

АНАЛИЗА ИНДЕКСАЦИЈЕ ОПШТЕГ БОДА И БЕНЕФИЦИРАНОГ РАДНОГ СТАЖА

Центар за либерално-демократске студије,

Децембар 2011

САДРЖАЈ

I ДЕО – АНАЛИЗА ИНДЕКСАЦИЈЕ ОПШТЕГ БОДА..... 3

1. Основни појмови и дилеме	3
2. Компаративна искуства	12
3. Анализа алтернативних сценарија индексација општег бода и пензија у Србији.....	24
4. Закључак/препоруке	30

II ДЕО – БЕНЕФИЦИРАНИ РАДНИ СТАЖ 34

1. Основна питања бенефицираног стажа.....	34
2. Компаративна искуства	42
2.1. Хрватска	42
2.2. Словенија.....	47
2.3. Искуства неколико развијених земаља	51
3. Бенефициране пензије у Србији.....	55
3.1. Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем по општим прописима и „по члану 42.“	57
3.1.1 Историјат развоја бенефицираних пензија	57
3.1.2 Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем по општим прописима	61
3.1.3 Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем „по члану 42.“	66
3.1.4 Број и структура пензионера	69
3.2. Бенефицирање војних пензија	72
3.2.1 Увод.....	72
3.2.2 Основе српског војног пензијског осигурања.....	73
3.2.3 Важећа решења	73
3.2.4 Бенефициран пензијски стаж	75
3.2.5 Оцена	77
3.2.6 Пензионери и финансирање.....	79
3.2.7 Интеграција војног са општим пензијским системом	81
3.3. Интерне стопе приноса	84
4. Препоруке.....	88

I ДЕО – АНАЛИЗА ИНДЕКСАЦИЈЕ ОПШТЕГ БОДА

1. Основни појмови и дилеме

Пре анализе општег бода и ефеката различитих индексација на адекватност и финансијску одрживост пензија у Србији, потребно је подсетити се и појаснити основне појмове везане за ову тему.

Основни циљеви пензијске политике су обезбеђење адекватних и финансијски одрживих пензија. Пензијски систем се сматра *адекватним* уколико обезбеђује приход у старости који је изнад линије сиромаштва (*обезбеђење апсолутног животног стандарда*) али и у складу с оним што је појединац раније зарађивао (*одржање релативног животног стандарда*)¹.

Индикатор који се најчешће корисити као показатељ релативне адекватности пензија је стопа замене². Стопа замене је однос *прихода након пензионисања и прихода пре пензионисања*³. Она се обично рачуна за хипотетичког радника који је радио пун стаж и то на нивоу просечних пирмања. Стопа замене је показатељ адекватности пензија у смислу одржања релативног животног стандарда, и то у првој години након одласка у пензију.

Релативни пензијски ниво је индикатор који показује однос индивидуалне пензијске накнаде у односу на просечну зараду. Он се може користити као индикатор абсоутне адекватности, али и генерално као показатељ релативног положаја пензионера у односу на запослене.

Одржање релативног животног стандарда у старости се обезбеђује путем компоненте пензијског система која обезбеђује повезаност висине пензије са ранијим примањима⁴. У данашње време ова компонента постоји као обавезана у скоро свим земљама ОЕЦД-а, сем на Новом Зеланду и у Ирској. Она је најчешће организована као пензијско осигурање у склопу јавног система заснованог на текућем финансирању, што је случај и у Србији. Само неколико земаља, и то оних са Бевериџ традицијом, ову компоненту је организовало као неки облик обавезног или квази-обавезног система који се финансира по принципу фондирања - Аустралија, Данска и Холандија. Шведска и Швајцарска се једним делом ослањају на фондиране пензије, тзв. струковне пензијске планове⁵.

Када говоримо о државном систему заснованом на текућем финансирању, ова компонента се **може организовати на 3 начина:** као *традиционална унапред дефинисана пензијска накнада*, као *унапред дефинисана накнада која се одређује путем бодовне формуле* или као *пензијска накнада која се одређује путем обрачунски дефинисаног доприноса (NDC)*.

Код традиционалног система унапред дефинисане накнаде висина пензијске накнаде зависи од обрачунске (акруалне) стопе по години стажа; од броја година стажа током којих се

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 За детаље види Станић, К. (2008). Улога пензијског система у одржању нивоа прихода у старости - мерење и међународна поређења. *Квартални монитор економских трендова и политика у Србији*, 75-89.

³ Приход пре пензионисања може бити просечна животна зарада ревалоризована инфлацијом и реалним растом зарада или последња зарада. У случају радника који је цео стаж зарађивао на истом нивоу (на пример увек на нивоу просека), без осцилација током каријере, стопа замене рачуната на оба ова начина је иста.

⁴ На енглеском *earnings-related*

⁵ На енглеском *occupational schemes*

допринос уплаћивао; и од индивидуалних зарада – обрачунски период и начин ревалоризације.

Обрачунска (акруална) стопа је стопа по којој запослени зарађује пензију за сваку годину радног стажа. Када се обрачунска стопа помножи са годинама радног стажа добије се бруто стопа замене⁶.

Обрачунски период је период током којег се узима у обзир висина зарада приликом рачунања пензијског основа. Све до друге половине 90их година 20. века, већина система је обрачун пензија заснивала на зарадама за ограничени део радног века, обично или за период када су зараде највише (најбоље године) или за одређен број последњих година радног стажа. Овакав обрачун пензија - на ограниченом броју најбољих или последњих година - може да буде регресиван, јер су људи чије су зараде у последњим или најбољим годинама у значајној мери веће од њиховог укупног просека за цео радни век, најчешће они са високим зарадама, односно они чија је каријера ишла узлазном путањом.⁷ Из ових разлога, пензијске реформе последњих година подразумевају продужетак броја година које се узимају у обзир приликом обрачуна висине пензијског основа. *Данас већина земаља има реформисани систем, тако да или већ примењују обрачун заснован на просеку за цео радни век, или су, са постепеним повећавањем броја година које се узимају у обзир, на путу ка томе.*

Ревалоризација је процедура путем које се раније зараде усклађују са тренутком одласка у пензију тако да узму у обзир промене у ценама (инфлацију) или у животном стандарду (реални раст зарада)⁸. Политика валоризације добила је на значају када се појавио тренд продуживања обрачунског периода. Када је обрачунски период дефинисан као период од неколико година пре одласка у пензију, валоризација нема толико значаја. Међутим, ако се узима у обзир просечна зарада у току целог радног века, валоризација постаје све важнија.

Свака ревалоризација која не узима у потпуности у обзир раст зараде значи нижу стопу замене у односу на оно што би се очекивало на основу висине акруелне стопе и година стажа. У којој мери ће бити нижа зависи од формуле валоризације тј. у којој мери се раст зараде узима у обзир, ако се уопште узима, и од брзине реалног раста зараде – што је реални раст зараде бржи, то су стопе замене ниже и обрнуто.

Према **бодовном систему**, пензијска накнада се одређује као производ суме годишњих личних бодова и општег бода. Годишњи лични бод рефлектује радну историју појединца – добија се тако што се зарада осигураника за сваку календарску годину стави у однос са просечном годишњом зарадом у држави за исту календарску годину.

Општи бод је еквивалентан производу акруалне стопе из традиционалног система и просечне зараде. Конкретно када је Србија у питању, општи бод од 605 динара у 2010. у односу на бруто зараду од 47.450 динара еквивалентан је акруалној стопи од 1,27%⁹

⁶ Ово само уколико се претхдне зараде у потпуности валоризују, о чему ће још бити говора. Уколико се зараде валоризују само растом цена, онда је стопа замене нижа.

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

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

⁹ Управо варијанта бодовне формуле коју можемо наћи у Литванији и Бугарској нема општи бод већ у формули поред личних коефицијената користи акруалну стопу и просечну зараду у републици уместо општег бода.

Оно што је ревалоризација претходних зарада у традиционалном систему је индексација општег бода у бодовном систему. Међутим, *индексација општег бода која не узима у потпуности у обзир раст зараде значи константан пад стопе замене из године у годину.*

Код метода **обрачунски дефинисаног доприноса (NDC)**, сваки запослени поседује сопствени рачун на коме се бележе његови доприноси којима се приписује нека фиктивна камата¹⁰. По одласку у пензију укупна акумулирана средства се деле ануитетним фактором који представља просечну дужину очекиваног животног века у тренутку пензионисања.

Када упоредимо формуле за традиционални систем унапред дефинисаних пензија, бодовни систем и обрачунски дефинисан допринос, можемо видети да су они у суштини веома слични. Наравно, постоје и одређене разлике.

Главна разлика између NDC и система унапред дефинисане накнаде (традиционалне и бодовне) је у томе што пензија у NDC систему зависи од висине стопе доприноса и евентуалних промена те стопе, као и од очекиваног трајања живота. На пример, уколико би се дефицит текућег система финасирања надокнађивао повећањем стопе доприноса, то би аутоматски довело до повећања расхода за пензије у будућности. Такође, пензијска накнада која се одређује путем обрачунски дефинисаног доприноса (NDC) аутоматски зависи од очекиваног трајања живота у годинама пензионисања (ануитетни фактор). Међутим, тај ефекат се може уградити и у системе са унапред дефинисаном пензијском накнадом путем пенала за рано пензионисање тј. пензионисање пре старосне границе, бонусе за пензионисање након њеног достизања, као и аутоматским померањем старосне границе са померањем очекиваног трајања живота.

Основна разлика између традиционалног система унапред дефинисане накнаде и бодовне формуле је што се код бодовне формуле валоризација претходних зарада врши за све појединце одједном – путем индексације општег бода, док се у традиционалном систему унапред дефинисане накнаде ревалоризација претходних зарада врши за сваког будућег корисника појединачно. У том смислу је **бодовна формула нешто једноставнија за обрачун.**

Поред тога, **бодовни систем је актуарски транспарентнији од традиционалног ДБ.** Када валоризација/индексација не узима у потпуности у обзир реални раст зарада, ефекти на пензијска примања неће бити једнаки у традиционалном и у бодовном систему.

У *Табела I-1* приказан је пример валоризације претходних зарада и индексације општег бода искључиво ценама, у поређењу са ревалоризацијом/индексацијом зарадама.

¹⁰ Ово је само књиговодствена евиденција, тј. није реални новац у власништву запосленог будући да се одмах троши на финансирање постојећих пензија, те одатле долази назив фиктивни (eng. notional). Како је каматна стопа на доприносе такође фиктивна тј. не остварује се принос на финансијском тржишту, отуда и алтернативни назив *нефинансијски систем дефинисаних доприноса (non-financial defined contribution)*.

Табела I-1 Традиционални vs. бодовни систем – стопа замене при различитим валоризацијама

Валоризација/Индексација општег бода	Зарадама	Ценама
Уједначена каријера (на нивоу просека)		
Бодовни систем	71.3	32.9
Традиционални	71.3	49.7
Разлика традиционални/бодовни	..	51%
Узлазна каријера (два пута више од просека у другој половини)		
Бодовни систем	53.5	24.7
Традиционални	53.5	39.7
Разлика традиционални/бодовни	..	61%

Параметри:

Обрачунска стопа/еквивалентан општи бод

1.80%

Обрачунски период

40 година

Напомена: Стопа замене је дефинисана као однос прве пензије и последње плате

ИЗВОР: обрачун аутора

Као хипотетички пример узет је обрачунски период од 40 година и акруална стопа од 1,8% и томе еквивалентан износ општег бода. Када се валоризација или индексација општег бода врши растом зарада, износ пензијске накнаде и самим тим висина стопе замене су исте у оба система. Међутим, разлике настају када валоризација/индексација не узима у потпуности у обзир раст зарада. Тако у случају каријере која је била уједначена и радник је стално зарађивао на нивоу просека, пензија у традиционалном систему је 51% већа него у бодовном. У случају узлазне каријере, на пример радник који је зарађивао првих 20 година на нивоу просека а потом наредних 20 година дупло више од просека, стопа замене тј. пензија би била чак 61% виша у традиционалном систему.

Бодовна формула је, дакле, осетљивија на индексацију општег бода ценама него што је то случај са валоризацијом прошлих зарада у традиционалном систему. **Када се валоризација не врши према реалном расту зараде, традиционални систем мање обезвређује пензију од бодовне формуле, и наклоњенији је онима са узлазном каријером**¹¹.

Још једна разлика је у томе што **ревалоризација која не узима у потпуности у обзир раст зараде проузрокује нижу стопу замене у односу на оно што би се очекивало на основу висине акруелне стопе и година стажа, док индексација општег бода која не узима у потпуности у обзир раст зараде значи константан пад стопе замене из године у годину.**

Индексација пензија подразумева усклађивање тј. подизање износа пензија током периода пензионисања, за разлику од валоризације која обухвата период пре пензионисања.¹² Уколико не би било индексације пензија, временом би се у зависности од висине инфлације, куповна моћ пензионера смањивала. Када се пензије индексирају само ценама, куповна моћ се одржава на непромењеном нивоу, али животни стандард пензионера временом заостаје за животним стандардом запослених. Да би животни стандард пензионера пратио животни стандард запослених потребно је индексирање пензија зарадама.

¹¹ За математичко објашњење зашто то тога долази види Станић, К. (2010). *Пензијски систем у Србији - дизајн, карактеристике и препоруке*. Београд: ЦЛДС и УСАИД, страна 22. и 23.

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

Потребно је нешто рећи и о самим **агрегатима који се могу користити за валоризацију и индексаацију пензија**. За валоризацију претходних зарада (индексаација општег бода) уобичајен агрегат је просечан раст зарада, пре свега имајући у виду настојање да се оствари циљ адекватности накнада, односно везивање пензијских прихода за претходне зараде. Међутим, имајући у виду потребу финансијске стабилности, неке земље (посебно оне са NDC системима) су увеле суму зарада или тзв. фактор стабилности и аутоматско балансирање, као што је случај у Немачкој и Шведској.

Оно што, међутим, може да представља проблем са оваквим агрегатима, посебно сумом зарада када су у питању земље са високом стопом незапослености као што је Србија, је потенцијално повећање запослености. На пример, уколико додје до већег раста запослености у ситуацији када просечна зарада не расте, поставља се питање да ли и зашто би се општи бод и/или пензије индексирале растом суме зарада тачније растом запослености? Слична је ситуација и са растом БДП-а, који такође може да одрази само раст запослености, а да и не дође до раста просечне зараде. Поред тога, раст БДП-а нужно не доводи и до раста доприноса.

Када је Србија у питању, БДП као агрегат носи са собом још проблема. Пре свега, то су статистички подаци. Подаци о БДП-у нису ажурни и званичан податак из Републичког завода за статистику се обично чека више од годину дана, а у међувремену се користе процене. Такође, методологија праћења БДП-а још увек није усавршена, те долази до промена у начину обрачуна БДП-а, што може да искомпликује индексаацију.

Коришћење БДП-а за индексаацију на концепцијском нивоу може имати смисла, посебно у размишљањима о даљој будућности, али само уколико су приходи за финансирање пензија директно везани за нпр. ПДВ или неким други општи порез.

Услед неопходних уштеда у пензијским системима широм света, све више система се опредељује за индексаацију пензија само ценама. С друге стране, да би се стопа замене одржала на одређеном нивоу, неопходно је да се ревалоризација/индексаација општег бода врши растом зарада. Стога су све чешће ситуације **различите валоризације претходних зарада и индексаације пензија**.

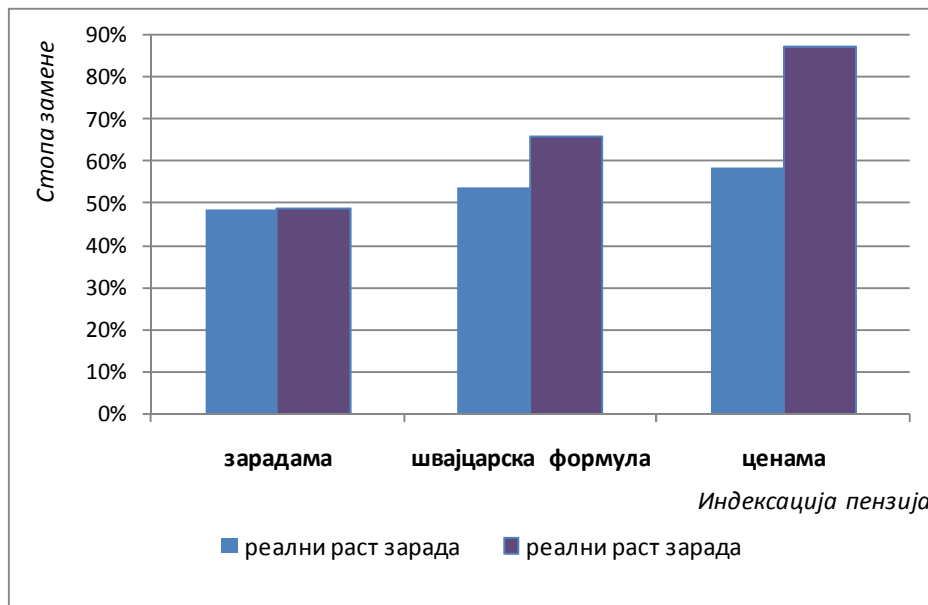
Заправо, у оквиру датог финансијског ограничења, питање индексаације пензија се практично своди на питање да ли желимо ниже стартне пензије и њихов раст у складу са растом животног стандарда, или више стартне пензије са мањим или без реалног раста током година у пензији. „Свака земља себи може да приушти индексаацију зарадама, али то значи нижу пензију у тренутку пензионисања“ него што би она била када би се индексирала само ценама¹³.

Графикон I-1 приказује различите комбинације висине стопе замене при пензионисању и индексаације пензија које исто коштају (за просечну дужину коришћења пензије од 19 година колико отприлике износи у развијеним ОЕЦД земљама¹⁴).

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) График на страни 26 указује на дужину коришћења од 19 година, као и Табеле 8. и 9. у Станић (2010).

Графикон I-1 Различите висине стопа замене и начина индексација пензија за које су трошкови једнаки (коришћење пензије 19 година)



Извор: Калкулација аутора на основу Wхитехоусе (2009) графикон на страни 26

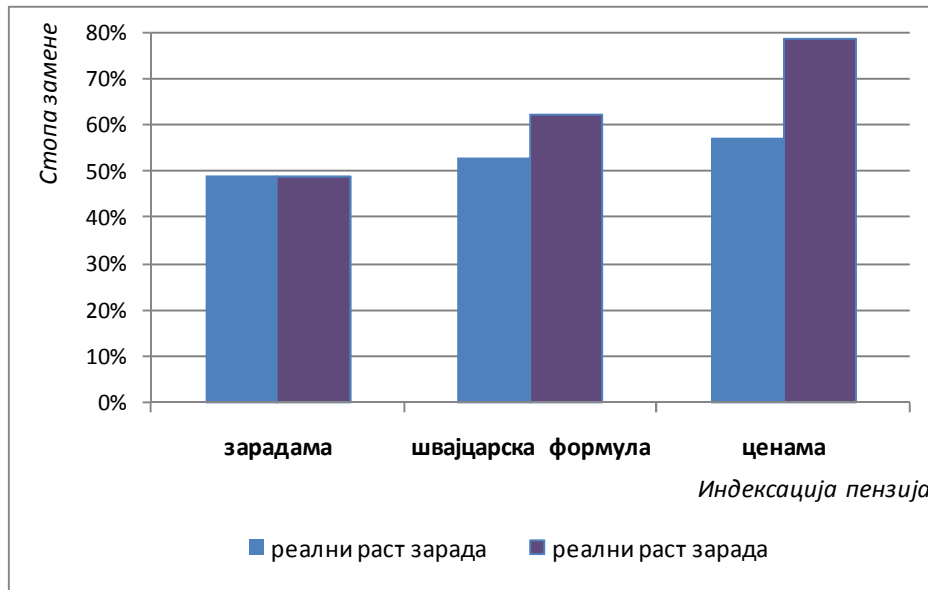
При реалном расту зарада од 2% годишње и просечном коришћењу пензије од 19 година, прва пензија на нивоу од 49% претходне зараде (стопа замене) која се потом индексира зарадама, или прва пензија на нивоу од 58.9% претходне зараде која се потом индексира ценама исто коштају тј. обезбеђују појединцу иста (недисконтована) укупна примања током живота.

За више стопе реалног раста зарада ове комбинације се значајно мењају – на пример, за случај реалног раста зарада од 6% годишње, потребна је далеко виша прва пензија (на нивоу од преко 87.1% последње зараде) која би се потом индексирала само ценама да би обезбедила исти укупан (недисконтовани) животни приход пензионеру као пензија на нивоу 49% последње зарада која би се потом пензија индексирала реалним растом зарадама.

За краће коришћење пензија (16 година, што је процена просека коришћења у земаљама у транзицији¹⁵) потребне су нешто ниже прве пензије које би се индексирале само ценама да би појединац имао исти приход (или пензијски систем исти трошак) у поређењу са индексирањем пензија зарадама (Графикон I-2).

¹⁵ Табеле 8. и 9. у Станић (2010).

Графикон I-2 Различите висине стопа замене и начина индексација пензија за које су трошкови једнаки (коришћење пензије 16 година)



Извор: Калкулација аутора на основу Wхитехоусе (2009) графикон на страни 26

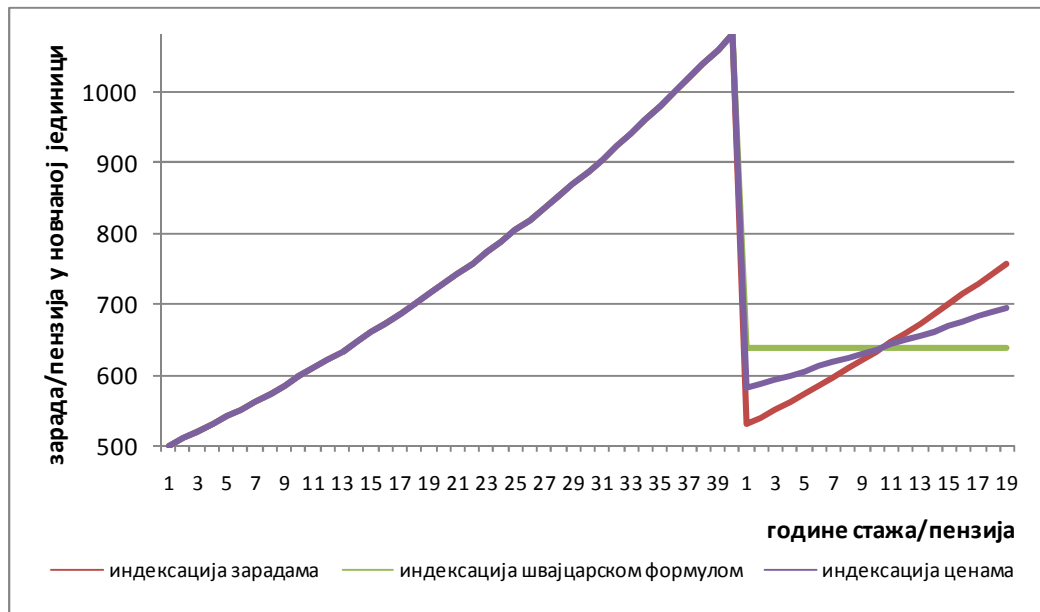
Дакле, са аспекта расхода пензијског система, различите комбинације приказане на *Графиконима I-1 и I-2* су неутралне. Међутим, ако посматрамо са аспекта појединачног животног циклуса и уједначавања потрошње, постоји разлика.

Ако би се уштеде правиле на стопи замене, појединачни пензионери би осетили већи пад прихода у тренутку одласка у пензију, али би се касније његов/њен животни стандард побољшавао у складу са остатком становништва. Када се смањење трошкова обезбеђује само путем индексације пензија са ценама уз вишу почетну пензију, појединац се у том случају суочава са мањим падом прихода у тренутку пензионисања, али животни стандард остаје на истом нивоу током читавог периода пензионисања (

Графикон I-3)¹⁶.

¹⁶ Ovo sve naravno важи за случај постојања реалног раста зарада, што је уобичајен случај, али постоје и ситуације када је инфлација виша од номиналног раста зарада (на пример Србија 90-тих)

Графикон I-3 Животни циклус хипотетичког радника при различитим комбинацијама стопе замене и индексације пензија



ИЗВОР: калкулација аутора на основу Графикона И-1
 НАПОМЕНА: Константан реални раст зарада од 2%

Са аспекта уједначавања потрошње појединца, индексација пензија ценама уз вишу стопу замене делује адекватније. Поред тога, временска преференција новца иде у прилог овој алтернативи.

Такође, одлука о комбинацији стопе замене и начина индексације у многоме зависи од самог начина потрошње у старости. У начелу, млађи пензионери имају више могућности и жеље за потрошњом. У економском жаргону, маргинална корисност од прихода опада са годинама живота. Економска литература показује да потрошња опада са годинама, али није јасно шта је разлог – избор или мањи приходи.¹⁷

С друге стране, трошкови за лечење и дуготрајну негу расту са годинама живота. Да ли ће њихов трошак да сноси појединац или држава наравно зависи од модела државе благостања и нивоа развоја земље.

Дакле, под претпоставком да здравствени и трошкови дуготрајне неге не иду на терет корисника, виша стопа замене у тренутку одласка у пензију без даљег реалног повећања пензије делује као боље решење у односу на већи уницијални пад прихода уз касније реално повећање.

Међутим, различите формуле валоризације и индексације пензија могу створити велике разлике између нових и старих пензионера истог професионалног профила.

На пример, да се у Србији уместо „Швајцарске формуле“ од 2003. године примењивала индексација општег бода са растом зарада, а индексација пензија само са растом цена, пензионер који се пензионисао те године би у року од 5 година (2008. године) имао пензију у износу од само 63% пензије коју би примио нови пензионер са идентичном радном историјом. У апсолутним износима ова разлика била би посебно висока за лица која су током радног века

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

зарађивала значајно изнад просека. На пример, неко ко је током читавог живота зарађивао три пута више од просека и пензионисао се 2003. године, у 2008. години би примао пензију која је 28.631 динара нижа од пензије коју би добио нови пензионер са истом радном историјом, који се пензионисао те године¹⁸.

Што је већи реални раст зарада, ове разлике су веће. У Табела I-2 илустроване су разлике које настају између нових и старих пензионера према 3 различита сценарија реалног раста зарада. Пример је приказан за хипотетичког радника који је цео радни век (40 година стажа) зарађивао на нивоу просека и отишао у пензију 2011. у поређењу са радницима истог профила који одлазе у пензију сваке наредне године. Видимо да у случају високог реалног раста зарада од 6% годишње ове разлике постају изузетно велике - на пример, пензионер који се пензионисао 2011. године за 4 година (у 2015.) примао би само 79% пензије коју добио нови пензионер истог профила. У апсолутном износу разлика износи близу 7.000 динара, а она је наравно далеко већа за профиле пензионера који су зарађивали изнад просека. С друге стране, при ниском реалном расту зарада од 2% годишње ове разлике су значајно мање.

Табела I-2 Пензије у динарима – хипотетички случај (индексација општег бода са зарадама, и индексација пензија са ценама), константе цене из 2011

	2011	2012	2013	2014	2015
Сценарио 1. реални раст зарада 6%					
Нови пензионер	25,760	27,306	28,944	30,681	32,521
Пензионер из 2011	25,760	25,760	25,760	25,760	25,760
пензија старог/новог	100%	94%	89%	84%	79%
Сценарио 2. реални раст зарада 4%					
Нови пензионер	25,760	26,790	27,862	28,976	30,136
Пензионер из 2011	25,760	25,760	25,760	25,760	25,760
пензија старог/новог	100%	96%	92%	89%	85%
Сценарио 3. реални раст зарада 2%					
Нови пензионер	25,760	26,275	26,801	27,337	27,883
Пензионер из 2011	25,760	25,760	25,760	25,760	25,760
пензија старог/новог	100%	98%	96%	94%	92%

НАПОМЕНА: Пензионер са просечним примањима у току радног века (коэффициент 1) и 40 година радног стажа

Када реални раст зарада није изузетно висок, креће се на пример око 1-2% реално годишње, што и јесте чест случај у развијеним земљама, разлике између нових и старих пензионера нису толико велике и самим тим су друштвено прихватљиве. Међутим, у земљама у транзицији, у којима су нивои пензија у старту доста ниски, а потенцијални раст стандарда висок, не би било фер искључити пензионере из користи коју доноси привредни раст. То је разлог због ког транзиционе државе типично узимају у обзир и неки износ раста реалних зарада (а не само инфлацију) приликом индексације пензије, о чему ће бити речи у наредном поглављу.

Станић, К. (2010). *Пензијски систем у Србији - дизајн, карактеристике и препоруке*. Београд: ЦЛДС и УСАИД и Станић, К. (2008). Улога пензијског система у одржању нивоа прихода у старости - мерење и међународна поређења. *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији*, 75-89.

Дакле, када посматрамо са ширег економског и друштвеног аспекта, онда валоризација/индексација општег бода зарадама у комбинацији са индексацијом пензија само ценама може у појединим условима да ствара велике разлике и самим тим проблеме. У таквим ситуацијама алтернатива је прављење уштеда и на валоризацији (тачније стопи замене) и на индексацији.

Треба још само напоменути да избор комбинације стопе замене и индексације пензија не значи исто што и обезбеђење једнакости између старих и нових пензионера. Једнакост валоризације/индексације општег и индексације пензија обезбеђују једнакост између нових и старих пензионера, с тим што се код традиционалне формуле стопа замене и при валоризацији мањој од зарада стопа замене може фиксирати на неком жељеном нивоу, док код бодовне формуле свака индексација општег бода која не узима у обзир у потпуности реални раст зарада константно спушта из године у годину стопу замене.

Комбинација стопе замене (валоризације уз акруелну стопу) и индексације пензије је дакле прилично комплексно и изузетно важно питање, посебно код земаља у транзицији са ниским пензијама и високим реалним растом зарада. При решавању овог проблема треба имати у виду следеће а) процену преференција потрошње током година у пензији; б) апсолутни износ прве пензије; ц) висину реалног раста зарада у земљи и сходно томе социо-економски аспект.

2. Компаративна искуства

При поређењу начина валоризације прошлих зарада неколико ствари треба имати у виду. Прво, **метод валоризације треба посматрати у комбинацији са дужином обрачунског периода** – што је дужи обрачунски период то валоризација која не узима у потпуности у обзир раст зарада више смањује стопу замене у односу на очекивану пензију имајући у виду висину акруелне стопе.

Друго, из претходног одељка смо видели да индексација општег бода и валоризација нису потпуно иста ствар. Код бодовне формуле индексација општег бода само ценама, или било којом формулом која у потпуности не узима у обзир раст зарада, значи значајније смањење пензије у већој мери него што је то случај код традиционалног система. Овај ефекат је још упадљивији код лица чија каријера је ишла узлазном путањом. Дакле, када се валоризација не врши према реалном расту зараде, традиционални систем мање обезвређује пензију и наклоњенији је онима са узлазном каријером¹⁹. Стога **начин индексација општег бода и валоризацију претходних зарада у традиционалном систему нису упоредиви**.

Још прецизније, ревалоризација која не узима у потпуности у обзир раст зараде практично значи нешто нижу акруелну стопу него што она номинално износи, док индексација општег бода испод реалног раста зарада значи константан пад стопе замене из године у годину.

