

## Najčešće zablude o penzijskom sistemu u Srbiji<sup>2</sup>

### Penzijski fond je uništen tokom 90-tih godina

Ovo je svakako jedna od zabluda koja je mnogo puta izrečena, a još češće napisana u novinskim člancima. Podvarijanta ove zablude je žaljenje penzionera za doprinosima koje su uplaćivali tokom svog radnog veka, a koje je država potrošila, sa pitanjem gde su sva ta sredstva „otišla“?

Zabluda o potrošenim i ekonomski uništenim fondovima proističe iz neshvatanja načina finansiranja penzija u Srbiji. Penzijsko-invalidsko osiguranje u Srbiji zasniva se na tekućem, PAYG<sup>3</sup> finansiranju penzija. Tekuće finansiranje penzija podrazumeva da se penzije finansiraju iz doprinosa koje uplaćuju sadašnje generacije zaposlenih, koje na taj način stižu pravo da njihove penzije budu finansirane iz doprinosa budućih generacija.

Penzijski fondovi koji su uspostavljeni u ovakvim sistemima predstavljaju samo neku vrstu prolaznog računa, koji se periodično puni prikupljanjem sredstva od doprinosa i prazni usled isplate penzija. Oni nisu fondovi na kojima su se sredstva prikupljala na individualnim računima, ulagala i uz kamatu ili prinos kasnije isplaćivala u vidu penzija.

*Jasno je, dakle, da su pare koje su današnji penzioneri tokom svog radnog veka uplaćivali u vidu doprinosa „potrošene“ na tadašnje penzionere, kao i da sve generacije penzionera dele u ekonomskom smislu sudbinu zaposlenih.*

Činjenica je da je u određenim periodima i u Srbiji na računu penzijskog fonda bilo prikupljano nešto više sredstava nego što su iznosili ukupni penzijski rashodi. Ovo su bila vremena kada je penzijska šema još uvek bila mlada, a broj osiguranika mnogo veći od broja penzionera. U Srbiji je ovaj višak prikupljenih sredstava ulagan u privredu (između ostalog i u Sava centar), ali tadašnji zakoni nisu nalagali da ta sredstva moraju da se vrate penzijskom fondu. Prema tvrdnjama pravnika, njihovo potraživanje danas otuda nije moguće, jer su se sredstva trošila po zakonu. U nekim drugim zemljama, koje su funkcionisale u drugačijim ekonomskim sistemima, viškovi se usmeravaju u državne kapitalizovane fondove, koji ta sredstva ulažu kako bi se iz njih pokrivali deficiti koji mogu da nastanu u budućnosti.

Treba istaći i da tekuće finansiranje nije nikakva specifičnost Srbije. Sa izuzetkom samo četiri zemlje, obavezni državni sistemi sa tekućim PAYG finansiranjem penzija (I stub) prisutni su u svim zemljama OECD-a, koji funkcionišu na veoma sličan način kao u Srbiji.

1 CLDS, Beograd

2 Bazirano na Gordana Matković: *Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje ereforme, dileme i opcije*, Penzijski sistem u Srbiji, CLDS, Beograd, 2009

3 Pay as you go.

Možda se treba i zapitati šta bi se zaista desilo tokom 90-tih da nismo imali tekući sistem finansiranja penzija, već kapitalizovane fondove. Penzijski fondovi bi tada zaista bili uništeni, a penzioneri bi u potpunosti pali na milost i nemilost budžeta i na neku vrstu milostinje, sa znatno nižim penzijama od onih koje se danas isplaćuju.

