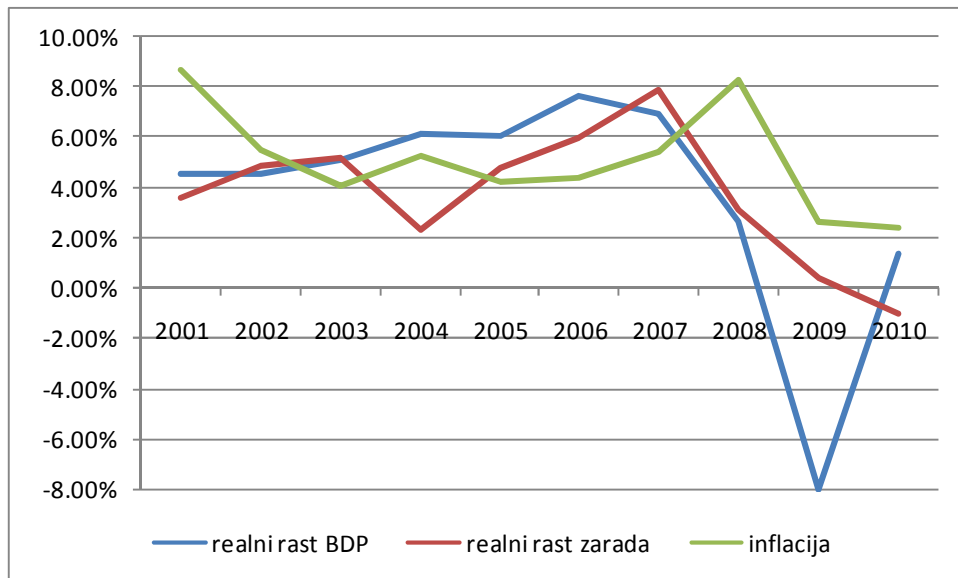
³¹ Holzmann (2009), fusnota 4

³² ASPIS (2010), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Slovenia; OECD (2011), Pension at Glance; OECD Economic Surveys: Slovenia 2009

³³ Ovo posebno čudi imajući u vidu da su Italija i Letonija zemlje koje su uvele NDC formulu kao najtransparentniju formulu kada je reč o povezanosti doprinosa i penzija

³⁴ Ibid.

Grafikon I-7 Realni rast zarada, BDP-a i inflacija u zemljama EU-10, neponderisani prosek



IZVOR: Zarade - OECD za Cesku, Poljsku, Madjarsku i Slovacku; za Sloveniju, Bugarsku i Balticke zemlje izracunato na osnovu podataka sa sajtova drzavnih statistickih, podaci za Rumuniju nedostupni, OECD za inflaciju, World Bank World Development Indicators, International Financial Statistics of the IMF za BDP

Međutim, **kao odgovor na finansijsku krizu u većini zemalja EU-10 došlo je do promena načina indeksacije penzija, ili privremeno ili za duže vreme.**

Mađarska je promenila indeksaciju penzija sa „švajcarske formule“ na varijantu švajcarske formule koja zavisi od visine rasta BDP-a, sa važenjem od 2010 (*Tabela I-5*). Takođe, pravo na 13-tu penziju je izmenjeno u 2009-toj, a u 2010. godini je u potpunosti ukinuto³⁵.

Estonija je, imajući u vidu visoku inflaciju i rast zarada u 2008. godini, trebalo da indeksira penzije u 2009-toj godini sa 13,8%. Međutim, usled jake ekonomske krize određene promene u formuli su bile neminovne, pa je u martu 2009. godine usvojena odredba po kojoj država ima pravo na nižu indeksaciju od one propisane formulom u slučaju projektovanog negativnog rasta BDP-a, ili ako je projektovani deficit penzijskog sistema veći od 1% BDP-a. Kao rezultat te odredbe, penzije su u aprilu mesecu indeksirane samo sa 5% umesto sa 13,8%³⁶.

U Rumuniji je, kao što je već pomenuto, do početka krize realan rast vrednosti boda i samih penzija bio viši od rasta zarada, jer je 2008. godine usvojen član po kome vrednost opšteg boda ne može da iznosi manje od 45% bruto zarade. Međutim, ta odredba već u 2010. nije mogla da se sprovede, te je indeksacija boda i penzija obustavljena do daljnjeg³⁷. Od januara 2012. godine planirana je indeksacija „švajcarskom formulom“³⁸.

U Letoniji su penzije zamrznute od 2009. godine i usvojene su izmene zakona po kojima će se od 2011. godine penzije umesto dva puta, usklađivati jedanput godišnje i to isključivo rastom cena³⁹.

³⁵ OECD (2011), *Pension at Glance* i WB (2009), *Pensions in Crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note*

³⁶ ASPIS (2010), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Estonia

³⁷ MISSOC database; ASPIS(2010), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Romania

³⁸ ASPIS (2011), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Romania

³⁹ MISSOC database; ASPIS(2010), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Letonia

U Litvaniji je 2009. godine nastao veliki deficit u sistemu, pa su penzije smanjenje u 2010. Smanjenje penzija je progresivno, tako što je povećana osnovna penzija, a dopunski deo koji zavisi od visine zarade je smanjen⁴⁰. Penzije su smanjene u proseku 5% - između 3,3 i 12,4% u zavisnosti od visine penzije⁴¹.

Slovenija je i početkom 2009. indeksirala penzije po uobičajenoj proceduri, u skladu sa postojećem zakonskim rešenjem, ali je odmah nakon toga predloženo zamrzavanje penzija. Međutim i bez ove mere penzije ne bi dalje rasle, jer nije bilo rasta zarada⁴². Slovenija je krajem 2010. godine usvojila izmene zakona po kome će se indeksacija penzija u buduće vršiti formulom koja sa 70% uzima u obzir rast zarada, a sa 30% rast cena⁴³.

⁴⁰ ASPIS (2010), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Lithuania

⁴¹ WB (2009), *Pensions in Crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note*

⁴² ASPIS (2010), Annual National Report: Pensions, Health and Long-term Care: Slovenia

⁴³ Annual Report of the Fiscal Council (2011). *Fiscal policy assesment for Slovenia 2010-2012*. Government of Republic of Slovenia.

Tabela I-5 Valorizacija i indeksacija penzija u EU-10 i Hrvatska

Zemlja	Plan	Valorizacija	Indeksacija	
			pre krize	stanje u 2011
Bugarska	Varijanta bodovne formule	zarade	50% zarade - 50% cene	zamrznute u 2010/2011
Češka	Tradicionalan DB	zarade	33%zarade-67%cene (dodatno usklađivanje ako je inflacija veća od 5%)	
Estonija	Bodovna formula	20 cene-80% doprinosi ^{a)}	20%cene-80%doprinosi ^{a)}	Od 1.03.2009. - indeksacija može biti niža ako je projektovani BDP rast negativan ili deficit penzijskog sistema viši od 1% BDP-a.
Mađarska	Tradicionalan DB	zarade	50%zarada-50%cenama	Rast BDP<3% cenama; rast BDP 3-4% indeksacija 80%cene-20%zarade; rast BDP 4-5% indeksacija 60%cene-40%zarade; rast BDP > 5% indeksacija 50%cene 50%zarade
Letonija	NDC	suma zarada	50%zarada-50%cenama ^{b)}	zamrznute od 2009; od 2011 cenama
Litvanija	Varijanta bodovne formule (dodatak na osnovu penziju) ^{c)}	zarade	zarade	U 2010 penzije snižene (progresivno između 3.3% -12.4% - u proseku 5%)
Poljska	NDC	suma zarada	cenama kada je inflacija viša od 5% ^{d)}	
Rumunija	Bodovna formula	ad hoc ^{e)}	kao indeksacija opšteg boda	Zamrzavanje 2010/11
Slovačka	Bodovna formula	zarade	50%zarade-50%cene	
Slovenija	Tradicionalan DB	zarade ^{f)}	zarade ^{f)}	70%zarade-30%cene
Hrvatska	Bodovna formula	50%zarada-50%cenama	50%zarada-50%cenama	

^{a)} do 1.4.2008 Švajcarskom formulom (50-50%)

^{b)} penzije do 3 proseka se indeksiraju švajcarskom formulom, između 3 i 5 prosečnih penzija samo cenama, a penzije više od 5 prosečnih se ne indeksiraju

^{c)} Penzija se sastoji od osnovne penzije (delimično vezane za godine staza) + dodatak na staž + dodatak penzija iz osiguranja

^{d)} do 2005 indeksacija je bila 20%zarade-80%cene

^{e)} U 2006 opšti bod nije mogao da padne ispod 30% bruto zarade a maksimalno je mogao da iznosi 50%;

^{f)} Uz korekciju

Izvor: Pension at Glance (2005-2011), MISSOC (Januar, 2011), ISSA, Pension Panorama (2006); ASPIS izveštaji; WB Pension in Crises (2009)

3. Analiza alternativnih scenarija indeksacija opšteg boda i penzija u Srbiji

U narednom delu analiziramo nekoliko alternativnih hipotetičkih scenarija indeksacije opšteg boda i penzija za narednih 10 godina. Osnovni cilj ove projekcije je da se pokažu finansijski i socijalni efekti različitih varijanti indeksacije. Iako i makroekonomsko okruženje utiče na efekte politike indeksacije penzija, makroekonomske projekcije prevazilaze domen ovog projekta te su preuzete iz Studije „Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011-2020“.

Projekcije su rađene samo za starosne penzije iz osiguranja zaposlenih, na osnovu pretpostavki detaljno objašnjenih u *Boksu 1*. Pretpostavljena stopa realnog rasta BDP-a u periodu 2013-2020. iznosi prosečno godišnje malo više od 6% (što je pretpostavka post-kriznog modela rasta) a zarada malo više od 5%.

BOKS1 – PRETPOSTAVKE PROJEKCIJE

Makroekonomske pretpostavke

Pretpostavke o rastu BDP-a i cena su za 2011/12 preuzete su od Ministarstva finansija. Za period 2013-2020 projekcije su preuzete iz Post-kriznog modela rasta (osnovni scenario). Za zarade je pretpostavljeno da rastu realno jedan procentni poen sporije od realnog rasta BDP-a.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Realni rast BDP	2.0	3.0	5.5	5.7	5.8	6.1	6.2	6.8	6.8	6.9
Rast cena	7.9	3.5	4.5	4.0	3.5	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Realni rast zarada	0.0	2.0	4.5	4.7	4.8	5.1	5.2	5.8	5.8	5.9
Neto zarada	37,500	39,563	43,123	46,875	50,765	54,877	59,377	64,603	70,288	76,543
Bruto zarada	52,000	54,860	59,797	65,000	70,395	76,097	82,337	89,582	97,466	106,140

Pretpostavke modela

BROJ PENZIONERA

Projekcija broja penzionera bazira se na projekciji stanovništva Republičkog zavoda za statistiku⁴⁴. Polazi se od stanja sa kraja 2010. godine na koje se za svaku godinu dodaju novi penzioneri i oduzimaju penzioneri koji su umrli. S tim u vezi napravljene su pretpostavke o mortalitetu penzionera i projekcija broja novih penzionera. Projekcije su rađene samo za starosne penzije iz osiguranja zaposlenih.

Mortalitet- Mortalitet je računat na osnovu podataka iz PIO fonda (OS-7). Iako postoji sumnja u kvalitet podataka, korelacija između mortaliteta na osnovu podataka fonda i mortaliteta ukupnog stanovništva na osnovu podataka RZS je vrlo visoka (oko 95%). Kako je mortalitet penzionera do 80 godina, izračunat na osnovu podataka PIO fonda, niži nego što bi bio slučaj sa ukupnom populacijom, izabran je ovaj mortalitet u smislu konzervativnije projekcije, da broj penzionera ne bi bio potcenjen. Međutim, mortalitet je konstantan, dakle nije uzeto u obzir eventualno produžavanje očekivanog trajanja života.

Novi penzioneri -Usled nedostatka istorijskih podataka sa tržišta rada, polazimo od pretpostavke da u narednih 10 godina neće biti promena u pokrivenosti penzijama generacija koje ulaze u penzijski sistem⁴⁵.

Za projekciju novih penzionera korišćena su učešća novih penzionera u kohortama 53-67, dobijenih na osnovu podataka PIO fonda (OS-6) u periodu 2005-2010⁴⁶. Pri tome su uzeta u obzir pomeranja minimalne

⁴⁴ Projekcije su preuzete od Ministarstva rada i socijalne politike, koje su Nenad Rakić i Dragomir Štetin prilagodili potrebama projekcija broja penzionera

⁴⁵ Iako se ova pretpostavka može osnovano osporiti, ona je zadovoljavajuća za potrebe ovog istraživanja. U cilju ambicioznijeg modeliranja projekcija broja penzionera u budućnosti potrebno je koristiti podatke sa tržišta rada iz prethodnih decenija, ili bar podatke popisa koji daju informacije o odnosu ruralnog/urbanog stanovništva, visinu zaposlenosti i slično.

starosne granice za penzionisanje "po stažu" i za beneficirani radni staž. Tako na primer, za kohorte 50-53 predviđena je mala pokrivenost novim penzionerima od 0.01 % za muškarce, obzirom da samo za grupu 12-18 važi minimalna granica 50.

Što se tiče pomeranja minimalne granice za penzionisanje "po stažu", pretpostavka je da će ono prvenstveno imati uticaj na penzionisanje žena, jer je verovatno mali broj muškaraca koji se inače i penzionisao po stažu pre 58 godine⁴⁷. Rezultat je relativno smanjenje novih penzionera žena u posmatranom periodu.

INDEKSACIJA -Radi jednostavnosti, pretpostavljeno je da se penzije i opšti bod indeksiraju jednom godišnje. U uslovima relativno niske inflacije, koju predviđa Post-krizni model rasta, ovo pojednostavljenje ne dovodi do značajne razlike u pogledu finansijskih efekata.

Prvo, **poredimo efekte postojećeg Zakona u odnosu na hipotetičko uvođenje „švajcarske formule“ koja u jednakim iznosima kombinuje realni rast zarada i cena od 2013. godine** (Tabela I-6 i

Tabela I-7). Oba scenarija na isti način indeksiraju i opšti bod i penzije.

Prema postojećem zakonskom rešenju (Izmene i dopune zakona PIO iz 2010.) predviđeno je usklađivanje dva puta godišnje (1. aprila i 1. oktobra) sa kretanjem potrošačkih cena u prethodnih šest meseci. U slučaju da bruto domaći proizvod u prethodnoj kalendarskoj godini realno poraste više od 4%, u aprilu će se penzije usklađivati i sa procentom koji predstavlja razliku između realne stope rasta bruto domaćeg proizvoda i stope od 4%. Ovakvo usklađivanje predviđeno je od oktobra 2012. godine, dok se u oktobru 2011. i aprilu 2012. godine penzije usklađuju u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta (pada) potrošačkih cena u prethodnih šest meseci i procenta koji predstavlja polovinu realne stope rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj kalendarskoj godini - nalik „švajcarskoj formuli“, ali sa BDP-om umesto zarada⁴⁸.

Za potrebe projekcija indeksacija se vrši jednom godišnje, pa se u *Scenariju 1* opšti bod i penzije u 2011. i 2012. usklađuju rastom cena i polovinom realnog rasta BDP-a, a od 2013. se indeksira sa rastom cena i razlikom između realnog rasta BDP-a i stope od 4%, što je prosečan realni rast u periodu 2013-2020 od oko 2%.

Tabela I-6 Scenario 1: Važeći Zakon

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rashodi za starosne penzije (%BDP)*</i>										
Novi penzioneri	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.32	0.30	0.28	0.26	0.24
Postojeći	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.16	5.04	4.90	4.75	4.60
Ukupno	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.48	5.34	5.18	5.01	4.84
<i>Stopa zamene (40 godina staža)</i>										
Bruto	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	46.3%	45.0%	44.0%	42.8%	41.7%
Neto	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	64.1%	62.4%	61.0%	59.4%	57.8%
<i>Iznosi penzija u din (prosečan penzioner)</i>	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,539	35,283	37,329	39,494	41,824
<i>Razlika između novih i starih penzionera</i>	<i>nema razlike</i>									

* iz osiguranja zaposlenih

⁴⁶ Podaci iz OS-6 i OS-7 nisu potpuno pouzdani. Ovo se vidi iz jednostavne provere - kada se ukupan broj penzionera sa kraja godine koriguje trajnim obustavama iz OS-7 i novim korisnicima iz OS-6. Tako na primer za muskarce korisnike starosne penzije uvek postoji razlika od oko 2-3 hiljade korisnika, a u 2008. godini ta razlika iznosi čak 8000 korisnika. U 2006,2007 i 2008 razlika je bila najočiglednija u starosnoj grupi od 64 godine, i iznosila je oko 2 hiljade korisnika. I pored toga, može se smatrati da greška nije značajna i da se učešća novih penzionera u starosnim grupama mogu smatrati pouzdanim.

⁴⁷ Pretpostavka je da je većina penzionera nije počela da radi pre 18-te godine.

⁴⁸ Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu fiksira ovako dogovoreno indeksiranje bar do 2015. godine, a najverovatnije i nakon toga - „sve dok učešće penzija u BDP ne dostigne 10%“ Службени гласник РС, број 73/10.

Tabela I-7 Scenario 2: 2011/2012 važeći Zakon, od 2013. Švajcarska formula i za indeksaciju opšteg boda i penzija

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rashodi za starosne penzije (%BDP)*</i>										
Novi penzioneri	0.39	0.40	0.39	0.37	0.36	0.33	0.31	0.29	0.27	0.25
Postojeći	5.52	5.52	5.49	5.43	5.37	5.28	5.17	5.04	4.89	4.74
Ukupno	5.91	5.92	5.87	5.80	5.73	5.61	5.49	5.33	5.16	4.98
<i>Stopa zamene (40 godina staža)</i>										
Bruto	50.3%	50.3%	50.4%	49.4%	48.3%	47.3%	46.2%	45.3%	44.1%	42.9%
Neto	69.9%	69.7%	69.8%	68.5%	67.0%	65.6%	64.1%	62.8%	61.1%	59.5%
<i>Iznosi penzija u din (prosečan penzioner)</i>	25,760	27,048	28,874	30,707	32,519	34,324	36,246	38,384	40,649	43,068
<i>Razlika između novih i starih penzionera</i>	<i>nema razlike</i>									

* iz osiguranja zaposlenih

Oba posmatrana scenaria – postojeći Zakon i „švajcarska formula“ - daju vrlo slične efekte, kako sa stanovišta finansijske održivosti (rashoda) tako i sa stanovišta adekvatnosti penzija (stopa zamene). U oba slučaja stopa zamene se smanjuje, ali i rashodi za penzije u BDP-u. Prema postojećem zakonskom rešenju u periodu od 10 godina rashodi za starosne penzije smanjili bi se za jedan procenti poen BDP-a, ali bi i neto stopa zamene pala ispod 60%. Švajcarska formula je nešto povoljnija za penzionere ali uz malo više rashode.

Međutim, treba imati u vidu da bi pri drugim markoekonomskim pretpostavkama efekti bili nešto drugačiji. Konkretno, ukoliko bi rast BDP-a bio 4% prosečno godišnje, sadašnji zakon davao iste efekte u pogledu smanjenja rashoda u BDP-u, ali bi bio malo nepovoljniji u pogledu adekvatnosti penzija tj. neto stope zamene. S druge strane, švajcarska formula bi bila prilično povoljnija za penzionere ali i „skuplja“.

U oba scenarija stopa zamene postepeno pada. Pri makro-pretpostavkama post-kriznog modela, u 2020-toj godini neto stopa zamene se u oba slučaja spušta ispod 60%, što znači da na rok duži od 10 godina oba ova scenarija vode ka penzijskom sistemu koji delimično napušta ostvarenje cilja održanja prihoda u starosti.

Ukoliko donosioci penzijske politike žele da javni penzijski sistem zadrži i cilj održanja prihoda u starosti, to bi u slučaju bodovne formule u nekom trenutku moralo da znači prelazak na indeksiranje opšteg boda zaradama.

Na primer, ukoliko smatramo da neto stopa zamene ne bi trebalo da se spusti ispod 65%, to znači da od 2016 godine opšti bod treba indeksirati rastom zarada. Kako sa aspekta finansijske održivosti sistema nije moguće da se na isti način indeksiraju i penzije, uštede bi mogle da se postignu indeksacijom naknada samo rastom cena.

Stoga analiziramo scenario po kome se **od 2016. godine ide na potpuno razdvajanje indeksacije opšteg boda zaradama a penzija samo rastom cena**, nalik na praksu nekih od razvijenih OECD zemalja (

Tabela I-8).

Prema ovom scenariju, rashodi za starosne penzije bili bi čak nešto niži u odnosu na postojeće zakonsko rešenje (za oko 0,4 procentna poena BDP-a u 2020-toj) dok bi se neto stopa zamene zadržala na nivou od 66%, što pokazuje da je najefikasniji način pravljenja ušteta zapravo na indeksaciji penzija.

Tabela I-8 Scenario 3: Važeći Zakon od 2011-2015, od 2016. realni rast zarada za indeksaciju opšteg boda a rast cena za indeksaciju penzija

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rashodi za starosne penzije (%BDP)*</i>										
Novi penzioneri	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Postojeci	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.06	4.85	4.62	4.40	4.19
Ukupno	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.39	5.17	4.92	4.69	4.47
<i>Stopa zamene (40 godina staža)</i>										
Bruto	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Neto	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Relativni penzijski nivo (neto)</i>										
Novi penzioneri	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Penzioner iz 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	59.9%	57.0%	54.0%	51.1%	48.3%
<i>Iznosi penzija u din (prosečan penzioner)</i>										
Novi penzioner	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Penzioner koji se penzionisao u 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	32,869	33,855	34,870	35,916	36,994
<i>Iznosi penzija u din (3 proseka)</i>										
Novi penzioner	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Penzioner koji se penzionisao u 2011	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	98,606	101,564	104,611	107,749	110,982
<i>Razlika između novih i starih penzionera</i>										
Za prosečnog (u din)						1,627	3,470	5,739	8,267	11,121
Za 3 proseka (u din)			nema razlike			4,882	10,410	17,217	24,800	33,364
Penzija postojećeg u odnosu na novog						95.3%	90.7%	85.9%	81.3%	76.9%

* iz osiguranja zaposlenih

Međutim, **pri pretpostavljenom realnom rastu zarada od 5% godišnje, ovakva kombinacija indeksiranja opšteg boda i penzija bi napravila jako velike razlike između starih i novih penzionera.** Nakon samo pet godina od razdvajanja indeksiranja, razlika u penziji između novog i postojećeg prosečnog penzionera iznosila bi oko 11 hijada dinara a za one koji su 3 puta iznad proseka preko 33 hiljade dinara⁴⁹. Ovu razliku ilustruje i indikator *neto relativni penzijski nivo (hipotetička penzija u odnosu na prosečnu zaradu)*⁵⁰ koji bi za novog penzionera u 2020. iznosio oko 63% dok bi za postojećeg, koji se penzionisao u 2011., iznosio samo 48% u 2020. Dakle, prema ovom scenariju u stvari samo novi penzioneri “učestvuju” u efektima rasta privrede.

Problem velikih razlika između postojećih i novih penzionera se delimično može umanjiti na dva načina. Prvi način je razdvajanje indeksacije opšteg boda i penzija, ali sa manjom razlikom u formulama. Konkretno, to bi značilo da indeksacija penzija bar u maloj meri uzme u obzir i realni rast zarada. S tim u vezi posmatramo scenario sličan prethodnom - **od 2016. godine ide se na razdvajanje indeksacije opšteg boda i penzija ali tako što se opšti bod indeksira realnim rastom zarada a penzije 75% rastom cena i 25% realnim rastom zarada (Tabela I-9).**

⁴⁹ Pod prosečnim penzionerom smatramo penzionera koji je čitav radni vek zarađivao na nivou proseka a 3 puta iznad proseka je pensioner koji je tokom radnog veka uvek zarađivao 3 puta više od prosečne zarade

⁵⁰ Za prosečnog penzionera stopa zamene i relativni penzijski nivo su isti, tačnije približno isti jer se za stopu zamene koristi zarada u prethodnom periodu, dok relativni penzijski nivo poredi penziju u odnosu na prosečnu zaradu tog perioda.

Tabela I-9 Scenario 4: Važeći Zakon od 2011-2015, od 2016. realni rast zarada za indeksaciju opšteg boda, a 75% rast cena-25%realni rast zarada za indeksaciju penzija

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rashodi za starosne penzije (%BDP)*</i>										
Novi penzioneri	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Postojeci	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.12	4.96	4.79	4.61	4.45
Ukupno	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.45	5.29	5.09	4.91	4.72
<i>Stopa zamene (40 godina staža)</i>										
Bruto	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Neto	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Relativni penzijski nivo (neto)</i>										
Novi penzioneri	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Penzioner iz 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	60.6%	58.5%	56.1%	53.9%	51.7%
<i>Iznosi penzija u din (prosečan penzioner)</i>										
Novi penzioner	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Penzioner koji se penzionisao u 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,275	34,706	36,251	37,864	39,558
<i>Iznosi penzija u din (3 proseka)</i>										
Novi penzioner	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Penzioner koji se penzionisao u 2011	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	99,826	104,119	108,752	113,592	118,675
<i>Razlika između novih i starih penzionera</i>										
Za prosečnog (u din)						1,221	2,618	4,359	6,319	8,557
Za 3 proseka (u din)			nema razlike			3,662	7,855	13,076	18,957	25,671
Penzija postojećeg u odnosu na novog						96.5%	93.0%	89.3%	85.7%	82.2%

* iz osiguranja zaposlenih

Međutim, pri pretpostavljenom realnom rastu zarada od oko 5% godišnje, ni ovakva formula za indeksiranje penzija nije dovoljno efikasna kada je u pitanju umanjeње razlike između postojećih i novih penzionera. Iz *Tabele I-9* vidimo da razlike ostaju prilično velike – nakon pet godina potpuno različitog indeksiranja, razlika u penziji između novog i postojećeg prosečnog penzionera iznosila bi oko 8,5 hiljada dinara a za one koji su 3 puta iznad proseka više od 25 hiljada dinara. Što se tiče efekta na rashode, indeksacija penzija koja u ovako maloj meri (25%) uzima u obzir realni rast zarada bi malo povećala rashode za starosne penzije, na primer u 2020. godini za 0,25 procentna poena BDP-a u odnosu na scenario 3.

Tabela I-10 Scenario 5: Važeći Zakon od 2011-2015, od 2016. realni rast zarada za indeksaciju opšteg boda, "švajcarska formula" za indeksaciju penzija

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rashodi za starosne penzije (%BDP)*</i>										
Novi penzioneri	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Postojeci	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.19	5.08	4.97	4.84	4.71
Ukupno	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.51	5.41	5.27	5.13	4.99
<i>Stopa zamene (40 godina staža)</i>										
Bruto	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Neto	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Relativni penzijski nivo (neto)</i>										
Novi penzioneri	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Penzioner iz 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	61.4%	59.9%	58.3%	56.8%	55.2%
<i>Iznosi penzija u din (prosečan penzioner)</i>										
Novi penzioner	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Penzioner koji se penzionisao u 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,682	35,569	37,667	39,889	42,263
<i>Iznosi penzija u din (3 proseka)</i>										
Novi penzioner	77,280	81,144	86,621	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Penzioner koji se penzionisao u 2011	77,280	81,144	86,621	91,559	96,411	101,762	107,461	113,801	120,515	127,686
<i>Razlika između novih i starih penzionera</i>										
Za prosečnog (u din)						814	1,756	2,942	4,294	5,852
Za 3 proseka (u din)			nema razlike			1,726	4,514	8,027	12,034	16,660
Penzija postojećeg u odnosu na novog										

* iz osiguranja zaposlenih

Ukoliko bi se pak išlo na *indeksaciju opšteg boda zaradama a penzija „švajcarskom formulom“*, *razlike između starih i novih penzionera su već prihvatljive, ali je naravno rashod za penzije veći (Tabela I-10).*

Drugi način je da se za indeksiranje penzija uvede „klauzula“ koja je slična rešenju u postojećem Zakonu, po kojoj se za slučaj da zarade realno rastu više od, na primer 2,5%, uzima se u obzir i rast zarada. Analiziramo scenario 6 po kome se penzije indeksiraju inflacijom, ali u slučaju realnog rasta zarada od više od 2,5%, penzije se indeksiraju i razlikom između realnog rasta zarada i stope od 2,5% (Tabela I-11Tabela I-9). Obzirom da smo pretpostavili realni rast zarada od nešto više od 5%, to znači da se penzije indeksiraju za malo više od 2,5% realno.

