

KATARINA STANIĆ

PENZIJSKI SISTEM U SRBIJI

– DIZAJN, KARAKTERISTIKE I PREPORUKE –

Katarina Stanić

PENZIJSKI SISTEM U SRBIJI – dizajn, karakteristike i preporuke –

Autor:

mr Katarina Stanić

Recenzent:

dr Gordana Matković

Izdavač:

USAID SEGA projekat, Beograd

Dizajn:

Snežana Dimitrijević

Štampa:

„Sapient Graphic“

Tiraž: 300

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

Štampanje ove publikacije omogućio je američki narod putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). CLDS je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koja ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

SADRŽAJ

Deo I. DIZAJN PENZIJSKOG SISTEMA	5
1. UVODNE NAPOMENE	5
2. KOMPONENTE PENZIJSKOG SISTEMA	7
2.1. Komponenta koja obezbeđuje minimalni prihod u starosti	9
2.1.1. Vrste minimalnog dohotka u starosti	9
2.1.2. Pregled minimalnih naknada za stare po zemljama	13
2.2. Obavezna komponenta koja obezbeđuje održanje prihoda u starosti	16
2.2.1. Aktuarska pravičnost i neutralnost	17
2.2.2. Tip penzijske naknade	17
2.2.2.1. Unapred definisana penzija	18
2.2.2.2. Obračunski definisani doprinos (NDC)	20
2.2.2.3. Veza između tipova penzijskih naknada	21
2.2.3. Parametri	24
2.2.3.1. Obračunska stopa i maksimalna osnovica	24
2.2.3.2. Obračunski period	27
2.2.3.3. Revalorizacija zarada	29
2.2.3.4. Indeksacija penzija	33
DEO II. DIZAJN PENZIJSKOG SISTEMA U SRBIJI	37
1. STAROSNA PENZIJA	38
1.1. Standardna starosna penzija	38
1.1.1. Utvrđivanje penzije – bodovna formula	38
1.1.2. Indeksacija opšteg boda i penzija	39
1.1.3. Starosna granica	42
1.2. Starosna penzija po stažu	47
1.3. Beneficirane penzije	50
2. MINIMALNA STAROSNA PENZIJA	56
3. PORODIČNA I INVALIDSKA PENZIJA	57
Deo III. OSNOVNE KARAKTERISTIKE PENZIJSKOG SISTEMA U SRBIJI	59
1. BROJ I STRUKTURA PENZIONERA	59
1.1. Broj penzionera i osiguranika	59
1.2. Struktura penzionera	61
1.3. Korisnici minimalne penzije	70
2. ŽIVOTNI STANDARD PENZIONERA	72
2.1. Prihodi penzionera	72
2.2. Siromaštvo penzionera	78
2.2.2. Anketa o životnom standardu: 2002–2007	79
2.2.3. Anketa o potrošnji domaćinstva: 2006–2009	84
3. RASHODI ZA PENZIJE	85
4. FINANSIRANJE PENZIJSKOG SISTEMA	89
Deo IV. PREPORUKE	95

Zahvaljujem se Gordani Matković na recenziji i čestim konsultacijama.

Zahvaljujem se Nenadu Rakiću na pomoći oko podataka i korisnim informacijama.

DEO I. DIZAJN PENZIJSKOG SISTEMA

1. UVODNE NAPOMENE

Temelji modernih penzijskih sistema širom sveta postavljeni su u periodu od kraja 19. veka do početka Drugog svetskog rata. Za početak razvoja penzijskog sistema obično se uzima 1889. godina, kada je nemački kancelar Bizmark formirao penzijski sistem za industrijske radnike starosti od 70 godina pa naviše, sa ciljem da im se obezbedi *održanje prihoda* u starosti. U isto vreme, 1891. godine Danska, i nekoliko godina kasnije Novi Zeland, takođe uspostavljaju penzijske sisteme, kojima je cilj bio *smanjenje siromaštva* celokupne starije populacije.

Na inicijalnu penzijsku politiku uticalo je mnogo faktora – politički, istorijski, kulturološki, itd. U to vreme Nemačka je bila industrijalizovana država, te je sistem koji je Bizmark uveo bio prilagođen potrebama radničke klase. Sa druge strane, u Danskoj kao poljoprivrednoj državi, uspostavljen je sistem koji je zadovoljavao interese poljoprivrednika¹.

Ostale zemlje su počele da slede jedan od ova dva pristupa. Nemački sistem je bio veoma uticajan u kontinentalnoj Evropi, naročito u tadašnjoj Austro-Ugarskoj monarhiji. Sa druge strane, pristup uveden na Novom Zelandu bio je uticajan u anglo-američkom svetu, sa izuzetkom SAD-a u početnom periodu. Tako su se države grupisale u dve zasebne grupe: države sa **Bizmarkovim** penzijskim modelom čiji je cilj održanje prihoda u starosti (relativni životni standard) i države koje su uvele **Beveridžov** penzijski model sa ciljem da se smanji siromaštvo u starosti i obezbede minimalni prihodi za starost (apsolutni životni standard)².

Nordijske zemlje su u početku pratile primer Danske i Beveridžov pristup, pa su uvele osnovnu (univerzalnu) penziju čiji je cilj smanjenje siromaštva. Međutim, već početkom 50-ih godina 20. veka ove zemlje su počele da uvode u svoj državni penzijski sistem komponentu koja

¹ Stanić, K. *Doktorska disertacija*, izrada u toku.

² Iako je ser Viliam Beveridž (William Beveridge) tek 1942. godine izradio izveštaj kojim je predložio program socijalnog osiguranja u Velikoj Britaniji, dok su slični penzijski sistemi uvedeni gotovo 50 godina pre toga, ova vrsta penzijskog sistema ipak je nazvana po njemu.

ima za cilj održanje prihoda u starosti tj. penzijsko osiguranje. Tako je formirana treća grupa država koje su uvele poseban model – **Nordijski penzijski model**.

Nordijski penzijski model predstavlja mešavinu Bizmarkovog i Beveridžovog modela. U ovim zemljama, državni penzijski sistem je veoma rano počeo da, pored osnovnih penzija, obezbeđuje i održanje prihoda u starosti. Osim toga, ovaj model karakterišu i vrlo razvijeni kompanijski penzijski planovi³. Oni su počeli da se pojavljuju u isto vreme kada i komponenta državnog penzijskog osiguranja, sa ciljem da se dopuni državna penzija, posebno za one koji bolje zarađuju. Njihove uslove kolektivno su pregovarali radnički sindikati, te su tako ovim planovima danas pokriveni gotovo svi zaposleni u Nordijskim zemljama.

Iako je većina zemalja uspostavila svoj penzijski sistem po ugledu ili na Bizmarkov ili na Beveridžov model, u poslednje vreme primetna je tendencija konvergencije ova dva pristupa. Penzijski sistemi koji su prvobitno uspostavljeni po Beveridžovom principu, u međuvremenu su uveli obavezno penzijsko osiguranje tj. komponentu u kojoj visina penzije pojedinca zavisi od njegovih zarada tokom radnog veka, da bi ostvarili i cilj održanja prihoda u starosti, barem kada je u pitanju prosečan radnik. S druge strane, u okviru Bizmarkovih sistema uveden je neki oblik minimalnog prihoda sa ciljem da se smanji siromaštvo. Zatim, smanjene su razlike u tretmanu različitih profesijama u penzijskom sistemu, snižene su stope zamene, i otvoren je prostor za razvoj dopunskog osiguranja i štednje⁴. To praktično znači da sve države danas formiraju svoje penzijske sisteme težeći da ostvare oba cilja. Međutim, istorijske razlike između sistema još uvek su veoma primetne.

Dakle, današnji penzijski sistemi teže da ostvare oba cilja: i smanjenje siromaštva u starosti (*apsolutni životni standard*) i održanje prihoda i životnog standarda u starosti na nivou koji je sličan onom koji je poje-

³ *Occupational schemes* ili kompanijski penzijski planovi su penzijski planovi koje poslodavac ili grupa poslodavaca ili grana/sektor organizuje za svoje zaposlene, često u saradnji sa sindikatima. Po pravilu, poslodavac se obavezuje da uplaćuje doprinose u penzijski plan za svakog zaposlenog.

⁴ Ibid (kao u Arza, 2006)

dinac ranije ostvarivao (*relativni životni standard*). Penzijski sistem se smatra adekvatnim, ako uspeva da ispuni oba cilja⁵.

Adekvatne i finansijske **održive** penzije su osnovni ciljevi penzijske politike EU koja je definisana kroz otvoreni metod koordinacije⁶. istovremeno obezbeđenje i adekvatnih penzija i finansijske održivosti predstavlja veliki izazov za Evropu čija populacija sve više stari⁷. Ono što komplikuje penzijsku politiku je činjenica da se ova dva cilja međusobno suprotstavljaju. Adekvatne penzije mogu da se obezbede samo na uštrb pristupačnih i održivih penzijskih sistema. Sa druge strane, uštede koje doprinose održivosti penzijskih sistema dovode u pitanje adekvatnost penzija. Dobro osmišljen penzijski sistem podrazumeva pronalaženje pravog balansa između ova dva kontradiktorna cilja.

2. KOMPONENTE PENZIJSKOG SISTEMA

Usled konvergencije penzijskih sistema, danas većina država ili već ima ili ide u pravcu uspostavljanja penzijskog sistema koji se sastoje od **tri osnovne komponente**⁸:

- (I) Komponenta koja obezbeđuje minimalni prihod u starosti, u cilju obezbeđenja apsolutnog životnog standarda;
- (II) Obavezna komponenta koja obezbeđuje održanje prihoda u starosti, gde su penzije vezane ili za ranija primanja ili za penzijske doprinose (relativni životni standard);
- (III) Dopunska komponenta na dobrovoljnoj osnovi (relativni životni standard, dodatni prihodi, obično za penzionere koji su imali visoke zarade).

⁵ HOLZMAN, R. And HINZ, R. (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century – An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank.

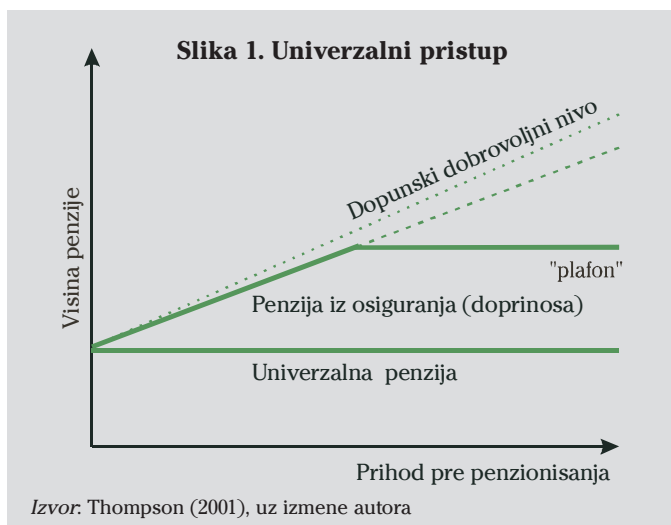
⁶ Obzirom da su penzijski sistemi u EU regulisani tzv. „mekim zakonodavstvom“, Evropska komisija je svojim članicama na samitu u Likenu 2001. preporučila „otvoreni metod koordinacije“ (OMK), kojim se razmenjuju iskustva zemalja članica u reformi svojih sistema, utvrđuju smernice i postavljaju referentne tačke i čiji je krajnji cilj koordinacija penzionih sistema među zemljama EU.

⁷ European Commission, Green Paper – Towards adequate, sustainable and safe European pension system, Brussels, July 2010.

⁸ Thompson, L.H. (2001), *Social Protection in Asia and the Pacific*, edited by Isabel Ortiz, Asian Development Bank.

Prilikom organizovanja penzijskog sistema postoje dva osnovna pristupa – *univerzalni pristup* i *pristup dopunjavanja*⁹. Ova dva pristupa odražavaju istorijske korene sistema socijalne zaštite i socijalnog osiguranja, kao i proces konvergencije sistema.

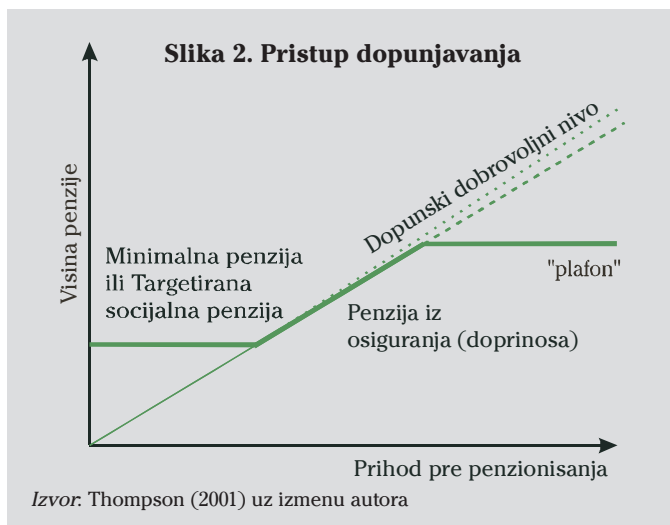
Kod *univerzalnog pristupa* svim rezidentima i/ili osiguranicima starijim od propisane starosne granice se isplaćuje se osnovna penzija. Oni koji su osigurani ostvaruju dodatno i penziju koja zavisi od zarada pojedinca tokom radnog veka (Slika 1).



Može se reći da je univerzalni pristup nasleđe Beveridžovog sistema – penzijski sistem je prvobitno bio osmišljen kao univerzalni sa osnovnom penzijom, a kasnije je uvedeno penzijsko osiguranje koje podrazumeva dodatnu penziju za osigurana lica.

Kod drugog pristupa, penzija potiče iz penzijskog osiguranja, a minimalna naknada samo *dopunjuje jaz* između prihoda koje bi korisnik inače ostvario i minimalnog nivoa prihoda neophodnog za dostizanje apsolutnog životnog standarda. Dakle kod ovog pristupa minimalna naknada se isplaćuje samo onim licima čija su primanja isuviše mala (Slika 2). Očigledno je da je ovakav pristup nasleđe Bizmarkovog sistema.

⁹ Ibid



2.1. KOMPONENTA KOJA OBEZBEĐUJE MINIMALNI PRIHOD U STAROSTI

Ova komponenta, koja se najvećim delom obezbeđuje kroz penzijski sistem, ima za cilj obezbeđenje minimuma adekvatnog dohotka u starosti, omogućujući dostizanje ili održanje apsolutnog životnog standarda. Ona predstavlja redistributivni element penzijskog sistema. Sve države imaju ovu komponentu, i to u okviru državnog (javnog) sektora. U okviru penzijskog sistema, ova komponenta se može obezbediti i kroz penzijsko osiguranje i kroz budžetska davanja.

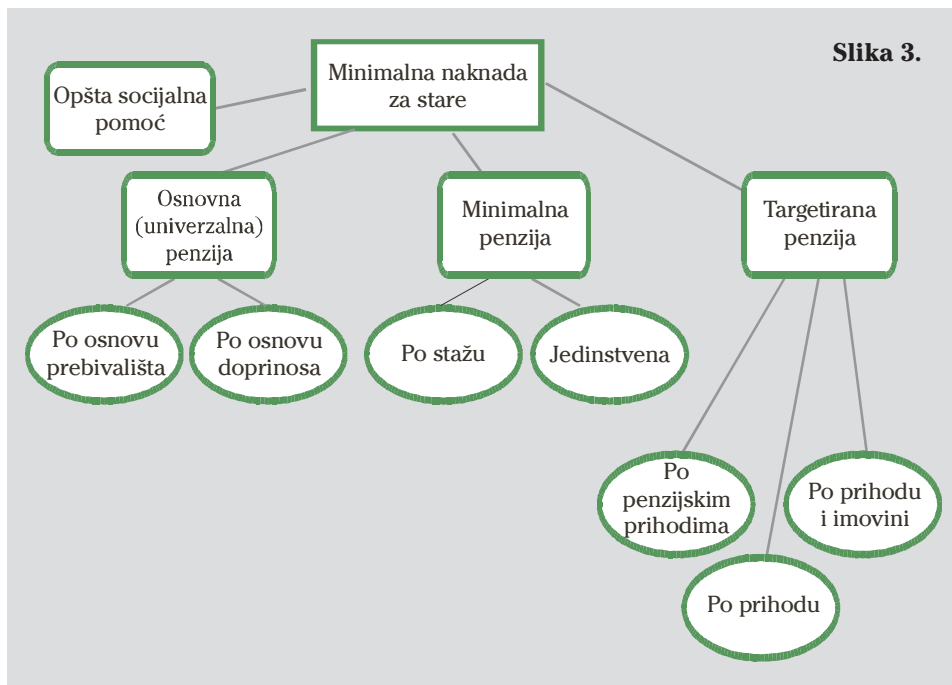
2.1.1. Vrste minimalnog dohotka u starosti

Prema klasifikaciji Evropske komisije, postoje tri osnovne vrste minimalnih naknada namenjenih starijim licima: osnovna penzija, minimalna penzija u okviru sistema penzijskog osiguranja i naknade za stare u okviru programa socijalne pomoći¹⁰. Slično tome, OECD klasifikuje sisteme minimalne naknade na osnovne, targetirane i minimalne¹¹.

¹⁰ European Commission, SPC (Special Pension Study) – Minimum income provision for older people and their contribution to adequacy in retirement, December 2006.

¹¹ Whitehouse (2005), *Pension at Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.

Slika 3.



Može se reći da zapravo postoje **četiri vrste** minimalnih naknada za stare – osnova penzija, targetirana penzija, minimalna penzija (u okviru sistema penzijskog osiguranja) i naknade iz programa socijalne pomoći namenjenih opštoj populaciji.

Osnovna penzija¹²

Osnovna penzije pripada u univerzalnom pristupu organizovanja penzijskog sistema. Može se reći da je osnovna penzija nasleđe Beveridžovog sistema. Ovu penziju u jednakom iznosu dobija svako staro lice, nezavisno od eventualnog statusa u penzijskom sistemu¹³. Postoje dva tipa osnovne penzije – *po osnovu prebivališta* i *po osnovu doprinosa*.

Osnovna (univerzalna) penzija po osnovu prebivališta podrazumeva isplatu istih iznosa penzije svim licima sa prebivalištem u zemlji nakon propisane starosne granice. Ova vrsta penzija se uglavnom finansira iz

¹² Na engleskom jeziku za ovu penziju koriste se termini basic/universal/ flat-rate pension. Često se nazivaju i nacionalnim (national pension), posebno u Skandinavskim zemljama.

¹³ WHITEHOUSE, E. (2006b). „New indicators of 30 OECD countries’ pension systems“ *The Journal of Pensions Economics and Finance*. 5 (3), 275–298 , page 276.

opštih poreza. Ovakva penzija je, kada je uvedena, zaista i bila univerzalna tako da prihodi obično nisu uticali na njenu visinu, pa su nju često dobijali i oni kojima apsolutni životni standard nije ugrožen¹⁴. Međutim, noviji trend uključuje „brojne mere usvojene u proteklim godinama kojima se univerzalni sistem čini selektivnim”¹⁵. Na primer, Kanada je 1989. uvela program “OAS claw back”, koji predstavlja poseban porez kojim se smanjuje, a u nekim slučajevima čak ukida osnovna penzija za lica sa visokim primanjima. U Norveškoj i Danskoj univerzalna penzija je uslovljena visinom prihoda od rada, tako da se smanjuje ukoliko taj prihod premaši određeni nivo. Švedska i Finska su promenile svoje osnovne (univerzalne) penzije koje su se bazirale na prebivalištu targetiranim penzijama koje uzimaju u obzir visinu ostalih penzijskih primanja. Danas su, dakle, skoro svuda u svetu, sem na Novom Zelandu, univerzalne penzije predmet barem neke vrste uslova/cenzusa.

Osnovna penzija po prebivalištu smatra se socijalnom penzijom, iako je ne dobijaju nužno siromašna stara lica. Socijalna penzija je penzija koja se ne zasniva na uplaćivanju doprinosa, već se finansira iz budžeta iz opštih poreskih prihoda. Ona predstavlja čist transfer, a ne štednju ili osiguranje¹⁶. Osnovna razlika između socijalnog osiguranja i socijalne pomoći je u načinu organizacije i finansiranja, kao i u uslovima za dobijanje – za naknadu socijalnog osiguranja uslov je uplata doprinosa¹⁷.

Osnovna penzija po osnovu doprinosa zavisi isključivo od dužine radnog staža i finansira se iz doprinosa¹⁸. Tipični primer je osnovna državna penzija u Velikoj Britaniji, koja je uvedena 1946. godine. Puni iznos ove penzije isplaćuje se licima sa punim radnim stažom (44 godine za

¹⁴ Takve penzije su nastale razvijenim državama u kojima je globalni porez na prihod ipak donekle ispravljao „nepravde“.

¹⁵ ILO (2000), *World labour report: income security and social protection in a changing world*, strana 133.

¹⁶ Palacios, R. And Sluchynsky, O (2006), *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*, Social Protection Discussion Paper No.0601, World Bank.

¹⁷ Prema rečniku SNA, programi socijalne pomoći se finansiraju iz budžeta (opštih poreskih prihoda), dok se programi na osnovu uplaćivanja doprinosa nazivaju socijalnim osiguranjem. Naknade za socijalnu pomoć se pružaju van organizovanih planova socijalnog osiguranja i uslov za dobijanje istih nisu prethodno uplaćeni doprinosi.

¹⁸ Whitehouse (2007), *Pension at Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.

muškarce, 39 godina za žene) i ona je 2005/06 iznosila 82,05 britanske funte nedeljno (15% prosečne zarade). Lica koja doprinos uplaćuju kraće od punog staža dobijaju parcijalnu penziju. Osnovna penzija se ne može koristiti pre dostizanja starosne granice, ali se korišćenje penzije može odložiti, a zauzvrat se dobija viši iznos državne penzije (10,4% povećanja za svaku godinu odlaganja).

Osnovna penzija po osnovu doprinosa predstavlja naknadu u okviru osiguranja, jer je uslov za dobijanje penzije je uplata doprinosa i finansira se iz doprinosa.

Targetirana penzija

Targetirana penzija podrazumeva plaćanje penzijske naknade samo siromašnim starim licima ili starim licima bez prihoda. Izvor finansiranja su po pravilu opšti porezi. Postoje tri načina targetiranja¹⁹.

Targetiranje se može vršiti *na osnovu prihoda od penzije*, kao što je slučaj sa finskom penzijom po osnovu prebivališta (*Kansanelake*) i švedskom garantovanom penzijom (*Garantipension*). Ovo su penzije koje se zasnivaju na prebivalištu ali nisu univerzalne. Ovaj tip penzije predstavlja vrstu zaštite za lica koja ne ispunjavaju uslove za penziju iz penzijskog osiguranja ili čija penzija je izuzetno niska. U Švedskoj i Finskoj, puni iznos zagarantovane penzije isplaćuje se licima sa prebivalištem koja nemaju penziju, dok se niži iznosi isplaćuju kao dodatak penzionerima sa veoma niskim penzijama, da bi njihove penzije dostigle zagarantovani minimum.

Targetiranje se može vršiti *po osnovu ukupnih prihoda*. To znači da se naknada smanjuje po osnovu drugih prihoda pored penzijskih, kao što su na primer prihodi po osnovu štednje. Takođe, targetiranje može biti *po osnovu ukupnih raspoloživih sredstava – i prihoda i imovine*.

Svi tipovi targetirane penzije jasno spadaju u kategoriju socijalne penzije.

¹⁹ Klasifikacija na osnovu publikacije Whitehouse, Pension at Glance (2005). U narednim izdanjima, postoje neznatne promene klasifikacije – targetirane penzije su sada testirane penzije po izvorima prihoda (resource-tested); zatim, umesto tri načina targetiranja postoje dva načina targetiranja (na osnovu prihoda i ukupnih raspoloživih sredstava), dok se penzija targetirana na osnovu penzijskih prihoda tretira kao minimalna penzija. U ovoj studiji je korišćena prva klasifikacija.

Minimalne penzije (u okviru penzijskog osiguranja)

Institut *minimalne penzije* se formuliše u sistemu penzijskog osiguranja sa ciljem da najniže penzije ne budu manje od određenog zakonom definisanog nivoa²⁰. Ona predstavlja deo sistema penzijskog osiguranja i finansiraju se putem doprinosa. Obično je potrebno da se doprinosi plaćaju neki minimalni broj godina da bi se stekli uslovi za minimalnu penziju.

U izvesnoj meri, minimalna penzija liči na osnovu penziju po osnovu doprinosa. Međutim, dok se osnovna penzija po osnovu doprinosa isplaćuje svakom osiguraniku, i predstavlja jedan deo ukupne penzije, minimalna penzija se isplaćuje samo onim penzionerima koji bi ostvarili jako nisku penziju, nižu od unapred definisanog minimuma.

Minimalna penzija je, takođe, slična penzijama koje se targetiraju po osnovu ostalih penzijskih primanja²¹. Ona se, međutim, razlikuje po institucionalnoj organizaciji, finansiranju i po uslovima za dobijanje. Prvo, najvažnija razlike između njih jesu uslovi za sticanje penzije. Samo oni penzioneri koji su uplaćivali doprinose u penzijski sistem ispunjavaju uslove za minimalnu penziju. Sa druge strane, garantovana penzija u Švedskoj i Finskoj isplaćuje se i starim licima koja nikada nisu bili osiguranici.

Programi socijalne pomoći

Neke zemlje nemaju posebne programe socijalne pomoći za stare tj. socijalne penzije, već stari koji su siromašni imaju pravo na programe socijalne pomoći koji su dostupni celokupnom stanovništvu²². Tipičan primer je Nemačka, koja je prototip Bizmarkovog tipa penzijskog sistema.

2.1.2. Pregled minimalnih naknada za stare po zemljama

Sve zemlje imaju komponentu koja obezbeđuje minimalni dohodak za stare, i po pravilu to je obavezan državni (javni) sektor. Veoma je teško

²⁰ Whitehouse (2005), Pension at Glance: Public Policies across OECD Countries, OECD, Paris.

²¹ U svojoj prvoj publikaciji OECD Pension at Glance (2005), Vajthous je klasifikovao ovu vrstu penzija kao targetiranu penziju prema penzijskim primanjima. U narednim izdanjima, ta vrsta penzija je klasifikovana kao minimalna penzija.