Имајући ово у виду, **адекватно поређење метода валоризације би подразумевало истовремено поређење и обрачунског периода, акруелне стопе, као и врсте система унапред дефинисане накнаде**. Све ово се суштински своди на поређење висине стопе замене, обзиром да сви напред побројани параметри утичу на исту.

¹⁹ За математичко објашњење зашто то тога долази види Станић (2010) страна 22. и 23.

Стога ћемо пре компаративне анализе метода валоризације погледати износе очекиваних стопа замене за развијене ОЕЦД земље као и 10 земаља Централно-источне Европе које су накнадно приступиле ЕУ (Табела I-3). У питању су стопе замене које се могу очекивати за оне који сада улазе на тржиште рада на основу постојећих, било већ усвојених или планираних за усвајање, законских решења.

Очекиване стопе замене (око 2050. године) из обавезног система се за европске земље крећу око 60% претходне бруто зараде, односно 75% нето зараде²⁰.

Табела I-3 Очекиване бруто и нето стопе замене, развијене ОЕЦД земље, ЕУ-10 и Хрватска

	Бруто стопа замене из обавезног (државног) система			Нето стопа замене из обавезног (државног) система		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Аустралија	73.3 (37.8)	47.3 (11.8)	38.6 (3.2)	82.5 (42.6)	58.9 (14.8)	47.0 (3.9)
Канада	61.2	38.9	25.9	70.9	50.4	35.0
Јапан	47.9	34.5	30.0	52.7	39.7	34.9
Нови Зеланд	77.5	38.7	25.8	78.9	41.1	29.0
Норвешка	63.4 (57.7)	53.1 (46)	41.7 (34.2)	72.8 (66.2)	60.3 (52.3)	49.2 (40.4)
Швајцарска	65.2 (52.3)	57.9 (34.5)	40.9 (23.7)	78.6 (63.2)	64.1 (38.2)	46.2 (26.8)
САД	51.7	39.4	35.3	61.0	47.3	44.1
Просек	62.89 (55.2)	44.2 (34.8)	34.0 (25.5)	71.0 (62.2)	51.9 (40.5)	40.7 (30.6)
ЕУ-15						
Аустрија	76.6	76.6	72.3	91.3	89.9	84.6
Белгија	60.1	42.0	32.7	74.9	52.1	42.5
Данска	120.6 (64.7)	79.7 (28.9)	66.1 (17)	131.9 (70.8)	89.8 (32.6)	80.7 (20.8)
Финска	66.4	57.8	57.8	72.0	65.2	64.4
Француска	55.9	49.1	41.3	69.4	60.4	53.1
Немачка	42.0	42.0	42.0	54.8	56.0	55.6
Грчка	95.7	95.7	95.7	113.6	111.2	106.8
Ирска	57.9	29.0	19.3	60.8	31.3	22.5
Италија	64.5	64.5	64.5	72.0	71.7	71.8
Луксембург	97.9	87.4	83.8	103.1	94.0	90.9
Холандија	93 (58.4)	88.1 (29.2)	86.5 (19.5)	104.4 (65.6)	99.8 (33.1)	96.4 (21.7)
Португалија	63.3	53.9	53.1	73.4	69.2	70.5
Шпанија	81.2	81.2	81.2	82.3	84.9	85.4
Шведска	68.3 (45.6)	53.8 (31.1)	68.7 (22.8)	67.0 (44.7)	53.6 (31.0)	72.6 (24.1)
Велика Британија	53.8	31.9	22.6	62.0	37.4	26.8
Просек	73.1 (65.6)	62.2 (53.3)	59.2 (48.4)	82.2 (74.1)	76.6 (67.7)	69.7 (58.7)
ЕУ-10 и Хрватска						
Бугарска	49.7	49.7	49.7	67.1	75.2	74.0
Чешка	80.2	50.2	37.4	93.5	62.2	47.0
Естонија	60.2 (37.7)	48 (25.5)	44 (21.4)	73.4 (46.0)	58.3 (31.0)	51.3 (25.1)
Мађарска	75.8 (44.4)	75.8 (44.4)	75.8 (44.4)	96.3 (56.4)	106.0 (62.1)	103.2 (60.5)
Летонија	63.6	58.2	58.2	89.2	81.8	76.7
Литванија	69.9	53.4	47.8	81.7	71.3	67.2
Пољска	59 (28.7)	59 (28.7)	59 (28.7)	68.1 (33.2)	68.2 (33.2)	68.2 (33.2)
Румунија	72.9 (45)	72.9 (45)	72.9 (45)
Словачка	57.5 (26)	57.5 (26)	57.5 (26)	68.2 (30.8)	74.5 (33.6)	76.7 (34.6)
Словенија	64.3	62.4	62.4	82.5	85.4	86.2
Хрватска	47.3	38.4	35.4	66.7	61.6	59.7
Просек	63.7 (50.6)	56.9 (43.8)	54.5 (41.5)	78.7 (64.5)	74.4 (59.5)	71.0 (56.0)

НАПОМЕНА: За оне који су почели да раде у 2008. години са 20 година старости до стандардне старосне границе

²⁰ У Pension at Glance, као извору који користимо за очекиване стопе замене, у издању из 2011. године стопа замене је рачуната за хипотетичког радника који почео да ради са 20 година све до старосне границе, што значи да су стопе рачунате у просеку за 45 година стажа.

Што се самог метода валоризације тиче, **најчешћа пракса је да се зарада из претходних година валоризује у складу са растом просечне зараде** (Табела 1-4). Од развијених ОЕЦД земаља само Белгија, Француска и Шпанија ревалоризују зараде у складу са инфлацијом, док Португалија само у малој мери узима у обзир реални раст зарада. Међутим, треба напоменути да је у Шпанији обрачунски период само последњих 15 година, а акруална стопа је врло висока (3%) тако да и поред валоризације само ценама стопа замене је на изузенто високом нивоу. Што се тиче Француске, обрачунски период је нешто дужи - последњих 25 година стажа - а акруелна стопа је такође релативно висока (1,75%), па је стопа замене и даље на нивоу просека. Од ове три земље које претходне зараде валоризују са ценама само у Белгији у обрачунски период улази цео радни век, а ни акруелна стопа није довољно висока да то компензује, па је стопа замене релативно ниска – око 50% нето.

Све остале земље са традиционалном формулом користе реални раст зарада као стопу ревалоризације, укључујући и Финску која узима у обзир 80% реалног раста зарада. Земље са NDC системом најчешће користе неку врсту економског агрегата као интерну стопу приноса – на пример раст доприноса, раст БДП-а или, као што је случај у Шведској, раст просечне зараде који се коригује аутоматским механизмом за успостављање равнотеже у систему. Овај механизам је конструисан тако да се у случају да имовина пензијског система падне испод нивоа обавеза и индексација се смањује за тај однос (имовина/обавезе)²¹. Поред тога, у Шведском NDC систему се при обрачуну прве пензије акумулираним средствима унапред приписује стопа приноса од 1,6% која се очекује током година у пензији, а која се касније одбија при индексацији пензија.

Слично као у Шведској, у Немачкој се општи бод индексира *фактором одрживости (стабилизације)*. У питању је индексација растом зарада која се коригује за промену односа између броја осигураника и броја пензионера.

Што се тиче индексације пензија ситуација је прилично шаролика. Када су пензијски системи први пут успостављени, тек неколико земаља је имало формална правила индексације. Међутим, период високе инфлације током 70их година 20. века приморао је многе земље да почну да усклађују пензије и уведу формална правила индексације. Након тога - током 80их - многе земље су прешле на индексацију са зарадама, али су се 90их у циљу смањења трошкова вратиле на индексацију са ценама.²²

Данас скоро половина развијених ОЕЦД земаља индексира пензије искључиво ценама, а остале земље пензије индексирају или реалним растом зарада (са или без корективног фактора стабилности), или комбинацијом раста цена и зарада, док је у неким земљама индексација пензија дискрециона (Графикон 1-4).

Тако на пример, осам развијених земаља - Канада, САД, УК, Јапан, Француска, Шпанија и Италија индексирају пензије само растом цена.²³ При томе је Италија увела редистрибутиван елемент у индексацију пензија, тако што се само ниске пензије индексирају у потпуности

²¹ Имовина се састоји од тзв. бафер фондова (суфицит који постоји од самог оснивања шведској пензијског система) и имовине од доприноса која се процењује путем прилично компликоване формуле која узима у обзир демографска, економска и друга кретања.

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

²³ Француска индексира пензије радника приватног сектора растом цена, док су пензије радника јавног сектора генерално повољније

растом цена, средње са 90% раста цена, а високе пензије (преко 5 просечних) се индексирају са 75% раста цена (Табела I-4)²⁴.

Луксембург и Холандија врше индексаацију реалним растом зарада - Луксембург редовно индексира пензије растом цене, а сваке друге године узима у обзир и раст зарада, док се у Холандији још увек преко 60% пензијских планова редовно индексира реалним растом зарада²⁵.

Швајцарска и Финска пензије индексирају комбинацијом раста реалних зарада и трошкова живота. Швајцарска усклађује пензије подједнако узимајући у обзир и раст реалних зарада и инфлацију, па је оваква формула и добила назив „швајцарска“ формула. Финска узима у обзир само 20% реалног раста зарада, док Норвешка индексира пензије растом зарада, али уз фиксно умањење од 0.75%.

Португалија је увела прилично компликовану формулу за индексаацију пензија која зависи од раста БДП-а, али у себи садржи и редистрибутивни елемент – што је виша пензија нижа је стопа индексаације и што је виши раст БДП-а то ће више бити заступљен у формули. Конкретно, уколико је реални раст БДП-а мањи од 2%, пензије до одређеног нивоа се индексирају само за раст инфлације, а више пензије се индексирају формулом која не обухвата у потпуности раст цена. Ако је раст између 2 и 3% онда се ниже пензије индексирају и са 20% раста БДП, а више пензије само растом цена; итд²⁶.

Шведска и Немачка пензије индексирају зарадама, али уз корективни механизам који обезбеђује финансијску стабилност. Поред тога, Шведска при индексаацији пензија одузима стопу приноса од 1.6% која се унапред приписује при обрачуну прве пензије. У Аустрији и Грчкој усклађивање пензија се врши дискреционо (Табела I-4²⁷).

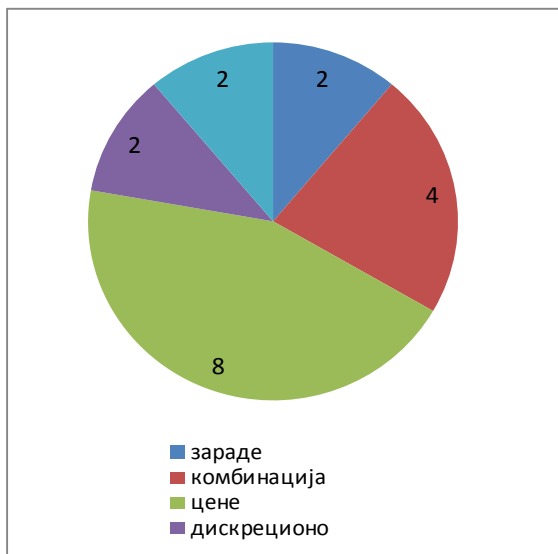
²⁴ Ово је само један мањи редистрибутиван елемент у пензијском систему Италије. У целини, систем је NDC и тиме заснован на актуарским принципима. Генерално, о редистрибутивним елементима не треба да се суди одвојено већ у контексту целине система (пензијска формула, веза између максималних пензија и основица и слично).

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

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 У Грчкој је заправо усклађивање везано за “ политику прихода одређену од стране Владе “ (MISSOC, јул 2011):

Графикон I-4 Начини индексације пензија у развијеним ОЕЦД земљама



Графикон I-5 Различита решења валоризације и индексације пензија у развијеним ОЕЦД земљама



Што се тиче **комбинације метода валоризације и индексације пензије, ситуација је такође прилично разнолика** (Графикон I-5). Неке земље потпуно различито валоризују претходне зараде од индексирања пензија, неке користе комбинације у формулу и на тај начин умањују разлике, док одређен број земаља користи исту формулу за валоризацију и индексацију.

У више од половине развијених ОЕЦД земаља метод валоризације претходних зарада и индексација пензија су различити. Међутим, у само 5 земаља у питању су потпуно различити агрегати. У Канади, УК, САД и Јапану валоризација се врши реалним растом зарада, а индексација пензија растом трошкова живота, док је у Италији интерна стопа приноса у NDC систему реални раст БДП-а насупротив индексације пензија инфлацијом.

У Шведској је начин обрачуна и индексације пензија специфичан. Прва годишња пензија се обрачунава тако што се акумулирани капитал на личном рачуну подели са ануитетним фактором, који је заснован на очекиваном трајању живота у години пензионисања, али умањен за реалну стопу приноса од 1,6% која се за дужину очекиваног трајања живота унапред приписује акумулираним средствима. Ово је еквивалентно увећању стопе приноса при акумулацији. Међутим, пензије у исплати се индексирају растом просечне зараде умањене за ту стопу приноса од 1,6% која је коришћена при обрачуну пензије. Дакле разлика између стопе приноса (еквивалентно валоризацији) и индексације пензија је нешто већа од 1.6%.

У осталим земљама које имају различиту валоризацију од индексације у питању су мање разлике. Тако, на пример, Швајцарска усклађује пензије подједнако узимајући у обзир и раст реалних зарада и инфлацију, док валоризацију врши реалним растом зарада. Финска користи комбинацију реалног раста зарада и инфлације и у формули за валоризацију и у формули за индексацију пензија - за валоризацију више уважава реални раст зарада (80%) а код индексације инфлацију, док раст зарада улази са само 20%. Аустрија и Грчка пензије индексирају дискреционо, док се валоризација врши реалним растом зарада.

У другој половини развијених ОЕЦД земаља методи валоризације и индексацији су или потпуно или скоро исти. Шпанија, Француска и Белгија и валоризују претходне зараде и

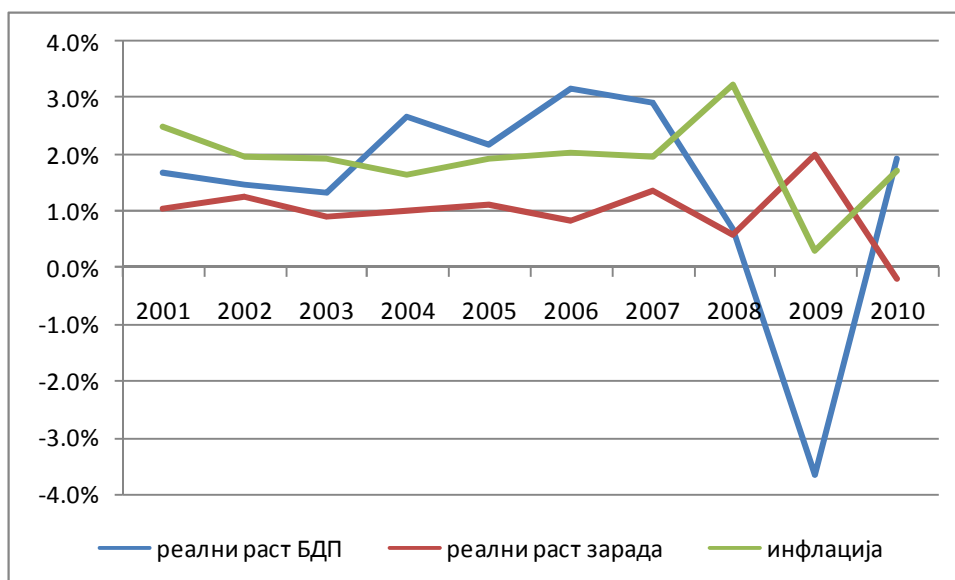
индексирају пензије ислучиво инфлацијом. Португалија прави малу разлику између валоризације и индексације, тако што при валоризацији узима у обзир реални раст зарада само са 25% који максимално може да износи 0,5%. Луксембург и Холандија користе реални раст зарада и за валоризацију и индексацију, док Немачка примењује „фактор стабилности“ и за индексацију општег бода и пензија.

Дакле и поред могућих разлика које могу настати између нових и старих пензионера (о чему је било речи у претходном делу), није неуобичајено да развијене земље ОЕЦД-а примењују потпуно различите агрегате за валоризацију и индексирање - као што је реалан раст зарада вс. инфлација.

Могућа су следећа објашњења. У развијеним земљама ОЕЦД-а стопа реалног раста зарада често није превисока – просечно се креће око 1% реалног раста (

Графикон I-6), те стога и разлике које настају између старих и нових пензионера нису драматично велике и уочљиве су тек на дуги рок. .

Графикон I-6 Реални раст зарада, БДП-а и инфлација у развијеним земљама ОЕЦД-а, непондерисани просек



ИЗВОР: ОЕЦД за зараде и инфлацију; World Bank World Development Indicators, International Financial Statistics of the IMF за БДП

Друго, аргумент за потпуно различиту валоризацију и индексирање приказан је у претходном одељку (

Графикон I-3). Ако би се уштеде правиле одабиром формуле која комбинује зараде и цене, како за валоризацију тако и за индексацију пензија, појединачни пензионери би осетили значајан пад прихода у тренутку одласка у пензију, док би се касније његов/њен животни стандард побољшавао. Када се уштеде праве искључиво на индексацији пензија, појединац се у том случају суочава са мањим падом прихода у тренутку пензионисања, али животни стандард остаје на истом нивоу током читавог периода пензионисања. Са аспекта појединачног животног циклуса и уједначавања потрошње, ово може бити прихватљивија опција.

Управо је ово било образложење и приликом дизајнирања шведског NDC система. У шведском NDC систему годишња пензија се обрачунава тако што се акумулирани капитал на личном рачуну подели са ануитетним фактором. Ануитетни фактор је, по обичају, заснован на очекиваном трајању живота у години пензионисања, али је у Шведској он још и коригован за реалну стопу приноса од 1,6%. На тај начин обрачуната иницијална пензија при пензионисању је виша него што би била да очекивана стопа приноса није урачуната. Потом се пензије индексирају растом просечне зараде умањене за ту стопу приноса од 1,6% која коришћена при обрачуну пензије. На тај начин се практично пензије подижу при обрачуну, а умањују у току пензије. „Разлог за то је обезбеђење релативно високе почетне пензије, уместо високе пензије на крају животног века. Алтернатива би била растућа пензија која стартује са нижег нивоа”²⁸. Ова процедура је конзистентна са претпоставком да људи више цене новац сада него у будућности тј. са позитивном временском преференцијом²⁹.

Гледајући само потрошњу на индивидуалном нивоу, ово се чини бољим решењем, иако оно наравно зависи од многих фактора као што су брзине реалног раста зарада, дужина коришћења пензије, висине стопе замене, временске преференције.³⁰

Међутим, када се животни стандард пензионера упореди са остатком становништва, пензионер је у заостатку. Ово вероватно има негативне импликације у развијеним државама, али не у толикој мери пошто су им **почетне пензије релативно високе, раст стандарда укупне популације спорији, а реалне стопа раста зарада мале**, тако да разлике које настају између пензионера и радника не морају да буду толико велике.

На крају, можемо приметити да су земље које користе потпуно различите агрегате при индексацији и валоризацији углавном земље са Бевериџ традицијом.

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 За конкретне комбинације стопа замене, индексације, реалног раста зарада и дужине коришћења пензије види Графике I-1 и I-2.

Табела I-4 Валоризација претходних зарада и индексација пензија у развијеним ОЕЦД земљама

	Земља	План	Валоризација	Индексација (2011)
	Канада	традиционална DB	зараде	цене
	Јапан	традиционална DB	зараде	цене
	Норвешка	NDC	зараде	зараде - 0.75%
	Швајцарска	традиционална DB	зараде (фиксиран износ)	50% цене- 50% зараде ^{a)}
	САД	традиционална DB	зараде ^{b)}	цене
ЕУ-15	Аустрија	традиционална DB	иде ка зарадама ^{c)}	дискреционо
	Белгија	традиционална DB	цене	цене
	Финска	традиционална DB	80% зараде - 20% цене	20% зараде-80% цене (социјална пензија само ценама)
	Француска	CNAV (основни план за раднике у приват)	сепе	цене (једном годишње)
	Немачка	бодовна формула	зараде (фактор стабилности ^{d)})	зараде (фактор стабилности ^{d)})
	Грчка	традиционална DB	државна доходовна политика ^{e)}	дискреционо
	Италија	NDC	ВDP	цене ^{f)}
	Луксембург	традиционална DB	зараде	цене аутоматски (кад је инфлација > 2.5%) + зараде сваке две године
	Холандија	струковни планови - DB	зараде	зарадама (око 35% планова индексира ценама,)
	Португалија	традиционална DB	25%зараде-75%цене ^{g)}	цене/БДП ^{h)}
	Шпанија	традиционална DB	цене	цене (једном годишње)
	Шведска	NDC	зараде и аутоматски механизам	зараде - 1.6% (социјална пензија са ценама)
	УК	традиционална DB - State second pension ⁱ⁾	зараде	цене

^{a)} сваке две године, ако је инф већа од 4% онда ванредно

^{b)} до 60 година; потом се не валоризују зараде за период од 60 до 62; валоризација са ценама од 62 до 67

^{c)} како се продужује обрачунски период

^{d)} раст зарада коригован променом односа запослених и пензионера

^{e)} раст пензија јавног сектора

^{f)} ниже пензије се индексирају за пун износ инфлације, средње са 90% а високе (преко 5 пута просечна) са 75% раста цена

^{g)} максимално 0.5% изнад инфлације

^{h)} виша индексација за ниже пензије; индексација зависи од висине раста БДП-а

ⁱ⁾ Пензија везана за ранија примања (еарнингс релатед) као допуна на основну пензију. Могућност опт аут-а из државног система у приватни

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

Као и у развијеним земљама ОЕЦД-а, **скоро све земље земљама Централно-Источне европе које су приступиле ЕУ (ЕУ-10) - сем Румуније и до недавно Естоније – валоризују претходне зараде растом животног стандарда тј. реалним растом зарада.**

Естонија је до 2008. године општи бод индексирала швајцарском формулом која уместо зарада узима раст доприноса на зараде, али је услед потребе за побољшањем адекватности пензијских накнада пред саму кризу усвојила измене закона којима се индексација пензија и општег бода повећава са Швајцарске формуле на већи пондер за зараде – 80% и 20% цене.

У Румунији је индексирање вредности општег бода ад хоц. Тачније, оно је везано за инфлацију уз прописани минимум испод кога вредност бода не може да се спусти. Међутим, тај минимум се често мењао, тако да је индексација општег бода у периоду 2006-2009 практично била виша него раст зарада³¹.

Словенија такође има специфичну валоризацију претходних зарада. Наима, валоризација је номинално растом зарада, међутим постоје тзв. коефицијенти валоризације који практично смањују валоризацију на 80% раста зарада и служе да изједначе разлике између нових и старих пензионера³².

Што се тиче индексације пензија, **до финансијске кризе све земље, сем Пољске, су при индексацији пензија у одређеној мери узимале у обзир и реални раст зарада.** Углавном је то била „швајцарска формула“, у Чешкој са нешто мањим пондером за раст зарада од 33%, док су Словенија и Литванија пензије индексирале реалним растом зарада (*Табела 1-5*). Литванија је попут Италије и Португалије, увела одређене редистрибутивне одлике у своје пензијске системе преко прогресивних механизма индексације, којима се вишим стопама индексирају ниже пензије и обрнуто³³. Словенија и код индексације пензија користи корективни фактор који води рачуна о хоризонталној једнакости – једнаке пензије за старе и нове пензионере³⁴. Румунија је пензије индексирала исто као вредност општег бода. Пољска је са 20% узимала у обзир и раст зарада до 2005. године, када је индексација промењена тако да се врши искључиво ценама и то само када инфлација пређе 5%.

Дакле, **разлике између формуле за валоризацију/индексацију општег бода и индексацију пензија су биле мање него у развијеним земљама ОЕЦД-а.** Ово се може образложити управо већим реалним растом зарада у земљама у транзицији (*Графикон 1-7*). Као што смо могли да видимо у претходном одељку, у земљама са високим растом зарада различити методи валоризације и индексације пензија могу да доведу до велике неједнакости између тзв. старих и нових пензионера.

³¹ Holzmann (2009), фуснота 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 Ово посебно чуди имајући у виду да су Италија и Летонија земље које су увеле NDC формулу као најтранспарентнију формулу када је реч о повезаности доприноса и пензија

³⁴ Ibid.

Графикон I-7 Реални раст зарада, БДП-а и инфлација у земљама ЕУ-10, непондерисани просек



Извор: Зараде - OECD за Цеску, Пољску, Мадјарску и Словацку; за Словенију, Бугарску и Балтичке земље израчунато на основу података са сајтова државних статистичких, подаци за Румунију недоступни, OECD за инфлацију, World Bank World Development Indicators, International Financial Statistics of the IMF за БДП

Међутим, **као одговор на финансијску кризу у већини земаља ЕУ-10 дошло је до промена начина индексације пензија, или привремено или за дуже време.**

Мађарска је променила индексацију пензија са „Швајцарске формуле“ на варијанту Швајцарске формуле која зависи од висине раста БДП-а, са важењем од 2010 (Табела I-5). Такође, право на 13-ту пензију је измењено у 2009-тој, а у 2010. години је у потпуности укинута³⁵.

Естонија је, имајући у виду високу инфлацију и раст зарада у 2008. години, требало да индексира пензије у 2009-тој години са 13,8%. Међутим, услед јаке економске кризе одређене промене у формули су биле неминовне, па је у марту 2009. године усвојена одредба по којој држава има право на нижу индексацију од оне прописане формулом у случају пројектованог негативног раста БДП-а, или ако је пројектовани дефицит пензијског система већи од 1% БДП-а. Као резултат те одредбе, пензије су у априлу месецу индексиране само са 5% уместо са 13,8%³⁶.

У Румунији је, као што је већ поменуто, до почетка кризе реалан раст вредности бода и самих пензија био виши од раста зарада, јер је 2008. године усвојен члан по коме вредност општег бода не може да износи мање од 45% бруто зараде. Међутим, та одредба већ у 2010. није могла да се спроведе, те је индексација бода и пензија обустављена до даљњег³⁷. Од јануара 2012. године планирана је индексација „швајцарском формулом“³⁸.

³⁵ OECD (2011), *Pension at Glance* и 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

У Летонији су пензије замрзнуте од 2009. године и усвојене су измене закона по којима ће се од 2011. године пензије уместо два пута, усклађивати једанпут годишње и то искључиво растом цена³⁹.

У Литванији је 2009. године настао велики дефицит у систему, па су пензије смањене у 2010. Смањење пензија је прогресивно, тако што је повећана основна пензија, а допунски део који зависи од висине зараде је смањен⁴⁰. Пензије су смањене у просеку 5% - између 3,3 и 12,4% у зависности од висине пензије⁴¹.

Словенија је и почетком 2009. индексирала пензије по уобичајеној процедури, у складу са постојећем законским решењем, али је одмах након тога предложено замрзавање пензија. Међутим и без ове мере пензије не би даље расле, јер није било раста зарада⁴². Словенија је крајем 2010. године усвојила измене закона по коме ће се индексација пензија у будуће вршити формулом која са 70% узима у обзир раст зарада, а са 30% раст цена⁴³.

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

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.

Табела I-5 Валоризација и индексација пензија у ЕУ-10 и Хрватска

Земља	План	Валоризација	Индексација	
			пре кризе	стање у 2011
Бугарска	Варијанта бодовне формуле	зараде	50% зараде - 50% цене	замрзнуте 2010/2011
Чешка	Традиционална DB	зараде	33% зараде-67% цене (додатно усклађивање ако је инфлација већа од 5%)	
Естонија	Бодовна формула	20 цене-80% доприноси ^{a)}	20 цене-80% доприноси ^{a)}	Од 1.03.2009. - индексација може бити нижа ако је пројектовани БДП раст негативан или дефицит пензијског система виши од 1%
Мађарска	Традиционална DB	зараде	50% зараде - 50% цене	Раст БДП < 3% ценама; раст БДП 3-4% индексација 80% цене-20% зараде; раст БДП 4-5% индексација 60% цене-40% зараде; раст БДП > 5% индексација 50% цене 50% зараде
Летонија	NDC	сума зарада	50% зараде-50% цене ^{b)}	замрзнуте од 2009; од 2011 ценама
Литванија	Варијанта бодовне формуле (додатак на основну пензију) ^{c)}	зараде	зараде	У 2010 пензије снижене (прогресивно између 3.3% - 12.4% -у просеку 5%)
Пољска	NDC	сума зарада		ценама када је инфлација виша од 5% ^{d)}
Румунија	Бодовна формула	ad hoc ^{e)}	као индексација општег бода	замрзнуте 2010/11
Словачка	Бодовна формула	зараде	50% зараде-50% цене	
Словенија	Традиционална DB	зараде ^{f)}	зараде ^{f)}	70% зараде-30% цене
Хрватска	Бодовна формула	50% зараде - 50% цене	50% зараде - 50% цене	

^{a)} до 1.4.2008 Шварјцарском формулом (50-50%)

просека се

^{c)} Пензија се састоји од основне пензије (делимично везане за године стажа) + додатак на стаж + додатак пензија из осигурања

^{d)} до 2005 индексација је била 20% зараде-80% цене

^{e)} У 2006 општи бод није могао да падне испод 30% бруто зараде а максимално је могао да износи 50%;

^{f)} Уз корекцију

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

3. Анализа алтернативних сценарија индексација општег бода и пензија у Србији

У наредном делу анализирамо неколико алтернативних хипотетичких сценарија индексације општег бода и пензија за наредних 10 година. Основни циљ ове пројекције је да се покажу финансијски и социјални ефекти различитих варијанти индексације. Иако и макроекономско окружење утиче на ефекте политике индексације пензија, макроекономске пројекције превазилазе домен овог пројекта те су преузете из Студије „Посткризни модел привредног раста и развоја Србије 2011-2020“.

Пројекције су рађене само за старосне пензије из осигурања запослених, на основу претпоставки детаљно објашњених у Боксу 1. Претпостављена стопа реалног раста БДП-а у периоду 2013-2020. износи просечно годишње мало више од 6% (што је претпоставка пост-кризног модела раста) а зарада мало више од 5%.

БОКС1 – ПРЕТПОСТАВКЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ

Макроекономске претпоставке

Претпоставке о расту БДП-а и цена су за 2011/12 преузете су од Министарства финансија. За период 2013-2020 пројекције су преузете из Пост-кризног модела раста (основни сценарио). За зараде је претпостављено да расту реално један процентни поен спорије од реалног раста БДП-а.

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

Претпоставке модела

БРОЈ ПЕНЗИОНЕРА

Пројекција броја пензионера базира се на пројекцији становништва Републичког завода за статистику⁴⁴. Полази се од стања са краја 2010. године на које се за сваку годину додају нови пензионери и одузимају пензионери који су умрли. С тим у вези направљене су претпоставке о морталитету пензионера и пројекција броја нових пензионера. Пројекције су рађене само за старосне пензије из осигурања запослених.