Tabela I-11 Scenario 6: Važeći Zakon od 2011-2015, od 2016. realni rast zarada za indeksaciju opšteg boda, a rast cena za indekaciju penzija uz klauzulu*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rashodi za starosne penzije (%BDP)*</i>										
Novi penzioneri	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Postojeci	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.19	5.09	4.99	4.88	4.77
Ukupno	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.52	5.41	5.30	5.17	5.05
<i>Stopa zamene (40 godina staža)</i>										
Bruto	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Neto	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Relativni penzijski nivo (neto)</i>										
Novi penzioneri	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Penzioner iz 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	61.4%	60.0%	58.6%	57.3%	55.9%
<i>Iznosi penzija u din (prosečan penzioner)</i>										
Novi penzioner	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Penzioner koji se pensionisao u 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,698	35,619	37,863	40,249	42,824
<i>Iznosi penzija u din (3 proseka)</i>										
Novi penzioner	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Penzioner koji se pensionisao u 2011	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	101,095	106,857	113,589	120,746	128,473
<i>Razlika između novih i starih penzionera</i>										
Za prosečnog (u din)						798	1,706	2,746	3,934	5,291
Za 3 proseka (u din)			nema razlike			2,393	5,117	8,239	11,803	15,873
Penzija postojećeg u odnosu na novog						97.7%	95.4%	93.2%	91.1%	89.0%

* iz osiguranja zaposlenih

* klauzula da u slučaju relano rasta zarada od preko 2,5% penzije se indeksiraju za rast potrošačkih cena i procentni poen realnog rasta zarada iznad 2,5%

Dakle, pri visokom realnom rastu zarada, kao što je slučaj u našoj projekciji, postojanje ovakve klauzule praktično znači realni rast penzija od oko 2,5%, što prilično povećava rashode za penzije u odnosu na *scenario 3* (skoro 0,6% BDP-a viši rashodi u 2020.), ali i značajno smanjuje razlike među penzionerima. Posle pet godina različitog indeksiranja opšteg boda i penzija, razlika između prosečnog novog i starog penzionera iznosi malo više od 5 hiljada dinara iz 2020., što se već može smatrati prihvatljivim. Razlika za one koji su 3 puta iznad proseka je blizu 16 hiljada dinara u 2020.

S druge strane, iako su rashodi viši nego u odnosu na *scenario 3*, prema kome se penzija indeksiraju samo sa inflacijom, oni se ipak tokom vremena smanjuju, pa je tako rashod za starosne penzije (iz osiguranja zaposlenih) u 2020. skoro ceo procenti poen BDP-a niži u odnosu na 2011.

Pri datim markoekonomskim pretpostavkama scenarija 5 i 6 daju vrlo slične rezultate. U slučaju sporijeg realnog rasta BDP-a i zarada, razlike su značajnije – indeksacija „švajcarskom formulom“ još efikasnije umanjuje razlike, ali i povećava rashode. Drugačije rečeno, pri stopi rasta BDP-a od 6% izbor između scenarija 5 i 6 je vrlo sličan i ne pravi značajnu razliku, ni sa aspekta postojećih penzionera, a ni rashoda penzijskog sistema. Međutim, pri nižim realnim stopama rasta indeksiranje „švajcarskom formulom“ je povoljnije za penzionere, i naravno skuplje.

4. Zaključak/preporuke

Odluka o indeksaciji opšteg boda i penzija je kompleksno i osetljivo pitanje, jer se na njoj prelamaju dva kontradiktorna cilja penzijskog sistema – adekvatne i finansijski održive penzije, uz potencijalno nastajanje razlika između postojećih i novih penzionera.

Jedan od načina prevazilaženja ovog problema je obezbeđenje „adekvatnih“ naknada pri odlasku u penziju, uz kasnije uštede na indeksaciji. Ukoliko postoji finansijsko ograničenje, tačnije ukoliko se vodi računa o rashodima penzijskog sistema, pitanje indeksacije opšteg boda i penzija se praktično svodi na dilemu između nižih startnih penzija uz brži rast tokom godina u penziji; ili viših startnih penzija (čime bi obezbedili adekvatnije penzije za nove penzionere) uz sporiji rast (ili bez rasta). Koliko su to više startne pozicije koje kompenzuju isključivanje penzionera iz rasta privrede i društvenog standarda zavisi od brzine tog rasta i dužine korišćenja penzija.

Ako posmatramo sa aspekta pojedinačnog životnog ciklusa i ujednačavanja potrošnje, kao i vremenske preferencije, a pod pretpostavkom da zdravstveni i troškovi tuđe nege i pomoći ne idu na teret korisnika, viša stopa zamene tj. adekvatna penzijska naknada u trenutku odlaska u penziju, bez daljeg realnog povećanja, deluje kao bolje rešenje nego veći inicijalni pad prihoda uz realni rast tokom korišćenja penzije.

U bodovnom sistemu to se obezbeđuje različitom indeksacijom opšteg boda i penzija. Međutim, različito indeksiranje može stvoriti velike razlike između novih i starih penzionera istog profesionalnog profila i radne istorije, posebno u tranzicionoj zemlji kao što je Srbija gde se mogu očekivati visoke realne stope zarada.

Dakle, ono što komplikuje izbor indeksacije je suprotnost praktično tri cilja – adekvatne penzije poskupljuju sistem, uštede na indeksaciji penzija značajno doprinose finansijskoj održivosti, ali narušavaju horizontalnu jednakost starih i novih penzionera, dok ujednačavanje te nejednakosti vodi ili ka narušavanju adekvatnosti sistema i/ili finansijske održivosti.

Pored toga, pri vođenju politike indeksacije nije moguće kopiranje međunarodnih iskustava, jer odluka o indeksaciji zavisi od samog penzijskog sistema i njegovog dizajna, makroekonomske stabilnosti i fazi tranzicije i drugih specifičnosti zemlje.

Pri tom, međunarodna poređenja nisu uvek adekvatna te mogu da navedu na pogrešne zaključke. Na primer, iako znamo da je u tradicionalnom sistemu unapred definisanih naknada valorizacija prethodnih zarada ekvivalent indeksaciji opšteg boda, poređenje načina indeksacije opšteg boda sa načinom valorizacije zarada nema previše smisla. Bodovna formula je osetljivija na indeksaciju opšteg boda cenama nego što je to slučaj sa valorizacijom prošlih zarada u tradicionalnom sistemu, te u slučaju kada se indeksacija opšteg boda ne vrši prema realnom rastu zarade više obezvređuje penziju nego što bio to bio slučaj kod tradicionalne formule. Takođe, indeksacija opšteg boda koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade znači konstantan pad stope zamene iz godine u godinu, dok kod tradicionalne formule to samo znači stopu zamene nižu u odnosu na ono što bi se očekivalo na osnovu visine akruelne stope i godina staža.

Dakle komparativno poređenje indeksacije opšteg boda moguće je samo uz istovremeno poređenje samog sistema obračuna penzija (bodovni, tradicionalni ili NDC), obračunskog perioda i akruelne stope. Ovo se suštinski svodi na poređenje visine stope zamene, koja nam govore da se očekivane stope zamene (u periodu oko 2050. godine a na osnovu postojećih i planiranih zakonskih rešenja) iz

obaveznog sistema za evropske zemlje kreću oko 60% prethodne bruto zarade, odnosno 75% neto zarade.

Što se međunarodnih iskustava indeksacije penzija tiče, situacija je prilično šarolika. Skoro polovina razvijenih OECD zemalja indeksira penzije isključivo cenama, a ostale zemlje penzije indeksiraju ili realnim rastom zarada (sa ili bez korektivnog faktora stabilnosti), ili kombinacijom rasta cena i zarada, dok je u nekim zemljama indeksacija penzija diskreciona (Austrija i Grčka).

Što se tiče kombinacije metoda valorizacije i indeksacije penzije, situacija je takođe raznolika. U više od polovine razvijenih OECD zemalja metod valorizacije prethodnih zarada i indeksacija penzija su različiti. Međutim, u samo 5 zemalja u pitanju su potpuno različiti agregati. U drugoj polovini razvijenih OECD zemalja metodi valorizacije i indeksaciji su ili potpuno ili skoro isti.

Međutim pri poređenju razlika u valorizaciji i indeksaciji vrlo je važno imati u vidu kontekst zemlje koju posmatramo. Na primer, u razvijenim zemljama OECD-a stopa realnog rasta zarada često nije previsoka – prosečno se kreće oko 1% realnog rasta, što znači da razlike koje nastaju između novih i starih penzionera nisu značajne. S druge strane, nije slučajno što su sve tranzicione zemlje (sem Poljske), u kojima su realne stope rasta zarada više nego u razvijenim OECD zemljama, do finansijske krize pri indeksaciji penzija bar u određenoj meri uzimale u obzir i realni rast zarada

Analiza nekoliko alternativnih scenarija indeksacije opšteg boda i penzija za Srbiju potvrđuje gore navedene probleme. Ukoliko bi se zadržalo postojeće zakonsko rešenje, rashodi za starosne penzije bi se u periodu od 10 godina smanjili (jedan procenti poen BDP-a niži rashodi u 2020.), ali bi i neto stopa zamene pala sa sadašnjih 70 na ispod 60%, sa daljom tendencijom pada. Postojeće zakonsko rešenje ispunjava cilj finansijske održivosti, ali će se u nekom trenutku pitanje adekvatnosti svakako dovesti u pitanje.

Cij penzijske politike (indikator u 2020. godini)	Scenario 1 – postojeće zakonsko rešenje Indeksacija i OB i penzija rastom cena osigm ako BDP realno raste preko 4%	Scenario 3 – razdvajanje indeksacije OB/penzija Od 2016. indeksacija opšteg boda zaradama, penzija cenama	Scenario 6–razdvajanje indeksacije OB/penzija uz „klauzulu“ Od 2016. indeksacija OB zaradama, a penzija cenama osim ako zarada realno raste preko 2,%% („klauzula“)
Finansijska održivost (rashodi za starosne penzije u BDP)	DA (4,84%)	DA (4,47%)	PRIHVATLJIVO (5,05%)
Adekvatnost (neto stopa zamene)	NE, POSEBNO ZBOG DUGOROČNE TENDENCIJE (57,8% i dalji pad)	DA (66,5%)	DA (66,5%)
Horizontalna jednakost (razlika između starog i novog „prosečnog“ penzionera)	DA (nema razlike)	NE (11,121 dinara iz 2020)	PRIHVATLJIVO (5,291 dinara iz 2020)

Scenario prema kome se indeksacija opšteg boda i penzija razdvaja tako se opšti bod od 2016. godine indeksira realnim rastom zarada a penzije samo cenama, značajno smanjuje rashode za penzije – u 2020. godini oko 1,5 procentih poena BDP-a niži rashodi za starosne penzije u odnosu na 2011, dok penzije ostaju na adekvatnom nivou – stopa zamene oko 65%. Na prvi pogled ovakvo indeksiranje rešava problem dva suprotstavljena cilja penzijske politike. Međutim, u slučaju visokog realnog rasta

zarada, nastaju velike razlike između novih i postojećih penzionera i I samim tim između životnog standard starih i novih penzionera, samo novi učestvuju u privrednom rastu

Kompromisno rešenje koje balansira između sva tri cilja – adekvatne i finansijski održive penzije uz prihvatljivu horizontalnu nejednakost (razlike između novih i starih penzionera), pri različitom indeksiranju opšteg boda i penzija podrazumeva postojanje klauzule koja „štiti“ stare penzionere od prevelikog zaostajanja za životnim standardom zaposlenih. Ovakav scenario, pri realnom rastu zarada od 5% uzima u obzir realni rast od preko 2,5% pri indeksiranju, te dovodi do nešto manjih ušteta – rashodi za starosne penzije su u 2020. niži u odnosu na 2011 za 0,85 procenih poena BDP-a u poređenju sa 1,5 procentih poena BDP-a u scenariju bez „klauzule“. On, međutim, održava penzije na adekvatnom nivou sa stopom zamene od oko 65%, a vodi računa i o horizontalnoj jednakosti između novih i starih penzionera. Druga alternativa je na primer indeksiranje opšteg boda zaradama, a penzija „švajcarskom formulom“, s tim što je ovakvo rešenje pri nižim stopama rasta skuplje.

Dakle, ukoliko kreatori penzijske politike žele da javni penzijski sistem zadrži i cilj održanja prihoda u starosti (održanje relativnog životnog standarda), to znači da bi se u nekom trenutku moralo preći na indeksiranje opšteg boda zaradama. S druge strane, imajući u vidu finansijsku održivost sistema, penzije se svakako neće indeksirati na isti način. Stoga razdvajanje indeksacije opšteg boda i indeksacije penzija, kao način da se balansiraju adekvatnost i finansijska održivost penzija ima puno smisla. Ovo posebno ukoliko tome dodamo aspekt pojedinačnog životnog ciklusa i ujednačavanja potrošnje i vremenske preferencije. Međutim, postojanje jako velikih razlika između postojećih i novih penzionera nije prihvatljivo.

Stoga je nepohodno da donosioci penzijske politike, ukoliko su vođeni balansiranjem između dva osnovna cilja penzijske politike odluče za razdvajanje indeksacije opšteg boda i penzija, imaju u vidu i treći cilj, a to je što je moguća veća horizontalna jednakost između novih i starih penzionera. S tim u vezi, dobro rešenje je uvođenje „klauzule“ koja štiti penzionere od prevelikog zaostajanja za zaposlenima i novim penzionerima.

Vrlo je važno je da se pri izboru načina indeksiranja opšteg boda i penzija vodi računa o sva tri cilja, s tim što će konkretna odluka svakako zavisiti od pondera koji donosioci penzijske politike daju svakom od njih.

II DEO – BENEFICIRANI RADNI STAŽ

U prvom odeljku ovog dela studije analiziraćemo opšta pitanja beneficiranja radnog staža na načelnom nivou u sistemu obaveznog penzijskog osiguranja, nevezano za Srbiju; u drugom iskustva drugih zemalja sa beneficiranjem penzija iz obaveznog osiguranja koja mogu biti korisna za reforme u Srbiji; u trećem prikaz i analizu postojeće regulative beneficiranja u Srbiji i u četvrtom preporuke za unapređenje ovog sistema.

1. Osnovna pitanja beneficiranog staža

Razlozi u korist beneficiranja

Uobičajeno opravdanje beneficiranja penzijskog staža jeste sledeće:⁵¹ to je kompenzacija za teške, nepovoljne uslove rada, koji čine verovatnijim pogoršanje zdravlja radnika i skraćenje njegovog života (na primer, rudari u jamskom kopu). Drugo opravdanje je da, i pored dobrog zdravlja, neke poslove nije moguće jednako dobro raditi u starijim godinama života, ali pre normalne starosti za penzionisanje (na primer, balerine). Stoga je, kaže ova struja razmišljanja, potrebno radnicima na ovim i sličnim radnim mestima, odnosno poslovima obezbediti ranije penzionisanje po beneficiranim, znači povoljnijim uslovima.

I zaista, jedan mogući odgovor na pomenute rizike jeste ranije penzionisanje, jer se time umanjuju rizici od rizičnih poslova i rešava problem nemogućnosti postizanja jednako dobrih rezultata u pedesetim ili šezdesetim godinama života. Ukoliko je opasno i teško zanimanje stvarno uzrok skraćanja životnog veka, postoji i poseban argument: zbog kraćeg očekivanog trajanja života zaposleni na rizičnim poslovima će kraće primati penziju nego ostali iako su dali jednak doprinos penzijskom osiguranju kao i ostali, a kroz uplate penzijskog doprinosa, što nije pravedno.

Naizgled uverljivi, ovi argumenti nisu tako snažni kako izgledaju. Prvi je problem što uopšte nije jasno koja su to rizična zanimanja koja bi trebalo beneficirati, pa da određivanje njihovog spiska bude jednostavno i svima razumljivo. Ne postoji čak ni operativna definicija rizičnog i teškog posla. O problemima sa opravdanjem operacionalizacijom beneficiranja svedoče izuzetno velike razlike među zemljama, koje potiču iz različite istorije i uzroka beneficiranja. Privilegije su često davane ad hoc, bez temeljnih analiza. Štaviše, u mnogim zemljama su politički razlozi (povećanje rejtinga vlade, odnosno pridobijanje radnika određenih zanimanja) usloveli donošenje programa beneficiranja penzija i uključenje pojedinih kategorija zaposlenih, tako da su se opravdanja svodila na političke parole. Takođe, širenje beneficiranog staža bilo je ponegde uzrokovano, između ostalog, i težnjom da se smanji dugoročna nezaposlenost. Ili, nije bila retka praksa u socijalističkim zemljama da se velikodušno beneficira određeno zanimanje kao kompenzacija za neuspeh da se zaposlenima u njemu obezbedi odgovarajuća plata. Jednostavno, ni na svetskom planu ne postoji neka teorija koja bi uverljivo opravdala beneficiranje i ponudila relativno razvijene operativne mehanizme za podršku pomenutim grupama zaposlenih, već se ostalo na rudimentiranim argumentima koji su napred navedeni i na praksi koja je veoma šarolika.

⁵¹ Osnovni argumenti i protivargumenti mogu se naći u A. Zaidi, E. R. Whitehouse: *Should Pension Systems Recognise "Hazardous and Arduous Work"?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 91, OECD, 2009

Slično tome, postoje ozbiljni problemi sa beneficiranjem iz drugog navedenog razloga – da se pojedina zanimanja ne mogu vršiti u starijim godinama života. Prvo, ni ovde ne postoji iole pouzdan kriterijum o tome kada tačno neko prestaje da bude sposoban da uspešno obavlja svoj posao, tim pre što gubitak sposobnosti obično nije nagla pojava, već postepena. Drugo, za neke poslove radno i životno iskustvo koje se stiče sa godinama može biti dobra kompenzacija za smanjene fizičke sposobnosti. I treće, i najvažnije, čak i ukoliko se reše prethodno pomenuti problemi i čak ukoliko pojedinac nije više sposoban da uspešno obavlja svoje zanimanje, uopšte nije nužno da se rano penzioniše već može da počne da radi neki drugi posao. Jer, njegova opšta radna sposobnost je potpuno sačuvana, tako da posle okončanja karijere u svom prvom zanimanju može početi da radi u nekom drugom. Na primer, balerina po okončanju baletske karijere u tridesetim godinama života može ostati u baletu na pedagoškim, organizacionim ili menadžerskim poslovima ili može potpuno promeniti branšu i zaposliti se na nekom drugom poslu.

Alternativni načini

Međutim, raniji odlazak u penziju kroz beneficiranje penzijskog staža nije i jedini način koji društvu stoji na raspolaganju u suočavanju sa problemima opasnih radnih mesta i efekata starenja u pojedinim zanimanjima. Postoje alternativni putevi koji mogu da u celini ili bar delimično reše pitanje pomenutih rizika, a možda na pravedniji, efikasniji ili za državu jeftiniji način.

Alternativni načini su dosta brojni:

- (1) kroz visoku zaradu tokom radnog veka,
- (2) kroz efikasnu zaštitu na radu u okviru radnog mesta,
- (3) kroz kraće radno vreme i duža odsustva,
- (4) kroz druge socijalne programe (invalidska penzija, dugotrajno bolovanje itd).

Ad 1. U tržišnoj, kompetitivnoj ekonomiji zarade u principu odražavaju sve teškoće pojedinih radnih mesta, odnosno poslova. Ukoliko je radno mesto opasno, a posao težak radnici neće biti spremni da rade za nisku nadnicu koja bi bila jednaka na sličnim, ali manje rizičnim i lakšim poslovima. To će smanjiti ponudu rada i podići nadnice na viši nivo. Drugim rečima, tržišne sile (odnosno mehanizam formiranja zarada) u tržišnoj ekonomiji podižu zaradu ovih radnika na viši nivo, kompenzujući im tako dodatne teškoće: opasnost, težinu posla ili kratku karijeru. I zaista, takvi poslovi (ronioci, rudari, đubretari, fudbaleri itd) standardno donose veću zaradu nego lakša i sigurnija radna mesta (prodavca, sekretarice itd).

Ukoliko zaposleni ostvaruje i visoku zaradu, kao kompenzaciju za karakter posla koga obavlja, i beneficirana penzijska prava, tada se radi o dvostrukoj kompenzaciji, što se može smatrati nepotrebnim dupliranjem. Tada se javlja dilema penzijske politike da li prihvatiti dupliranje ili ne, odnosno da li se orijentisati na kompenzaciju zaposlenog kroz zarade ili kroz beneficirane penzije.

Doduše, u čistom teorijskom modelu i u dugom roku bi ovo dupliranje beneficije vremenom nestalo, pošto bi konkurencija na tržištu rada smanjila zaradu na niži nivo, a zbog postojanja beneficiranog staža. Širi efekti zavise od načina finansiranja beneficiranja penzija:

- ukoliko se finansiraju iz opštih sredstava, znači solidarno od strane svih osiguranika, penzijska beneficija bi, u stvari, predstavljala državnu subvenciju privrednoj grani i dovela do njenog nepotrebnog rasta na račun drugih sektora. Drugim rečima, inicijalno dupliranje beneficija

donelo bi alokacione efekte u pravcu smanjenja ekonomske efikasnosti, pošto bi došlo do preusmeravanje resursa iz sektora u koje bi ih tržište usmerilo u sektore koje podstiče beneficiranje penzijskih prava zaposlenih;

- ukoliko se finansiraju iz dodatnih doprinosa, penzijska beneficija predstavljala bi dodatno opterećenje date grane u kraćem roku, budući da bi neko vreme postojalo dupliranje kroz plaćanje i visokih zarada i dodatnih doprinosa; to bi donelo alokativnu neefikasnost usled podsticaja preusmeravanju resursa iz ove grane u druge; na duži rok bi došlo do sniženja zarada usled postojanja penzijske beneficije, pa bi na nivou grane (ili poslodavca) došlo do potiranja dvaju faktora sa suprotnim znakom: nižih zarada i uvećanih doprinosa, što bi moglo da bude alokativno neutralno.

Slično tome, neki akteri nekih zanimanja koja se ne mogu uspešno obavljati u starijim godinama (sportisti, pevači, glumci) znatno zarađuju tokom svoje karijere i mogu na taj način da se obezbede za starost ili makar steknu početna sredstva za kasniji biznis. Stoga bi i u ovom slučaju postojanje penzijskih beneficija predstavljalo dupliranje i ne bi bilo dobro ni sa stanovišta pravednosti, ni državnih finansija.

Nedovoljno dobro funkcionisanje tržišta radne snage može iskriviti navedene mehanizme formiranja tržišnih zarada i doneti drugačije efekte. Tako, moguće je da u zemlji sa velikom nezaposlenošću tržište ne kompenzuje u potrebnoj meri težinu i rizičnost posla i ostavi zaposlene u opasnim zanimanjima (delimično) bez naknade u višim zaradama, pa da stoga beneficiranje bude opravdano. Slični tome, moguće je da na dugi rok ne dođe do smanjenja zarada u pomenutom modelu sa dvostrukim beneficijama i tako se zadrži dupliranje beneficija (viša zarada+beneficiranje penzije).

Ad 2. Sledeći način suočavanja sa rizicima pojedinih zanimanja, odnosno radnih mesta jeste sistem zdravstvene i sigurnosne regulative. Naime, ovaj sistem sadrži standarde i pravila tehničkih i drugih mera predostrožnosti koje se moraju obezbediti na radnim mestima, a posebno onima kod kojih su rizici izraženi, sa ciljem minimizacije rizika povrede ili oboljenja.

Preventivne akcije ovakve vrste vrlo su raširene u razvijenim zemljama i uključene u zakonsku regulaciju i praksu. U njima i poslodavci mogu naći interes, jer tako čuvaju dobre radnike i izbegavaju skupe odštete. U manje razvijenim zemljama, kao što je Srbija,⁵² veće su teškoće obezbeđenja standarda zaštite na radnom mestu i u regulativi u praksi. Jer, dobra zaštita na radu svakako dosta košta i za siromašne zemlje i firme koje se bore za preživljavanje to nije zanemarljiv izdatak.

S tim u vezi, potrebno je razmotriti sledeće konceptijsko pitanje: da li usloviti beneficirani rad potpunim poštovanjem propisa i standarda zaštite na radu? Takav pristup je poznat u razvijenim zemljama (između ostalog, u Sloveniji), a ideja je da se kroz beneficirani staž zaštite samo ona radna mesta, odnosno poslovi koji se ne mogu zaštititi kroz zaštitu na radu. Time se vrši protisak na poslodavce da obezbede dobru zaštitu na radu, čime se smanjuje potreba za beneficiranjem staža.

Poseban problem donosi obezbeđenje primene regulacije, budući da zaposleni često ne znaju detalje standarda zaštite na radu, dok sindikati mogu biti neaktivni ili čak i ne postoje u nekoj (manjoj) firmi. Stoga posebnu ulogu ima inspekcija rada (ili neka slična) koja će imati i mandat i obavezu da se stara o obezbeđenju poštovanja propisa i kod nesavesnih poslodavaca. I politika kažnjavanja prekršilaca ima svoje važno mesto.

⁵² Videti *Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu* i prateće podzakonske propise.

Podjednako važan, a dugoročno gledano svakako važniji činilac smanjenja broja oboljenja i povreda na radu i rizika od njih jeste tehnološki napredak. Sve naprednija oprema uključujući i robote, sve unapređeniji hemijski i slični procesi, sve veća automatizacija i informatizacija sami po sebi čine radna mesta sigurnijima. Sve je manje poslova sa opasnim hemikalijama, sa velikim fizičkim naprezanjima i slično, a radnici u savremenoj industriji sve više uslužuju automatizovane linije nego što sami neposredno proizvode.

I treći važan faktor smanjenja broja povreda i oboljenja povezanih sa radom jeste promena privredne strukture u savremenom svetu, gde se sve više radne snage seli iz grana primarnog i sekundarnog sektora u tercijarni, tj. iz poljoprivrede, rudarstva, industrije i sličnih grana u uslužne i slične delatnosti. A radna mesta u tercijarnom sektoru su znatno manje opasna i naporna nego u onim klasičnim proizvodnim, pa je i rizik po zdravlje manji.

Kombinovano dejstvo unapređenja regulacije i kontrole zaštite na radu, tehnološkog napretka i promene strukture privrede rezultiralo je bitnim smanjenjem zdravstvenih rizika povezanih sa radom u savremenom svetu, odnosno smanjenjem broja radnih mesta koja su izložena zdravstvenim rizicima. Time je svakako smanjena i potreba za beneficiranjem penzija usled napora i opasnosti na radnom mestu. Ipak, i pored sveg napretka i u najrazvijenijim zemljama ostao je određen broj poslova na kojima je, usled prirode posla, nemoguće ukloniti zdravstvene rizike i efekte starenja na radne performanse: od vojne i policijske službe, preko građevinskih radnika i vatrogasaca do rudara u jamskim kopovima i letaćkog osoblja, kao i kod nekih umetničkih zanimanja.

Ad 3. Treći način suočavanja sa zdravstvenim rizicima na radnom mestu je, suštinski, smanjenje ukupnog fonda radnih sati/dana zaposlenog, a na različite načine. Jedan je skraćenje dnevnog efektivnog vremena provedenog na radu bilo kroz više pauza tokom radnog vremena bilo skraćenjem radnog vremena. Drugi je kroz plaćena odsustva, uključujući i duži godišnji odmor. Na taj način se, sa jedne strane, smanjuje izloženost zaposlenog negativnim zdravstvenim uticajima posla koji obavlja, a, sa druge, pruža priliku organizmu da se odmori i oporavi od prethodnog napornog ili opasnog rada.

Ad 4. U arsenalu programa socijalne politike u savremenom svetu postoje mnogi koji su povezani sa slabim zdravljem i predstavljaju potencijalni supstitut beneficiranih penzija i ranog penzionisanja. To su, na primer, invalidske penzije, invalidnine, starosne penzije, dugotrajna bolovanja i slično. Suštinska razlika u odnosu na beneficirane penzije je što su svi ovi programi individualizovani, tj. njihovi korisnici su pojedinci koji u određenom postupku i na osnovu faktičkog stanja steknu pravo na beneficiju, dok se beneficirano penzionisanje oslanja na prosečne verovatnoće nepovoljnog događaja i pre njegovog nastupanja.