²² Whitehouse (2007), Pension at Glance: Public Policies across OECD Countries, OECD, Paris.

klasifikovati minimalne naknade u starosti, obzirom na veliki broj rešenja, pri čemu neka rešenja obuhvataju karakteristike različitih tipova. Štaviše, neke države koriste jedan instrument za sprečavanje siromaštva u starosti i obezbeđenje minimalnog prihoda za stare, dok druge koriste kombinaciju dva ili čak tri instrumenta. Tabela 1. prikazuje vrste minimalnih naknada za stare širom država članica OECD i Istočne Evrope.

Tabela 1. Minimalna naknada za stare (% prosečne zarade)

		Targetirana			Osnovna/ univerzalna		Minimalna	Opšta socijalna pomoć	Ukupno (za pun staz)	Ostale naknade
		Po penz. prihodu	Po prihodu	Po prihodu i imovini	Po prebit- valištu	Po dopr- nosima				
Razvijene OECD zemlje	Australija			23				23	Zdravstvena zaštita	
	Austrija			26				26	np	
	Belgija			22			28	28	Refundacija troškova za zdravstvo	
	Kanada		18		14			32	np	
	Danska		18		18			36	Stambena naknada	
	Finska	18						18	Stambena naknada	
	Francuska			22			23	23	np	
	Nemačka							19	19	np
	Grčka	11					34	34	np	
	Irska			32		34		34	np	
	Italija			22				22	np	
	Japan			19	16			19	Stambena i ostale naknade	
	Luksembourg					10	38	36	38	np
	Holandija				31			31	31	np
	Norveška		31		16			31	31	Stambena naknada
	Portugalija		16				32	32	32	np
	Španija						27	17	27	np
	Švedska	26							26	Stambena naknada, dodatak za izdržavanje
	Švajcarska			24			18		24	np
	V. Britanija		19				14		28	Stambena naknada
SAD			18					18	np	
Prosek	18	20	23	19	19	29	24	27		

	Targetirana			Osnovna/ univerzalna		Minimalna	Opšta socijalna pomoć	Ukupno (za pun staž)	Ostale nakede	
	Po penz. prihodu	Po prihodu	Po prihodu i imovini	Po prebi- valištu	Po dopr- nosima					
Istočna Evropa	Bugarska		14			16		16	np	
	Češka					8	11	23	23	np
	Estonija			14		7			14	np
	Mađarska						16			Nakede u naturi
	Letonija						17	10	17	Stambena nakeda
	Litvanija					17			17	np
	Poljska						24	20	24	Nakeda za bolničarku
	Rumunija						25	14	25	np
	Slovačka							23	23	Stambena i zdravstvena nakeda
	Slovenija			33			35		35	np
	Prosek		14	24		11	21	18	22	np
Srbija						25	15	25		

NAPOMENA: Ostale nakede su navedene samo kada su pronađeni podaci. NP je oznaka za nepostojanje podataka, što znači da ako podatak nije upisan ne znači da zemlja nema neki dodatni program.

Izvor: Pension at Glance, SPC (2006) i ISSA

Polovina OECD zemalja i zemalja Istočne Evrope kao osnovni instrument obezbeđenja minimalnog dohotka u starosti koristi minimalnu penziju organizovanu u okviru sistema penzijskog osiguranja. Sedam zemalja ima osnovnu penziju po doprinosima, dok samo pet koristi osnovnu penziju po prebivalištu. Uglavnom sve zemlje imaju neki tip targetirane penzije, ili bar opšti program socijalne pomoći, tako da obezbeđuju minimalni dohodak i za one koji nisu bili osigurani.

U razvijenim OECD zemljama ova komponenta prosečno obezbeđuje dohodak u visini od 27% prosečne zarade, za one koji su radili pun radni staž. Minimalne nakede su posebno visoke u Belgiji, Luksemburgu i Novom Zelandu. Najniže su u Finskoj, Nemačkoj, Mađarskoj, Japanu i SAD, gde su niže od 20% prosečne zarade u zemlji²³. Minimalna nakeda za stare u Istočnoj Evropi je na nivou od oko 20% prosečne zara-

²³ Whitehouse (2009), *Pension at Glance: Retirement-income systems OECD Countries*, OECD, Paris, str. 157.

de. Generalno se može reći da su minimalne penzije iz osiguranja više od socijalnih penzija, što je i logično.

Konačno, neke države obezbeđuju penzionerima sa niskim primanima naknade koje nisu penzija, kao što je na primer naknada za stanovanje, razne nenovčane naknade, pokrivanje troškova lečenja itd. Međutim, podaci o ovim naknadama nisu sistematično uređeni i dostupni.

2.2. OBAVEZNA KOMPONENTA KOJA OBEZBEĐUJE ODRŽANJE PRIHODA U STAROSTI

Komponenta penzijskog sistema, gde su penzije vezane za ranija primanja²⁴, ima za cilj održanje prihoda u starosti tj. održanje relativnog životnog standarda. Ova komponenta se smatra penzijskim osiguranjem. Pored održavanja relativnog životnog standarda, penzijsko osiguranje može sadržati i komponentu održanja apsolutnog životnog standarda kroz institut minimalne penzije, o čemu je prethodno bilo reči.

U današnje vreme ova komponenta postoji i obavezna je u skoro svim zemljama. Od 30 zemalja članica OECD, samo Irska i Novi Zeland nemaju obavezan sistem penzijskog osiguranja koji obezbeđuje održanje prihoda u starosti²⁵.

Ova komponenta se vrlo razlikuje od zemlje do zemlje i predmet je kontroverzi i debata. Prva razlika je u obimu/veličini ove komponente penzijskog sistema. Razlike zavise i od kombinacije različitih rešenja za nekoliko ključnih elemenata penzijskog sistema, kao što su finansiranje, vrsta naknade, javno ili privatno upravljanje.

U najvećem broju članica OECD-a, komponenta penzijskog osiguranja je organizovana u okviru državnog penzijskog sistema zasnovanog na tekućem finansiranju penzija. Imajući ovo u vidu, Bizmarkovu tradiciju penzijskog sistema u Srbiji, ali i neke druge faktore koji nisu tema ove studije²⁶, osnovno polazište ove studije je da, za prosečnog radnika i za

²⁴ Na engleskom *earnings-related*.

²⁵ Whitehouse (2009), *Pension at Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.

²⁶ Studija „Izazovi uvođenja obaveznog penzijskog sistema u Srbiji“, CLDS i USAID/SEGA, 2009. – detaljno analizira druge mogućnosti organizovanja komponente vezane za zarade, kao što je uvođenje obaveznih privatnih penzijskih fondova.

one koji zarađuju 2–3 puta više od proseka, državni sistem zasnovan na tekućem finansiranju treba da ostane glavni izvor prihoda u starosti.

Stoga se diskusija koja sledi bavi glavnim karakteristikama i parametrima koji su relevantni za dizajn komponente penzijskog osiguranja organizovane u sklopu državnog sistema zasnovanog na tekućem finansiranju.

2.2.1. Aktuarska pravičnost i neutralnost

Usled finansijskih i demografskih pritisaka, penzijski sistemi sve više napuštaju redistributivne elemente koji su ranije karakterisali državne penzijske sisteme – redistribucija od onih koji više zarađuju ka manje plaćenim radnicima; redistribucija od muškaraca ka ženama; od onih sa ujednačenom karijerom ka zaposlenima koji su ostvarili napredak u karijeri, ka onima koji se prevremeno penzionišu, ka beneficiranim grupama itd. Dva principa se sve više naglašavaju u penzijskoj politici – aktuarska pravičnost i neutralnost.

Princip *aktuarske pravičnosti* zahteva da sadašnja vrednost svih uplaćenih doprinosa bude jednaka sadašnjoj vrednosti svih primljenih penzijskih naknada. To u stvari znači da postoje bliska veza između doprinosa i naknada, i ista stopa povraćaja za svako lice u sistemu.

Princip *aktuarske neutralnosti* zahteva da sadašnja vrednost penzijske naknade bude jednaka za svaku dodatnu godinu rada – duži radni staž bi trebalo da poveća visinu penzijske naknade, a ranije penzionisanje da je smanji. Suprotno tome, penzionisanje godinu dana ranije bi trebalo da smanji penzijsku naknadu za iznos koji bi bio zarađen tokom te godine i za iznos koji odgovara dužem vremenskom periodu za koji se penzija mora isplaćivati. Aktuarska neutralnost je granični koncept koji se odnosi na efekat rada tokom dodatne godine.

2.2.2. Tip penzijske naknade

Postoje dva standardna metoda određivanja penzija: unapred definisana penzija i unapred definisan doprinos. Unapred definisana penzija se uglavnom dovodi u vezu sa državnim sistemom zasnovanim na tekućem finansiranju (PAYG), dok se unapred definisan doprinos povezuje

sa privatnom penzijom. Međutim, ovo ne mora da bude pravilo. Kod privatnih penzijskih planova ranije su bili zastupljeni i jedni i drugi tipovi penzija, čak su češće bili zastupljene unapred definisane penzije, posebno kada je reč o kompanijskim penzijskim planovima. U poslednje vreme dolazi do dosta brze promene, od metoda unapred definisane penzije ka metodu definisanog doprinosa u privatnim penzijskim planovima, što praktično znači prebacivanje rizika na korisnika penzije. S druge strane, državni PAYG sistemi uveli su tip naknade sa unapred definisanim doprinosom – tzv. obračunski definisani doprinos (NDC).

2.2.2.1. Unapred definisana penzija

U sistemima sa unapred definisanom penzijom, penzijske naknade su egzogena kategorija i utvrđuju se prethodno definisanom formulom. U teoriji, to podrazumeva da veličina stope doprinosa u prilagođava kako bi se obezbedila fiskalna ravnoteža penzijskog sistema. Najvažnija karakteristika ovog tipa penzije je da rizik snosi organizator penzijskog plana (država u slučaju javnih penzijskih sistema, poslodavac u slučaju kompanijskih planova).

U ovim sistemima, penzija je vezana za broj godina osiguranja i zaradu osiguranika. Time što vezuje penziju za prethodnu zaradu, sistem unapred definisane penzije je tipičan „instrument“ ujednačavanja potrošnje.

U **standardnom (tradicionalnom) sistemu sa unapred definisanom penzijom** naknada zavisi od obračunske (akrualne) stope po godini staža koja, kao ključni parametar, pokazuje koji procenat zarade ulazi u obračun penzije za jednu godinu staža; od mere individualnih zarada (valorizacija i obračunski period); i broja godina staža tokom kojih se doprinos uplaćivao²⁷.

Formula za standardan (tradicionalan) unapred definisani sistem penzija, zasnovan na prosečnom radnom veku, je:

$$PN = \sum_{i=1}^R w_i (1 + v)^{R-i} a \quad (1)$$

²⁷ Parametri će detaljnije biti objašnjeni u sledećem odeljku.

gde je PN – penzijska naknada, i – godina koja počinje od prve godine staža do R – godine penzionisanja, w_i je zarada. *Obračunska (akrualna) stopa* a je procenat zarada koje će penzioner primiti kao naknadu za svaku godinu staža; v je faktor prema kome se zarade iz prethodnih godina (prethodne zarade) revalorizuju da bi se uskladile sa promenama troškova i životnog standarda između vremena u kom su prava na penziju zarađena i iskorišćena.

Ova formula pokriva prosečan radni vek, koji je danas najčešći obračunski period koji se uzima za obračun penzija. Moguće je, što je i bila vrlo česta pojava u prošlosti, da se naknade obračunavaju na osnovu, recimo, 10 najboljih godina ili nekog drugog prosečnog perioda²⁸.

Pored klasičnog unapred definisanog penzijskog sistema, postoji i druga varijanta ovog tipa sistema – **bodovni sistem**. Ovaj sistem je nastao u Nemačkoj, i stoga se često naziva nemački bodovni sistem. Pored Nemačke, Francuska, Slovačka, Norveška, Hrvatska i Srbija su uvele ovaj sistem.

Formula bodovnog sistema ima iste karakteristike kao i formula tradicionalnog DB sistema – definiše penziju na osnovu godina staža i visine zarade. Razlika je samo u osnovnim parametrima formule – ovde su to, kao što sam naziv kaže, u pitanju bodovi.

Prema bodovnom sistemu, penzijska naknada (PN) definiše se kao proizvod broja ličnih bodova i opšte vrednosti boda.

$$PN = LB \times OB$$

Lični bodovi (LB) određuju se prema sledećoj formuli:

$$LB = LK \times RS$$

gde je: LK lični koeficijent, a RS radni staž.

Lični koeficijent je prosek godišnjih ličnih koeficijenata, dok *godišnji lični koeficijent* za godinu i (LK_i) predstavlja odnos ukupne zarade osiguranika za svaku kalendarsku godinu i i prosečne godišnje zarade u privredi za istu kalendarsku godinu $LK_i = w_i / \bar{w}_i$.

²⁸ Više o obračunskom periodu odeljak 2.2.3.2.

$$PN = \sum_{i=1}^R \frac{w_i}{\bar{w}_i} O_R$$

gde je PN penzijska naknada, w_i / \bar{w}_i godišnji lični koeficijent (LK_i) $\sum_{i=1}^R \frac{w_i}{\bar{w}_i}$ je lični bod (LB); O_R je vrednost opšteg boda (OB) u vreme penzionisanja R .

Time što vrednost opšteg boda definišemo kao funkciju njegovih prethodnih vrednosti i indeksacije, dobijamo

$$PN = \sum_{i=1}^R \frac{w_i}{\bar{w}_i} O_i (1 + x)^{R-i} \quad (2)$$

gde je x stopa po kojoj je opšti bod indeksiran.

2.2.2.2. *Obračunski definisani doprinos (NDC)*

U sistemima sa definisanim doprinomom, stopa doprinosa je egzogena varijabla, a visina penzija endogena. Kod ovog tipa penzijske naknade, penzija nije unapred određena i poznata, već zavisi od propisane (obično zakonom) visine stope doprinosa i stope prinosa. Definisani doprinos je uglavnom vezan za fundirane sisteme u kojima korisnik snosi finansijski rizik.

Nedavno se pojavila varijanta sistema sa definisanim doprinomom nazvana **obračunski definisani doprinos (NDC)** ili **nefinansijski unapred definisani doprinos**. To je knjigovodstveni metod koji simulira metod definisanog doprinosa, ali bez fundiranja, a penzije se i dalje plaćaju iz tekućih prihoda (na PAYG osnovi). Ovaj sistem je nastao u Švedskoj, iako je prvo sproveden u Letoniji, a kasnije i u Poljskoj i Italiji.

Kod metoda obračunski definisanog doprinosa, svaki zaposleni poseduje sopstveni račun na kome se beleže njegovi doprinosi. Ovo je samo knjigovodstvena evidencija, tj. nije realni novac u vlasništvu zaposlenog, budući da se prihod odmah troši na finansiranje postojećih penzija, te odatle dolazi naziv fiktivni²⁹. Dakle, na ove doprinose se ne ost-

²⁹ *Notional* na engleskom.

varuje prinos na finansijskom tržištu, pa otuda i alternativni naziv *nefinansijski sistem definisanih doprinosa*. Kamatna stopa, tj. interna stopa prinosa se dodaje na iznos na individualnom računu. Ova stopa je fiktivna, određuje je vlada i nije rezultat investicionog prinosa na tržištu³⁰.

Sistem obračunskih doprinosa je, dakle, varijanta između metoda unapred definisane penzije i unapred definisanog doprinosa – korisnik ne snosi finansijski rizik, ali buduća penzija nije direktno vezana za zaradu kao kod sistema unapred definisane penzije, već za doprinose.

U NDC sistemu, penzija se obračunava na sledeći način:

$$PN = \sum_{i=1}^R \frac{w_i d}{A} (1 + r)^{R-i} \quad (3)$$

gde je PN penzijska naknada, w_i je godišnja zarada po osnovu plate, d je stopa doprinosa, dok je A anuitetni faktor (prosečna dužina očekivanog životnog veka u trenutku penzionisanja). Dakle najvažnija karakteristika NDC sistema jeste direktna veza sa stopom doprinosa i očekivanim trajanjem života.

Anuitetni faktor je automatski stabilizator koji usklađuje penziju, tako da se njena visina prilagodi produženju u životnog veka, što će omogućiti da sistem bude finansijski održiv u svetlu negativnih demografskih kretanja. Međutim, drugi tip stabilizatora koji je potreban za postizanje finansijske stabilnosti – onaj koja uzima u obzir smanjenje fertiliteta te stoga i smanjenje radne snage, nije ugrađen u sistem. Iako zemlje sa NDC sistemom obično primenjuju internu stopu prinosa kojom se sistem drži u ravnoteži, važno je napomenuti da to nije mehanizam koji je ugrađen u NDC formulu, već je to parametar koji određuju vlada.

2.2.2.3. Veza između tipova penzijskih naknada

Kada uporedimo formule za tradicionalni sistem unapred definisanih penzija, bodovni sistem i obračunski definisan doprinos, možemo videti da su oni u suštini veoma slični. Ukoliko je politika valorizacije pret-

³⁰ World Bank (2001), *Croatia. Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*, World Bank Pension Primer, Washington, DC.

hodnih zarada v ista kao indeksacija opšteg boda x i stopa prinosa r u NDC ($v = x = r$), onda je struktura jednačina

$$(1) PN = \sum_{i=1}^R a w_i (1 + v)^{R-i}; \quad (2) PN = \sum_{i=1}^R \frac{w_i}{\bar{w}_i} O_i (1 + x)^{R-i} \text{ i}$$

$$(3) PN = \sum_{i=1}^R \frac{w_i d}{A} (1 + r)^{R-i} \text{ matematički ekvivalentna.}$$

Obračunska (akrualna) stopa u tradicionalnom sistemu (a) je jednaka odnosu između opšteg boda i prosečne zarade u privredi (O_i / \bar{w}_i), kao i odnosu između stope doprinosa i anuitetnog faktora u NDC (d / A)³¹. To znači da, na primer, možemo lako izračunati obračunsku stopu za bodovni sistem ili za NDC sistem.

Obračunska stopa za bodovni sistem je odnos opšteg boda u toj godini i prosečne zarade u privredi u bodovnom sistemu.

$$a_R = \frac{O_R}{\bar{w}_R} = \frac{O_i (1 + x)^{R-i}}{\bar{w}_R}$$

Pošto vrednost opšteg boda zavisi od njegove indeksacije, ovaj odnos će se iz godine u godinu smanjivati, osim ukoliko se opšti bod ne indeksira sa rastom zarada na nivou cele privrede. Na primer, ako se opšti bod g indeksira samo sa rastom cena CPI, onda će on biti isti (u stalnim cenama) svake godine ($O_i = O_R = O$), dok će prosečna zarada u privredi da raste iz godine u godinu ($\bar{w}_i < \bar{w}_R$). To znači da će se iz godine u godinu odnos opšteg boda i prosečne zarade u privredi smanjivati – $O / \bar{w}_i > O / \bar{w}_R$. Odnos će ostati nepromenjen samo u slučaju indeksacije opšteg boda sa realnom zaradom.

Iz navedenog proizilazi da, kada valorizacija/indeksacija ne uzima u potpunosti u obzir realni rast zarada, efekti na penzijska primanja neće biti jednaki za tradicionalni sistem unapred definisane penzije i za bodovni sistem – primanja će biti manja u bodovnom sistemu. To je zbog

³¹ Whitehouse, E. 2006. „New Indicators of 30 OECD Countries' Pension Systems“, *Journal of Pension Economics and Finance* 5(3): 275–298, str 281.

toga što će „obračunska stopa" kod bodovnog sistema (odnos opšteg boda i prosečne zarade) konstantno opadati, dok je obračunska stopa u tradicionalnom sistemu fiksna.

Bodovna formula je osetljivija na valorizaciju prošlih zarada nego što je to slučaj sa tradicionalnom formulom. Ovaj efekat je još upadljiviji kod lica čija karijera je išla uzlaznom putanjom. Iz toga sledi da je bodovni sistemn aktuarski transparentniji od tradicionalnog DB³².

Glavna razlika između NDC formule i formula unpared definisane penzije (tradicionalne i bodovne) je u tome što penzije u NDC automatski zavise od stope doprinosa i promena te stope, kao i od očekivanog trajanja života. U slučaju finansijskih problema u sistemu, prilagođavanja kod sistema sa unapred definisanom visinom doprinosa u principu moraju da se vrše smanjenjem i penzija. Ukoliko bi se deficit nadoknađivao povećanjem stope doprinosa, to bi automatski dovelo do povećanja rashoda u budućnosti. Sa druge strane, sistemi sa unapred definisanom visinom penzija izrađeni su tako da se neophodna usklađivanja, potrebna za prilagođavanje demografskim i ekonomskim faktorima, vrše menjanjem stope doprinosa. Međutim, u praksi, ni u sistemu sa unapred definisanom visinom penzije naknade nisu uvek striktno definisane, s obzirom na to da države menjaju parametre i formule penzijskog sistema kao odgovor na finansijske poteškoće. Pošto se kod sistema sa unapred definisanom visinom penzije neophodna finansijska usklađivanja, dakle, mogu vršiti bilo menjanjem stope doprinosa ili menjanjem visine penzija, ovaj sistem je fleksibilnijim od sistema sa unapred definisanom visinom doprinosa. Naravno, postoje i pozitivni i negativni aspekti navedene fleksibilnosti³³.

Kada se govori o očekivanom trajanju života, nedvosmisleno je jasno da je prednost NDC sistema što je ovaj element uključen u formulu. Međutim, efekti očekivanog trajanja života na penzijski sistem mogu da se ugrade i u formulu unapred definisane penzije kroz penal za penzi-

³² O indeksaciji/valorizaciji biće više reči u narednom poglavlju.

³³ Ibid.

onisanje pre starosne granice i bonuse za penzionisanje nakon njenog dostizanja. Ipak, NDC je transparentniji i politički lakše sprovodiv sistem.

2.2.3. Parametri

Da bi se **izračunao iznos penzije**, neophodan je podatak o prošlim zaradama pojedinca. Tri glavna parametra su: *obračunska (akrualna) stopa* – stopa po kojoj zaposleni zarađuje penziju za svaku godinu obuhvata; *revalorizacija prošlih zarada* – način na koji se prošle zarade korriguju u skladu sa promenama životnog standarda od vremena kada su doprinosi uplaćivani u sistem do vremena kada se penzija isplaćuje³⁴; i *obračunski period* – dužina radnog staža koja se uzima u obzir prilikom računanja penzijskog osnova.

Još jedan parametar je minimalna/maksimalna penzija ili *minimalna/maksimalna stopa zamene*. Maksimalna penzija je obično povezana sa *najvišim/najnižim osnovicama* na koje se uplaćuju doprinosi. *Starosna granica za odlazak u penziju* je takođe važan parametar za ispunjavanje uslova za penziju, dok je u NDC sistemu ona praktično inkorporirana u obračun visine penzije, kroz dužinu očekivanog trajanja života za datu starosnu kohortu.

U fazi **isplate penzije**, jedini parametar je *indeksacija penzija u isplati*.

2.2.3.1. Obračunska stopa i maksimalna osnovica

Obračunska (akrualna) stopa je stopa po kojoj zaposleni zarađuje penziju za svaku godinu radnog staža. Kada se obračunska stopa pomnoži sa godinama radnog staža dobije se bruto stopa zamene. U tradicionalnom sistemu unapred definisane penzije, obračunska stopa je unapred utvrđen parametar, dok se u bodovnom i NDC sistemu ona izračunava kao što je opisano u odeljku 2.2.2.3.

U obračun visine penzije u obzir se uzima samo osnovica na koju su uplaćivani doprinosi, a obično je propisana gornja granica tj. maksimalna osnovica³⁵. Razlog za uvođenje maksimalnih osnovica je stav da

³⁴ Whitehouse (2006), *Pension Panorama*, World Bank, Washington DC, strana16.

³⁵ Na engleskom jeziku „plafon“ (*ceiling*).

radnici sa većim zaradama mogu sami da štede ukoliko žele da dostignu višu stopu zamene³⁶. U državama EU-15 i drugim razvijenim OECD zemljama, maksimalna osnovica je relativno niska – oko dve prosečne zarade. U zemljama EU-8 ona je dosta viša u odnosu na zemlje EU-15 (videti Tabelu 2). Razlog tome je verovatno činjenica da su penzije i zarade u EU-8 znatno niže u odnosu na EU-15, tako da je teško očekivati, čak i od radnika sa relativno većim zaradama da imaju dovoljno visoke prihode da bi sami štedeli za starost.

Tabela 2. Obračunska (akrualna) stopa i maksimalna osnovica po zemljama

	Zemlja	Obračunska (akrualna) stopa	Napomene	Maksimalna osnovica
Razvijene OECD zemlje EU-15	Australija	NP		NP
	Kanada	0,63 + 0,35OP	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija	104
	Japan	0,55 + 0,40P	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija	149
	Norveška	1,05 + 0,40P	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija. Niža stopa za lica sa visokim primanjima (0,35%)	219
	Novi Zeland	NP		NP
	SAD	0,91	Viša stopa za lica sa nižim primanjima, a niža stopa za lica sa višim primanjima	262
	Prosek	1,07		184
	Austrija	1,78		146
	Belgija	1,33		118
	Danska	NP	Komponenta formalno obaveznog penzijskog osiguranja u Danskoj je zanemarljivo mala	NP
	Finska	1,50	Varira u zavisnosti od godina života - 1,9% za godine od 59-62, 4,5% za godine od 63-67	Nema
	Francuska	1,75	Ukupna obračunska stopa za dva programa. Viša obračunska stopa za više zarade kod penzijskih planova poslodavca (koji su isto PAYG)	99 (298)
	Nemačka	1,00		149
	Grčka	2,57		325
	Irska	NP		NP
	Italija	1,75		367

³⁶ Ibid, strana 12.