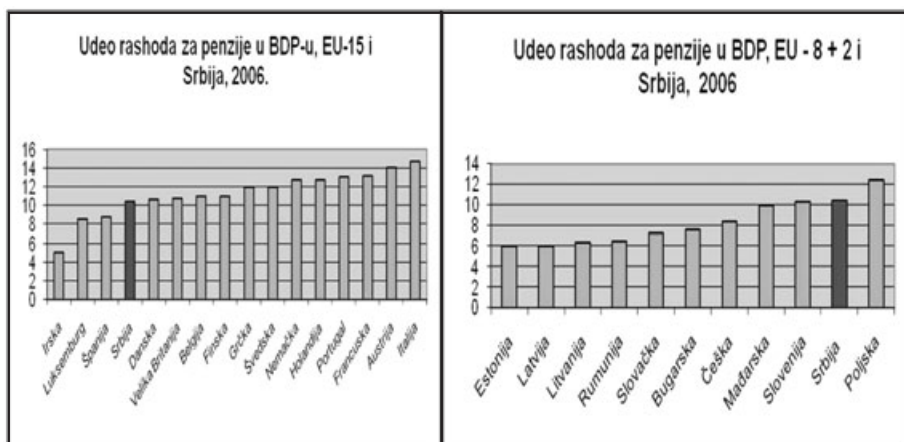
### Penzijski rashodi u Srbiji su među najvišima u Evropi

Zabluda da su penzijski rashodi u Srbiji među najvišima ili čak najviši u Evropi, potiče pre svega od nerazlikovanja pojmova **rashodi penzijskog fonda** i **rashodi za neto penzije**.

Rashode penzijskih fondova različitih zemalja veoma je teško, ako ne i nemoguće porediti, jer među njih u različitim zemljama spadaju različiti izdaci. U rashode penzijskog fonda u Srbiji, pored izdataka za penzije, ulazespadaju i izdaci za naknade za negu i pomoć drugog lica, telesno oštećenje i pogrebne troškove, zatim administrativni troškovi funkcionisanja fonda, te izdaci za zdravstvene doprinose penzionera. U pojedinim zemljama rashodi za zdravstveno osiguranje penzionera se isplaćuju direktno iz budžeta, a ne iz penzijskog fonda, pored penzija isplaćuje se i veći ili manji broj drugih naknada i slično.

Iz ovih razloga pre svega se poredi rashodi za neto penzije, kao udeo u BDP-u. Rashodi za penzije u Srbiji su nešto niži od proseka zemalja EU.

*Moguće je, dakle, zaključiti da su rashodi za penzije u Srbiji visoki, među najvišima kada se poredi sa zemljama u tranziciji koje su ušle u EU, ali niži nego u razvijenim zemljama (EU 15).*



### Visina deficita PIO fonda je najvažniji razlog za reforme sistema

Rashodi PIO fonda u Srbiji značajno premašuju prihode, pa se u sistemu javlja visok deficit. Ovaj deficit se finansira iz republičkog budžeta. Ovo su činjenice. Zabluda je, međutim, da visina deficita u Srbiji na adekvatan način odražava probleme u sistemu i da je najznačajniji indikator za reforme.

Da bi se ova tvrdnja razumela najpre je važno ukazati da najveći deo prihoda penzijskog fonda potiče od doprinosa. Srbija se odlučila za relativno nisku stopu doprinosa od 22%, kako bi omogućila pojeftnjenje svoje radne snage i učinila ovo tržište atraktivnijim za investicije i za napuštanje sive ekonomije.

Isti efekat sa aspekta visine bruto zarade je mogao da se postigne i da su stope doprinosa za penzijsko osiguranje postavljene na nešto višem nivou, a na račun manjih doprinosa za zdravstvo ili poreza na zarade, na primer. Na ovaj način bi sredstva prikupljena na računu penzijskog fonda bila veća, a u republičkom budžetu manja, odnosno deficit bi se umesto u PIO fondu javio u fondu za zdravstvenu zaštitu. I na strani rashoda je bilo moguće da se iz rashoda penzijskog fonda isključe izdaci za zdravstveno osiguranje penzionera, te da se i oni kao prava na tuđu negu i pomoć i telesno oštećenje, na primer, isplaćuju iz budžeta.