Tako su korisnici pomenutih alternativnih programa samo oni bolesni ili onemoćali, ili sa smanjenom radnom sposobnošću koja bitno otežava njihovo dalje radno angažovanje. Sa druge strane, korisnici beneficiranog penzijskog osiguranja su ljudi koji se penzionišu sa očuvanom radnom sposobnošću⁵³ ali za koje se pretpostavlja da će im zdravlje biti ugroženo ukoliko nastave da rade isti posao ili da neće fizički biti u stanju da ga obavljaju. Neki od njih bi, da nemaju beneficirani staž, kasnije doživeli pogoršanje zdravstvenog stanja, ali neki ne bi nego bi dočekali penziju kao i „obični“ penzijski osiguranici. I postojanje ovih poslednjih predstavlja osnovni problem beneficiranog penzionisanja, kako načelni (zašto im prerano obezbediti penziju?), tako i finansijski.

Pomenuti metodi su alternativni u smislu da svaki od njih može da se na različit način suoči sa zdravstvenim i sličnim rizicima. Primena svakoga od njih donela bi različite efekte i na zakonodavcu je

⁵³ Ukoliko je nemaju, mogu ostvariti invalidsku penziju.

da oceni sve okolnosti njihove primene. Naravno, ovi se metodi ne isključuju međusobno, kako i načelna razmatranja i, još više, naša i inostrana praksa pokazuju, pa se mogu kombinovati u različite pakete, zavisno od preferencije zakonodavca. Potrebno je, ipak, podvući da ovde ne važi logika “što više to bolje”, odnosno da nije dobro maksimirati svaki od pomenutih metoda i dobiti sistem koji daje previše beneficija korisnicima i koji je, stoga, preskup za državno penzijsko osiguranje i one koji plaćaju i snose penzijske doprinose.

Finansiranje i ekonomski efekti beneficiranja

Važno pitanje svakog programa beneficiranja penzija jeste ko ga finansira, odnosno ko snosi njegove troškove i kakvi se ekonomski efekti iz toga mogu očekivati. Jer, nema sumnje da način finansiranja utiče na ponašanje ekonomskih aktera – i zaposlenog i poslodavca – u pogledu tražnje i ponude radne snage i da iz toga neminovno proističu važni ekonomski efekti (obim proizvodnje u preduzeću i grani, ukupna zaposlenost i nezaposlenost, nivo budžetskih rashoda i slično).

Osnovna su dva načina finansiranja:

- iz povećanog penzijskog dopinosa osiguranika sa beneficiranim stažom (Srbija, Belgija),
- iz svih sredstava penzijskog fonda (Poljska, Mađarska).

Finansiranje iz povećanog penzijskog doprinosa, ukoliko se ne radi o nepotrebnom dupliranju beneficija, predstavlja ekonomski efikasno rešenje stoga što odražava pune troškove posla koga osiguranik obavlja, pa ne postoje eksterni efekti. Drugim rečima, činjenica da se radi o opasnom i teškom poslu čiji se karakter ne izražava dovoljno kroz povećanu platu respektuje se kroz povećani doprinos tako da, pri ostalim jednakim okolnostima, na kraju opasan i težak posao donosi veće troškove sa stanovišta poslodavca i društva u celini nego kod sličnog lakšeg posla. A tako i treba da bude: svaki rad treba da košta firmu onoliko kolike (društvene) troškove prouzrokuje, a ne da za njihov račun neko sa strane subvencionise datu firmu, odnosno pokriva deo njenih troškova (videti dalje). Na taj način se eliminišu eksterni efekti (kada neke troškove firme plaća neko drugi) i čuva efikasnost ekonomske aktivnosti.

Ista stvar (jednakost ili različitost individualnih i društvenih troškova) može se posmatrati i sa stanovišta pravednosti: ukoliko su društveni troškovi koje stvara neka ekonomska aktivnost veći negi što plaćaju ekonomski akteri neposredno, svakako se radi o nepravednom rešenju pošto neko drugi, obično država, pokriva razliku. Ili, ukoliko svako plaća svoje račune, tj. firma pokriva sve troškove koje stvara, tada je rešenje pravedno. Sa tog stanovišta posmatrano, predloženo rešenje je pravedno i u aktuarskom smislu: za onog ko će primati beneficiranu penziju, znači povoljniju od standardne, uplaćuje se povećani penzijski doprinos, tako da niko drugi – ni ostali penzijski osiguranici, ni država – ne snose deo troškova beneficiranja.

Ukoliko se, međutim, troškovi beneficiranih penzija plaćaju iz drugih sredstava, javljaju se manjkavosti rešenja. Tako, ukoliko se pokrivaju iz opštih sredstava penzijskog fonda, tada se se radi o „solidarnosti“, tj. o prelivanju novca od drugih, običnih penzijskih osiguranika i njihovih poslodavaca ka beneficiranim osiguranicima i njihovim poslodavcima. Slično tome, ukoliko država pokriva razliku, tada se novac preliva od svih poreskih obveznika ka onima čiji se staž beneficira.

Takva solidarnost se ne može smatrati pravednom, jer prava solidarnost može biti pohvalna samo kada je usmerena ka siromašnima, tj. ka onima koji će imati minimalne penzije. Pošto beneficirani osiguranici obično ne spadaju u grupu onih sa najmanjim penzijama (među njima nema

nekvalifikovanih fizičkih radnika, seljaka, pomoćnog osoblja najnižeg nivoa i sličnih), to bi beneficiranje na solidaran način značilo prelivanje i od onih sa najnižim penzijama ka boljestojećima.

Ni sa stanovništa ekonomske efikasnosti rešenje sa (su)finansiranjem beneficiranog staža iz opštih sredstava penzijskog fonda ili države ne stoji bolje, pošto se suštinski radi o subvencionisanju jedne grane ekonomske aktivnosti, odnosno jedne vrste proizvodnje. I u ovom součaju prelivanje narušava ekonomsku, alokacionu efikasnost budući da dolazi do eksternih efekata, a, naime, spoljna subvencija uvek podstiče razvoj dotične grane preko onoga što bi doneo tržišni ishod ekonomske utakmice, pa se time nepotrebno uvećava ekonomska aktivnost u datoj grani preko optimalne mere, a na račun drugih grana.

Mehanizam za promene sistema beneficiranih radnih mesta

Pomenuli smo napred da tehnološke promene bitno utiču na karakter radnih mesta, odnosno da, generalno gledano, popravljaju uslove rada i olakšavaju sam rad – kako smanjenjem potrebnih fizičkih napora, tako i redukcijom zdravstvenih rizika. Budući da je tehnološki napredak brz i širok (zahvata sve delatnosti, posebno u industriji), u program beneficiranja radnog staža potrebno je ugraditi mehanizam za promenu sistema beneficiranja radnih mesta i poslova kako se ne bi i nadalje zadržavala ona koja više nisu ni rizična, ni naporna.

Pored toga, moguće je da su neka radna mesta greškom uključena u listu beneficiranih, a neka takođe greškom isključena sa liste, što je posledica slabosti u administriranju sistema beneficiranja penzijskog staža. Takve bi greške trebalo ispravljati, i to brzo i bez velikih finansijskih troškova.

Iz oba razloga potrebno je uspostaviti mehanizam za korekciju kako liste beneficiranih radnih mesta, odnosno poslova, tako i visine beneficiranja (na primer, broj dodatnih meseci penzijskog staža godišnje). Ne bi bilo dobro da se promene beneficiranog staža prepuste isključivo nadležnom ministarstvu, pošto bi to moglo lako da se izvrgne ili u čisto političko odlučivanje (prema potrebama političkog trenutka) ili u spore birokratske procedure, koje su na začelju prioriteta.

Taj sistem revizije bi trebalo da ima nekoliko osnovnih elemenata:

- *ko može pokrenuti inicijativu za promene*: dobro je da nemaju samo ministarstvo ili PIO fond pravo da pokrenu postupak promene, već i druge zainteresovane strane – poslodavac i sindikat (u ime zaposlenog),
- *ko odlučuje*: verovatno bi dobro bilo da odlučuje neko telo nezavisno od politike (znači i od ministarstva) i penzijskog fonda, formirano na principu zastupljenosti zainteresovanih strana (poslodavac, sindikat, PIO fond, ministarstvo),
- *dokazni postupak*: za složene probleme je najbolje angažovanje stručnih lica, odnosno institucija koje bi dale ekspertsku procenu radnih mesta, mada je to dosta skup postupak; jeftinije bi bilo da se ne traže studije za očigledne stvari.

Posebno pitanje je kakva radna mesta, odnosno poslovi ulaze u spisak beneficiranih. Pomenimo dva relevantna pitanja:

1. da li se orijentisati na široko definisana ili usko definisana zanimanja? Drugim rečima, da li beneficirati, na primer, zanimanje *bravar* ili praviti razliku između bravara, mašinbravara, bravomontera itd, pa onda između predradnika, radnika i pomoćnog radnika bravara i slično. Prednost široko definisanih zanimanja je lakše i jednostavnije obuhvatanje zaposlenih, ali je

nedostatak slabije targetiranje onih kojima je potreban radni staž, pošto je moguće da su ugrožena tek neka, a ne sva zanimanja iz grupe bravara.

2. da li jednakim beneficiranjem obuhvatiti jedno zanimanje u celoj grani ili praviti razliku po preduzećima, a budući da je moguće da se uslovi rada, pa time i ugroženost zaposlenih, razlikuju od preduzeća do preduzeća. Ovo je povezano sa napred pomenutim konceptijskim pitanjem da li usloviti beneficirani staž preduzimanjem svih najviših mera zaštite na radu. Ukoliko postoji ovo uslovljavanje, onda se može pretpostaviti da se svi zaposleni iz jednog zanimanja u jednoj grani nalaze u podjednako situaciji, pa im je moguće svima dati jednak beneficirani staž. Ali, ukoliko se polazi od faktičkog stanja, onda je lako moguće da se razlikuje u raznim preduzećima, a posebno u zemlji u razvoju, pa bi, bar načelno, bilo bolje da se i beneficiranje vrši diferencirano i zavisno od stanja u preduzeću. Ovo drugo rešenje bi bilo složenije i skuplje, pa se mora pažljivo proceniti oportunistička primene.

Jedno od pitanja je kojim pravnim aktom propisati spisak beneficiranih radnih mesta profesionalnih vojnika, zajedno sa visinom beneficiranog staža: zakonom ili podzakonskim aktom (na primer, pravilnikom). Sa jedne strane, zakon je bolji stoga što bi, u načelu, u parlamentarnom sistemu vladavine o obimu prava građana trebalo da odlučuje parlament, a ne izvršna vlast oličena u ministrima. A uslovi penzionisanja su svakako važna stvar u životu i pravedno je da njih određuje Skupština Srbije kao predstavnik naroda. Sa druge strane, potreba za stalnim prilagođavanjem spiska i visine beneficija, o kojoj je napred bilo reči, daje prednost administrativno jednostavnijem načinu, a to je podzakonski akt, budući da on ne zahteva složenu zakonsku proceduru.

Kontrola primene

Vladavina prava je jedno od temeljnih načela savremenih država, a ona svakako podrazumeva zadatak države da obezbedi poštovanje zakona. Ipak, u zemljama u razvoju moguće je da država ima slab administrativni kapacitet ili manjak (političke) volje da insistira na poštovanju zakona, pa se događa da se ni u oblasti beneficiranja penzijskog staža zakon ne poštuje do u detalja. Pomenimo neke takve okolnosti, uz naglašavanje potrebe da se obezbedi kontrola sprovođenja zakona:

- kod beneficiranja penzijskog staža u više zemalja izričito se traži da zaposleni radi puno radno vreme na teškim ili opasnim poslovima, ali to u nekim situacijama ne mora biti tačno. Tako u Srbiji mnogi zaposleni nisu radili poslove na kojima su formalno zaposleni zbog toga što te firme ili nisu radile ili su radile povremeno i skraćeno. Takva situacija nije, na žalost privremena, već traje gotovo dve decenije i puno je penzijskih privilegija dodeljeno nezasluzeno.
- u mnogim zemljama (na primer, Srbija, Slovenija) beneficirani staž se odobrava tamo gde su „primenjene sve opšte i posebne zaštitne mere utvrđene propisima“ (Srbija). Postojanje takvih odredaba nalaže kontrolnim organima nadzor nad primenom mera zaštite i neodobranje beneficiranog staža ukoliko se ustanovi da te mere nisu primenjene na zadovoljavajući način. Drugim rečima, pomenuta odredba u zakonu nalaže i nadzor nad realizacijom kako se ne bi kršili slovo i duh zakona;
- videli smo da se u mnogim zemljama, pa i u Srbiji, pravo na beneficirani penzijski staž ostvaruje ne samo na osnovu odlika radnog mesta, već i plaćanja uvećanog doprinosa za penzijsko osiguranje. U Srbiji je praksa neplaćanja opšteg penzijskog doprinosa raširena, a i ovog uvećanog. Stoga bi država (PIO fond u Srbiji) morala posebno da kontroliše uplate

uvećanog penzijskog doprinosa kao uslova za beneficiranje staža i da ne odobrava beneficiranje za vreme kada uvećani doprinos nije uplaćivan.

Prilikom razmatranja mogućih izbegavanja zakonskih odredaba dobro je poći od realnih interesa pojedinih učesnika i tome prilagoditi kontrolu. Tako poslodavci mogu težiti izbegavanju primene beneficiranog staža za zaposlene pošto im to donosi povećane troškove poslovanja, a zbog uvećanog penzijskog doprinosa. Sa druge strane, poslodavac mogu biti naklonjeni beneficiranju ukoliko ne plaćaju uvećani penzijski doprinos, pošto im to može biti jeftiniji način da zamene stariju radnu snagu mlađom. Ili, sindikati mogu pokušavati da, na osnovu solidarnosti, uvećaju beneficiranje preko duha zakona. Ili, država može, kako se ne bi politički zamerila većoj grupi zaposlenih, da namerno previđa neke prekršaje zakona i slično.

2. Komparativna iskustva

2.1. Hrvatska

U Hrvatskoj mnogi osiguranici i penzioneri uživaju povlašćen status i penzionišu se po povoljnijim uslovima od onih koji važe za ostale zaposlene. Prema klasifikaciji Hrvatskog zavoda za penzijsko osiguranje privilegovane penzije uživaju brojne kategorije: pripadnici vojske i pojedini pripadnici policije i pravosuđa, članovi parlamenta, vlade i najviših sudova, članovi Akademije, tzv. branitelji iz Domovinskog rata, penzionisani po bivšim saveznim propisima (vodeći političari, personal JNA, učesnici NOP-a), kao i nekih drugih istorijskih kategorija (domobrani iz Drugog svetskog rata, bivši politički zatvorenici).

Ovih penzionera je u julu 2011. godine bilo 174,4 hiljada (od ukupno 1208 hiljada penzionera u Hrvatskoj), pri čemu su najbrojniji branitelji i HVO 76,8 hiljada, učesnici NOR-a 35,6 hiljada, domobrani 16,6 hiljada, pripadnici policije i pravosuđa 16,3 hiljade, Hrvatska vojska 11,4 hiljade, pripadnici JNA 10,4 hiljade itd.

Pored ovih penzionera, postoje i oni koji se penzionišu po opštem penzijskom zakonodavstvu, takođe po povoljnijim uslovima. Svrha beneficiranog staža u Hrvatskoj je, slično drugim zemljama, a posebno onima sa područja bivše Jugoslavije, potpomaganje pojedinih kategorija penzijskih osiguranika da na lakši način ostvare penziju, a zbog specifičnih, otežavajućih uslova rada. Hrvatski penzijski sistem poznaje tri takve kategorije:

1. poslovi posebno teški za zdravlje i po radnu sposobnost štetni poslovi,
2. zanimanja kod kojih nakon određenih godina života zbog prirode i težine posla vremenom opadaju fiziološke funkcije zaposlenog u toj mjeri da im onemogućuju daljnje obavljanje tih poslova
3. pojedinci sa određenim dijagnozama bolesti (slepi, oboleli od distrofije i srodnih mišićnih i neuromišićnih oboljenja, reumatoidnog artritisa itd) ukoliko im takvo zdravstveno stanje prouzrokuje trajne posledice za život i rad, a nezavisno od poslova koje osiguranik obavlja.

Beneficirani staž uređen je kroz više zakona. Osnovni je *Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem*, koji reguliše sistem beneficiranog staža („staž sa povećanim trajanjem“) i prava više obuhvaćenih kategorija po vrstama poslova, po zanimanjima i po invalidnosti, sa odgovarajućim rešenjima za beneficirani radni staž. Rešenja za beneficirani radni staž za neka druga zanimanja

obuhvaćena su posebnim zakonima, tj. zakonima koji regulišu prava penzijskog osiguranja pripadnika pojedinih delatnosti (vojska, policija itd).

U nastavku ćemo prikazati rešenja za najvažnije grupe povlašćenih osiguranika.

Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem

Pomenuti Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem obuhvata različite poslove u privrednim delatnostima koji se smatraju štetnim za zdravstveno stanje i radnu sposobnost zaposlenika, uprkos tome što su primenjene propisane zaštitne mere. Broj zanimanja obuhvaćenih beneficiranim penzijskim stažom je prilično veliki:

- u rudnicima: pet grupa poslova, a beneficirani staž je od 15 do 18 meseci za kalendarskih 12 meseci,
- u železarama: tri grupe poslova, beneficirani staž od 14 do 15 meseci,
- u proizvodnji olovnih akumulatora: jedan grupa poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- u proizvodnji ferolegura i elektroda: pet grupa poslova, beneficirani staž od 14 do 16 meseci,
- u livnicama: četiri grupe poslova; beneficirani staž od 14 do 16 meseci,
- u proizvodnji nemetala: osam grupa poslova, beneficirani staž od 14 do 18 meseci,
- u proizvodnji vatrostalnog materijala: dve grupe poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u proizvodnji stakla: pet grupa poslova, beneficirani staž od 15 do 18 meseci,
- u pomorskoj brodogradnji: deset grupa poslova, beneficirani staž od 14 do 16 meseci,
- u proizvodnji nafte: četiri grupe poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- u proizvodnji kompleksnih NPK veštačkih đubriva: dve grupe poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u proizvodnji građevinskog materijala: tri grupe poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u građevinarstvu: dve grupe poslova, beneficirani staž od 14 do 15 meseci,
- u geološkim i rudarskim istraživanjima: jedna grupa poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u saobraćaju (pomorskom, železničkom i drumskom): petnaest grupa poslova, beneficirani staž od 14 do 18 meseci,
- u komunalnoj djelatnosti: jedna grupa poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u šumarstvu: jedna grupa poslova, beneficirani staž 16 meseci,
- u pomorskom ribarstvu: jedna grupa poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- u preradi kudelje i jute: jedna grupa poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u proizvodnji polivinil-hlorida: dve grupe poslova, beneficirani staž 14 meseci,
- u proizvodnji i preradi gumenih smesa: pet grupa poslova, beneficirani staž od 14 do 15 meseci,

- u tekstilnoj industriji: dve grupe poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- na obradi teških mašinskih delova i alatnih mašina: jedna grupa poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- u poljoprivrednom vazduhoplovstvu: jedna grupa poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- na poslovima montaže industrijskih postrojenja: tri grupe poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- u kožarsko-prerađivačkoj industriji: jedna grupa poslova, beneficirani staž 15 meseci,
- u proizvodnji kamene vune: jedna grupa poslova, beneficirani staž 14 meseci i
- u kamenolomu: tri grupe poslova, beneficirani staž od 14 do 15 meseci.

Pored ovih, pomenuti zakon obezbeđuje beneficirani staž za više zanimanja kod kojih, kako se tvrdi, fiziološke funkcije organizma posle određenih godina života opadaju u toj meri da onemogućavaju uspešno obavljanje poslova:

- 1) igrač klasičnog baleta, igrač savremenog plesa, baletni majstor,
- 2) operski pevač-solist,
- 3) igrač-pevač u profesionalnim ansamblima narodnih igara,
- 4) pilot aviona i pilot helikoptera,
- 5) nastavnik motornog letenja i vazduhoplovnog jedriličarstva,
- 6) nastavnik padobranstva,
- 7) radiotelegrafista (letač), navigator leta i vazduhoplovni mehaničar (letač),
- 8) ronilac, ronilac sunđera i korala i nastavnik ronjenja, svi beneficirani staž 18 meseci,
- 9) više poslova kontole leta, beneficirani staž 15 i 16 meseci,
- 10) odžačar i odžačar majstor (čišćenje visokih fabričkih dimnjaka), beneficirani staž 15 meseci.

Osiguranici koji imaju pravo na beneficirani staž takođe imaju pravo na sniženje starosne granice za ostvarivanje prava na starosnu penziju, koja se snižava od standardnih 65 godina za muškarce, a od 60 godina za žene, a prema sledećoj skali:

- po 1 godinu za svakih 6 godina staža kod kojih se 12 meseci računa kao 14 meseci,
- po 1 godinu za svakih 5 godina staža kod kojih se 12 meseci računa kao 15 meseci,
- po 1 godinu za svake 4 godina staža kod kojih se 12 meseci računa kao 16 meseci,
- po 1 godinu za svake 3 godina staža kod kojih se 12 meseci računa kao 18 meseci.

Na isti način snižava se starosna granica i osiguranicima koji ostvaruju beneficirani staž prema posebnim propisima (vojska, policija i itd) ukoliko posebnim propisom nije drugačije uređeno.

Visina penzije se za osiguranike sa beneficiranim stažom obuhvaćenim ovim zakonom određuje na isti način kao i za sve ostale osiguranike. Određuje se množenjem prosečnog ličnog boda penzijskim faktorom i vrednošću ličnog boda. Prosečan lični bod dobija se deljenjem zbira ličnih bodova po

godinama (odnos plate osiguranika i prosečne plate svih zaposlenih u Hrvatskoj) sa brojem godina osiguranja. Penzijski faktor je 1 za sve starosne i prevremene starosne penzije, dok može biti manji od jedan za neke okolnosti kod invalidskih i porodičnih penzija. Vrednost penzijskog boda menja se polugodišnje, preko švajcarske formule (na osnovu potrošačkih cena i zarada, sa jednakim ponderom).

U Hrvatskoj je redovna stopa penzijskog doprinosa 20% iz plate. Ali, za poslove koji nose beneficirani radni staž uplaćuje se dodatni doprinos, i to u zavisnosti od stepena beneficiranosti:

- za 18 meseci staža osiguranja, po dodatnoj stopi od 17,58%
- za 16 meseci staža osiguranja, po dodatnoj stopi od 11,28%
- za 15 meeseeci staža osiguranja, po dodatnoj stopi od 7,84%
- za 14 meseci staža osiguranja, po dodatnoj stopi od 4,86%.

Ukoliko je zaposleni osiguranik uključen samo u I stub, tada se ovaj procenat usmerava isključivo I stubu. Ukoliko je osiguranik uključen i u prvi i u II stub, tada se doprinos deli u odnosu 3:1.

Posebni zakoni

Za više delatnosti beneficirani staž i druge pogodnosti iz oblasti penzijskog osiguranja se u Hrvatskoj određuju posebnim zakonima.

Zakonom o pravima iz penzijskog osiguranja aktivnih vojnih lica, policijskih službenika i ovlašćenih službenih lica predviđen je beneficirani radni staž za ova lica, ali i druge penzijske pogodnosti. Ovaj zakon odnosi se, pored aktivnih vojnih lica i policijskih službenika, i na ovlašćena lica u bezbednostno-obaveštajnim službama i pravosuđu (zatvorsko i slično osoblje).

Spisak dužnosti, odnosno poslova na koje se primenjuje beneficirani staž nije sadržan u Zakonu, već u uredbama koje donosi Vlada Republike Hrvatske. Tako se kod aktivnih vojnih lica pilota, padobranaca, diverzanata, pirotehničara, ronilaca, u podmornici, u barokomori i u mirovnim operacijama 12 meseci računa kao 18 meseci; u gardijskoj jedinici, tehničari i mehaničari za municiju i minsko-eksplozivna sredstva, u radiološkoj, biološkoj i hemijskoj zaštiti, vojni policajci i u obaveštajno-berzbednosnim službama 12 meseci se računa kao 16 meseci beneficiranog staža; sva ostala akltivna vojna lica dobijaju 3 meseca beneficiranog staža godišnje (15 za 12 meseci).

Slično je i u policiji, za koju je Vlada Hrvatske donela uredbu u kojoj su taksativno nabrojana sva radna mesta koja dobijaju beneficirani staž. Policijskom službeniku se kao 16 meseci staža osiguranja računa svakih 12 meseci stvarno provedenih na radnom mestu kod sledećih poslova: policajac u uniformi i niži komandiri (patrole, grupe itd), protiveksplozivne i antidiverzijske zaštite, suzbijanja kriminaliteta, istražitelja, interventnih jedinica, kriminalističke tehnike, potrage i slično. Kao 14 meseci staža osiguranja računa se svakih 12 meseci stvarno provedenih na radnom mestu kod mnogobrojnih poslova, kao što su: šefovi srednjeg i višeg ranga i njihovi zamenci u policijskim stanicama, policijskim upravama i Ministarstvu (načelnici, vođe sektora, šefovi smena itd), kao i brojni (možda svi) policijski službenici koji vrše policijske poslove na svim nivoima. Među njima nije uključeno pomoćno administrativno i slično osoblje (računovodstvo, sekretarice i slično).

Osiguranici imaju pravo na starosnu penziju kada navrš 65 godina života i 15 godina penzijskog staža, kao i na prevremenu starosnu penziju kada navrš 60 godina života i 35 godina staža. Starosna granica za sticanje prava na starosnu penziju snižava se, i to: (1) po jednu godinu za svakih 5 godina

provedenih na dužnostima na kojima se navršeni 12 meseci staža osiguranja računa kao 15 meseci, (2) po jednu godinu za svake 4 godine provedene na dužnostima na kojima se navršeni 12 meseci staža osiguranja računa kao 16 meseci, i (3) po jednu godinu za svake 3 godine provedene na dužnostima na kojima se navršeni 12 meseci staža osiguranja računa kao 18 meseci.

Ovi osiguranici mogu ostvariti starosnu penziju i na osnovu rešenja nadležnog ministra, odnosno šefa bezbednosno obaveštajne službe o penzionisanju po potrebe službe, s navršeni 30 godina penzijskog staža i od toga mora biti najmanje 15 godina beneficiranog staža osiguranja na ovim poslovima. U 15 godina uračunava se i vreme provedeno u tzv. Domovinskom ratu u dvostrukom trajanju.

Visina penzije pri penzionisanju ovih kategorija osiguranika određuje se kroz mehanizam sličan standardnom, ali bitno korigovan: prosečan lični bod dobija se iz najpovoljnijih deset uzastopnih godina, a potom uvećava svim obuhvaćenim osiguranicima za 45%. Određena penzija se potom smanjuje za 8 do 20% u zavisnosti od visine penzije, ali tako smanjena ne sme biti manja nego što bi bila po opštim propisima.

Pravo na beneficirani staž propisano je i za neke druge poslove odgovarajućim zakonima (carinska služba, vatrogasci, razminiranje itd).

Nova radna mesta sa beneficiranim stažom

Spisak radnih mesta i zanimanja sa beneficiranim stažom podložan je promenama, a na način propisan Zakonom o stažu osiguranja s povećanim trajanjem i podzakonskim aktom. Nova radna mesta ili zanimanja utvrđuju se na osnovu stručne dokumentacije kojom se dokazuje ispunjenje kriterijuma za računanje beneficiranog staža (štetnost uticaja, posledice itd), a koja mora biti izrađena prema metodologiji propisanoj odgovarajućim pravilnikom. Troškove postupka snosi predlagač.

Dodavanje novih radnih mesta, odnosno zanimanja u spisak beneficiranih vruća je tema u Hrvatskoj, pošto mnogi traže uključenje među beneficirane osiguranike. U poslednje vreme su, na primer, pomorci uspeali u svojim nastojanjima, a posle velikog lobiranja i politizacije ove teme.

Sa druge strane, ekonomska kriza i potreba budžetske štednje doneli su veliki pritisak javnosti usmeren na smanjenje privilegija mnogih zanimanja. Jedna mera bilo je smanjenje privilegovanih penzija (uključujući vojne i policijske, ali ne i civilne beneficirane penzije) za 10% od 1. januara 2010. godine. Vruća tema je, na primer, položaj tzv. branitelja: dok kritičari tvrde da je njihov broj naduvan, odnosno daleko veći nego što ih je stvarno bilo u periodu 1991-1995, dotle se oni pozivaju na rane i žrtve date za domovinu. Opštije posmatrano, „opseg beneficija znatno je širi nego u drugim državama”, a institut beneficiranog staža uzrokovao je snižavanje ionako niskih propisanih starosnih granica za odlazak u starosnu ili prevremenu starosnu penziju”.⁵⁴

⁵⁴ L. Loborec Rezo: TREBA LI NAM OVAKAV ZAKON O STAŽU OSIGURANJA S POVEĆANIM TRAJANJEM, SIGURNOST, No. 1/2009

2.2. Slovenija

U Sloveniji postoji specifičan sistem penzijskog osiguranja osoba kojima se uvećava penzijski staž (beneficirani staž). Penzijskom reformom iz 2000. godine promenjen je sistem beneficiranog staža kakav je postojao u SFRJ, tako što je praktično odvojen od obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja po tekućem finansiranju u obavezno dodatno penzijsko osiguranje koje funkcioniše na principu punog kapitaliziranja i individualnih računa. Na taj način je nastala neka vrsta hibridnog osiguranja – kombinacija definisane naknade po principu tekućeg finansiranja i fundiranog definisanog doprinosa. Ovaj sistem je u primeni od 2001. godine.