Морталитет- Морталитет је рачунат на основу података из ПИО фонда (ОС-7). Иако постоји сумња у квалитет података, корелација између морталитета на основу података фонда и морталитета укупног становништва на основу података РЗС је врло висока (око 95%). Како је морталитет пензионера до 80 година, израчунат на основу података ПИО фонда, нижи него што би био случај са укупном популацијом, изабран је овај морталитет у смислу конзервативније пројекције, да број пензионера не би био потцењен. Медјутим, морталитет је константан, дакле није узето у обзир евентуално продужавања очекиваног трајања живота.

Нови пензионери -Услед недостатка историјских података са тржиста рада, полазимо од претпоставке да у наредних 10 година неће бити промена у покривености пензијама генерација које улазе у пензијски систем⁴⁵.

⁴⁴ Пројекције су преузете од Министарства рада и социјалне политике, које су Ненад Ракић и Драгомир Штетин прилагодили потребама пројекција броја пензионера

⁴⁵ Иако се ова претпоставка може основано оспорити, она је задовољавајућа за потребе овог истраживања. У циљу амбициознијег моделирања пројекција броја пензионера у будућности потребно је користити податке са тржиста

За пројекцију нових пензионера коришћена су учешћа нових пензионера у кохортама 53-67, добијених на основу података ПИО фонда (ОС-6) у периоду 2005-2010⁴⁶. При томе су узета у обзир померања минималне старосне границе за пензионисање “по стажу” и за бенефицирани радни стаж. Тако на пример, за кохорте 50-53 предвидјена је мала покривеност новим пензионерима од 0.01 % за мушкарце, обзиром да само за групу 12-18 важи минимална граница 50.

Што се тиче померања минималне границе за пензионисање “по стажу”, претпоставка је да ће оно првенствено имати утицај на пензионисање жена, јер је вероватно мали број мушкараца који се иначе и пензионисао по стажу пре 58 године⁴⁷. Резултат је релативно смањење нових пензионера жена у посматраном периоду.

ИНДЕКСАЦИЈА -Ради једноставности, претпостављено је да се пензије и општи бод индексирају једном годишње. У условима релативно ниске инфлације, коју предвиђа Пост-кризни модел раста, ово поједностављење не доводи до значјане разлике у погледу финансијских ефеката.

Прво, *поредимо ефекте постојећег Закона у односу на хипотетичко увођење „швајцарске формуле“ која у једнаким износима комбинује реални раст зарада и цена од 2013. године (Табела I-6 и Tabela I-7).* Оба сценарија на исти начин индексирају и општи бод и пензије.

Према постојећем законском решењу (Измене и допуне закона ПИО из 2010.) предвиђено је усклађивање два пута годишње (1. априла и 1. октобра) са кретањем потрошачких цена у претходних шест месеци. У случају да бруто домаћи производ у претходној календарској години реално порасте више од 4%, у априлу ће се пензије усклађивати и са процентом који представља разлику између реалне стопе раста бруто домаћег производа и стопе од 4%. Овакво усклађивање предвиђено је од октобра 2012. године, док се у октобру 2011. и априлу 2012. године пензије усклађују у проценту који представља збир процента раста (пада) потрошачких цена у претходних шест месеци и процента који представља половину реалне стопе раста бруто домаћег производа у претходној календарској години - налик „швајцарској формули“, али са БДП-ом уместо зарада⁴⁸.

За потребе пројекција индексирација се врши једном годишње, па се у *Сценариу 1* општи бод и пензије у 2011. и 2012. усклађују растом цена и половином реалног раста БДП-а, а од 2013. се индексира са растом цена и разликом између реалног раста БДП-а и стопе од 4%, што је просечан реални раст у периоду 2013-2020 од око 2%.

рада из претходних деценија, или бар податке пописа који дају информације о односу руралног/урбаног становништва, висину запослености и слично.

⁴⁶ Подаци из ОС-6 и ОС-7 нису потпуно поуздани. Ово се види из једноставне провере - када се укупан број пензионера са краја године коригује трајним обуставама из ОС-7 и новим корисницима из ОС-6. Тако на пример за мушкарце кориснике старосне пензије увек постоји разлика од око 2-3 хиљаде корисника, а у 2008. години та разлика износи чак 8000 корисника. У 2006, 2007 и 2008 разлика је била најочигледнија у старосној групи од 64 године, и износила је око 2 хиљаде корисника. И поред тога, може се сматрати да грешка није значајна и да се учешћа нових пензионера у старосним групама могу сматрати поузданим.

⁴⁷ Претпоставка је да је већина пензионера није почела да ради пре 18-те године.

⁴⁸ Закон о изменама и допунама закона о буџетском систему фиксира овако договорено индексирање бар до 2015. године, а највероватније и након тога - „све док учешће пензија у БДП не достигне 10%“ Службени гласник РС, број 73/10.

Табела I-6 Сценарио 1: Важећи Закон

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Расходи за старосне пензије (%БДП)*</i>										
Нови пензионери	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.32	0.30	0.28	0.26	0.24
Постојећи	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.16	5.04	4.90	4.75	4.60
Укупно	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.48	5.34	5.18	5.01	4.84
<i>Стопа замене (40 година стажа)</i>										
Бруто	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	46.3%	45.0%	44.0%	42.8%	41.7%
Нето	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	64.1%	62.4%	61.0%	59.4%	57.8%
<i>Износи пензија у дин (просечан пензионер)</i>	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,539	35,283	37,329	39,494	41,824
<i>Разлика између нових и старих пензионера</i>	<i>нема разлике</i>									

* из осигурања запослених

Табела I-7 Сценарио 2: 2011/2012 важећи Закон, од 2013. Швајцарска формула и за индексацију општег бода и пензија

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Расходи за старосне пензије (%БДП)*</i>										
Нови пензионери	0.39	0.40	0.39	0.37	0.36	0.33	0.31	0.29	0.27	0.25
Постојећи	5.52	5.52	5.49	5.43	5.37	5.28	5.17	5.04	4.89	4.74
Укупно	5.91	5.92	5.87	5.80	5.73	5.61	5.49	5.33	5.16	4.98
<i>Стопа замене (40 година стажа)</i>										
Бруто	50.3%	50.3%	50.4%	49.4%	48.3%	47.3%	46.2%	45.3%	44.1%	42.9%
Нето	69.9%	69.7%	69.8%	68.5%	67.0%	65.6%	64.1%	62.8%	61.1%	59.5%
<i>Износи пензија у дин (просечан пензионер)</i>	25,760	27,048	28,874	30,707	32,519	34,324	36,246	38,384	40,649	43,068
<i>Разлика између нових и старих пензионера</i>	<i>нема разлике</i>									

* из осигурања запослених

Оба посматрана сценарија – постојећи Закон и „швајцарска формула“ - дају врло сличне ефекте, како са становишта финансијске одрживости (расхода) тако и са становишта адекватности пензија (стопа замене). У оба случаја стопа замене се смањује, али и расходи за пензијеу БДП-у. Према постојећем законском решењу у периоду од 10 година расходи за старосне пензије смањили би се за један проценти поен БДП-а, али би и нето стопа замене пала испод 60%. Швајцарска формула је нешто повољнија за пензионере али уз мало више расходе.

Међутим, треба имати у виду да би при другим маркоекономским претпоставкама ефекти били нешто другачији. Конкретно, уколико би раст БДП-а био 4% просечно годишње, садашњи закон давао исте ефекте у погледу смањења расхода у БДП-у, али би био мало неповољнији у погледу адекватности пензија тј. нето стопе замене. С друге стране, швајцарска формула би била прилично повољнија за пензионере али и „скупља“.

У оба сценарија стопа замене постепено пада. При макро-претпоставкама пост-кризног модела, у 2020-тој години нето стопа замене се у оба случаја спушта испод 60%, што значи да на рок дужи од 10 година оба ова сценарија воде ка пензијском систему који делимично напушта остварење циља одржања прихода у старости.

Уколико доносиоци пензијске политике желе да јавни пензијски систем задржи и циљ одржања прихода у старости, то би у случају бодовне формуле у неком тренутку морало да значи прелазак на индексирање општег бода зарадама.

На пример, уколико сматрамо да нето стопа замене не би требало да се спусти испод 65%, то значи да од 2016 године општи бод треба индексирати растом зарада. Како са аспекта финансијске одрживости система није могуће да се на исти начин индексирају и пензије, уштеде би могле да се постигну индексацијом накнада само растом цена.

Стога анализирамо сценарио по коме се **од 2016. године иде на потпуно раздвајање индексације општег бода зарадама а пензија само растом цена**, налик на праксу неких од развијених ОЕЦД земаља (Табела I-8).

Према овом сценарију, расходи за старосне пензије били би чак нешто нижи у односу на постојеће законско решење (за око 0,4 процентна поена БДП-а у 2020-тој) док би се нето стопа замене задржала на нивоу од 66%, што показује да је најефикаснији начин прављења уштеда заправо на индексацији пензија.

Табела I-8 Сценарио 3: Важећи Закон од 2011-2015, од 2016. реални раст зарада за индексацију општег бода а раст цена за индексацију пензија

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Расходи за старосне пензије (%БДП)*</i>										
Нови пензионери	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Постојећи	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.06	4.85	4.62	4.40	4.19
Укупно	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.39	5.17	4.92	4.69	4.47
<i>Стопа замене (40 година стажа)</i>										
Бруто	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Нето	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Релативни пензијски ниво (нето)</i>										
Нови пензионери	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Пензионер из 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	59.9%	57.0%	54.0%	51.1%	48.3%
<i>Износи пензија у дин (просечан пензионер)</i>										
Нови пензионер	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Пензионер који се пензионисао у 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	32,869	33,855	34,870	35,916	36,994
<i>Износи пензија у дин (3 просека)</i>										
Нови пензионер	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Пензионер који се пензионисао у 2011	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	98,606	101,564	104,611	107,749	110,982
<i>Разлика између нових и старих пензионера</i>										
За просечног (у дин)						1,627	3,470	5,739	8,267	11,121
За 3 просека (у дин)			нема разлике			4,882	10,410	17,217	24,800	33,364
Пензија постојећег у односу на новог						95.3%	90.7%	85.9%	81.3%	76.9%

* из осигурања запослених

Међутим, **при претпостављеном реалном расту зарада од 5% годишње, оваква комбинација индексирања општег бода и пензија би направила јако велике разлике између старих и нових пензионера**. Након само пет година од раздвајања индексирања, разлика у пензији између новог и постојећег просечног пензионера износила би око 11 хијада динара а за оне који су 3 пута изнад просека преко 33 хиљаде динара⁴⁹. Ову разлику илуструје и индикатор *нето релативни пензијски ниво (хипотетичка пензија у односу на просечну зараду)*⁵⁰ који би за новог пензионера у 2020. износио око 63% док би за постојећег, који се пензионисао у 2011., износио само 48% у 2020. Дакле, према овом сценарију у ствари само нови пензионери “учествују” у ефектима раста привреде.

⁴⁹ Под просечним пензионером сматрамо пензионера који је читав радни век зарађивао на нивоу просека а 3 пута изнад просека је пензионер који је током радног века увек зарађивао 3 пута више од просечне зараде

⁵⁰ За просечног пензионера стопа замене и релативни пензијски ниво су исти, тачније приближно исти јер се за стопу замене користи зарада у претходном периоду, док релативни пензијски ниво пореди пензију у односу на просечну зараду тог периода.

Проблем великих разлика између постојећих и нових пензионера се делимично може умањити на два начина. Први начин је раздвајање индексације општег бода и пензија, али са мањом разликом у формулама. Конкретно, то би значило да индексација пензија бар у малој мери узме у обзир и реални раст зарада. С тим у вези посматрамо сценарио сличан претходном - **од 2016. године иде се на раздвајање индексације општег бода и пензија али тако што се општи бод индексира реалним растом зарада а пензије 75% растом цена и 25% реалним растом зарада (Табела I-9).**

Табела I-9 Сценарио 4: Важећи Закон од 2011-2015, од 2016. реални раст зарада за индексацију општег бода, а 75% раст цена-25%реални раст зарада за индексацију пензија

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Расходи за старосне пензије (%БДП)*</i>										
Нови пензионери	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Постојећи	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.12	4.96	4.79	4.61	4.45
Укупно	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.45	5.29	5.09	4.91	4.72
<i>Стопа замене (40 година стажа)</i>										
Бруто	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Нето	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Релативни пензијски ниво (нето)</i>										
Нови пензионери	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Пензионер из 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	60.6%	58.5%	56.1%	53.9%	51.7%
<i>Износи пензија у дин (просечан пензионер)</i>										
Нови пензионер	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Пензионер који се пензионисао у 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,275	34,706	36,251	37,864	39,558
<i>Износи пензија у дин (3 просека)</i>										
Нови пензионер	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Пензионер који се пензионисао у 2011	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	99,826	104,119	108,752	113,592	118,675
<i>Разлика између нових и старих пензионеј</i>										
За просечног (у дин)						1,221	2,618	4,359	6,319	8,557
За 3 просека (у дин)			нема разлике			3,662	7,855	13,076	18,957	25,671
Пензија постојећег у односу на новог						96.5%	93.0%	89.3%	85.7%	82.2%

* из осигурања запослених

Међутим, при претпостављеном реалном расту зарада од око 5% годишње, ни оваква формула за индексирање пензија није довољно ефикасна када је у питању умањење разлике између постојећих и нових пензионера. Из *Табеле I-9* видимо да разлике остају прилично велике – након пет година потпуно различитог индексирања, разлика у пензији између новог и постојећег просечног пензионера износила би око 8,5 хиљада динара а за оне који су 3 пута изнад просека више од 25 хиљада динара. Што се тиче ефекта на расходе, индексација пензија која у овако малој мери (25%) узима у обзир реални раст зарада би мало повећала расходе за старосне пензије, на пример у 2020. години за 0,25 процентна поена БДП-а у односу на сценарио 3.

Уколико би се пак ишло на *индексацију општег бода зарадама а пензија „швајцарском формулом“*, разлике између старих и нових пензионера су већ прихватљиве, али је наравно *расход за пензије већи (Табела I-10).*

Табела I-10 Сценарио 5: Важећи Закон од 2011-2015, од 2016. реални раст зарада за индексацију општег бода, "швајцарска формула" за индексацију пензија

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Расходи за старосне пензије (%БДП)*</i>										
Нови пензионери	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Постојећи	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.19	5.08	4.97	4.84	4.71
Укупно	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.51	5.41	5.27	5.13	4.99
<i>Стопа замене (40 година стажа)</i>										
Бруто	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Нето	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Релативни пензијски ниво (нето)</i>										
Нови пензионери	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Пензионер из 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	61.4%	59.9%	58.3%	56.8%	55.2%
<i>Износи пензија у дин (просечан пензионер)</i>										
Нови пензионер	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Пензионер који се пензионисао у 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,682	35,569	37,667	39,889	42,263
<i>Износи пензија у дин (3 просека)</i>										
Нови пензионер	77,280	81,144	86,621	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Пензионер који се пензионисао у 2011	77,280	81,144	86,621	91,559	96,411	101,762	107,461	113,801	120,515	127,686
<i>Разлика између нових и старих пензио</i>										
За просечног (у дин)						814	1,756	2,942	4,294	5,852
За 3 просека (у дин)			нема разлике			1,726	4,514	8,027	12,034	16,660
Пензија постојећег у односу на новог										

* из осигурања запослених

Други начин је да се за индексирање пензија уведе „клаузула“ која је слична решењу у постојећем Закону, по којој се за случај да зараде реално расту више од, на пример 2,5%, узима се у обзир и раст зарада. Анализирамо сценарио 6 по коме се пензије индексирају инфлацијом, али у случају реалног раста зарада од више од 2,5%, пензије се индексирају и разликом између реалног раста зарада и стопе од 2,5% (Табела I-11 и Табела I-9). Обзиром да смо претпоставили реални раст зарада од нешто више од 5%, то значи да се пензије индексирају за мало више од 2,5% реално.

Табела I-11 Сценарио 6: Важећи Закон од 2011-2015, од 2016. реални раст зарада за индексацију општег бода, а раст цена за индексацију пензија уз клаузулу*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Расходи за старосне пензије (%БДП)*</i>										
Нови пензионери	0.39	0.40	0.38	0.37	0.35	0.33	0.32	0.30	0.29	0.28
Постојећи	5.52	5.52	5.45	5.36	5.27	5.19	5.09	4.99	4.88	4.77
Укупно	5.91	5.92	5.83	5.73	5.62	5.52	5.41	5.30	5.17	5.05
<i>Стопа замене (40 година стажа)</i>										
Бруто	50.3%	50.3%	50.0%	48.7%	47.4%	47.6%	47.6%	47.9%	47.9%	47.9%
Нето	69.9%	69.7%	69.3%	67.6%	65.8%	66.0%	66.0%	66.4%	66.4%	66.5%
<i>Релативни пензијски ниво (нето)</i>										
Нови пензионери	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%	62.9%
Пензионер из 2011	68.7%	68.4%	66.5%	64.7%	62.9%	61.4%	60.0%	58.6%	57.3%	55.9%
<i>Износи пензија у дин (просечан пензионер)</i>										
Нови пензионер	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	34,496	37,325	40,609	44,183	48,115
Пензионер који се пензионисао у 2011	25,760	27,048	28,671	30,305	31,911	33,698	35,619	37,863	40,249	42,824
<i>Износи пензија у дин (3 просека)</i>										
Нови пензионер	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	103,488	111,974	121,828	132,549	144,346
Пензионер који се пензионисао у 2011	77,280	81,144	86,013	90,915	95,734	101,095	106,857	113,589	120,746	128,473
<i>Разлика између нових и старих пензионер</i>										
За просечног (у дин)						798	1,706	2,746	3,934	5,291
За 3 просека (у дин)			нема разлике			2,393	5,117	8,239	11,803	15,873
Пензија постојећег у односу на новог						97.7%	95.4%	93.2%	91.1%	89.0%

* из осигурања запослених

* клаузула да у случају реалног раста зарада од преко 2,5% пензије се индексирају за раст потрошачких цена и процентни поен реалног раста зарада изнад 2,5%

Дакле, при високом реалном расту зарада, као што је случај у нашој пројекцији, постојање овакве клаузуле практично значи реални раст пензија од око 2,5%, што прилично повећава расходе за пензије у односу на *сценарио 3* (скоро 0,6% БДП-а виши расходи у 2020.), али и значајно смањује разлике међу пензионерима. После пет година различитог индексирања општег бода и пензија, разлика између просечног новог и старог пензионера износи мало више од 5 хиљада динара из 2020., што се већ може сматрати прихватљивим. Разлика за оне који су 3 пута изнад просека је близу 16 хиљада динара у 2020.

С друге стране, иако су расходи виши него у односу на сценарио 3, према коме се пензија индексирају само са инфлацијом, они се ипак током времена смањују, па је тако расход за старосне пензије (из осигурања запослених) у 2020. скоро цео проценти поен БДП-а нижи у односу на 2011.

При датим маркоекономским претпоставкама сценарија 5 и 6 дају врло сличне резултате. У случају споријег реалног раста БДП-а и зарада, разлике су значајније – индексација „швајцарском формулом“ још ефикасније умањује разлике, али и повећава расходе. Другачије речено, при стопи раста БДП-а од 6% избор између сценарија 5 и 6 је врло сличан и не прави значајну разлику, ни са аспекта постојећих пензионера, а ни расхода пензијског система. Међутим, при нижим реалним стопама раста индексирање „швајцарском формулом“ је повољније за пензионере, и наравно скупље.

4. Закључак/препоруке

Одлука о индексацији општег бода и пензија је комплексно и осетљиво питање, јер се на њој преламају два контрадикторна циља пензијског система – адекватне и финансијски одрживе пензије, уз потенцијално настајање разлика између постојећих и нових пензионера.

Један од начина превазилажења овог проблема је обезбеђење „адекватних“ накнада при одласку у пензију, уз касније уштеде на индексацији. Уколико постоји финансијско ограничење, тачније уколико се води рачуна о расходима пензијског система, питање индексације општег бода и пензија се практично своди на дилему између нижих стартних пензија уз бржи раст током година у пензији; или виших стартних пензија (чиме би обезбедили адекватније пензије за нове пензионере) уз спорији раст (или без раста). Колико су то више стартне позиције које компензују исључивање пензионера из раста привреде и друштвеног стандарда зависи од брзине тог раста и дужине коришћења пензија.

Ако посматрамо са аспекта појединачног животног циклуса и уједначавања потрошње, као и временске преференције, а под претпоставком да здравствени и трошкови туђе неге и помоћи не иду на терет корисника, виша стопа замене тј. адекватна пензијска накнада у тренутку одласка у пензију, без даљег реалног повећања, делује као боље решење него већи иницијални пад прихода уз реални раст током коришћења пензије.

У бодовном систему то се обезбеђује различитом индексацијом општег бода и пензија. Међутим, различито индексирање може створити велике разлике између нових и старих пензионера истог професионалног профила и радне историје, посебно у транзиционој земљи као што је Србија где се могу очекивати високе реалне стопе зарада.

Дакле, оно што компликује избор индексације је супротност практично три циља – адекватне пензије поскупљују систем, уштеде на индексацији пензија значајно доприносе финансијској одрживости, али нарушавају хоризонталну једнакост старих и нових пензионера, док уједначавање те неједнакости води или ка нарушавању адекватности система и/или финансијске одрживости.

Поред тога, при вођењу политике индексације није могуће копирање међународних искустава, јер одлука о индексацији зависи од самог пензијског система и његовог дизајна, макроекономске стабилности и фази транзиције и других специфичности земље.

При том, међународна поређења нису увек адекватна те могу да наведу на погрешне закључке. На пример, иако знамо да је у традиционалном систему унапред дефинисаних накнада валоризација претходних зарада еквивалент индексацији општег бода, поређење начина индексације општег бода са начином валоризације зарада нема превише смисла. Бодовна формула је осетљивија на индексацију општег бода ценама него што је то случај са валоризацијом прошлих зарада у традиционалном систему, те у случају када се индексација општег бода не врши према реалном расту зараде више обезвређује пензију него што био то био случај код традиционалне формуле. Такође, индексација општег бода која не узима у потпуности у обзир раст зараде значи константан пад стопе замене из године у годину, док код традиционалне формуле то само значи стопу замене нижу у односу на оно што би се очекивало на основу висине акруелне стопе и година стажа.

Дакле компаративно поређење индексације општег бода могуће је само уз истовремено поређење самог система обрачуна пензија (бодовни, традиционални или NDC), обрачуноског периода и акруелне стопе. Ово се суштински своди на поређење висине стопе замене, која нам говори да се очекиване стопе замене (у периоду око 2050. године а на основу постојећих и планираних законских решења) из обавезног система за европске земље крећу око 60% претходне бруто зараде, односно 75% нето зараде.

Што се међународних искустава индексације пензија тиче, ситуација је прилично шаролика. Скоро половина развијених ОЕЦД земаља индексира пензије искључиво ценама, а остале земље пензије индексирају или реалним растом зарада (са или без корективног фактора стабилности), или комбинацијом раста цена и зарада, док је у неким земљама индексација пензија дискрециона (Аустрија и Грчка).

Што се тиче комбинације метода валоризације и индексације пензије, ситуација је такође разнолика. У више од половине развијених ОЕЦД земаља метод валоризације претходних зарада и индексација пензија су различити. Међутим, у само 5 земаља у питању су потпуно различити агрегати. У другој половини развијених ОЕЦД земаља методи валоризације и индексацији су или потпуно или скоро исти.

Међутим при поређењу разлика у валоризацији и индексацији врло је важно имати у виду контекст земље коју посматрамо. На пример, у развијеним земљама ОЕЦД-а стопа реалног раста зарада често није превисока – просечно се креће око 1% реалног раста, што значи да разлике које настају између нових и старих пензионера нису значајне. С друге стране, није случајно што су све транзиционе земље (сем Пољске), у којима су реалне стопе раста зарада више него у развијеним ОЕЦД земљама, до финансијске кризе при индексацији пензија бар у одређеној мери узимале у обзир и реални раст зарада

Анализа неколико алтернативних сценарија индексације општег бода и пензија за Србију потврђује горе наведене проблеме. Уколико би се задржало постојеће законско решење, расходи за старосне пензије би се у периоду од 10 година смањили (један проценти поен БДП-а нижи расходи у 2020.), али би и нето стопа замене пала са садашњих 70 на испод 60%, са даљом тенденцијом пада. Постојеће законско решење испуњава циљ финансијске одрживости, али ће се у неком тренутку питање адекватности свакако довести у питање.

Циј пензијске политике (индикатор у 2020. години)	Сценарио 1 – постојеће законско решење Индексација и ОБ и пензија растом цена осигн ако БДП реално расте преко 4%	Сценарио 3 – раздвајање индексације ОБ/пензија Од 2016. индексација општег бода зарадама, пензија ценама	Сценарио 6– раздвајање индексације ОБ/пензија уз „клаузулу“ Од 2016. индексација ОБ зарадама, а пензија ценама осим ако зарада реално расте преко 2,%% („клаузула“)
Финансијска одрживост (расходи за старосне пензије у БДП)	ДА (4,84%)	ДА (4,47%)	ПРИХВАТЉИВО (5,05%)
Адекватност (нето стопа замене)	НЕ, ПОСЕБНО ЗБОГ ДУГОРОЧНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ (57,8% и даљи пад)	ДА (66,5%)	ДА (66,5%)
Хоризонтална једнакост (разлика између старог и новог „просечног“ пензионера)	ДА (нема разлике)	НЕ (11,121 динара из 2020)	ПРИХВАТЉИВО (5,291 динара из 2020)

Сценарио према коме се индексација општег бода и пензија раздваја тако се општи бод од 2016. године индексира реалним растом зарада а пензије само ценама, значајно смањује расходе за пензије – у 2020. години око 1,5 процентих поена БДП-а нижи расходи за старосне пензије у односу на 2011, док пензије остају на адекватном нивоу – стопа замене око 65%. На први поглед овакво индексирање решава проблем два супротстављена циља пензијске политике. Међутим, у случају високог реалног раста зарада, настају велике разлике између нових и постојећих пензионера и И самим тим између животног стандард старих и нових пензионера, само нови учествују у привредном расту

Компромисно решење које балансира између сва три циља – адекватне и финансијски одрживе пензије уз прихватљиву хоризонталну неједнакост (разлике између нових и старих пензионера), при различитом индексирању општег бода и пензија подразумева постојање клаузуле која „штити“ старе пензионере од превеликог заостајања за животним стандардом запослених. Овакав сценарио, при реалном расту зарада од 5% узима у обзир реални раст од преко 2,5% при индексирању, те доводи до нешто мањих уштеда – расходи за старосне пензије су у 2020. нижи у односу на 2011 за 0,85 проценитих поена БДП-а у поређењу са 1,5 процентих поена БДП-а у сценарију без „клаузуле“. Он, међутим, одржава пензије на адекватном нивоу са стопом замене од око 65%, а води рачуна и о хоризонталној једнакости између нових и старих пензионера. Друга алтернатива је на пример индексирање општег бода зарадама, а пензија „швајцарском формулом“, с тим што је овакво решење при нижим стопама раста скупље.

Дакле, уколико креатори пензијске политике желе да јавни пензијски систем задржи и циљ одржања прихода у старости (одржање релативног животног стандарда), то значи да би се у неком тренутку морало прећи на индексирање општег бода зарадама. С друге стране, имајући у виду финансијску одрживост система, пензије се свакако неће индексирати на исти начин. Стога раздвајање индексације општег бода и индексације пензија, као начин да се балансирају адекватност и финансијка одрживост пензија има пуно смисла. Ово посебно уколико томе додамо аспект појединачног животног циклуса и уједначавања потрошње и временске преференције. Међутим, постојање јако великих разлика између постојећих и нових пензионера није прихватљиво.

Стога је непоходно да доносиоци пензијске политике, уколико су вођени балансирањем између два основна циља пензијске политике одлуче за раздвајање индексације општег бода и пензија, имају у виду и трећи циљ, а то је што је могућа већа хоризонтална једнакост између нових и старих пензионера. С тим у вези, добро решење је увођење „клаузуле“ која штити пензионере од превеликог заостајања за запосленима и новим пензионерима.

Врло је важно је да се при избору начина индексирања општег бода и пензија води рачуна о сва три циља, с тим што ће конкретна одлука свакако зависити од пондера који доносиоци пензијске политике дају сваком од њих.

II ДЕО – БЕНЕФИЦИРАНИ РАДНИ СТАЖ

У првом одељку овог дела студије анализираћемо општа питања бенефицирања радног стажа на начелном нивоу у систему обавезног пензијског осигурања, неvezано за Србију; у другом искуства других земаља са бенефицирањем пензија из обавезног осигурања која могу бити корисна за реформе у Србији; у трећем приказ и анализу постојеће регулативе бенефицирања у Србији и у четвртом препоруке за унапређење овог система.

1. Основна питања бенефицираног стажа

Разлози у корист бенефицирања

Уобичајено оправдање бенефицирања пензијског стажа јесте следеће.⁵¹ то је компензација за тешке, неповољне услове рада, који чине вероватнијим погоршање здравља радника и скраћење његовог живота (на пример, рудари у јамском копу). Друго оправдање је да, и поред доброг здравља, неке послове није могуће једнако добро радити у старијим годинама живота, али пре нормалне старости за пензионисање (на пример, балерине). Стога је, каже ова струја размишљања, потребно радницима на овим и сличним радним местима, односно пословима обезбедити раније пензионисање по бенефицираним, значи повољнијим условима.

И заиста, један могући одговор на поменуте ризике јесте раније пензионисање, јер се тиме умањују ризици од ризичних послова и решава проблем немогућности постизања једнако добрих резултата у педесетим или шездесетим годинама живота. Уколико је опасно и тешко занимање стварно узрок скраћења животног века, постоји и посебан аргумент: због краћег очекиваног трајања живота запослени на ризичним пословима ће краће примати пензију него остали иако су дали једнак допринос пензијском осигурању као и остали, а кроз уплате пензијског доприноса, што није праведно.

Наизглед уверљиви, ови аргументи нису тако снажни како изгледају. Први је проблем што уопште није јасно која су то ризична занимања која би требало бенефицирати, па да одређивање њиховог списка буде једноставно и свима разумљиво. Не постоји чак ни оперативна дефиниција ризичног и тешког посла. О проблемима са оправдањем операционализацијом бенефицирања сведоче изузетно велике разлике међу земљама, које потичу из различите историје и узрока бенефицирања. Привилегије су често давале ад хоц, без темељних анализа. Штавише, у многим земљама су политички разлози (повећање рејтинга владе, односно придобијање радника одређених занимања) условили доношење програма бенефицирања пензија и укључење појединих категорија запослених, тако да су се оправдања сводила на политичке паролe. Такође, ширење бенефицираног стажа било је понегде узроковано, између осталог, и тежњом да се смањи дугорочна незапосленост. Или, није била ретка пракса у социјалистичким земљама да се великодушно бенефицира одређено занимање као компензација за неуспех да се запосленима у њему обезбеди одговарајућа плата. Једноставно, ни на светском плану не постоји нека теорија која би уверљиво оправдала бенефицирање и понудила релативно развијене оперативне механизме за подршку поменутим

⁵¹ Основни аргументи и противаргументи могу се наћи у А. Zaidi, E. R. Whitehouse: *Should Pension Systems Recognise "Hazardous and Arduous Work"?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 91, OECD, 2009

групама запослених, већ се остало на рудиментираним аргументима који су напред наведени и на пракси која је веома шаролика.