Uz pretpostavku povećanja doprinosa na nivo od približno 25% umesto sadašnjih 22% i promene odluka o tome šta se finansira iz doprinosa za penzijsko osiguranje, a šta iz budžeta, visina deficita penzijskog fonda u 2008. godini bi iznosila svega 1,2%, kao što se može videti iz tabele koja sledi.

Udeo prihoda, rashoda i deficit PIO fonda u BDP-u, 2008. godine

	aktuelno	pretpostavljeno		aktuelno	pretpostavljeno
ukupni prihodi	14.3	12.2	ukupni rashodi	14.3	12.2
prihodi od doprinosa	8.2	9.4	rashodi za penzije	11.9	11.9
prihodi od dotacija	4.1	0.9	rashodi za zdravstvo	1.5	-
ostali prihodi	1.7	1.7	rashodi za druga prava	0.5	-
sredstva iz prethodne godine	0.3	0.3	ostali rashodi	0.3	0.3
<b>Deficit</b>	<b>4.4</b>	<b>1.2</b>			

Napomena: u ukupne prihode uključena su i sredstva preneti iz prethodne godine

U tom slučaju neravnoteža u penzijskom sistemu bi se minimizirala, a potrebe za dotacijama bi se višestruko smanjile. Svi suštinski problemi ostali bi potpuno isti, a razlozi za reforme bi i te kako postojali.

Iako može da izgleda kao poigravanje, prethodni primer nije dat bez osnova. Najpre u sistemu definisanih penzija, u koji spada i naš penzijski sistem, visina stope doprinosa se određuje tako da se obezbedi ravnoteža u penzijskom računu. Među zemljama u tranziciji koje su ušle u EU, a koje zbog slične arhitekture penzijskog sistema najadekvatnije mogu da se porede sa Srbijom, su Češka i Slovenija. Stope doprinosa za penzijsko osiguranje u ovim zemljama iznose 28 i 24,35%, respektivno. Među ostalim zemljama u tranziciji, a koje su u svoje sisteme uključile i obavezno osiguranje u privatnim penzijskim fondovima (tzv. drugi stub), takođe ima zemalja sa višim stopama doprinosa za prvi stub, kao što su Mađarska i Rumunija. Takođe, rešenje o isplati rashoda za zdravstveno osiguranje penzionera iz budžeta primenjeno je u mnogim zemljama (Hrvatska, Mađarska, Češka Slovačka, Bugarska, Rumunija...).

*Deficit PIO fonda u Srbiji je visok, ali je važno razumeti njegovu prirodu. Različitim sistemskim rešenjima koja nisu nepoznata u drugim zemljama on bi mogao značajno da se smanji/eliminiše, ali to ne bi umanjilo suštinu problema i potrebe za daljim reformama u penzijskom sistemu.*

Važno pitanje koje proističe iz ovih konsideracija je za šta se mi u stvari osiguravamo kada plaćamo doprinose za penzijsko-invalidsko osiguranje. Ako se osiguravamo ne samo za kasnije sticanje penzije (starosne, invalidske ili porodične), već i za zdravstveno osiguranje u starosti, kao i za tuđu negu i pomoć, telesno oštećenje i slično, onda bi stopa doprinosa morala da bude viša, a ako ne, ova druga prava bi trebalo da se isplaćuju iz budžeta i da se ne posmatraju kao opterećenje penzijskog računa.

### **Penzioneri u Srbiji spadaju među najugroženije grupe, penzije u Srbiji su jako niske**

Iako je možda grubo gore iznete tvrdnje nazvati zabludama, važno je sagledati da li su i u kojoj meri izrečene tvrdnje precizne. Jedan od važnih ciljeva penzijskog sistema je svakako smanjenje siromaštva među starima. Takođe naš sistem spada u grupu penzijskih sistema tzv. Bizmarkovog tipa, što znači da je jedan od ciljeva i održanje prihoda nakon penzionisanja na prihvatljivom nivou. Ukoliko penzioneri u Srbiji spadaju među najugroženije grupe i ukoliko su penzije značajno niže od zarada koje su pojedinci ostvarivali tokom radnog veka, to su važni razlozi za reformu, koja bi onda morala da se kreće u pravcu poboljšanja i apsolutnog i relativnog položaja penzionerske populacije.