Osnovne odlike slovenačkog obaveznog dopunskog penzijskog osiguranja su sledeće:

- Obavezno je uključene osobe koje su već obuhvaćene obaveznim penzijskim osiguranjem, a čiji je posao rizičan i opasan po zdravlje, kao i za osobe čije se zanimanje ne može uspešno obavljati posle izvesnog broja godina starosti,
- Uplata doprinosa se vrši mesečno na individualni račun, a država preuzima investicioni rizik i garantuje minimalni prinos,
- Skupljeni iznos na računu se, posle penzionisanja, plaća u obliku „strukovne penzije“, kako ove dopunske penzije zove Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju⁵⁵.

Obavezno osiguranje

U Sloveniji je poznati „jugoslovenski“ sistem beneficiranog staža podvrgnut radikalnoj reformi 1999/2000. godine i zamenjen tzv. „obaveznim dopunskim penzijskim osiguranjem“, a u skladu sa preporukama iz *EU Green Paper on supplementary insurance in the Single Market* (1997). Tranzicija je započeta 1. januara 2001. godine, kada je stvoren i počeo da funkcioniše novi Fond obaveznog dopunskog penzijskog osiguranja (SODPZ⁵⁶).

U ovo osiguranje inicijalno su uključeni svi oni koji su do tada, tj. po starim propisima, imali prava na beneficirani radni staž. Stoga i danas glavninu osiguranika obaveznog dodatnog penzijskog osiguranja (ODPZ) čine policajci, vojnici, železničari, rudari, čuvari zatvora, profesionalni vozači, radnici u železarama, livci, tekstilni radnici, staklarski radnici, piloti, vatrogasci, šumari, odžačari, baletski igrači, ribari i drugi. Na osnovu Carinskog zakona u ODPZ su uključeni i carinici.

Promena spiska radnih mesta koja se obavezno uključuju u ODPZ je u načelu moguća. Osnovni akter postupka je *Komisija za ustanovljavanje obaveznosti dodatnog penzijskog osiguranja*, čiji je sastav mešovit i čine ga po jedan predstavnik radnika, poslodavaca i Zavoda za penzijsko-invalidsko osiguranje Slovenije, kao i dva predstavnika biroa za sigurnost i zdravlje na radu. Komisija donosi rešenje o obavezi uključena zaposlnih na datim radnim mestima u ODPZ.

Moguće je i ukidanje obaveznosti uključena u ODPZ, i to onda kada Komisija ustanovi da je došlo do smanjenja štetnih uticaja uslova rada na radnom mestu obuhvaćenom sa ODPO i izda rešenje u tom smislu.

Na osnovu Zakona, doneta je *Uredba o merilima i kriterijumima za identifikovanje radnih mesta za koja je obavezno uključene u dodatno penzijsko osiguranje*. Uredba je bila u postupku usklađivanja

⁵⁵ Zakon ove penzije u originalu naziva „poklične pokojnine“ što se na engleski prevodi kao occupational pension.

⁵⁶ Sklad obaveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja

sa socialnim partnerima ali je usklađivanje zastalo u 2008. godini. Stoga je i rad Komisije još uvek onemogućen⁵⁷.

Iz napred navedenog globalnog spiska obveznika ODPO vidi se da je vrlo širok, odnosno da ne sadrži samo ona zanimanja koja su štetna po zdravlje ili se ne mogu obavljati posle određene starosti, već i neka druga koja su uključena iz političkih ili sličnih razloga. Tako se, na primer, ne vidi jasno zašto bi u ODPO bili uključeni ribari i šumari, ali i tekstilni radnici i carinici.

Doprinosi i fond

ODPZ osiguranje zasniva se na načelu štednje i investiranja preko individualizovanih računa, a u režiji državnog fonda „Kapitalska družba“. Tako predstavlja napuštanje starog sistema beneficiranja radnog staža na jugoslovenski način i prihvatanje modernijih zapadnoevropskih koncepata „strukovnog penzijskog osiguranja“.

Penzijski doprinos za obuhvaćene osiguranike uplaćuje isključivo poslodavac,⁵⁸ dok osiguraniku nije dozvoljena dodatna uplata preko propisane.

Opšta stopa doprinosa za obavezno penzijsko-invalidsko osiguranje je 24,35% od bruto zarade, od čega zaposleni plaća 15,5%, a poslodavac 8,85%. Stopa doprinosa za obavezno dopunsko osiguranje bila je do 1. juna 2010. godine diferencirana prema razlici u dodatnim mesecima radnog staža u ODPZ: za 12/14 meseci stopa je bila 4,2%, 12/15=6,25%, 12/16=8,40%, 12/17=10,55%, 12/18=12,60% od bruto plate radnika.

Od juna 2010. godine za sva radna mesta je stopa doprinosa ujednačena na 10,55% bruto plate, što je posledica promena i na strani prava osiguranika - sve kategorije su 12/15⁵⁹. Izuzetak su samo ona radna mesta za koje je do tada uplaćivano 12,6% od bruto plate: i posle promena kod ostalih kategorija, ovoj je zadržana stara stopa stoga što su zadržana i dotadašnja prava ovih osiguranika.

Dakle, kada govorimo o uvećanju staža, u Sloveniji danas postoje *samo 2 grupe*: 12/15 tj. oni kojima se dodaje 3 meseca staža i 12/18 kojima se dodaje 6 meseci staža. Međutim, kada govorimo o uvećanju staža, treba pojasniti da se u Sloveniji staž uvećava za potrebu ispunjenja uslova za odlazak u penziju pre ispunjenja starosnog uslova (tzv. prevremena penzija), a to je minimum 40 godina staža za muškarce i 38 godina za žene. Međutim, ovo uvećanje ne postoji u samoj formuli za obračun penzija (kao što je na primer slučaj u Srbiji ili Hrvatskoj), obzirom da je sistem fundiran sa naknadom koja zavisi od unapred definisane stope doprinosa i prinosa (DC).

Svaki osiguranik ima svoj penzijski račun na koji se uplaćuje novac od doprinosa. Svi računi ODPO-a nalaze se u investicionom fondu zatvorenog tipa koji se zove Fond (Sklad) ODPZ Republike Slovenije, ili SODPZ. Fondom upravlja *Kapitalska družba* (Kapitalsko društvo), koje je akcionarsko društvo čiji je osnivač i jedini vlasnik Republika Slovenija.

Zakon daje garanciju na prinos ovog fonda svakom osiguraniku. Ta garancija pokriva (u proleće 2011.) prinos u visini 40% prinosa slovenačkih državnih obveznica sa rokom od godine dana i više. Prevedeno, država Slovenija garantuje osiguranicima godišnji prinos od 1,28%. Nivo garancije propisuje Ministarstvo finansija dva puta godišnje. Generalno, provajderi (upravljajući fonda) bilo da

⁵⁷ Informacija iz Ministarstva za delo, družino in socialne zadeve Slovenije

⁵⁸ Ovo je svakako samo nominalno, dok u opštem slučaju efektivni teret doprinosa snose i poslodavac i osiguranik.

⁵⁹ Iz kontakta sa *Ministarstvom za delo, družino in socialne zadeve Slovenije* pojašnjeno je da zapravo od 2001. godine se svima dodaje 3 meseca, ali su doprinosi ostali različiti pa je to Zakon iz 2010. ispravio. Grupe 12/14, 12/15, 12/17 itd. razlikuju se samo po minimalnoj starosnoj granici.

je u pitanju dobrovoljno bilo obavezno dopunsko osiguranje ODPO-u, mogu garantovani iznos povećati, što je učinila Kapitalska družba na 60%. Ukoliko je aktuelni prinos niži od garantovanog, provajder bi morao da iz sopstvenog kapitala da dopuni razliku. Međutim, ova se garancija nije pokazala dovoljnom u vreme krize 2008/2009. godine, kada je penzijski fond SOZDP doživeo znatne gubitke. Kapitalska družba je trebalo da uplati SOZDP-u razliku, ali to nije učinila već joj je dozvoljeno da u istom iznosu oformi rezerve u svom kapitalu,⁶⁰ što svakako nije isto. Drugim rečima, osiguranici u SOZDP-u imaju na svom računu manje nego što bi trebalo po zakonu.

Inače, garancija prinosa na stopu koja je znatno niža od kamata na državne obveznice očigledno predstavlja podsticaj penzijskim društvima da ulažu baš u ove hartije, pošto im takva investiciona strategija lako obezbeđuje dostizanje ciljanog prinosa i finansijsku sigurnost. Što je država u stvari i htela da postigne. Stoga ne čudi da u strukturi plasmana sredstava ovog fonda dominiraju državne obveznice: 48,2% državne obveznice, 30,3% pozajmice i depoziti, 17,3% investicioni kuponi, 2,0% akcije itd.

Na dan 29. jula 2011. godine u obaveznom dopunskom osiguranju, odnosno SOZDP-u bilo je 43.222 osiguranih lica (ukupan broj osiguranika u Sloveniji je 869,4 hiljade, dakle oko 5%), dok je akumulirana imovina iznela 357 miliona evra.⁶¹ Prosečan iznos na računu je oko 8,260 eura.

Prava i penzija

Obavezno dopunsko osiguranje donosi osiguraniku pravo da prima „strukovnu penziju“, a svoje pravo može da ostvari na dva načina:

- da se ranije penzionise uz pomoć stukovne penzije koju će primati do standardne starosne granice („strukovna penzija“ se prima od ranog penzionisanja do ispunjenja minimalnih uslova za redovno penzionisanje u okviru obaveznog redovnog osiguranja), ili
- da ostane zaposlen uprkos mogućnosti ranijeg penzionisanja i da kasnije, po redovnom penzionisanju, prima običnu penziju plus „umanjenu strukovnu penziju“ (koju prima od penzionisanja u redovnom obaveznom osiguranju do smrti).

Uslovi za strukovnu penziju (ODPZ) su sledeći:

- ispunjenje 40 godina (muškarci) ili 38 godina (žene) penzijskog staža, u koji ulazi i uvećani penzijski staž od tri, odnosno šest meseci godišnje na ime obaveznog dodatnog penzijskog osiguranja,
- dostizanje određene starosti po gupama poslova (ima ih šest): minimalna starost je od 50 do 58 godina za muškarce i 45 do 58 godina za žene,
- postojanje dovoljnih sredstava na računu osiguranika za isplatu strukovne penzije.

Visina penzije iz ODPZ zavisi od vrednosti sume na računu osiguranika, vrste penzije koji prima (cela ili umanjena) i starosti.

⁶⁰ M. Ekart - *The supplementary pension insurance in Slovenia – a brief overview of the current situation*, mimeo, March 2011

⁶¹ Videti http://www.kapitalska-druzba.si/files/279/poslovanje_sodpz_eur.pdf, na dan 29.8.2011.

Ocena Slovenačkog iskustva

Ovakav sistem beneficiranja u Sloveniji za sada ne pokazuje dobre rezultate. Ono što je sasvim izvesno da je pri samom dizajniranju sistema bilo dosta propusta. Prvi, verovatno najvažniji, je određivanje visine stopa doprinosa. Vrlo jednostavna kalkulacija pokazuje da, ako neko na primer ide 5 godina ranije u penziju, i treba da obezbediti penziju samo za taj period do standardne starosne penzije, onda je potrebno da bar 25 godina doprinosi 10,55% zarade da bi obezbedio dovoljno sredstava za penziju od oko 50% bruto zarade. Međutim, ovaj sistem nije bio uveden samo za nove osiguranike već i za one kojima je preostalo 10-tak godina do penzije, a pri tom je, kao što smo videli većina grupa plaćala mnogo niže doprinose od ovih 10,55% na koliko su podignuti od sredine 2010. godine. Stoga uopšte ne iznenađuje što se javio problem ispunjenja, ionako neprecizno definisanog uslova za odlazak u penziju - postojanje dovoljnih sredstava na računu osiguranika za isplatu strukovne penzije.

Uz to, minimalne starosne granice su ostale na vrlo niskom nivou – trenutno za neke grupe iznose čak 45 godina za žene a 50 godina za muškarce, a bile su još niže do skoro. Potom, postojanje 6 grupa za koje se praktično razlikuju samo starosne granice, a uvećanje staža je za većinu grupa isto (3 meseca i samo za jednu 6 meseci), je prilično neobično. Uz to, kombinacija uslova za dobijanje penzije za čiju potrebu se uvećava staž (minimum 40 godina uvećanog staža za muškarce), a koji se ne uvećava u formuli za određivanje naknade, već je naknada potpuno aktuarski određena obzirom da je u pitanju fundirani sistem sa unapred definisanim doprinosom - sve to komplikuje sistem.

Opcije dva tipa naknada - „strukovna penzija“ i „umanjena strukovna penzija“, takođe nisu sasvim jasne. Naime, bilo bi logično da ova dva tipa naknada budu spojene u jednu, a to je naknada koja će i obezbediti adekvatan iznos do standardne starosne granice, ali i dopuniti manju penziju koja mu sleduje iz državnog sistema (obzirom da će imati manje godina staža u formuli). Ovako onaj ko optira da ostane u radnom odnosu do standardne starosne granice ima veću penziju u odnosu na standardnog penzionera (penzija iz državnog sistema za pun staž plus dopunska iz fundiranog), a onaj ko ode ranije u penziju ima umanjenju standardnu starosnu penziju (niža penzija iz državnog zbog manjeg broja godina staža). Moguće da je namera zakonodavca zapravo bila da stimuliše ostanak na tržištu rada do standardne starosne granice.

Međutim, postavlja se pitanje da li bi sistem davao dobre rezultate kada bi se sve ove “greške” otklonile, a što je sigurno izvodljivo i pored političkih pritisaka.

Sistem beneficiranja u Sloveniji je praktično u svojoj suštini drugi stub po klasifikaciji Svetske banke. Postoje važni argument protiv uvođenja drugog stuba⁶². Dva su osnovna problema uvođenja drugog stuba – visok tranzicioni trošak i nepostojanje dobrih investicionih mogućnosti, posebno u kombinaciji sa specifičnom politikom investiranja penzijskih fondova (sigurnost investiranja). Treći važan problem, a to su visoko operativni troškovi ovakvog sistema, se u idealnoj situaciji može prevazići dobrim dizajnom sistema⁶³.

Međutim, ova dva ključna problema u slučaju obaveznog (privatnog) fundiranog sistema samo za beneficirane penzije nemaju isti značaj kao u slučaju potpune tranzicije sistema tekućeg finansiranja na fundirani. U ovom slučaju tranzicioni trošak predstavlja neuporedivo manji problem,

⁶² Vidi Matković, G., Bajec, J., Mijatović, B., Stanić, K. (2009) Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije

⁶³ Koji se suštinski svodi na javno upravljanje (PPM u Švedskoj na primer).

praktično ga i nema. Problem investiranja i dalje ostaje, ali se i on relativno umanjuje imajući u vidu da je "pritisak" sredstava neuporedivo niži.

S druge strane, organizacija sistema se možda još više komplikuje. Takođe, vidimo iz Slovenačkog iskustva da se određeni problem koji se pojavljuju u "klasičnom" drugom stubu javljaju i ovde, na primer garancije i odnos između države i upravljača fonda, potom administrativne naknade, gubitak sredstava u periodu finansijske krize i slično.

2.3. Iskustva nekoliko razvijenih zemalja⁶⁴

U mnogim zemljama, a posebno onim razvijenim, odavno postoje posebne penzijske pogodnosti za radnike koji rade na poslovima koji se smatraju rizičnim po zdravlje, teškim za obavljanje ili čije se uspešno obavljanje ne može očekivati od starijih radnika. Širenje ovih beneficija bilo je posebno intenzivno tokom 1970-ih i 1980-ih godina i doprinelo je skraćanju radnog veka i ranijem penzionisanju u većem broju zemalja.

Međutim, tokom poslednjih decenija se menjaju pogledi na potrebu postojanja i obuhvat penzijskih pogodnosti ove vrste, a iz dva razloga. Prvi je starenje stanovništva, koje sa sobom povlači smanjenje radne snage, sa dugoročno nepovoljnim ekonomskim efektima. Drugi je dugoročno povećanje učešća penzija u društvenom proizvodu (BDP). Ova dva bitna faktora dovode do zaokreta u penzijskoj politici celog sveta u pravcu produženja radnog veka aktivnog dela populacije, uključujući podizanje starosne granice za penzionisanje i preispitivanje svih šema ranog penzionisanja i drugih privilegija.

Ne treba, međutim, misliti da su programi sa pogodnostima za pripadnike pomenutih zanimanja ili radnika na ovim radnim mestima univerzalnog karaktera u savremenom svetu. Ne, u brojnim zemljama ne postoje takve šeme (2009): od 28 razvijenih zemalja članica OECD-a u 18 postoje, a u 10 ne postoje u okviru državnog penzijskog sistema (Australija, Češka, Danska, Nemačka, Japan, Meksiko, Holandija, Švedska i Švajcarska). U zemljama u razvoju procenat postojanja beneficiranih šema je svakako niži. Sa druge strane, rešenja u zemljama koja poznaju povlastice ove vrste su veoma različita: od obuhvata raznih zanimanja (u nekim zemljama širok, u drugim vrlo uzak) do starosne granice, potrebnog radnog staža pri penzionisanju i načina određivanja penzije. Bivše socijalističke zemlje istočne Evrope obično imaju daleko povoljnije uslove za zaposlene sa (stvarno ili navodno) teškim uslovima rada nego zapadne zemlje.

Sužavanju obuhvata zaposlenih sa teškim uslovima rada beneficiranim šemama doprinosi i poboljšanje uslova rada i zaštite na radu tokom poslednjih decenija, čemu je državna regulacija dala znatan doprinos. Dok je, na primer, posao ložača parne lokomotive na železnici u svoje vreme svakako bio naporan i za zdravlje štetan, dotle današnji upravljači električnih vozova imaju daleko povoljnije i neškodljive uslove rada. Ovaj način olakšavanja uslova rada i sprečavanja eventualnih nepovoljnih zdravstvenih posledica smatra se najboljim i podstiče se sve naprednijom regulacijom uslova rada i zaštite na radu. Ovom procesu bitan doprinos daju i tehnološka unapređenja i prelazak radne snage iz primarnog i sekundarnog sektora u tercijarni, odnosno u uslužne delatnosti u kojima su radni uslovi znatno povoljniji.

⁶⁴ Ovale deo je napisan na osnovu: *Conditions and Benefits for Early Retirement*, MISSOC Tables, 2010, A. Zaidi, E. R. Whitehouse - Should Pension Systems Recognise "Hazardous and Arduous Work"?, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 91, 2009; *Promoting longer working lives through pension reforms, Second part: Early Exits from the labour market*, The Social Protection Committee, EU, February 2008; *Promoting Longer Working Lives Through Better Social Protection Systems*, Report by the Social Protection Committee, EU, 2004

Nasuprot orijentaciji na suženje i/ili likvidaciju beneficiranja mnogih zanimanja iz navedenih razloga stoji društvena inercija, izražena političkim teškoćama i otporima promenama koja otežava reforme pošto pogađaju interese pojedinih interesnih grupa (zaposlenih ili poslodavaca). Dobar primer je Francuska, koja je bitno suzila obuhvat preferencijalnih šema ranog penzionisanja za radnike na teškim i nezdravim poslovima i znatan deo nadležnosti prenela na dogovaranje sindikata, asocijacija poslodavaca i same države. Međutim, višegodišnji teški pregovori ne donose konačne dogovore.

Grčki primer je još drastičniji. Grčka je imala široku lepezu zanimanja koja su bila obuhvaćena ranim penzionisanjem iz razloga težine posla, a među njima: građevinski radnici, rudari, vozači, neki električari, glumci, muzičari koji sviraju žičane, duvačke i udaračke instrumente, pozorišni i filmski tehničari, glumci u lirskim pozorištima, horisti, plesači, radnici na grobljima, čišćenju ulica, iznošenju smeća, radio i TV spikeri, frizeri i tako dalje. Po zapadanju u dužničku krizu, grčka vlada je u 2010. usvojila plan o reformi penzijskog sistema, sa namerom da se prosečna starost Grka pri penzionisanju poveća za dve godine (sa 61,5 na 63,5), ali je naišla na žestoke otpore zaposlenih praćene demonstracijama, tučama s policijom itd.

Belgija

Obuhvat. Među zaposlenima u privatnom sektoru posebna penzijska prava se primenjuju na sledeće grupe radnika: minere, pomorce, i pripadnike posada civilne avijacije. U javnom sektoru vojska, policija i pojedine profesije koje navodno dovode do fizičkog ili mentalnog stresa: carinici, vodoprivreda itd.

Beneficije. Opšte pravilo je penzionisanje sa 65 godina i za muškarce i za žene, uz mogućnost ranijeg penzionisanja sa 60 godina ukoliko osiguranik napuni 35 godina penzijskog staža. Za beneficirane poslove i zanimanja važe drugačija pravila:

- za minere: 55 godina starosti za podzemne, 60 godina za površinske ili bilo koja starost sa 30 godina minerskog staža,
- za mornare: 60 godina starosti,
- za pripadnike civilne avijacije: 55 godina starosti, ili bilo koje godine starosti uz 30 godina rada za letačko osoblje ili 34 za kabinsko osoblje.

Punu penziju mineri dostižu sa 30 godina radne karijere, mornari sa 40 godina službe ili sa 14 godina na moru, a letačko osoblje sa 30 godina i kabinsko sa 34 godine (penzija se umanje za manji broj godina staža).

U javnom sektoru normalno vreme penzionisanja je sa 65 godina, uz 45 godina službe za punu penziju.

Starost kod penzionisanja za vojna lica zavisi od roda vojske (kopnena, mornarica, vazduhoplovstvo) i od čina vojnog lica. Tako niži oficir instruktor na brodu može da se penzioniše čak sa 45 godina, a admiral sa 61 godinom.

Finska

U Finskoj postoje dve grupe zaposlenih (državni službenici i pomorci) i oni koji uživaju povlastice na ime teških radnih uslova.

Državni sektor poznaje tri grupe:

1. vojna lica,
2. za neka zanimanja postoji zakonska starosna granica do koje zaposleni može da radi, a koja je niža od opšte penzijske starosne granice. U tim slučajevima se zaposlenom odobrava prevremena penzija. U ovu grupu spada policija,
3. za pojedine profesije važe posebne starosne granice za penzionisanje (55, 58 ili 60 godina starosti), ali je ova kategorija ukinuta za nove zaposlene još 1989. godine i sada važi isključivo za zatečene.

Ove penzije se, kao i druge, finansiraju iz doprinosa koje plaćaju poslodavci i zaposleni. U 2007. godini penzijski doprinos za vojno osoblje bio je 35,28% od bruto zarade, za zaposlene iz gornjih kategorija 2 i 3 bio je 31,41%, a za ostale zaposlene u državnom sektoru 23,64%.

Pomorci. Penzijski zakon za pomorce navodi razloge povoljnijeg tretmana i oni su uglavnom fizički: duge smene na moru, rad na palubi, rad sa mašinama ili u kuhinji. Najniže godine za penzionisanje su 60 za oficire i 55 za posadu. Pored sniženja starosne granice, postoji i beneficija kod visine penzije: pomorci imaju mesečno uvećanje od 0,1% prema penzijskoj osnovici u poređenju sa opštim penzijskim propisima.

U Finskoj su u novije vreme ukinuta dva programa ranijeg penzionisanja. Prvi je obuhvatao neka zanimanja u lokalnim vlastima i donosio je znatno snižavanje starosne granice (od opštih 63 i 65 na 53 do 62 godine). Zamena je izvršena kroz sistem invalidskih penzija. Drugi program je obuhvatao dobrovoljne šeme ranijeg penzionisanja zbog teških uslova rada u privatnom sektoru, ali je i on ukinut.

Portugalija

U Portugaliji postoji priličan broj profesija koje uživaju privilegije zbog težine posla ili nemogućnosti da se postignu uspešni rezultati u starijim godinama.

Mineri. Oni koji rade u jamskim rudnicima, kao i oni koji rade na održavanju jamskih rudnika, imaju pravo na beneficirani staž: na dve godine provedene u jamskom rudniku dobijaju sniženje potrebne starosti pri penzionisanju od jedne godine. Najniža dozvoljena starost je 50 godina. Pod posebnim okolnostima i uz specijalan sporazum poslodavca i ministra starosna granica se može spustiti na 45 godina, a uz obavezu poslodavca da podnese sve troškove.

Penzija se u odnosu na zaradu koja je penzijska osnovica uvećava za 2,2% za svake 2 godine provedene u jamskom rudniku, a ne može biti veća od 80% od zarade.

Mornari. Mornari u trgovačkoj mornarici stiču pravo na rano penzionisanje bez umanjenja penzije sa 55 godina života ukoliko imaju najmanje 15 godina plovidbene službe. Ova godina se računa kada je mornar proveo najmanje 273 dana na brodu. Ukoliko mornar dostigne 40 godina staža u mornarici i 15 godina plovidbene službe može se penzionisati sa punom penzijom bez obzira na godine starosti.

Ribari. Stiču pravo na penziju bez umanjenja sa 55 godina života ukoliko su najmanje 30 godina proveli kao ribari. Za godinu službe uzima se ona godina u kojoj je ribar proveo najmanje 150 dana na moru. Ukoliko je broj godina službe ribara manji od 30, starost prilikom penzionisanja se umanjuje za jednu godinu na tri godine službe u odnosu na redovno penzionisanje (65 godina). Ribar može da individualno aplicira i za specijalnu penziju usled fizičke nesposobnosti da obavlja svoj posao.

Piloti. Piloti komercijalnih aviona stižu pravo na punu penziju kada napune 60 godina, bez drugih uslova. Ova starosna granica je pomerena na 65 godina, ali sa postepenim prelaznim periodom. U stvari, starost pri penzionisanju određuje zakonska odredba o tome do koje starosti piloti civilnog vazduhoplovstva uopšte smeju da lete – ranije 60, sada 65 godina.

Kontrolori vazdušnog saobraćaja. Odlaze u penziju po sili zakona koji propisuje maksimalnu starost, tj. sa 55 godina. Primaju punu penziju ukoliko imaju 20 godina staža u kontroli letenja.

Baletski igrači. Svi baletski igrani, i klasični i moderni, stižu pravo na punu penziju kada navršše 55 godina života i ukoliko imaju 15 godina penzijskog staža, od čega 10 godina kao baletski igrači sa stalnim zaposlenjem. Oni koji imaju 20 godina osiguranja, od čega 10 godina kao baletski igrači, mogu se penzionisati sa 45 godina starosti, ali sa umanjenom penzijom.

Vatrogasci. Vreme koje zaposleni provede kao vatrogasac uvećava se za 15% za penzijske potrebe, s tim da je vreme provedeno u ovoj službi najmanje 5 godina. Penzija se povećava za isti procenat. To je smanjenje u odnosu na 25%, što je važno do 2007. godine.

Španija

U Španiji postoje poslovi za koje se smatra da su hazardni i naporni i za koje se obezbeđuju penzijske pogodnosti.

Rudari u rudnicima uglja. Rudari imaju koeficijente sniženja starosne granice od 0,05 do 0,5, zavisno od tipa ugljenokopa i vrste posla koji obavljaju. Tako se u površinskim kopovima koeficijent kreće od 0,05 do 0,2, a u jamskim od 0,2 do 0,5. Slično, i ostali rudari imaju koeficijente od 0,05 do 0,5.

Pomorci. Koeficijenti sniženja starosne granice kod pomoraca zavise od tipa broda na kome plove i kreću se od 0,15 za ribarske do 0,4 kod tankera nafte i gasa. Ovi koeficijenti su jednaki za sve članove posade. Najniža dozvoljena starost je 55 godina. Koeficijent za dokerske radnike u lukama je 0,3.

Železničarima se koeficijenti kreću od 0,1 do 0,15, zavisno od posla koji obavljaju.