Слично томе, постоје озбиљни проблеми са бенефицирањем из другог наведеног разлога – да се поједина занимања не могу вршити у старијим годинама живота. Прво, ни овде не постоји иоле поуздан критеријум о томе када тачно неко престаје да буде способан да успешно обавља свој посао, тим пре што губитак способности обично није нагла појава, већ постепена. Друго, за неке послове радно и животно искуство које се стиче са годинама може бити добра компензација за смањене физичке способности. И треће, и најважније, чак и уколико се реше претходно поменути проблеми и чак уколико појединац није више способан да успешно обавља своје занимање, уопште није нужно да се рано пензионише већ може да почне да ради неки други посао. Јер, његова општа радна способност је потпуно сачувана, тако да после окончања каријере у свом првом занимању може почети да ради у неком другом. На пример, балерина по окончању балетске каријере у тридесетим годинама живота може остати у балету на педагошким, организационим или менаџерским пословима или може потпуно променити браншу и запослити се на неком другом послу.

Алтернативни начини

Међутим, ранији одлазак у пензију кроз бенефицирање пензијског стажа није и једини начин који друштву стоји на располагању у суочавању са проблемима опасних радних места и ефеката старења у појединим занимањима. Постоје алтернативни путеви који могу да у целини или бар делимично реше питање поменутих ризика, а можда на праведнији, ефикаснији или за државу јефтинији начин.

Алтернативни начини су доста бројни:

- (1) кроз високу зараду током радног века,
- (2) кроз ефикасну заштиту на раду у оквиру радног места,
- (3) кроз краће радно време и дужа одсуства,
- (4) кроз друге социјалне програме (инвалидска пензија, дуготрајно боловање итд).

Ад 1. У тржишној, компетитивној економији зараде у принципу одражавају све тешкоће појединих радних места, односно послова. Уколико је радно место опасно, а посао тежак радници неће бити спремни да раде за ниску надницу која би била једнака на сличним, али мање ризичним и лакшим пословима. То ће смањити понуду рада и подићи наднице на виши ниво. Другим речима, тржишне силе (односно механизам формирања зарада) у тржишној економији подижу зараду ових радника на виши ниво, компензујући им тако додатне тешкоће: опасност, тежину посла или кратку каријеру. И заиста, такви послови (рониоци, рудари, ђубретари, фудбалери итд) стандардно доносе већу зараду него лакша и сигурнија радна места (продавца, секретарице итд).

Уколико запослени остварује и високу зараду, као компензацију за карактер посла кога обавља, и бенефицирана пензијска права, тада се ради о двострукој компензацији, што се може сматрати непотребним дуплирањем. Тада се јавља дилема пензијске политике да ли прихватити дуплирање или не, односно да ли се оријентисати на компензацију запосленог кроз зараде или кроз бенефициране пензије.

Додуше, у чистом теоријском моделу и у дугом року би ово дуплирање бенефиције временом нестало, пошто би конкуренција на тржишту рада смањила зараду на нижи ниво, а због постојања бенефицираног стажа. Шири ефекти зависе од начина финансирања бенефицирања пензија:

- уколико се финансирају из општих средстава, значи солидарно од стране свих осигураника, пензијска бенефиција би, у ствари, представљала државну субвенцију привредној грани и довела до њеног непотребног раста на рачун других сектора. Другим речима, иницијално дуплирање бенефиција донело би алокационе ефекте у правцу смањења економске ефикасности, пошто би дошло до преусмеравања ресурса из сектора у које би их тржиште усмерило у секторе које подстиче бенефицирање пензијских права запослених;
- уколико се финансирају из додатних доприноса, пензијска бенефиција представљала би додатно оптерећење дате гране у краћем року, будући да би неко време постојало дуплирање кроз плаћање и високих зарада и додатних доприноса; то би донело алокативну неефикасност услед подстицаја преусмеравању ресурса из ове гране у друге; на дужи рок би дошло до снижења зарада услед постојања пензијске бенефиције, па би на нивоу гране (или послодавца) дошло до потирања двају фактора са супротним знаком: нижих зарада и увећаних доприноса, што бо могло да буде алокативно неутрално.

Слично томе, неки актери неких занимања која се не могу успешно обављати у старијим годинама (спортисти, певачи, глумци) знатно зарађују током своје каријере и могу на тај начин да се обезбеде за старост или макар стекну почетна средства за каснији бизнис. Стога би и у овом случају постојање пензијских бенефиција представљало дуплирање и не би било добро ни са становишта праведности, ни државних финансија.

Недовољно добро функционисање тржишта радне снаге може искривити наведене механизме формирања тржишних зарада и донети другачије ефекте. Тако, могуће је да у земљи са великом незапосленосту тржиште не компензује у потребној мери тежину и ризичност посла и остави запослене у опасним занимањима (делимично) без накнаде у вишим зарадама, па да стога бенефицирање буде оправдано. Слични томе, могуће је да на дужи рок не дође до смањења зарада у поменутом моделу са двоструким бенефицијама и тако се задржи дуплирање бенефиција (виша зарада+бенефицирање пензије).

Ад 2. Следећи начин суочавања са ризицима појединих занимања, односно радних места јесте систем здравствене и сигурносне регулативе. Наиме, овај систем садржи стандарде и правила техничких и других мера предострожности које се морају обезбедити на радним местима, а посебно онима код којих су ризици изражени, са циљем минимизације ризика повреде или обољења.

Превентивне акције овакве врсте врло су раширене у развијеним земљама и укључене у законску регулацију и праксу. У њима и послодавци могу наћи интерес, јер тако чувају добре раднике и избегавају скупе одштете. У мање развијеним земљама, као што је Србија,⁵² веће су тешкоће обезбеђења стандарда заштите на радном месту и у регулативи у пракси. Јер, добра

⁵² Видети Закон о безбедности и здрављу на раду и пратеће подзаконске прописе.

заштита на раду свакако доста кошта и за сиромашне земље и фирме које се боре за преживљавање то није занемарљив издатак.

С тим у вези, потребно је размотрити следеће концепцијско питање: да ли условити бенефицирани рад потпуним поштовањем прописа и стандарда заштите на раду? Такав приступ је познат у развијеним земљама (између осталог, у Словенији), а идеја је да се кроз бенефицирани стаж заштите само она радна места, односно послови који се не могу заштитити кроз заштиту на раду. Тиме се врши протисак на послодавце да обезбеде добру заштиту на раду, чиме се смањује потреба за бенефицирањем стажа.

Посебан проблем доноси обезбеђење примене регулације, будући да запослени често не знају детаље стандарда заштите на раду, док синдикати могу бити неактивни или чак и не постоје у некој (мањој) фирми. Стога посебну улогу има инспекција рада (или нека слична) која ће имати и мандат и обавезу да се стара о обезбеђењу поштовања прописа и код несавесних послодаваца. И политика кажњавања прекршилаца има своје важно место.

Подједнако важан, а дугорочно гледано свакако важнији чинилац смањења броја обољења и повреда на раду и ризика од њих јесте технолошки напредак. Све напреднија опрема укључујући и роботе, све унапређенији хемијски и слични процеси, све већа аутоматизација и информатизација сами по себи чине радна места сигурнијима. Све је мање послова са опасним хемикалијама, са великим физичким напрезањима и слично, а радници у савременој индустрији све више услужују аутоматизоване линије него што сами непосредно производе.

И трећи важан фактор смањења броја повреда и обољења повезаних са радом јесте промена привредне структуре у савременом свету, где се све више радне снаге сели из грана примарног и секундарног сектора у терцијарни, тј. из пољопривреде, рударства, индустрије и сличних грана у услужне и сличне делатности. А радна места у трцијарном сектору су знатно мање опасна и напорна него у оним класичним производним, па је и ризик по здравље мањи.

Комбиновано дејство унапређења регулације и контроле заштите на раду, технолошког напретка и промене структуре привреде резултирало је битним смањењем здравствених ризика повезаних са радом у савременом свету, односно смањењем броја радних места која су изложена здравственим ризицима. Тиме је свакако смањена и потреба за бенефицирањем пензија услед напора и опасности на радном месту. Ипак, и поред свег напретка и у најразвијенијим земљама остао је одређени број послова на којима је, услед природе посла, немогуће уклонити здравствене ризике и ефекте старења на радне перформансе: од војне и полицијске службе, преко грађевинских радника и ватрогасаца до рудара у јамским коповима и летачког особља, као и код неких уметничких занимања.

Ад 3. Трећи начин суочавања са здравственим ризицима на радном месту је, суштински, смањење укупног фонда радних сати/дана запосленог, а на различите начине. Један је скраћење дневног ефективног времена проведеног на раду било кроз више пауза током радног времена било скраћењем радног времена. Други је кроз плаћена одсуства, укључујући и дужи годишњи одмор. На тај начин се, са једне стране, смањује изложеност запосленог негативним здравственим утицајима посла који обавља, а, са друге, пружа прилику организму да се одмори и опорави од претходног напорног или опасног рада.

Ад 4. У арсеналу програма социјалне политике у савременом свету постоје многи који су повезани са slabим здрављем и представљају потенцијални супститут бенефицираних пензија и раног пензионисања. То су, на пример, инвалидске пензије, инвалиднине, старосне пензије,

дуготрајна боловања и слично. Суштинска разлика у односу на бенефициране пензије је што су сви ови програми индивидуализовани, тј. њихови корисници су појединци који у одређеном поступку и на основу фактичког стања стекну право на бенефицију, док се бенефицирано пензионисање ослања на просечне вероватноће неповољног догађаја и пре његовог наступања.

Тако су корисници поменутих алтернативних програма само они болесни или онемоћали, или са смањеном радном способношћу која битно отежава њихово даље радно ангажовање. Са друге стране, корисници бенефицираног пензијског осигурања су људи који се пензионишу са очуваном радном способношћу⁵³ али за које се претпоставља да ће им здравље бити угрожено уколико наставе да раде исти посао или да неће физички бити у стању да га обављају. Неки од њих би, да немају бенефицирани стаж, касније доживели погоршање здравственог стања, али неки не би него би дочекали пензију као и „обични“ пензијски осигураници. И постојање ових последњих представља основни проблем бенефицираног пензионисања, како начелни (зашто им прерано обезбедити пензију?), тако и финансијски.

Поменути методи су алтернативни у смислу да сваки од њих може да се на различит начин суочи са здравственим и сличним ризицима. Примена свакога од њих донела би различите ефекте и на законодавцу је да оцени све околности њихове примене. Наравно, ови се методи не искључују међусобно, како и начелна разматрања и, још више, наша и инострана пракса показују, па се могу комбиновати у различите пакете, зависно од преференције законодавца. Потребно је, ипак, подвући да овде не важи логика “што више то боље”, односно да није добро максимирати сваки од поменутих метода и добити систем који даје превише бенефиција корисницима и који је, стога, прескуп за државно пензијско осигурање и оне који плаћају и сноси пензијске доприносе.

Финансирање и економски ефекти бенефицирања

Важно питање сваког програма бенефицирања пензија јесте ко га финансира, односно ко сноси његове трошкове и какви се економски ефекти из тога могу очекивати. Јер, нема сумње да начин финансирања утиче на понашање економских актера – и запосленог и послодавца – у погледу тражње и понуде радне снаге и да из тога неминовно проистичу важни економски ефекти (обим производње у предузећу и грани, укупна запосленост и незапосленост, ниво буџетских расхода и слично).

Основна су два начина финансирања:

- из повећаног пензијског доприноса осигураника са бенефицираним стажом (Србија, Белгија),
- из свих средстава пензијског фонда (Пољска, Мађарска).

Финансирање из повећаног пензијског доприноса, уколико се не ради о непотребном дуплирању бенефиција, представља економски ефикасно решење стога што одражава пуне трошкове посла кога осигураник обавља, па не постоје екстерни ефекти. Другим речима, чињеница да се ради о опасном и тешком послу чији се карактер не изражава довољно кроз повећану плату респектује се кроз повећани допринос тако да, при осталим једнаким околностима, на крају опасан и тежак посао доноси веће трошкове са становишта послодавца и

⁵³ Уколико је немају, могу остварити инвалидску пензију.

друштва у целини него код сличног лакшег посла. А тако и треба да буде: сваки рад треба да кошта фирму онолико колике (друштвене) трошкове проузрокује, а не да за њихов рачун неко са стране субвенционише дату фирму, односно покрива део њених трошкова (видети даље). На тај начин се елиминишу екстерни ефекти (када неке трошкове фирме плаћа неко други) и чува ефикасност економске активности.

Иста ствар (једнакост или различитост индивидуалних и друштвених трошкова) може се посматрати и са становишта праведности: уколико су друштвени трошкови које ствара нека економска активност већи него што плаћају економски актери непосредно, свакако се ради о неправедном решењу пошто неко други, обично држава, покрива разлику. Или, уколико свако плаћа своје рачуне, тј. фирма покрива све трошкове које ствара, тада је решење праведно. Са тог становишта посматрано, предложено решење је праведно и у актуарском смислу: за оног ко ће примати бенефицирану пензију, значи повољнију од стандардне, уплаћује се повећани пензијски допринос, тако да нико други – ни остали пензијски осигураници, ни држава – не снесе део трошкова бенефицирања.

Уколико се, међутим, трошкови бенефицираних пензија плаћају из других средстава, јављају се мањкавости решења. Тако, уколико се покривају из општих средстава пензијског фонда, тада се се ради о „солидарности“, тј. о преливању новца од других, обичних пензијских осигураника и њихових послодаваца ка бенефицираним осигураницима и њиховим послодавцима. Слично томе, уколико држава покрива разлику, тада се новац прелива од свих пореских обвезника ка онима чији се стаж бенефицира.

Таква солидарност се не може сматрати праведном, јер права солидарност може бити похвална само када је усмерена ка сиромашнима, тј. ка онима који ће имати минималне пензије. Пошто бенефицирани осигураници обично не спадају у групу оних са најмањим пензијама (међу њима нема неквалификованих физичких радника, сељака, помоћног особља најнижег нивоа и сличних), то би бенефицирање на солидаран начин значило преливање и од оних са најнижим пензијама ка бољестојећима.

Ни са становишта економске ефикасности решење са (су)финансирањем бенефицираног стажа из општих средстава пензијског фонда или државе не стоји боље, пошто се суштински ради о субвенционисању једне гране економске активности, односно једне врсте производње. И у овом соучају преливање нарушава економску, алокациону ефикасност будући да долази до екстерних ефеката, а, наиме, спољна субвенција увек подстиче развој дотичне гране преко онога што би донео тржишни исход економске утакмице, па се тиме непотребно увећава економска активност у датој грани преко оптималне мере, а на рачун других грана.

Механизам за промене система бенефицираних радних места

Поменули смо напред да технолошке промене битно утичу на карактер радних места, односно да, генерално гледано, поправљају услове рада и олакшавају сам рад – како смањењем потребних физичких напора, тако и редукацијом здравствених ризика. Будући да је технолошки напредак брз и широк (захвата све делатности, посебно у индустрији), у програм бенефицирања радног стажа потребно је уградити механизам за промену система бенефицирања радних места и послова како се не би и надаље задржавала она која више нису ни ризична, ни напорна.

Поред тога, могуће је да су нека радна места грешком укључена у листу бенефицираних, а нека такође грешком искључена са листе, што је последица слабости у администрацији система

бенефицирања пензијског стажа. Такве би грешке требало исправљати, и то брзо и без великих финансијских трошкова.

Из оба разлога потребно је успоставити механизам за корекцију како листе бенефицираних радних места, односно послова, тако и висине бенефицирања (на пример, број додатних месеци пензијског стажа годишње). Не би било добро да се промене бенефицираног стажа препусте искључиво надлежном министарству, пошто би то могло лако да се извргне или у чисто политичко одлучивање (према потребама политичког тренутка) или у споре бирократске процедуре, које су на зачељу приоритета.

Тај систем ревизије би требало да има неколико основних елемената:

- *ко може покренути иницијативу за промене:* добро је да немају само министарство или ПИО фонд право да покрену поступак промене, већ и друге заинтересоване стране – послодавац и синдикат (у име запосленог),
- *ко одлучује:* вероватно би добро било да одлучује неко тело независно од политике (значи и од министарства) и пензијског фонда, формирано на принципу заступљености заинтересованих страна (послодавац, синдикат, ПИО фонд, министарство),
- *доказни поступак:* за сложене проблеме је најбоље ангажовање стручних лица, односно институција које би дале експертску процену радних места, мада је то доста скуп поступак; јефтиније би било да се не траже студије за очигледне ствари.

Посебно питање је каква радна места, односно послови улазе у списак бенефицираних. Поменимо два релевантна питања:

1. да ли се оријентисати на широко дефинисана или уско дефинисана занимања? Другим речима, да ли бенефицирати, на пример, занимање *бравар* или правити разлику између бравара, машинбравара, бравомонтера итд, па онда између предрадника, радника и помоћног радника бравара и слично. Предност широко дефинисаних занимања је лакше и једноставније обухватање запослених, али је недостатак слабије таргетирање оних којима је потребан радни стаж, пошто је могуће да су угрожена тек нека, а не сва занимања из групе бравара.
2. да ли једнаким бенефицирањем обухватити једно занимање у целој грани или правити разлику по предузећима, а будући да је могуће да се услови рада, па тиме и угроженост запослених, разликују од предузећа до предузећа. Ово је повезано са напред поменути концепцијским питањем да ли условити бенефицирани стаж предузимањем свих највиших мера заштите на раду. Уколико постоји ово условљавање, онда се може претпоставити да се сви запослени из једног занимања у једној грани налазе у подједнакој ситуацији, па им је могуће свима дати једнак бенефицирани стаж. Али, уколико се полази од фактичког стања, онда је лако могуће да се разликује у разним предузећима, а посебно у земљи у развоју, па би, бар начелно, било боље да се и бенефицирање врши диференцирано и зависно од стања у предузећу. Ово друго решење би било сложеније и скупље, па се мора пажљиво проценити опортуност његове примене.

Једно од питања је којим правним актом прописати списак бенефицираних радних места професионалних војника, заједно са висином бенефицираног стажа: законом или подзаконским актом (на пример, правилником). Са једне стране, закон је бољи стога што би, у

начелу, у парламентарном систему владавине о обиму права грађана требало да одлучује парламент, а не извршна власт оличена у министрима. А услови пензионисања су свакако важна ствар у животу и праведно је да њих одређује Скупштина Србије као представник народа. Са друге стране, потреба за сталним прилагођавањем списка и висине бенефиција, о којој је напред било речи, даје предност административно једноставнијем начину, а то је подзаконски акт, будући да он не захтева сложену законску процедуру.

Контрола примене

Владавина права је једно од темељних начела савремених држава, а она свакако подразумева задатак државе да обезбеди поштовање закона. Ипак, у земљама у развоју могуће је да држава има слаб административни капацитет или мањак (политичке) воље да инсистира на поштовању закона, па се догађа да се ни у области бенефицирања пензијског стажа закон не поштоје до у детаља. Поменимо неке такве околности, уз наглашавање потребе да се обезбеди контрола спровођења закона:

- код бенефицирања пензијског стажа у више земаља изричито се тражи да запослени ради пуно радно време на тешким или опасним пословима, али то у неким ситуацијама не мора бити тачно. Тако у Србији многи запослени нису радили послове на којима су формално запослени због тога што те фирме или нису радиле или су радиле повремено и скраћено. Таква ситуација није, на жалост привремена, већ траје готово две деценије и пуно је пензијских привилегија додељено незаслужено.
- у многим земљама (на пример, Србија, Словенија) бенефицирани стаж се одобрава тамо где су „примењене све опште и посебне заштитне мере утврђене прописима“ (Србија). Постојање таквих одредаба налаже контролним органима надзор над применом мера заштите и неодобравање бенефицираног стажа уколико се установи да те мере нису примењене на задовољавајући начин. Другим речима, поменута одредба у закону налаже и надзор над реализацијом како се не би кршили слово и дух закома;
- видели смо да се у многим земљама, па и у Србији, право на бенефицирани пензијски стаж остварује не само на основу одлика радног места, већ и плаћања увећаног доприноса за пензијско осигурање. У Србији је пракса неплаћања општег пензијског доприноса раширена, а и овог увећаног. Стога би држава (ПИО фонд у Србији) морала посебно да контролише уплате увећаног пензијског доприноса као услова за бенефицирање стажа и да не одобрава бенефицирање за време када увећани допринос није уплаћиван.

Приликом разматрања могућих избегавања законских одредаба добро је поћи од реалних интереса појединих учесника и томе прилагодити контролу. Тако послодавци могу тежити избегавању примене бенефицираног стажа за запослене пошто им то доноси повећане трошкове пословања, а због увећаног пензијског доприноса. Са друге стране, послодавац могу бити наклоњени бенефицирању уколико не плаћају увећани пензијски допринос, пошто им то може бити јефтинији начин да замене старију радну снагу млађом. Или, синдикати могу покушавати да, на основу солидарности, увећају бенефицирање преко духа закона. Или, држава може, како се не би политички замерила већој групи запослених, да намерно превиђа неке прекршаје закона и слично.

2. Компаративна искуства

2.1. Хрватска

У Хрватској многи осигураници и пензионери уживају повлашћен статус и пензионишу се по повољнијим условима од оних који важе за остале запослене. Према класификацији Хрватског завода за пензијско осигурање привилеговане пензије уживају бројне категорије: припадници војске и поједини припадници полиције и правосуђа, чланови парламента, владе и највиших судова, чланови Академије, тзв. бранитељи из Домовинског рата, пензионисани по бившим савезним прописима (водећи политичари, персонал ЈНА, учесници НОП-а), као и неких других историјских категорија (домобрани из Другог светског рата, бивши политички затвореници).

Ових пензионера је у јулу 2011. године било 174,4 хиљада (од укупно 1208 хиљада пензионера у Хрватској), при чему су најбројнији бранитељи и ХВО 76,8 хиљада, учесници НОР-а 35,6 хиљада, домобрани 16,6 хиљада, припадници полиције и правосуђа 16,3 хиљаде, Хрватска војска 11,4 хиљаде, припадници ЈНА 10,4 хиљаде итд.

Поред ових пензионера, постоје и они који се пензионишу по општем пензијском законодавству, такође по повољнијим условима. Сврха бенефицираног стажа у Хрватској је, слично другим земљама, а посебно онима са подручја бивше Југославије, потпомагање појединих категорија пензијских осигураника да на лакши начин остваре пензију, а због специфичних, отежавајућих услова рада. Хрватски пензијски систем познаје три такве категорије:

1. послови посебно тешки за здравље и по радну способност штетни послови,
2. занимања код којих након одређених година живота због природе и тежине посла временом опадају физиолошке функције запосленог у тој мјери да им онемогућују даљње обављање тих послова
3. појединци са одређеним дијагнозама болести (слепи, оболели од дистрофије и сродних мишићних и неуромишићних обољења, реуматоидног артритиса итд) уколико им такво здравствено стање проузрокује трајне последице за живот и рад, а независно од послова које осигураник обавља.

Бенефицирани стаж уређен је кроз више закона. Основни је *Закон о стажу осигурања с повећаним трајањем*, који регулише систем бенефицираниог стажа („стаж са повећаним трајањем“) и права више обухваћених категорија по врстама послова, по занимањима и по инвалидности, са одговарајућим решењима за бенефицирани радни стаж. Решења за бенефицирани радни стаж за нека друга занимања обухваћена су посебним законима, тј. законима који регулишу права пензијског осигурања припадника појединих делатности (војска, полиција итд).

У наставку ћемо приказати решења за најважније групе повлашћених осигураника.

Закон о стажу осигурања с повећаним трајањем

Поменути Закон о стажу осигурања с повећаним трајањем обухвата различите послове у привредним делатностима који се сматрају штетним за здравствено стање и радну способност

запосленика, упркос томе што су примењене прописане заштитне мере. Број занимања обухваћених бенефицираним пензијским стажом је прилично велики:

- у рудницима: пет група послова, а бенефицирани стаж је од 15 до 18 месеци за календарских 12 месеци,
- у железарама: три групе послова, бенефицирани стаж од 14 до 15 месеци,
- у производњи оловних акумулатора: један група послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- у производњи феролегура и електрода: пет група послова, бенефицирани стаж од 14 до 16 месеци,
- у ливницама: четири групе послова; бенефицирани стаж од 14 до 16 месеци,
- у производњи неметала: осам група послова, бенефицирани стаж од 14 до 18 месеци,
- у производњи ватросталног материјала: две групе послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у производњи стакла: пет група послова, бенефицирани стаж од 15 до 18 месеци,
- у поморској бродоградњи: десет група послова, бенефицирани стаж од 14 до 16 месеци,
- у производњи нафте: четири групе послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- у производњи комплексних НПК вештаћких ђубрива: две групе послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у производњи грађевинског материјала: три групе послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у грађевинарству: две групе послова, бенефицирани стаж од 14 до 15 месеци,
- у геолошким и рударским истраживањима: једна група послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у саобраћају (поморском, железничком и друмском): петнаест група послова, бенефицирани стаж од 14 до 18 месеци,
- у комуналној дјелатности: једна група послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у шумарству: једна група послова, бенефицирани стаж 16 месеци,
- у поморском рибарству: једна група послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- у преради кудеље и јуте: једна група послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у производњи поливинил-хлорида: две групе послова, бенефицирани стаж 14 месеци,
- у производњи и преради гумених смеса: пет група послова, бенефицирани стаж од 14 до 15 месеци,
- у текстилној индустрији: две групе послова, бенефицирани стаж 15 месеци,

- на обради тешких машинских делова и алатних машина: једна група послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- у пољопривредном ваздухопловству: једна група послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- на пословима монтаже индустријских постројења: три групе послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- у кожарско-прерађивачкој индустрији: једна група послова, бенефицирани стаж 15 месеци,
- у производњи камене вуне: једна група послова, бенефицирани стаж 14 месеци и
- у каменолому: три групе послова, бенефицирани стаж од 14 до 15 месеци.

Поред ових, поменути закон обезбеђује бенефицирани стаж за више занимања код којих, како се тврди, физиолошке функције организма после одређених година живота опадају у тој мери да онемогућавају успешно обављање послова:

- 1) играч класичног балета, играч савременог плеса, балетни мајстор,
- 2) оперски певач-солист,
- 3) играч-певач у професионалним ансамблима народних игара,
- 4) пилот авиона и пилот хеликоптера,
- 5) наставник моторног летења и ваздухопловног једриличарства,
- 6) наставник падобранства,
- 7) радиотелеграфиста (летач), навигатор лета и ваздухопловни механичар (летач),
- 8) ронилац, ронилац сунђера и корала и наставник роњења, сви бенефицирани стаж 18 месеци,
- 9) више послова контоле лета, бенефицирани стаж 15 и 16 месеци,
- 10) оџачар и оџачар мајстор (чишћење високих фабричких димњака), бенефицирани стаж 15 месеци.

Осигураници који имају право на бенефицирани стаж такође имају право на снижење старосне границе за остваривање права на старосну пензију, која се снижава од стандардних 65 година за мушкарце, а од 60 година за жене, а према следећој скали:

- по 1 годину за сваких 6 година стажа код којих се 12 месеци рачуна као 14 месеци,
- по 1 годину за сваких 5 година стажа код којих се 12 месеци рачуна као 15 месеци,
- по 1 годину за сваке 4 година стажа код којих се 12 месеци рачуна као 16 месеци,
- по 1 годину за сваке 3 година стажа код којих се 12 месеци рачуна као 18 месеци.

На исти начин снижава се старосна граница и осигураницима који остварују бенефицирани стаж према посебним прописима (војска, полиција и итд) уколико посебним прописом није другачије уређено.

Висина пензије се за осигуранике са бенефицираним стажом обухваћеним овим законом одређује на исти начин као и за све остале осигуранике. Одређује се множењем просечног личног бода пензијским фактором и вредношћу личног бода. Просечан лични бод добија се дељењем збира личних бодова по годинама (однос плате осигураника и просечне плате свих запослених у Хрватској) са бројем година осигурања. Пензијски фактор је 1 за све старосне и превремене старосне пензије, док може бити мањи од један за неке околности код инвалидских и породичних пензија. Вредност пензијског бода мења се полугодишње, преко швајцарске формуле (на основу потрошачких цена и зарада, са једнаким пондером).

У Хрватској је редовна стопа пензијског доприноса 20% из плате. Али, за послове који носе бенефицирани радни стаж уплаћује се додатни допринос, и то у зависности од степена бенефицираности:

- за 18 месеци стажа осигурања, по додатној стопи од 17,58%
- за 16 месеци стажа осигурања, по додатној стопи од 11,28%
- за 15 месеци стажа осигурања, по додатној стопи од 7,84%
- за 14 месеци стажа осигурања, по додатној стопи од 4,86%.

Уколико је запослени осигураник укључен само у И стуб, тада се овај проценат усмерава искључиво И стубу. Уколико је осигураник укључен и у први и у ИИ стуб, тада се допринос дели у односу 3:1.

Посебни закони

За више делатности бенефицирани стаж и друге погодности из области пензијског осигурања се у Хрватској одређују посебним законима.

Законом о правима из пензијског осигурања активних војних лица, полицијских службеника и овлашћених службених лица предвиђен је бенефицирани радни стаж за ова лица, али и друге пензијске погодности. Овај закон односи се, поред активних војних лица и полицијских службеника, и на овлашћена лица у безбедносно-обавештајним службама и правосуђу (затворско и слично особље).

Списак дужности, односно послова на које се примењује бенефицирани стаж није садржан у Закону, већ у уредбама које доноси Влада Републике Хрватске. Тако се код активних војних лица пилота, падобранаца, диверзаната, пиротехничара, ронилаца, у подморници, у барокомори и у мировним операцијама 12 месеци рачуна као 18 месеци; у гардијској јединици, техничари и механичари за муницију и минско-експлозивна средства, у радиолошкој, биолошкој и хемијској заштити, војни полицајци и у обавештајно-безбедносним службама 12 месеци се рачуна као 16 месеци бенефицираног стажа; сва остала активна војна лица добијају 3 месеца бенефицираног стажа годишње (15 за 12 месеци).

Слично је и у полицији, за коју је Влада Хрватске донела уредбу у којој су таксативно набројана сва радна места која добијају бенефицирани стаж. Полицијском службенику се као 16 месеци стажа осигурања рачуна сваких 12 месеци стварно проведених на радном месту код следећих послова: полицајац у униформи и нижи командири (патроле, групе итд), противексплозивне и антидиверзијске заштите, сузбијања криминалитета, истражитеља, интервентних јединица, криминалистичке технике, потраге и слично. Као 14 месеци стажа осигурања рачуна се сваких

12 месеци стварно проведених на радном месту код многобројних послова, као што су: шефови средњег и вишег ранга и њихови заменици у полицијским станицама, полицијским управама и Министарству (начелници, вође сектора, шефови смена итд), као и бројни (можда сви) полицијски службеници који врше полицијске послове на свим нивоима. Међу њима није укључено помоћно административно и слично особље (рачуноводство, секретарице и слично).

Осигураници имају право на старосну пензију када наврше 65 година живота и 15 година пензијског стажа, као и на превремену старосну пензију када наврше 60 година живота и 35 година стажа. Старосна граница за стицање права на старосну пензију снижава се, и то: (1) по једну годину за сваких 5 година проведених на дужностима на којима се навршених 12 месеци стажа осигурања рачуна као 15 месеци, (2) по једну годину за сваке 4 године проведене на дужностима на којима се навршених 12 месеци стажа осигурања рачуна као 16 месеци, и (3) по једну годину за сваке 3 године проведене на дужностима на којима се навршених 12 месеци стажа осигурања рачуна као 18 месеци.