DIZAJN PENZIJSKOG SISTEMA

	Zemlja	Obračunska (aktualna) stopa	Napomene	Maksimalna osnovica
Razvijene OECD zemlje EU-15	Luksemburg	1,85	Varira u zavisnosti od godina staža. Posle 55. godine, uvećano za 0,01 procentna poena. Svaka godina plaćanja doprinosi iznad 38. godine takođe podrazumeva dodatne pripise od 0,01%. Maksimalna obračunska stopa je 2,05% godišnje.	231
	Holandija	1,75 + 0,77OP	Kompanijski penzijski planovi + osnovna penzija. Obračunska stopa kod kompanijskih planova varira, ali je kod većine planova koji penziju određuju po poslednjoj zaradi 1,75%, a onih kod kojih je obračunski period prosečan radni vek 1,75 - 2%	NP
	Portugal	2,25	Niža obračunska stopa za veće zarade (2% je najniža)	Nema
	Španija	3,00	3,33% za prvih 15 godina, zatim 3% za narednih 10 godina, a zatim 2%	189
	Švedska	1,04	Državno penzijsko osiguranje. Za kompanijske penzijske planove dodatnih 0,18% za prosečnu zaradu, a obračunska stopa je viša za veće zarade	132
	V. Britanija	0,89 + 0,31OP	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija. Obračunska stopa varira u zavisnosti od zarada, niža stopa za veće zarade	159
	Prosek	1,75		202
	EU-8	Češka	0,45 + 0,2B	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija	Nema
Estonija		0,5 + 0,16OP	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija. Bodovni sistem, indeksacija opšteg boda sa švajcarskom formulom smanjiće obračunski stopu u budućnosti	1000
Mađarska		1,22		220
Letonija		0,60		700
Litvanija		0,5 + 0,4OP	Penzijsko osiguranje + osnovna penzija	500
Poljska		0,67		245
Slovačka		1,19		300
Slovenija		1,50		NP
Prosek		0,92		494
Srbija		1,28	Vrednosti za 2010. Bodovni sistem, tako da će valorizacija smanjiti obračunsku stopu tokom narednih godina.	500

NAPOMENA: OP – osnovna penzija; NP – nema podatka

Izvor: Pension at glance, 2007

Za prosečnog zaposlenog, obračunska stopa je u proseku oko 1,75% u državama EU-15, čime se obezbeđuje oko 70% bruto zamene. U drugim razvijenim zemljama OECD-a i u zemljama EU-8, obračunska stopa je niža – malo iznad 1% i obezbeđuje oko 50% bruto zamene. Razlog zbog kog je obračunska stopa u EU-8 niža je uvođenje privatnih penzijskih fondova u okviru reforme Svetske banke.

Obračunske stope su linearne u skoro polovini država OECD-a i EU-8 koje imaju veće prihode. Samo nekolicina zemalja je u svojim penzijskim sistemima zadržala odlike vertikalne redistribucije kroz niže obračunske stope za veće zarade – a to su Velika Britanija, SAD, Norveška, Češka i Portugal u manjem obimu³⁷. U Švedskim kompanijskim penzijskim planovima obračunska stopa je viša za zaposlene sa većom zaradom, pošto ih državni sistem ne obuhvata u potpunosti zbog maksimalne osnovice. Slično je i sa francuskim državnim penzijskim sistemom.

U dve zemlje obračunska stopa raste sa godinama starosti/radnog staža – a to su Finska i Luksemburg. Razlog za to je verovatno namera da se radnici podstaknu da što duže ostanu na tržištu rada. Za razliku od njih, u Španiji je obračunska stopa niža za veći broj godina radnog staža.

2.2.3.2. Obračunski period

Obračunski period je period tokom kojeg se uzima u obzir visina zarada prilikom računanja penzijskog osnova. Tabela 3 pokazuje da čak i u drugoj polovini 90ih godina 20. veka većina država obračun penzija zasniva na zaradama za ograničeni deo radnog veka, obično ili kada su zarade najviše (najbolje godine) ili za određen broj poslednjih godina radnog staža.

Baziranje obračuna penzije na ograničenom broju najboljih ili poslednjih godina može da bude regresivno, jer su ljudi čije su zarade u poslednjim ili najboljim godinama u značajnoj meri veće od njihovog ukupnog proseka za ceo radni vek najčešće oni sa visokim zaradama, odnosno oni čija je karijera išla uzlaznom putanjom. Pored toga, u zemljama sa velikim neformalnim sektorom postoji praksa prijavljivanja nižih

³⁷ Vertikalna redistribucija je redistribucija od bogatih ka siromašnima.

od stvarnih zarada u početku radnog veka, dok se u nekim zemljama ponovo vraća sistem u kom visina zarade raste sa godinama starosti³⁸. Iz ovih razloga, većina zemalja započela je proces reformi i produžila broj godina koje se uzimaju u obzir prilikom obračuna visine penzijskog osnova.

Tabela 3. Dužina obračunskog perioda

		1997/98	2007/08	Planirano	
Razvijene OECD zemlje	EU-15	Kanada	Prosek za ceo radni vek ^{a)}	Prosek za ceo radni vek	
		Japan		Prosek za ceo radni vek	
		Norveška	Najboljih 10 godina od poslednjih 20	Najboljih 20 godina	
		Novi Zeland	NP	NP	
		SAD	Najboljih 35 godina	Najboljih 35 godina	
	Austrija	Najboljih 15 godina	Najboljih 18 godina	Najboljih 40 godina (2028.)	
	Belgija	Poslednje 42 godine	Prosek za ceo radni vek		
	Danska	Poslednjih 10 godina	Prosek za ceo radni vek		
	Finska	Poslednjih 10 godina	Prosek za ceo radni vek		
	Francuska	Najboljih 15 godina	Najboljih 25 godina		
	Nemačka	Prosek za ceo radni vek	Prosek za ceo radni vek	NP	
	Grčka	Poslednjih 5 godina	Poslednje 5 godine	Prosek za ceo radni vek	
	Irska	NP	NP	NP	
	Italija	Najboljih 10 godina	Najboljih 10 godina	Prosek za ceo radni vek	
	Luksemburg	Prosek za ceo radni vek	Prosek za ceo radni vek		
	Holandija	NP	NP	NP	
	Portugal	Najboljih 10 godina	Najboljih 20 godina	Najboljih 40 godina (2017.)	
	Španija	Poslednjih 15 godina	Poslednjih 15 godine	Poslednjih 15 godine	
	Švedska	Najboljih 15 godina	Prosek za ceo radni vek		
	V. Britanija	Od 1978. godine (poslednjih 20)	Prosek za ceo radni vek	Prosek za ceo radni vek	
EU-8	Češka	Poslednjih 12 godina	Poslednju 21 godinu	Poslednjih 30 godina (2016.)	
	Estonija		Prosek za ceo radni vek		

³⁸ European Commission (2010), Interim EPC-SPC Joint Report on pensions, Brussels.

		1997/98	2007/08	Planirano
EU-8	Mađarska	Najbolje 4 u poslednjih 5 godina	Od 1988. godine (poslednjih 20)	Prosek za ceo radni vek
	Letonija		Prosek za ceo radni vek	
	Litvanija		Od 1994. godine (poslednjih 14) ^{b)}	
	Poljska	6 uzastopnih godina od poslednjih 15 ^{c)}	10 uzastopnih godina od poslednjih 20 ^{d)}	Prosek za ceo radni vek
	Slovačka	Najboljih 5 godina od poslednjih 10	Od 1994. godine (poslednjih 14)	Prosek za ceo radni vek
	Slovenija	Najboljih 10 godina	Najboljih 18 godina	
	Srbija	Najboljih 10 godina	Od 1970. godine (poslednjih 38)	Prosek za ceo radni vek

a) isključujući 15% najlošijih; b) i 5 uzastopnih najboljih godina između 1984-1994; c) 1993. godine, zaposleni biraju 3 najbolje uzastopne godine od poslednjih 12 godina; d) ili 20 godina koje je izabrao osiguravač iz ukupnog obuhvaćenog perioda.

Izvor: Holub (2010); Pension at Glance; <http://www-ssw.issa.int/>

Danas većina zemalja ima reformisani sistem, tako da ili već primenjuju obračun zasnovan na proseku za ceo radni vek, ili su, sa postepenim povećavanjem broja godina koje se uzimaju u obzir, na putu ka tome.

2.2.3.3. Revalorizacija zarada

Revalorizacija prošlih zarada sagledava se se kroz valorizaciju u okviru tradicionalnog sistema unapred definisane penzije (v), u indeksaciji opšteg boda u bodovnom sistemu (x), i u internoj stopi prinosa (r) u NDC sistemu.

Odluka o dužini obračunskog perioda i revalorizacija prošlih zarada su vrlo povezane. Politika valorizacije dobila je na značaju kada se pojavio trend produživanja obračunskog perioda. Kada je obračunski period definisan kao period od nekoliko godina pre odlaska u penziju, valorizacija nema toliko značaja. S druge strane, ako se uzima u obzir prosečna zarada u toku celog radnog veka, valorizacija postaje sve važnija.

Svaka revalorizacija koja ne uzima u potpunosti u obzir rast zarade bez sumnje će da dovede do pada stope zamene. U kojoj meri će ta stopa

da se smanji i zavisi od formule valorizacije (u kojoj meri se rast zarade uzima u obzir, ako se uopšte uzima). Smanjenje u velikoj meri zavisi i od brzine realnog rasta zarade – što je realni rast zarade brži, to su stope zamene niže i obrnuto.

Pored toga, stopa zamene zavisi i od formule za izračunavanje penzija koja je opisana u odeljku 2.2.2.3. Indeksacija opšteg boda sa potrošačkim cenama će stopu zamene u bodovnom sistemu dovesti do mnogo nižeg nivoa nego valorizacija prošlih zarada takođe sa potrošačkim cenama u tradicionalnoj formuli unapred definisane penzije. Primer je dat u Tabeli 4.

Tabela 4. Valorizacija sa cenama – stopa zamene u tradicionalnom DB sistemu u odnosu na bodovni sistem

Valorizacija	Zaradama	Cenama	racio
	(1)	(2)	(2/1)

Ujednačena karijera (na nivou proseka)

Bodovni sistem	71,3	32,9	46,1
Tradicionalni	71,3	49,7	69,7

Uzlazna karijera (dva puta više od proseka u drugoj polovini)

Bodovni sistem	53,5	24,7	46,2
Tradicionalni	53,5	39,7	74,2

Parametri

Obračunska stopa	1,80%		
Obračunski period	40 godina		

NAPOMENA: Stopa zamene se definiše kao odnos prve penzije i poslednje plate

Izvor: Računica autora

Tabela 4 pokazuje da indeksacija opšteg boda sa cenama u bodovnom sistemu i valorizacija prošlih zarada sa cenama u tradicionalnom sistemu, daju različite iznose penzija, a samim tim i različite stope zamene. Kada se valorizacija vrši prema cenama, penzioneri bolje prolaze u tradicionalnom sistemu unapred definisane penzije, naročito oni penzioneri čija karijera je išla uzlaznom putanjom. Na primer, u slučaju karijere koja je bila ujednačena, penzija u tradicionalnom sistemu bi bila 50% veća nego u bodovnom, a u slučaju uzlazne karijere čak 60%. Generalno gledano, kada se valorizacija ne vrši prema realnom rastu zarade, tradicionalni sistem je naklonjen onim sa uzlaznom karijerom. To

je jedan od razloga zbog kojih se bodovni sistem smatra aktuarski transparentnijim.

Zbog toga pri poređenju valorizacije između različitih zemalja treba biti vrlo oprezan. I pored toga, korisno je pogledati pregled metoda valorizacije koji se koriste u različitim zemljama (Tabela 5). Najčešća praksa je da se zarada iz prethodnih godina revalorizuje u skladu sa rastom prosečne zarade u privredi. Belgija, Francuska i Španija revalorizuju zarade samo u skladu sa inflacijom, iako je efekat u Španiji relativno mali, jer u formulu za izračunavanje visine penzije ulazi zarada za samo poslednjih 15 godina, u poređenju sa periodom od poslednjih 25 godina, koliko se uzima u okviru francuskog javnog plana, ili prosekom za ceo radni vek koji se uzima u Belgiji³⁹. Pored toga, akrealna stopa u Španiji je izuzetno visoka (3%), dok je i u Francuskoj prilično visoka (1,75%).

Zemlje sa bodovnim sistemom po pravilu uzimaju u obzir rast zarada kada indeksiranju opšti bod. Zemlje sa NDC sistemom najčešće koriste neku vrstu ekonomskog agregata kao internu stopu prinosa – na primer rast doprinosa, rast BDP-a ili, kao što je slučaj u Švedskoj, rast prosečne zarade koji se koriguje automatskim mehanizmom za uspostavljanje ravnoteže u sistemu. Ovaj mehanizam je konstruisan tako da se u slučaju da imovina penzijskog sistema padne ispod nivoa obaveza i indeksacija smanjuje za taj odnos (imovina/obaveze)⁴⁰. Ovaj mehanizam indirektno uzima u obzir kretanja na tržištu rada i demografska kretanja tj. kretanje odnosa penzionera i zaposlenih.

Važno je napomenuti da ovaj mehanizam za uspostavljanje ravnoteže nije ugrađen u samu NDC formulu, već je kao takav odabran od vlade i kreatora penzijskog sistema, kao što se bilo koji metod za valorizaciju može koristiti u bilo kojoj vrsti penzijskog sistema. To znači da ova vrsta valorizacije može da se primeni u sistemu sa unapred definisanom penzijskom naknadom. Tipičan primer je *faktor održivosti (stabilizaci-*

³⁹ Pension at glance, 2009.

⁴⁰ Imovina se sastoji od tzv. bafer fondova (suficit koji postoji od samog osnivanja švedskoj penzijskog sistema) i imovine od doprinosa koja se procenjuje putem prilično komplikovane formule koja uzima u obzir demografska, ekonomska i druga kretanja.

je)⁴¹ kojim se u Nemačkoj indeksiraju penzije i opšti bod. U pitanju je indeksacija sa rastom zarada koje se koriguju za promenu odnosa između broja osiguranika i broja penzionera.

Tabela 5. Valorizacija i indeksacija penzija u različitim zemljama

		Valorizacija	Indeksacija	
Razvijene OECD zemlje	EU-15	Kanada	zarade	cene
		Japan	zarade	cene
		Norveška	zarade	cene
		SAD	zarade ^{a)}	cene
	Austrija	ide ka zaradama ^{b)}	diskreciono	
	Belgija	cene	cene	
	Danska	...	...
	Finska	80% zarade – 20% CPI	20% zarade – 80% cene	
	Francuska	cene	cene	
	Nemačka	faktor stabilnosti ^{c)}	faktor stabilnosti ^{c)}	
	Grčka	državna dohodovna politika	diskreciono	
	Irska	...	...
	Italija	BDP	cene ^{d)}	
	Luksemburg	zarade	zarade	
	Holandija	zarade	zarade	
	Portugal	25% zarade – 75% cene	cene ^{e)}	
	Španija	prices	cene	
	Švedska	automatski mehanizam	automatski mehanizam	
	V. Britanija	zarade	cene	
	EU-8	Češka	zarade	33% zarade – 67% cene
Estonija		50% cene – 50% doprinosi	50% cene – 50% doprinosi	
Mađarska		zarade	50% cene – 50% zarade	
Letonija		zarade	diskreciono ^{e)}	
Litvanija		zarade	zarade	
Poljska		suma zarada	80% zarade – 20% cene	
Slovačka		zarade	50% zarade – 50% cene	
Slovenija		zarade	zarade	
	Srbija	cene ^{f)}	cene ^{f)}	

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

^{b)} kako se produžuje obračunski period; ^{c)} rast zarada korigovan promenom odnosa zaposlenih i penzionera; ^{d)} više penzije se indeksiraju sa 90 i 75% rasta cena; ^{e)} viša indeksacija za niže penzije; ^{f)} ukoliko je rast BDP-a veći od 4%, indeksira se za procentni poen iznad tog rasta

Izvor: Pension at Glance (2009) and ISSA

⁴¹ stability factor.

2.2.3.4. Indeksacija penzija

Indeksacija podrazumeva usklađivanje tj. podizanje iznosa penzija u isplati tokom perioda penzionisanja, za razliku od valorizacije koja obuhvata period pre penzionisanja⁴².

Kada su penzijski sistemi prvi put uspostavljeni, tek nekoliko zemalja je imalo formalna pravila indeksacije. Međutim, period visoke inflacije tokom 70ih godina 20. veka primorao je mnoge zemlje da počnu da usklađuju penzije i uvedu formalna pravila indeksacije. Nakon toga, tokom 80ih mnoge zemlje su prešle na indeksaciju sa zaradama, ali su se 90ih u cilju smanjenja troškova vratile na indeksaciju sa cenama⁴³.

Kada se penzije indeksiraju sa cenama, kupovna moć penzionera se održava na nepromenjenom nivou. Međutim, životni standard penzionera vremenom zaostaje za standardom zaposlenih. I pored toga, većina razvijenih OECD zemalja odlučila je da izvrši neophodno smanjenje troškova i napravi uštede na indeksaciji penzija.

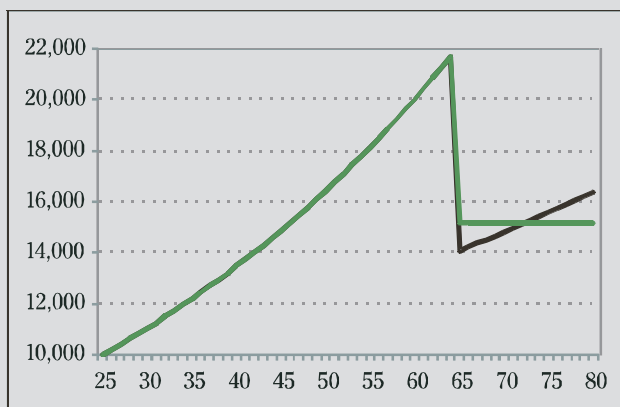
Razlog zbog kog se štedi kroz indeksaciju penzija, a ne na valorizaciji zarada ili na obe stavke je verovatno sledeći. Ako bi se uštede pravile odabirom formule koja kombinuje zarade i cene, kako za valorizaciju tako i za indeksaciju penzija u isplati, pojedinačni penzioneri bi osetili značajan pad prihoda u trenutku odlaska u penziju, ali bi se kasnije njegov/njen životni standard blago poboljšavao. Kada se smanjenje troškova obavlja samo putem indeksacije penzija sa cenama, a valorizacija zaradama, pojedinac se u tom slučaju suočava sa manjim padom prihoda u trenutku penzionisanja, ali životni standard ostaje na istom nivou tokom čitavog perioda penzionisanja (Grafikon 1). Sa aspekta pojedinačnog životnog ciklusa i ujednačavanje potrošnje, indeksacija penzija cenama predstavlja povoljniju situaciju.

Iz tog razloga najverovatnije razvijene OECD zemlje biraju da štede na penzijama prilikom indeksacija. I zaista, danas većina indeksira penzije sa cenama – njih 10 od 18 (Tabela 5).

⁴² WHITEHOUSE, E. (2006b). „New indicators of 30 OECD countries' pension systems“ *The Journal of Pensions Economics and Finance*. 5 (3), 275–298.

⁴³ WHITEHOUSE, E. (2006b). Whitehouse, *Pension Panorama*, World Bank, 2007, s. 6.

Grafikon 1. Životni ciklus sa istom valorizacijom i indeksacijom u odnosu na indeksaciju sa cenama



Ovo je bilo obrazloženje i prilikom dizajniranja švedskog NDC sistema. U švedskom NDC sistemu godišnja penzija se obračunava tako što se akumulirani kapital na ličnom računu podeli sa anuitetnim faktorom. Anuitetni faktor je, po običaju, zasnovan na očekivanom trajanju života u godini penzionisanja, ali je u Švedskoj on još i korigovan za realnu stopu prinosa od 1,6%. Na taj način obračunata inicijalna penzija pri penzionisanju je viša nego što bi bila da stopa prinosa nije uračunata. Međutim, penzije u isplati se indeksiraju rastom prosečne zarade umanjene za tu stopu prinosa od 1,6% koja korišćena pri obračunu penzije. „Razlog za to je obezbeđenje relativno visoke početne penzije, umesto visoke penzije na kraju životnog veka. Alternativa bi bila rastuća penzija koja startuje sa nižeg nivoa“⁴⁴.

Gledajući samo potrošnju na individualnom nivou, ovo se čini boljim rešenjem. Međutim, kada se životni standard penzionera uporedi sa ostatkom stanovništva, penzioner je u zaostatku. Ovo verovatno ima negativne implikacije u razvijenim državama, ali ne u tolikoj meri pošto su im početne penzije relativno visoke, a realne stopa rasta zarada male,

⁴⁴ 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.

tako da razlike koje nastaju između penzionera i radnika ne moraju da budu toliko velike.

Međutim, u zemljama u tranziciji, u kojima su nivoi penzija dosta niski, a potencijalni rast standarda visok, ne bi bilo fer isključiti penzionere iz koristi koju donosi privredni rast. To je razlog zbog kog tranzicione države tipično uzimaju u obzir i neki iznos rasta realnih zarada (a ne samo inflaciju) prilikom indeksacije penzije (Tabela 5).

Još jedno pitanje koje se nameće kada je u pitanju indeksacija penzija isključivo cenama jeste činjenica da se ona obično primenjuje uz valorizaciju rastom zarada. Različite metode valorizacije i indeksacije mogu stvoriti ogromne razlike između novih i starih penzionera istog profesionalnog profila.

Tabela 6. Penzije u dinarima – hipotetički slučaj (indeksacija opšteg boda sa zaradama, i indeksacija penzija sa cenama)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Penzioner sa prosečnom radnom istorijom						
Novi penzioner	9.640	12.052	15.108	17.684	21.584	25.785
Penzioner iz 2003	9.640	10.594	11.770	13.665	15.264	16.241
razlika	...	1.458	3.338	4.019	6.320	9.544
Penzioner koji je zarađivao tri puta više						
Novi penzioner	28.920	36.156	45.324	53.052	64.752	77.355
Penzioner iz 2003	28.920	31.783	35.311	40.996	45.793	48.723
razlika	...	4.373	10.013	12.056	18.959	28.631
penzija starog/penzija novog penzionera	...	88%	78%	77%	71%	63%

Izvor: Obračun autora.

Na primer, da se u Srbiji indeksacija opšteg boda sa rastom zarada i indeksacija penzija sa rastom cena primenila 2003. godine, penzioner koji se penzionisao te godine bi u roku od 5 godina (2008. godine) imao penziju u iznosu od samo 63% penzije koju bi primio novi penzioner sa identičnom radnom istorijom, a koji se penzionisao 2008. godine. U apsolutnim iznosima ova razlika je posebno visoka za lica sa visokim primanjima. Tako na primer, neko ko je tokom čitavog života zarađivao tri puta više od proseka i penzionisao se 2003. godine, u 2008. godini bi

primao penziju koja je 28.631 dinara niža od penzije koju bi dobio nov penzioner sa istom radnom istorijom, ali koji se kasnije penzionisao (2008. godine).

I pored ovih razlika, veoma je čest slučaj da razvijene OECD zemlje praktikuju različit način valorizacije i indeksacije. Najčešća praksa – koja se primenjuje u 15 država članica OECD – jeste valorizacija zarada iz prethodnih godina u skladu sa rastom prosečne zarade u privredi. Nasuprot tome, penzije se obično indeksiraju u skladu sa potrošačkim cenama, ili nekom kombinacijom potrošačkih cena i rasta zarada⁴⁵. Cilj je očigledno da se nivo prihoda u starosti adekvatno održi na nivou pre penzionisanja, dok se štedi na indeksaciji penzija u isplati.

U zemljama sa visokim rastom zarada, ovo stvara velike nejednakosti između penzionera. Stoga, tranzicione zemlje ne primenjuju ekstremno različite metode indeksacije i valorizacije, pa obično uključuju u određenoj meri rast zarada i pri valorizaciji i pri indeksaciji (Tabela 5).

Nekoliko zemalja poput Italije, Portugalije i Letonije, uvele su određene redistributivne odlike u svoje penzijske sisteme preko progresivnih mehanizama indeksacije, kojima se višim stopama indeksiraju niže penzije i obrnuto. Ovo posebno čudi imajući u vidu da su Italija i Letonija zemlje koje su uvele NDC formulu kao najtransparentniju formulu kada je reč o povezanosti doprinosa i penzija.

Dve razvijene OECD zemlje (Luksemburg i Holandija) i dalje vrše indeksaciju sa realnim rastom zarada, dok Švedska i Nemačka vrše indeksaciju sa zaradama korigovanim sa mehanizmom za balansiranje, tj. faktorom stabilizacije.

⁴⁵ Whitehouse (2007), Pension at Glance: Public Policies across OECD Countries, OECD, Paris.

DEO II. DIZAJN PENZIJSKOG SISTEMA U SRBIJI

Obavezno penzijsko–invalidsko osiguranje u Srbiji podrazumeva osiguranje od tri osnovne vrste rizika: starosti, nastanka invalidnosti i smrti osiguranika. Finansira se po principu tekućeg finansiranja penzija tzv. pay–as–you–go.

Donedavno osiguranje je bilo organizovano u okviru **tri odvojena državna fonda** koja su od 1. januara 2008. godine administrativno spojena, dok je puna finansijska konsolidacija prema zakonskim rešenjima predviđena za 2011. godinu. Penzijsko i invalidsko osiguranje vojnih osiguranika je do sada bilo uređeno propisima o Vojsci, s tim što je samo pitanje usklađivanja penzija počev od 2008. godine uređivano na isti način kao i usklađivanje civilnih penzija. Predloženim izmenama i dopunama zakona, vojni osiguranici i korisnici se integrišu u postojeći sistem penzijskog i invalidskog osiguranja.

Zakonodavni okvir

Penzijsko invalidsko osiguranje je uređeno Zakonom PIO iz 2003. godine. Ovaj zakon je pretrpeo izmene i dopune 2005. godine, a usvajanje novih izmena i dopuna se očekuje na jesen 2010.

Prethodno je penzijski sistem bio uređen putem dva zakona – Zakonom o osnovama penzijskog i invalidskog osiguranja na saveznom nivou (važio 01. januara 1997. godine), kojim su bila regulisana prava osiguranika i korisnika, i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju na republičkom nivou (takođe u primeni od 1. januara 1997. godine) kojim su bili bliže uređeni organizacija i finansiranje sistema. Savezni zakon je, u sklopu reforme penzijsko invalidsko osiguranja 2001/03, delimično izmenjen decembra 2001. godine (sa važenjem od 1.1.2002.).

Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 1992. godine osnovani su, kao posebna pravna lica, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje samostalnih delatnosti i Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje zemljoradnika.

1. STAROSNA PENZIJA

Do 2003. godine komponenta koja održava prihod u starosti bila je uređena po tradicionalnom sistemu definisane penzijske naknade. Obračunski period iznosio je deset uzastopnih godina osiguranja koje su za osiguranika najpovoljnije, a valorizacija se vršila na osnovu rasta neto zarada. Akrualna stopa nije bila linalna, već se menjale u zavisnosti od broja godina staža. Za muškarce, akrualna stopa je iznosila 2,33% za prvih 15 godina staža a zatim 2% za svaku narednu godinu. Za žene za prvih 15 godina staža akrualna stopa je iznosila 2,66%, zatim po 3% za narednih 5 godina, a za svaku godinu preko 20 godina staža 2%. Maksimalna penzija iznosila je 85% penzijskog osnova⁴⁶.