Letačko osoblje u vazdušnom saobraćaju ima pravo na ranije penzionisanje: piloti koeficijent 0,4, pomoćnici 0,3. Kabinsko osoblje (stjuardese itd) nema pravo na skraćenje.

Umetnici (baletski i cirkuski igrači) se mogu penzionisati sa 60 godina i primati punu penziju ukoliko im je period te aktivnosti bio najmanje 8 godina.

Borci s bikovima mogu se penzionisati sa 55 ili 60 godina ukoliko su imali dovoljan broj borbi (150, 200 ili 250, zavisno od kategorije).

3. Beneficirane penzije u Srbiji

Beneficirane penzije u Srbiji mogu da se podele u dve osnovne grupe - one *kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem*, koje obično imamo u vidu kada kažemo beneficirane penzije, i *posebne vrste beneficiranih penzija*, koje su nasleđe nekih ranijih zakonskih rešenja.

Kada govorim o **beneficiranim penzijama na osnovu staža sa uvećanim trajanjem**, razlikujemo dve grupe poslova: a) naročito teški, opasni i za zdravlje štetni poslovi; b) poslovi na kojima osiguranik posle navršenja određenih godina života ne može uspešno da obavlja svoju profesionalnu delatnost.

Različite vrste štetnih uticaja kojima su zaposleni izloženi na radnom mestu mogu da dovedu do obolevanja, hroničnih obolenja, profesionalnih obolenja, invalidnosti, povreda na radu ili bržeg smanjenja radne sposobnosti i gubitka zdravlja. Štetni uticaju mogu da se jave kada su zaposleni izloženi nepovoljnim hemijskim i fizičkim agensima na radnom mestu (na primer zračenja, niske ili visoke temperature, itd.), ali mogu i da budu rezultat pojačanih fizičkih i psihičkih napora, stresa i dr.

Mere koje se preduzimaju u cilju prevencije treba da otklone ili smanje štetne uticaje i one mogu biti smanjenje dužine ekspozicije (dužina radnog dana, raspored pauza u toku radnog dana, dužina dnevnog, nedeljnog i godišnjeg odmora), izmene u tehnološkom procesu i specifične zaštitne mere u toku rada (oprema i dr.).

Položaj, prava, obaveze i uslovi rada zaposlenih, regulisani su međunarodnim konvencijama (Međunarodna organizacija rada) koje su ratifikovane u Skupštini i radnim zakonodavstvom: Zakonom o radu (Zakon o radnim odnosima), Zakonom o penzijskom invalidskom osiguranju (Zakon o socijalnom osiguranju), Zakonom o bezbednosti i zdravlja na radu (Zakon o zaštiti na radu), i podzakonskim aktima (Uredbama i Pravilnicima).

Cilj ove regulative je da se stvore uslovi koji će doprinosti očuvanju radnih sposobnosti i zdravlja zaposlenih i pored postojanja štetnih uticaja koji se javljaju u procesu rada. Po ovim propisima poslodavac je dužan da preduzme sve potrebne mere za stvaranje uslova za bezbedan rad od tehnološkog procesa, zaštitne opreme, rasporeda rada i odmora (dužine ekspozicije) i dr.

I pored svih preduzetih mera pojedini štetni uticaji se ne mogu umanjiti. Zbog negativnog uticaja na radnu sposobnost i zdravlje zaposlenih koji rade u tim uslovima uvodi se takozvani beneficirani staž (uvećanje staža osiguranja) za teške poslove i poslove koji se obavljaju pod posebnim uslovima. Za njih je predviđeno i snižavanje starosne granice za odlazak u penziju.

Druga grupa poslova kojim se uvećava trajanje staža su oni poslovima na kojima osiguranici zbog prirode i težine posla posle određenih godina života ne mogu sa uspehom vršiti određenu profesionalnu dužnost. To su na primer balerine, pilot, policajci itd.

Pored ove dve grupe poslova, radni staž se računa sa uvećanim i osiguranicima sa telesnim oštećenjem od najmanje 70%, vojnim invalidima, civilnim invalidima rata, slepim licima, licima obolela od distrofije, multipleks skleroze itd.⁶⁵. Za ove osiguranike uvećani staž se finansira iz opšte solidarnosti penzijskog fonda⁶⁶

⁶⁵ Prema članu 58. Zakona računa

⁶⁶ Poslodavac ne plaća uvećane doprinose za ove osiguranike, a ni država kroz budžet, već beneficirani staž ide "na račun" solidarnosti u penzijskom fondu.

Poslovi kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem se prema tipu regulative mogu podeliti na *beneficirane penzije po opštim* i *po posebnim propisima*.

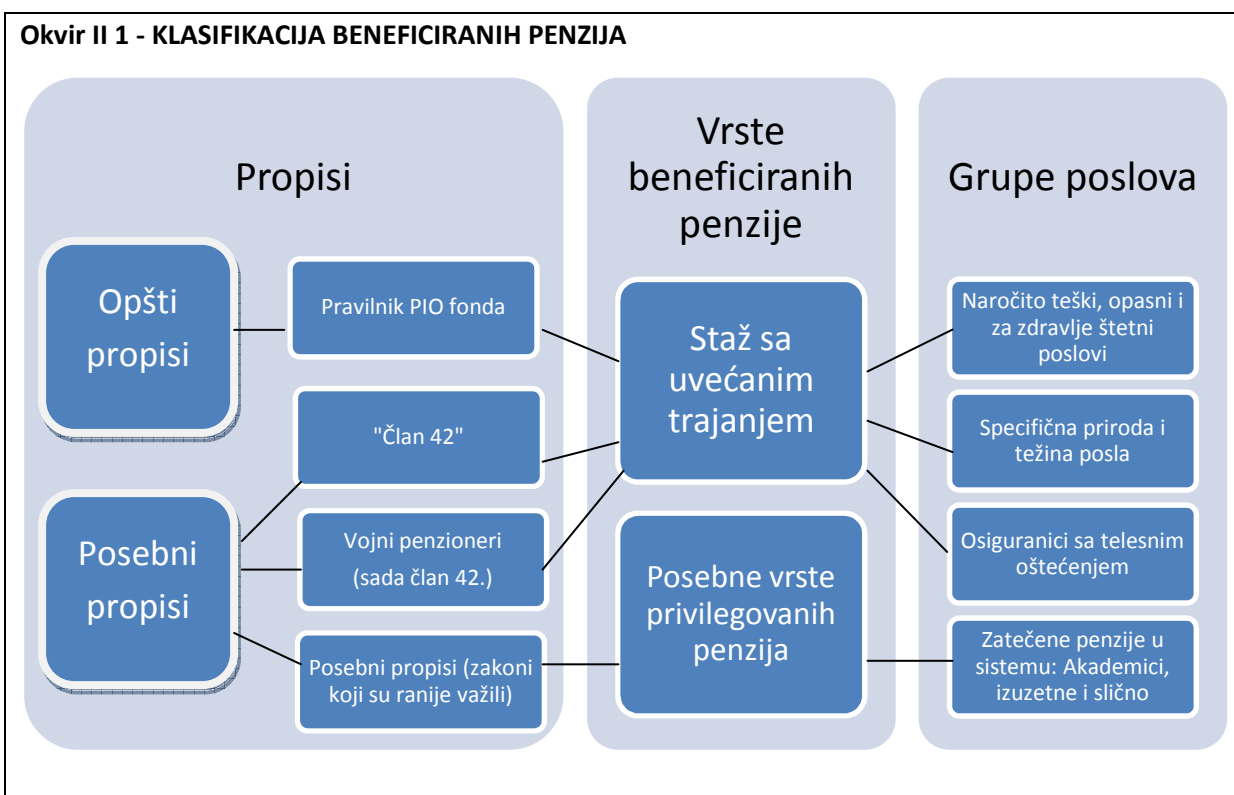
Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po opštim propisima uređene su Zakonom PIO i Pravilnikom o radnim mestima, odnosno poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Druga grupa su tzv. **beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po posebnim propisima**. U ovu grupu se svrstavaju beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem koji je definisan članom 42. Zakona PIO, obzirom da su one povoljnije u odnosu na beneficirane penzije po opštim propisima i da se delimično regulišu i posebnim aktima (na primer članom 137. Zakona o policiji)

Posebna grupa penzija po beneficiranom stažu su vojne penzije, koje su tradicionalno odvojene u posebno vojno osiguranje, ali bi trebalo da od 1. januara 2012. godine budu uključene u opšte penzijsko osiguranje, kako po regulativi, tako i po organizaciji i finansiranju.

U ovu grupu beneficiranih penzija spadaju i neke penzije zatečene u sistemu, a koje su dodeljene na osnovu posebnih propisa koji su važili u ranijim godinama. To su, na primer, penzioneri iz NOR-a kojima se staž računa sa duplim trajanjem.

Što se tiče **posebnih vrsta beneficiranih penzija** tu spadaju penzije zatečene u sistemu, a koje su dodeljene na osnovu posebnih propisa koji su važili u ranijim godinama. To su, na primer, penzioneri borci, akademici, administrativne penzije, izuzetne penzije i slično.



3.1. Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po opštim propisima i po "članu 42."

3.1.1 Istorijat razvoja beneficiranih penzija

Zakon o socijalnom osiguranju radnika nameštenika i službenika (Službeni list FNRJ 65/46) je regulisao prava iz socijalnog osiguranja za radnike na najtežim, teškim i ostalim radovima. Koji radovi odnosno zanimanja spadaju u kategoriju najtežih i teških radova i zanimanja bili su određeni Naredbom Ministarstva rada FNRJ (Službeni list FNRJ 98/46 stupila na snagu 1.1.1947.) Prema ovoj naredbi u najteže poslove bilo je uključeno 17 zanimanja: kesonski radnici, kalioničari, livci i pomoćni radnici koji su vezani za rad kod visokih peći, elektro i valjačkih peći i livci kovina koji sami liju, duvači stakla sa lulama i njihovi pomoćni radnici, kopači u podzemnim rudarskim rovovima, pomoćni kopači i ručni vozači, ložači na železničkim lokomotivama kao i ložači na pomorskim i rečnim brodovima i ugljari na parobrodima duge plovidbe, vazduhoplovni piloti, radnici kod peći za proizvodnju cijanida, karbida i ferosilicija, kao i radnici koji su direktno uposleni na proizvodnji alkaloida, osoblje uposlenu u medicinskim i tehničkim ustanovama za radiologiju i rengenologiju ukoliko je stalno izloženo štetnosti i delovanju radija i rengen zračenja, radnici na kalendaru za menjanje gume, zavarivači i zakivači (miteri) u kotlovima i cisternama, valjari lima i raznih gvozdениh profila, kovinobrusači i peskari na čišćenju željeza pod komresorom i galvanizeri na kiselinama ukoliko na tom poslu stalno rade, zidari visokih i Martinovih peći i peći za zagrevanje željeza kao i zidari fabričkih odžaka, u tunelima zaposleni mineri, radnici na bušilicama i ručni vozači, radnici čistači rogovinskih peći u fabrikama cementa, radnici zaposleni u fabrikama tkanina na ispražnjivanju rezanaca iz kaca za iskuvavanje takozvane čorbe, livci slova, livci olova, stereotiperi, bakrotisak (tifdruk), mašinisti u grafičkoj industriji i cinkografiji (jetkači, eceri).

Teški radovi, odnosno zanimanja obuhvatili su 38 takvih poslova, npr. podzemni rudarski radovi, palioci mina, predradnici, nadzorno osoblje i inženjeri koji neposredno rukovode proizvodnjom ili rušiocima stabala i radnici na izvlačenju, utovaru istovaru i slaganju balvana, splavari drveta na rekama pranje rublja u bolnicama i drugi, ali pod brojem 18. i redovni univerzitetski profesori.

Već 1950. Zakon o socijalnom osiguranju radnika i službenika, i njihovih porodica (Službeni list FNRJ 10/50) je predvideo da zaposleni na određenim vrstama poslova mogu ostvariti pravo na starosnu penziju i pre nego što navrše radni staž i godine starosti predviđene Zakonom.

Uredbu o sticanju prava na penziju i invalidninu osiguranika zaposlenih na teškim poslovima donosilo je Savezno Izvršno veće (Službeni list FNRJ 43/53). Ovom Uredbom je izričito rečeno da pravo na skraćeni radni staž i sniženje starosne granice za odlazak u penziju mogu ostvariti osiguranici koji imaju najmanje 5 godina efektivnog zaposlenja na teškim poslovima. Izuzetno pravo na invalidsku penziju i invalidninu mogu ostvariti osiguranici koji imaju najmanje 3 godine zaposlenja na teškim poslovima, ako su zaposlenje na takvim radovima prekinuli usled bolesti ili invalidnosti ili su na osnovu lekarskog mišljenja zbog zdravstvenog stanja bili upućeni na druge poslove.

Zaposlenima na teškim poslovima se računa puna godina staža odnosno uvećava staž prema rešenju Saveznog Izvršnog veća gde se precizira pod kojim uslovima se ovo pravo ostvaruje. Za ove osiguranike se smanjuje i Zakonom utvrđena granica za starosnu penziju za po jednu godinu za svaki izvršeni određeni period što se takođe precizira Rešenjem Saveznog Izvršnog veća.

Zakon o penzijskom osiguranju (Službeni list FNRJ 51/57) formuliše načela na kojima se zasniva ovaj Zakon. Jedno od tih je – načelo uzajamnosti i solidarnosti, a prava zavise „od doprinosa osiguranika društvu“. Prvi put se u Zakonu pored termina „teški radovi“ (korišćeno u Uredbi SIVa) upotrebljava termin „i po zdravlje štetni“ čime se neposredno dovode u vezu uslovi rada i zdravlje osiguranika.

Propisano je sniženje starosne granice za sticanje prava na starosnu penziju, ali ne ispod 50 godina života za muškarce (i 45 godine za žene), utvrđena su zaposlenja koja su se smatrala naročito teškim i po zdravlje štetnim (poslovi pilota civilnog vazduhoplovstva i privredne avijacije, rad u kesonima, ronoci, rad u rudnicima) propisan je uslov da se vreme provedeno na naročito teškim poslovima i po zdravlje štetnim zanimanjima računalo u staž osiguranja sa uvećanim trajanjem, detaljno je regulisana tehnika računanja uvećanog staža kao i tehnika smanjenja starosne granice kod ostvarivanja prava na starosnu penziju. Posebno je regulisano uvećanje staža i smanjenje starosne granice za osiguranike koji rade na podzemnim poslovima u rudnicima, regulisano je pitanje uvećanja staža i smanjenje starosne granice za osiguranike koji imaju svojstva invalida.

Savezno Izvršno veće, po pribavljenom mišljenja Veća Saveza Sindikata Jugoslavije određuje svojim propisima na kojim radnim mestima ili poslovima rad po težini i štetnostima prouzrokuje posledice po zdravlje i radnu sposobnosti zbog čega se uvećava radni staž i snižava starosna granica za ostvarivanje prava na ličnu penziju. Za sva ostala mesta koja nisu propisana ovim Zakonom a postoji zahtev za uvećanje radnog staža i snižavanje starosne granice za odlazak u penziju donosi se posebna odluka.

U ovom Zakonu o penzionom osiguranju iz 1957. godine imenama i dopunama preuzete su odredbe Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja (Službeni list FNRJ 16/59) tako da su te odredbe sastavni deo Zakona o PIO. Sa preciziranim uslovima uvećanja radnog staža i smanjenje starosne granice za ličnu starosnu penziju.

U Zakonu o PIO iz 1968. godine (Službeni glasnik FNRJ 17/68) staž osiguranja sa uvećanim trajanjem se računa na radnim mestima:

1. na kojima je vršenje poslova radnog mesta naročito teško i štetno po zdravlje na kojima je radnik radio najmanje 5 godina, ili najmanje 3 godine ako je vršeći te poslove postao invalid rada ili upućen na druge poslove radi sprečavanja invalidnosti,
2. na poslovima na kojima osiguranici zbog prirode i težine posla posle određenih godina života ne mogu sa uspehom vršiti određenu profesionalnu dužnost ako je na tim poslovima proveo najmanje 10 godina.

Iste godine (Službeni glasnik FNRJ 17/68) donet je poseban Zakon o utvrđivanju radnih mesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Prvi put se uvodi uvećanje radnog staža za teže invalide i slepa lica ukoliko su radili najmanje 5 godina sa punim radnim vremenom.

U istom Zakonu se precizira da se uvećanje radnog staža može primeniti samo za zaposlenog na radnom mestu gde postoji znatnije delovanje štetnih uslova na zdravstveno stanje i radnu sposobnost koje se ne može isključiti primenom propisanih mera zaštite na radu i primenom drugih

mera za otklanjanje štetnih uticaja (npr. pojačana ishrana, organizovanje rekreacije u toku radnog dana, dnevni nedeljni i godišnji odmor, skraćivanje nedeljnog i mesečnog radnog vremena) i dr.

Smanjenje starosne granice je bilo prihvaćeno za jednu godinu ako se efektivno provede 6 godina na poslovima uvećanja 14 meseci za 12 meseci, za 5 godina efektivnog rada na poslovima na kojima se staž uvećava 4 meseca za 12, za svake 3 godine efektivnog rada gde se uvećanje staža za 12 meseci računa 18.

Invalidima i slepim licima se snižava starosna granica za 1 godinu za svakih 5 godina provedenih u zaposlenju.

Zakon o PIO iz 1972 (Službeni glasnik FNRJ 35/72) utvrdio je osnove za uvećanje staža, a radna mesta i poslove utvrđuje Samoupravna interesna Zajednica PIO na osnovu Statuta svojom Odlukom. Ova Odluka obuhvata sva radna mesta iz Zakona 1968. Posle mnogih izmena i dopuna usvojen je prečišćen tekst (Službeni list 26/85) Odlukom je utvrđeno da se uvećani staž računa retroaktivno od 15.5.1945. godine ukoliko je za osiguranika uplaćen doprinos.

Zakon o PIO iz 1982. godine (Službeni glasnik SFRJ 23/82) precizira za koje poslove se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem:

1. ako postoje znatniji štetni uticaji na zdravlje i radnu sposobnost radnika i pored toga što su primenjene sve opšte i posebne mere utvrđene propisima,
2. da se poslovi i radni zadaci obavljaju pored izvora štetnih uticaja,
3. mogu se utvrditi i radna mesta na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem zato što je vek obavljanja profesionalnih delatnosti ograničen navršavanjem određenih godina života ili slabljenjem fizioloških funkcija organizma, koje opadaju u toj meri da radniku onemogućavaju uspešno obavljanje profesionalnih delatnosti.

Jedinstvenu listu radnih mesta i stepen uvećanja staža, i snižavanje starosne granice utvrđuje Zajednica PIO.

Utvrđivanje radnih mesta obavlja se po pribavljenom mišljenju stručnih i naučnih ustanova (Instituti za zaštitu na radu, Institut za medicinu rada i druge specijalizovane ustanove).

Revizija ovog spiska vrši se obavezno na svakih 10 godina, ili po zahtevu poslodavca.

Prvi put se uvode posebne kategorije lica kojima se uvećava staž osiguranja i to:

1. ovlašćena službena lica u smislu propisa o vršenju unutrašnjih poslova, zaposlenim u organu nadležnom za inostrane poslove, zaposlenom na poslovima kontraizviđajne službe i kriptografije – gde se 12 meseci računa kao 16,
2. ovlašćena službena lica u smislu propisa o vršenju unutrašnjih poslova koji rade na naročito teškim i po zdravlje opasnim poslovima, utvrđuje se posebnim Zakonom odnosno odgovarajućim podzakonskim aktom.

Postupak za utvrđivanje ovih radnih mesta i poslova se zbog svoje specifičnosti i značaja utvrđuje po posebnom postupku koji je skraćen i jednostavniji, iako su kriterijumi slični i isti kao za sve ostale

poslove koji se rade pod teškim uslovima. Utvrđivanje spiskova ovih poslova utvrđuje Vlada i resorni ministar.

Zakon o PIO iz 1996. (Službeni glasnik SRJ 30/96) zadržana je definicija radnog mesta na kome se staž računa sa uvećanim trajanjem kao i uslovi za uvećanje staža a nadležnost za utvrđivanje spiska radnih mesta i stepen uvećanja staža preneti je savezni organ.

Ako se prate promene od prvog Zakona 1946. o socijalnom osiguranju primećuje se značajno širenje liste poslova i radnih mesta na kojima se uvećava staž zavisno od privrednog razvoja i industrijalizacije u zemlji.

Nicala su velika preduzeća u crnoj i obojenoj metalurgiji (Bor, Sevojno, Železara - Smederevo, Livnica - Kikinda) rudarstvu (Bor, Trepča, Aleksinac, Kostolac) metalnoj industriji (Prva Petoletka, 14. oktobar, Magnohrom, Goša - Smederevska Palanka, Zastava - Kragujevac, Rezni alat - Čačak, Milan Blagojević - Čačak, Prvi partizan - Užice, Pobjeda - Novi Sad), hemijska industrija (Miloje Zakić - Kruševac, Tigar - Vranje, Trajal - Kruševac, Župa - Kruševac, Zorka - Šabac, Lučani), staklarska industrija (Srpska fabrika stakla - Paraćin, Kristal - Zaječar), Elektroindustrija Niš, tekstilna industrija (Paraćin, Leskovac, Vučje, Vranje) farmaceutska industrija (Galenika, Zdravlje - Leskovac, Šabac, Hemofarm - Vršac) drvnoprerađivačka industrija (Kraljevo, Vranje) i druge. Ove fabrike su zapošljavale po nekoliko hiljada radnika. Imale su svoje stručne kadrovske službe i službe zaštite na radu svoje dispanzere za medicinu rada.

Promene u tehnološkom procesu menjale su listu radnih mesta i poslova kojima se uvećavao radni staž u skladu sa propisima.

3.1.2 Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po opštim propisima

Uvećanje („beneficiranje“) staža je regulisano *PIO zakonom* i *Pravilnikom o radnim mestima na kojima se staž osiguranja uvećava*, koji je prvi put usvojen 1972 godine. Iako sa brojnim izmenama i dopunama ovaj Pravilnik je i danas na snazi. Poslednja verzija Pravilnika rađena je po tekstu Zakona o PIO iz 2003. godine sa dopunama 2004, 2007, 2008, 2010. i 2011 godine.

Pravilnik definiše koji poslovi su naročito teški i štetni po zdravlje i pored toga što su primenjene sve opšte i posebne zaštitne mere (član 53, stav 1 Zakona o PIO) i koja su to radna mesta na kojima zbog prirode posla i težine posla opadaju fiziološke funkcije u toj meri da onemogućavaju dalje uspešno obavljanje posla.

Pravilnik precizira stepen uvećanja osiguranja u zavisnosti od opasnosti, štetnosti i težine posla. To uvećanje može biti za 12 meseci efektivnog rada 14,15,16 i 18 meseci.

Pravilnik reguliše postupak utvrđivanja radnih mesta na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem, postupak revizije i metodologiju za utvrđivanje i reviziju liste radnih mesta na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem.

3.1.2.1 Grupe poslova

Grane delatnosti u kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem su: rudnici, geološka i rudarska istraživanja, crna metalurgija - železare, obojena metalurgija, livnice, kovačnice, proizvodnja

vatrostalnog materijala, vatrostalna zidanja, proizvodnja i prerada nafte i proizvodnja tečnog naftnog gasa, šumarstvo i drvna industrija, hemijska industrija, namenska proizvodnja eksploziva i eksplozivnih materijala, rečna brodogradnja i brodoremont, proizvodnja stakla, saobraćaj, izgradnja i održavanje dalekovoda, građevinarstvo, grafička industrija, kožarskopreradaivačka industrija, tekstilna industrija, gumarska industrija, farmaceutska industrija, proizvodnja električne energije, termoelektrane, toplane, proizvodnja akumulatora, industrija mesa, industrija kablova, rad na niskim temperaturama, rad pod vodom, industrija viskoznih proizvoda i celuloze, proizvodnja kudelje, proizvodnja hlora i lužine, komunalna delatnost, zdravstvene ustanove, proizvodnja vagona, montaža tehničke opreme u termoenergetici i hemijskoj industriji, umetnička delatnost, nuklearna postrojenja.

U svakoj od ovih grana pobrojana su radna mesta na kojima se uvećava radni staž i navedeno je koliko je to uvećanje.

Uvećanje za 12 meseci-18₂ ima grupa poslova u rudarstvu (jamska eksploatacija) u rudnicima obojenim metala i nemetala, u vazдушnom saobraćaju, ronilac i baletski igrač. Svi ostali poslovi su razvrstani u grupe od 12-14 do 12-16 meseci uvećanja. (vidi Tabelu II-1)

Tabela II-1 Grupe poslova

Uvećanje staža	Primeri
za 12:18 meseci	rudnici uglja, rudnici obojenih metala, vazduhoplovstvo, ronilci, baletski igrači
za 12:16 meseci	prerada lignita, topioničar, šaržiranje reaktora, livenje sirovog olova, rukovaoc elektrolize, duvač stakla, navigator, kontrolor leta, mašinovođa elektro i dizel lokomotive i dr.
za 12:15 meseci	stručnjaci u Vinči, monter na visini, monter dalekovoda, proizvodnja eksploziva, pakovanje baruta, vatrostalni zidar, šamoter, radnik na transportu šljake i dr.
za 12:14 meseci	zavarivač, poslužilac sušare, vozač na transportu kreča, palioc mina, zapovednik broda, vozač tramvaja, dizaličar i dr.

Za radnike koji rade na poslovima na kojima se priznaje uvećanje radnog staža plaća se uvećani doprinos za efektivno radno vreme provedeno na poslu. Doprinos plaća poslodavac. Fond PIO nema tačnu evidenciju za koje radnike (koja preduzeća) se redovno uplaćuje doprinos. To Fond proverava tek kada radnik ide u penziju. Da bi radnik iskoristio pravo na radni staž uslov je da je radio 10 godina na tim poslovima.

Iz fonda ne može dobiti pouzdan podatak koliko zaposlenih sada radi na poslovima na kojima se obračunava uvećan staž i za koje se plaća uvećan doprinos. Može se špekulisati da se broj osiguranika smanjuje pošto se smanjuje i zaposlenost u posebno „beneficiranim“ granama rudarstva, industrije itd. Prosto, zaposlenost se preusmerava prema uslugama, a tu praktično nema beneficiranja.

3.1.2.2 Postupak utvrđivanja i revizije radnih mesta

Postupak za utvrđivanje novih radnih mesta, koja nisu već u Pravilniku, pokreće se na inicijativu poslodavca. Ovaj postupak se i naziva „*Utvrdjivanje radnih mesta na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem kod poslodavca*“. Poslodavac snosi trošak izrade elaborata. Izuzetno, postupak može pokrenuti fond po službenoj dužnosti ili na inicijativu sindikata.

Postupak za utvrđivanje novih radnih mesta ili reviziju uglavnom pokreću velike firme (pre svega zbog neophodne obimne i skupe dokumentacije koja se mora priložiti). Poslodavac pokreće postupak uz obrazloženje i stručnu dokumentaciju koju pripremaju ovlašćene institucije za bezbednost i zdravlje na radu⁶⁷. Institucije se licenciraju u skladu sa Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu.

Inicijativu razmatra *Komisija za utvrđivanje radnih mesta kod poslodavca* koju formira fond na osnovu predložene dokumentacije i neposrednog uvida. Komisija sačinjava i *Zapisnik* na osnovu koga se ovo radno mesto unosi u pravilnik.

Komisija se formira od slučaja do slučaja. Članovi Komisije su predstavnik Fonda (pokrajinskog i republičkog), koji inače radi u grupi koja se bavi beneficiranim radnim stažom⁶⁸, jedan predstavnik Instituta koji je radio elaborat, predstavnik poslodavca, nekad i predstavnik sindikata, po potrebi i lekar. Konačnu odluku donosi *Komisija*.

Poslednjih nekoliko godina nije bilo slučajeva da je Sindikat imao ulogu inicijatora ili učesnika u odlučivanju, osim kao učesnik o odlučivanju o konačnom predlogu Komisije na Upravnom odboru PIO fonda u koji su uključeni predstavnici Sindikata.

Trenutno je u proceduri ovaj postupak za 4 radna mesta (na inicijativu poslodavca) u proizvodnji i preradi nafte i jedno radno mesto u proizvodnji tečnog gasa (dokumentacija za ovu inicijativu je oko 2000 strana).

Revizija radnih mesta se vrši redovno, u određenim vremenskim intervalima – na svakih 10 godina, ili češće ako su se izmenili uslovi. Npr. u proizvodnji metana i sirćetne kiseline poboljšani su uslovi novom tehnologijom i ukinuta je beneficija za neka radna mesta. U crnoj i obojenoj metalurgiji su uspostavljeni novi tehnološki postupci i takođe se ukida beneficija. Bor gradi novu topionicu gde su takođe poboljšani uslovi rada i mnoga radna mesta će izgubiti beneficiju.