Ови осигураници могу остварити старосну пензију и на основу решења надлежног министра, односно шефа безбедносно обавештајне службе о пензионисању по потребе службе, с навршених 30 година пензијског стажа и од тога мора бити најмање 15 година бенефицираног стажа осигурања на овим пословима. У 15 година урачунава се и време проведено у тзв. Домовинском рату у двоструком трајању.

Висина пензије при пензионисању ових категорија осигураника одређује се кроз механизам сличан стандардном, али битно коригован: просечан лични бод добија се из најповољнијих десет узастопних година, а потом увећава свим обухваћеним осигураницима за 45%. Одређена пензија се потом смањује за 8 до 20% у зависности од висине пензије, али тако смањена не сме бити мања него што би била по општим прописима.

Право на бенефицирани стаж прописано је и за неке друге послове одговарајућим законима (царинска служба, ватрогасци, разминирање итд).

Нова радна места са бенефицираним стажом

Списак радних места и занимања са бенефицираним стажом подложен је променама, а на начин прописан Законом о стажу осигурања с повећаним трајањем и подзаконским актом. Нова радна места или занимања утврђују се на основу стручне документације којом се доказује испуњење критеријума за рачунање бенефицираног стажа (штетност утицаја, последице итд), а која мора бити израђена према методологији прописаној одговарајућим правилником. Трошкове поступка сноси предлагач.

Додавање нових радних места, односно занимања у списак бенефицираних врћа је тема у Хрватској, пошто многи траже укључење међу бенефициране осигуранике. У последње време су, на пример, поморци успели у својим настојањима, а после великог лобирања и политизације ове теме.

Са друге стране, економска криза и потреба буџетске штедње донели су велики притисак јавности усмерен на смањење привилегија многих занимања. Једна мера било је смањење привилегованих пензија (укључујући војне и полицијске, али не и цивилне бенефициране пензије) за 10% од 1. јануара 2010. године. Врћа тема је, на пример, положај тзв. бранитеља: док критичари тврде да је њихов број надуван, односно далеко већи него што их је стварно било у периоду 1991-1995, дотле се они позивају на ране и жртве дате за домовину. Општије

посматрано, „опсег бенефиција знатно је шири него у другим државама“, а институт бенефицираног стажа узроковао је снижавање ионако ниских прописаних старосних граница за одлазак у старосну или превремену старосну пензију”.⁵⁴

2.2. Словенија

У Словенији постоји специфичан систем пензијског осигурања особа којима се увећава пензијски стаж (бенефицирани стаж). Пензијском реформом из 2000. године промењен је систем бенефицираног стажа какав је постојао у СФРЈ, тако што је практично одвојен од обавезног пензијског и инвалидског осигурања по текућем финансирању у обавезно додатно пензијско осигурање које функционише на принципу пуног капитализирања и индивидуалних рачуна. На тај начин је настала нека врста хибридног осигурања – комбинација дефинисане накнаде по принципу текућег финансирања и фондираног дефинисаног доприноса. Овај систем је у примени од 2001. године.

Основне одлике словеначког обавезног допунског пензијског осигурања су следеће:

- Обавезно је укључење особа које су већ обухваћене обавезним пензијским осигурањем, а чији је посао ризичан и опасан по здравље, као и за особе чије се занимање не може успешно обављати после извесног броја година старости,
- Уплата доприноса се врши месечно на индивидуални рачун, а држава преузима инвестициони ризик и гарантује минимални принос,
- Скупљени износ на рачуну се, после пензионисања, плаћа у облику „струковне пензије“, како ове допунске пензије зове Закон о пензијско-инвалидском осигурању⁵⁵.

Обавезно осигурање

У Словенији је познати „југословенски“ систем бенефицираног стажа подвргнут радикалној реформи 1999/2000. године и замењен тзв. „обавезним допунским пензијским осигурањем“, а у складу са препорукама из *ЕУ Греен Папер он супплементару инсуранце ин тхе Сингле Маркет* (1997). Транзиција је започета 1. јануара 2001. године, када је створен и почео да функционише нови Фонд обавезног допунског пензијског осигурања (SODPZ⁵⁶).

У ово осигурање иницијално су укључени сви они који су до тада, тј. по старим прописима, имали права на бенефицирани радни стаж. Стога и данас главнину осигураника обавезног додатног пензијског осигурања (ODPZ) чине полицајци, војници, железничари, рудари, чувари затвора, професионални возачи, радници у железарама, ливци, текстилни радници, стакларски радници, пилоти, ватрогасци, шумари, оџачари, балетски играчи, рибари и други. На основу Царинског закона у ODPZ су укључени и цариници.

Промена списка радних места која се обавезно укључују у ODPZ је у начелу могућа. Основни актер поступка је *Комисија за установљавање обавезности додатног пензијског осигурања*, чији је састав мешовит и чине га по један представник радника, послодаваца и Завода за пензијско-инвалидско осигурање Словеније, као и два представника бироа за сигурност и

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

⁵⁵ Закон ове пензије у оригиналу назива „poklične pokojnine“ што се на енглески преводи као occupational pension.

⁵⁶ Sklad obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja

здравље на раду. Комисија доноси решење о обавези укључења заспослних на датим радним местима у ODPZ.

Могуће је и укидање обавезности укључења у ODPZ, и то онда када Комисија установи да је дошло до смањења штетних утицаја услова рада на радном месту обухваћеном са ОДПО и изда решење у том смислу.

На основу Закона, донета је *Уредба о мерилима и критеријумима за идентификовање радних места за која је обавезно укључење у додатно пензијско осигурање*. Уредба је била у поступку усклађивања са социјалним партнерима али је усклађивање застало у 2008. години. Стога је и рад Комисије још увек онемогућен⁵⁷.

Из напред наведеног глобалног списка обвезника ODPZ види се да је врло широк, односно да не садржи само она занимања која су штетна по здравље или се не могу обављати после одређене старости, већ и нека друга која су укључена из политичких или сличних разлога. Тако се, на пример, не види јасно зашто би у ODPZ били укључени рибари и шумари, али и текстилни радници и цариници.

Доприноси и фонд

ODPZ осигурање заснива се на начелу штедње и инвестирања преко индивидуализованих рачуна, а у режији државног фонда „Капиталска дружба“. Тако представља напуштање старог система бенефицирања радног стажа на југословенски начин и прихватање модернијих западноевропских концепата „струковног пензијског осигурања“.

Пензијски допринос за обухваћене осигуранике уплаћује искључиво послодавац,⁵⁸ док осигуранику није дозвољена додатна уплата преко прописане.

Општа стопа доприноса за обавезно пензијско-инвалидско осигурање је 24,35% од бруто зараде, од чега запослени плаћа 15,5%, а послодавац 8,85%. Стопа доприноса за обавезно допунско осигурање била је до 1. јуна 2010. године диференцирана према разлици у додатним месецима радног стажа у ODPZ: за 12/14 месеци стопа је била 4,2%, 12/15=6,25%, 12/16=8,40%, 12/17=10,55%, 12/18=12,60% од бруто плате радника.

Од јуна 2010. године за сва радна места је стопа доприноса уједначена на 10,55% бруто палате, што је последица промена и на страни права осигураника - све категорије су 12/15⁵⁹. Изузетак су само она радна места за које је до тада уплаћивано 12,6% од бруто плате: и после промена код осталих категорија, овој је задржана стара стопа стога што су задржана и дотадашња права ових осигураника.

Дакле, када говоримо о увећању стажа, у Словенији данас постоје *само 2 групе*: 12/15 тј. они којима се додаје 3 месеца стажа и 12/18 којима се додаје 6 месеци стажа. Међутим, када говоримо о увећању стажа, треба појаснити да се у Словенији стаж увећава за потребу испуњења услова за одлазак у пензију пре испуњења старосног услова (тзв. превремена пензија), а то је минимум 40 година стажа за мушкарце и 38 година за жене. Међутим, ово

⁵⁷ Информација из *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Slovenije*

⁵⁸ Ово је свакако само номинално, док у општем случају ефективни терет доприноса носе и послодавац и осигураник.

⁵⁹ Из контакта са *Ministarstvom za delo, družino in socialne zadeve Slovenije* појашњено је да заправо од 2001. године се свима додаје 3 месеца, али су доприноси остали различити па је то Закон из 2010. исправио. Групе 12/14, 12/15, 12/17 итд. разликују се само по минималној старосној граници.

увећање не постоји у самој формули за обрачун пензија (као што је на пример случај у Србији или Хрватској) , обзиром да је систем финансиран са накнадом која зависи од унапред дефинисане стопе доприноса и приноса (DC).

Сваки осигураник има свој пензијски рачун на који се уплаћује новац од доприноса. Сви рачуни ОДПО-а налазе се у инвестиционом фонду затвореног типа који се зове Фонд (Склад) ODPZ Републике Словеније, или SODPZ. Фондом управља *Капиталска дружба* (Капиталско друштво), које је акционарско друштво чији је оснивач и једини власник Република Словенија.

Закон даје гаранцију на принос овог фонда сваком осигуранику. Та гаранција покрива (у пролеће 2011.) принос у висини 40% приноса словеначких државних обвезница са роком од године дана и више. Преведено, држава Словенија гарантује осигураницима годишњи принос од 1,28%. Ниво гаранције прописује Министарство финансија два пута годишње. Генерално, провајдери (управљачи фонда) било да је у питању добровољно било обавезно допунско осигурање ODPZ -у, могу гарантовани износ повећати, што је учинила Капиталска дружба на 60%. Уколико је актуелни принос нижи од гарантованог, провајдер би морао да из сопственог капитала да допуни разлику. Међутим, ова се гаранција није показала довољном у време кризе 2008/2009. године, када је пензијски фонд SODPZ доживео знатне губитке. Капиталска дружба је требало да уплати SODPZ -у разлику, али то није учинила већ јој је дозвољено да у истом износу оформи резерве у свом капиталу,⁶⁰ што свакако није исто. Другим речима, осигураници у SODPZ -у имају на свом рачуну мање него што би требало по закону.

Иначе, гаранција приноса на стопу која је знатно нижа од камата на државне обвезнице очигледно представља подстицај пензијским друштвима да улажу баш у ове хартије, пошто им таква инвестициона стратегија лако обезбеђује достизање циљаног приноса и финансијску сигурност. Што је држава у ствари и хтела да постигне. Стога не чуди да у структури пласмана средстава овог фонда доминирају државне обвезнице: 48,2% државне обвезнице, 30,3% позајмице и депозити, 17,3% инвестициони купони, 2,0% акције итд.

На дан 29. јула 2011. године у обавезном допунском осигурању, односно SODPZ -у било је 43.222 осигураних лица (укупан број осигураника у Словенији је 869,4 хиљаде, дакле око 5%), док је акумулирана имовина изнела 357 милиона евра.⁶¹ Просечан износ на рачуну је око 8,260 еура.

Права и пензија

Обавезно допунско осигурање доноси осигуранику право да прима „струковну пензију“, а своје право може да оствари на два начина:

- да се раније пензионише уз помоћ струковне пензије коју ће примати до стандардне старосне границе („струковна пензија“ се прима од раног пензионисања до испуњења минималних услова за редовно пензионисање у оквиру обавезног редовног осигурања), или
- да остане запослен упркос могућности ранијег пензионисања и да касније, по редовном пензионисању, прима обичну пензију плус „умањену струковну пензију“ (коју прима од пензионисања у редовном обавезном осигурању до смрти).

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.

Услови за струковну пензију (ODPZ) су следећи:

- испуњење 40 година (мушкарци) или 38 година (жене) пензијског стажа, у који улази и увећани пензијски стаж од три, односно шест месеци годишње на име обавезног додатног пензијског осигурања,
- достизање одређене старости по гупама послова (има их шест): минимална старост је од 50 до 58 година за мушкарце и 45 до 58 година за жене,
- постојање довољних средстава на рачуну осигураника за исплату струковне пензије.

Висина пензије из ODPZ зависи од вредности суме на рачуну осигураника, врсте пензије који прима (цела или умањена) и старости.

Оцена Словеначког искуства

Овакав систем бенефицирања у Словенији за сада не показује добре резултате. Оно што је сасвим извесно да је при самом дизајнирању система било доста пропуста. Први, вероватно најважнији, је одређивање висине стопа доприноса. Врло једноставна калкулација показује да, ако неко на пример иде 5 година раније у пензију, и треба да обезбедити пензију само за тај период до стандардне старосне пензије, онда је потребно да бар 25 година доприноси 10,55% зараде да би обезбедио довољно средстава за пензију од око 50% бруто зараде. Међутим, овај систем није био уведен само за нове осигуранике већ и за оне којима је преостало 10-так година до пензије, а при том је, као што смо видели већина група плаћала много ниже доприносе од ових 10,55% на колико су подигнути од средине 2010. године. Стога уопште не изненађује што се јавио проблем испуњења, ионако непрецизно дефинисаног услова за одлазак у пензију - постојање довољних средстава на рачуну осигураника за исплату струковне пензије.

Уз то, минималне старосне границе су остале на врло ниском нивоу – тренутно за неке групе износе чак 45 година за жене а 50 година за мушкарце, а биле су још ниже до скоро. Потом, постојање 6 група за које се практично разликују само старосне границе, а увећање стажа је за већину група исто (3 месеца и само за једну 6 месеци), је прилично необично. Уз то, комбинација услова за добијање пензије за чију потребу се увећава стаж (минимум 40 година увећаног стажа за мушкарце), а који се не увећава у формули за одређивање накнаде, већ је накнада потпуно актуарски одређена обзиром да је у питању фундирани систем са унапред дефинисаним доприносом - све то компликује систем.

Опције два типа накнада - „струковна пензија“ и „умањена струковна пензија“, такође нису сасвим јасне. Наиме, било би логично да ова два типа накнада буду спојене у једну, а то је накнада која ће и обезбедити адекватан износ до стандардне старосне границе, али и допунити мању пензију која му следује из државног система (обзиром да ће имати мање година стажа у формули). Овако онај ко оптира да остане у радном односу до стандардне старосне границе има већу пензију у односу на стандардног пензионера (пензија из државног система за пун стаж плус допунска из фундираног), а онај ко оде раније у пензију има умањену стандардну старосну пензију (нижа пензија из државног због мањег броја година стажа). Могуће да је намера законодавца заправо била да стимулише останак на тржишту рада до стандардне старосне границе.

Међутим, поставља се питање да ли би систем давао добре резултате када би се све ове “грешке” отклониле, а што је сигурно изводљиво и поред политичких притисака.

Систем бенефицирања у Словенији је практично у својој суштини други стуб по класификацији Светске банке. Постоје важни аргумент против увођења другог стуба⁶². Два су основна проблема увођења другог стуба – висок транзициони трошак и непостојање добрих инвестиционих могућности, посебно у комбинацији са специфичном политиком инвестирања пензијских фондова (сигурност инвестирања). Трећи важан проблем, а то су високо оперативни трошкови оваквог система, се у идеалној ситуацији може превазићи добрим дизајном система⁶³.

Међутим, ова два кључна проблема у случају обавезног (приватног) фондираног система само за бенефициране пензије немају исти значај као у случају потпуне транзиције система текућег финансирања на фондирани. У овом случају транзициони трошак представља неупоредиво мањи проблем, практично га и нема. Проблем инвестирања и даље остаје, али се и он релативно умањује имајући у виду да је “притисак” средстава неупоредиво нижи.

С друге стране, организација система се можда још више компликује. Такође, видимо из Словеначког искуства да се одређени проблем који се појављују у “класичном” другом стубу јављају и овде, на пример гаранције и однос између државе и управљача фонда, потом административне накнаде, губитак средстава у периоду финансијске кризе и слично.

2.3. Искуства неколико развијених земаља⁶⁴

У многим земљама, а посебно оним развијеним, одавно постоје посебне пензијске погодности за раднике који раде на пословима који се сматрају ризичним по здравље, тешким за обављање или чије се успешно обављање не може очекивати од старијих радника. Ширење ових бенефиција било је посебно интензивно током 1970-их и 1980-их година и допринело је скраћењу радног века и ранијем пензионисању у већем броју земаља.

Међутим, током последњих деценија се мењају погледи на потребу постојања и обухват пензијских погодности ове врсте, а из два разлога. Први је старење становништва, које са собом повлачи смањење радне снаге, са дугорочно неповољним економским ефектима. Други је дугорочно повећање учешћа пензија у друштвеном производу (БДП). Ова два битна фактора доводе до заокрета у пензијској политици целог света у правцу продужења радног века активног дела популације, укључујући подизање старосне границе за пензионисање и преиспитивање свих шема раног пензионисања и других привилегија.

Не треба, међутим, мислити да су програми са погодностима за припаднике поменутих занимања или радника на овим радним местима универзалног карактера у савременом свету. Не, у бројним земљама не постоје такве шеме (2009): од 28 развијених земаља чланица ОЕЦД-а

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

⁶³ Који се суштински своди на јавно управљање (PPM у Шведској на пример).

⁶⁴ Оваје део је написан на основу: *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

у 18 постоје, а у 10 не постоје у оквиру државног пензијског система (Аустралија, Чешка, Данска, Немачка, Јапан, Мексико, Холандија, Шведска и Швајцарска). У земљама у развоју проценат постојања бенефицираних шема је свакако нижи. Са друге стране, решења у земљама која познају повластице ове врсте су веома различита: од обухвата разних занимања (у неким земљама широк, у другима врло узак) до старосне границе, потребног радног стажа при пензионисању и начина одређивања пензије. Бивше социјалистичке земље источне Европе обично имају далеко повољније услове за запослене са (стварно или наводно) тешким условима рада него западне земље.

Сужавању обухвата запослених са тешким условима рада бенефицираним шемама доприноси и побољшање услова рада и заштите на раду током последњих деценија, чему је државна регулација дала знатан допринос. Док је, на пример, посао ложаца парне локомотиве на железници у своје време свакако био напоран и за здравље штетан, дотле данашњи управљачи електричних возова имају далеко повољније и нешкодљиве услове рада. Овај начин олакшавања услова рада и спречавања евентуалних неповољних здравствених последица сматра се најбољим и подстиче се све напреднијом регулацијом услова рада и заштите на раду. Овом процесу битан допринос дају и технолошка унапређења и прелазак радне снаге из примарног и секундарног сектора у терцијарни, односно у услужне делатности у којима су радни услови знатно повољнији.

Насупрот оријентацији на сужење и/или ликвидацију бенефицирања многих занимања из наведених разлога стоји друштвена инерција, изражена политичким тешкоћама и отпорима променама која отежава реформе пошто погађају интересе појединих интересних група (запослених или послодаваца). Добар пример је Француска, која је битно сузила обухват преференцијалних шема раног пензионисања за раднике на тешким и нездравим пословима и знатан део надлежности пренела на договарање синдиката, асоцијација послодаваца и саме државе. Међутим, вишегодишњи тешки преговори не доносе коначне договоре.

Грчки пример је још драстичнији. Грчка је имала широку лепезу занимања која су била обухваћена раним пензионисањем из разлога тежине посла, а међу њима: грађевински радници, рудари, возачи, неки електричари, глумци, музичари који свирају жичане, дувачке и ударачке инструменте, позоришни и филмски техничари, глумци у лирским позориштима, хористи, плесачи, радници на гробљима, чишћењу улица, изношењу смећа, радио и ТВ спикери, фризери и тако даље. По западању у дужничку кризу, грчка влада је у 2010. усвојила план о реформи пензијског система, са намером да се просечна старост Грка при пензионисању повећа за две године (са 61,5 на 63,5), али је наишла на жестоке отпоре запослених праћене демонстрацијама, тучама с полицијом итд.

Белгија

Обухват. Међу заспосленима у приватном сектору посебна пензијска права се примењују на следеће групе радника: минере, поморце, и припаднике посада цивилне авијације. У јавном сектору војска, полиција и поједине професије које наводно доводе до физичког или менталног стреса: цариници, водопривреда итд.

Бенефиције. Опште правило је пензионисање са 65 година и за мушкарце и за жене, уз могућност ранијег пензионисања са 60 година уколико осигураник напуни 35 година пензијског стажа. За бенефициране послове и занимања важе другачија правила:

- за минере: 55 година старости за подземне, 60 година за површинске или било која старост са 30 година минерског стажа,
- за морнаре: 60 година старости,
- за припаднике цивилне авијације: 55 година старости, или било које године старости уз 30 година рада за летачко особље или 34 за кабинско особље.

Пуну пензију минери достижу са 30 година радне каријере, морнари са 40 година службе или са 14 година на мору, а летачко особље са 30 година и кабинско са 34 године (пензија се умање за мањи број година стажа).

У јавном сектору нормално време пензионисања је са 65 година, уз 45 година службе за пуну пензију.

Старост код пензионисања за војна лица зависи од рода војске (копнена, морнарица, ваздухопловство) и од чина војног лица. Тако нижи официр инструктор на броду може да се пензионише чак са 45 година, а адмирал са 61 година.

Финска

У Финској постоје две групе запослених (државни службеници и поморци) и они који уживају повластице на име тешких радних услова.

Државни сектор познаје три групе:

1. војна лица,
2. за нека занимања постоји законска старосна граница до које запослени може да ради, а која је нижа од опште пензијске старосне границе. У тим случајевима се запосленом одобрава превремена пензија. У ову групу спада полиција,
3. за поједине професије важе посебне старосне границе за пензионисање (55, 58 или 60 година старости), али је ова категорија укинута за нове запослене још 1989. године и сада важи искључиво за затечене.

Ове пензије се, као и друге, финансирају из доприноса које плаћају послодавци и запослени. У 2007. години пензијски допринос за војно особље био је 35,28% од бруто зараде, за запослене из горњих категорија 2 и 3 био је 31,41%, а за остале запослене у државном сектору 23,64%.

Поморци. Пензијски закон за поморце наводи разлоге повољнијег третмана и они су углавном физички: дуге смене на мору, рад на палуби, рад са машинама или у кухињи. Најниже године за пензионисање су 60 за офицере и 55 за посаду. Поред снижења старосне границе, постоји и бенефиција код висине пензије: поморци имају месечно увећање од 0,1% према пензијској основици у поређењу са општим пензијским прописима.

У Финској су у новије време укинута два програма ранијег пензионисања. Први је обухватао нека занимања у локалним властима и доносио је знатно снижавање старосне границе (од општих 63 и 65 на 53 до 62 године). Замена је извршена кроз систем инвалидских пензија. Други програм је обухватао добровољне шеме ранијег пензионисања због тешких услова рада у приватном сектору, али је и он укинут.

Португалија

У Португалији постоји приличан број професија које уживају привилегије због тежине посла или немогућности да се постигну успешни резултати у старијим годинама.

Минери. Они који раде у јамским рудницама, као и они који раде на одржавању јамских рудника, имају право на бенефицирани стаж: на две године проведене у јамском руднику добијају снижење потребне старости при пензионисању од једне године. Најнижа дозвољена старост је 50 година. Под посебним околностима и уз специјалан споразум послодавца и министра старосна граница се може спустити на 45 година, а уз обавезу послодавца да поднесе све трошкове.

Пензија се у односу на зараду која је пензијска основица увећава за 2,2% за сваке 2 године проведене у јамском руднику, а не може бити већа од 80% од зараде.

Морнари. Морнари у трговачкој морнарици стичу право на рано пензионисање без умањења пензије са 55 година живота уколико имају најмање 15 година пловидбене службе. Ова година се рачуна када је морнар провео најмање 273 дана на броду. Уколико морнар достигне 40 година стажа у морнарици и 15 година пловидбене службе може се пензионисати са пуном пензијом без обзира на године старости.

Рибари. Стичу право на пензију без умањења са 55 година живота уколико су најмање 30 година провели као рибари. За годину службе узима се она година у којој је рибар провео најмање 150 дана на мору. Уколико је број година службе рибара мањи од 30, старост приликом пензионисања се умањује за једну годину на три године службе у односу на редовно пензионисање (65 година). Рибар може да индивидуално аплицира и за специјалну пензију услед физичке неспособности да обавља свој посао.

Пилоти. Пилоти комерцијалних авиона стичу право на пуну пензију када напуне 60 година, без других услова. Ова старосна граница је померена на 65 година, али са постепеним прелазним периодом. У ствари, старост при пензионисању одређује законска одредба о томе до које старости пилоти цивилног ваздухопловства уопште смеју да лете – раније 60, сада 65 година.

Контролори ваздушног саобраћаја. Одлазе у пензију по сили закона који прописује максималну старост, тј. са 55 година. Примају пуну пензију уколико имају 20 година стажа у контроли летења.

Балетски играчи. Сви балетски играни, и класични и модерни, стичу право на пуну пензију када наврше 55 година живота и уколико имају 15 година пензијског стажа, од чега 10 година као балетски играчи са сталним запослењем. Они који имају 20 година осигурања, од чега 10 година као балетски играчи, могу се пензионисати са 45 година старости, али са умањеном пензијом.

Ватрогасци. Време које запослени проведе као ватрогасац увећава се за 15% за пензијске потребе, с тим да је време проведено у овој служби најмање 5 година. Пензија се повећава за исти проценат. То је смањење у односу на 25%, што је важило до 2007. године.

Шпанија

У Шпанији постоје послови за које се сматра да су хазардни и напорни и за које се обезбеђују пензијске погодности.

Рудари у рудницима угља. Рудари имају коефицијенте снижења старосне границе од 0,05 до 0,5, зависно од типа угљенокопа и врсте посла који обављају. Тако се у површинским коповима коефицијент креће од 0,05 до 0,2, а у јамским од 0,2 до 0,5. Слично, и остали рудари имају коефицијенте од 0,05 до 0,5.

Поморци. Коефицијенти снижења старосне границе код помораца зависе од типа брода на коме плове и крећу се од 0,15 за рибарске до 0,4 код танкера нафте и гаса. Ови коефицијенти су једнаки за све чланове посаде. Најнижа дозвољена старост је 55 година. Коефицијент за докерске раднике у лукама је 0,3.

Железничарима се коефицијенти крећу од 0,1 до 0,15, зависно од посла који обављају.

Летачко особље у ваздушном саобраћају има право на раније пензионисање: пилоти коефицијент 0,4, помоћници 0,3. Кабинско особље (стјуардесе итд) нема право на скраћење.

Уметници (балетски и циркуски играчи) се могу пензионисати са 60 година и примати пуну пензију уколико им је период те активности био најмање 8 година.

Борци с биковима могу се пензионисати са 55 или 60 година уколико су имали довољан број борби (150, 200 или 250, зависно од категорије).

3. **Бенефициране пензије у Србији**

Бенефициране пензије у Србији могу да се поделе у две основне групе - оне *којима се стаж рачуна са увећаним трајањем*, које обично имамо у виду када кажемо бенефициране пензије, и *посебне врсте бенефицираних пензија*, које су наслеђе неких ранијих законских решења.

Када говорим о **бенефицираним пензијама на основу стажа са увећаним трајањем**, разликујемо две групе послова: а) нарочито тешки, опасни и за здравље штетни послови; б) послови на којима осигураник после навршења одређених година живота не може успешно да обавља своју професионалну делатност.

Различите врсте штетних утицаја којима су запослени изложени на радном месту могу да доведу до оболевања, хроничних оболења, професионалних оболења, инвалидности, повреда на раду или бржег смањења радне способности и губитка здравља. Штетни утицају могу да се јаве када су запослени изложени неповољним хемијским и физичким агенсима на радном месту (на пример зрачења, ниске или високе температуре, итд.), али могу и да буду резултат појачаних физичких и психичких напора, стреса и др.

Мере које се предузимају у циљу превенције треба да отклоне или смање штетне утицаје и оне могу бити смањење дужине експозиције (дужина радног дана, распоред пауза у току радног дана, дужина дневног, недељног и годишњег одмора), измене у технолошком процесу и специфичне заштитне мере у току рада (опрема и др.).

Положај, права, обавезе и услови рада запослених, регулисани су међународним конвенцијама (Међународна организација рада) које су ратификоване у Скупштини и радним законодавством: Законом о раду (Закон о радним односима), Законом о пензијском инвалидском осигурању (Закон о социјалном осигурању), Законом о безбедности и здравља на раду (Закон о заштити на раду), и подзаконским актима (Уредбама и Правилницима).

Циљ ове регулативе је да се створе услови који ће доприносити очувању радних способности и здравља запослених и поред постојања штетних утицаја који се јављају у процесу рада. По овим прописима послодавац је дужан да предузме све потребне мере за стварање услова за безбедан рад од технолошког процеса, заштитне опреме, распореда рада и одмора (дужине експозиције) и др.

И поред свих предузетих мера поједини штетни утицаји се не могу умањити. Због негативног утицаја на радну способност и здравље запослених који раде у тим условима уводи се такозвани бенефицирани стаж (увећање стажа осигурања) за тешке послове и послове који се обављају под посебним условима. За њих је предвиђено и снижавање старосне границе за одлазак у пензију.

Друга група послова којим се увећава трајање стажа су они пословима на којима осигураници због природе и тежине посла после одређених година живота не могу са успехом вршити одређену професионалну дужност. То су на пример балерине, пилот, полицајци итд.

Поред ове две групе послова, радни стаж се рачуна са увећаним и осигураницима са телесним оштећењем од најмање 70%, војним инвалидима, цивилним инвалидима рата, слепим лицима, лицима оболела од дистрофије, мултиплекс склерозе итд.⁶⁵ За ове осигуранике увећани стаж се финансира из опште солидарности пензијског фонда⁶⁶

Послови којима се стаж рачуна са увећаним трајањем се према типу регулативе могу поделити на *бенефициране пензије по општим и по посебним прописима*.

Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем по општим прописима уређене су *Законом ПИО и Правилником о радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем*.

Друга група су тзв. ***бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем по посебним прописима***. У ову групу се сврставају бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем који је дефинисан *чланом 42. Закона ПИО*, обзиром да су оне повољније у односу на бенефициране пензије по општим прописима и да се делимично регулишу и посебним актима (на пример чланом 137. Закона о полицији)

Посебна група пензија по бенефицираном стажу су *војне пензије*, које су традиционално одвојене у посебно војно осигурање, али би требало да од 1. јануара 2012. године буду укључене у опште пензијско осигурање, како по регулативи, тако и по организацији и финансирању.