U Srbiji se još uvek ne živi dobro, veliki deo stanovništva je po sopstvenoj proceni siromašan (tzv. subjektivno siromašno) i značajno siromašniji nego u decenijama koje su prethodile 90-tim godinama prošlog veka. U tom smislu i penzioneri su svakako ugroženi. Podaci Ankete o životnom standardu iz 2007. godine ne podržavaju, međutim, tvrdnju da penzioneri spadaju među najugroženije grupe u Srbiji. Udeo siromašnih u Srbiji 2007. godine iznosio je naime 6,6%, dok je među penzionerima udeo siromašnih 5,3%.<sup>4</sup> Ne može se, dakle, tvrditi da penzioneri nisu siromašni, ali je, prema analizama kojima u Srbiji raspoložemo, ugroženost penzionerske populacije, u smislu apsolutnog siromaštva, ispod proseka.

Nema sumnje da su penzije u Srbiji niske. Prosečna penzija 2008. godine iznosila je između 19 i 19,4 hiljada dinara za penzionere iz osiguranja samostalnih delatnosti i zaposlenih i svega 7,250 za penzionere poljoprivrednike. Pri tom značajan udeo penzionera prima penzije ispod ovog proseka, približno čak 60% u osiguranju zaposlenih i osiguranju samostalnih delatnosti.

Niske su, međutim, i plate, i socijalna pomoć, i dečiji dodaci... I šta uopšte znači podatak o prosečnoj penziji kada znamo da se u taj prosek uključuju primanja invalidskih i porodičnih penzionera, čiji je udeo u Srbiji visok, a primanja po logici osiguranja ispod proseka.

U odnosu na prosečnu platu 2008. godine prosečna penzija je iznosila 59,2%. Penzioneri iz osiguranja zaposlenih koji su međutim radili najmanje pun radni vek ostvarili su u proseku penziju koja je 2008. godine iznosila skoro 80% prosečne plate. Ovakav odnos se ne može smatrati nepovoljnim, a naročito ne nerealnim sa aspekta logike penzijskog sistema. Sistem svakako ne može da bude postavljen na način da u se u proseku, sa punim radnim stažom ostvari penzija koja je viša od prosečne plate. U Srbiji je, nažalost, prema podacima za 2008. godinu svega 18,8% penzionera u osiguranju zaposlenih „zaslužilo“ penziju, odnosno radilo pun radni staž. I to je svakako činjenica nad kojom treba da se zamislimo. Da li bi deo kolača za penzionere bio veći kada bi penzijski sistem bio rigorozniji prema onima koji odlaze u penziju bez punog radnog staža?

Najprecizniji međunarodno uporediv pokazatelj relativnog standarda penzionera je neto stopa zamene, koja označava odnos između prve isplaćene penzije u odnosu na poslednju ostvarenu zaradu, za hipotetičkog radnika koji je radio pun radni staž (40 godina) sa primanjima na nivou prosečne zarade. U Srbiji neto stopa zamene iznosi nešto više od 70% prosečne zarade. U međunarodnom kontekstu, ova stopa je na nivou EU-10 zemalja, a nešto niža nego u EU-15<sup>5</sup>.

*Ne može dakle da se tvrdi da penzioneri u Srbiji spadaju među najugroženije grupe, niti da su penzije jako niske, ako ih poredimo sa platama, a posmatramo u kontekstu logike osiguranja.*

Postoji, međutim, jedna druga činjenica u pogledu životnog standarda penzionera koja je zabrinjavajuća. Na dugi rok posmatrano, neto stope zamene se smanjuju na jako nizak nivo, što je rezultat indeksacije i penzija i valorozacije ranijih zarada samo sa troškovima života. U međunarodnim razmerama ovaj pokazatelj je u poređenju sa drugim zemljama na jako niskom nivou, a sa aspekta socijalne pravednosti možemo se zapitati da li je prihvatljivo da penzioneri ne dele uopšte dobrobit od ekonomskog progressa Srbije u budućnosti?