Postupak revizije pokreće fond na osnovu godišnjeg plana i programa revizije koji se donosi na osnovu promena uslova rada. Godišnji plan i program revizije se donosi na osnovu promena uslova rada koji su rezultat novih tehničko-tehnoloških procesa, razvija i organizacije proizvodnog procesa, unapređenja zaštite na radu i drugih parametara od uticaja na težinu, štetnost i opasnost po zdravlje.

Zahtev za pokretanje postupka revizije može podneti i poslodavac ako smatra da su se izmenili uslovi rada.

3.1.2.3 Doprinosi i starosna granica - pregled po promenama zakona

Tzv. beneficirani penzioneri dobijaju beneficiju po dva osnova: uvećanje staža i niža starosna granica. Zapravo, logika beneficiranog staža je raniji odlazak u penziju. Međutim, pošto broj godina staža ulazi

⁶⁷ Kojih sada ima samo 3 – „1. maj“ Niš, Institut za bezbednost i zdravlje na radu, Novi Sad i Institut za bezbednost i zdravlje na radu, Beograd, a nekad ih je bilo 12

⁶⁸ Stalna grupa od do skoro 5 pravnik,a sada ih ima troje koja se bavi beneficiranim radnim stažom

u obračun penzije, ideja uvećanja staža praktično služi da obezbedi visinu penzije koja ne bi bila niža od one koju bi penzioner ostvario da je radio do standardne starosne granice.

Poslodavac plaća dodatne doprinose za poslove za koje se staž računa sa uvećanim trajanje. Iznos dodatnog doprinosa je proporcionalno veći od doprinosa za standardnu penziju, tačno za onoliko za koliko se uvećava staž (Tabela II-2).

Tabela II-2 Uvećano trajanje staža i doprinosi za ove poslove

Grupa poslova	Iznos ukupnog doprinosa (na bruto zarade)
12-14	22% + 3.7%
12-15	22% + 5.5%
12-16	22% + 7.3%
12-18	22% + 11%

Da bi stekao uslov za odlazak u penziju po uslovima beneficiranog staža, potrebno je da je osiguranik efektivno proveo ukupno najmanje 10 godina na ovakvim poslovima, odnosno najmanje pet godina ako je utvrđena invalidnost.

Visina starosne granica za osiguranike koji rade na ovim poslovima zavisi od broja godina koje je osiguranik proveo na ovim poslovima, i grupe u kojoj se nalazi posao na kome se staž računa sa uvećanim trajanjem. Standardna starosna granica se umanjuje, a to umanjjenje se „zarađuje“ određenim brojem godina provedenih na ovim poslovima. Broj godina koje je potrebno provesti na radnom mestu menjao se u zavisnosti od zakonskog rešenja (Tabela II-3).

**Tabela II-3 Umanjenje standardne starosne granice za beneficirani radni staž
(različita zakonska rešenja)**

Grupa poslova na kojoj se staž računa sa uvećanim trajanjem	Zakon iz 2003 i 1996/97	Izmene i dopune iz 2005	Izmene i dopune iz 2010
12→14	za 6 godina	za 3 godine	za 5 godina
12→15	za 5 godina	za 2 godine i 6 meseci	za 4 godine
12→16	za 4 godine	za 2 godine	za 3 godine
12→18	za 3 godine	za 1 godinu i 6 meseci	za 1 godinu i 6 meseci

Prema zakonima iz 1997. i 2003. godine za prvu grupu poslova (12/14) starosna granica snižavala se za po jednu godinu za svakih 6 godina provedenih na ovim poslovima; za drugu grupu (12/15) za svakih pet; za treću grupu (12/16) bilo je potrebno četiri, a za četvrtu (12/18) tri godine.

Izmenama zakona iz 2005. godine ovi kriterijumi su značajno relaksirani tj. praktično “prepolovljeni”. Izmenama zakona iz 2010. godine donekle se vraća staro rešenje, mada ne u potpunosti – na primer za prvu grupu je potrebno 5 godina staža umesto ranijih 6 za smanjene granice za jednu godinu; za drugu grupu je potrebno 4 godine umesto ranijih 5 a za treću grupu 3 umesto 4 godine. Što se tiče četvrte grupe poslova (12/18) ostaje isti kriterijum kao po rešenju iz 2005. godine – 1 godina i 6 meseci.

Što se tiče minimalne starosne granice, do 1.1.1997. godine nije bilo nikakvog minimalnog uslova u pogledu navršenih godina života, kada je Zakonom utvrđen minimalni uslov od navršenih 50 godina života. Izmenama tog zakona 2001. godine (sa važenjem od 1.1.2002. godine) – minimalna starosna granica je podignuta jednokratno za tri godine, sa 50 na 53 godine života. Ovakvo zakonsko rešenje ostalo je i u Zakonu PIO iz 2003. godine, sa prelaznom odredbom o minimalnoj granici do 50 godina za 12/18 koja je trebalo da traje do 1. januara 2008. godine, kada bi se i ona povećala na 53 godine života. Međutim, izmenama zakona iz 2005. godine, minimalna starosna granica za 12/18 se trajno spušta na 50 godina života. Izmenama zakona iz 2010. godine minimalna starosna granica se za prve tri grupe postepeno povećava na 55 godina (do 2015. godine), a za 12/18 ostaje 50 (Tabela II-4).

Tabela II-4 Minimalna starosna granica za beneficirani radni staž (različita zakonska rešenja)

Grupa poslova na kojoj se staž računa sa uvećanim trajanjem	Zakon iz 1996/97	Zakon iz 2003	Izmene i dopune iz 2005	Izmene i dopune iz 2010
12→14	50 godina (za baletske umetnike bez granice)	53 godine života	53 godine života	55 godina od 2015. (u međuvremenu pomeranje po 4 meseca godišnje)
12→15				
12→16				
12→18		53 godine života (prelazne odredbe – 50 godina do kraja 2007)	50 godina života	50 godina života

Kada je u pitanju minimalna granica, vidimo da je sem za grupu 12-18, u poslednjih 10 godina došlo do značajnog povećanja. Ukoliko minimalnu granicu analiziramo komparativno, vidimo da je ona na primer viša nego u Sloveniji gde su minimalne granice još uvek dosta niske – idu i do 44 godina starosti (žene) i 47,5 (muškarci) za pojedine grupe poslova.

Međutim, kada je umanjeње standardne starosne granice u pitanju, ono je i prema najnovijem zakonskom rešenju još uvek povoljnije nego što je bilo još od kraja 60-tih godina do 2005. godine. Tako gledano, moglo bi se reći da način umanjivanja starosne granice treba vratiti na prvobitno rešenje, koje je bilo na snazi do 2005. godine. S druge strane, 2005. godine je podignuta standardna starosna granica, pa je pitanje da li bi takva umanjeња bila u skladu sa zdravstvenim kriterijumima vezanim za beneficirane penzije. Ukoliko bismo se ugledali na Hrvatsku, možemo reći da je ono sasvim adekvatno, obzirom da je u Hrvatskoj i podignuta starosna granica na 65 za muškarce a

umanjenja za beneficirane penzije su ostala po principu koj je važio još u SFRJ (za grupu 12-14 potrebno je šest godina staža za jednu godinu umanjenja, za grupu 12-15 pet godina , za grupu 12-15 četiri i 12-18 tri).

3.1.3 Beneficirane penzije na osnovu staža sa uvećanim trajanjem po članu 42.

Posebna grupa poslova regulisana je *članom 42. Zakona PIO*. Prema Zakonu iz 2003. godine u ovu grupu spadali su pripadnici MUP-a i Bezbedonosno-informativne agencije, određeni broj zaposlenih u Ministarstvu inostranih poslova, poslovi kontra radio-izviđajne službe i kriptografije, ovlašćena službena lica u smislu propisa o izvršenju krivičnih sankcija, ovlašćena službena lica poreske policije. Izmenama i dopunama Zakona iz 2010. član 42 reguliše i vojne penzionere.

3.1.3.1 Zakonska regulativa i postupak utvrđivanja radnih mesta

Zakon o PIO iz 2010. godine u članu 42. pravo na uvećanje staža (beneficirani staž) uvodi za sledeće kategorije osiguranika:

1. policijski službenici – uniformisana ovlašćena službena lica i policijski službenici koji rade na posebno složenim, specifičnim odnosno operativnim poslovima,
2. zaposleni u Ministarstvu spoljnih poslova koji rade na poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem,
3. pripadnici Bezbedonosno informativne agencije, pripadnici Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije,
4. zaposleni u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija koji rade na poslovima na u Upravi),
5. ovlašćena službena lica Poreske policije u smislu propisa o poreskoj administraciji,
6. profesionalna vojna lica prema propisima o vojsci Srbije,
7. ostali policijski službenici koji rade na radnim mestima odnosno poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Što se tiče poslova policijskih službenika, oni su uređeni i *članom 137. Zakona o policiji*. Prema ovom članu, radna mesta policijskih službenika na kojima se staž osiguranja računa u uvećanom trajanju utvrđuju se *Aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu*. Pored toga, omogućeno je da se „ovim aktom mogu odrediti i radna mesta drugih zaposlenih u Ministarstvu na kojima se staž osiguranja računa u uvećanom trajanju, u skladu sa posebnim propisima“.

Zapravo, 1991. godine svim zaposlenima u MUP-u, uključujući i administrativne poslove, dat je tzv. „beneficirani“ radni staž sa stepenom uvećanja 12-16 (vidi *Boks 2*). Prema *članu 55. Zakona PIO iz 2003. godine*, svim radnim mestima iz člana 42. utvrđeno je uvećanje 12-16.

O vremenu provedenom na radu na poslovima na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem se izdaje uverenje na osnovu evidencije koja se vodi pri MUP-u. Ovo uverenje se ranije podnosilo PIO fondu pri odlasku u penziju. Međutim, u PIO fondu se taj dokument više ne traži, jer svi zaposleni imaju isto uvećanje. Prilikom odlaska u penziju službe navedene u članu 42. pripremaju dokumentaciju za odlazak u penziju.

Član 56. Zakona PIO iz 2003. godine predvideo je preciznije utvrđivanje radnih mesta kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem. Konkretno, „radna mesta odnosno poslove lica iz člana 55., kao i stepen uvećanja staža osiguranja utvrđuje nadležni ministar u skladu sa zakonom, odnosno direktor Bezbednosno-informativne agencije, sporazumno sa ministrom nadležnim za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja”. Zakonom je predviđeno da na ovaj pravni akt saglasnost daje Vlada Republike Srbije. Međutim, nemamo informaciju da je on ikad stigao na Vladu. Taj dokument zapravo nije dostupan na uvid, te se sa sigurnošću ne može reći koji su sve to poslovi sa uvećanim trajanjem, ali informacije iz Fonda PIO ukazuju da su u pitanju sva radna mesta, uključujući i administrativno osoblje.

BOKS 2 - Istorijat beneficiranja radnog staža u MUP-u

Odluka iz 1982 je tačno pobrojila poslove na kojima se uvećanje računa i koeficijent uvećanja (14, 15, 16, 18). Uvode se poslovi na kojima se uvećanje računa 12-16: operativno stručni tehnički poslovi u službi DB

1. operativno stručni poslovi primene kriminalističke tehnike
2. operativno stručno tehnički poslovi na funkcionisanju sistema veza u organima unutrašnjih poslova
3. poslovi kriptozastite i telegrafije
4. operativno inspekcijски i stručni poslovi razvoja informacionih sistema organa UP
5. grafički poslovi

Piloti helikoptera i avio-mehaničarima su već u grupi 12-16 i ostaju u ovoj grupi, s tim što im se uvodi smanjenje granice od po 1 za svake 3 godine (umesto 4).

Ova odluka iz 1982 godine obavezuje da se sva radna mesta utvrde po postupku za utvrđivanje radnih mesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem. Znači, ova odluka je praktično zahtevala isti postupak kao i za radna mesta po opštim propisima.

Zakon o unutrašnjim poslovima (službeni glasnik 44/91) utvrđuje da se uvećava staž osiguranja svim kategorijama sa istim stepenom uvećanja 12-16 i bez obzira na težinu, prirodu poslova i posebne uslove rada.

Od 1991. ne utvrđuju se radna mesta više po proceduri (elaborat nadležnih institucija) zato što Zakon o UP kaže da to može biti „skraćeni postupak“ ali se moraju pobrojati grupe poslova koje ima uvećanje staža.

Izmenama Zakona PIO iz 2010. godine ponovo se pokušava urediti ova oblast. Prvo, članom 55. se otvara se i mogućnost uvećanja staža 12-18, tako što „izuzetno nadležni ministar utvrđuje radna mesta i poslove na kojima se zaposlenom u Ministarstvu unutrašnjih poslova, svakih 12 meseci efektivno provedenih na tim poslovima računa kao 18 meseci staža osiguranja, sporazumno sa ministrom nadležnim za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja”. Ova mogućnost je otvorena zbog nejednakog položaja pilota helikoptera i civilnih pilota.

Akt kojim se utvrđuju radna mesta odnosno poslovi na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem i stepen tog uvećanja za zaposlene u MUP-u, pripadnike BIA i druge, prema odredbama Zakona o PIO iz 2010. godine trebalo je da utvrde nadležna ministarstva uz saglasnost Vlade u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona. Ponovo je naglašeno da saglasnost na Akt MUP-a daje Vlada Srbije. Takođe, predviđena je reviziji ovih radnih mesta najkasnije po isteku 10 godina od dana njihovog utvrđivanja.

Međutim, ovo još uvek nije urađeno. U Fondu PIO ne postoje nikakve informacije o ovom Aktu. Dopis koji je stigao u Ministarstvo rada i socijalne politike (sa potpisom nadležnog Ministra) nije urađen na način kako to podrazumeva Zakon, pa je vraćen predlagачu sa zahtevom da se na odgovarajući način pripremi, kako bi Ministarstvo rada i socijalne politike (uz mišljenje zakonodavstva i drugih ministarstava nadležnih za mišljenje) predlog uputio Vladi Srbije.

Očigledno je, da je u pripremi ovog akta propušteno da se uradi Pravilnik u kome bi bila pobrojana radna mesta, opisani uslovi rada, štetnosti i iz toga izvedeno kojoj grupi poslova pripada uvećanje staža. Na taj način bi bio ispunjen cilj Zakona da se uradi smanjenje (revizija) radnih mesta koja imaju beneficirani staž.

Na zasedanju skupštine 5-tog decembra usvojene su Izmene i dopune Zakona o policiji. Ovim izmenama briše se stav koji svima definiše uvećanja staža 12-16, čime se verovatno ostavlja prostor za uvođenje uvećanja staža od 12-18 za pilote helikoptera, a što bi bilo ekvivalentno pilotima civilnih i vojnih aviona.

Izmene i dopune Zakona u ostalim delovima ne preciziraju definiciju policijskih i državnih službenika, ali je Zamenik predsednika Vlade Republike Srbije i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić obrazlažući Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o policiji u Skupštini Srbije, rekao da je predviđeno da zaposleni u MUP-u i policiji sa policijskim ovlašćenjima dobiju status policijskih službenika, dok će ostali ostati u statusu državnih službenika i samim tim ostati bez pojedinih prava, poput prava na beneficirani radni staž. On je objasnio da je u tom pogledu potpisan poseban kolektivni ugovor koji važi za policijske službenike, dok će za druge zaposlene u MUP-u važiti kolektivni ugovor za državne službenike i nameštenike i Zakon o državnim službenicima.

Ovo je važan pomak, iako pitanje Akta o sistematizaciji radnih mesta, koji bi usvojila Vlada Srbije i dalje ostaje.

3.1.3.2 Uslovi i obračun penzije

Grupi osiguranika iz člana 42. staž se računa sa uvećanim trajanjem tako što se 12 računa kao 16 meseci⁶⁹. Penzijski osnov za zaposlene se računa za period od 1996. godine. Iznos penzije se utvrđuje na standardan način (bodovnom formulom u kojoj se radni staž računa sa uvećanim trajanjem), s tim što se ovako izračunata penzija uveća za 20%.

Zakon iz 2003. je predvideo prelaznu odredbu po kojoj se do 31. decembra 2007. godine penzija za ove osiguranike određuje na osnovu prosečne mesečne zarade ostvarene u kalendarskoj godini koja prethodi godini ostvarivanja prava na penziju, ako je za osiguranika to povoljnije, i to na sledeći način - za 20 godina penzijskog staža penzija iznosi 55% zarade (muškarac), odnosno 57,5% (žena) i povećava se po 2,5% od penzijskog osnova (prosečna mesečna zarada u poslednjoj godini) sa svaku dalju navršenu godinu do 30 godina penzijskog staža. Za svaku godinu preko 30 godina penzijskog staža penzija se povećava po 0,5% od penzijskog osnova, s tim što ne može iznositi više od 85% od penzijskog osnova.

⁶⁹ Sem već pomenute pretpostavke da se određenim poslovima računa i 12-18

Ova odredba nije prestala da važi 1. januara 2008. godine kao što je planirano, već je njeno važenje produžavano do kraja 2009. godine. Takođe, izmenama zakona iz 2005. godine za ovu grupu poslova minimalna granica je spuštana na 50 godina, i to sa važenjem do kraja 2009. godine.

Dakle u periodu od pune 4 godine (od kraja 2005. do početka 2010.), beneficirani osiguranici po članu 42. su mogli da se penzionišu pod veoma povoljnim uslovima – sa 50 godina života i penzijom koja se određuje kao procenat poslednje zarade.

Uslov da se osiguraniku penzija računa sa 20% uvećanja je da osiguranik ima najmanje 55 godina života i 25 godina staža osiguranja, od čega najmanje 15 godina efektivno provedenih na radnim mestima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, u organu iz člana 42. ovog zakona. Pored toga, u slučaju da nije ovlašćeno lice u trenutku odlaska u penziju, penzija se računa bez 20% uvećanje, dakle kao klasičan 12-16.

3.1.4 Broj i struktura penzionera

Sveukupno, u Srbiji u 2010. godini bilo 152 hiljade starosnih i invalidskih penzionera kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem (bez porodičnih za koje podaci nisu dostupni), plus oko 63 hiljade posebnih vrsta privilegovanih penzija. Dakle, **bez vojinih penzionera** (o kojima će biti reči u nastavku Studije), **ukupan broj beneficiranih penzionera u Srbiji nešto više od 215 hiljada.**

Broj starosnih i invalidskih beneficiranih penzionera po osnovu staža sa uvećanim trajanjem je u 2010. godini iznosio 152.200, što je **ukupno 15% od ukupnog broja starosnih i invalidskih penzionera iz osiguranja zaposlenih**⁷⁰. Što se tiče porodičnih penzija, ne postoji podatak o broju onih koji su nasledili starosnu ili invalidsku beneficiranu penziju po osnovu staža sa uvećanim trajanjem.

U ukupnom broju starosnih penzionera iz osiguranja zaposlenih 16,5% je beneficiranih, dok je kod invalidskih penzija njihovo učešće nešto manje – 12,2% (Tabela II-5 i

Tabela II-6).

Tabela II-5 Beneficirani penzioneri kojima se staž računao sa uvećanim trajanjem, starosne penzije, 2002-2010 (decembar)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Beneficirani starosni	88,543	89,061	90,366	97,545	103,558	107,922	111,136	114,112
12/14	27,572	28,311	29,358	32,108	35,398	37,533	39,198	40,993
12/15	21,223	21,119	21,082	21,594	22,047	22,491	22,815	23,017
12/16	20,625	20,202	20,154	22,242	22,723	22,995	23,296	23,245
12/18	4,009	3,926	3,829	3,876	3,897	3,859	3,856	3,830
kombinovani	15,114	15,503	15,943	17,725	19,493	21,044	21,971	23,027
ukupno starosne	541,804	544,644	556,295	588,977	619,519	644,376	665,536	691,506
učešće	16.34%	16.35%	16.24%	16.56%	16.72%	16.75%	16.70%	16.50%

Izvor: PIO fond zaposlenih, izveštaj OS-5

⁷⁰ Među penzionerima poljoprivrednicima ima zanemarljivih 0,37% beneficiranih penzionera, a među samostalcima 5,93%.

Tabela II-6 Beneficirani penzioneri kojima se staž računao sa uvećanim trajanjem, invalidske penzije, 2002-2010 (decembar)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Beneficirani invalidski	43,497	44,932	44,702	43,857	42,890	38,313	39,032	38,088
12/14	16,111	17,282	17,376	17,104	16,673	14,439	15,043	14,733
12/15	12,855	12,982	12,821	12,541	12,282	11,158	11,216	10,869
12/16	6,376	6,280	6,130	6,010	5,861	5,537	5,490	5,370
12/18	2,010	1,962	1,937	1,843	1,796	1,655	1,604	1,527
kombinovani	6,145	6,426	6,438	6,359	6,278	5,524	5,679	5,589
ukupno invalidske	369,481	370,315	349,546	339,620	330,442	321,296	318,859	312,670
učešće	11.8%	12.1%	12.8%	12.9%	13.0%	11.9%	12.2%	12.2%

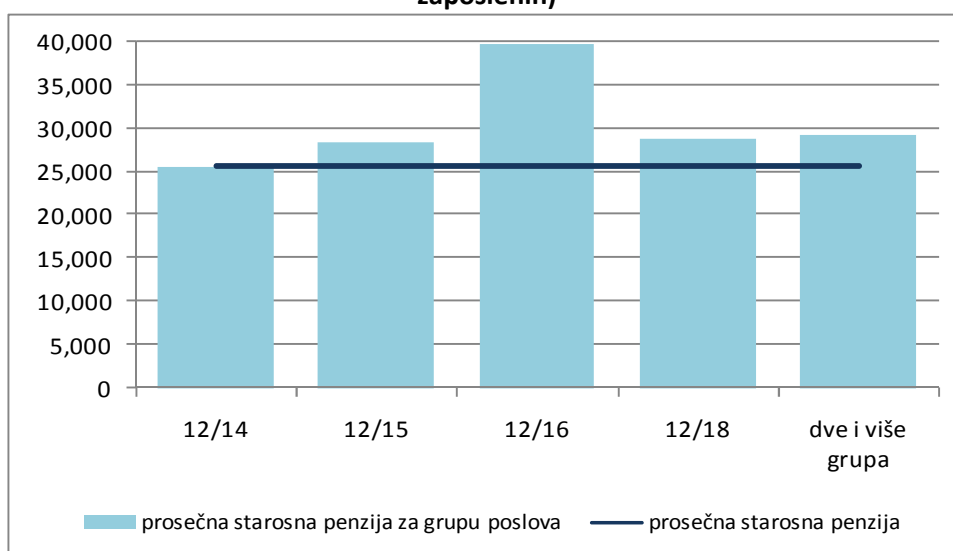
Izvor: PIO fond zaposlenih, izveštaj OS-5

Najveći je broj penzionera u grupi poslova kojima se efektivna staž od 12 meseci računa kao 14 – njih je 36,6% od ukupnog broja beneficiranih (starosnih i invalidskih); potom 27,26% u grupi 12-15; 18,80% u grupi 12-16 i samo 3,52% u grupi 12-18. Značajan je broj i onih koji su promenili 2 ili više grupa poslova na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem - 18,80%.

Što se tiče grupe 12-16, procena je da je najveći broj ovih penzionera iz MUP-a kojih je oko 24,5 hiljada, dok je ukupan broj korisnika 12-16 oko 29 hiljada⁷¹.

Učešće beneficiranih penzionera u starosnim se u 2006. i 2007. godini blago povećalo, a u 2010. godini malo smanjilo, što može da se objasni relaksacijom uslova za sticanje ove penzije izmenama zakona iz 2005.

Figure II-1 Prosečna starosna penzija za pojedine grupe poslova na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem u poređenju sa prosečnom starosnom penzijom, decembar 2010. (osiguranje zaposlenih)



⁷¹ Podaci o broju korisnika penzija iz MUP-a na osnovu izveštaja OS-13.

Što se tiče visine penzije penzionera kojima se staž računao sa uvećanim trajanjem, ona je malo viša od prosečne starosne penzije za sve grupe sem **za grupu 12-16, kojima je prosečna penzija u decembru 2010. godine iznosila 39.814 dinara, u poređenju sa prosečnom starosnom penzijom od 25.753 dinara**. Ovo se može objasniti uslovima za penzionere po članu 42. koji su u najvećem broju u grupi 12-16, a kojima se penzija do kraja 2009. godine računala po vrlo povoljnim uslovima.

Što se tiče posebnih vrsta beneficiranih penzija, to su penzije koje su zatečene u sistemu koje su bile regulisane posebnim propisima. Obzirom da ti propisi više ne važe, nema više novih korisnika te se ukupan broj ovih penzionera iz godine u godinu smanjuje (Tabela II-7). Veliki broj ovih penzija su porodične penzije – procena je da ih je trenutno oko 40 hiljada⁷².

Tabela II-7 Posebne vrste beneficiranih penzija (po posebnim propisima), 2001-2010

	dec.01	dec.05	nov.06	dec.07	dec.08	apr.10	sep.11
<i>Po posebnim saveznim</i>							
NOR pre 9.9.1943.	30,318	23,438	21,833	19,772	17,964	15,665	13,306
Nosioci spomenice 1941.g.	3,016	2,295	2,073	1,890	1,752	1,566	1,348
Administrativne	1,368	1,246	1,222	1,180	1,155	1,123	1,063
<i>Po posebnim republičkim</i>							
NOR posle 9.9.1943.	86,993	83,484	77,616	70,475	63,961	55,451	47,047
Borci na odgov.dužnostima	1,205	994	902	814	740	631	532
Izuzetne	647	372	429	383	342	292	240
Akademici	64	50	76	71	65	32	31
Ukupno	123,611	111,879	104,151	94,585	85,979	74,760	63,567

Izvor: PIO fond zaposlenih, Izveštaj OS-13

3.2. Beneficiranje vojnih penzija

U ovom odeljku će, pored prikaza i analize sistema beneficiranja vojnih penzija u Srbiji, biti, radi upoznavanja, ukratko prikazana osnovna pitanja penzijskih sistema za vojna lica uopšte, zatim normativna rešenja važećeg sistema vojnog penzijskog osiguranja u Srbiji, dati osnovni kvantitativni i finansijski podaci i, na kraju, prikazan sistem koji bi u Srbiji trebalo da važi od 1. januara 2012. godine.

3.2.1 Uvod

Vojno penzijsko osiguranje svakako poseduje specifičnosti, zasnovane na specifičnostima vojnog poziva, koje ga u priličnoj meri odvajaju od ostalih oblasti penzijskog osiguranja. Osnovne su dve:

- vojna lica se susreću sa specijalnim rizicima proisteklim is vojnog poziva (ratovi, redovna služba, obuka i slično), koji ugrožavaju njihov život i zdravlje i
- vojni poziv često zahteva odlične fizičke sposobnosti, što dovodi do toga da vojna lica na mnogim poslovima ne mogu da obavljaju dužnost do starijih godina, pa je potrebno naći način da ih se vojska oslobodi na vreme.

Ove dve posebnosti rezultiraju nekim specifičnim odlikama vojnog penzijskog sistema. Prva je naglašena važnost invalidskog osiguranja i porodičnih penzija vojnih lica, a druga potreba da se (mnoga) vojna lica penzionišu ne u starosti kao u civilnom sektoru, već ranije, u mlađim godinama.

⁷² Procena je vršena kao razlika broja porodičnih penzija po opštim propisima (izvor OS-13), kojih je krajem 2010 bilo oko 263 hiljade, i ukupnog broja porodičnih penzija (izvor OS-5) kojih je u istom periodu bilo oko 303 hiljade.

Zbog ove druge odlike penzionisanje vojnih lica prestaje da bude način obezbeđenja dohotka u starosti, što je osnovna funkcija svih penzijskih sistema. Veliki broj relativno mladih penzionera rezultira:

- veoma dugim periodom primanja penzije od strane vojnih penzionera, a zbog sve dužeg prosečnog trajanja života,
- niskim odnosom broja aktivnih osiguranika i penzionera i
- dilemom o tome da li dozvoliti vojnim penzionerima nastavak radne aktivnosti u drugim delatnostima bez gubitaka penzije; jer, iako možda prestari za uspešno obavljanje vojne dužnosti, mnogi mlađi vojni penzioneri poseduju odlične i fizičke i mentalne sposobnosti za uspešno obavljanje drugih poslova, pa je pitanje da li je pravedno da primaju prihode iz oba izvora.