U Srbiji je 2003. godine uveden tzv. *bodovni sistem* obračuna penzija. Obračunski period je produžen tako da ulaze u obračun zarade od 1970 godine, što znači da je u trenutku uvođena produžen sa 10 najboljih godina na 33 godine, a u 2010 godini već iznosi 40 godina.

1.1. STANDARDNA STAROSNA PENZIJA

1.1.1. Utvrđivanje penzije – bodovna formula

Prema bodovnom sistemu, visina penzije određuje se tako što se lični bodovi pomnože s vrednošću opšteg boda na dan ostvarivanja prava.

$$\text{Prva penzija} = LB(\text{lični bod}) \times OB(\text{opšti bod})$$

Lični bod (LB) određuju se prema sledećoj formuli:

$$LB(\text{lični bod}) = \text{Lični koeficijent}(LK) \times \text{Penzijski staž}(PS)$$

Lični koeficijent (LK) je prosek godišnjih ličnih koeficijenata, dok *godišnji lični koeficijent* predstavlja odnos ukupne zarade osiguranika za svaku kalendarsku godinu i prosečne godišnje zarade u Republici za istu kalendarsku godinu.

$$\text{Lični koeficijent}(LK) = \frac{\sum \text{Godišnjih LK}(GLK)}{\text{Stož osiguranja}(SO)}$$

⁴⁶ Penzijski osnov je mesečni prosek zarade u obračunskom periodu.

Suštinski, lični bod je jednak *sumi godišnjih ličnih koeficijenata* sem u pojedinim slučajevima, tj. kada staž osiguranja nije jednak penzijskom stažu. Penzijski staž je nešto širi pojam, pored staža osiguranja (radni staž, uključujući i beneficirani) uključuje i poseban staž (dodatak za žene sa troje dece).

Penzijski staž (PS) najviše može iznositi 45 godina. Svaka godina penzijskog staža iznosi 1, a godina penzijskog staža iznad 40 godina računa se kao 0,5 – ukupno znači najviše 42,5. Za određivanje visine starosne penzije osiguraniku ženi, navršen staž osiguranja uvećava se za 15%, ali se ovako uvećan staž može dodati najviše do 40 godina. Novim izmenama zakona očekuje se smanjenje ovog procenta postupno, zaključno sa 2019. godinom – na 6%.

1.1.2. Indeksacija opšteg boda i penzija

Način usklađivanja penzija pretrpeo je više promena nakon 2000. godine. Od indeksacije sa zaradama 90-tih godina (koja je često bila samo nominalna usled neredovnog isplaćivanja naknada), 2001. godine prešlo se najpre na švajcarsku formulu, zatim na postepeno smanjenje pondera zarada, dok je od 2009. godine predviđeno da penzije rastu samo po osnovu troškova života.

Prema Zakonu iz 2003., penzija u isplati i opšti bod usklađivali su se *četiri puta godišnje* na osnovu kretanja troškova života i prosečne zarade zaposlenih na teritoriji Republike u prethodnom kvartalu, u procentu koji predstavlja zbir polovine procenta rasta (pada) troškova života i polovine procenta rasta (pada) zarada – tzv. *švajcarska formula*.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2005. predviđeno je da se penzije i opšti bod usklađuju *dva puta godišnje* samo s *kretanjem troškova života*, s tim što je postojala tzv. prelazna faza po kojoj su se od 2006–2008. opšti bod i penzije indeksirale modifikovanom švajcarskom formulom, koja je iz godine u godinu u sve manjem i manjem procentu uzimala u obzir kretanje zarada (37,5% u 2006, 25% u 2007 i 12,5% u 2008) Takođe, ovim izmenama zakona je predviđeno i vanredno usklađivanja u slučaju da je prosečan iznos penzija u nekoj godini manji od 60% neto prosečne zarade, u

januaru sledeće godine dolazi do vanrednog usklađivanja⁴⁷. Već je u januaru 2008. došlo je do vanrednog usklađivanja od 11% po ovom članu.

Takođe, u oktobru je došlo do još jednog vanrednog usklađivanja (dodatnih 10% na redovno usklađivanje) kao odgovor na zahtev kolacionog partnera u aktuelnoj Vladi Srbije. Nakon toga dolazi do zamrzavanja penzija koje traje i do danas.

Najnovijim zakonskim rešenjem predlaže se promena načina usklađivanja penzija tako što će se prve dve godine (od 1. aprila 2011. godine i 1. aprila 2012. godine) penzije usklađivati u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta (pada) potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci i procenta koji predstavlja polovinu realne stope rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj kalendarskoj godini. Nakon toga, penzija će se usklađivati dva puta godišnje (1. aprila i 1. oktobar) sa kretanjem potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci, s tim što će se u slučaju da bruto domaći proizvod u prethodnoj kalendarskoj godini poraste više od 4%, usklađivati od 1. aprila tekuće godine u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta (pada) potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci i procenta koji predstavlja razliku između realne stope rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj kalendarskoj godini i stope od 4%. Dakle BDP predstavlja i “okidač” i parameter pri indeksaciji opšteg boda i penzija u isplati.

Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu fiksira ovako dogovoreno indeksiranje bar do 2015. godine a i nakon toga, sve dok učešće penzija u BDP ne dostigne 10%.

STOPA ZAMENE

Stopa zamene je osnovni indikator dizajna penzijskog sistema⁴⁸. Indeksacija opšteg boda direktno utiče na visinu stope zamene. Koliko će iznositi stopa zamene zavisi i od kretanja zarada.

⁴⁷ Član 75. Zakona o izmenama i dopunama zakona penzijskog i invalidskog osiguranja 2005.

⁴⁸ Za detalje o stopi zamene Stanić, K (2008), „Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja“, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br. 13.

Ono što se može zaključiti iz prvog dela ove studije je da je Srbija izuzetak sa indeksacijom opšteg boda koji u maloj meri omogućuje realan rast (za procenat koji je veći od 4% rasta BDP-a). Bodovna formula je vrlo osetljiva na indeksaciju opšteg boda i ukoliko ne uzima u obzir zarada dovodi do značajnog pada stope zamene.

Tabela 7. Stopa zamene i učešće penzija u BDP-u, indeksacija iz izmena Zakona 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stopa zamene											
<i>Scenario 1</i> – realni rast zarada BDP – 1%	71,3%	72,4%	72,2%	70,7%	68,9%	67,1%	65,4%	63,7%	62,3%	60,5%	58,9%
<i>Scenario 2</i> – realni rast zarada BDP – 2%	71,3%	72,4%	72,9%	72,1%	70,9%	69,6%	68,5%	67,3%	66,4%	65,2%	64,1%
<i>Scenario 3</i> – realni rast zarada kao BDP	71,3%	72,4%	71,5%	69,5%	67,1%	64,7%	62,5%	60,3%	58,4%	56,3%	54,3%
Neto penzije u BDP	12,6%	12,7%	12,6%	12,3%	12,0%	11,8%	11,5%	11,3%	11,0%	10,8%	10,6%
Neto penzije i druge naknade u BDP	13,1%	13,3%	13,2%	12,9%	12,6%	12,3%	12,0%	11,7%	11,5%	11,2%	11,0%
<i>Pretpostavke:</i>											
BDP realni rast (%)	1,5	3,7	4,7	5,5	5,7	5,8	6,1	6,2	6,8	6,8	6,9
rast cena (%)	7,0	5,5	5,0	4,5	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
broj penzionera u fondu zaposlenih raste 1% godišnje											
broj penzionera u fondu samostalaca raste 1,5% godišnje											
broj poljoprivrednih penzionera konstantan											

NAPOMENA: Bez vojnih penzionera

Indeksacija prema najnovijim izmenama zakona dovodi do pada stope zamene u narednih 10 godina za više od 12 procentnih poena, zavisno od kretanja realnih zarada. Jedino ukoliko BDP realno bude rastao bar 2 procentna poena više od realnih zarada, neće doći do tako dramatičnog pada stope zamene.

Teško je projektovati učešće za penzija u BDP-u u narednih 10 godina, jer ne znamo kojom će brzinom rasti broj penzionera, niti koja je struktura budućih penzionera. Gruba računica pokazuje da se ni do 2020. godine učešće penzija u BDP-u neće spustiti ispod 10%. Ovo posebno u slučaju da se u iznos od 10% BDP-a računaju i druge naknade iz PIO fonda⁴⁹.

⁴⁹ U trenutku pisanja studije još uvek nisu usvojene izmene Zakona, tako da detalji nisu poznati. Prema jednom od nacrtu Zakona „rashodi za penzije uključuju rashode za neto penzije i ostala prava penzionera, osim rashoda za doprinose za zdravstveno osiguranje“.

Takođe, trenutno se vojni penzioneri ne računaju u ukupan izdatak za penzije, ali njihovom konsolidacijom sa PIO fondovima 2012. godine verovatno će se i oni računati u ukupne izdatke za penzije. To znači da bi se po indeksaciji predloženoj u izmenama zakona PIO moralo indeksirati sve negde do 2025. godine, što nije u skladu sa ciljem obezbeđenja adekvatnih penzija.

1.1.3. Starosna granica

Starosna granica za penzionisanje u 2011. godine dostiže 60 godina za žene i 65 godina za muškarce, uz minimalni staž od 15 godina. Ova starosna granica utvrđena je višestrukim zakonskim promenama nakon 2000-te godine.

Prema ranijim propisima, koji su bili na snazi zaključno sa 2001., starosna granica je bila 5 godina niža – 55 godina za žene i 60 za muškarce. Ova granica je ustanovljena još zakonom iz 1965. godine i nije se menjala punih 35 godina uprkos produženju srednjeg trajanja života, poboljšanju zdravstvenih uslova i opštih uslova rada i privređivanja⁵⁰.

Krajem 2001. starosna granica za penzionisanje povećana je u jednom koraku sa 55 na 58 godina za žene i sa 60 na 63 godine za muškarce. Na osnovu izmena zakona iz 2005. godine, starosna granica povećava se postepeno za po pola godine od 2008. do 2011. godine kada će iznositi 60 godina za žene i 65 godina za muškarce.

Dalje podizanje starosne granice za žene bilo je tema pregovora sa MMF-om tokom 2009. godine, ali je za sada odbačena.

Redistribucija od muškaraca ka ženama je tipična za svaki penzijski sistem. I kada su starosne granice izjednačene, opet dolazi do određenog stepena „prelivanja“ s obzirom na to da muškarci u proseku žive kraće, pa žene u proseku duže koriste penziju. Ovo je slučaj čak i u sistemima individualnih ličnih računa (privatni penzijski fondovi), budući da se prilikom obračuna visine penzije koriste uniformne aktuarske

⁵⁰ Matković, G. (2009) „Penzijski sistem u Srbiji – Karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije“, Penzijski sistem u Srbiji, USAID/SEGA, strana 9.

tablice koje ne prave razliku među polovima u očekivanom trajanju života. Kada je starosna granica za žene niža nego za muškarce, kao što je kod nas slučaj, onda to značajno povećava razliku u dužini korišćenja penzija. To je osnovni argument zahteva za povećavanjem starosne granice za žene.

Generalni trend u razvijenim zemljama jeste izjednačavanje starosne granice za žene i muškarce, tako da će dalje podizanje starosne granice za žene svakako biti ponovo tema u narednom periodu.

U najvećem broju razvijenih zapadnoevropskih zemalja nema razlike u visini starosne granice za muškarce i žene. Ona je uglavnom postavljena na 65 godina, retko na 67 (Island i Norveška, a Nemačka je najavile pomeraње granica na 67 u narednih 20 godina). Svega je par zemalja kod kojih i dalje postoji razlika u pogledu godina starosti za odlazak u penziju.

U zemljama istočne, centralne i jugoistočne Evrope, situacija je nešto drugačija. Trenutno su starosne granice dosta niže i različite za muškarce i žene (prosečno 63 za muškarce i 60 za žene). Starosne granice u 2008. izjednačene su samo u Mađarskoj i Slovačkoj na 62 godine, a planirano je izjednačenje u Estoniji 2016. na 63. Jedino Hrvatska najnovijim izmenama zakona izjednačava granicu na 65 do 2020. godine.

Tabela 8. Očekivano trajanje života sa 65 godina

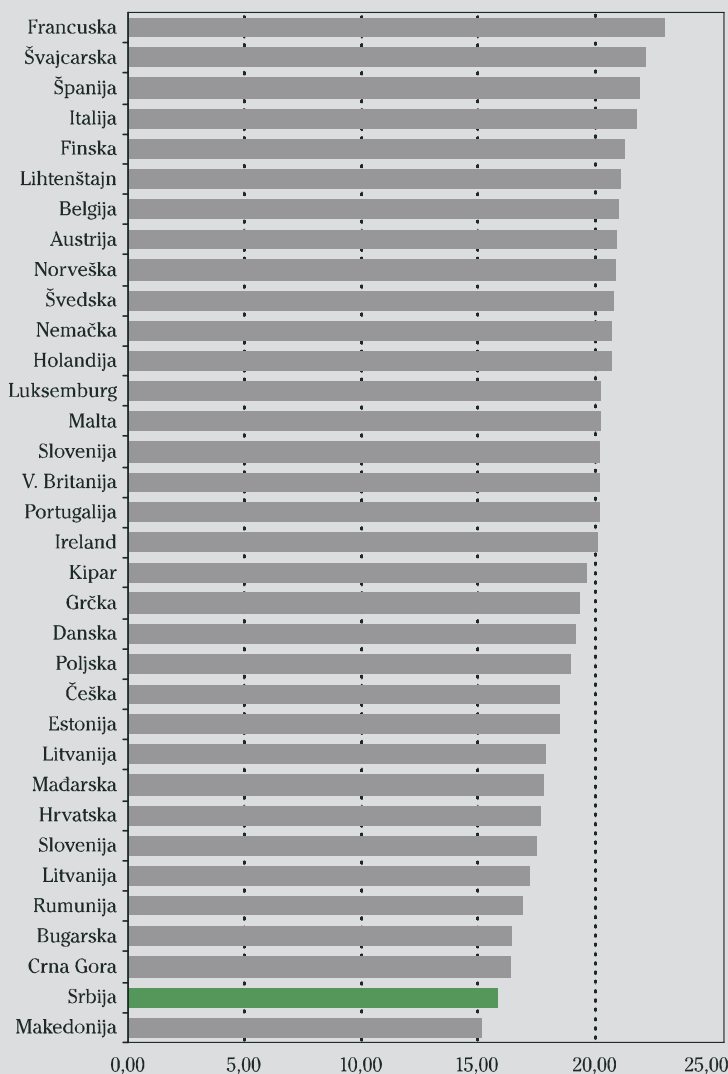
	Žene	Muškarci
EU-15	21,44	17,70
Austrija	20,97	17,51
Belgija	20,99	17,32
Finska	21,25	17,04
Danska	19,19	16,51
Nemačka	20,71	17,42
Irska	20,11	17,06
Grčka	19,37	17,43
Španija	21,95	17,81
Francuska	23,00	18,41
Italija	21,81	18,00
Luksemburg	20,29	16,37
Holandija	20,71	17,10
Portugal	20,17	16,76
Švedska	20,77	17,94
V. Britanija	20,21	17,50
EU 8+2*	17,98	13,87
Bugarska	16,42	13,25
Češka	18,52	15,11
Estonija	18,47	13,13
Mađarska	17,81	13,66
Latvija	17,19	12,80
Litvanija	17,90	12,87
Poljska	18,95	14,57
Rumunija	16,86	13,94
Slovenija	20,21	15,85
Slovakia	17,50	13,56
Hrvatska	17,69	14,01
Makedonija	15,17	13,30
Crna Gora	16,33	14,36
Srbija	15,80	13,57

* neponderisani prosek.

Izvor: Eurostat za 2007. godinu

Ono što, međutim, treba imati u vidu kada god se razmatra visina starosne granice u penzijskom sistemu je i dužina očekivanog trajanja života, jer nas zapravo zanima koliko dugo neko prima penziju. Dakle, podatke o visini starosne granice uvek treba posmatrati u kombinaciji sa demografskim podacima. Tako npr. starosna granica za muškarce u Srbiji i nekoj Skandinavskoj zemlji je neuporediva, s obzirom da u Skandinaviji ljudi u proseku žive duže duže.

Grafikon 2. Očekivano trajanje života žena sa 65 godina



Izvor: Eurostat, za 2007.

Grafikon 3. Razlika u očekivanom trajanju života (65 godina) između muškaraca i žena



Izvor: Eurostat, za 2007/08

Kada pogledamo demografske podatke za Srbiju i uporedimo ih sa EU-15 zemljama (Tabela 8), dolazimo do zaključka da se u Srbiji kratko živi. Ovo se odnosi i na muškarce i na žene. Kada se uporedimo sa zemljama koje su se kasnije pridružile EU, vidimo da je očekivano trajanje života za muškarce otprilike na istom nivou kao kod njih, ali da žene u Srbiji žive u proseku dve godine kraće. Sem žena u Makedoniji, žene u Srbiji najkraće

žive u poređenju sa EU-27, Hrvatskom i Crnom Gorom (Grafikon 3). Zato je i razlika između očekivanog trajanja života muškaraca i žena u Srbiji manja nego u ostalim evropskim državama – 2,15 godina u Srbiji u odnosu na prosečnih 3,43 za posmatrane zemlje (Grafikon 2). Šta je razlog tome je važno pitanje za demografe.

U Tabeli 9 prikazane su visine starosnih granica u zemljama EU u kombinaciji sa demografskim podacima. Oni pokazuju da penzioneri u Srbiji – i žene, a posebno muškarci – kraće koriste penziju od proseka EU-15, ali i od ostalih EU zemalja i regiona. Takođe, prema ovim podacima starosna granica u u Srbiji nije niža nego u EU-8 i zemljama u regionu, šta više, 2011. kada starosna granice bude dostigla 65 za muškarce ona će biti i viša.

Tabela 9. Starosne granice penzionisanja prema polu i očekivano trajanje života za tu godinu u 2008 – procena dužine korišćenja penzije

1	MUŠKARCI		ŽENE		Procenjena razlika u godinama korišćenja penzije (žene – muškarci)
	Starosna granica za penzionisanje	Očekivani životni vek za godinu penzionisanja – procenjena dužina korišćenja penzije	Starosna granica za penzionisanje	Očekivani životni vek za godinu penzionisanja – procenjena dužina korišćenja penzije	
2	3	4	5	6	
EU-15 + NO + SZ					
Austrija ^{a)}	65	17,7	60	21,1	3,4
Belgija	65	17,5	65	21,0	3,5
Danska	65	16,6	65	19,5	2,9
Finska*	65	17,5	65	21,4	3,9
Francuska	60	22,3	60	27,4	5,1
Nemačka ^{b)}	65	17,6	65	20,7	3,1
Grčka	65	17,8	65	19,8	1,9
Irska	65	17,2	65	20,4	3,2
Italija	65	18,0	60	26,2	8,2
Luksemburg	65	17,4	65	21,0	3,6
Holandija	65	17,4	65	20,7	3,3
Norveška	67	16,1	67	19,4	3,3
Portugal	65	16,9	65	20,3	3,4
Španija	65	18,0	65	21,9	4,0

1	2	3	4	5	6
Švedska*	65	18,0	65	21,0	2,9
Švajcarska	65	18,9	64	22,3	3,4
V. Britanija ^{c)}	65	17,5	60	24,5	7,0
Prosek	64,8	17,8	63,9	21,7	3,9
EU-8 + 2 + Hr					
Češka ^{d)}	62	17,3	58,5	24,5	7,2
Estonija ^{e)}	63	14,7	60,5	22,9	8,1
Mađarska	62	15,7	62	20,4	4,8
Letonija	62	14,6	62	20,1	5,6
Litvanija	62,5	14,8	60	22,0	7,2
Poljska	65	14,8	60	23,2	8,4
Slovačka	62	15,7	62	20,2	4,6
Slovenija ^{f)}	62,5	18,4	56	28,4	10,0
Bugarska	63	14,7	60	20,8	6,1
Hrvatska ^{g)}	65	14,3	60	22,2	7,9
Rumunija ^{h)}	63,5	15,0	58,5	22,6	7,6
Prosek	63,0	15,4	60,0	22,5	7,0
Srbija ⁱ⁾	63,5	14,8	58,5	21,0	6,2

NAPOMENA: Podaci za očekivano trajanje života su za 2008. godinu

^{a)} Postepeno podizanje granice za žene na 65 godina (u periodu 2024–2033); ^{b)} Postepeno podizanje na 67 do 2029; ^{c)} Postepeno podizanje na 65 za žene (do 2020); ^{d)} Podatak za žene sa dvoje dece; starosna granica se postepeno pomera na 63 za muškarce i žene bez dece, a umanjeno za decu ostaje; ^{e)} 2016 se izjednačava na 63; ^{f)} U 2009. 63 za muškarce; u 2023 za žene 61; ^{g)} Izjednačavanje na 65 godina 2020; ^{h)} Do 2014 postepeno se podiže na 65/60; ⁱ⁾ Povećava se u 2011. na 65 za muškarce i na 60 za žene

* U Švedskoj i Finskoj starosna granica je zapravo fleksibilna (61 – 67 za Švedsku, 63 – 68 za Finsku).

Izvor: EUROSTAT za očekivano trajanje života, MISSOC i ISSA za starosne granice

1.2. STAROSNA PENZIJA PO STAŽU

Pored klasičnog sticanja uslova za starosnu penziju – na osnovu godina života i propisane standardne starosne granice – osiguranik može da ostvari pravo na penziju i putem godina staža (tzv. „pun staž“). Ovo je kategorija penzija koju poznaju mnogi penzijski sistemi u Evropi.

Prema važećem Zakonu uslov za odlazak u penziju po osnovu (punog) staža je 35 godina za žene i 40 godina za muškarce, uz minimalnu starosnu granicu od 53 godine života. Na primer, žena koja je počela da radi odmah nakon srednje škole – sa 18 godina života – po aktuelnom zakonu može da ode u penziju sa 53 godine života. Pri tome joj se doda-

je 15% staža što povećava staž na 40 godina i izjednačava ga sa punim radnim stažem za muškarce. Što se muškaraca tiče, ukoliko neko počne da radi odmah nakon srednje škole (sa 18 godina), uslov za penzionisanje po punom radnom stažu može da ostvari sa 58 godina. Minimalna starosna granica po važećem zakonskom rešenju je 53 godine.

Kada se neko penzionise po osnovu staža, on praktično duže prima penziju od osobe koja je u penziju otišla po osnovu starosti, što nije u skladu sa principom aktuarske neutralnosti⁵¹. Na primer, u Srbiji prosečno očekivano trajanje života osobe muškog pola u 58. godini života iznosi skoro 18,5 godina a u 65. godini blizu 14 godina. To znači da će neko ko ostvari penziju u 58. godini života prosečno primiti oko 30% višu ukupnu penziju od onog ko se penzionisao sa 65. godina života (Tabela 10).

Tabela 10. Očekivana dužina korišćenja penzije

	Očekivano trajanje života (prosečno očekivano korišćenje penzije)	Duže korišćenje penzije u odnosu na standardnu starosnu granicu	
		Broj godina	Procentualno
Muškarci			
58 godina	18,43	~ 4,5	~ 30%
60 godina	17,07	~ 3	~ 22%
65 godina*	13,84	..	..
Žene			
53 godine	25,86	~ 6	~ 30%
58 godina	21,58	~ 1,5	~ 8%
60 godina*	19,93	..	..

* Starosna granica

Izvor: Eurostat, podaci za 2008. godinu

Prema predloženom Zakonu čije se usvajanje očekuje, potreban staž za penzionisanje žena „po punom stažu“ se podiže sa 35 godina na 38, a minimalna granica za penzionisanje sa 53 na 58 godina života. Pun staž za muškarce ostaje 40 godina. Sinhronizovano se smanjuje dodatak na

⁵¹ Pod pretpostavkom da ovi penzioneri nemaju kraći životni vek. Postoji mogućnost da ta pretpostavka nije tačna, obzirom da su u pitanju osiguranici koji nisu fakultetski obrazovani, verovatno su radili na težoj vrsti posla i imali lošije uslove života. Obzirom da podaci nisu raspoloživi i imajući u vidu praksu drugih zemalja, polazi se od pretpostavke da životni vek ove grupe penzionera prati prosečno očekivan životni vek ukupne populacije.

staž žena koji sada iznosi 15% na 6%. Sve ove promene predviđene su postupno: u periodu od 2011. do 2019. – potreban staž se povećava sa 35 na 38 godina (svake godine po 4 meseca) a koeficijent uvećanja staža za žene se smanjuje na 6% (svake godine po jedan procenti poen). Minimalna starosna granica se povećava na 58 godina u periodu od 2011 do 2023. godine (svake godine za po 6 meseci).

Novo zakonsko rešenje praktično tangira isključivo žene. Teoretski, muškarac koji počne da radi sa 15 godina može da stekne uslov sa 55 godina života i u tom slučaju pomeranje minimalne starosne granice tiče se i muškaraca. Međutim, ovo su retki slučajevi i u najvećem broju muškarci koji idu po stažu u penziju stiču uslov tek sa 58 i više godina, te se pomeranje minimalne starosne granice neće do te mere ticati muškaraca koliko žena.

Ovde se, dakle, išlo na ujednačenje pozicije muškaraca i žena po pitanju definicije punog staža (38 i 40 umesto 35 i 40) i staža uopšte (6% dodatak na staž žena umesto 15%). Iako postoje istorijski razlozi za povoljniji tretman žena u penzijskom sistemu, kao što je lošiji položaj na tržištu rada i u društvu uopšte, penzijski sistem nije institucija koja treba da rešava ovakve probleme, iako ga kreatori sistema imaju u vidu. Stoga su predložene promene adekvatne, posebno imajući u vidu postepenost uvođenja istih.

Međutim, pitanje aktuarske neutralnosti između penzionera koji se penzionišu po starosti i po stažu se na neki način produbljuje. S jedne strane, predloženim zakonskim rešenjem se mogućnost penzionisanja po stažu za žene praktično postepeno ukida. S druge strane, problem aktuarske neutralnosti kod muškaraca ostaje nedirnut.

Adekvatnije rešenje za uslove tranzicione privrede i generalno modernije rešenje koje omogućava fleksibilnost bilo bi smanjenje penzije „po stažu“ za određeni procenat. Na primer, smanjenje penzije za oko 9–10% za žene koje se penzionišu po stažu sa 55 godina života i muškarce koji se penzionišu sa 60 godina života uvažava načelo aktuarske neutralnosti, a u isto vreme ostavlja mogućnost penzionisanja pre standardne starosne granice.