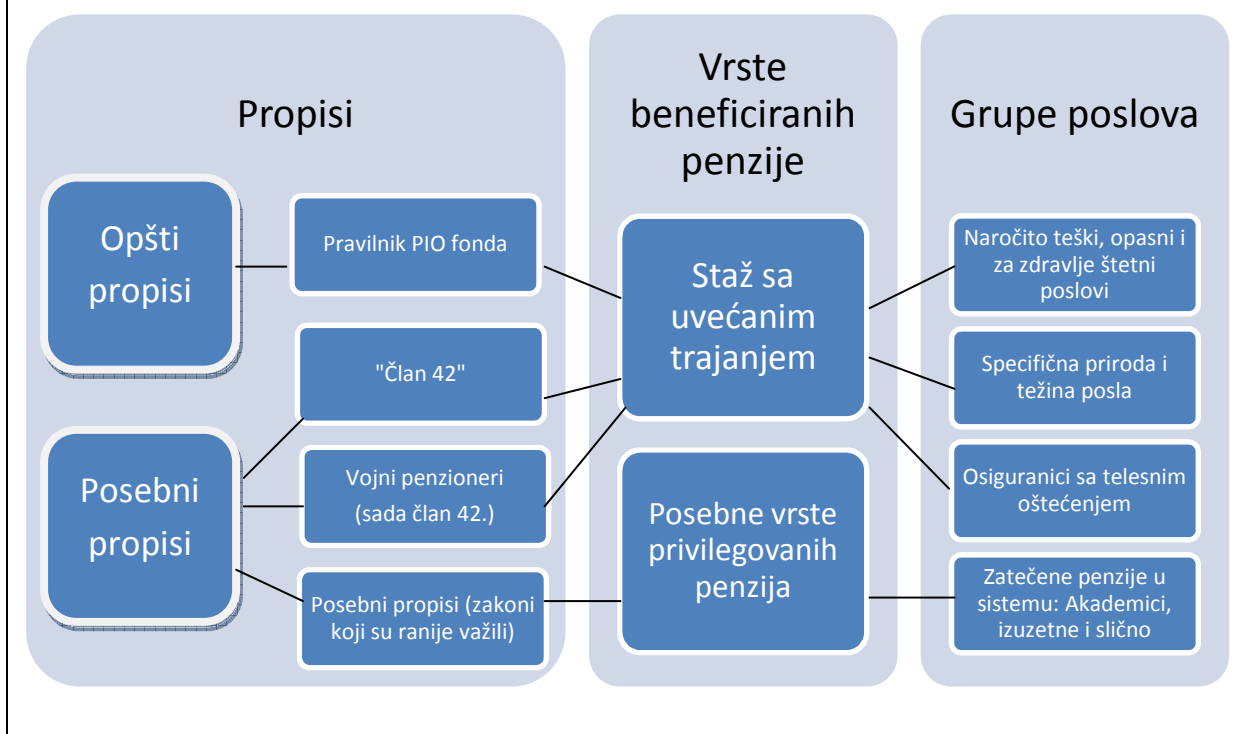
У ову групу бенефицираних пензија спадају и неке пензије затечене у систему, а које су додељене на основу посебних прописа који су важили у ранијим годинама. То су, на пример, пензионери из НОР-а којима се стаж рачуна са дуплим трајањем.

Што се тиче ***посебних врста бенефицираних пензија*** ту спадају пензије затечене у систему, а које су додељене на основу посебних прописа који су важили у ранијим годинама. То су, на пример, пензионери борци, академици, административне пензије, изузетне пензије и слично.

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.

Оквир II 1 - КЛАСИФИКАЦИЈА БЕНЕФИЦИРАНИХ ПЕНЗИЈА



3.1. Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем по општим прописима и „по члану 42.“

3.1.1 Историјат развоја бенефицираних пензија

Закон о социјалном осигурању радника намештеника и службеника (Службени лист ФНРЈ 65/46) је регулисао права из социјалног осигурања за раднике на најтежим, тешким и осталим радовима. Који радови односно занимања спадају у категорију најтежих и тешких радова и занимања били су одређени Наредбом Министарства рада ФНРЈ (Службени лист ФНРЈ 98/46 ступила на снагу 1.1.1947.) Према овој наредби у најтеже послове било је укључено 17 занимања: кесонски радници, калионичари, ливци и помоћни радници који су везани за рад код високих пећи, електро и ваљачких пећи и ливци ковина који сами лију, дувачи стакла са лулама и њихови помоћни радници, копачи у подземним рударским рововима, помоћни копачи и ручни возачи, ложачи на железничким локомотивама као и ложачи на поморским и речним бродовима и угљари на паробродима дуге пловидбе, ваздухопловни пилоти, радници код пећи за производњу цијанида, карбида и феросилиција, као и радници који су директно упослени на производњи алкалоида, особље упослену у медицинским и техничким установама за радиологију и ренгенологију уколико је стално изложено штетности и деловању радија и ренген зрачења, радници на календару за мењање гуме, заваривачи и закивачи (митери) у котловима и цистернама, ваљари лима и разних гвоздених профила, ковинобрусачи и пескари на чишћењу жељеза под компресором и галванизери на киселинама уколико на том послу стално раде, зидари високих и Мартинових пећи и пећи за загревање жељеза као и зидари фабричких оцака, у тунелима запослени минери, радници на бушилицима и ручни возачи, радници чистачи рогативних пећи у фабрикама цемента, радници запослени у фабрикама

тканина на испражњивању резанаца из каца за искувавање такозване чорбе, ливци слова, ливци олова, стереотипери, бакротисак (тифдрук), машинисти у графичкој индустрији и цинкографији (јеткачи, ецери).

Тешки радови, односно занимања обухватили су 38 таквих послова, нпр. подземни рударски радови, палиоци мина, предрадници, надзорно особље и инжињери који непосредно руководе производњом или рушиоци стабала и радници на извлачењу, утовару истовару и слагању балвана, сплавари дрвета на рекама прање рубља у болницама и други, али под бројем 18. и редовни универзитетски професори.

Већ 1950. Закон о социјалном осигурању радника и службеника, и њихових породица (Службени лист ФНРЈ 10/50) је предвидео да запослени на одређеним врстама послова могу остварити право на старосну пензију и пре него што наврше радни стаж и године старости предвиђене Законом.

Уредбу о стицању права на пензију и инвалиднину осигураника запослених на тешким пословима доносило је Савезно Извршно веће (Службени лист ФНРЈ 43/53). Овом Уредбом је изричито речено да право на скраћени радни стаж и снижење старосне границе за одлазак у пензију могу остварити осигураници који имају најмање 5 година ефективног запослења на тешким пословима. Изузетно право на инвалидску пензију и инвалиднину могу остварити осигураници који имају најмање 3 године запослења на тешким пословима, ако су запослење на таквим радовима прекинули услед болести или инвалидности или су на основу лекарског мишљења због здравственог стања били упућени на друге послове.

Запосленима на тешким пословима се рачуна пуна година стажа односно увећава стаж према решењу Савезног Извршног већа где се прецизира под којим условима се ово право остварује. За ове осигуранике се смањује и Законом утврђена граница за старосну пензију за по једну годину за сваки навршени одређени период што се такође прецизира Решењем Савезног Извршног већа.

Закон о пензијском осигурању (Службени лист ФНРЈ 51/57) формулише начела на којима се заснива овај Закон. Једно од тих је – начело узајамности и солидарности, а права зависе „од доприноса осигураника друштву“. Први пут се у Закону поред термина „тешки радови“ (коришћено у Уредби СИВа) употребљава термин „и по здравље штетни“ чиме се непосредно доводе у везу услови рада и здравље осигураника.

Прописано је снижење старосне границе за стицање права на старосну пензију, али не испод 50 година живота за мушкарце (и 45 године за жене), утврђена су запослења која су се сматрала нарочито тешким и по здравље штетним (послови пилота цивилног ваздухопловства и привредне авијације, рад у кесонима, рониоци, рад у рудницима) прописан је услов да се време проведено на нарочито тешким пословима и по здравље штетним занимањима рачунало у стаж осигурања са увећаним трајањем, детаљно је регулисана техника рачунања увећаног стажа као и техника смањења старосне границе код остваривања права на старосну пензију. Посебно је регулисано увећање стажа и смањење старосне границе за осигуранике који раде на подземним пословима у рудницима, регулисано је питање увећања стажа и смањење старосне границе за осигуранике који имају својства инвалида.

Савезно Извршно веће, по прибављеном мишљења Већа Савеза Синдиката Југославије одређује својим прописима на којим радним местима или пословима рад по тежини и штетностима проузрокује последице по здравље и радну способности због чега се увећава радни стаж и снижава старосна граница за остваривање права на личну пензију. За сва остала места која нису прописана овим Законом а постоји захтев за увећање радног стажа и снижавање старосне границе за одлазак у пензију доноси се посебна одлука.

У овом Закону о пензионом осигурању из 1957. године именама и допунама преузете су одредбе Закона о заштити од јонизујућих зрачења (Службени лист ФНРЈ 16/59) тако да су те одредбе саставни део Закона о ПИО. Са прецизираним условима увећања радног стажа и смањење старосне границе за личну старосну пензију.

У Закону о ПИО из 1968. године (Службени гласник ФНРЈ 17/68) стаж осигурања са увећаним трајањем се рачуна на радним местима:

1. на којима је вршење послова радног места нарочито тешко и штетно по здравље на којима је радник радио најмање 5 година, или најмање 3 године ако је вршећи те послове постао инвалид рада или упућен на друге послове ради спречавања инвалидности,
2. на пословима на којима осигураници због природе и тежине посла после одређених година живота не могу са успехом вршити одређену професионалну дужност ако је на тим пословим провео најмање 10 година.

Исте године (Службени гласник ФНРЈ 17/68) донет је посебан Закон о утврђивању радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.

Први пут се уводи увећање радног стажа за теже инвалиде и слепа лица уколико су радили најмање 5 година са пуним радним временом.

У истом Закону се прецизира да се увећање радног стажа може применити само за запосленог на радном месту где постоји знатније деловање штетних услова на здравствено стање и радну способност које се не може искључити применом прописаних мера заштите на раду и применом других мера за отклањање штетних утицаја (нпр. појачана исхрана, организовање рекреације у току радног дана, дневни недељни и годишњи одмор, скраћивање недељног и месечног радног времена) и др.

Смањење старосне границе је било прихваћено за једну годину ако се ефективно проведе 6 година на пословима увећања 14 месеци за 12 месеци, за 5 година ефективног рада на пословима на којима се стаж увећава 4 месеца за 12, за сваке 3 године ефективног рада где се увећање стажа за 12 месеци рачуна 18.

Инвалидима и слепим лицима се снижава старосна граница за 1 годину за сваких 5 година проведених у запослењу.

Закон о ПИО из 1972 (Службени гласник ФНРЈ 35/72) утврдио је основе за увећање стажа, а радна места и послове утврђује Самоуправна интересна Заједница ПИО на основу Статута својом Одлуком. Ова Одлука обухвата сва радна места из Закона 1968. После многих измена и

допуна усвојен је пречишћен текст (Службени лист 26/85) Одлуком је утврђено да се увећани стаж рачуна ретроактивно од 15.5.1945. године уколико је за осигураника уплаћен допринос.

Закон о ПИО из 1982. године (Службени гласник СФРЈ 23/82) прецизира за које послове се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем:

1. ако постоје знатнији штетни утицаји на здравље и радну способност радника и поред тога што су примењене све опште и посебне мере утврђене прописима,
2. да се послови и радни задаци обављају поред извора штетних утицаја,
3. могу се утврдити и радна места на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем зато што је век обављања професионалних делатности ограничен навршавањем одређених година живота или слабљењем физиолошких функција организма, које опадају у тој мери да раднику онемогућавају успешно обављање професионалних делатности.

Јединствену листу радних места и степен увећања стажа, и снижавање старосне границе утврђује Заједница ПИО.

Утврђивање радних места обавља се по прибављеном мишљењу стручних и научних установа (Институти за заштиту на раду, Институт за медицину рада и друге специјализоване установе).

Ревизија овог списка врши се обавезно на сваких 10 година, или по захтеву послодавца.

Први пут се уводе посебне категорије лица којима се увећава стаж осигурања и то:

1. овлашћена службена лица у смислу прописа о вршењу унутрашњих послова, запосленим у органу надлежном за иностране послове, запосленом на пословима контраизвиђајне службе и криптографије – где се 12 месеци рачуна као 16,
2. овлашћена службена лица у смислу прописа о вршењу унутрашњих послова који раде на нарочито тешким и по здравље опасним пословима, утврђује се посебним Законом односно одговарајућим подзаконским актом.

Поступак за утврђивање ових радних места и послова се због своје специфичности и значаја утврђује по посебном поступку који је скраћен и једноставнији, иако су критеријуми слични и исти као за све остале послове који се раде под тешким условима. Утврђивање списка ових послова утврђује Влада и ресорни министар.

Закон о ПИО из 1996. (Службени гласник СРЈ 30/96) задржана је дефиниција радног места на коме се стаж рачуна са увећаним трајањем као и услови за увећање стажа а надлежност за утврђивање списка радних места и степен увећања стажа пренета је савезни орган.

Ако се прате промене од првог Закона 1946. о социјалном осигурању примењује се значајно ширење листе послова и радних места на којима се увећава стаж зависно од привредног развоја и индустријализације у земљи.

Ницала су велика предузећа у црној и обојеној металургији (Бор, Севојно, Железара - Смедерево, Ливница - Кикинда) рударству (Бор, Трепча, Алексинац, Костолац) металској индустрији (Прва Петолетка, 14. октобар, Магнохром, Гоша - Смедеревска Паланка, Застава -

Крагујевац, Резни алат - Чачак, Милан Благојевић - Чачак, Први партизан – Ужице, Победа – Нови Сад), хемијска индустрија (Милоје Закић – Крушевац, Тигар – Врање, Трајал – Крушевац, Жупа – Крушевац, Зорка – Шабац, Лучани), стакларска индустрија (Српска фабрика стакла - Параћин, Кристал – Зајечар), Електроиндустрија Ниш, текстилна индустрија (Параћин, Лесковац, Вучје, Врање) фармацеутска индустрија (Галеника, Здравље – Лесковац, Шабац, Хемофарм – Вршац) дрвнопрерађивачка индустрија (Краљево, Врање) и друге. Ове фабрике су запошљавале по неколико хиљада радника. Имале су своје стручне кадровске службе и службе заштите на раду своје диспанзере за медицину рада.

Промене у технолошком процесу мењале су листу радних места и послова којима се увећавао радни стаж у складу са прописима.

3.1.2 Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем по општим прописима

Увећање („бенефицирање“) стажа је регулисано *ПИО законом* и *Правилником о радним местима на којима се стаж осигурања увећава*, који је први пут усвојен 1972 године. Иако са бројним изменама и допунама овај Правилник је и данас на снази. Последња верзија Правилника рађена је по тексту Закона о ПИО из 2003. године са допунама 2004, 2007, 2008, 2010. и 2011 године.

Правилник дефинише који послови су нарочито тешки и штетни по здравље и поред тога што су примењене све опште и посебне заштитне мере (члан 53, став 1 Закона о ПИО) и која су то радна места на којима због природе посла и тежине посла опадају физиолошке функције у тој мери да онемогућавају даље успешно обављање посла.

Правилник прецизира степен увећања осигурања у зависности од опасности, штетности и тежине посла. То увећање може бити за 12 месеци ефективног рада 14,15,16 и 18 месеци.

Правилник регулише поступак утврђивања радних места на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем, поступак ревизије и методологију за утврђивање и ревизију листе радних места на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем.

3.1.2.1 Групе послова

Гране делатности у којима се стаж рачуна са увећаним трајањем су: рудници, геолошка и рударска истраживања, црна металургија – железаре, обојена металургија, ливнице, ковачнице, производња ватросталног материјала, ватростална зидања, производња и прерада нафте и производња течног нафтног гаса, шумарство и дрвна индустрија, хемијска индустрија, наменска производња експлозива и експлозивних материјала, речна бродоградња и бродоремонт, производња стакла, саобраћај, изградња и одржавање далеководна, грађевинарство, графичка индустрија, кожарскопрерађивачка индустрија, текстилна индустрија, гумарска индустрија, фармацеутска индустрија, производња електричне енергије, термоелектране, топлане, производња акумулатора, индустрија меса, индустрија каблова, рад на ниским температурама, рад под водом, индустрија вискозних производа и целулозе, производња кудеље, производња хлора и лужине, коминална делатност, здравствене установе, производња вагона, монтажа техничке опреме у термоенергетици и хемијској индустрији, уметничка делатност, нуклеарна постројења.

У свакој од ових грана побројана су радна места на којима се увећава радни стаж и наведено је колико је то увећање.

Увећање за 12 месеци-18. има група послова у рударству (јамска експлоатација) у рудницима обојеним метала и неметала, у ваздушном саобраћају, ронилац и балетски играч. Сви остали послови су разврстани у групе од 12-14 до 12-16 месеци увећања. (види Табелу ИИ-1)

Табела II-1 Групе послова

Увећање стажа	Примери
за 12:18 месеци	рудници угља, рудници обојених метала, ваздухопловство, рониоци, балетски играчи
за 12:16 месеци	прерада лигнита, топионичар, шаржирање реактора, ливење сировог олова, руковаоц електролизе, дувач стакла, навигатор, контролор лета, машиновођа електро и дизел локомотиве и др.
за 12:15 месеци	стручњаци у Винчи, монтери на висини, монтери далековода, производња експлозива, паковање барута, ватростални зидар, шамотер, радник на транспорту шљаке и др.
за 12:14 месеци	заваривач, послужилац сушаре, возач на транспорту креча, палиоц мина, заповедник брода, возач трамваја, дизаличар и др.

За раднике који раде на пословима на којима се признаје увећање радног стажа плаћа се увећани допринос за ефективно радно време проведено на послу. Допринос плаћа послодавац. Фонд ПИО нема тачну евиденцију за које раднике (која предузећа) се редовно уплаћује допринос. То Фонд проверава тек када радник иде у пензију. Да би радник искористио право на радни стаж услов је да је радио 10 година на тим пословима.

Из фонда не може добити поуздан податак колико запослених сада ради на пословима на којима се обрачунава увећан стаж и за које се плаћа увећан допринос. Може се шпекулисати да се број осигураника смањује пошто се смањује и запосленост у посебно „бенефицираним“ гранама рударства, индустрије итд. Просто, запосленост се преусмерава према услугама, а ту практично нема бенефицирања.

3.1.2.2 Поступак утврђивања и ревизије радних места

Поступак за утврђивање нових радних места, која нису већ у Правилнику, покреће се на иницијативу послодавца. Овај поступак се и назива „Утврђивање радних места на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем код послодавца“. Послодавац сноси трошак израде елабората. Изузетно, поступак може покренути фонд по службеној дужности или на иницијативу синдиката.

Поступак за утврђивање нових радних места или ревизију углавном покрећу велике фирме (пре свега због неопходне обимне и скупе документације која се мора приложити). Послодавац

покреће поступак уз образложење и стручну документацију коју припремају овлашћене институције за безбедност и здравље на раду⁶⁷. Институције се лиценцирају у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду.

Иницијативу разматра *Комисија за утврђивање радних места код послодавца* коју формира фонд на основу предложене документације и непосредног увида. Комисија сачињава и *Записник* на основу кога се ово радно место уноси у правилник.

Комисија се формира од случаја до случаја. Чланови Комисије су представник Фонда (покрајинског и републичког), који иначе ради у групи која се бави бенефицираним радним стажом⁶⁸, један представник Института који је радио елаборат, представник послодавца, некад и представник синдиката, по потреби и лекар. Коначну одлуку доноси *Комисија*.

Последњих неколико година није било случајева да је Синдикат имао улогу иницијатора или учесника у одлучивању, осим као учесник о одлучивању о коначном предлогу Комисије на Управном одбору ПИО фонда у који су укључени представници Синдиката.

Тренутно је у процедури овај поступак за 4 радна места (на иницијативу послодавца) у производњи и преради нафте и једно радно место у производњи течног гаса (документација за ову иницијативу је око 2000 страна).

Ревизија радних места се врши редовно, у одређеним временским интервалима – на сваких 10 година, или чешће ако су се изменили услови. Нпр. у производњи метана и сирћетне киселине побољшани су услови новом технологијом и укинута је бенефиција за нека радна места. У црној и обојеној металургији су успостављени нови технолошки поступци и такође се укида бенефиција. Бор гради нову топионицу где су такође побољшани услови рада и многа радна места ће изгубити бенефицију.

Поступак ревизије покреће фонд на основу годишњег плана и програма ревизије који се доноси на основу промена услова рада. Годишњи план и програм ревизије се доноси на основу промена услова рада који су резултат нових техничко-технолошких процеса, развија и организације производног процеса, унапређења заштите на раду и других параметара од утицаја на тежину, штетност и опасност по здравље.

Захтев за покретање поступка ревизије може поднети и послодавац ако сматра да су се изменили услови рада.

3.1.2.3 Доприноси и старосна граница - преглед по променама закона

Тзв. бенефицирани пензионери добијају бенефицију по два основа: увећање стажа и нижа старосна граница. Заправо, логика бенефицираног стажа је ранији одлазак у пензију. Међутим, пошто број година стажа улази у обрачун пензије, идеја увећања стажа практично служи да обезбеди висину пензије која не би била нижа од оне коју би пензионер остварио да је радио до стандардне старосне границе.

⁶⁷ Којих сада има само 3 – „1. мај” Ниш, Институт за безбедност и здравље на раду, Нови Сад и Институт за безбедност и здравље на раду, Београд, а некад их је било 12

⁶⁸ Стална група од до скоро 5 правника, а сада их има троје која се бави бенефицираним радним стажом

Послодавац плаћа додатне доприносе за послове за које се стаж рачуна са увећаним трајање. Износ додатног доприноса је пропорционално већи од доприноса за стандардну пензију, тачно за онолико за колико се увећава стаж (Табела II-2).

Табела II-2 Увећано трајање стажа и доприноси за ове послове

Група послова	Износ укупног доприноса (на бруто зараде)
12-14	22% + 3.7%
12-15	22% + 5.5%
12-16	22% + 7.3%
12-18	22% + 11%

Да би стекао услов за одлазак у пензију по условима бенефицираног стажа, потребно је да је осигураник ефективно провео укупно најмање 10 година на оваквим пословима, односно најмање пет година ако је утврђена инвалидност.

Висина старосне граница за осигуранике који раде на овим пословима зависи од броја година које је осигураник провео на овим пословима, и групе у којој се налази посао на коме се стаж рачуна са увећаним трајањем. Стандардна старосна граница се умањује, а то умањење се „зарађује“ одређеним бројем година проведених на овим пословима. Број година које је потребно провести на радном месту мењао се у зависности од законског решења (Табела II-3).

**Табела II-3 Умањење стандардне старосне границе за бенефицирани радни стаж
(различита законска решења)**

Група послова на којој се стаж рачуна са увећаним трајањем	Закон из 2003 и 1996/97	Измене и допуне из 2005	Измене и допуне из 2010
12→14	за 6 година	за 3 године	за 5 година
12→15	за 5 година	за 2 године и 6 месеци	за 4 године
12→16	за 4 године	за 2 године	за 3 године
12→18	за 3 године	за 1 годину и 6 месеци	за 1 годину и 6 месеци

Према законима из 1997. и 2003. године за прву групу послова (12/14) старосна граница снижавала се за по једну годину за сваких 6 година проведених на овим пословима; за другу групу (12/15) за сваких пет; за трећу групу (12/16) било је потребно четири, а за четврту (12/18) три године.

Изменама закона из 2005. године ови критеријуми су значајно релаксирани тј. практично “преполовљени”. Изменама закона из 2010. године донекле се враћа старо решење, мада не у потпуности – на пример за прву групу је потребно 5 година стажа уместо ранијих 6 за смањене границе за једну годину; за другу групу је потребно 4 године уместо ранијих 5 а за трећу групу 3 уместо 4 године. Што се тиче четврте групе послова (12/18) остаје исти критеријум као по решењу из 2005. године – 1 година и 6 месеци.

Што се тиче минималне старосне границе, до 1.1.1997. године није било никаквог минималног услова у погледу навршених година живота, када је Законом утврђен минимални услов од навршених 50 година живота. Изменама тог закона 2001. године (са важењем од 1.1.2002. године) – минимална старосна граница је подигнута једнократно за три године, са 50 на 53 године живота. Овакво законско решење остало је и у Закону ПИО из 2003. године, са прелазном одредбом о минималној граници до 50 година за 12/18 која је требало да траје до 1. јануара 2008. године, када би се и она повећала на 53 године живота. Међутим, изменама закона из 2005. године, минимална старосна граница за 12/18 се трајно спушта на 50 година живота. Изменама закона из 2010. године минимална старосна граница се за прве три групе постепено повећава на 55 година (до 2015. године), а за 12/18 остаје 50 (Табела II-4).

Табела II-4 Минимална старосна граница за бенефицирани радни стаж (различита законска решења)

Група послова на којој се стаж рачуна са увећаним трајањем	Закон из 1996/97	Закон из 2003	Измене и допуне из 2005	Измене и допуне из 2010
12→14	50 година (за балетске уметнике без границе)	53 године живота	53 године живота	55 година од 2015. (у међувремену померање по 4 месеца годишње)
12→15				
12→16		53 године живота (прелазне одредбе – 50 година до краја 2007)	50 година живота	50 година живота
12→18				

Када је у питању минимална граница, видимо да је сем за групу 12-18., у последњих 10 година дошло до значајног повећања. Уколико минималну границу анализирамо компаративно, видимо да је она на пример виша него у Словенији где су минималне границе још увек доста ниске – иду и до 44 година старости (жене) и 47,5 (мушкарци) за поједине групе послова.

Међутим, када је умањење стандардне старосне границе у питању, оно је и према најновијем законском решењу још увек повољније него што је било још од краја 60-тих година до 2005. године. Тако гледано, могло би се рећи да начин умањивања старосне границе треба вратити на првобитно решење, које је било на снази до 2005. године. С друге стране, 2005. године је подигнута стандардна старосна граница, па је питање да ли би таква умањења била у складу са

здравственим критеријумима везаним за бенефициране пензије. Уколико бисмо се угледали на Хрватску, можемо рећи да је оно сасвим адекватно, обзиром да је у Хрватској и подигнута старосна граница на 65 за мушкарце а умањења за бенефициране пензије су остала по принципу кој је важио још у СФРЈ (за групу 12-14 потребно је шест година стажа за једну годину умањења, за групу 12-15 пет година, за групу 12-15 четири и 12-18 три).

3.1.3 Бенефициране пензије на основу стажа са увећаним трајањем „по члану 42.“

Посебна група послова регулисана је *чланом 42. Закона ПИО*. Према Закону из 2003. године у ову групу спадали су припадници МУП-а и Безбедоносно-информативне агенције, одређени број запослених у Министарству иностраних послова, послови контра радио-извиђајне службе и криптографије, овлашћена службена лица у смислу прописа о извршењу кривичних санкција, овлашћена службена лица пореске полиције. Изменама и допунама Закона из 2010. члан 42 регулише и војне пензионере.

3.1.3.1 Законска регулатива и поступак утврђивања радних места

Закон о ПИО из 2010. године у члану 42. право на увећање стажа (бенефицирани стаж) уводи за следеће категорије осигураника:

1. полицијски службеници – униформисана овлашћена службена лица и полицијски службеници који раде на посебно сложеним, специфичним односно оперативним пословима,
2. запослени у Министарству спољних послова који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем,
3. припадници Безбедносно информативне агенције, припадници Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције,
4. запослену у Управи за извршење кривичних санкција који раде на пословима на у Управи),
5. овлашћена службена лица Пореске полиције у смислу прописа о пореској администрацији,
6. професионална војна лица према прописима о војсци Србије,
7. остали полицијски службеници који раде на радним местима односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.

Што се тиче послова полицијских службеника, они су уређени и *чланом 137. Закона о полицији*. Према овом члану, радна места полицијских службеника на којима се стаж осигурања рачуна у увећаном трајању утврђују се *Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству*. Поред тога, омогућено је да се „овим актом могу одредити и радна места других запослених у Министарству на којима се стаж осигурања рачуна у увећаном трајању, у складу са посебним прописима“.

Заправо, 1991. године свим запосленима у МУП-у, укључујући и административне послове, дат је тзв. „бенефицирани“ радни стаж са степеном увећања 12-16 (види *Бокс 2*). Према *члану 55. Закона ПИО из 2003. године*, свим радним местима из члана 42. утврђено је увећање 12-16.

О времену проведеном на раду на пословима на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем се издаје уверење на основу евиденције која се води при МУП-у. Ово уверење се раније подносило ПИО фонду при одласку у пензију. Међутим, у ПИО фонду се тај документ више не тражи, јер сви запослени имају исто увећање. Приликом одласка у пензију службе наведене у члану 42. припремају документацију за одлазак у пензију.

Члан 56. Закона ПИО из 2003. године предвидео је прецизније утврђивање радних места којима се стаж рачуна са увећаним трајањем. Конкретно, „радна места односно послове лица из члана 55., као и степен увећања стажа осигурања утврђује надлежни министар у складу са законом, односно директор Безбедносно-информативне агенције, споразумно са министром надлежним за послове пензијског и инвалидског осигурања”. Законом је предвиђено да на овај правни акт сагласност даје Влада Републике Србије. Међутим, немамо информацију да је он икад стигао на Владу. Тај документ заправо није доступан на увид, те се са сигурношћу не може рећи који су све то послови са увећаним трајањем, али информације из Фонда ПИО указују да су у питању сва радна места, укључујући и административно особље.

БОКС 2 - Историјат бенефицирање радног стажа у МУП-у

Одлука из 1982 је тачно побројила послове на којима се увећање рачуна и коефицијент увећања (14, 15, 16, 18). Уводе се послови на којима се увећање рачуна 12-16: оперативно стручни технички послови у служби ДБ

1. оперативно стручни послови примене криминалистичке технике
2. оперативно стручно технички послови на функционисању система веза у органима унутрашњих послова
3. послови крипто заштите и телеграфије
4. оперативно инспекцијски и стручни послови развоја информационих система органа УП
5. графички послови

Пилоти хеликоптера и авио-механичарима су већ у групи 12-16 и остају у овој групи, с тим што им се уводи смањење границе од по 1 за сваке 3 године (уместо 4).

Ова одлука из 1982 године обавезује да се сва радна места утврде по поступку за утврђивање радних места на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем. Значи, ова одлука је практично захтевала исти поступак као и за радна места по општим прописима.

Закон о унутрашњијим пословима (службени гласник 44/91) утврђује да се увећава стаж осигурања свим категоријама са истим степеном увећања 12-16 и без обзира на тежину, природу послова и посебне услове рада.

Од 1991. не утврђују се радна места више по процедури (елаборат надлежних институција) зато што Закон о УП каже да то може бити „скраћени поступак“ али се морају побројати групе послова које има увећање стажа.

Изменама Закона ПИО из 2010. године поново се покушава уредити ова област. Прво, *чланом 55.* се отвара се и могућност увећања стажа 12-18, тако што „изузетно надлежни министар утврђује радна места и послове на којима се запосленом у Министарству унутрашњих послова, сваких 12 месеци ефективно проведених на тим пословима рачуна као 18 месеци стажа осигурања, споразумно са министром надлежним за послове пензијског и инвалидског осигурања”. Ова могућност је отворена због неједнаког положаја пилота хеликоптера и цивилних пилота.

Акт којим се утврђују радна места односно послови на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем и степен тог увећања за запослене у МУП-у, припаднике БИА и друге, према одредбама Закона о ПИО из 2010. године требало је да утврде надлежна министарства уз сагласност Владе у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог Закона. Поново је наглашено да сагласност на Акт МУП-а даје Влада Србије. Такође, предвиђена је ревизији ових радних места најкасније по истеку 10 година од дана њиховог утврђивања.

Међутим, ово још увек није урађено. У Фонду ПИО не постоје никакве информације о овом Акту. Допис који је стигао у Министарство рада и социјалне политике (са потписом надлежног Министра) није урађен на начин како то подразумева Закон, па је враћен предлагачу са захтевом да се на одговорајући начин припреми, како би Министарство рада и социјалне политике (уз мишљење законодавства и других министарстава надлежних за мишљење) предлог упутио Влади Србије.