Prve dve pomenute posledice imaju vrlo nepovoljne efekte po finasijski aspekt vojnog penzijskog osiguranja.

Posebnosti penzijskog sistema vojnih lica najlakše se realizuju kroz posebne programe i institucije isključivo njima namenjenje. Takvi zasebni vojni sistemi postoje u mnogim zemljama, dok su u manjem broju oni integrisani i normativno i institucionalno u opšte penzijske sisteme. Svakako, i u ovim drugim postoje posebne odredbe za vojna lica i njihova specifična prava.

3.2.2 Osnove srpskog vojnog penzijskog osiguranja

Istorijat

Od 1945. do 1972. godine penzijsko osiguranje vojnih lica bilo je uređeno odredbama osnovnog zakona o penzijskom osiguranju Jugoslavije. Po ustavnim amandmanima i prenošenju penzijskog osiguranja na republike i pokrajine, sistem vojnih penzija (zajedno sa potrebnom regulativom) zadržan je na federalnom nivou i osnovana je 1.1.1973. godine tzv. Zajednica socijalnog osiguranja vojnih osiguranika, kao posebna, od opšteg penzijskog sistema izdvojena organizacija penzijskog osiguranja. Finansiranje je vršeno iz saveznog budžeta.

Tokom vremena zadržan je karakter vojnog penzijskog osiguranja, iako je menjano ime i države i vojske i penzijskog fonda vojnih osiguranika. Po nestanku SFR Jugoslavije, regulacija i finansiranje penzijskog osiguranja vojnih lica preneto je na SR Jugoslaviju, potom na Srbiju i Crnu Goru, da bi na kraju organizaciju i finansiranje preuzela Republika Srbija.

Vojni penzijski sistem Srbije sada se nalazi pred ozbiljnom promenom: taj sistem je trenutno i dalje samostalan, sa svojom regulativom, organizacijom i finansiranjem, ali bi trebalo da od 1. januara 2012. godine bude uključen u opšte penzijsko osigurnaje, kako po regulativi, tako i po organizaciji i finansiranju. Naime, važeći Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju reguliše i penzijska prava i organizaciju celokupnog penzijskog sistema, uključujući i vojno osiguranje, i previđa uključenje osiguranja vojnih lica u postojeće opšte osiguranje od 1. januara 2012. godine, ukoliko ne dođe do odlaganja. Do tada će važiti postojeće posebno zakonodavstvo.

3.2.3 Važeća rešenja

Penzijsko osiguranje vojnih lica regulisano je odredbama Zakona o Vojsci Jugoslavije⁷³ i Zakona o Vojsci Srbije.⁷⁴

Vojno penzijsko osiguranje obuhvata vojna lica (profesionalne vojnike pod ugovorom, podoficire i oficire), dok se civilna lica u vojnoj službi (vojni službenici i nameštenici) osiguravaju kao i ostali zaposleni, preko „civilnog“ PIO fonda Republike Srbije.

Institucija koja obavlja poslove vojnog osiguranja zove se Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika i deo je Ministarstva odbrane.

Osnovna prava iz penzijskog osiguranja za vojna lica su:

- na starosnu penziju,
- na prevremenu starosnu penziju,
- na penziju po potrebi službe,
- na invalidsku penziju,
- na porodičnu penziju
- na novčanu naknadu za telesno oštećenje
- na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica.

Starosna penzija. Vojni osiguranik – muškarac, stiče pravo na starosnu penziju kad navršši 60 godina života, odnosno vojni osiguranik – žena, kad navršši 55 godina života i najmanje 20 godina penzijskog staža. Pravo na starosnu penziju stiče i vojni osiguranik – muškarac, kad navršši 40 godina penzijskog staža, odnosno vojni osiguranik – žena, kad navršši 35 godina penzijskog staža bez obzira na godine života.

Vojnom licu se propisana starosna granica za sticanje penzije po ovom zakonu smanjuje:

- 1) po jednu godinu za svake dve godine provedene u vršenju dužnosti na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 18 meseci;
- 2) po jednu godinu za svake tri godine provedene u vršenju dužnosti na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 16 meseci;
- 3) po jednu godinu za svake četiri godine provedene u vršenju dužnosti na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 15 meseci.

Profesionalni vojnik pod ugovorom ne može steći starosnu penziju iz vojnog osiguranja budući da mu, po Zakonu o Vojsci Srbije, poslednji ugovor prestaje u godini kada puni 40 godina života, a tada (još) nema prava na penziju po godinama života (mada bi, ukoliko sve vreme radi na najrizičnijim poslovima, mogao da ima 35 godina penzijskog staža). On će kasnije svoj (beneficirani) penzijski staž iz vojske sabirati sa ostalim penzijskim stažom i tako eventualno steći pravo na penziju.

⁷³ Službeni list SRJ, br. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/2002 i 37/2002 - dr. zakon i Službeni list SCG, br. 7/2005 i 44/2005

⁷⁴ Službeni glasnik RS, br. 116/2007 i 88/2009

Visina starosne penzije određuje se u određenom procentu od penzijskog osnova. Penzijski osnov čini plata profesionalnog vojnika u poslednjem mesecu pre penzionisanja. Plata profesionalnog vojnika "utvrđuje se u odnosu na položaj, čin, posebne uslove službe, specifičnu vojnu službu, odgovornost, složenost posla i druge uslove službe u Vojsci Srbije" (čl. 82 Zakona o Vojsci Srbije).

Visina starosne penzije iznosi: sa 20 godina penzijskog staža za muškarce 55%, a za žene 57,5% od penzijskog osnova. Penzija se povećava za 2,5% od penzijskog osnova za svaku dalju navršenu godinu do navršenih 30 godina penzijskog staža i za 0,5% za svaku navršenu godinu penzijskog staža preko 30 godina. Najviša starosna penzija iznosi 85% od penzijskog osnova.

Preвременa starosna penzija. Pravo na prevremenu starosnu penziju stiče vojni osiguranik – muškarac, kad navrši najmanje 35 godina penzijskog staža i 55 godina života, odnosno vojni osiguranik – žena, kad navrši 30 godina penzijskog staža i 50 godina života.

Preвременa starosna penzija određena prema dužini penzijskog staža umanjuje se za 0,6% za svaku godinu prevremenog odlaska u penziju.

Vojnom osiguraniku koji je za vreme profesionalne vojne službe vršio određene dužnosti na kojima se vreme provedeno na radu računa u staž osiguranja sa uvećanim trajanjem, starosna granica za sticanje prava na penziju srazmerno se smanjuje.

Mogućnost odlaska u prevremenu starosnu penziju gasi se, po Zakonu o PIO, sa 31. decembrom 2011. godine.

Penzija po potrebi službe. Oficiru, odnosno podoficiru služba prestaje sa pravom na penziju i pre ispunjenja opštih uslova za sticanje starosne penzije ako je navršio najmanje 20 godina penzijskog staža, od čega najmanje 10 godina u svojstvu profesionalnog vojnog lica, ako to zahtevaju potrebe službe koje nastaju usled organizacijsko-mobilizacijskih promena u Vojsci Srbije. Ovo je, suštinski, administrativna penzija.

Profesionalnom oficiru, odnosno profesionalnom podoficiru kome prestane služba u Vojsci pripada penzija koja za 20 godina penzijskog staža iznosi 55% (muškarac), odnosno 57,5% (žena) od penzijskog osnova. Za svaku navršenu godinu penzijskog staža preko 20 godina penzija se povećava za 2,5% od penzijskog osnova do navršenih 30 godina penzijskog staža, a za svaku navršenu godinu preko 30 godina penzijskog staža, penzija se povećava za 0,5% od penzijskog osnova, s tim što može iznositi najviše 85% od penzijskog osnova.

Mogućnost odlaska u penziju po potrebi službe gasi se, po Zakonu o PIO, sa 31. decembrom 2014. godine.

Invalidska penzija. Invalidnost nastupa kad profesionalnom vojniku prestane služba zbog utvrđene trajne nesposobnosti za profesionalnu vojnu službu usled bolesti, povrede van rada, povrede na radu ili profesionalne bolesti. Vojni osiguranik kod koga nastupi invalidnost stiče pravo na invalidsku penziju.

Ako je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću, invalidska penzija iznosi 85% od penzijskog osnova.

Indeksacija penzija. Do 2008. godine, vojne penzije su suštinski bile indeksirane kretanjem plata vojnih lica, a od 2008. godine indeksiraju se po pravilima Zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju, kao i sve druge penzije u Srbiji.

3.2.4 Beneficiran penzijski staž

Radna mesta obuhvaćena beneficiranim stažom

Videli smo napred da uslovi penzionisanja vojnih lica sadrže i odredbu o potrebnom radnom, odnosno penzijskom stažu, kao jednom od uslova ili kao jedinom uslovu. Slično „civilnom“ osiguranju, i u vojsci postoji tzv. uvećano trajanje staža osiguranja, što je beneficirani penzijski staž.

Kao osnov za uvećanje penzijskog staža zakon navodi dva klasična razloga:

- obavljanje dužnosti „na naročito teškim i za zdravlje štetnim poslovima i zadacima” i
- obavljanje dužnosti „na poslovima i zadacima na kojima posle navršenja određenih godina života ne može uspešno da obavlja svoju dužnost, odnosno delatnost”.⁷⁵

Visina beneficiranog staža “zavisi od težine i štetnosti rada, odnosno od prirode posla”, a primenjuje se uobičajen sistem sa dodavanjem određenog broja meseci za svaku godinu rada na obuhvaćenim poslovima.⁷⁶

Profesionalnim vojnicima računa se svakih 12 meseci efektivno provedenih na određenim dužnostima kao 18 meseci staža osiguranja, i to:

- u podmorničkoj službi - na svim dužnostima na aktivnoj podmornici;
- u letачkoj službi - na dužnostima pilota, izviđača, radiste, vazduhoplovnog strelca, aviomehaničara, aerofotografa ili na drugim dužnostima na kojima su vršili letачku službu ili kao pripadnici organa sanitetske službe na ispitivanju i treniranju letачa ili ispitivanju zaštitne opreme u barokomorama, odnosno u avionima, ako su pri takvom ispitivanju i treniranju leteli najmanje 90 časova godišnje;
- u padobranskoj službi - na dužnosti profesionalnog padobranca;
- na dužnostima pomorskog diverzanta;
- na dužnosti diverzanta u kopnenoj vojsci, protivteroriste, policajca u vojnoj policiji specijalne namene i na dužnosti u jedinici za prepadna dejstva;
- na dužnostima ronioca;
- na dužnostima u rekompresionoj komori, odnosno barokomori - licima koja rade na ispitivanju i treniranju lica za odgovarajuće dužnosti u podvodnoj službi, ako na takvom ispitivanju i treniranju provedu najmanje 90 časova godišnje.

Profesionalnim vojnicima računa se svakih 12 meseci efektivno provedenih na određenim poslovima kao 16 meseci staža osiguranja, i to:

- u vršenju poslova člana specijalne opitne posade za ispitivanje naoružanja u fazi osvajanja proizvodnje i završenih opita i ispitivanja, ako na opitima i ispitivanjima provedu najmanje polovinu ukupnog godišnjeg radnog vremena;

⁷⁵ Čl. 266 Zakona o Vojsci Jugoslavije.

⁷⁶ Čl. 266 i 267 Zakona o Vojsci Jugoslavije.

- u vršenju poslova radiološke, biološke i hemijske zaštite u laboratorijskim i poligonskim uslovima;
- u vršenju poslova elektronskog izviđanja i poslova kriptografije;
- u vršenju poslova granične službe i zadataka ovlašćenih organa bezbednosti u Vojski i vojne policije.

Profesionalnim vojnicima računa se kao 15 meseci staža osiguranja svakih 12 meseci efektivno

provedenih u vršenju poslova i zadataka na radarskim uređajima na kojima su izloženi radarskim zračenjima, i to onima koji vrše opravku, složenije podešavanje i ispitivanje ili rade kao instruktori - nastavnici za opravku radarskih uređaja, ako na tim poslovima provedu najmanje tri četvrtine ukupnog godišnjeg radnog vremena.

Profesionalnim vojnicima računa se svakih 12 meseci efektivno provedenih na dužnostima u trupi kao 15 meseci staža osiguranja.

Ostalim profesionalnim vojnicima računa se svakih 12 meseci efektivno provedenih na dužnosti kao 14 meseci staža osiguranja.

Vojnom osiguraniku koji prima novčanu naknadu za telesno oštećenje od I do IV stepena ili je vojni invalid I do IV grupe, a u profesionalnoj vojnoj službi radi sa punim radnim vremenom, svakih 12 meseci takvog rada računa se kao 15 meseci staža osiguranja.

Vojnom osiguraniku koji je raspoređen van Vojske na poslove i zadatke na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem vreme provedeno u vršenju tih poslova i zadataka računa se u staž osiguranja sa uvećanim trajanjem, na način i u obimu kako se to vreme računa drugim zaposlenim koji obavljaju takve poslove i zadatke.

Vojnom licu koji je kao pripadnik oružanih snaga Jugoslavije učestvovao u odruženim akcijama posle 17. avgusta 1990. godine, vreme provedeno u tim akcijama i u zarobljeništvu, kao i vreme provedeno na lečenju i medicinskoj rehabilitaciji usled bolesti ili povreda zadobijenih u oružanim akcijama i zarobljeništvu računa se kao staž osiguranja u dvostrukom trajanju.

Napred navedeno beneficiranje radnog staža na pojedinim radnim mestima izvedeno je na osnovu stručnih analiza težine, opterećenosti i rizičnosti poslova koje su svojevremeno vršile lekarske komisije Vojno-medicinske akademije iz Beograda.

Pored vojnih, i neka civilna lica na službi u vojsci, odnosno u ministarstvu odbrane imaju prava na beneficirani staž, ali je njih manji broj. Prvu grupu čine radnici na osetljivim mestima u namenskoj industriji, koji to pravo ostvaruju preko "civilnog" *Pravilnika o radnim mestima, odnosno poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem*. Drugu grupu čine civilna lica koja u vojsci rade na istim opasnim radnim mestima kao vojna lica i ostvaruju pravo na beneficirani staž po vojnim propisima, kao što su ronoci, diverzanti i slični.

3.2.5 Ocena

U nastavku ćemo dati okvirnu ocenu sistema beneficiranja penzijskog staža za vojna lica, posebno imajući na umu činjenicu da taj sistem, bar za sada, treba da bude zamenjen novim od 1. januara 2012. godine.

Pozitivno u sistemu vojnog beneficiranja penzija je to što je spisak beneficiranih radnih mesta profesionalnih vojnika, zajedno sa visinom beneficiranog staža, određen zakonom, a ne, kao kod civilnog spiska, podzakonskim aktom (pravilnikom koga donosi nadležni ministar). Ovo stoga što je verovatno bolje, kako smo napred naveli, da o obimu prava građana odlučuje parlament i, sa druge strane, što takav zakonski pristup daje veću stabilnost sistemu i time obezbeđuje veću izvesnost vojnim licima u budućnosti. Međutim, taj sistem treba da bude zamenjen drugim 1. januara 2012. godine, a, naime, da se spisak beneficiranih radnih mesta sa visinom povlastice propisuje pravilnikom koga donose nadležni ministri, o čemu je više reči u nastavku.

U važećem sistemu pozitivno je to što se za poslove koji se ne obavljaju svakodnevno (letačko osoblje, radnici na barokomori i slično) propisuje koliko minimalno sati rada godišnje moraju imati da bi se kvalifikovali za beneficirani staž. Takve odredbe su potrebne kako bi se obezbedilo da samo oni koji faktički rade na tim poslovima steknu i pravo na beneficirani staž, a ne i oni sa nominalnim zvanjem ali koji, iz raznih razloga, ne rade taj posao. Međutim, i ovde se nacrtom pravilnika koji bi trebalo da važi od 1 januara 2012. godine predviđa promena, tj. ukidanje ovog uslova, što je sporno pošto omogućuje da beneficirani staž steknu i oni koji retko ili nikako ne rade posao koji donosi beneficiranje. Novo rešenje je, što je zanimljivo, u suprotnosti sa važećim "civilnim" pravilnikom, koji propisuje minimum angažovanja da bi se ostvarilo pravo na beneficiranje staža (na primer, za letačko osoblje 200 letova godišnje).

Sledeće pitanje je da li svako radno mesto, odnosno posao vojnog lica treba da bude beneficiran. Jer, sva vojna lica imaju najmanje 14 meseci staža sa godinu dana. Pitanje se, svakako, odnosi na kancelarijske i slične nerizične poslove vojnih lica, budući da sva vojna lica u trupi imaju najmanje 15 meseci za godinu dana. Odobravanje beneficiranog staža za kancelarijske i slične pozadinske poslove nema smisla sa stanovišta osnovnih razloga zbog kojih se odobrava beneficirani penzijski staž: to nisu teški i rizični poslovi, a mogu se obavljati i u starijim godinama.

Ipak, postoje dva razloga za odobravanje penzijskog staža vojnim licima na ovim poslovima. Prvi je potreba, zasnovana na solidarističkim principima, da se vojna lica, osim izvesnih specijalnih zanimanja, ne razlikuju previše u uslovima penzionisanja. Takve veće razlike bi mogle izazvati surevnjivost među pripadnicima pojedinih zanimanja, kao i smanjeno interesovanje za određena zanimanja među vojnim licima, tako da je dobro držati razlike na umerenom nivou.⁷⁷ I drugo, politika beneficiranja penzijskog staža može se posmatrati ne samo kao kompenzacija za teške poslove, već i kao deo paketa zarade tokom celog života kojim vojska pokušava da privuče u svoju službu kvalitetne pojedince. Stoga se može pokazati korisnim da se u tom cilju ponudi i beneficirani staž stručnjacima koji neće raditi u trupi već na složenim kancelarijskim i sličnim nerizičnim poslovima (generalštabni oficiri, tehnički stručnjaci, lekari itd).

Zanimljivo je uporediti pojedina radna mesta u vojsci i civilstvu prema penzijskom stažu:

- *letačko osoblje* u oba sektora ima 18/12 meseci; razlika je drugde: vojno letačko osoblje ima obavezu od 90 sati leta, a civilno od 200 letova godišnje; razlika ne mora biti velika, pošto 90 sati leta s obzirom na veličinu teritorije Srbije svakako zahteva znatno više letova od 90; pomenuto ukidanje odredbe o minimalnom broju sati leta kod letačkog osoblja nije u skladu razlogom za beneficiranje težine i rizičnosti posla za zdravlje, ali jeste sa razlogom smanjenja sposobnosti za obavljanje posla u starijim godinama; ovome treba dodati i veći rizik fatalnog ishoda kod vojnih letaća;

⁷⁷ Američka vojska ne pravi nikakve razlike: sva lica zaposlena u vojsci posle 20 godina službe stiču pravo na penziju, koja iznosi jednu polovinu osnovne plate.

- *ronilac* u oba sektora ima 18/12 meseci;
- *lekar* u vojsci ima najmanje 14/12 meseci, dok u civilstvu nema beneficirani staž, osim lekara koji rade na hitnim intervencijama i radiologa;
- *kontrola leta* u civilstvu 15/12, a u vojsci 14/12 meseci,
- *sva ostala stručna radna mesta* vojnih lica 14/12 i 15/12, a u civilstvu bez beneficiranja.

I ovaj kraći pregled ukazuje da razlike u beneficiranju penzijskog staća između vojske i civilnih službi postoje, ali da nisu posebno izražene. Prednost vojske kod nekih zanimanja može se tumačiti razlogom većeg rizika u slučaju rata.

Pri analizi opravdanosti beneficiranja pojedinih radnih mesta treba imati u vidu i alternativne načine kompenzacije radnika na opasnim poslovima. Mi smo u uvodnom poglavlju naveli i razmotrili nekoliko alternativnih oblika: visoku zaradu, skraćeno radno vreme i odsustva, visoke standarde zaštite na radu i beneficirani staž. Mi, naravno, nismo u stanju da analiziramo svako radno mesto vojnih lica sa ovih stanovišta, niti nam je to zadatak, ali bi se prilikom izrade operativnih studija o potrebi beneficiranja alternativni načini morali imati u vidu.

Globalna ocena sistema beneficiranja penzijskog staža vojnih lica je pozitivna: uspeva da respektuje specifičnosti vojnog poziva, ne iskače iz uobičajenih međunarodnih standarda, ne razlikuje se previše od civilnog beneficiranja. Izvesne sugestije za unapređenje iznećemo u zaključnom poglavlju.

3.2.6 Penzioneri i finansiranje

Broj i struktura penzija. U avgustu 2011. godine penziju je primilo 47,2 hiljade penzionera. Struktura penzija po vrsti je sledeća:

Tabela II-8 Struktura penzija, decembar 2010, u %

vrsta penzije	% učešća
invalidska	13,2
Starosna	36,2
porodična	35,6
prevremena	0,2
administrativna	14,7
Ukupno	100

Izvor: Fond SOVO, <http://www.fsovo.mod.gov.rs/statistika.html>, preuzeto 16.9.2011.

Najbrojnije su, vidimo, starosne penzije, što je svakako prirodno, ali je njihovo učešće ipak relativno nisko pošto tek prelazi jednu trećinu ukupnog broja. Tek nešto niže učešće imaju prodične penzije, koje su regulisane propisima o penzijsko-invalidskom osiguranju Srbije. Visoko je učešće adimistrativnih penzija („po potrebi službe“), što je prirodno pošto je tokom prethodne decenije izvršeno znatno smanjenje kadrovskog sastava Vojske Srbije. Od ukupnog broja vojnih penzionera 62,6% ima visoku stručnu spremu, a 37,4% srednju stručnu spremu.

Prosečna penzija iz vojnog osiguranja iznosila je 41,8 hiljada dinara u avgustu 2011. godine. Prosečna plata u vojsci je proletoš, prema rečima ministra odbrane,⁷⁸ bila 41 hiljadu dinara, što ipak nije uporedivo sa navedenim prosekom vojnih penzija pošto uključuje i prosek plata civilnih lica na službi u vojsci, a on je svakako niži od proseka plata vojnih lica.

Penzijski doprinos. Na plate vojnih i civilnih lica plaćaju se socijalni doprinosi, među njima i za penzijsko-invalidsko osiguranje, a prema Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Osnovna stopa je 22%, a plaća se i dodatni doprinos za beneficirani penzijski staž (od 3,7 do 11,0%, zavisno od stepena beneficiranosti). Prihod od doprinosa se usmerava (1) u Fond za SOVO za osiguranje vojnih lica i (2) u PIO fond za civilna lica na službi u Vojsci Srbije.

Uplate socijalnih doprinosa, uključujući i penzijski, nalazimo u predlogu završnog računa budžeta Republike Srbije za 2009. godinu, koga je pripremila Vlada, ali (još uvek) nije usvojila Skupština:

Tabela II-9 Neki rashodi Ministarstva odbrane

	mrd. din.
Plate, dodaci i naknade zaposlenih (zarade)	19,8
Socijalni doprinosi na teret poslodavca	4,0

Izvor: predlog završnog računa budžeta Republike Srbije za 2009. godinu

Pogledajmo i ukupne rashode za penzijsko-invalidsko osiguranje vojnih lica. Finansijskim planom za 2011. godinu ukupni prihodi penzijsko-invalidskog osiguranja vojnih lica planirani su na iznos od 27,5 milijarde dinara, od čega 23,5 milijardi dinara iz budžeta i 4,0 milijardi dinara od doprinosa na plate profesionalnih vojnih lica. Planirani izdaci za penzije u 2011. godini iznose 24,4 milijardi dinara.⁷⁹

Iz iznetih projekcija očigledan je visok deficit vojnog penzijsko-invalidskog osiguranja: sopstveni prihodi 4,0 milijardi, a dotacije iz budžeta čak 23,5 milijardi. Drugim rečima, iz doprinosa vojnih lica pokriva se tek jedna sedmina planiranih rashoda (14,5%). Kod civilnih osiguranika to učešće je 51,0% prema finansijskom planu takođe za 2011. godinu. Iz iznetih podataka očigledno je da visok deficit penzijskog osiguranja vojnih lica ne uzrokuje samo niska stopa doprinosa, što je standardna osobina penzijskog sistema Srbije, već i vrlo nepovoljan odnos broja aktivnih osiguranika i penzionera. Naime, broj aktivnih vojnih lica bitno se smanjen tokom prethodne decenije, dok je broj penzionera znatno sporije opadao.

3.2.7 Integracija vojnog sa opštim penzijskim sistemom

Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju, posle izmena iz 2010. godine, preuzeo je regulatornu ulogu penzijskog osiguranja vojnih lica od zakona o vojsci Jugoslavije, odnosno Srbije, što znači da će ovaj zakon od sada regulisati sva pitanja vojnih penzija, kao i da se vojno osiguranje institucionalno uključuje u "civilno": administriranje penzija vojnih lica vršiće Republički fond penzijsko-invalidskog osiguranja, preko koga će ići i njihovo finansiranje. Na taj način bi trebalo da nestane samostalnost vojnog penzijskog sistema. Pomenute promene bi trebalo da stupe na snagu 1. januara 2012. godine, ukoliko ne dođe do dlaganja.

⁷⁸ Videti http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=05&dd=18&nav_id=512939, preuzeto 1.10.2011.

⁷⁹ Videti <http://www.fsovo.mod.gov.rs/finansijski-izvestaji.html>, preuzeto 16.9.2011.

Penzionisanje

Po Zakonu o PIO profesionalna vojna lica i pripadnici Vojnoobaveštajne i Vojnobezbednosne agencije pripadaju grupi osiguranika „kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem i koji mogu pod posebnim uslovima ostvariti pravo na penziju jesu“ (čl. 42).

Profesionalna vojna lica penzionišu se po posebnim uslovima, različitim od opštih rešenja: ona stiču pravo na starosnu penziju na sledeći način:

- 1) podoficir i oficir zaključno sa činom potpukovnika kad navrši 40 godina penzijskog staža i najmanje 53 godine života;
- 2) oficir čina pukovnika kad navrši 40 godina penzijskog staža i najmanje 54 godine života.

Pripadnici Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije koji rade na posebno složenim, specifičnim, odnosno operativnim poslovima, stiču pravo na starosnu penziju kad navrše najmanje 53 godine života i 20 godina efektivno provedenih na tim poslovima.

Profesionalnim vojnim licima i pripadnicima obe vojne agencije (ukoliko imaju najmanje 20 godina osiguranja) penzija će se prilikom penzionisanja obračunavati na isti način kao i svim drugima osiguranicima (članovi 61-79), uz dva izuzetka:

- kao obračunski period uzima se vreme od 1. januara 1996. godine nadalje, a ne od 1. januara 1970. godine ili od početka osiguranja i
- tako obračunat iznos penzije uvećava se za 20%, što daje konačnu penziju.

Najviši iznos vojne penzije ne može biti viši od opšteg maksimuma, odnosno od penzije sa ličnim koeficijentom 3,8.

Beneficirani staž

Prema važećem Zakonu o penzijsko-invalidskom osiguranju beneficiranje radnog staža može izneti najviše 18 meseci za efektivnih 12 meseci rada na određenim poslovima. Spisak radnih mesta sa beneficiranim stažom utvrđuje ministar odbrane do uvećanja 16/12, a za 18/12 on i ministar za rad i socijalnu politiku sporazumno. U skladu s tim, pripremljen je nacrt pravilnika za beneficiranje radnih mesta u sektoru odbrane, koji bi važio od 1. januara 2012. godine. Nacrt pravilnika⁸⁰ predviđa sledeće.⁸¹

Radna mesta na kojima se svakih 12 meseci efektivno provedenih računa kao 18 meseci staža osiguranja:

- aktivni piloti i letaći (navigatori, strelci i tehničari),
- radista, vazduhoplovni strelac, aviomehaničar, aerofotograf
- sva radna mesta u četiri rečnih diverzanata i ronilačkoj, izviđačko-diverzantskoj, izviđačko-diverzantsko-padobranskoj, padobransko-diverzantskoj, protivteroristočkoj i protivterorističko-padobranskoj četi,

⁸⁰ Pun naziv je *Pravilnik o radnim mestima, odnosno poslovima na kojima se profesionalnim vojnim licima, civilnim licima na službi u Vojsi Srbije i pripadnicima Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.*

⁸¹ Spisak radnik mesta je u ovom prikazu sažet, pa ga ne treba smatrati kao tačan.

- sva radna mesta u specijalnoj jedinici Vojne policije,
- ronionci,
- padobrancu u trupci,
- radnici na barokomori.