1.3. BENEFICIRANE PENZIJE

Beneficirani radni staž je staž koji se računa sa uvećanim trajanjem na poslovima na kojima je rad naročito težak i štetan po zdravlje i pored primene svih propisanih mera zaštite. Za ova radna mesta poslodavac plaća uvećane doprinose.

Beneficirani radni staž u Srbiji je uređen po opštim propisima tj. *Zakonom o PIO i Pravilnikom o radnim mestima, odnosno poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem*, koji definiše koji su to poslovi za koje se staž računa sa uvećanim trajanjem. Takođe, postoji posebna grupa beneficiranih radnih mesta – tzv. *član 42. Zakona* – koji definiše beneficirani radni staž za određenu grupu poslova kao što je MUP, BIA, poreska policija itd., za koje se penzije računaju na nešto drugačiji način. Za ova radna mesta poslodavac takođe uplaćuje uvećane doprinose.

Radni staž sa uvećanim trajanjem računa se i osiguranicima sa telesnim oštećenjem od najmanje 70%, vojni invalidima, civilnim invalidima rata, slepim licima, licima obolela od distrofije, multipleks skleroze itd., s tim da za njim poslodavac ne plaća uvećanje doprinosa, već beneficirani staž ide „na račun“ solidarnosti u penzijskom fondu.

Po opštim propisima

Postoje četiri grupe poslova za koje se staž računa sa uvećanim trajanjem, a za koje poslodavac plaća dodatne doprinose:

1. Osiguranici čijih se efektivno provedenih 12 meseci na radnom mestu računa kao 14 meseci. Za njih poslodavac plaća dodatnih 3,7% doprinosa;
2. Osiguranici čijih se efektivno provedenih 12 meseci na radnom mestu računa kao 15 meseci. Za njih poslodavac plaća dodatnih 5,5% doprinosa;
3. Osiguranici čijih se efektivno provedenih 12 meseci na radnom mestu računa kao 16 meseci. Za njih poslodavac plaća dodatnih 7,3% doprinosa;

4. Osiguranici čijih se efektivno provedenih 12 meseci na radnom mestu računa kao 18 meseci. Za njih poslodavac plaća dodatnih 11% doprinosa.

Pored uvećanog staža, starosna granica za osiguranike koji rade na ovim poslovima niža od standardne starosne granice, i to umanjeno se menjalo u zavisnosti od zakonskog rešenja (Tabela 11).

Tabela 11. Starosna granica za beneficirani radni staž (različita zakonska rešenja)

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

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

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

Što se tiče minimalne starosone granice, do 1.1.1997. godine nije bilo nikakvog minimalnog uslova u pogledu navršenih godina zivota, da bi tada

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

Tabela 12. Minimalna starosna granica za beneficirani radni staž (različita zakonska rešenja)

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

* prelazne odredbe – 50 godina do kraja 2007.

Po posebnim propisima

Postoje beneficirani osiguranici koji odlaze u penziju pod posebnim uslovima, konkretno prema članu 42. Zakona PIO. To su pripadnici MUP-a i Bezbednosno-informativne agencije; zaposleni u Ministarstvu inostranih poslova koji rade na određenim poslovima na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem; zaposleni u organima i organizacijama koji rade na poslovima kontra radio-izviđajne službe i poslovima kriptografije; ovlašćena službena lica u smislu propisa o izvršenju krivičnih sankcija; ovlašćena službena lica poreske policije.

Ovoj grupi osiguranika staž se računa sa uvećanim trajanjem tako što se 12 računa kao 16 meseci. Iznos penzije se utvrđuje na standardan način (bodovnom formulom u kojoj se radni staž računa sa uvećanim trajanjem), s tim što se ovako izračunata penzija uveća za 20%.

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

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

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

Pored beneficiranih penzionera iz člana 42, postoje i nasleđeni penzioneri po „posebnim propisima“ koji su otišli u penziju po starim zakonima. U njih spadaju penzioneri iz NOR-a, borci, akademici, administrativne penzije, itd.

INTERNE STOPE PRINOSA

Da bi penzijski sistem bio aktuarski pravičan, potrebno je da stopa prinosa na doprinose „standardnih“ penzionera i „beneficiranih“ penzionera (onih ciji se staž računa sa uvećanim trajanjem) bude jednaka.

Obzirom da interna stopa prinosa zavisi i od brzine rasta zarada, u cilju pojednostavljenja analize i da bi mogao jasnije da se sagleda dizajn si-

stema, napravljena je hipotetička pretpostavka da u toku radnog veka nije bilo realnog rasta zarada. Ovo iz razloga što realni rast zarada pojačava razlike, i to tako da što je viši rast, one su veće. U Tabeli 13. prikazane su stope prinosa za radnika koji radi na poslovima na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem, a koji je počeo da radi sa 25 godina života.

Tabela 13. Stopa prinosa – radnik koji je počeo da radi sa 25 godina starosti (muškarac)

Grupa poslova na kojoj se staž računa sa uvećanim trajanjem	Zakon iz 2003	Izmene i dopune iz 2005	Izmene i dopune iz 2010	Standardni starosni penzioner (40 god. staža)
12 → 14	1,312%	2,687%	1,461%	0,665%
12 → 15	1,371%	2,270% ^{a)}	1,953%	
12 → 16	1,942%	2,599%	2,275%	
12 → 18	2,270%	3,082%	3,082%	
Član 42.	2,638% (2,804%)*	3,965%	2,973%	

*prelazna odredba

NAPOMENA: Pretpostavka da nema realnog rasta zarada u prošlosti i da su penzije zamrznute; standardna starosna granica 65; podaci o očekivanom trajanju života po godinama života (EUROSTAT); za penzije po članu 42. rast poslednje zarade od 20% (2003/2005)

a) Prema zakonskom rešenju iz 2005. beneficirani iz grupe 12/15 koji počnu da rade sa 25 godina života praktično u isto vreme ostvare uslov za penziju kao i oni iz grupe 12/14, sa tim što se za grupu 12/15 plaćaju viši doprinosi, pa je za njih IRR niži.

Izvor: Kalkulacija autora

Kao što vidimo, takav radnik/penzioner je u daleko povoljnijem položaju od standardnog penzionera. Interne stope prinosa su izuzetno visoke. Zakonske izmene iz 2005. su posebno bile povoljne za beneficirane osiguranike, a nepovoljne po penzijski sistem.

Interne stope prinosa su nešto niže za one koji su počeli ranije da rade u odnosu na penzionera „po stažu“ (Tabela 14). Ovi osiguranici rade duže da bi stekli starosni uslov za penziju nego što je to slučaj sa onima koji su počeli da rade sa 25 godina zbog minimalne granice za penzionisanje; u isto vreme, taj povećani broj godina rada ne dobija pun efekat

uvećanog trajanja usled limita od 42,5 godina. Dakle, prema najnovijem predlogu zakona, beneficirani penzioneri koji su počeli da rade sa 20 godina nisu u tolikoj meri u povoljnijem položaju od običnih koji se penzionišu „po stažu“, ali su i jedni i drugi u značajno povoljnijem položaju od standardnih pensionera koji se penzionišu po godinama života. Takođe, iz tabela 13 i 14 može se videti da ni sami beneficirani penzioneri između sebe nisu u ravnopravnom položaju.

Tabela 14. Stopa prinosa – radnik koji je počeo da radi sa 20 godina starosti (muškarac)

Grupa poslova na kojoj se staž računa sa uvećanim trajanjem	Zakon iz 2003	Izmenе i dopune iz 2005	Izmenе i dopune iz 2010	Starosni pensioner „po stažu“ (40 god. staža)
12 → 14	1,250%	2,252%	1,478%	1,344%
12 → 15	1,245%	2,235%	1,712%	
12 → 16	1,491%	2,217%	1,726%	
12 → 18	1,547%	1,874%	1,874%	
Član 42.	1,840% (2,294%)*	2,768%	2,140%	

*prelazna odredba

NAPOMENA: Pretpostavka da nema realnog rasta zarada u prošlosti i da su penzije zamrznute; standardna starosna granica 65; podaci o očekivanom trajanju života po godinama života (EUROSTAT); za penzije po članu 42. rast poslednje zarade od 20% (2003/2005)

Izvor: Kalkulacija autora

Uvećana stopa doprinosa koju poslodavac uplaćuje za ovu vrstu poslova jeste srazmerno izračunata u odnosu na staž koji se dodaje (na primer za staž 12/16 stopa doprinosa je 33% viša od obične stope doprinosa, a uvećani staž koji se dodaje je tačno 33%). Razlike u internoj stopi prinosa javljaju se, međutim, iz istog razloga zbog kog se javljaju kada je u pitanju standardna penzija i penzija „po stažu“ – formula ne uzima u obzir dužinu perioda korišćenja penzije.

Dakle u cilju poboljšanja aktuarske pravičnosti u sistemu, a time i povećanja ušteda, potrebno je dodatno unaprediti način obračuna penzi-

ja za „beneficirani“ radni staž. To se može rešiti povećanjem stope doprinosa za ove kategorije i/ili uvođenjem „penala“ za svaku godinu dužeg korišćenja penzije u odnosu na standardnu starosnu granicu.

2. MINIMALNA STAROSNA PENZIJA

U Srbiji je komponenta koja obezbeđuje minimalni prihod u starosti organizovana kao *minimalna (najniža) penzija* u okviru sistema penzijskog osiguranja.

Do kraja 2001. godine najniža penzija bila je uređena po principu *višestrukih minimalnih penzija* koje su se utvrđivale kao procenat neto zarade određen zavisno od dužine penzijskog staža. Najniža minimalna penzija – za staž do 20 godina, iznosila je 40% prosečne neto zarade u prethodnoj godini, a najviša – za preko 35 godina staža, iznosila je 80% prosečne neto zarade.

Izmenama saveznog zakona o osnovama PIO u decembru 2001. godine, uveden je *jedinstven iznos* minimalne penzije na nivou od *20% prosečne mesečne (bruto) zarade* u prethodnoj godini umesto dotadašnjih višestrukih minimalnih penzija. Minimalna penzija je potom indeksirana kao i ostale penzije – švajcarskom formulom, što znači da je padala u odnosu na prosečnu zaradu.

Izmenama zakona iz 2005. godine minimalne penzije su u januaru 2006. godine jednokratno podignute na nivo od *25% prosečne zarade* iz prethodne godine. Predviđeno je da se potom indeksiraju kao i ostale penzije, ali uz uslov da ukoliko je minimalna penzija niža od 20% prosečne zarade te godine, predviđeno je vanredno usklađivanje 1. januara naredne godine za procenat koji „obezbeđuje da se najniži iznos penzije za prethodnu godinu dovede na nivo od 20% prosečne penzije u prethodnoj godini“.

Prema najnovijim izmenama zakona iz 2010. godine, predviđeno je i vanredno povećanje najniže penzije 1. januara 2011. za „procenat kojim se obezbeđuje da učešće najnižeg iznosa penzije u prosečnoj zaradi bez poreza i doprinosa zaposlenih na teritoriji RS u 2010. godini bude veći za jedan procentni poen u odnosu na učešće najnižeg iznosa pen-

zije isplaćene za 2010. godinu u prosečnoj zaradi bez poreza i doprinosa zaposlenih na teritoriji RS u 2010. godini.”

Tabela 15. Minimalna penzija

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009	2010
Minimalna penzija	2691	3213	3781	4569	6878	7667	9946	11088	11088
% bruto zarade	20	19	18	18	22	20	24	25	24
% neto zarade	29	28	27	26	32	28	34	35	33

*zarade po novoj metodologiji

Izvor: Fond PIO i RZS

Tabela 15 prikazuje kretanje minimalne penzije u dinarima i u odnosu na bruto i neto zaradu. U 2002. godini minimalna penzija je nešto viša u odnosu na bruto zaradu nego što bi se očekivalo, verovatno zbog promene metodologije praćenja zarada⁵². Potom odnos minimalne penzije i zarade značajno raste u 2006. usled novih zakonskih rešenja, kao i u 2008. kada je to posledica dva faktora – vanrednog usklađivanja penzija i promene metodologije obračuna zarada.

Često se mogu čuti zahtevi za fiksiranjem minimalne penzije za bruto zaradu kao određeni procenat bruto zarade. To praktično znači indeksiranje minimalne penzije rastom zarada. Ovakav pristup u uslovima indeksiranja opšteg boda cenama i samo delimično rastom BDP-a doveo bi do značajnog povećanja redistribucije u sistemu. Ozbiljno bi promenio postojeći dizajn penzijskog sistema, tako što bi ga tokom vremena na neki način pretvorio u sistem osnovne penzije po osnovu doprinosa sa jako slabom komponentom održanja prihoda. Na taj način bi se značajno povećala redistribucija u sistemu.

3. PORODIČNA I INVALIDSKA PENZIJA

Porodična penzija

Pravo na porodičnu penziju imaju članovi porodice umrlog osigurani-ka ili penzionera. Porodična penzija određuje se od starosne ili invalidske penzije koja bi osiguraniku ili korisniku pripadala u času smrti, u

⁵² Trebalo bi da iznosi 20% od zarade iz prethodne, 2001. godine, a ne tekuće 2002. Najverovatnije je u trenutku određivanja minimalne penzije kao 20% bruto zarade u opticaju bio neki drugi podatak.

procentu koji se utvrđuje prema broju članova porodice koji imaju pravo na tu penziju, i to:

- za jednog člana 70%;
- za dva člana 80%;
- za tri člana 90%;
- za četiri člana ili više članova 100%

Kao najmanjii osnov za određivanje porodične penzije uzima se starosna penzija umrlog osiguranika određena za penzijski staž od 20 godina.

Na porodičnu penziju se ne primenjuje minimalna penzija. Tačnije, minimalna penzija primenjuje se na starosnu ili invalidsku penziju od koje se računa porodična penzija, a onda se od tog iznosa određuje porodična penzija kao procenat u zavisnosti od broja korisnika. Stoga porodična penzija može da bude veoma niska – 7.761 dinar za jednog korisnika, 8.870 dinara za dva korisnika, 9.979 za tri korisnika u poređenju sa minimalnom starosnom penzijom koja iznosi 11.088 dinara.

Invalidska penzija

Invalidska penzija određuje se tako što se lični koeficijent određuje kao pri određivanju starosne penzije. Što se tiče ličnog boda, onima koji u invalidsku penziju idu zbog povrede na radu ili profesionalne bolesti računa se 40 godina penzijskog staža. Ako je uzrok invalidnosti bolest ili povreda van rada dodaju se 2/3 godina penzijskog staža koje mu nedostaju do 53 godine života i 1/2 penzijskog staža koja nedostaje osiguraniku do starosne granice.

Minimalna invalidska penzija određuje se kao i starosna minimalna penzija.

DEO III. OSNOVNE KARAKTERISTIKE PENZIJSKOG SISTEMA U SRBIJI

1. BROJ I STRUKTURA PENZIONERA

1.1. BROJ PENZIONERA I OSIGURANIKA

U 2009. godini ukupan broj penzionera u državnom PAYG osiguranju iznosio je **skoro 1,6 miliona**. Najveći deo penzionera potiče iz osiguranja zaposlenih – preko 80%⁵³.

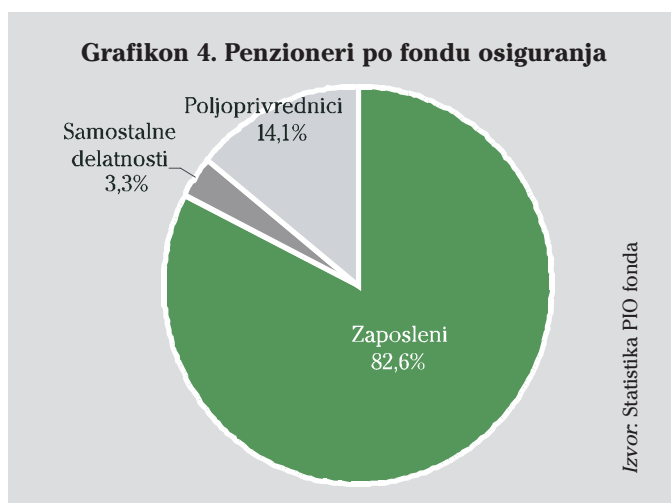


Tabela 16. Broj penzionera po osnovu osiguranja, 2002–2009

	Zaposleni	Samostalne delatnosti	Poljoprivrednici	Ukupno
2002	1.270.318	43.626	212.390	1.526.334
2003	1.251.808	43.472	214.176	1.509.456
2004	1.243.067	43.938	219.153	1.506.158
2005	1.238.146	45.225	224.127	1.507.498
2006	1.256.890	47.181	227.379	1.531.450
2007	1.279.240	49.872	229.460	1.558.572
2008	1.298.625	49.415	224.728	1.572.768
2009	1.314.234	52.795	224.071	1.591.128

Izvor: Statistika PIO fonda

⁵³ Ova studija se uglavnom bavi osiguranjem zaposlenih kao najvećim osiguranjem. Detaljna analizu dizajna i karakteristika osiguranja poljoprivrednika obrađeno je u Mijatović, B (2010) „Penzijsko osiguranje poljoprivrednika“, CLDS i USAID-SEGA.

Odnos između broja osiguranika i broja penzionera pao je u 2009–toj na oko 1,5 dok je odnos u osiguranju zaposlenih tek nešto iznad 1,3. Ovako nepovoljan odnos je pre svega rezultat velikih privrednih poremećaja i smanjenja broja zaposlenih, liberalnih uslova penzionisanja u prošlosti i zrelosti sistema, a u manjoj meri i starenja stanovništva.

Tabela 17. Osiguranici i penzioneri 2009

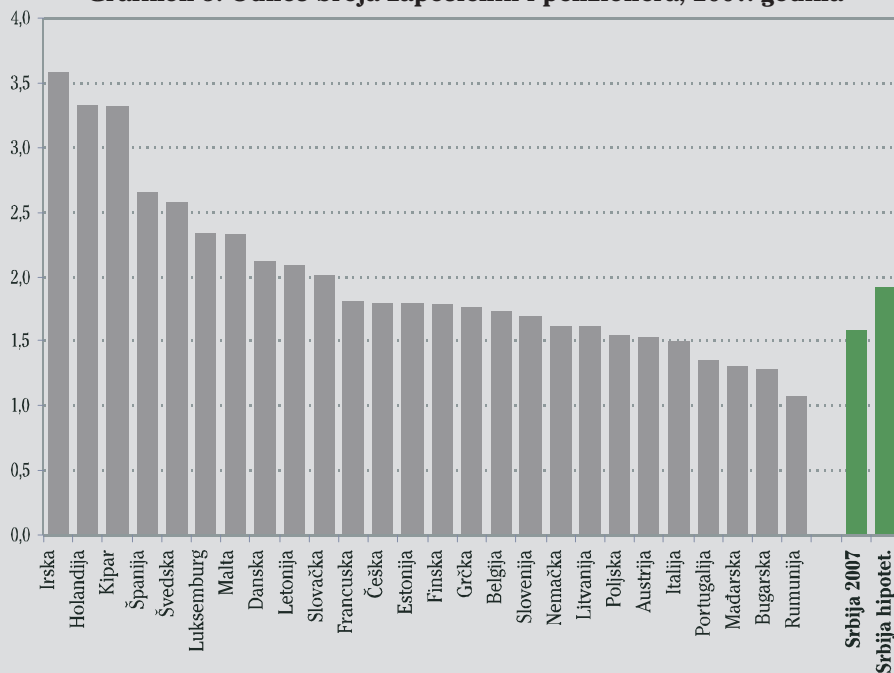
Osnov osiguranja	Broj osiguranika	Broj penzionera	Odnos
Zaposleni	1.770.000 ^{a)}	1.324.338	1,34
Samostalne delatnosti	339.214	52.795	6,43
Poljoprivrednici	222.920 ^{b)}	224.071	0,99
Ukupno	2.332.134	1.591.128	1,47

^{a)} Podatak uključuje procenu broja zaposlenih u MUP i Ministarstvu odbrane.

^{b)} Podatak na osnovu Matične evidencije; prema procenama Mijatović (2010) broj osiguranika je mnogo manji.

Izvor: PIO fond; za broj zaposlenih RZS

Grafikon 5. Odnos broja zaposlenih i penzionera, 2007. godina



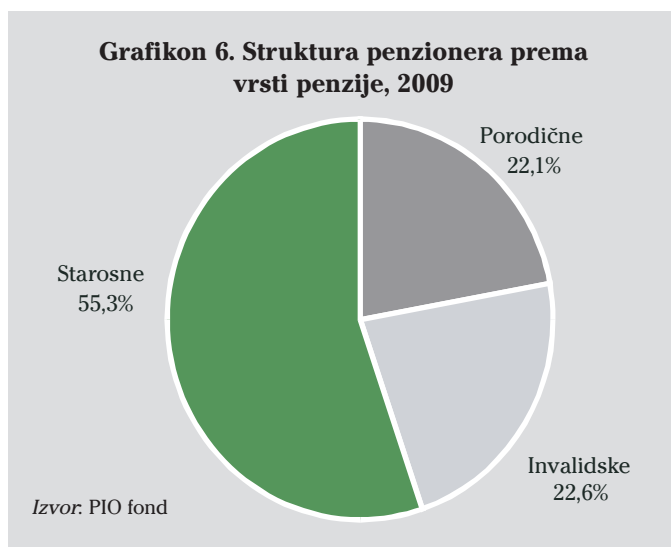
Izvor: European Commission (2009), Aging report, statistical annex

Najpovoljniji odnos je između osiguranika i penzionera samostalnih delatnosti što je pre svega rezultat “mladosti” sistema, ali i potpuno suprotnih kretanja u ovom segmentu privrede – “broj osiguranika iz ove skupine naglo je počeo da se povećava sa tranzicijom, dok je broj penzionera izrazito mali obzirom da su oni pripadali malobrojnom segmentu aktivnih u ovoj sferi u vreme socijalizma i dominantne državno–društvene svojine”⁵⁴.

Interesantno je, međutim, da komparativni podaci ne pokazuju preterano bolju situaciji i za neke zemlje Evropske unije. Ovo posebno imajući u vidu da je trenutna nezaposlenost u Srbiji izuzetno visoka. Ukoliko bi danas broj zaposlenih u Srbiji bio na nivou iz 1985. godine, onda bi odnos broja osiguranika i penzionera mogao biti negde oko 1,9.

1.2. STRUKTURA PENZIONERA

U strukturi penzionera prema vrsti penzije najviše je starosnih penzionera (55%). Iako se poslednjih godina učešće starosnih penzionera povećava, ono je i dalje nepovoljno.



⁵⁴ G. Matković (2009) „Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje reform, dileme i opcije“ str. 9 u *Penzijski sistem u Srbiji*, USAID/SEGA

Tabela 18. Penzioneri po vrsti penzije, sva tri osiguranja (prosek godine)

	Prosečan broj penzionera			Učešće (%)		
	Starosne	Invalidske	Porodične	Starosne	Invalidske	Porodične
2002	765.029	419.899	341.407	50,12	27,51	22,37
2003	758.272	412.118	339.066	50,23	27,30	22,46
2004	760.989	401.898	343.270	50,53	26,68	22,79
2005	773.038	391.579	342.882	51,28	25,98	22,75
2006	803.175	382.207	346.068	52,45	24,96	22,60
2007	837.099	373.014	348.459	53,71	23,93	22,36
2008	859.007	364.593	349.168	54,62	23,18	22,20
2009	880.244	359.734	351.150	55,32	22,61	22,07

Izvor: PIO fond

Situacija je još nepovoljnija među korisnicima iz osiguranja zaposlenih, gde je učešće starosnih penzionera tek u 2008. godini dostiglo 50%. Evidentan je, međutim, **pad broja invalidskih penzionera** i u apsolutnom i relativnom iznosu. Broj invalidskih penzionera je u osiguranju zaposlenih padao godišnje po stopi od 2–3%, a učešće invalidskih penzionera je sa 31% u ukupnom broju penzionera u 2002. godini palo na 25% u 2009. godini.

Tabela 19. Penzioneri po vrsti penzije, osiguranje zaposlenih (prosek godine)

	Broj penzionera			Stope rasta (%)			Učešće (%)		
	Starosni	Invalid.	Porodič.	Starosni	Invalid.	Porodič.	Starosni	Invalid.	Porodič.
2002	560.122	388.662	302.905	..	..	..	44,7	31,1	24,2
2003	559.802	385.716	306.290	-0,1	-0,8	1,0	44,7	30,8	24,5
2004	559.082	375.023	308.961	-0,1	-2,8	1,0	45,0	30,2	24,9
2005	567.019	364.094	307.034	1,4	-2,9	1,0	45,8	29,4	24,8
2006	593.005	354.545	309.340	4,6	-2,6	1,0	47,2	28,2	24,6
2007	623.649	345.005	310.586	5,2	-2,7	1,0	48,8	27,0	24,3
2008	649.913	337.007	311.705	4,2	-2,3	1,0	50,0	26,0	24,0
2009	670.114	331.377	312.771	3,1	-1,7	1,0	51,0	25,2	23,8

Izvor: PIO fond zaposlenih

Pomeranje starosne granice odjednom za 3 godine krajem 2001. je imalo uticaj na broj **starosnih penzionera**, koji je stagnirao u periodu 2003–2005. godine. Potom je počeo da raste, posebno od 2006. godine kada

je rastao po stopi od 4–5% godišnje. U 2009. došlo je do blagog usporavanja rasta broja starosnih penzionera.

Interesantno je kretanje **porodičnih penzionera** koje stabilno raste po stopi od 1% godišnje. Iako bi se mogao očekivati pad broja porodičnih penzionera, izgleda da se još uvek penzionišu generacije žena kod kojih participacija na tržištu rada nije bila dovoljno velika. Ono što se primjećuje je da je učešće porodičnih penzionera koji su to postali po osnovu smrti osiguranika manje kod novih nego kod postojećih korisnika. Stabilan rast porodičnih penzionera je svakako tema koja zavređuje dodatnu analizu.

Od postojećih korisnika porodične penzije najviše je onih koji su to postali po osnovu smrti invalidskog penzionera (preko 40%), zatim po osnovu smrti starosnog penzionera (oko 30%), a dosta je i onih koji su to postali po osnovu smrti osiguranika (25%). Prelazak iz penzije nije česta pojava – oko 7,5% od ukupnog broja porodičnih penzionera prešlo je iz svoje penzije u partnerovu, obično muževljevu (Tabela 20).