Очигледно је, да је у припреми овог акта пропуштено да се уради Правилник у коме би била побројана радна места, описани услови рада, штетности и из тога изведено којој групи послова припада увећање стажа. На тај начин би био испуњен циљ Закона да се уради смањење (ревизија) радних места која имају бенефицирани стаж.

На заседању скупштине 5-тог децембра усвојене су Измене и допуне Закона о полицији. Овим изменама брише се став који свима дефинише увећања стажа 12-16, чиме се вероватно оставља простор за увођење увећања стажа од 12-18 за пилоте хеликоптера, а што би било еквивалентно пилотима цивилних и војних авиона.

Измене и допуне Закона у осталим деловима не прецизирају дефиницију полицијских и државних службеника, али је Заменик председника Владе Републике Србије и министар унутрашњих послова Ивица Дачић образлажући Предлог закона о изменама и допунама Закона о полицији у Скупштини Србије, рекао да је предвиђено да запослени у МУП-у и полицији са полицијским овлашћењима добију статус полицијских службеника, док ће остали остати у статусу државних службеника и самим тим остати без појединих права, попут права на бенефицирани радни стаж. Он је објаснио да је у том погледу потписан посебан колективни уговор који важи за полицијске службенике, док ће за друге запослене у МУП-у важити колективни уговор за државне службенике и намештенике и Закон о државним службеницима.

Ово је важан помак, иако питање Акта о систематизацији радних места, који би усвојила Влада Србије и даље остаје.

3.1.3.2 Услови и обрачун пензије

Групи осигураника из члана 42. стаж се рачуна са увећаним трајањем тако што се 12 рачуна као 16 месеци⁶⁹. Пензијски основ за запослене се рачуна за период од 1996. године. Износ пензије се утврђује на стандардан начин (бодовном формулом у којој се радни стаж рачуна са увећаним трајањем), с тим што се овако израчуната пензија увећа за 20%.

Закон из 2003. је предвидео прелазну одредбу по којој се до 31. децембра 2007. године пензија за ове осигуранике одређује на основу просечне месечне зараде остварене у календарској години која претходи години остваривања права на пензију, ако је за осигураника

⁶⁹ Сем већ поменуте претпоставке да се одређеним пословима рачуна и 12-18

то повољније, и то на следећи начин - за 20 година пензијског стажа пензија износи 55% зараде (мушкарац), односно 57,5% (жена) и повећава се по 2,5% од пензијског основа (просечна месечна зарада у последњој години) са сваку даљу навршену годину до 30 година пензијског стажа. За сваку годину преко 30 година пензијског стажа пензија се повећава по 0,5% од пензијског основа, с тим што не може износити више од 85% од пензијског основа.

Ова одредба није престала да важи 1. јануара 2008. године као што је планирано, већ је њено важење продужавано до краја 2009. године. Такође, изменама закона из 2005. године за ову групу послова минимална граница је спуштена на 50 година, и то са важењем до краја 2009. године.

Дакле у периоду од пуне 4 године (од краја 2005. до почетка 2010.), бенефицирани осигураници по члану 42. су могли да се пензионишу под веома повољним условима – са 50 година живота и пензијом која се одређује као проценат последње зараде.

Услов да се осигуранику пензија рачуна са 20% увећања је да осигураник има најмање 55 година живота и 25 година стажа осигурања, од чега најмање 15 година ефективно проведених на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, у органу из члана 42. овог закона. Поред тога, у случају да није овлашћено лице у тренутку одласка у пензију, пензија се рачуна без 20% увећање, дакле као класичан 12-16.

3.1.4 Број и структура пензионера

Свеукупно, у Србији у 2010. години било 152 хиљаде старосних и инвалидских пензионера којима се стаж рачуна са увећаним трајањем (без породичних за које подаци нису доступни), плус око 63 хиљаде посебних врста привилегованих пензија. Дакле, **без војиних пензионера** (о којима ће бити речи у наставку Студије), **укупан број бенефицираних пензионера у Србији нешто више од 215 хиљада.**

Број старосних и инвалидских бенефицираних пензионера по основу стажа са увећаним трајањем је у 2010. години износио 152.200, што је **укупно 15% од укупног броја старосних и инвалидских пензионера** из осигурања запослених⁷⁰. Што се тиче породичних пензија, не постоји податак о броју оних који су наследили старосну или инвалидску бенефицирану пензију по основу стажа са увећаним трајањем.

У укупном броју старосних пензионера из осигурања запослених 16,5% је бенефицираних, док је код инвалидских пензија њихово учешће нешто мање – 12,2% (Табела II-5 и

Табела II-6).

⁷⁰ Међу пензионерима пољопривредницима има занемарљивих 0,37% бенефицираних пензионера, а међу самосталцима 5,93%.

Табела II-5 Бенефицирани пензионери којима се стаж рачунао са увећаним трајањем, старосне пензије, 2002-2010 (децембар)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Бенефицирани старосни	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
две и више група	15,114	15,503	15,943	17,725	19,493	21,044	21,971	23,027
укупно старосне	541,804	544,644	556,295	588,977	619,519	644,376	665,536	691,506
учешће	16.34%	16.35%	16.24%	16.56%	16.72%	16.75%	16.70%	16.50%

Извор: ПИО фонд запослених, извештај ОС-5

Табела II-6 Бенефицирани пензионери којима се стаж рачунао са увећаним трајањем, инвалидске пензије, 2002-2010 (децембар)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Бенефицирани инвалидски	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
две и више група	6,145	6,426	6,438	6,359	6,278	5,524	5,679	5,589
укупно старосне	369,481	370,315	349,546	339,620	330,442	321,296	318,859	312,670
учешће	11.8%	12.1%	12.8%	12.9%	13.0%	11.9%	12.2%	12.2%

Извор: ПИО фонд запослених, извештај ОС-5

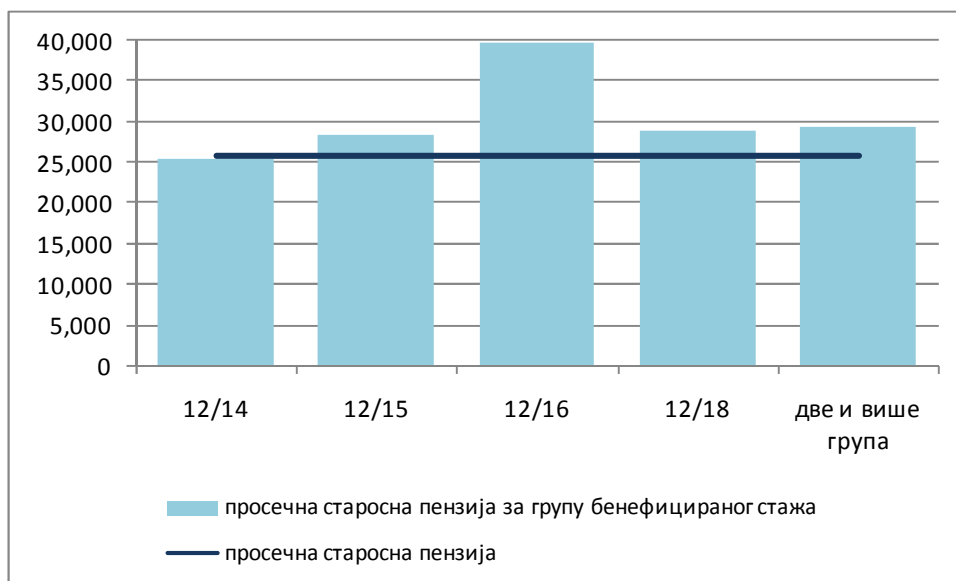
Највећи је број пензионера у групи послова којима се ефикаван стаж од 12 месеци рачуна као 14 – њих је 36,6% од укупног броја бенефицираних (старосних и инвалидских); потом 27,26% у групи 12-15; 18,80% у групи 12-16 и само 3,52% у групи 12-18. Значајан је број и оних који су променили 2 или више група послова на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем - 18,80%.

Што се тиче групе 12-16, процена је да је највећи број ових пензионера из МУП-а којих је око 24,5 хиљада, док је укупан број корисника 12-16 око 29 хиљада⁷¹.

Учешће бенефицираних пензионера у старосним се у 2006. и 2007. години благо повећало, а у 2010. години мало смањило, што може да се објасни релаксацијом услова за стицање ове пензије изменама закона из 2005.

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

Фигура II-1 Просечна старосна пензија за поједине групе послова на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем у поређењу са просечном старосном пензијом, децембар 2010. (осигурање запослених)



Што се тиче висине пензије пензионера којима се стаж рачунао са увећаним трајањем, она је мало виша од просечне старосне пензије за све групе сем **за групу 12-16, којима је просечна пензија у децембру 2010. године износила 39.814 динара, у поређењу са просечном старосном пензијом од 25.753 динара**. Ово се може објаснити условима за пензионере по члану 42. који су у највећем броју у групи 12-16, а којима се пензија до краја 2009. године рачунала по врло повољним условима.

Што се тиче посебних врста бенефицираних пензија, то су пензије које су затечене у систему које су биле регулисане посебним прописима. Обзиром да ти прописи више не важе, нема више нових корисника те се укупан број ових пензионера из године у годину смањује (Табела II-7). Велики број ових пензија су породичне пензије – процена је да их је тренутно око 40 хиљада⁷².

Табела II-7 Посебне врсте бенефицираних пензија (по посебним прописима), 2001-2010

	дец. 01	дец. 05	нов. 06	дец. 07	дец. 08	апр. 10	сеп. 11
<i>По посебним савезним</i>							
НОР пре 9.9.1943.	30,318	23,438	21,833	19,772	17,964	15,665	13,306
Носиоци споменице 1941.г.	3,016	2,295	2,073	1,890	1,752	1,566	1,348
Административне	1,368	1,246	1,222	1,180	1,155	1,123	1,063
<i>По посебним републичким</i>							
НОР после 9.9.1943.	86,993	83,484	77,616	70,475	63,961	55,451	47,047
Борци на одгов.дужностима	1,205	994	902	814	740	631	532
Изузетне	647	372	429	383	342	292	240
Академици	64	50	76	71	65	32	31
Укупно	123,611	111,879	104,151	94,585	85,979	74,760	63,567

Извор: ПИО фонд запослених, Извештај ОС-13

⁷² Процена је вршена као разлика броја породичних пензија по општим прописима (извор ОС-13), којих је крајем 2010 било око 263 хиљаде, и укупног броја породичних пензија (извор ОС-5) којих је у истом периоду било око 303 хиљаде.

3.2. Бенефицирање војних пензија

У овом одељку ће, поред приказа и анализе система бенефицирања војних пензија у Србији, бити, ради упознавања, укратко приказана основна питања пензијских система за војна лица уопште, затим нормативна решења важећег система војног пензијског осигурања у Србији, дати основни квантитативни и финансијски подаци и, на крају, приказан систем који би у Србији требало да важи од 1. јануара 2012. године.

3.2.1 Увод

Војно пензијско осигурање свакако поседује специфичности, засноване на специфичностима војног позива, које га у приличној мери одвајају од осталих области пензијског осигурања. Основне су две:

- војна лица се сусрећу са специјалним ризицима проистеклим из војног позива (ратови, редовна служба, обука и слично), који угрожавају њихов живот и здравље и
- војни позив често захтева одличне физичке способности, што доводи до тога да војна лица на многим пословима не могу да обављају дужност до старијих година, па је потребно наћи начин да их се војска ослободи на време.

Ове две посебности резултирају неким специфичним одликама војног пензијског система. Прва је наглашена важност инвалидског осигурања и породичних пензија војних лица, а друга потреба да се (многа) војна лица пензионису не у старости као у цивилном сектору, већ раније, у млађим годинама.

Због ове друге одлике пензионисање војних лица престаје да буде начин обезбеђења дохотка у старости, што је основна функција свих пензијских система. Велики број релативно младих пензионера резултира:

- веома дугим периодом примања пензије од стране војних пензионера, а због све дужег просечног трајања живота,
- ниским односом броја активних осигураника и пензионера и
- дилемом о томе да ли дозволити војним пензионерима наставак радне активности у другим делатностима без губитака пензије; јер, иако можда престари за успешно обављање војне дужности, многи млађи војни пензионери поседују одличне и физичке и менталне способности за успешно обављање других послова, па је питање да ли је праведно да примају приходе из оба извора.

Прве две поменуте последице имају врло неповољне ефекте по финансијски аспект војног пензијског осигурања.

Посебности пензијског система војних лица најлакше се реализују кроз посебне програме и институције искључиво њима намењене. Такви засебни војни системи постоје у многим земљама, док су у мањем броју они интегрисани и нормативно и институционално у опште пензијске системе. Свакако, и у овим другим постоје посебне одредбе за војна лица и њихова специфична права.

3.2.2 Основе српског војног пензијског осигурања

Историјат

Од 1945. до 1972. године пензијско осигурање војних лица било је уређено одредбама основног закона о пензијском осигурању Југославије. По уставним амандманима и преношењу пензијског осигурања на републике и покрајине, систем војних пензија (заједно са потребном регулативом) задржан је на федералном нивоу и основана је 1.1.1973. године тзв. Заједница социјалног осигурања војних осигураника, као посебна, од општег пензијског система издвојена организација пензијског осигурања. Финансирање је вршено из савезног буџета.

Током времена задржан је карактер војног пензијског осигурања, иако је мењано име и државе и војске и пензијског фонда војних осигураника. По нестанку СФР Југославије, регулација и финансирање пензијског осигурања војних лица пренето је на СР Југославију, потом на Србију и Црну Гору, да би на крају организацију и финансирање преузела Република Србија.

Војни пензијски систем Србије сада се налази пред озбиљном променом: тај систем је тренутно и даље самосталан, са својом регулативом, организацијом и финансирањем, али би требало да од 1. јануара 2012. године буде укључен у опште пензијско осигурање, како по регулативи, тако и по организацији и финансирању. Наиме, важећи Закон о пензијско-инвалидском осигурању регулише и пензијска права и организацију целокупног пензијског система, укључујући и војно осигурање, и превиђа укључење осигурања војних лица у постојеће опште осигурање од 1. јануара 2012. године, уколико не дође до одлагања. До тада ће важити постојеће посебно законодавство.

3.2.3 Важећа решења

Пензијско осигурање војних лица регулисано је одредбама Закона о Војсци Југославије⁷³ и Закона о Војсци Србије.⁷⁴

Војно пензијско осигурање обухвата војна лица (професионалне војнике под уговором, подофицире и официре), док се цивилна лица у војној служби (војни службеници и намештеници) осигуравају као и остали запослени, преко „цивилног“ ПИО фонда Републике Србије.

Институција која обавља послове војног осигурања зове се Фонд за социјално осигурање војних осигураника и део је Министарства одбране.

Основна права из пензијског осигурања за војна лица су:

- на старосну пензију,
- на превремену старосну пензију,
- на пензију по потреби службе,
- на инвалидску пензију,

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

- на породичну пензију
- на новчану накнаду за телесно оштећење
- на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица.

Старосна пензија. Војни осигураник – мушкарац, стиче право на старосну пензију кад наврши 60 година живота, односно војни осигураник – жена, кад наврши 55 година живота и најмање 20 година пензијског стажа. Право на старосну пензију стиче и војни осигураник – мушкарац, кад наврши 40 година пензијског стажа, односно војни осигураник – жена, кад наврши 35 година пензијског стажа без обзира на године живота.

Војном лицу се прописана старосна граница за стицање пензије по овом закону смањује:

- 1) по једну годину за сваке две године проведене у вршењу дужности на којима се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 18 месеци;
- 2) по једну годину за сваке три године проведене у вршењу дужности на којима се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 16 месеци;
- 3) по једну годину за сваке четири године проведене у вршењу дужности на којима се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 15 месеци.

Професионални војник под уговором не може стећи старосну пензију из војног осигурања будући да му, по Закону о Војсци Србије, последњи уговор престаје у години када пуни 40 година живота, а тада (још) нема права на пензију по годинама живота (мада би, уколико све време ради на најризичнијим пословима, могао да има 35 година пензијског стажа). Он ће касније свој (бенефицирани) пензијски стаж из војске сабирати са осталим пензијским стажом и тако евентуално стећи право на пензију.

Висина старосне пензије одређује се у одређеном проценту од пензијског основа. Пензијски основ чини плата професионалног војника у последњем месецу пре пензионисања. Плата професионалног војника “утврђује се у односу на положај, чин, посебне услове службе, специфичну војну службу, одговорност, сложеност посла и друге услове службе у Војсци Србије” (чл. 82 Закона о Војсци Србије).

Висина старосне пензије износи: са 20 година пензијског стажа за мушкарце 55%, а за жене 57,5% од пензијског основа. Пензија се повећава за 2,5% од пензијског основа за сваку даљу навршену годину до навршених 30 година пензијског стажа и за 0,5% за сваку навршену годину пензијског стажа преко 30 година. Највиша старосна пензија износи 85% од пензијског основа.

Превремена старосна пензија. Право на превремену старосну пензију стиче војни осигураник – мушкарац, кад наврши најмање 35 година пензијског стажа и 55 година живота, односно војни осигураник – жена, кад наврши 30 година пензијског стажа и 50 година живота.

Превремена старосна пензија одређена према дужини пензијског стажа умањује се за 0,6% за сваку годину превременог одласка у пензију.

Војном осигуранику који је за време професионалне војне службе вршио одређене дужности на којима се време проведено на раду рачуна у стаж осигурања са увећаним трајањем, старосна граница за стицање права на пензију сразмерно се смањује.

Могућност одласка у превремену старосну пензију гаси се, по Закону о ПИО, са 31. децембром 2011. године.

Пензија по потреби службе. Официру, односно подофициру служба престаје са правом на пензију и пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије ако је навршио најмање 20 година пензијског стажа, од чега најмање 10 година у својству професионалног војног лица, ако то захтевају потребе службе које настају услед организацијско-мобилизацијских промена у Војсци Србије. Ово је, суштински, административна пензија.

Професионалном официру, односно професионалном подофициру коме престане служба у Војсци припада пензија која за 20 година пензијског стажа износи 55% (мушкарац), односно 57,5% (жена) од пензијског основа. За сваку навршену годину пензијског стажа преко 20 година пензија се повећава за 2,5% од пензијског основа до навршених 30 година пензијског стажа, а за сваку навршену годину преко 30 година пензијског стажа, пензија се повећава за 0,5% од пензијског основа, с тим што може износити највише 85% од пензијског основа.

Могућност одласка у пензију по потреби службе гаси се, по Закону о ПИО, са 31. децембром 2014. године.

Инвалидска пензија. Инвалидност наступа кад професионалном војнику престане служба због утврђене трајне неспособности за професионалну војну службу услед болести, повреде ван рада, повреде на раду или професионалне болести. Војни осигураник код кога наступи инвалидност стиче право на инвалидску пензију.

Ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, инвалидска пензија износи 85% од пензијског основа.

Индексација пензија. До 2008. године, војне пензије су суштински биле индексирани кретањем плата војних лица, а од 2008. године индексирају се по правилима Закона о пензијско-инвалидском осигурању, као и све друге пензије у Србији.

3.2.4 Бенефициран пензијски стаж

Радна места обухваћена бенефицираним стажом

Видели смо напред да услови пензионисања војних лица садрже и одредбу о потребном радном, односно пензијском стажу, као једном од услова или као једином услову. Слично „цивилном“ осигурању, и у војсци постоји тзв. увећано трајање стажа осигурања, што је бенефицирани пензијски стаж.

Као основ за увећање пензијског стажа закон наводи два класична разлога:

- обављање дужности „на нарочито тешким и за здравље штетним пословима и задацима” и
- обављање дужности „на пословима и задацима на којима после навршења одређених година живота не може успешно да обавља своју дужност, односно делатност”.⁷⁵

⁷⁵ Чл. 266 Закона о Војсци Југославије.

Висина бенефицираног стажа “зависи од тежине и штетности рада, односно од природе посла”, а примењује се уобичајен систем са додавањем одређеног броја месеци за сваку годину рада на обухваћеним пословима.⁷⁶

Професионалним војницима рачуна се сваких 12 месеци ефективно проведених на одређеним дужностима као 18 месеци стажа осигурања, и то:

- у подморничкој служби - на свим дужностима на активној подморници;
- у летачкој служби - на дужностима пилота, извиђача, радисте, ваздухопловног стрелца, авиомеханичара, аерофотографа или на другим дужностима на којима су вршили летачку службу или као припадници органа санитетске службе на испитивању и тренирању летача или испитивању заштитне опреме у барокоморама, односно у авионима, ако су при таквом испитивању и тренирању летели најмање 90 часова годишње;
- у падобранској служби - на дужности професионалног падобранца;
- на дужностима поморског диверзанта;
- на дужности диверзанта у копненој војсци, противтерористе, полицајца у војној полицији специјалне намене и на дужности у јединици за препадна дејства;
- на дужностима рониоца;
- на дужностима у рекомпресионој комори, односно барокомори - лицима која раде на испитивању и тренирању лица за одговарајуће дужности у подводној служби, ако на таквом испитивању и тренирању проведу најмање 90 часова годишње.

Професионалним војницима рачуна се сваких 12 месеци ефективно проведених на одређеним пословима као 16 месеци стажа осигурања, и то:

- у вршењу послова члана специјалне опитне посаде за испитивање наоружања у фази освајања производње и завршених опита и испитивања, ако на опитима и испитивањима проведу најмање половину укупног годишњег радног времена;
- у вршењу послова радиолошке, биолошке и хемијске заштите у лабораторијским и полигонским условима;
- у вршењу послова електронског извиђања и послова криптографије;
- у вршењу послова граничне службе и задатака овлашћених органа безбедности у Војсци и војне полиције.

Професионалним војницима рачуна се као 15 месеци стажа осигурања сваких 12 месеци ефективно

проведених у вршењу послова и задатака на радарским уређајима на којима су изложени радарским зрачењима, и то онима који врше оправку, сложеније подешавање и испитивање

⁷⁶ Чл. 266 и 267 Закона о Војсци Југославије.

или раде као инструктори - наставници за оправку радарских уређаја, ако на тим пословима проведу најмање три четвртине укупног годишњег радног времена.

Професионалним војницима рачуна се сваких 12 месеци ефективно проведених на дужностима у трупи као 15 месеци стажа осигурања.

Осталим професионалним војницима рачуна се сваких 12 месеци ефективно проведених на дужности као 14 месеци стажа осигурања.

Војном осигуранику који прима новчану накнаду за телесно оштећење од И до ИВ степена или је војни инвалид И до ИВ групе, а у професионалној војној служби ради са пуним радним временом, сваких 12 месеци таквог рада рачуна се као 15 месеци стажа осигурања.

Војном осигуранику који је распоређен ван Војске на послове и задатке на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем време проведено у вршењу тих послова и задатака рачуна се у стаж осигурања са увећаним трајањем, на начин и у обиму како се то време рачуна другим запосленим који обављају такве послове и задатке.

Војном лицу који је као припадник оружаних снага Југославије учествовао у одружаним акцијама после 17. августа 1990. године, време проведено у тим акцијама и у заробљеништву, као и време проведено на лечењу и медицинској рехабилитацији услед болести или повреда задобијених у оружаним акцијама и заробљеништву рачуна се као стаж осигурања у двоструком трајању.

Напред наведено бенефицирање радног стажа на појединим радним местима изведено је на основу стручних анализа тежине, оптерећености и ризичности послова које су својевремено вршиле лекарске комисије Војно-медицинске академије из Београда.

Поред војних, и нека цивилна лица на служби у војсци, односно у министарству одбране имају права на бенефицирани стаж, али је њих мањи број. Прву групу чине радници на осетљивим местима у наменској индустрији, који то право остварују преко "цивилног" *Правилника о радним местима, односно пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем*. Другу групу чине цивилна лица која у војсци раде на истим опасним радним местима као војна лица и остварују право на бенефициран стаж по војним прописима, као што су рониоци, диверзанти и слични.

3.2.5 Оцена

У наставку ћемо дати оквирну оцену система бенефицирања пензијског стажа за војна лица, посебно имајући на уму чињеницу да тај систем, бар за сада, треба да буде замењен новим од 1. јануара 2012. године.

Позитивно у систему војног бенефицирања пензија је то што је списак бенефицираних радних места професионалних војника, заједно са висином бенефицираног стажа, одређен законом, а не, као код цивилног списка, подзаконским актом (правилником кога доноси надлежни министар). Ово стога што је вероватно боље, како смо напред навели, да о обиму права грађана одлучује парламент и, са друге стране, што такав законски приступ даје већу стабилност систему и тиме обезбеђује већу извесност војним лицима у будућности. Међутим, тај систем треба да буде замењен другим 1. јануара 2012. године, а, наиме, да се списак

бенефицираних радних места са висином повластице прописује правилником кога доносе надлежни министри, о чему је више речи у наставку.

У важећем систему позитивно је то што се за послове који се не обављају свакодневно (летачко особље, радници на барокомори и слично) прописује колико минимално сати рада годишње морају имати да би се квалификовали за бенефицирани стаж. Такве одредбе су потребне како би се обезбедило да само они који фактички раде на тим пословима стекну и право на бенефицирани стаж, а не и они са номиналним звањем али који, из разних разлога, не раде тај посао. Међутим, и овде се нацртом правилника који би требало да важи од 1 јануара 2012. године предвиђа промена, тј. укидање овог услова, што је спорно пошто омогућује да бенефицирани стаж стекну и они који ретко или никако не раде посао који доноси бенефицирање. Ново решење је, што је занимљиво, у супротности са важећим “цивилним” правилником, који прописује минимум ангажовања да би се остварило право на бенефицирање стажа (на пример, за летачко особље 200 летова годишње).

Следеће питање је да ли свако радно место, односно посао војног лица треба да буде бенефициран. Јер, сва војна лица имају најмање 14 месеци стажа са годину дана. Питање се, свакако, односи на канцеларијске и сличне неризичне послове војних лица, будући да сва војна лица у трупи имају најмање 15 месеци за годину дана. Одобравање бенефицираног стажа за канцеларијске и сличне позадинске послове нема смисла са становишта основних разлога због којих се одобрава бенефицирани пензијски стаж: то нису тешки и ризични послови, а могу се обављати и у старијим годинама.

Ипак, постоје два разлога за одобравање пензијског стажа војним лицима на овим пословима. Први је потреба, заснована на солидаристичким принципима, да се војна лица, осим извесних специјалних занимања, не разликују превише у условима пензионисања. Такве веће разлике би могле изазвати суревњивост међу припадницима појединих занимања, као и смањено интересовање за одређена занимања међу војним лицима, тако да је добро држати разлике на умереном нивоу.⁷⁷ И друго, политика бенефицирања пензијског стажа може се посматрати не само као компензација за тешке послове, већ и као део пакета зараде током целог живота којим војска покушава да привуче у своју службу квалитетне појединце. Стога се може показати корисним да се у том циљу понуди и бенефицирани стаж стручњацима који неће радити у трупи већ на сложеним канцеларијским и сличним неризичним пословима (генералштабни официри, технички стручњаци, лекари итд).

Занимљиво је упоредити поједина радна места у војсци и цивилству према пензијском стажу:

- *летачко особље* у оба сектора има 18/12 месеци; разлика је другде: војно летачко особље има обавезу од 90 сати лета, а цивилно од 200 летова годишње; разлика не мора бити велика, пошто 90 сати лета с обзиром на величину територије Србије свакако захтева знатно више летова од 90; поменуто укидање одредбе о минималном броју сати лета код летачког особља није у складу разлогом за бенефицирање тежине и ризичности посла за здравље, али јесте са разлогом смањења способности за обављање посла у старијим годинама; овоме треба додати и већи ризик фаталног исхода код војних летача;
- *ронилац* у оба сектора има 18/12 месеци;

⁷⁷ Америчка војска не прави никакве разлике: сва лица запослена у војсци после 20 година службе стичу право на пензију, која износи једну половину основне плате.

- *лекар* у војсци има најмање 14/12 месеци, док у цивилству нема бенефицирани стаж, осим лекара који раде на хитним интервенцијама и радиолога;
- *контрола лета* у цивилству 15/12, а у војсци 14/12 месеци,
- *сва остала стручна радна места* војних лица 14/12 и 15/12, а у цивилству без бенефицирања.

И овај краћи преглед указује да разлике у бенефицирању пензијског стажа између војске и цивилних служби постоје, али да нису посебно изражене. Предност војске код неких занимања може се тумачити разлогом већег ризика у случају рата.

При анализи оправданости бенефицирања појединих радних места треба имати у виду и алтернативне начине компензације радника на опасним пословима. Ми смо у уводном поглављу навели и размотрили неколико алтернативних облика: високу зараду, скраћено радно време и одсуства, високе стандарде заштите на раду и бенефицирани стаж. Ми, наравно, нисмо у стању да анализирамо свако радно место војних лица са ових становишта, нити нам је то задатак, али би се приликом израде оперативних студија о потреби бенефицирања алтернативни начини морали имати у виду.

Глобална оцена система бенефицирања пензијског стажа војних лица је позитивна: успева да респектује специфичности војног позива, не искаче из уобичајених међународних стандарда, не разликује се превише од цивилног бенефицирања. Извесне сугестије за унапређење изнећемо у закључном поглављу.

3.2.6 Пензионери и финансирање

Број и структура пензија. У августу 2011. године пензију је примило 47,2 хиљаде пензионера. Структура пензија по врсти је следећа:

Табела II-8 Структура пензија, децембар 2010, у %

врста пензије	% учешћа
инвалидска	13,2
Старосна	36,2
породична	35,6
превремена	0,2
административна	14,7
Укупно	100

Извор: Фонд СОВО, [хттп://www.фсово.мод.гов.рс/статистика.хтмл](http://www.фсово.мод.гов.рс/статистика.хтмл), преузето 16.9.2011.

Најбројније су, видимо, старосне пензије, што је свакако природно, али је њихово учешће ипак релативно ниско пошто тек прелази једну трећину укупног броја. Тек нешто ниже учешће имају породичне пензије, које су регулисане прописима о пензијско-инвалидском осигурању Србије. Високо је учешће адимистративних пензија („по потреби службе“), што је природно пошто је током претходне деценије извршено знатно смањење кадровског састава Војске Србије. Од укупног броја војних пензионера 62,6% има високу стручну спрему, а 37,4% средњу стручну спрему.

Просечна пензија из војног осигурања износила је 41,8 хиљада динара у августу 2011. године. Просечна плата у војсци је пролетос, према речима министра одбране,⁷⁸ била 41 хиљаду динара, што ипак није упоредиво са наведеним просеком војних пензија пошто укључује и просек плата цивилних лица на служби у војсци, а он је свакако нижи од просека плата војних лица.

Пензијски допринос. На плате војних и цивилних лица плаћају се социјални доприноси, међу њима и за пензијско-инвалидско осигурање, а према Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање. Основна стопа је 22%, а плаћа се и додатни допринос за бенефицирани пензијски стаж (од 3,7 до 11,0%, зависно од степена бенефицираности). Приход од доприноса се усмерава (1) у Фонд за СОВО за осигурање војних лица и (2) у ПИО фонд за цивилна лица на служби у Војсци Србије.