Radna mesta na kojima se svakih 12 meseci efektivno provedenih računaa kao 16 meseci staža osiguranja:

- piloti i padobrancu na drugim dužnostima,
- sva radna mesta na kojima se aktivno vršio elektronsko izviđanje i ometanje,
- sva radna mesta na kojima vojna lica radne na poslovima kriptu zaštite,
- neposredno ispitivanje naoružanja,
- neposredno uništavanje neeksplozivnih uvojnih sredstava,
- poslovi radiološke, biološke i hermijske zaštite u laboratoriji i na poligonu,
- mehaničari za RRS, radarski tehničari,
- oficiri za vođenje raketa i navođenje,
- pripadnici Vojne policije u trupci i sa statusom ovlašćenog službenog lica,
- pripadnici Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije sa statusom ovlašćenog službenog lica.

Radna mesta na kojima se svakih 12 meseci efektivno provedenih računaa kao 15 meseci staža osiguranja:

- rad sa ubojnim sredstvima,
- lekar radioterapeut, radiološki tehničar, radiološki fizičar, osoblje neposredno angažovano u centrima za nuklearnu medicinu,
- odgovorno lice za zaštitu od jonizujućeg zračenja,
- lekar i viši tehničar koji neposredno pružaju pomoć na licu mesta i sanitetski vozač,
- sva ostala radna mesta u vojnim jedinicama zaključno sa brigadom (trupa).

Radna mesta na kojima se svakih 12 meseci efektivno provedenih računaa kao 14 meseci staža osiguranja:

- sva ostala, nepomenuta profesionalna vojna lica i pripadnici Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije.

Iz pregleda se može zaključiti da promene beneficiranja staža neće biti velike u odnosu na sadašnji sistem. Tako sva vojna lica ostaju sa najmanje 14/12 meseci (toliko će imati oni na kancelarijskim i sličnim poslovima), sva vojna lica u trupci sa najmanje 15/12 meseci, sva ovlašćena službena lica u bezbednosnom sektoru sa najmanje 16/12 meseci i slično. Kod specifičnih radnih mesta koja su posebno nabrojana, ali i uglavnom malobrojna, uočava se preciznije definisanje mnogih radnih mesta u odnosu na ranija, što će doneti smanjenje broja beneficiranih izvršilaca. Sa druge strane, primetno

je i uklanjanje starih odredaba o potrebi da izvršilac provede određeno vreme tokom godine na tim poslovima da bi stekao pravo na beneficirani staž, što olakšava kvalifikovanje i donosi veći broj beneficiranih izvršilaca.

3.3. Interne stope prinosa

Interna stopa prinosa je mera koja pokazuje prinos na doprinose uložene u penzijski sistem. U ovom odeljku poredimo interne stope prinosa "beneficiranih" penzionera sa "običnim" penzionerima, dok je sama analiza visine interne stope prinosa u penzijskom sistemu posebna tema kojom se ova studija ne bavi.

Obzirom da interna stopa prinosa zavisi od brzine rasta zarada, u cilju pojednostavljenja analize i da bi mogao jasnije da se sagleda dizajn sistema i razlike između korisnika, napravljena je hipotetička naravno nerealna pretpostavka da u toku radnog veka nije bilo realnog rasta zarada. Ovo iz razloga što realni rast zarada pojačava razlike, i to tako da što je viši rast, one su veće.

Tabela II-10 Interne stope prinosa u penzijskom sistemu Srbije

Grupa poslova na kojoj se staž računa sa uvećanim trajanjem	Prema zakonskom rešenju iz 2003	Prema izmenama i dopunama iz 2005	Prema izmenama i dopunama iz 2010
Radnik koji je počeo da radi sa 25 godina starosti (muškarac)			
12→14	1,609%	2,650%	1,641%
12→15	1,334%	2,231%	1,915%
12→16	1,904%	2,559%	2,236%
12→18	2,231%	3,041%	3,041%
Član 42.	2,804%*	3,949%*	2,601%
Standardni starosni penzioner (40 godina staža)		0,629%	
Radnik koji je počeo da radi sa 20 godina starosti (muškarac)			
12→14	1,216%	2,217%	1,380%
12→15	1,211%	2,199%	1,678%
12→16	1,456%	2,182%	1,691%
12→18	1,512%	1,835%	1,835%
Član 42.	2,294%*	2,501%*	2,105%
Starosni penzioner „po stažu“ (40 godina staža)		1,311%	

Izvor: Kalkulacija autora

NAPOMENA: Računice na osnovu visine opšteg boda u 2011

Pretpostavka da nema realnog rasta zarada u prošlosti i da su penzije zamrznute; standardna starosna granica 65; podaci o očekivanom trajanju života po godinama života (EUROSTAT)

* prelazna odredba koja je trebalo da traje do kraja 2007 ali je produžavana do kraja 2009. godine; pretpostavljen rast poslednje zarade od 20%

U Tabela II-10 prikazane su stope prinosa za **radnika koji radi na poslovima na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem, a koji je počeo da radi sa 25 godina života**. Takav penzioner je **u daleko povoljnijem položaju od standardnog penzionera**, naravno pod uslovom da mu je očekivani životni vek isti kao kod ostale populacije. Zakonske izmene iz 2005. su posebno bile povoljne za osiguranike kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem.

Interne stope prinosa su nešto niže za one koji su počeli ranije da rade (sa 20 godina), obzirom da ovi osiguranici rade duže da bi stekli starosni uslov za penziju nego što je to slučaj sa onima koji su počeli da rade sa 25 godina, zbog *minimalne granice za penzionisanje*. U isto vreme, taj povećani broj godina rada ne dobija pun efekat uvećanog trajanja zbog *limita od 42,5 godina u formuli obračuna penzije*. Takodje, možemo primetiti da i penzioneri „po stažu“ imaju više stope prinosa.

Dakle, iz tabela Tabela II-10 može se videti da **ni sami beneficirani penzioneri između sebe nisu u ravnopravnom položaju, ali ni svi starosni penzioneri** – oni koji odlaze u penziju po stažu imaju veću stopu prinosa u odnosu na standardne. I pored toga, **svi beneficirani penzioneri su značajno povoljnijem položaju od standardnih penzionera koji se penzionišu po godinama života**.

Razlog su različite dužine korišćenja penzija. Bodovna formula jako dobro povezuje dužinu radnog staža i visinu zarada sa penzijom. Što se tiče beneficiranog radnog staža, uvećana stopa doprinosa koju poslodavac uplaćuje za ovu vrstu poslova jeste srazmerno izračunata u odnosu na staž koji se dodaje (na primer za staž 12/16 stopa doprinosa je 33% viša od obične stope doprinosa, a uvećani staž koji se dodaje je tačno 33%). Razlike u internoj stopi prinosa javljaju se, međutim, iz istog razloga zbog kog se javljaju kada je u pitanju standardna penzija i penzija „po stažu“ – formula ne uzima u obzir dužinu perioda korišćenja penzije. Dakle, ranije penzionisanje beneficiranih penzionera je sada finansirano na teret opšte solidarnosti.

Ukoliko pođemo od stava da penzijski sistem treba da poštuje princip **horizontalne jednakosti**, onda je **potrebno da interna stopa prinosa na doprinose “standardnih” penzionera i „beneficiranih” penzionera (onih čiji se staž računa sa uvećanim trajanjem) bude jednaka**.

To može da se postigne na dva načina – finansiranje beneficiranih penzije od strane poslodavca tj. uvećanih doprinosa ili/i sam penzioner može da snosi trošak ranijeg penzionisanja.

Ukoliko se opredelimo za potpuno finansiranje od strane poslodavca, to znači da već uvećane stope doprinosa treba još i dodatno povećati tako da stopa doprinosa kompenzuje ne samo dodatak staža u formuli za obračun penzija, već i duže korišćenje penzije od strane beneficiranih penzionera.

Koliko tačno to uvećanje doprinosa treba da iznosi nije sasvim jednostavno za obračun imajući u vidu gore objašnjene razlike među samim beneficiranim penzionerima.

Tabela II-11 Stope doprinosa koje bi izjednačile interne stope prinosa beneficiranih penzionera sa standardnim starosnim penzionerom

	Za radnike koji su počeli da rade sa 25	Za radnike koji su počeli da rade sa 20	Prosek	Sadašnji iznos doprinosa
12→14	33,6	31,9	32,75	25,7
12→15	38,4	32,5	37,75	27,5
12→16	44,2	39,6	41,9	29,3
12→18	59,5	44,6	52	33
Član 42.	52,7	44,1	48,4	29,3

Kao što vidimo iz Tabela II-11, ukoliko se odlučimo da se beneficirana penzija u potpunosti finansira iz uvećanih doprinosa, njih je potrebno značajno povećati.

Nešto manje umanjene doprinosa bilo bi potrebno za slučaj kada bi se vratio način računanja umanjene starosne granice za beneficirane penzionere koji je važio do 2005. godine

Tabela II-12 Stope doprinosa koje bi izjednačile interne stope prinosa beneficiranih penzionera sa standardnim starosnim penzionerom, umanjene starosne granice "po starom"(koje je važilo do 2005.)

	Za radnike koji su počeli da rade sa 25	Za radnike koji su počeli da rade sa 20	Prosek	Sadašnji iznos doprinosa
12→14	33,5	30,5	32	25,7
12→15	33,2	32,5	32,8	27,5
12→16	40,8	37,1	38,9	29,3
12→18	49,7	42,3	46	33
Član 42.	49	40,6	44,8	29,3

S druge strane, uvođenje "penala" za ranije penzionisanje delimično prenosi finansiranje beneficiranih penzija direktno na teret samih penzionera⁸². Pored toga, sa penalima je lakše izjednačiti stope doprinosa jer se ne pojavljuje problem vremena ulaska na tržište rada i početka zaposlenja na poslovima kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem. Drugi argument za "penale" je sama logika obračuna penzija – ono što se dodaje u formuli finansira se iz doprinosa, a za svaku godinu ranijeg odlaska u penziju uvode se penali tj. umanjena koja bi onda važila i za druge penzionere, tačnije one koji se penzionišu po stažu. I na kraju, treći argument je stimulisanje beneficiranih penzionera da duže ostanu na tržištu rada, preorijentisanjem na neku drugu vrstu posla.

⁸² Može se polemisati da je finansiranje beneficiranih penzija indirektno svakako na teretu zaposlenog, jer mu je neto zarada niža nego što bi bila u slučaju nižih doprinosa

Računice pokazuju da, ako bismo se striktno pridržavali aktuarskih načela, onda bi umanjene („penal“) **za svaku godinu penzionisanja pre standardne starosne granice za penzionere „po stažu“ iznosilo 4,4% a za beneficirane 4,7%**⁸³.

Generalno, umanjena za ranije penzionisanje nisu neuobičajena u penzijskim sistemima u Evropi. U NDC sistem je, na primer, već ugrađen mehanizam ispravljanja razlika vezanih za dužinu korišćenja penzija anuitetnim faktorom, koji uzima u obzir očekivano trajanje života u trenutku odlaska u penziju. To je i razlog zašto su NDC sistemi nekad fleksibilni po pitanju starosne granice – recimo u Švedskoj se u penziju može otići sa 61 godinom starosti.

Ovaj mehanizam se može lako ugraditi kako u bodovnu tako i u tradicionalnu formulu, tzv. uvođenjem umanjena („penala“) za svaku godinu ranijeg odlaska u penziju i bonusa za kasnije penzionisanje.

Na primer, u Nemačkoj, koja ima bodovnu formulu, to umanjene iznosi 0,3% mesečno, dakle 3,6% godišnje⁸⁴.

U Hrvatskoj su se ova umanjena nekoliko puta menjala prethodnih godina. Prvo su iznosila 0,34% za svaki mesec ranijeg ostvarivanja prava, tj. 4,08% godišnje. Potom, zbog već vrlo niskih penzija, umanjene je od 1. januara 2008. smanjeno, tako da je iznosilo 0,15% za svaki mesec ranijeg odlaska u penziju u odnosu na propisanu starost za stećanje prava, odnosno u toku godinu dana i umanjene iznosi 1,8%. Od januara 2011. ponovo se vraća umanjene od 0,34% mesečno, ali ono ne važi za sve, već zavisi od broja godina staža (u Hrvatskoj se sa manje godina staža ide u penziju po stažu nego kod nas), pa je za one koji imaju veći broj godina staža to umanjene niže⁸⁵.

Kada je u pitanju Slovenija, umanjena nisu potpuno aktuarski sračunata i zavise od godina starosti. Tako na primer, mesečno umanjene za nekog ko ima 58 godina je 0,3%, za 59 je 0,25%, za 60 je 0,2%, za 61 – 0,15% i za 62 je 0,1%. Standardna starosna granice u 2011. godini je 63 godine za muškarce, 61 godina za žene⁸⁶

4. Preporuke

Pitanje beneficiranih penzija je oblast koja je samo jednim delom u domenu ekonomske i penzijske politike, a drugim pripada oblastima bezbednosti na radu i medicine rada. Ova studija bavi se ekonomskim aspektima penzijske politike.

Kada posmatramo sa čistog ekonomskog stanovišta, onda možemo reći da činjenica da se radi o opasnom i teškom poslu treba da se reflektuje kroz povećanu zaradu zaposlenog. Iz te povećane zarade zaposleni može da obezbedi svoje ranije penzionisanje, u skladu sa karakteristikama profesije.

⁸³ Razlike nastaju zbog prirode same formule. Stope prinosa se razlikuju ne samo u zavisnosti od ukupnog „uloga“ i povraćaja, već i od dinamike uplate, usled neto sadašnje vrednosti.

⁸⁴ MISSOC; jul 2011.

⁸⁵ Izvori: <http://www.mirovinsko.hr/UserDocImages/publikacije/brosure/uvjetiZIDZOMO2011.pdf>; <http://www.mirovinsko.hr/default.asp?ID=1753>; Ljiljana Marušić (Januar, 2010), „Umanjenje prijevremene starosne mirovine“

⁸⁶ MISSOC; jul 2011.

Međutim, ovde dolazimo do vrlo sličnih problema koji vode ka argumentaciji koja se koristi za uvođenje obaveznih penzijskih sistema - paternalizam i nesavršenosti tržišta. Ukoliko bi samom zaposlenom zaista prepustili brigu o njegovoj budućnosti, susreli bismo se sa problemom miopije i vremenske nekonzistentnosti sa jedne strane, ali i nedovoljne i/ili neadekvatne ponude instrumenata za obezbeđenje prihoda nakon određene granice kada zaposleni više ne sme/ne može da obavlja tu vrstu posla, sa druge strane.

U tom smislu, obavezno penzijsko osiguranje se javlja kao rešenje. Ono može biti organizovano u okviru obaveznog javno sistema penzijskog osiguranja, kao što je slučaj kod nas, ili u vidu kvazi-obaveznih strukovnih penzijskih planova, što je uglavnom slučaj u sistemima sa Beveridž tradicijom. U prvom slučaju, država direktno reguliše liste radnih mesta na kojima se obezbeđuje beneficirana penzija, i uslove za dobijanje iste. U drugom slučaju – strukovni penzijski planovi – “beneficije” su indirektno regulisane od strane države i/ili su regulisane putem uticajnih strukovnih udruženja i sindikata.

Važno pitanje koje se ovde javlja je *ko finansira beneficiranu penziju*. To je bitno pitanje kako sa aspekta penzijske politike, tako i sa aspekta ekonomskih efekata koji proističu iz ponašanja samih subjekata.

Ukoliko su beneficirane penzije organizovane u okviru kvazi-obaveznih strukovnih planova koji su po pravilu fundirani, onda se to pitanje zapravo i ne postavlja, jer je sasvim jasno da poslodavac snosi troškove beneficirane penzije. U tom slučaju se karakter štetnog i posebno teškog posla ne izražava kroz povećanu neto zaradu, već kroz povećani doprinos za penzijsko osiguranje, preciznije kroz povećanu bruto zaradu.

Međutim, kada je u pitanju javni penzijski sistem, onda su moguća i vrlo česta preliivanja, te je pitanje ko finansira beneficirane penzije vrlo važno. Rešenja su različita po zemljama, i ona se vremenom menjaju. Na primer, u Srbiji se beneficirane penzije jednim delom finansiraju iz uvećanog doprinosa koji plaća poslodavac, ali delimično ima i preliivanja na račun opšte solidarnosti osiguranika.

Postavlja se pitanje da li uopšte postoje argumenti da neko drugi finansira beneficirane penzije sem poslodavca (i zaposlenog). Svako finansiranje beneficiranih penzija od strane države, bilo da se radi o “solidarnosti” ostalih osiguranika i njihovih poslodavaca, ili iz budžeta na teret svih poreskih obveznika, bi zapravo značilo subvencionisanje date firme/grane, a što narušava ekonomsku efikasnost.

Ni sa stanovišta pravednosti nema razloga za preliivanjima ka beneficiranim penzionerima, obzirom da se ne radi o siromašnim kategorijama penzionera. Šta više, u ovom slučaju čak dolazi i do preliivanja od strane onih sa nižim primanjima ka beneficiranim penzionerima.

Takođe, vrlo je važno naglasiti da se pitanje finansiranja beneficiranih penzija aktuelizuje sa privatizacijom firmi koje su ili javna preduzeća i/ili direktni budžetksi korisnici, pa bi se moglo polemisati da u tom slučaju nije toliko bitno ko finansira penzije, jer je na kraju krajeva sve to “ista državna kasa”. Međutim, čak i kada osiguranici koji će imati beneficiranu penziju rade u javnom sektoru, izuzetno je važno da se poštuje načelo “čistih računa”, i da se tačno zna za šta, ko i koliko u javnom sektoru troši.

Dakle, javni penzijski sistem treba posmatrati isključivo kao mehanizam za ostvarenje beneficirane penzije, a u skladu sa potrebama koje su definišu i uređujuju stručnjaci bezbednosti na radu i medicine rada, dok finansiranje beneficiranih penzija treba da bude odgovornost poslodavca. Ukoliko ga tako posmatramo, onda nema nikakvih potreba za redistribucijom (preliivanjem) u sistemu.

Znači, potrebno je poštovati *princip horizontalne jednakosti* u penzijskom sistemu, što je u skladu sa generalnim trendom penzijske politike. Ovo se praktično svodi na zahtev da svaki osiguraniku ima isti prinos na doprinose koje je uplatio u penzijski sistem. To znači da penzijski sistem treba da bude postavljen tako da aktuarski nema razlike između pojedinaca tj. interne stope prinosa treba da budu jednake za sve.

U skladu sa načelom horizontalne jednakosti u penzijskom sistemu, prva preporuka koju možemo dati tiče se *beneficiranih penzija po članu 42*. Sasvim je jasno da je uvećanje od 20% u odnosu na ostale penzije po osnovu staža sa uvećanim trajanjem bila neophodna mera da ne bi došlo do dramatično velike razlike između penzionera koji su se penzionisali po starom Zakonu i prelaznoj odredbi Zakona iz 2003, a po kome se penzija određivala od poslednje zarade osiguranike i mogla je iznositi i do 85% iste. Upravo to je i jeste razlog skoro duplo viših iznosa penzija penzionera po članu 42. u odnosu na ostale beneficirane penzionere. Međutim, iz svih objašnjenih razloga jasno je da ne postoje argumenti da se ova dodatna beneficija finansira na teret opšte solidarnosti radnika. S tim u vezi, potrebno je bar kada je srednji rok u pitanju, uvećanje od 20% izbaciti iz formule za obračun penzija. Poštovanje horizontalne jednakosti u penzijskom sistemu kada je ova grupa penzionera u pitanju je posebno važno ako se ima u vidu da je broj penzionera po članu 42. (uključujući i vojne) iznosi 35% svih penzionera po stažu sa uvećanim trajanjem, kao i da će se njihovo učešće u budućnosti verovatno povećavati - za ostale vrste beneficiranih penzija može očekivati smanjenje usled tehnološkog razvoja, dok to nije slučaj sa MUP-om i vojskom.

Naravno, potpuno je jasno da bi ovakva mera naišla na značajan otpor. Međutim, kako ovo uvećanje od 20% predstavlja stimulaciju za randike MUPa i vojske a ne odražava štetnost i težinu posla, jer bi se u tom slučaju radna mesta računala sa uvećanjem 12-18, onda se ta stimulacija zaposlenima može dati na neki drugi, transparentniji način. Jedna od mogućih opcija je uplaćivanje dodatnih doprinosa za zaposlene u MUP-u i vojsci u dobrovoljne penzijske fondove.

U skladu sa *principom "čistih računa"* u okviru javnog sektora, kada je u pitanju uvećanje staža za osiguranike sa telesnim oštećenjem (član 58. Zakona), potrebno je da se uvede plaćanje uvećanih doprinosa za ove osiguranike, i to iz budžeta Ministarstva rada i socijalne politike.

Kada je u pitanju *starosna granica* za odlazak u beneficiranu penziju, treba razmotriti vraćanje „starog“ načina umanjavanja starosne granice, koji je važio do 2005. (za grupu 12-14 šest godina rada za umanjavanje starosne granice od jedne godine, za 12-15 pet godina itd.), ali uz konsultacije sa stručnjacima medicine rada iz Fonda PIO.

U cilju *poboljšanja horizontalne jednakosti u sistemu*, a time i povećanja ušteda i generalno poboljšanja finansijske održivosti penzijskog sistema, potrebno je dodatno unaprediti način obračuna beneficiranih penzija na osnovu uvećanog radnog staža. To se može rešiti povećanjem stope doprinosa za ove kategorije i/ili uvođenjem „penala“ za svaku godinu dužeg korišćenja penzije u odnosu na standardnu starosnu granicu.

Dakle, u cilju ostvarenja horizontalne jednakosti sledeće su opcije:

- Povećanje doprinosa tako da aktuarski budu adekvatni naknadi koju beneficirani penzioner prima tokom života u poređenju sa standardnim penzionerom. Na ovaj način, štetnost i težina posla bila bi potpuno izražena kroz veću bruto zaradu, a svrha beneficirane penzije – a to je da osiguranik može da se penzioniše ranije po istim uslovima kao da je radio do starosne granice bila bi ispunjena. Nedostatak ovog načina postizanja horizontalne jednakosti su izuzetno visoke stope doprinosa koje su potrebne da bi se beneficirani penzioneri izjednačili sa ostalima. Takođe, teže je

aktuarski odrediti potrebnu stopu doprinosa zbog različitog vremena početka radnog veka i samog načina snižavanja starosne granice.

- S druge strane moguće je uvesti penale za svaku godinu ranije penzionisanja. Prednosti ovog načina postizanja horizontalne jednakosti su, prvo, što bi takva mera bila konzistentna sa eventualnim uvođenjem horizontalne jednakosti "običnim" penzionerima koji se ranije penzionišu, tzv. "penzioneri po stažu" takođe putem penala. Drugo, ovakva mera bi penzionere koji pripadaju grupi poslova kojoj životni vek nije ugrožen već je samo onemogućeno obavljanje te vrste posla (npr. balerine) stimulisalo na prekvalifikacije te duže ostajanje na tržištu rada. Nedostaci su to što bi penali, kada bi se precizno aktuarski izračunali, bili prilično visoki (preko 4% godišnje), što bi značajno snizilo beneficiranu penziju i time bi se sama ideja beneficiranog penzionisanja delimično obesmislila.
- Moguć je naravno i kombinovani pristup. Svakako, ukoliko bi se uveli "penali" za ranije penzionisanje kako za beneficirane penzije tako i za penzionisanje po stažu, oni u početku ne moraju da striktno prate aktuarski princip, već mogu da, na primer, iznose 2% za svaku godinu.
- Staž preko 40 godina treba računati kao punu godinu do 45 godina staža
- Po principu "penala" za ranije penzionisanje, potrebno je uvesti i "bonuse" za rad preko standardne starosne granice.
- Treba razmotriti ukidanje ograničenja od minimum 10 godina rada na ovim poslovima da bi se uvećani staž uopšte računao, jer je poslodavac platio za taj uvećani staž. Tačno je da i za standardnu starosnu penziju postoji uslov minimuma staža koji je neophodan da bi se ostvarilo pravo na penziju, međutim situacija nije sasvim uporediva obzirom na postojanje minimalne penzije⁸⁷.

Pri tome, i generalno kada se daju preporuke vezane za beneficirane penzije, važno je praviti razliku između dve osnovne grupe poslova za koje se penzije beneficiraju: oni koji ne mogu više da obavljaju taj posao (balerina), i onih čiji je životni vek potencijalno kraći. Pitanje koje se postavlja je da li druga grupa penzionera živi i prima penziju kraće od proseka. S tim u vezi, na primer, kada je u pitanju eventualno uvođenje penala za svaku godinu ranijeg penzionisanja, onda je se postavlja pitanje da li to treba da važi za sve grupe. Dakle, ukoliko se ispostavi da penzioneri koji su ostvarili beneficiju po osnovu rada na poslovima koji su štetni po zdravlje žive kraće, onda bi svakako tu grupu trebalo posebno posmatrati i za njih bi sistem mogao da ostane u postojećoj formi. Za ove potrebe, a i iz drugih razloga, potrebno je unaprediti statistiku PIO fonda.

Preporuke na srednji i duži rok:

- Uvođenje principa horizontalne jednakosti je krupna promena u penzijskom sistemu koja će sigurno naići na velike otpore. Na primeru beneficiranih penzija vide se prednosti NDC sistema, u kome po definiciji beneficirani penzioneri moraju svoja prava ostvariti po principu aktuarski proračunatih doprinosa i penala. U tom smislu, posebno ako se pokaže da je sistem nemoguće reformisati u postojećim okvirima, na srednji-duži rok treba razmisliti o eventualnom uvođenju NDC sistema i/ili strukovnih penzijskih planova.
- Međutim, i strukovne penzije naravno imaju svoje nedostatke. Penzije organizovane u okviru privatnog penzijskog osiguranja se generalno suočavaju sa problemom uprosečavanja očekivanog trajanja života i na taj način ujednačavanja rizika (pooling the risk), jer rade sa daleko manjim brojevima nego što je to slučaj u javnom sistemu, a u slučaju izdvojenih profesija ovaj

⁸⁷ Usled postojanja minimalne penzije uslov minimalnog staža je neophodan jer bi u suprotnom došlo do redistribucije ka onima koji su kratko radili. Ukoliko bi se institut minimalne penzije ukinuo, i hipotetički prešlo na socijalne penzije koje se targetiraju na osnovu prihoda i imovine, onda bi i u slučaju standardne starosne penzije imalo smisla ukinuti uslov minimalno potrebnog staža.

problem bi posebno došao do izražaja. Jedan od načina prevazilazenja problema isplate anuiteta i zaštine od rizika dužine očekivanog trajanja života, mogu da budu strukovne penzije za period do standardne starosne granice, kada bi se prešlo na državni sistem, kao što je slučaj u Sloveniji.

- Važno je istraživački pratiti razvoj ovog sistema u Sloveniji, obzirom da on predstavlja zanimljivu opciju, iako ona za sada nije dala dobre rezultate.

Što se tiče problema *naplate doprinosa* za staž koji se računa sa uvećanim trajanjem, treba napomenuti da neke važne informacije nisu dostupne, a to je pre svega broj osiguranika koji plaćaju uvećane doprinose i sama naplata doprinosa. Međutim, i pored toga, može se reći da je problem naplate doprinosa za beneficirani radni staž vrlo sličan kao problem naplate doprinosa „standardnih“ osiguranika. Ovaj problem se poslednjih par godina usled ekonomske krize aktuelizovao, i sve su češće pojave neplaćanja doprinosa, posebno od strane velikih firmi koje posluju sa gubitkom. Ovde treba praviti razliku između neplaćanja obračunatih doprinosa i nagomilavanja duga PIO fondu od sive ekonomije, tj. isplaćivanja zarade u kešu gde poslodavac i nema nameru uplate doprinosa.

Prvi problem, kao i problem *statisitke osiguranike*, bi rešilo uvođenje centralnog registra, kako za standardne osiguranike, tako i za one kojima poslodavci treba da uplate uvećani doprinos. Kada je u pitanju rad u sivoj zoni to je posebna tema koja prevazilazi okvire ove studije.

Što se tiče samog *utvrđivanja radnih mesta* kojim se staž računa sa uvećanim trajanjem, to tema koja je u domenu medicine rada. Ono što se može reći sa ekonomskog aspekta je da u samoj proceduri utvrđivanja radnih mesta nismo našli posebne zamerke. Ono što je, međutim, vrlo važno je da se ista procedura poštuje i za osiguranike iz člana 42.

I na samom kraju, treba pomenuti da ukoliko se beneficirane penzije ne postave po aktuarskim principima, onda se postavlja pitanje prava na dodatni rad ovih penzionera, sa istim argumentom po kome invalidski penzioneri nemaju pravo na dodatni rad.