Tabela 20. Porodične penzije prema osnovu, decembar 2009

Osnov	Broj korisnika	Učešće
Od osiguranika	76.134	25,1%
Od penzionera	226.599	74,9%
– starosnih	96.064	31,7%
– invalidskih	130.535	43,1%
Ukupno	302.733	100,0%
Od čega prelazak iz penzije:	22.656	7,5%
– starosne	14.192	4,7%
– invalidske	8.464	2,8%

Izvor: PIO fond zaposlenih

Broj i udeo lica koja su radila pun radni staž u Srbiji nije visok. U 2009. godini svega 277 hiljada penzionera u osiguranju zaposlenih ostvarilo je radni staž od preko 40, odnosno 35 godina kada su u pitanju žene. Njihov udeo među starosnim penzionerima iznosi oko 42%. Među ovim penzionerima su i oni kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem.

Tabela 21. Penzioneri sa punim stažom i prosečan staž

	2006	2007	2008	2009
žene 35+	112.915	123.980	134.551	143.306
muškarci 40+	110.389	118.107	126.748	134.346
učešće u ukupnim	37,8%	38,9%	40,4%	41,8%
prosečan staž	33	33	33	33

Izvor: PIO fond zaposlenih

Učešće onih koji su radili pun staž se povećava iz godine u godinu, ali i pored toga prosečan staž penzionera u osiguranju zaposlenih konstantno iznosi 33 godine još od 1998. godine i ne menja se.

Kada posmatramo strukturu korisnika starosne penzije prema godinama staža (Grafikon 7), vidimo povećanja broja korisnika koji imaju 35 i 40 godina staža i smanjenje broja korisnika sa 15–19, zatim 30 godina staža, 36 godina staža i blago smanjenje korisnika sa 38 godina staža. Očigledno sva ova kretanja na neki način anuliraju rast penzionera sa punim stažom, te prosečan radni staž ostaje stalno na istom nivou od 33 godine.

Prosečan penzijski staž novih korisnika je takođe, iako nešto viši od postojećih, prilično stabilan i nema značajnih pomeranja. Primećuje se nešto viši prosečan staž novih korisnika u periodu 2002–2005. godina, što se može objasniti pomeranjem starosne granice, kada su kohorte zahvaćene pomeranjem granice mogle da se penzionišu samo „po stažu“.

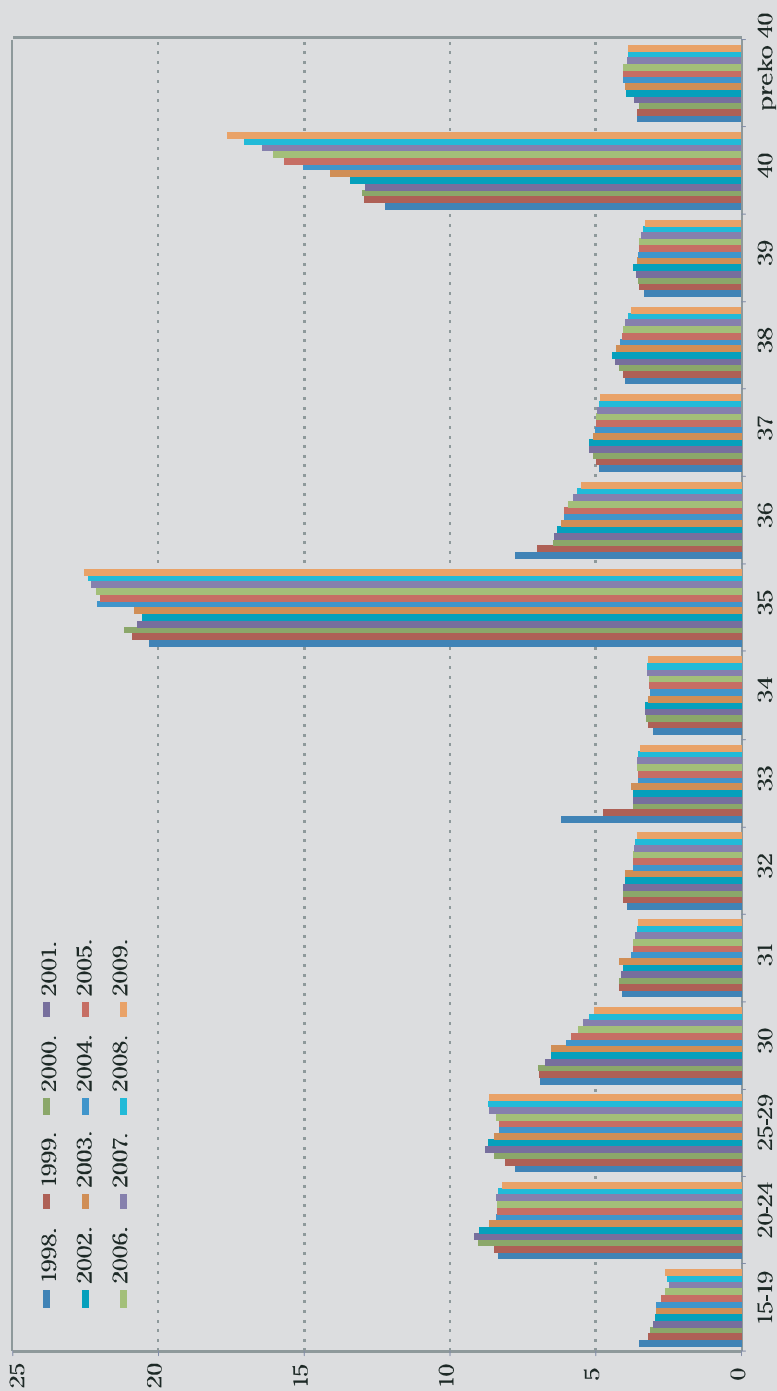
Tabela 22. Prosečan penzijski staž, novi korisnici

	2002	2003	2004	2005	2007	2008
muškarci	38,3	37	38	37	37	37
žene	32,2	33	32	32	31	31
ukupno	35,5	35	35	34	34	34

Izvor: Statistika PIO fonda (OS-6 obrazac)

Međutim, važno je napomenuti da je bodovna formula takva da jako dobro povezuje radnu istoriju sa visinom penzije, tako da penzioneri koji su radili kraće od punog staža ni na koji način ne ugrožavaju penzijski sistem. Ka njima ne postoji redistribucija, sem kada su u pitanju minimalne penzije (više reči u sledećem odeljku).

Grafikon 7. Struktura korisnika starosne penzije prema godinama staža, 1998–2009 (stanje u decembru)



Izvor: Statistika PIO fonda

Dakle, činjenica da je mali broj penzionera radio pun staž ne treba da nas brine sa aspekta rashoda penzijskog sistema, ali je ovo važno napomenuti, jer je to jedan od razloga zašto *pokazatelj odnos prosečne penzije u prosečnoj zaradi nije adekvatan* i zašto se treba držati stope zamene kada analiziramo dizajn penzijskog sistema.

Takođe, kada gledamo komparativno, vidimo da je i situacija u EU zemljama zapravo slična – i tu je prosečan staž za nove korisnike muškarce ispod 40 godina, a za žene iz EU–15 zemalja čak iznenađujuće nizak – tek 30 godina staža.

Tabela 23. Prosečan staž i godine penzionisanja novih korisnika, 2006

	Prosečan staž*			Prosečna starosna granica penzionisanja		Zakonska starosna granica za penzionisanje	
	Žene	Muškarci	Ukupno	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci
Austrija	...			58,9	62,7	60	65
Belgija	30,5	42,6	na	61,6	64,0	64	65
Danska	20,3	35,7	27,7	62,3	62,0	65	65
Finska	30,6	33,3	31,9	59,6	59,4	63	63
Francuska ^{a)}	31,8	40,0	35,8	59,8	61,5	60	60
Nemačka ^{a)}	26,1	39,9	32,7	63	63,1	65	65
Grčka	20,8	27,5	25,1	58,6	61,4	60	65
Irska	N.A.			65	65	65	65
Italija	27,9	34,9	32,1	60	60,5	60	65
Luksemburg	38,8	42,9	42,2	59,5	59,3	65	65
Holandija	N.A.			65	65	65	65
Portugal	23,9	32,3	28,5	64,3	63,3	65	65
Španija	30,4	40,3	38,0	63	62,9	65	65
Švedska	34,0	40,0	37,0	64,8	64,7	61	61
V. Britanija	35,0	42,0	26,0	61,9	62,7	65	65
EU–15 prosek	29,2	37,6	32,5	61,8	62,5	63,2	64,3
Češka	39,9	44,4	42,0	57,7	61,1	60 ^{b)}	62
Estonija	42,9	45,6	43,7	59	61,5	59	63
Mađarska	38	39,9	38,8	57,5	59,9	62	61
Letonija	29,0	30,0	30,0	58,3	61,4	62	62
Litvanija	34,2	37,5	35,8	58,4	61,4	60	63

	Prosečan staž*			Prosečna starosna granica penzionisanja		Zakonska starosna granica za penzionisanje	
	Žene	Muškarci	Ukupno	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci
Poljska	33,3	36,5	34,3	56,4	60,5	60	65
Slovenija	24,0	30,0	28,0	62,7	63,7	61	63
Slovačka	34	40,4	35,8	56,8	60,2	62 ^{b)}	56
EU-8 prosek	34,4	38,0	36,1	58,4	61,2	60,7	61,9
Srbija (2005)	32	37	34	57,1	61,0	58,0	63

a) Podaci za 2004. U Nemačkoj prosečan staž u 2006 je 35.6 (ne postoje podaci po polovima)

b) U Češkoj i Slovačkoj starosna granica penzionisanja za žene smanjuje se u zavisnosti od broja rođene dece

* Uključujući i periode bez doprinosa – ovo se odnosi na periode kada se ne uplaćuju doprinosi, ali se oni priznaju, kao što su porodijska bolovanja, studiranje, vojska itd.

Izvor: EC-ISG izveštaj

Ono što jeste važno sa aspekta rashoda penzijskog sistema su penzioneri sa beneficiranim radnim stažom i oni koji su otišli u penziju po stažu, jer su u povoljnijem položaju od standardnim starosnih penzionera i na taj način više „koštaju“ sistem⁵⁵.

Prema podacima iz decembra 2008. godine, udeo penzionera sa beneficiranim stažom u osiguranju zaposlenih iznosio je 20% (250.306 lica).

Tabela 24. Osiguranje zaposlenih, standardni i beneficirani penzioneri (decembar 2008)

	Broj penzionera	Udeo u ukupnim
Standardne ukupno	1.047.088	80%
Starosne	511.525	39%
Invalidske	282.068	22%
Porodične	253.495	19%
Beneficirani ukupno	259.306	20%
Opšti propisi	146.235	11%
Posebni propisi	113.071	9%
Ukupno	1.306.394	100%

Izvor: PIO fond zaposlenih

⁵⁵ Više reči o ovoj temi bilo je u delu II.

Kada posmatramo penzionere iz osiguranja zaposlenih, starosni penzioneri neznatno prelaze 50% u ukupnom broju penzionera. Pri tom, kada izuzmemo beneficirane penzije, vidimo da **penzionera sa „standardnom“ starosnom penzijom** ima samo **nešto više od pola miliona – 39,2%** penzionera fonda zaposlenih. Beneficiranih penzionera ima i među porodičnim i invalidskim penzionerima.

Tabela 25. Osiguranje zaposlenih, struktura penzionera (decembar 2008)

	Broj penzionera	Udeo u ukupnim
Starosne	660.221	51%
Standardne starosne	511.525	39%
Beneficirani (posebni propisi)	40.774	3%
Beneficirani (opšti propisi)	107.922	8%
Invalidske	334.282	26%
Standardne invalidske	282.068	22%
Beneficirani (posebni propisi)	13.901	1%
Beneficirani (opšti propisi)	38.313	3%
Porodične	311.891	24%
Opšti propisi	253.495	19%
Beneficirani (posebni propisi)	58.396	4%
Ukupno	1.306.394	100%

Izvor: PIO fond zaposlenih

Broj beneficiranih penzionera po opštim propisima u principu prati kretanja standardnih penzionera, sem 2006. i 2007. kada je rast beneficiranih penzionera bio viši usled relaksiranja uslova za penzionisanje krajem 2005. godine (Tabela 26).

Tabela 26. Beneficirani po opštim propisima, 2002–2009 (decembar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ukupno	88.740	88.546	89.064	90.368	97.548	103.561	107.922	111.136
12/14	27.200	27.572	28.311	29.358	32.108	35.398	37.533	39.198
12/15	21.325	21.223	21.119	21.082	21.594	22.047	22.491	22.815
12/16	21.168	20.625	20.202	20.154	22.242	22.723	22.995	23.296
12/18	4.072	4.009	3.926	3.829	3.876	3.897	3.859	3.856
razni	14.972	15.114	15.503	15.943	17.725	19.493	21.044	21.971
stopa rasta	1,4%	-0,2%	0,6%	1,5%	7,9%	6,2%	4,2%	3,0%

Izvor: PIO fond zaposlenih

Ukupan broj beneficiranih penzionera po posebnim propisima se smanjuje, obzirom da je većina kategorija penzionera, sem MUP-a, zatečena u sistemu i nema novih korisnika (Tabela 27).

Tabela 27. Beneficirani po posebnim propisima, 2001–2010

	Dec-01	Dec-05	Nov-06	Dec-07	Dec-08	Apr-10
Po posebnim saveznim						
NOR pre 9. 9. 1943.	30.318	23.438	21.833	19.772	17.964	15.665
Nosioci spomenice 1941. g.	3.016	2.295	2.073	1.890	1.752	1.566
Savezno MIP	125	213	213	215	216	216
Savezno MUP	1.949	1.646	1.520	1.500	1.442	1.380
Administrativne	1.368	1.246	1.222	1.180	1.155	1.123
Po posebnim republičkim						
NOR posle 9. 9. 1943.	86.993	83.484	77.616	70.475	63.961	55.451
Borci na odgov. dužnostima	1.205	994	902	814	740	631
Republički MUP	18.242	19.034	21.396	22.247	22.808	23.477
Izuzetne	647	372	429	383	342	292
Akademici	64	50	76	71	65	32
Rudari	3.468	2.963	2.845	2.729	2.626	2.457
Ukupno posebni propisi	147.395	135.735	130.125	121.276	113.071	102.290

Izvor: PIO fond zaposlenih

Starosna struktura starosnih penzionera je vrlo nepovoljna. Oko 30% ukupnih starosnih penzionera je mlađe od 60 godina kada su u pitanju žene i 65 godina kada su u pitanju muškarci (Tabela 28).

Tabela 28. Starosni penzioneri mlađi od 60 (žene) i 65 (muškarci)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
žene do 60	71760	71350	72953	86387	93491	95293	89508
muškarci do 65	107886	98401	89375	90794	92541	97500	96302
učešće u ukupnim starosnim	33,2%	31,2%	29,2%	30,1%	30,0%	29,9%	27,9%

Izvor: PIO fond zaposlenih

Podaci o novim penzionerima pokazuju da se samo oko 50% starosnih penzionera u normalnim uslovima, kada nema pomeranja starosne granice, penzioniše prema godinama života, a ostalih 50% se očigledno penzioniše po punom ili beneficiranom stažu (Tabela 29).

Tabela 29. Starosna struktura novih korisnika

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Žene	8.160	12.117	23.350	25.768	25.468	18.342
– ispod starosne granice	65,1%	69,9%	44,7%	42,8%	40,9%	46,4%
– starosna granica +	34,9%	30,1%	55,3%	57,2%	59,1%	53,6%
Muškarci	8.630	11.199	19.087	22.727	21.534	16.707
– ispod starosne granice	65,2%	73,3%	52,7%	62,2%	58,9%	67,0%
– starosna granica +	34,8%	26,7%	47,3%	37,8%	41,1%	33,0%
Ukupno	16790	23316	42437	48495	47002	35049
– ispod starosne granice	65,1%	71,5%	48,3%	51,9%	49,2%	56,2%
– starosna granica +	34,9%	28,5%	51,7%	48,1%	50,8%	43,8%

Izvor: PIO fond zaposlenih

1.3. KORISNICI MINIMALNE PENZIJE

Od 2003. godine starosna penzija je jedinstvena i trenutno iznosi 11.088 dinara. Nešto manje od 4% starosnih penzionera i oko 9% invalidskih prima minimalnu penziju – ukupno oko 55.000 korisnika⁵⁶. U sistemu postoje i zatečeni korisnici minimalne penzije po starom zakonu, koja je bila višestruka i zavisila od visine radnog staža. Broj tih korisnika se smanjuje, što je i logično obzirom da nema novih korisnika.

Iako se broj korisnika minimalne penzije po novom zakonu povećava, ukupan broj korisnika (i po starom i po novom zakonu) se smanjuje, što je direktna posledica Zakona iz 2003. godine.

Broj korisnika najniže penzije se značajno povećao 2006. godine usled zakonskih izmena – kada je minimalna penzija jednokratno povećana na 25% bruto zarade iz prethodne godine. Tada su i svi korisnici najniže minimalne penzije po starom zakonu (za one do 20 godina radnog staža) ušli u korisnike najniže penzije.

⁵⁶ Ovo je podatak bez srazmernih penzionera. Srazmerne penzije su penzije koje je korisnik samo jednim delom ostvario u Srbiji a drugim delom u nekoj drugoj zemlji, što znači da je ona za korisnika samo jedan deo penzijskog prihoda, dok drugi prima iz inostranstva. Često su u pitanju penzije iz zemalja bivše SFRJ.

Tabela 30. Korisnici minimalne (najniže) penzije po starom i novom zakonu

	Dec-01	Oct-04	Dec-05	Nov-06	Dec-07	Dec-08	Apr-10
Po novom zakonu							
minimalna starosna	..	1.914	3.221	13.636	18.193	21.712	25.559
– učešće u starosnim	0,3%	0,6%	2,3%	2,8%	3,3%	3,7%	
minimalna invalidska	..	1.245	1.900	23.938	24.883	26.293	29.172
– učešće u invalidskim	0,3%	0,5%	6,8%	7,3%	7,9%	8,9%	

Po starom zakonu

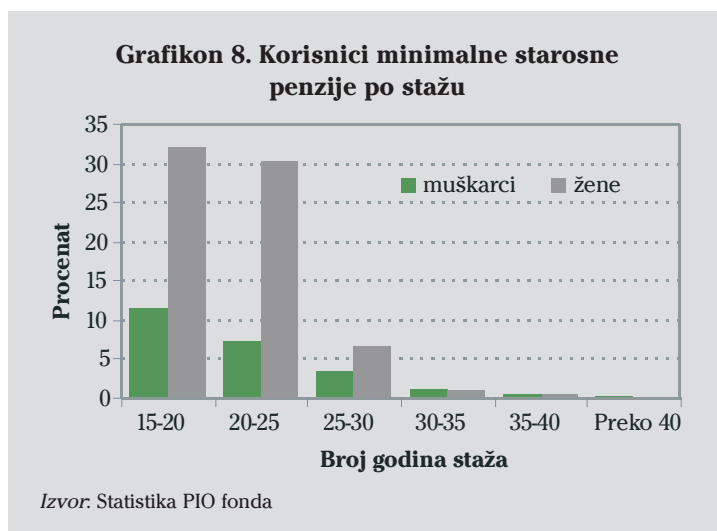
minimalne starosne							
40%	7.921	6.991	6.377	..	..	..	..
50 – 80%	105.063	96.016	91.016	87.201	82.632	78.323	72.417
minimalne invalidske							
40%	22.359	19.620	18.218	..	..	..	..
50 – 80%	72.490	60.666	56.720	53.655	50.332	47.256	43.411

Ukupno minimalne penzije

starosne	112.984	104.921	100.614	100.837	100.825	100.035	97.976
– učešće u starosnim	20,5%	18,7%	17,5%	16,6%	15,8%	15,2%	14,2%
invalidske	94.849	81.531	76.838	77.593	75.215	73.549	72.583
– učešće u invalidskim	24,5%	21,9%	21,4%	22,1%	22,1%	22,0%	22,2%

NAPOMENA: Podaci bez srazmernih penzija

Izvor: PIO fond zaposlenih



Dakle, trenutna struktura korisnika minimalne penzije je takva da su to u najvećoj meri žene koje su radile od 15–25 godina. Razlog je svakako

taj što su po starom zakonu, koji je važio do kraja 2001. godine, oni sa dužim radnim stažom dizani na više penzije. Može se zaključiti da su svi korisnici penzije koji imaju staž duži od 20 godina svakako novi korisnici tj. korisnici koji su se penzionisali od početka 2002. godine na ovamo.

Možemo očekivati nešto veće učešće korisnika sa dužim stažom u budućnosti (za tačnu procenu je potrebna struktura po stažu novih korisnika minimalne penzije). Međutim, visina penzija je korelisana sa dužinom staža, pa će verovatno ipak najveći broj korisnika minimalnih penzija i dalje biti oni koji nisu radili dovoljan broj godina.

Obzirom da se porodična penzija ne diže na minimum, **veliki je broj porodičnih penzionera koji primaju penziju nižu od 11 hiljada, a najviše je onih sa penzijom između 7 i 8 hiljada dinara.** To znači da je veliki broj porodičnih penzija određen od najnižih starosnih i invalidskih penzija, što se može objasniti značajnim brojem penzija koje potiču od umrlih osiguranika. Takođe, veliki broj porodičnih penzionera potiče od umrlih invalidskih penzionera, koje su takođe po prirodi naknade niske (Tabela 31).

Tabela 31. Korisnici najnižih porodičnih penzija

Visina penzije (din.)	Broj korisnika	Učešće
7.000 – 8.000	29.562	37,2%
8.000 – 9.000	11.215	14,1%
9.000 – 10.000	18.699	23,6%
10.000 – 11.088	19.897	25,1%
ukupno do 11.088	79.373	100,0%

NAPOMENA: Bez srazmernih penzija (procena)

Izvor: Statistika PIO fonda

2. ŽIVOTNI STANDARD PENZIONERA

2.1. PRIHODI PENZIONERA

Prosečna penzija je prema podacima iz juna 2010. godine iznosila 21,3 i 21,7 hiljada za penzionere iz osiguranja samostalnih delatnosti i zaposlenih i nešto iznad 8 hiljada za penzionere poljoprivrednike. Preko polovine penzionera prima penzije ispod proseka.

Tabela 32. Visina prosečne penzije i udeo ispod proseka, jun 2010.

Osnov osiguranja	Prosečna penzija (dinari)	Udeo penzionera sa penzijom ispod prosečne penzije	
		Zvaničan podatak	Bez srazmernih penzija
Zaposleni	21.753	59%	55%
Samostalne delatnosti	21.304	59,4%	56,1%
Poljoprivrednici	8.122	13,3%	11,2%
	Min. 8.384	95%	93%

Izvor: Statistika PIO fonda

Kod poljoprivrednih penzionera situacija je specifična, obzirom da je prosečna penzija nešto niža od minimalne starosne penzije, tako da mali broj penzionera prima penziju ispod prosečne, ali skoro svi – preko 90% penzionera – primaju penziju do minimalne i minimalan iznos⁵⁷.

Takođe, treba pomenuti i da srazmerne penzije u određenoj meri krive sliku distribucije korisnika penzije, te da je nešto manji procenat penzionera koji prima penziju ispod prosečne i prosečnu kada izvučemo srazmerne penzije (Tabela 32)⁵⁸.

Prosečna penzija je prethodnih godina značajno realno rasla. Prvih godina nakon reformi 2000-tih ovaj rast je bio izuzetno visok usled uvođenja redovnosti u isplati penzija, visokog statističkog rasta zarada kojim su se delimično indeksirale penzije, kao i

Tabela 33. Prosečna penzija iz osiguranja zaposlenih

	Prosečna penzija (u isplati)	Odnos penzije u neto zaradi (%)*	Realan rast
2002	6.546	71,09	36,7%
2003	7.844	68,21	9,0%
2004	9.244	65,52	6,1%
2005	11.484	65,84	6,9%
2006	13.150	60,58	2,5%
2007	14.852	53,50	6,0%
2008	18.910	64,82	14,0%
2009	21.714	68,43	5,9%
Jun-10	21.753	63,68	-5,4%

NAPOMENA: realan rast u junu u odnosu na prosek godine

* promena metodologije praćenja zarada od 2008

Izvor: Statistika PIO fonda zaposlenih i RZS

⁵⁷ Više o osiguranju poljoprivrednika u Mijatović, B (2010), „Penzijsko osiguranje poljoprivrednika“, CLDS i USAID-SEGA.

⁵⁸ Naravno, kada izvučemo korisnike srazmerne penzije onda se i prosečna penzija povećava, pa procenat onih koji prima ispod proseka je verovatno opet isti, ali za viši iznos penzije.

značajnog smanjenja inflacije što je u situaciji postojanja pomaka od dva meseca u isplati penzija dovelo do ne malog realnog rasta. U 2008. godini dolazi do izuzetno velikog realnog rasta penzija od 14%, usled vanrednih usklađivanja iz januara i oktobra iste godine. Iako odmah potom dolazi do zamrzavanja penzija, ovaj rast se prenosi i na 2009. tako da su i u toj godini penzije oko 6% realno više nego u 2008. U 2010. se efekat zamrzavanja već oseća i penzije po prvi put u poslednjih deset godina realno padaju.

Odnos prosečne penzije u neto zaradi trenutno iznosi oko 63% prosečne zarade. Pri interpretaciji ovog pokazatelja treba biti vrlo pažljiv, jer prosečna penzija uključuje primanja invalidskih i porodičnih penzionera čiji je udeo visok, a naknade po logici osiguranja niže. Prosečna penzija oslikava i radnu istoriju penzionera, a puno je onih koji su radili manje od puno radnog staža. Takođe, „srazmerne penzije“ ulaze u prosek, a kada se one izvuku dobije se prosečna penzija iz osiguranja zaposlenih od oko 22,2 hiljada dinara.