Уплате социјалних доприноса, укључујући и пензијски, налазимо у предлогу завршног рачуна буџета Републике Србије за 2009. годину, кога је припремила Влада, али (још увек) није усвојила Скупштина:

Табела II-9 Неки расходи Министарства одбране

	мрд. дин.
Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	19,8
Социјални доприноси на терет послодавца	4,0

Извор: предлог завршног рачуна буџета Републике Србије за 2009. годину

Погледајмо и укупне расходе за пензијско-инвалидско осигурање војних лица. Финансијским планом за 2011. годину укупни приходи пензијско-инвалидског осигурања војних лица планирани су на износ од 27,5 милијарде динара, од чега 23,5 милијарди динара из буџета и 4,0 милијарди динара од доприноса на плате професионалних војних лица. Планирани издаци за пензије у 2011. години износе 24,4 милијарди динара.⁷⁹

Из изнетих пројекција очигледан је висок дефицит војног пензијско-инвалидског осигурања: сопствени приходи 4,0 милијарди, а дотације из буџета чак 23,5 милијарди. Другим речима, из доприноса војних лица покрива се тек једна седмина планираних расхода (14,5%). Код цивилних осигураника то учешће је 51,0% према финансијском плану такође за 2011. годину. Из изнетих података очигледно је да висок дефицит пензијског осигурања војних лица не узрокује само ниска стопа доприноса, што је стандардна особина пензијског система Србије, већ и врло неповољан однос броја активних осигураника и пензионера. Наиме, број активних војних лица битно се смањен током претходне деценије, док је број пензионера знатно спорије опадао.

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.

3.2.7 Интеграција војног са општим пензијским системом

Закон о пензијско-инвалидском осигурању, после измена из 2010. године, преузео је регулаторну улогу пензијског осигурања војних лица од закона о војсци Југославије, односно Србије, што значи да ће овај закон од сада регулисати сва питања војних пензија, као и да се војно осигурање институционално укључује у “цивилно”: администрирање пензија војних лица вршиће Републички фонд пензијско-инвалидског осигурања, преко кога ће ићи и њихово финансирање. На тај начин би требало да нестане самосталност војног пензијског система. Поменуте промене би требало да ступе на снагу 1. јануара 2012. године, уколико не дође до длагања.

Пензионисање

По Закону о ПИО професионална војна лица и припадници Војнообавештајне и Војнобезбедносне агенције припадају групи осигураника „којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем и који могу под посебним условима остварити право на пензију јесу“ (чл. 42).

Професионална војна лица пензионишу се по посебним условима, различитим од општих решења: она стичу право на старосну пензију на следећи начин:

- 1) подофицир и официр закључно са чином потпуковника кад наврши 40 година пензијског стажа и најмање 53 године живота;
- 2) официр чина пуковника кад наврши 40 година пензијског стажа и најмање 54 године живота.

Припадници Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције који раде на посебно сложеним, специфичним, односно оперативним пословима, стичу право на старосну пензију кад наврше најмање 53 године живота и 20 година ефективно проведених на тим пословима.

Професионалним војним лицима и припадницима обе војне агенције (уколико имају најмање 20 година осигурања) пензија ће се приликом пензионисања обрачунавати на исти начин као и свим другима осигураницима (чланови 61-79), уз два изузетка:

- као обрачунски период узима се време од 1. јануара 1996. године надаље, а не од 1. јануара 1970. године или од почетка осигурања и
- тако обрачунат износ пензије увећава се за 20%, што даје коначну пензију.

Највиши износ војне пензије не може бити виши од општег максимума, односно од пензије са личним коефицијентом 3,8.

Бенефицирани стаж

Према важећем Закону о пензијско-инвалидском осигурању бенефицирање радног стажа може изнети највише 18 месеци за ефективних 12 месеци рада на одређеним пословима. Списак радних места са бенефицираним стажом утврђује министар одбране до увећања 16/12, а за 18/12 он и министар за рад и социјалну политику споразумно. У складу с тим, припремљен је нацрт правилника за бенефицирање радних места у сектору одбране, који би важио од 1. јануара 2012. године. Нацрт правилника⁸⁰ предвиђа следеће:⁸¹

Радна места на којима се сваких 12 месеци ефективно проведених рачуна као 18 месеци стажа осигурања:

- активни пилоти и летачи (навигатори, стрелци и техничари),
- радиста, ваздухопловни стрелац, авиомеханичар, аерофотограф
- сва радна места у чети речних диверзаната и ронилачкој, извиђачко-диверзантској, извиђачко-диверзантско-падобранској, падобранско-диверзантској, противтерористичкој и противтерористичко-падобранској чети,
- сва радна места у специјалној јединици Војне полиције,
- рониоци,
- падобранци у трупи,
- радници на барокомори.

Радна места на којима се сваких 12 месеци ефективно проведених рачуна као 16 месеци стажа осигурања:

- пилоти и падобранци на другим дужностима,
- сва радна места на којима се активно вршио електронско извиђање и ометање,
- сва радна места на којима војна лица радне на пословима крипто заштите,
- непосредно испитивање наоружања,
- непосредно уништавање неексплодираних увојних средстава,
- послови радиолошке, биолошке и хермијске заштите у лабораторији и на полигону,
- механичари за РРС, радарски техничари,
- официри за вођење ракета и навођење,
- припадници Војне полиције у трупи и са статусом овлашћеног службеног лица,
- припадници Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције са статусом овлашћеног службеног лица.

Радна места на којима се сваких 12 месеци ефективно проведених рачуна као 15 месеци стажа осигурања:

- рад са убојним средствима,
- лекар радиотерапеут, радиолошки техничар, радиолошки физичар, особље непосредно ангажовано у центрима за нуклеарну медицину,

⁸⁰ Пун назив је *Правилник о радним местима, односно пословима на којима се професионалним војним лицима, цивилним лицима на служби у Војци Србије и припадницима Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.*

⁸¹ Списак радних места је у овом приказу сажет, па га не треба сматрати као тачан.

- одговорно лице за заштиту од јонизујућег зрачења,
- лекар и виши техничар који непосредно пружају помоћ на лицу места и санитарски возач,
- сва остала радна места у војним јединицама закључно са бригадом (трупа).

Радна места на којима се сваких 12 месеци ефективно проведених рачуна као 14 месеци стажа осигурања:

- сва остала, непоменута професионална војна лица и припадници Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције.

Из прегледа се може закључити да промене бенефицирања стажа неће бити велике у односу на садашњи систем. Тако сва војна лица остају са најмање 14/12 месеци (толико ће имати они на канцеларијским и сличним пословима), сва војна лица у трупи са најмање 15/12 месеци, сва овлашћена службена лица у безбедносном сектору са најмање 16/12 месеци и слично. Код специфичних радних места која су посебно набројана, али и углавном малобројна, уочава се прецизније дефинисање многих радних места у односу на ранија, што ће донети смањење броја бенефицираних извршилаца. Са друге стране, приметно је и уклањање старих одредаба о потреби да извршилац проведе одређено време током године на тим пословима да би стекао право на бенефицирани стаж, што олакшава квалификовање и доноси већи број бенефицираних извршилаца.

3.3. Интерне стопе приноса

Интерна стопа приноса је мера која показује принос на доприносе уложене у пензијски систем. У овом одељку поредимо интерне стопе приноса “бенефицираних” пензионера са “обичним” пензионерима, док је сама анализа висине интерне стопе приноса у пензијском систему посебна тема којом се ова студија не бави.

Обзиром да интерна стопа приноса зависи од брзине раста зарада, у циљу поједностављења анализе и да би могао јасније да се сагледа дизајн система и разлике између корисника, направљена је хипотетичка наравно нереална претпоставка да у току радног века није било реалног раста зарада. Ово из разлога што реални раст зарада појачава разлике, и то тако да што је виши раст, оне су веће.

Табела II-10 Интерне стопе приноса у пензијском систему Србије

Група послова на којој се стаж рачуна са увећаним трајањем	Према законском решењу из 2003	Према изменама и допунама из 2005	Према изменама и допунама из 2010
Радник који је почео да ради са 25 година старости (мушкарац)			
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%
Члан 42.	2,804%*	3,949%*	2,601%
Стандардни старосни пензионер (40 година стажа)		0,629%	
Радник који је почео да ради са 20 година старости (мушкарац)			
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%
Члан 42.	2,294%*	2,501%*	2,105%
Старосни пензионер „по стажу“ (40 година стажа)		1,311%	

Извор: Калкулација аутора

НАПОМЕНА: Рачунице на основу висине општег бода у 2011

Претпоставка да нема реалног раста зарада у прошлости и да су пензије замрзнуте; стандардна старосна граница 65; подаци о очекиваном трајању живота по годинама живота (ЕУРОСТАТ)

* прелазна одредба која је требало да траје до краја 2007 али је продужавана до краја 2009. године; претпостављен раст последње зараде од 20%

У Табела II-10 приказане су стопе приноса за **радника који ради на пословима на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем, а који је почео да ради са 25 година живота**. Такав пензионер је **у далеко повољнијем положају од стандардног пензионера**, наравно под

условом да му је очекивани животни век исти као код остале популације. Законске измене из 2005. су посебно биле повољне за осигуранике којима се стаж рачуна са увећаним трајањем.

Интерне стопе приноса су нешто ниже за оне који су почели раније да раде (са 20 година), обзиром да ови осигураници раде дуже да би стекли старосни услов за пензију него што је то случај са онима који су почели да раде са 25 година, због *минималне границе за пензионисање*. У исто време, тај повећани број година рада не добија пун ефекат увећаног трајања због *лимита од 42,5 година у формули обрачуна пензије*. Такође, можемо приметити да и пензионери „по стажу“ имају више стопе приноса.

Дакле, из табела Табела II-10 може се видети да ***ни сами бенефицирани пензионери између себе нису у равноправном положају, али ни сви старосни пензионери*** – они који одлазе у пензију по стажу имају већу стопу приноса у односу на стандардне. И поред тога, ***сви бенефицирани пензионери су значајно повољнијем положају од стандардних пензионера који се пензионишу по годинама живота***.

Разлог су различите дужине коришћења пензија. Бодовна формула јако добро повезује дужину радног стажа и висину зарада са пензијом. Што се тиче бенефицираног радног стажа, увећана стопа доприноса коју послодавац уплаћује за ову врсту послова јесте сразмерно израчуната у односу на стаж који се додаје (на пример за стаж 12/16 стопа доприноса је 33% виша од обичне стопе доприноса, а увећани стаж који се додаје је тачно 33%). Разлике у интерној стопи приноса јављају се, међутим, из истог разлога због ког се јављају када је у питању стандардна пензија и пензија „по стажу“ – формула не узима у обзир дужину периода коришћења пензије. Дакле, раније пензионисање бенефицираних пензионера је сада финансирано на терет опште солидарности.

Уколико пођемо од става да пензијски систем треба да поштује принцип ***хоризонталне једнакости***, онда је ***потребно да интерна стопа приноса на доприносе “стандардних” пензионера и „бенефицираних” пензионера (оних чији се стаж рачуна са увећаним трајањем) буде једнака***.

То може да се постигне на два начина – финансирање бенефицираних пензије од стране послодавца тј. увећаних доприноса или/и сам пензионер може да сноси трошак ранијег пензионисања.

Уколико се одредимо за потпуно финансирање од стране послодавца, то значи да већ увећане стопе доприноса треба још и додатно повећати тако да стопа доприноса компензује не само додатак стажа у формули за обрачун пензија, већ и дуже коришћење пензије од стране бенефицираних пензионера.

Колико тачно то увећање доприноса треба да износи није сасвим једноставно за обрачун имајући у виду горе објашњене разлике међу самим бенефицираним пензионерима.

Табела II-11 Стопе доприноса које би изједначиле интерне стопе приноса бенефицираних пензионера са стандардним старосним пензионером

	За раднике који су почели да раде са 25	За раднике који су почели да раде са 20	Просек	Садашњи износ доприноса
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
Члан 42.	52,7	44,1	48,4	29,3

Као што видимо из

Табела II-11, уколико се одлучимо да се бенефицирана пензија у потпуности финансира из увећаних доприноса, њих је потребно значајно повећати.

Нешто мање умањење доприноса било би потребно за случај када би се вратио начин рачунања умањење старосне границе за бенефициране пензионере који је важио до 2005. године

Табела II-12 Стопе доприноса које би изједначиле интерне стопе приноса бенефицираних пензионера са стандардним старосним пензионером, умањење старосне границе “по старом”(које је важило до 2005.)

	За раднике који су почели да раде са 25	За раднике који су почели да раде са 20	Просек	Садашњи износ доприноса
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
Члан 42.	49	40,6	44,8	29,3

С друге стране, увођење “пенала” за раније пензионисање делимично преноси финансирање бенефицираних пензија директно на терет самих пензионера⁸². Поред тога, са пеналима је лакше изједначити стопе доприноса јер се не појављује проблем времена уласка на тржиште рада и почетка запослења на пословима којима се стаж рачуна са увећаним трајањем. Други аргумент за “пенале” је сама логика обрачуна пензија – оно што се додаје у формули финансира се из доприноса, а за сваку годину ранијег одласка у пензију уводе се пенали тј. умањења која би онда важиле и за друге пензионере, тачније оне који се пензионишу по стажу.

⁸² Може се појавити да је финансирање бенефицираних пензија индиректно свакako на терету запосленог, јер му је нето зарада нижа него што би била у случају нижих доприноса

И на крају, трећи аргумент је стимулисање бенефицираних пензионера да дуже остану на тржишту рада, преоријентисањем на неку другу врсту посла.

Рачунице показују да, ако бисмо се стриктно придржавали актуарских начела, онда би умањење (“пенал”) **за сваку годину пензионисања пре стандардне старосне границе за пензионере „по стажу“ износило 4,4% а за бенефициране 4,7%**⁸³.

Генерално, умањења за раније пензионисање нису неуобичајена у пензијским системима у Европи. У NDC систем је, на пример, већ уграђен механизам исправљања разлика везаних за дужину коришћења пензија ануитетним фактором, који узима у обзир очекивано трајање живота у тренутку одласка у пензију. То је и разлог зашто су NDC системи некад флексибилни по питању старосне границе – рецимо у Шведској се у пензију може отићи са 61 годином старости.

Овај механизам се може лако уградити како у бодовну тако и у традиционалну формулу, тзв. увођењем умањења (“пенала”) за сваку годину ранијег одласка у пензију и бонуса за касније пензионисање.

На пример, у Немачкој, која има бодовну формулу, то умањење износи 0,3% месечно, дакле 3,6% годишње⁸⁴.

У Хрватској су се ова умањења неколико пута мењала претходних година. Прво су износила 0,34% за сваки мјесец ранијег остваривања права, тј. 4,08% годишње. Потом, због већ врло ниских пензија, умањење је од 1. јануара 2008. смањено, тако да је износило 0,15% за сваки месец ранијег одласка у пензију у односу на прописану старост за стецање права, односно у току годину дана и умањење износи 1,8%. Од јануара 2011. поново се враћа умањење од 0,34% месечно, али оно не важи за све, већ зависи од броја година стажа (у Хрватској се са мање година стажа иде у пензију по стажу него код нас), па је за оне који имају већи број година стажа то умањење ниже⁸⁵.

Када је у питању Словенија, умањења нису потпуно актуарски срачуната и зависе од година старости. Тако на пример, месечно умањење за неког ко има 58 година је 0,3%, за 59 је 0,25%, за 60 је 0,2%, за 61 – 0,15% и за 62 је 0,1%. Стандардна старосна границе у 2011. години је 63 године за мушкарце, 61 година за жене⁸⁶

⁸³ Разлике настају због природе саме формуле. Стопе приноса се разликују не само у зависности од укупног „улога“ и повраћаја, већ и од динамике уплате, услед нето садашње вредности.

⁸⁴ MISSOC; јул 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; јул 2011.

4. Препоруке

Питање бенефицираних пензија је област која је само једним делом у домену економске и пензијске политике, а другим припада областима безбедности на раду и медицине рада. Ова студија бави се економским аспектима пензијске политике.

Када посматрамо са чистог економског становишта, онда можемо рећи да чињеница да се ради о опасном и тешком послу треба да се рефлектује кроз повећану зараду запосленог. Из те повећане зараде запослени може да обезбеди своје раније пензионисање, у складу са карактеристикама професије.

Међутим, овде долазимо до врло сличних проблема који воде ка аргументацији која се користи за увођење обавезних пензијских система - патернализам и несавршености тржишта. Уколико би самом запосленом заиста препустили бригу о његовој будућности, сусрели бисмо се са проблемом миопије и временске неконзистентности са једне стране, али и недовољне и/или неадекватне понуде инструмената за обезбеђење прихода након одређене границе када запослени више не сме/не може да обавља ту врсту посла, са друге стране.

У том смислу, *бенефицирани радни стаж у оквиру обавезног пензијско осигурање се јавља као решење*. Оно може бити организовано у оквиру обавезног јавног система пензијског осигурања, као што је случај код нас, или у виду квази-обавезних струковних пензијских планова, што је углавном случај у системима са Бевериџ традицијом. У првом случају, држава директно регулише листе радних места на којима се обезбеђује бенефицирана пензија и услове за добијање исте. У другом случају – струковни пензијски планови – “бенефиције” су индиректно регулисане од стране државе и/или су регулисане путем утицајних струковних удружења и синдиката.

Важно питање које се овде поставља је *ко финансира бенефицирану пензију*. То је битно питање како са аспекта пензијске политике, тако и са аспекта економских ефеката који проистичу из понашања самих субјеката.

Уколико су бенефициране пензије организоване у оквиру квази-обавезних струковних планова који су по правилу фундирани, онда се то питање заправо и не поставља, јер је сасвим јасно да послодавац сноси трошкове бенефициране пензије. У том случају се карактер штетног и посебно тешког посла не изражава кроз повећану нето зараду, већ кроз повећани допринос за пензијско осигурање, прецизније кроз повећану бруто зараду.

Међутим, када је у питању јавни пензијски систем, онда су могућа преливања, те је питање ко финансира бенефициране пензије врло важно. Решења су различита по земљама, и она се временом мењају. На пример, у Србији се бенефициране пензије једним делом финансирају из увећаног доприноса који плаћа послодавац, али делимично има и преливања на рачун опште солидарности осигураника.

Питање је, заправо, да ли уопште постоје аргументи да неко други финансира бенефициране пензије сем послодавца (и запосленог). Свако финансирање бенефицираних пензија од стране државе, било да се ради о “солидарности” осталих осигураника и њихових послодаваца, или из буџета на терет свих пореских обвезника, би заправо значило субвенционисање дате фирме/гране, а што нарушава економску ефикасност. Ни са становишта праведности нема разлога за преливањима ка бенефицираним пензионерима, обзиром да се не ради о

сиромашним категоријама пензионера. Шта више, у овом случају чак долази и до преливања од стране оних са нижим примањима ка бенефицираним пензионерима.

Такође, врло је важно нагласити да се питање финансирања бенефицираних пензија актуелизује са приватизацијом фирми. Иако је и за јавна предузећа и/или директне буџетске кориснике *изузетно важно да се поштује начело "чистих рачуна"*, и да се тачно зна за шта, ко и колико у јавном сектору троши, могле би се чути полемике да није толико битно ко финансира пензије, јер је на крају крајева све то "иста државна каса". Међутим, када фирме у којима се радна места бенефицирају постану приватно власништво, онда је евидентно да не постоји никакво објашњење за финансирање бенефицираних пензија из опште солидарности.

Дакле, јавни пензијски систем треба посматрати искључиво као механизам за остварење бенефициране пензије, а у складу са условима рада које дефинишу и уређују стручњаци безбедности на раду и медицине рада, док финансирање бенефицираних пензија треба да буде одговорност послодавца и/или запосленог.

Уколико га тако посматрамо, онда нема никаквих потреба за редистрибуцијом (преливањем) у систему, те је потребно је поштовати *принцип хоризонталне једнакости* у пензијском систему, што је у складу са генералним трендом пензијске политике. Ово се практично своди на захтев да сваки осигураник остварује принос у складу са доприносима које је уплатио у пензијски систем. То значи да пензијски систем треба да буде постављен тако да актуарски нема разлике између појединаца тј. интерне стопе приноса треба да буду једнаке за све старосне пензионере.

Полазећи од горе наведених принципа дајемо следеће препоруке:

- Прва препорука тиче се *бенефицираних пензија по члану 42*. Сасвим је јасно да је увећање од 20% у односу на остале пензије по основу стажа са увећаним трајањем била неопходна мера да не би дошло до драматично велике разлике између пензионера који су се пензионисали по старом Закону и прелазној одредби Закона из 2003, а по коме се пензија одређивала од последње зараде осигураника и могла је да износи и до 85% исте. Управо то је и јесте разлог скоро дупло виших износа пензија пензионера по члану 42. у односу на остале бенефициране пензионере. Међутим, из свих објашњених разлога јасно је да не постоје аргументи да се ова додатна бенефиција финансира на терет опште солидарности. С тим у вези, потребно је бар када је средњи рок у питању, увећање од 20% избацити из формуле за обрачун пензија. Поштовање хоризонталне једнакости у пензијском систему када је ова група пензионера у питању је посебно важно ако се има у виду да је број пензионера по члану 42. (укључујући и војне) износи 35% свих пензионера по стажу са увећаним трајањем, као и да ће се њихово учешће у будућности вероватно повећавати - за остале врсте бенефицираних пензија може се очекивати смањење услед технолошког развоја, док то није случај са МУП-ом и војском.

Наравно, потпуно је јасно да би оваква мера наишла на значајан отпор. Међутим, како увећање од 20% представља стимулацију за раднике МУП-а и војске, а не одражава штетност и тежину посла, јер би се у том случају радна места рачунала са увећањем 12-18, онда се та стимулација запосленима може дати на неки други, транспарентнији начин.

- Када је у питању *старосна граница* за одлазак у бенефицирану пензију, треба размотрити враћање „старог“ начина умањења старосне границе, који је важио до 2005. (за групу 12-

14 шест година рада за умањење старосне границе од једне године, за 12-15 пет година итд.), али уз консултације са стручњацима медицине рада из Фонда ПИО.

- Што се тиче самог *утврђивања радних места* на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем, то је тема која је пре свега домену медицине рада. Оно што се може рећи са економског аспекта је да у самој процедури утврђивања радних места нисмо нашли посебне замерке, сем потребе *да се ова процедура убрза* тако што би се већи број радних места ревидирао годишњим планом, па би на тај начин свако радно место било ревидирано на сваких 5, уместо као до сада на сваких 10 година.

Оно што је, међутим, врло важно је да се иста процедура поштује и за осигуранике из члана 42. За ове осигуранике потребно је свакако *уклонити бенефицирање стажа као компензацију за ниске зараде*. Наиме, у неким случајевима запосленом осигуранику се обезбеђује бенефицирани стаж као компензација за ниску зараду. У јавности је често било присутно такво оправдање за поједине административне послове у МУП-у. Такав систем је погрешан стога што зараде варирају, па оне које су у једном тренутку ниске могу у следећем да се реално повећају (синдикати се за то боре). У таквим условима „компензаторни“ бенефициран стаж постаје дупла бенефиција.

Уклањање бенефицирања стажа као компензације за ниску зараду омогућило би уштеду у буџету за додатни пензијски допринос, из чега би се могле повећати зараде ових запослених. Другим речима, њима би се укинуло бенефицирање стажа (што је оправдано пошто не раде на опасним пословима), али би им се повећале ниске зараде.

- Следећа препорука односи се на *врсту акта* којим се одређује која ће радна места, односно послови доносити право на бенефицирани радни стаж. Две су могућности: законом и подзаконским актом. У Србији је тренутно пракса мешовита: у МУП-у и на „цивилним“ пословима се подзаконским актом одређује списак бенефицираних радних места, док за војна лица то чини закон. Додуше, од следеће године ће се и за војна лица списак послова који имају право на бенефицирани стаж одређивати законом.

Предност коришћења подзаконских аката је знатна једноставност поступка, пошто се подзаконски акт може лако и брзо променити. Са друге стране, коришћење законског пута је знатно сложеније и захтева више времена. Али, слабост метода са подзаконским актом је то што извршна власт одлучује о важним правима грађана, па је питање да ли ће она бити заштићена како треба или политизована. Чак, појављује се недопустива нетранспарентност система, па се за неке гране (као МУП) ни не зна ко има права на бенефицирани стаж, а ко нема. Из тих разлога потребно је размотрити да се законом одређују права, па тиме и право на бенефицирани стаж.

- У складу са принципом „чистих рачуна“ у оквиру јавног сектора, када је у питању увећање стажа за осигуранике са телесним оштећењем (*члан 58. Закона*), потребно је да се уведе *плаћање увећаних доприноса* за ове осигуранике, и то из буџета Министарства рада и социјалне политике.
- Што се тиче проблема *наплате доприноса* за стаж који се рачуна са увећаним трајањем, треба напоменути да неке важне информације нису доступне, а то је пре свега број осигураника који плаћају увећане доприносе и подаци о наплати доприноса. Ипак, може се рећи да је проблем наплате доприноса за бенефицирани радни стаж врло сличан као проблем наплате доприноса „стандардних“ осигураника. Овај проблем се последњих пар година услед економске кризе актуелизовао, и све су чешће појаве неплаћања

доприноса, посебно од стране великих фирми које послују са губитком. Овде треба правити разлику између неплаћања обрачунатих доприноса и нагомилавања дуга ПИО фонду од сиве економије, тј. исплаћивања зараде у кешу где послодавац и нема намеру уплате доприноса.

Овај проблем, као и проблем статистике осигуранике, би делимично решило увођење централног регистра, како за стандардне осигуранике, тако и за оне којима послодавци треба да уплате увећани допринос. Потребна је међутим и одлучност државе да контролише и санкционише нередовно плаћање доприноса. Када је у питању рад у сивој зони то је посебна тема која превазилази оквире ове студије.

- У циљу побољшања хоризонталне једнакости у систему, а тиме и повећања уштеда и генерално побољшања финансијске одрживости пензијског система, потребно је *додатно унапредити начин обрачуна бенефицираних пензија на основу увећаног радног стажа*. То се може решити повећањем стопе доприноса за ове категорије и/или увођењем „пенала“ за сваку годину дужег коришћења пензије у односу на стандардну старосну границу. Дакле, опције за унапређење обрачуна пензија у циљу остварења хоризонталне једнакости су следеће:

- *Повећање доприноса* тако да актуарски буду адекватни накнади коју бенефицирани пензионер прима током живота у поређењу са стандардним пензионером. На овај начин, штетност и тежина посла била би потпуно изражена кроз већу бруто зараду, а сврха бенефициране пензије – а то је да осигураник може да се пензионише раније под истим условима као да је радио до стандардне старосне границе била би испуњена. Недостатак овог начина постизања хоризонталне једнакости су изузетно високе стопе доприноса које су потребне да би се бенефицирани пензионери изједначили са осталима. Такође, теже је актуарски одредити потребну стопу доприноса због различитог времена почетка радног века и самог начина снижавања старосне границе.

- С друге стране, могуће је увести „пенале“ (*умањења*) за сваку годину ранијег пензионисања. Предности овог начина постизања хоризонталне једнакости су, прво, што би такву меру имало смисла увести и за „стандардне“ пензионере који се раније пензионишу, тзв. „пензионере по стажу“, тако да постоји умањење за сваку годину пензионисања пре стандардне старосне границе, независно од разлога. Друго, оваква мера би пензионере који припадају групи послова којој животни век није угрожен већ је само онемогућено обављање те врсте посла (нпр. балерине) стимулисало на преквалификације, те дуже остајање на тржишту рада. Недостаци су то што би пенали, када би се прецизно актуарски израчунали, били прилично високи (преко 4% годишње), што би у условима ниских пензија представљало значајно умањење, па би се тиме и сама идеја бенефицираног пензионисања делимично обесмислила.

При томе, генерално када се дају препоруке везане за бенефициране пензије, важно је правити разлику између две основне групе послова за које се пензије бенефицирају: они који не могу више да обављају тај посао (балерина), и оних чији је животни век потенцијално краћи због рада на опасним и по здравље штетним пословима. Питање које се при том поставља је да ли друга група пензионера живи и прима пензију краће од просека. С тим у вези, када је у питању евентуално увођење пенала за сваку годину ранијег пензионисања, онда је се поставља питање да ли то

треба да важи за све групе. Дакле, уколико се испостави да пензионери који су остварили бенефицију по основу рада на пословима који су штетни по здравље живе краће, онда би свакако ту групу требало посебно посматрати и за њих би систем могао да остане у постојећој форми. За ове потребе, а и из других разлога, потребно је унапредити статистику ПИО фонда.

- Могућ је наравно и *комбиновани приступ* тј. и повећање доприноса и увођење пенала. Свакако, уколико би се увели “пенали” за раније пензионисање како за бенефициране пензије тако и за пензионисање по стажу, они у почетку не морају да стриктно прате актуарски принцип, већ могу да, на пример, износе 2% за сваку годину.
- Стаж преко 40 година треба рачунати као пуну годину до 45 година стажа. По принципу “пенала” за раније пензионисање, потребно је увести и “бонусе” за рад преко стандардне старосне границе.
- Треба размотрити укидање ограничења од минимум 10 година рада на овим пословима да би се увећани стаж уопште рачунао, јер је послодавац платио за тај увећани стаж. Тачно је да и за стандардну старосну пензију постоји услов минимума стажа који је неопходан да би се остварило право на пензију, међутим ситуација није сасвим упоредива обзиром на постојање минималне пензије⁸⁷.

Препоруке на средњи и дужи рок:

- Увођење принципа хоризонталне једнакости је крупна промена у пензијском систему која ће сигурно наићи на велике отпоре. На примеру бенефицираних пензија виде се предности система обрачунски дефинисаног доприноса (NDC), у коме по дефиницији бенефицирани пензионери морају своја права остварити по принципу актуарски прорачунатих доприноса и пенала. У том смислу, посебно ако се покаже да је систем немогуће реформисати у постојећим оквирима, на средњи-дужи рок треба размислити о евентуалном увођењу NDC система и/или струковних пензијских планова.
- Међутим, и струковне пензије наравно имају своје недостатке. Пензије организоване у оквиру приватног пензијског осигурања се генерално суочавају са проблемом упросечавања очекиваног трајања живота и на тај начин уједначавања ризика (*pooling the risk*), јер оперишу са далеко мањим бројевима него у јавном систему. У случају издвојених, појединачних професија, овај проблем би посебно дошао до изражаја. Један од начина превазилажења проблема исплате ануитета и заштите од ризика дужине очекиваног трајања живота, могу да буду струковне пензије за период до стандардне старосне границе, када би се прешло на државни систем, као што је случај у Словенији. Стога је важно истраживачки пратити развој овог система у Словенији, обзиром да он представља занимљиву опцију, иако она за сада није дала добре резултате.

⁸⁷ Када постоји минимална пензија услов минималног стажа је неопходан јер би у супротном дошло до редистрибуције ка онима који су веома кратко радили. Уколико би се институт минималне пензије укинуо, и хипотетички прешло на социјалне пензије које се таргетирају на основу прихода и имовине, онда би и у случају стандардне старосне пензије имало смисла укинути услов минимално потребног стажа.

И на самом крају, треба поменути да уколико се бенефициране пензије не поставе по актуарским принципима, онда се поставља питање права на додатни рад ових пензионера, са истим аргументом по коме пензионери који примају инвалидске пензије немају право на додатни рад.