## **Penzijski sistem u Srbiji nije reformisan jer nije uveden II stub penzijskog sistema**

Iako ova zabluda nije široko rasprostranjena u široj javnosti, prisutna je u delu ekspertske zajednice, pa joj treba posvetiti dužnu pažnju.

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

U zemljama u tranziciji reforme su najčešće bile koncipirane u okviru tzv. tri stuba.<sup>6</sup> Tipične reforme u modelu tri stuba podrazumevaju parametarske izmene

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

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

prvog stuba (tekućeg, državnog PAYG sistema), uvođenje drugog stuba kroz obavezno dodatno osiguranje mlađih osiguranika kod privatnih penzijskih fondova i razvoj dobrovoljnog penzijskog osiguranja, kao trećeg stuba penzijskog sistema. Reforme koje podrazumevaju uključivanje II stuba zapravo znače da se svi obavezni doprinosi za penzijski sistem ne uplaćuju u državni fond, već da se dele i da se jedan njihov deo upućuje u privatne fondove, na individualne račune osiguranika. Tako se stvara deficit u I stubu, koji su mnoge zemlje „pokrile“ na račun usporenog rasta penzija.

Razvijene zemlje po pravilu, međutim, nemaju II stub, već samo prvi i treći, a od zemalja u tranziciji koje su ušle u EU, Slovenija i Češka se takođe nisu odlučile za ovakvu reformu sistema. To, pak, ne znači da sve ove zemlje ne sprovode reforme penzijskih sistema.

Istraživanje koje je nedavno sprovedeno na ovu temu, pokazuje da danas u Srbiji još uvek nema uslova, a ni dovoljno ubedljivih opravdanja za uvođenje II stuba.<sup>7</sup> Nedostatak uslova ogleda se pre svega u nerazvijenom finansijskom tržištu i nedovoljnom administrativnom kapacitetu za njegovu regulaciju. Finansijsko tržište je nedovoljno razvijeno, sa značajnim problemima koji veoma otežavaju normalno funkcionisanje penzijskih i drugih fondova i ugrožavaju vrednost njihove imovine. Problemi postoje kako na strani regulacije, tako i u domenu nedovoljne i neadekvatne ponude hartija od vrednosti za ulaganje. Ovi problemi bi se multiplikovali brzim povećanjem tražnje, koje bi neminovno nastalo uvođenjem obavezne štednje u privatnim penzijskim fondovima.

Uvođenje II stuba prouzrokovalo bi i visoki tranzicioni trošak, sa neizvesnim rezultatima na dugi rok. Implicitni (bruto) tranzicioni trošak za Srbiju iznosio bi između 0,6% i 1,7% BDP-a godišnje i trajao bi više od 40 godina. Ukupno opterećenje penzijskim rashodima, u čitavom periodu bilo bi uvećano za 50% BDP-a.

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

U Srbiji su sprovedne reforme, kako u okviru I stuba - parametarske (produženje starosne granice za penzionisanje, promena načina indeksiranja penzija, proširenje osnovice za plaćanje doprinosa, uvođenje jedne minimalne penzije i sl.), konstrukcione (uvođenje bodovnog sistema), tako i systemske, sa uvođenjem dobrovoljnih penzijskih fondova.

*Zabluda je, znači, da reforme nužno podrazumevaju uvođenje II stuba.* Od toga je uostalom odustala i Svetska banka zalažući se i danas za sistem višestrukih stubova, ali prihvatajući da svaka zemlja ima svoje specifičnosti i početne uslove od kojih će u velikoj meri zavisiti pravi recept za adekvatne promene<sup>8</sup>.

7 Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji, CLDS, Beograd, 2008

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