Tabela 34. Penzije iz osiguranja zaposlenih po vrsti penzije i učešće u neto zaradi

	Prosečna penzija (dinari)			Učešće u neto zaradi (%)		
	starosna	invalidska	porodična	starosna	invalidska	porodična
2002	8.038	6.248	4.894	87,3	67,9	53,1
2003	9.696	7.543	8.102	84,3	65,6	70,5
2004	11.465	8.910	6.977	81,3	63,2	49,5
2005	13.896	10.812	8.494	79,7	62,0	48,7
2006	15.885	12.425	9.776	73,2	57,2	45,0
2007	17.635	13.869	10.498	63,5	50,0	37,8
2008	22.634	17.916	14.199	77,6	61,4	48,7
2009	25.224	20.045	15.964	79,5	63,2	50,3
Jun-10	25.170	20.021	16.014	73,7	58,6	46,9

NAPOMENA: Promena metodologije praćenja zarada u 2008. godini

Izvor: Statistika PIO fonda zaposlenih

Ako se izdvoje podaci za starosne penzionere vidimo da je razlika značajna i da je odnos prosečne starosne penzije u prosečnoj zaradi u 2009. godini iznosio čak oko 80%, a u 2010. je pao na oko 74%. Takođe, kada

pogledamo visinu penzije po broju godina staža, vidimo da je korelacija između visine penzije i dužine radnog staža vrlo visoka. Takođe, vidimo da je odnos prosečne penzije za one preko 40 godina staža u prosečnoj zaradi vrlo visok, čak viši od stope zamene, što može da bude posledica obračuna penzija po starom zakonu i/ili da ukazuje na to da je struktura penzionera takva da su zarađivali iznad proseka.

Stopa zamene, kao osnovni indikator dizajna penzijskog sistema, pokazuje da je penzijski sistem u prethodnim godinama omogućavao više nego adekvatnu zamenu prihoda u starosti za one koji su radili pun radni staž. Ova stopa je komparativno i dalje na adekvatnom nivou, ali će se situacija promeniti u narednih par godina usled nove indeksacije opšteg boda⁵⁹.

Tabela 35. Prosečna starosna penzija po godinama staža, decembar 2009

Broj godina staža	Prosečna penzija	Učešće u prosečnoj neto zaradi
15 - 19	12.418	39,1%
20 - 24	13.311	41,9%
25 - 29	18.431	58,1%
30	21.331	67,2%
31	22.990	72,4%
32	24.296	76,6%
33	25.747	81,1%
34	27.066	85,3%
35	24.959	78,7%
36	27.964	88,1%
37	29.131	91,8%
38	31.613	99,6%
39	32.873	103,6%
40	30.787	97,0%
više od 40	37.111	116,9%

Izvor: Statistika PIO fonda zaposlenih

Tabela 36. Stopa zamene, 2003–2010

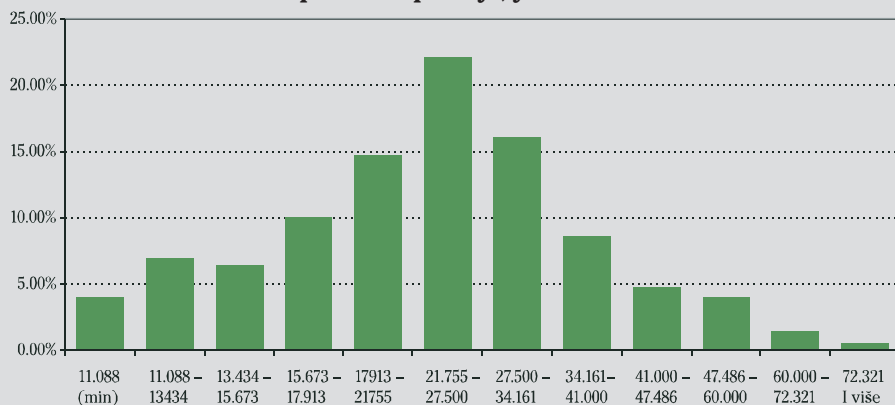
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Penzija u dinarima (koef. 1/radni staž 40)	9.272	10.904	13.180	15.000	16.720	21.592	24.180	24.180
Stopa zamene	88,6%	85,3%	80,5%	77,0%	72,3%	69,6%	76,5%	71,8%

Izvor: kalkulacija autora

Distribucija starosnih penzionera po visini penzije liči na normalan raspored, sem što postoji minimalna penzija (Grafikon 9). Na žalost, nemamo tako detaljne podatke o rasponima penzija da utvrdimo koliko tačno penzionera prima penziju ispod prosečne starosne penzije.

⁵⁹ Više o ovoj temi u delu II.

Grafikon 9. Distribucija korisnika starosne penzije po visini penzije, jun 2010

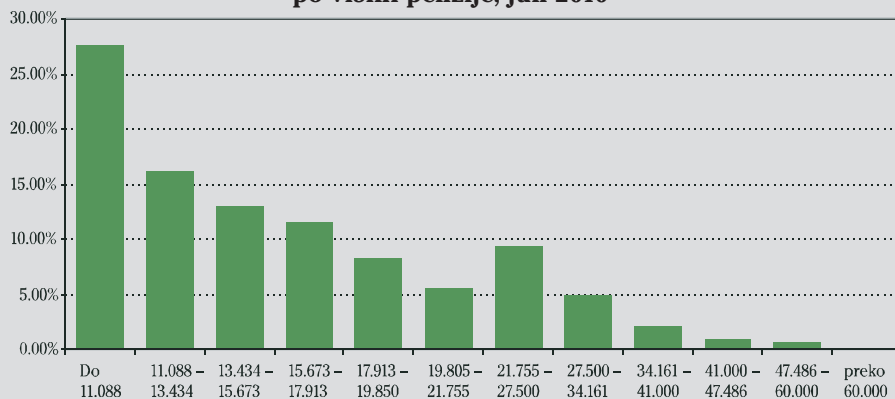


NAPOMENA: bez srazmernih penzija

Izvor: Statistika PIO fonda zaposlenih

Situacija sa porodičnim i invalidskim penzijama je drugačija. Prosečna porodična penzija je generalno vrlo niska – u junu 2010. godine iznosila je samo 16 hiljada (Tabela 34) i puno je penzionera sa izuzetno niskim penzijama (Grafikon 10).

Grafikon 10. Distribucija korisnika porodične penzije po visini penzije, jun 2010

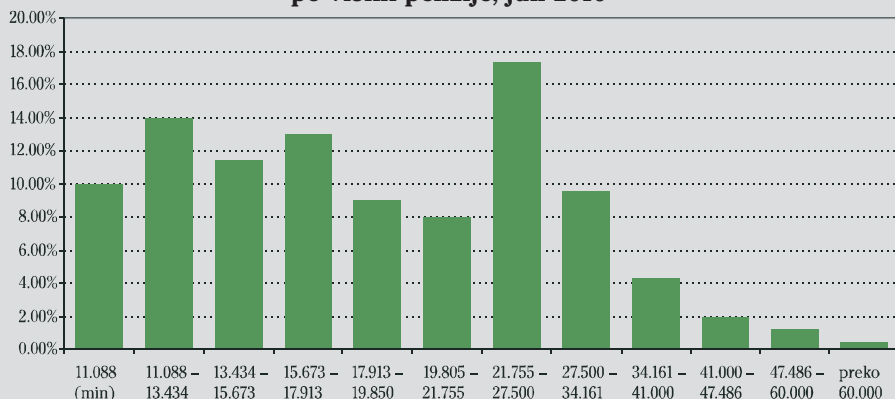


NAPOMENA: bez srazmernih penzija

Izvor: Statistika PIO fonda zaposlenih

Prosečna invalidska penzija je u junu mesecu iznosila oko 20 hiljada, a distribucija takva da skoro 60% prima penziju do prosečne invalidske (Grafikon 11)

Grafikon 11. Distribucija korisnika invalidske penzije po visini penzije, jun 2010



NAPOMENA: bez srazmernih penzija

Izvor: Statistika PIO fonda zaposlenih

Na kraju, zanimljivo je pogledati potrošnju penzionera prema Anketi o potrošnji stanovništva. Ona je u 2009. godini bila na nivou prosečne potrošnje u Srbiji (Tabela 37). Nešto je drugačija situacija sa potrošnjom penzionera starijih od 65 godina koja je na nivou od 92% proseka (Tabela 38).

Tabela 37. Mesečna potrošnja po socio-ekonomskom statusu

Socio-ekonomski status	dinari	Srbija=100
Samozaposleni	19.421	107
Zaposleni	19.632	108
Nezaposleni	15.363	85
Penzioneri	18.112	100
Ostali neaktivni	17.328	96
Bez zaposlenih i samozaposlenih	17.127	94

Izvor: Matković, G. i Mijatović, B. Analiza uticaja poreskih reformi na siromaštvo, CLDS i UNICEF, 2010

Tabela 38. Mesečna potrošnja starih lica

Socio-ekonomski status	dinari	Srbija=100
Stari preko 65 godina	16.677	92
- sa penzijom	17.337	96
- bez penzije	14.451	80

Izvor: Matković, G. i Mijatović, B. Analiza uticaja poreskih reformi na siromaštvo, CLDS i UNICEF, 2010

2.2. SIROMAŠTVO PENZIONERA

Merenje siromaštva

Siromaštvo može da se meri po *potrošnji* i po *dohotku*. U Srbiji, kao zemlji u tranziciji, češće se koristi potrošnja kao mera siromaštva*.

Takođe, siromaštvo se može meriti kao *apsolutno* i *relativno*. Apsolutno siromaštvo podrazumeva nepostojanje osnovnih uslova za održanje egzistencije. Ono se određuje na osnovu procene osnovnih potreba tj. utvrđuje se linija siromaštva. Relativno siromaštvo je koncept po kome se standard gleda u odnosu na druge građane. Evropska unija, tj. države članice **mere** relativno siromaštvo. Relativna linija siromaštva određuje se kao 60% medijske prosečne potrošnje po potrošačkoj jedinici u datoj zemlji.

Relativno siromaštvo ne treba mešati sa relativnim životnim standardom penzionera u gore pomenutom smislu. Relativno siromaštvo penzionera pokazuje njihov životni standard u odnosu na ostalu populaciju, a realtivni životni standard pokazuje standard u odnosu na standard koji su imali pre

Postoje dva izvora na osnovu kojih je moguće meriti siromaštvo u Srbiji. Jedan je Anкета o životnom standardu (AŽS) iz 2002. godine, koja je ponovljena 2007 godine. U međuvremenu RZS je unapredio Anketu o potrošnji stanovništva, tako da ona sada predstavlja osnovni izvor za praćenje siromaštva.

Stopa siromaštva je procenat stanovništva koji se nalazi ispod linije siromaštva. *Dubina siromaštva* je dopunska mera siromaštva koja pokazuje za koliko je data populacija ispod linije siromaštva.

* Za detalje oko izbora metodologije merenja siromaštva videti B. Bogićević, G. Krstić, B. Milanović i B. Mijatović *Siromaštvo i reforma finansijske podrške siromašnima*, CLDS i Ministarstvo za socijalna pitanja, 2003

2.2.2. Anketa o životnom standardu: 2002–2007

Jedno istraživanje rađeno krajem 2008. godine detaljno je prikazalo stanje starih i penzionera na osnovu *Ankete o životnom standardu*⁶⁰. U 2002. godini, i penzioneri i stara lica preko 65 godina bila su jače pogođena siromaštvom od ukupne populacije.

Trend smanjenja siromaštva u Srbiji od 2002. do 2007. godine pratio je i penzionere. Šta više, on je kod penzionerske populacije bio izraženiji, tako da je u 2007. godini iznosio 5,5%, što je statistički značajno niže od proseka za opštu populaciju⁶¹.

Tabela 39. Indeks siromaštva kod penzionera i starih lica 65+ (AŽS)

	2002	2007
Opšta populacija	14,0%	6,6%
Penzioneri	15,9%	5,5%
Stari 65+	19,9%	9,6%
Stari 65+ penzioneri	18,0%	7,3%
Stari 65+ koji nisu penzioneri	24,3%	19,7%

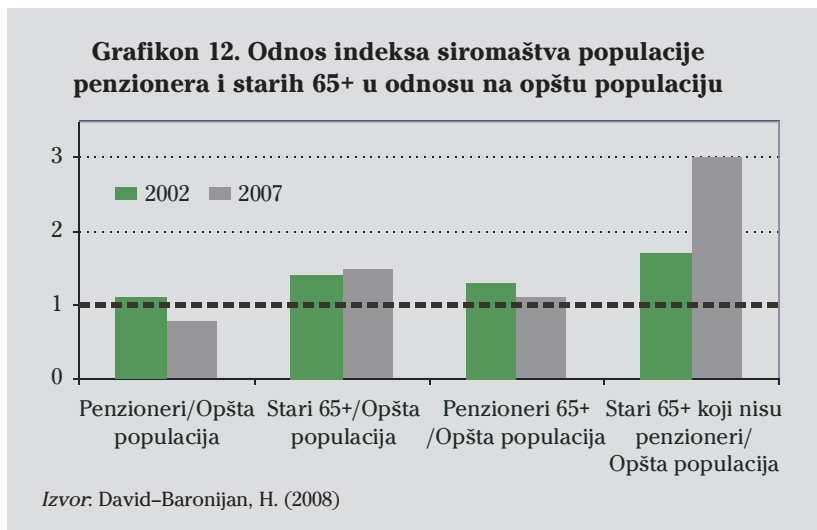
Izvor: David–Baronijan (2008)

Stari preko 65 godina su i u 2002. i u 2007. populacija sa izraženim siromaštvom. *Posebno ugroženu kategoriju čine stari preko 65 godina koji*

⁶⁰ David–Baronijan, H. (2008), Siromaštvo među penzionerima i starim licima sa 65 i više godina, Istraživanje za Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Zavod za statistiku i Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije, Beograd.

⁶¹ Stopa siromaštva penzionera od 5,5% u 2007 nešto je viša od objavljene usled uzimanja u obzir i poljoprivrednih penzionera. Za objašnjene vidi David–Baronijan, H. (2008).

nisu penzioneri – skoro 20% ove populacije je siromašno. Kod njih je došlo do veoma malog smanjenja stope siromaštva od 2002. i pored opšteg smanjenja siromaštva u Srbiji. Preciznije, stanovništvo staro preko 65 godina koje ne prima penziju je u 2007. godini 3 puta siromašnije u odnosu na ukupnu populaciju (Grafikon 12)⁶². Ovo samo potvrđuje važnu ulogu penzija u smanjenju siromaštva starih.



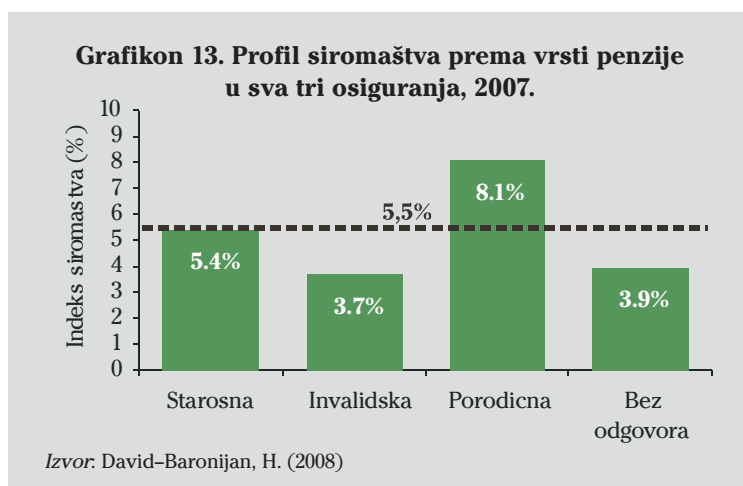
Što se tiče lica koja primaju penziju, penzionere do 65 godina odlikuje veoma nizak rizik od siromaštva (svega 2,7%), dok je **najviše ugrožena najstarija grupacija penzionera – od 75 i više godina** (stopa siromaštva 9,5%).

Ove razlike se mogu pripisati tipu penzije – naime, penzioneri do 65 godina starosti su u većem procentu invalidski penzioneri kod kojih se generalno primećuje niža stopa siromaštva, a penzioneri preko 75 godina su u najvećem procentu poljoprivredni i porodični penzioneri gde su penzije najniže i kod kojih se primećuje najveća stopa siromaštva (Grafikon 12).

Porodični penzioneri su najviše pogođeni siromaštvom (indeks siromaštva je 8,1%), dok su invalidski penzioneri pogođeni u najma-

⁶² Ibid, strana 7.

njoj meri (3,7%). Starosni penzioneri su na nivou proseka penzionerske populacije – 5,5% (Grafikon 13).

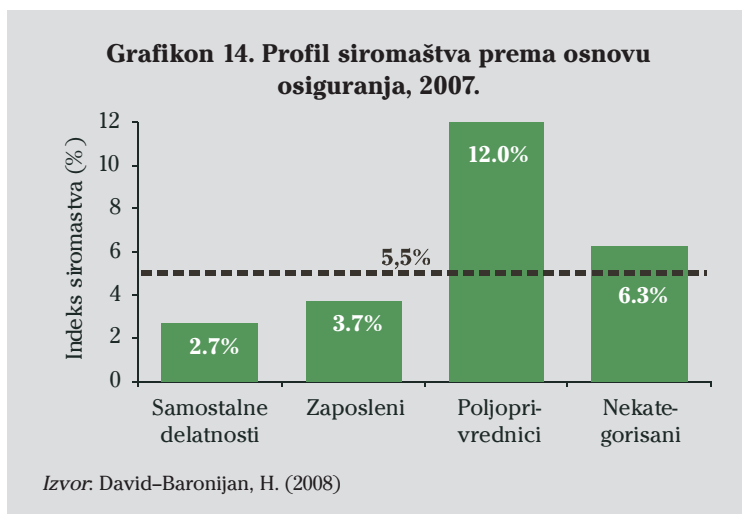


Siromaštvo porodičnih penzionera je u saglasnosti sa podacima o veoma niskoj prosečnoj veličini porodične penzije i velikom broju penzionera koji primaju penziju nižu od minimalne. Karakteristike korisnika porodične penzije su sledeće: to su žene, češće osobe preko 75 godina nego kod „običnih“ penzionera, niskog obrazovanja, često žive u jednočlanim penzionerskim domaćinstvima i u ruralnim oblastima.

Niža stopa siromaštva invalidskih penzionera je na prvi pogled začuđujući podatak, imajući u vidu da su invalidske penzije prosečno niže od starosnih. Međutim, treba imati u vidu da je dobar deo postojećih invalidskih penzionera otišao u penziju po vrlo liberalnim uslovima, što bi značilo da to nisu „pravi“ invalidski penzioneri, već ljudi koji su hteli ranije da odu u penziju. Drugo, verovatno je da ove osobe češće od proseka žive u višočlanim domaćinstvima. Na kraju, postoji verovatnoća da jedan broj invalidskih penzionera prima i tuđu negu i pomoć.

Što se tiče starosnih penzionera, nešto više od 5% penzionera je siromašno kada posmatramo sva tri osiguranja zajedno. Međutim, treba imati u vidu da ta grupa nije homogena i da je siromaštvo poljoprivrednih penzionera značajno izraženije nego kod ostalih starosnih penzio-

nera. To ilustruje i Grafikon 14, gde se vidi da je **siromaštvo penzionera iz osiguranja poljoprivrednika prilično visoko (12%)**⁶³.



Sa druge strane, **siromaštvo starijih penzionera koji primaju penziju iz osiguranja zaposlenih je značajno ispod proseka – nešto niže od 4%**⁶⁴. Od toga, oko 10% penzionera čija se penzija kreće oko minimalne su siromašni (Tabela 40).

Tabela 40. Indeksi siromaštva i prosečne penzije po kvantilima po veličini penzije kod penzionera koji primaju penziju iz osiguranja zaposlenih i samostalnih delatnosti, 2007.

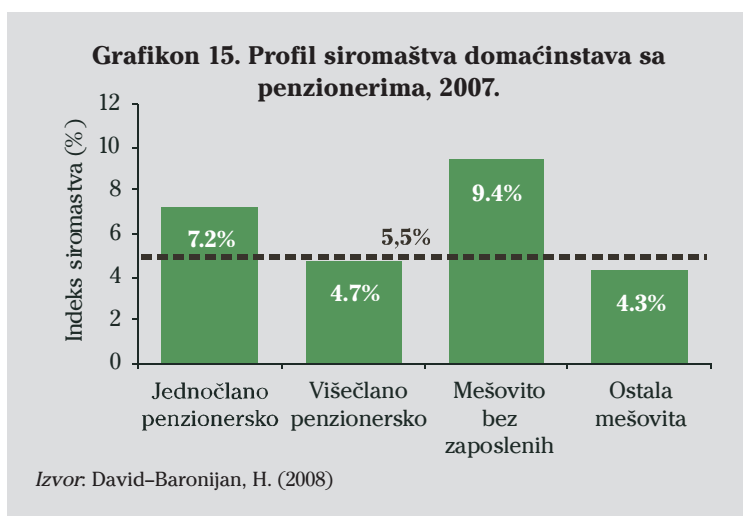
		Kvantili po veličini penzije				
		1	2	3	4	5
Starosna penzija	Prosečna penzija	8476	12100	15359	19313	28626
	Indeks siromaštva	10.3%	5.8%	1.8%	1.2%	1.1%
Invalidska penzija	Prosečna penzija	6544	9986	12688	16141	25649
	Indeks siromaštva	5.0%	7.1%	4.6%	0%	0.7%

Izvor: David-Baronijan, H. (2008)

⁶³ Preko 80% korisnika ovog fonda čine starosni penzioneri.

⁶⁴ Osiguranje zaposlenih ovde obuhvata samo starosne i invalidske penzionere, dok su porodični penzioneri u grupi „nekategorisani“ (za objašnjenje vidi David-Baronijan, 2008).

Siromaštvo starijih penzionera takođe se može pripisati nižem *obrazovanju*. Generalno, slabije obrazovani penzioneri su siromašniji. **Stopa siromaštva kod penzionera bez škole je čak 17%**, a kod penzionera **sa nepotpunom osnovnom školom 10%**. Penzioneri, već sa srednjom trogodišnjom školom znatno su manje pogođeni siromaštvom (indeks siromaštva 2,6%), dok među više i visoko obrazovanim skoro da i nema siromašnih (0,2%). Kod starih lica preko 65 godina najrizičnija grupa su, takođe, osobe bez osnovne škole (indeks siromaštva 21,7%), a stopa siromaštva opada sa rastom nivoa obrazovanja.



Važan je i tip domaćinstva u kome penzioneri žive. Najveći indeks siromaštva kod penzionera iz mešovitih domaćinstava bez zaposlenih (9,4%). Penzioneri iz jednočlanih penzionerskih domaćinstava takođe imaju indeks siromaštva veći od proseka (7,2%). Penzioneri iz dvočlanih penzionerskih i ostalih mešovitih domaćinstava imaju indekse siromaštva niži od proseka.

Dakle, zaključak ove temeljne analize je da je stopa siromaštva u 2007. godini izraženija kod poljoprivrednih i porodičnih penzionera (12 i 8%), dok je siromaštvo invalidskih i starosnih penzionera iz osiguranja zaposlenih značajno ispod proseka (manje od 4%). Siromaštvo penzionera je daleko izraženije kod neobrazovanih penzionera. Kada gledamo starosnu strukturu, penzioneri iznad 75 godina starosti su takođe značajno

čajnije pogođeni siromaštvom (skoro 10%), a to su upravo najčešće porodični i poljoprivredni penzioneri niskog obrazovanja.

2.2.3. Anketa o potrošnji domaćinstva: 2006–2009

Anketa o potrošnji domaćinstava takođe pokazuje trend smanjenja siromaštva, kako ukupne populacije, tako i penzionera. Ovo je slučaj i kada se siromaštvo posmatra po potrošnji i po prihodu.

Tabela 41. Stopa siromaštva, % (apsolutno siromaštvo, potrošnja)

	2006	2007	2008	2009
Ukupna populacija	8,8	8,3	6,1	6,9
– muškarci	8,5	8,0	6,1	7,1
– žene	9,1	8,5	6,0	6,8
Penzioneri	7,2	6,3	5,4	5,3
– muškarci	7,9	7,7	5,7	6,3
– žene	6,6	5,2	5,1	4,6
Penzioneri stari 75 i više godina	9,0	9,1	7,8	6,9
– muškarci	9,3	10,9	8,0	7,1
– žene	8,8	7,6	7,6	6,8

Izvor: Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju (2010)

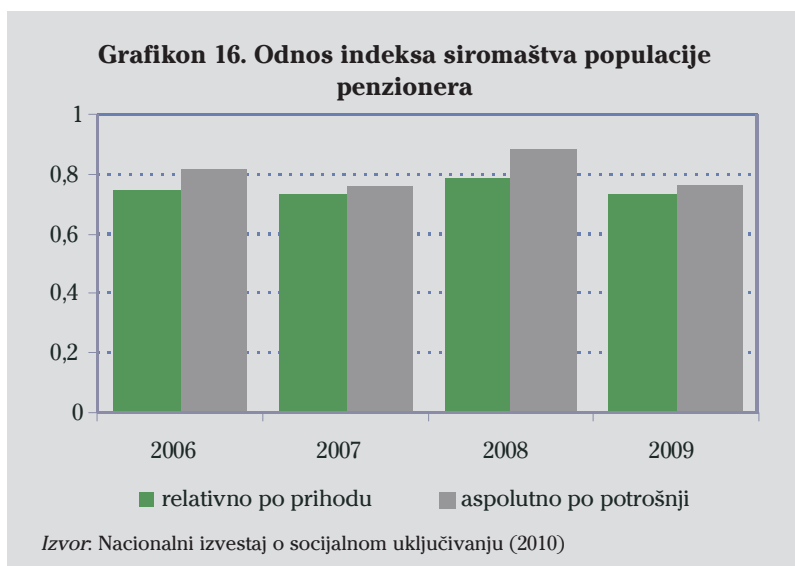
Tabela 42. Stopa rizika siromaštva, % (relativno siromaštvo, sa prihodom u naturi)

	2006	2007	2008	2009
Ukupna populacija	20,9	21,0	17,9	17,7
– muškarci	20,1	20,7	17,7	17,7
– žene	21,6	21,3	18,1	17,8
Penzioneri	15,6	15,4	14,1	12,9
– muškarci	14,5	15,9	14,1	12,6
– žene	16,6	15,1	14,1	13,2
Penzioneri stari 75 i više godina	25,1	20,8	19,5	16,0
– muškarci	21,9	19,1	20,2	13,5
– žene	27,2	22,3	19,0	18,0

Izvor: Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju (2010)

I prema Anketi o potrošnji domaćinstava, penzionerska populacija je u nešto boljoj situaciji od ukupne populacije. Grafikon 16 pokazuje odnos siromaštva penzionerske populacije u odnosu na ukupnu. Vidimo

da je penzionerska populacija za nijansu u boljoj poziciji kada se siromaštvo posmatra po prihodu.



Prema rezultatima Ankete o potrošnji, siromaštvo penzionera starijih od 75 godina jeste veće, ali razlika nije značajna kao u analizi prema AŽS iz prethodnog poglavlja.

3. RASHODI ZA PENZIJE

Rashode za penzije treba razlikovati od rashoda PIO fonda, u koje pored izdataka za neto penzije spadaju izdaci za zdravstvene doprinose penzionera, rashodi za prava na tuđu negu i pomoć, naknada za telesno oštećenje, administrativni troškovi, nekada su tu i otplate dugova itd.

Rashodi za penzije iz sva tri osiguranja (bez vojnih penzionera) su se u period 2002–2007. godine kretala na nivou od 11% BDP–a. Međutim, u 2008. godini dolazi do značajnog skoka učešća za penzije u BDP–u što je direktna posledica dva vanredna usklađivanja penzija u toku te godine. Prvo vanredno usklađivanje od 11%, u januaru mesecu, shodno članu zakona po kome prosečna penzije ne može da padne ispod 60% prosečne zarade (sada već znamo da je usklađivanje bilo nepotrebno jer se u međuvremenu promenila metodologija praćenja zarada koja je

pokazala da taj odnos zapravo i nije pao ispod 60%); i drugo vanredno usklađivanje u oktobru mesecu od dodatnih 10% na redovno usklađivanje, kao deo političkog dogovora vladajuće koalicije.

Tabela 43. Učešće rashoda za penzije u BDP-u i doprinos njihovoj promeni

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Ukupno neto penzije (3 osiguranja)</i>								
- u dinarima (000)	105.438	126.228	150.568	185.979	227.700	258.486	333.093	387.312
- u BDP-u	10,8%	11,2%	10,9%	11,0%	11,6%	11,2%	12,2%	13,4%
<i>PIO zaposlenih</i>								
- u dinarima (000)	98.323	117.830	137.891	170.210	208.016	233.669	301.443	349.841
- u BDP-u	10,1%	10,5%	10,0%	10,1%	10,6%	10,1%	11,1%	12,1%
Promena učešća		0,36%	-0,48%	0,15%	-0,03%	-0,21%	0,92%	1,06%
- doprinos rasta penzionera		0,00%	-0,06%	-0,03%	0,13%	0,15%	0,13%	0,12%
- doprinos rasta penzija		0,36%	-0,42%	0,18%	-0,16%	-0,36%	0,79%	0,94%

Izvor: PIO fond

Ovako visok realni rast penzija prenet je i u 2009. godinu, uprkos zamrzavanju penzija, a što je u kombinaciji sa realnim padom BDP-a dovelo do vrlo visokog učešća rashoda za penzije – 13,4% BDP-a. Doprinos tom rastu prikazan je u tabeli 43, gde se jasno vidi da rast penzionera, koji inače godišnje iznosi oko 1,5%, doprinosi rastu učešća penzija u BDP-u u poslednjih par godina sa oko 0,13 procentnih poena BDP-a godišnje, dok je rast penzija u poslednje dve godine doveo do povećanja učešća za po 1 procentni poen godišnje.

Tabela 44. Procena učešća rashoda za različite tipove penzija u BDP, osiguranje zaposlenih

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
invalidske	3,0%	3,1%	2,9%	2,8%	2,7%	2,5%	2,7%	2,8%
- do starosne granice	..	..	1,3%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%
porodične	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	2,0%	2,1%
starosne	5,6%	5,8%	5,6%	5,6%	5,8%	5,7%	6,5%	7,0%
- pre starosne granice	..	0,9%	0,8%	0,7%	1,7%	0,9%	1,2%	..
beneficirane	..	2,9%	2,7%	2,7%	2,7%	2,4%	2,8%	2,9%
- po posebnim	..	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%
- po opštim	..	1,5%	1,4%	1,4%	1,5%	1,3%	1,6%	1,7%

Izvor: Procena na osnovu podataka PIO fonda

Zanimljivo je pogledati strukturu rashoda po tipu penzije. Rashod za invalidske penzije je vrlo visok. Iznosio je čak 3% u 2002. godini i polako se smanjivao u periodu 2002–2007. godine, ali je opet povećan pomenutim vanrednim usklađivanjem. Porodične penzije takođe predstavljaju značajan rashod od 2% BDP-a, a penzioneri sa beneficiranim radnim stažom (uključujući penzije po posebnim propisima) čak 3% BDP-a.

Visinu ukupnih troškova za penzije, kao i strukturu troškova je naravno interesantno uporediti sa drugim zemljama. Međutim, ova komparativna poređenja su zapravo mnogo komplikovanija nego što na prvi pogled izgledaju. Na primer, EUROSTAT podaci, uključuju i privatne fundirane penzije ako su one obavezne ili kolektivno organizovane – tzv. prvi i drugi stub po terminologiji Evropske komisije⁶⁵.

Zatim, komparacija tipova penzija – starosne, invalidske i porodične – se dodatno komplikuje. Recimo, u nekim zemljama invalidske penzije postoje samo do starosne granice, a potom se prebacuju na starosnu penziju. Da bi omogućili uporedivost, EUROSTAT preporučuje da sve zemlje svoje invalidske penzije, za penzionere koji su napunili starosnu granicu, prebace na starosnu penziju. Koliko precizno se zemlje pridržavaju ovog pravila nije sasvim jasno. Što se porodične penzije tiče, situacija je nešto drugačija. EUROSTAT preporučuje i dalje tretiranje penzije kao porodične nakon prelaska starosne granice, ali je finalna odluka opciona, što znači da nije poznato kako je koja zemlja postupila.

Takođe, penzije se evidentiraju po bruto principu, tj. onoliko koliko je rashod države bez obzira da li pensioner posle od tog iznosa plaća poreze ili doprinose. Ovo prvenstveno pravi razliku kod Nordijskim zemalja, koje uglavnom oporezuju svoje penzionere, ali oni za uzvrat imaju izuzetno veliki izbor usluga i povlastica, i sa centralnog i sa lokalnog nivoa. S druge strane, doprinosi koje plaća tj. preusmerava sama insitucija penzijskog sistema za svoje korisnike, kao što je to slučaj kod nas sa zdravstvenim doprinosima, ne ulaze u rashod za penzije.

⁶⁵ Za različite terminologije vidi Aneks br. 2 u Matković et al. (2009), Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji, CLDS i USAID-SEGA, Beograd.

Dakle, vrlo je teško pronaći adekvatne podatke za poređenje, i pri tom ih analizirati u odgovarajućem kontekstu, imajući u vidu velike razlike i specifičnosti penzijskih sistema i sistema socijalne zaštite uopšte.

Tabela 45. Rashodi za javne penzije u BDP

Prosek*		Zemlja	Javne penzije	Nenovćane naknade**
Bizmarkov tip	11,2	Nemačka	10,4	
		Austrija	12,8	
		Italija	14,0	
		Francuska	13,0	
		Španija	8,4	
		Belgija	10,0	
		Grčka	11,7	
		Luksemburg	8,7	
		Portugalija	11,4	
Beveridžov tip	6,6	Danska	9,1	1,9
		Irska	4,0	
		V. Britanija	6,6	0,6
		Holandija	6,6	0,8
Nordijski tip	9,5	Norveška	8,9	1,8
		Švedska	9,5	2,5
		Finska	10	1,0
Baltičke zemlje	5,9	Estonija	5,6	
		Letonija	5,4	
		Litvanija	6,8	
EU-7	8,8	Češka	7,8	
		Mađarska	10,9	0,6
		Slovačka	6,8	
		Slovenija	9,9	
		Poljska	11,6	
		Rumunija	6,6	
		Bugarska	8,3	

* neponderisani

** nenovćane naknade za stare i porodične penzionere, prikazane ako je u pitanju značajni iznos (izvor: Pension at Glance, 2009)

Izvor: EC (2009), Aging Report

Kao najprimereniji izabrani su podaci iz najnovijeg Izveštaja o starenju Evropske Komisije, koji prikazuju rashode za javne penzije. Međutim, i oko njih postoje nedoumice i to kod Danske za koju se izdatak čini viši nego što bi trebalo da bude, a sa druge strane za Nemačku i Austriju gde je podatak moguće podcenjen.

Srbija je trenutno po nivou rashoda za javne penzije samo na nivou Italije i Francuske, ali je pre vanrednog uskađivanja bila na nivou ostalih zemalja sa Bizmark tradicijom (Tabela 44). Kao što vidimo, postoji značajna razlika između zemalja sa različitom penzijskom tradicijom, koja je vrlo verovatno još veća imajući u vidu nedoumice oko podataka. Što se tiče zemalja koje su se kasnije pridružile EU, i tu je situacija šarolika. Baltičke zemlje imaju izuzetno niska učešća penzija u BDP, dok kod ostalih zemalja neke su sa visokim troškovima – kao što je Poljska, Mađarska i Slovenija, a druge sa dosta nižim.

Što se tiče visine rashoda za penzije u BDP-u za Srbiju, treba napomenuti sledeće: prvo, BDP je izuzetno nizak; drugo, nisu isključeni problemi sa statističkim podacima o visini BDP-a; treće, tu je i problem sive ekonomije koji umanjuje BDP. Takođe, iako je reforma 2001–2003. godine dala velike finansijske rezultate, koji se mere desetinama procentnih poena BDP-a ušteda kumulativno, u sistemu postoje nasleđene iracionalnosti koje, naravno, koštaju. To su invalidski penzioneri, penzioneri sa beneficiranim radnim stažom, ali prilično visok rashod za porodične penzionere.

4. FINANSIRANJE PENZIJSKOG SISTEMA

Penzijski sistem u Srbiji finansira se iz stope doprinosa od 22% na bruto zaradu (11% na teret zaposlenog i 11% na teret poslodavca). U osiguranju samostalnih delatnosti i poljoprivrednika osnovica za plaćanje doprinosa je oporeziva dobit, odnosno prihod na koji se plaća porez.

Kako prihodi od doprinosa nisu dovoljni za pokriće rashoda, sistem se dotira iz republičkog budžeta. Dotacije su vrlo visoke i kretale su se u pojedinim godina i blizu 5% BDP-a, kada je reč o dotaciji PIO fondu za-

poslenih⁶⁶. Ova činjenica već duže vreme zabrinjava političare, stručnu i širu javnost i smatra se da tzv. deficit, tj. iznos dotacija “na adekvatan način odražava probleme u sistemu i da je najznačajniji indikator za reforme“⁶⁷.

Ovde je, međutim, potrebno ukazati na nekoliko važnih stvari. Prvo, **rashodi penzijskog sistema i penzijskog fonda nisu ista stvar** i nije ni realno očekivati da se iz stope doprinosa za penzije finansiraju, ne samo sva tri tipa penzija – starosna, invalidska i porodična (u nekim zemljama postoje odvojeni doprinosi za svaki tip), već i neka druga prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja kao i administrativni troškovi fonda⁶⁸. U tom smislu ni **deficit PIO fonda i penzijskog sistema nisu ista stvar**, što se može videti iz Tabele 46⁶⁹.

Tabela 46. Prihodi i deficit penzijskog sistema (osiguranje zaposlenih)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prihodi od doprinosa za penzije	6,8%	7,1%	7,4%	7,6%	7,8%	8,1%	7,9%	7,8%
Prhod od budžeta po posebnim propisima	0,3%	0,6%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Dotacija iz budžeta	4,9%	4,3%	4,5%	4,6%	4,5%	3,7%	3,8%	6,1%
Pokriavanje minimalne penzije	..	..	..	..	0,05%	0,05%	0,09%	0,08%
Dotacije + minimalna	4,9%	4,3%	4,5%	4,6%	4,6%	3,7%	3,9%	6,2%
Deficit penzijskog sistema	3,01%	2,84%	2,25%	2,18%	2,54%	1,77%	2,80%	4,06%
Deficit (dotacije do minimalne penzije)	3,01%	2,84%	2,25%	2,18%	2,49%	1,72%	2,72%	3,98%

Izvor: PIO fond zaposlenih

Drugo, kada su stope doprinosa određivanje 2001. godine, one nisu određene tako da sistem bude u ravnoteži. Logika sistema unapred

⁶⁶ Kada se uzme u obzir i dotacija PIO fondu poljoprivrednika u pitanju je još veći iznos. U ovom delu studije diskutovan je deficit na osnovu podataka PIO fonda zaposlenih.

⁶⁷ Matković, G. (2009), „Najčešće zablude o penzijskom sistemu u Srbiji“, Fokus, CLDS.

⁶⁸ Vrlo detaljno o deficitu penzijskog sistema u Srbiji u Bajec, J. i Katarina, S. (2005), „Koliki je stvarno deficit penzijskog sistema u Srbiji“, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br. 1, FREN.

⁶⁹ U 2006. godine kao obaveza države uvedeno je pokrivanje do najniže penzije. Ovo je sasvim ispravna odluka, obzirom da je u skladu sa praksom razvijenih zemalja, i zato je u tabeli izračunat i deficit koji ne uzima u obzir dopunu do minimalne penzije.

definisanih penzija, kakav je naš, je da je visina penzije unapred zadata putem utvrđene formule, a stopa doprinosa se menja da bi sistem bio u ravnoteži. Ta fleksibilnost se, na primer, i ističe kao prednost sistema sa definisanom penziju u odnosu na sistem obračunski definisanog doprinosa⁷⁰. Naravno, u praksi se to nije pokazalo kao striktno pravilo upravo zbog raznih problema sa kojima se susreću svi penzijski sistemi u svetu, zbog čega dolazi i do prilagođavanja na strani rashoda. Međutim, načelno govoreći, u sistemima sa definisanom naknadom doprinos je endogena, a penzijska naknada egzogena kategorija.

Kada je 2001. godine definisana visina stope doprinosa – u to vreme ona je prvo određena na 19,6%, pa je kasnije podizana u dva navrata, ona nije definisana tako da sistem drži u ravnoteži, već je te iste godine deficit bio vrlo visok. Naravno, tako se postupilo sa ciljem rasterećenja troškova radne snage, ali onda u takvoj situaciji deficit ne sme da predstavlja indikator potrebnih reformi. On jeste važan pokazatelj kada dolazi do promena, tj. kada u sistemu koji je bio u ravnoteži nastaje deficit. Ali kada je sistem postavljen tako da u samom startu ima visok deficit, koji se zapravo smanjuje (Tabela 46), interpretacija je potpuno drugačija.

Dakle u prethodnom periodu deficit penzijskog sistema (osiguranja zaposlenih) iznosio je najviše 3% BDP-a na samom početku reformskog procesa, da bi stabilno padao čak do ispod 2% u 2007. godini. Ovaj pad deficita pokazuje efekat reformi iz 2001/03 godine, koji bi bio još izraženiji da nismo imali problem sa precenjenom statistikom rasta zarada, kao i blagog povećanja stope doprinosa. Naravno, rast deficita penzijskog sistema u 2008. i 2009. je zaista indikator jedne loše mere – dva vanredna usklađivanja penzija u situaciji kada BDP pada, o čemu je već bilo reči u prethodnom odeljku.

Problem koji je očigledno nastao u interpretaciji visine deficita je nerazlikovanje deficita penzijskog sistema i dotacija iz budžeta, a koje se pri tom nisu smanjivale istim tempom usled raznih drugih plaćanja, kao što su otplate dugova, ukidanje velikog pomaka u isplati penzija u osiguranju poljoprivrednika i slično.

⁷⁰ Više od ovome u delu I studije.

Treće, **finansiranje penzijskog sistema iz drugih izvora sem doprinosa**, nije nepoznato i u drugim zemljama. Neke zemlje uopšte i nemaju doprinose za penzije, kao što su na primer Danska i Irska, što se može obrazložiti nasleđem Beveridž sistema. Finansiranje penzija vrlo varira od zemlje do zemlje. U principu, komponenta koja održava prihod u starosti se finansira iz doprinosa. U Irskoj, Velikoj Britaniji i Holandiji osnovne penzije se finansiraju iz doprinosa (za Irsku i Veliku Britaniju se to i podrazumeva obzirom da je u pitanju osnovna penzija po osnovu doprinosa, dok je za Holandiju koja ima osnovnu penziju po prebivalištu rešenje neobično), dok se osnovna penzija po prebivalištu u Danskoj finansira iz opštih poreza. Sve targetirane penzije se po pravilu finansiraju iz poreza. Finska takođe ima neobično rešenje finansiranja targetirane penzije po osnovu penzijskih prihoda iz doprinosa.

Generalno, obavezno penzijsko osiguranje je svud razdvojeno od državnog budžeta, a samo u nekoliko slučajeva postoji zakonska obaveza popunjavanja doprinosa. I pored toga, transferi iz budžeta su veliki, jednim delom i zbog elemenata solidarnosti koji se finansiraju iz poreza (targetirane dopunske penzije, doprinosi za periode nezaposlenosti, porodijskog odsustva itd.)⁷¹. Konačno, usled finansijske krize koja je realnost većine penzijskih sistema u svetu, a pogotovo u Evropi, neke zemlje namenjuju (*earmark*), ili razmatraju da neki deo indirektnih poreza namene finansiranju penzijskog sistema. Uglavnom je u pitanju PDV, što je u literaturi poznato kao „socijalni PDV“.

Međunarodna poređenja stopa doprinosa za penzije je još komplikovana nego što je slučaj sa rashodima za penzije. Poređenje nominalnih (administrativnih) stopa doprinosa, koje se vrlo često sreće u analiza penzijskog sistema i akademskim papirima, nije zadovoljavajuće. Ovo zbog toga što administrativno iskazani doprinosi ne reflektuju pravi teret rashoda penzijskih sistema⁷². Prvo, nominalne stope doprinosa su iskazane na bruto osnovicu. U slučaju različito podeljenih stopa doprinosa između poslodavca i zaposlenih, ove stope nisu uporedive. Što

⁷¹ Adequate and sustainable pensions: Synthesis report 2006, European Commission, strana 98.

⁷² Disney, R. (2004), 'Are contributions to public pension programmes a tax on employment' Economic Policy, 39, July, pp. 269-311.

je veći deo doprinosa prebačen na teret poslodavca, to je opterećenje manje i obrnuto. Zbog toga je jedino uporedivo gledati stope doprinosa izražene odnosu na ukupan trošak poslodaca, što je OECD metodologija praćenja opterećenja zarada, ali se doprinosi posebno ne iskazuju. Drugi problem pri komparaciji su vrlo različito dizajnirani sistemi i njihovo finansiranje, o čemu je bilo reči u prethodnom pasusu. Shodno tome stope doprinosa su neuporedive, a neke zemlje i nemaju doprinose ili ih nemaju odvojeno po namenama – penzijske od ostalih. Na kraju, mnoge zemlje dotiraju svoje penzijske sisteme, a neke pak imaju suficit. Iz svih ovih razloga komparacija je više nego otežana.

Jedan mogući pokušaj komparacije je kreiranje *efektivnih stopa doprinosa* (Tabela 47). Stope su izračunate tako što se ukupan rashod za penzije stavi u odnos sa agregatnim pokazateljom ukupne kompenzacije za zaposlene (*total compensation for employees*) koji se sastoji od bruto zarada svih zaposlenih u zemlji i doprinosa koje plaća poslodavac. Ovaj podatak je za zemlje EU uzet iz nacionalnih računa, a rashod za penzije iz već gore pomenutog izveštaja Evropske komisije o starenju, i na taj način su izračunate efektivne stope doprinosa za zemlje EU i Norvešku. Što se tiče Srbije, podaci iz nacionalnih računa nisu pouzdani, jer sadrže i procenjen prihod poljoprivrednika i samostalaca, što agregat čini vrlo visokim. Stoga je totalna kompenzacija izračunata na osnovu procenjenje mase bruto zarada na koji su dodate stope doprinosa poslodavca. Na taj način je izračunat agregat totalna kompenzacija za zaposlene koji za 2005. godinu iznosi oko 41% BDP-a. agregat se poredi sa rashodom za penzije iz osiguranja zaposlenih. Naravno, u pitanju je improvizacija, ali je to za sada najprihvatljivije rešenje. Iako je 2005. godina uzeta prvenstveno zbog raspoloživosti procenjenih podataka o masi bruto zarada, činjenica da je u toj godini izdatak za penzije niži od trenutnog ne treba smatrati manom analize, jer se visina izdataka u poslednje dve godine može smatrati vanrednom situacijom.

Tako gledano, efektivna stopa doprinosa u Srbiji jeste viša od proseka – 24% u odnosu na prosečnih 20%, ali kada opet uzmemo u obzir različite tradicije sistema, vidimo da je Srbija na nivou zemalja sa sličnom penzijskom tradicijom.

Tabela 47. Efektivna stopa doprinosa, međunarodno poređenje

Zemlja	TK kao % BDP	Rashodi za javne penzije % BDP	Efektivna stopa doprinosa	Prosek
Austrija	48,2	12,8	26,6%	24,6%
Belgija	50,2	10,0	19,9%	
Francuska	51,6	13,0	25,2%	
Grčka	34,6	11,7	33,8%	
Italija	40,9	14,0	34,3%	
Nemačka	48,8	10,4	21,3%	
Luksemburg	44,6	8,7	19,5%	
Portugalija	49,1	11,4	23,2%	
Španija	47,3	8,4	17,8%	13,0%
Holandija	49,3	6,6	13,4%	
Irska	41,3	4,0	9,68%	
V. Britanija	53,2	6,6	12,4%	
Danska	54,6	9,1	16,7%	19,7%
Švedska	54,7	9,5	17,4%	
Norveška	43,1	8,9	20,7%	
Finska	47,5	10,0	21,0%	12,8%
Estonija	48,6	5,6	11,5%	
Letonija	46,9	5,4	11,5%	
Litvanija	44,5	6,8	15,3%	
Češka	42,9	7,8	18,2%	22,7%
Mađarska	45,8	10,9	23,8%	
Poljska	35,2	11,6	33,0%	
Slovenija	49,8	9,9	19,9%	
Slovačka	36,4	6,8	18,7%	
Prosek	47,0	8,94	20,2%	
Srbija (2005)	41,8	10,11	24,2%	
hipotetički (2,2 mil. zaposlenih)	52,3	10,11	19,3%	

NAPOMENA: TK – totalna kompenzacija za zaposlene

Izvor: Ameco database, EC (2009) Aging report

Veliki problem penzijskog sistema zapravo prihodna strana – visoka nezaposlenost i nedovoljna naplata doprinosa zbog prijavljivanja na minimalnu osnovicu. Zbog toga je vrlo ilustrativan hipotetički primer koji pokazuje koliko bi lakše finasiranje penzija bilo da je broj zaposlenih radnika u 2005. godini iznosio 2,2 miliona umesto tadašnjih oko 1,9 – tada bi efektivna stopa doprinosa iznosila nešto više od 19%.

DEO IV. PREPORUKE

Pri davanju preporuka treba početi od nekoliko činjenica:

- Danas se penzijski sistemi skoro svih (razvijenih) zemalja sastoje od **komponente koja obezbeđuje minimalni prihod u starosti** u cilju obezbeđenja apsolutnog životnog standarda **i obavezne komponente koja obezbeđuje održanje prihoda u starosti**, gde su penzije vezane ili za ranija primanja ili za penzijske doprinose u cilju obezbeđenja relativnog životnog standarda.
- Za prosečnog radnika, **obavezan sistem organizovan od strane države** predstavlja osnovni izvor prihoda skoro u svim zemljama, čak i onim sa liberalnom orijentacijom, kao što su SAD i Velika Britanija. Izuzetak su samo zemlje sa jakom Beveridž tradicijom kao što su Irska, Novi Zeland, koji do sada nije imao ovu komponentu, ali počinje da je razvija, i Australija koja je ima, ali je nije dovoljno razvila; Danska i Holandija je imaju, ali u obliku kompanijskih penzijskih planova sa skoro potpunim obuhvatom.
- **Tradicija penzijskog sistema u Srbiji je Bizmarkovog tipa**, što znači da je od samog osnivanja penzijski sistem bio usmeren i na održanje prihoda u starosti.

Ove polazne činjenice u značajnoj meri određuju osnovni pravac penzijske politike. S tim u vezi polazimo od pretpostavke da postoji konsenzus oko toga da:

- **Penzijski sistem u Srbiji treba da ostane obavezan i organizovan/administriran od strane države u cilju ostvarenja oba cilja** – obezbeđenje i apsolutnog i relativnog životnog standarda. Ovo pre svega važi za prosečnog radnika i one koji zarađuju oko proseka. Za deo prihoda koji je značajno iznad proseka, održanje prihoda u starosti treba da se više osloni na dobrovoljno osiguranje i štednju, a za one koji su ispod proseka potrebno je još dodatno, van penzijskog osiguranja, ali naravno u okviru državnog sektora, obezbediti ostvarenje apsolutnog životnog standarda⁷³.

⁷³ Studija Matković et al. (2009), *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*, CLDS i USAID-SEGA, Beograd detaljno se bavi alternativama i dolazi do gore navedenog zaključka.

- Da **penzijski sistem ne treba da rešava neke druge ekonomsko-socijalne probleme**, kao na primer tradicionalno loš položaj poljoprivrednika, žena, radničke klase, viška radne snage na tržištu rada itd., **ali da kreatori sistema treba da imaju u vidu položaj ovih grupa prilikom donošenja odluka o tempu promena.**

U skladu sa prethodnim, preporuke u vezi dalje penzijske politike mogu se podeliti na sledeća važna pitanja:

INDEKSACIJE OPŠTEG BODA I PENZIJA

Ovo je najkrupnija tema i najlakši način da se ostvare uštede, ali je to rešenje koje omogućava linearne uštede i u segmentima sistema u kojima bi uštede bile opravdane, ali i u segmentima u kojima su uštede potpuno neopravdane.

Najnovije zakonsko rešenje ima dva problema. Prvi je korišćenje BDP-a kao indikatora za indeksaciju. Podaci o BDP-u nisu ažurni i zvaničan podatak iz Republičkog zavoda za statistiku se obično čeka, a u međuvremenu se barata procenama. Metodologija praćenja BDP-a nije usavršena, te se u skorije vreme mogu očekivati promene u načinu obraćuna BDP-a što bi iskomplikovalo indeksaciju. Sličan problem smo već iskusili u prethodnom periodu kada je neadekvatna statistika zarada umanjila finansijske efekte reforme 2001/03, te iskustvo govori da sa statističkim podacima treba biti oprezan. Zatim, vezivanje prihoda penzijskog sistema, pa samim tim i rashoda, za BDP ima smisla samo kada govorimo o nekim konceptijskim pitanjima u daljoj budućnosti. U sadašnjem trenutku i na srednji rok prihodi penzijskog sistema nisu u direktnoj vezi sa rastom BDP-a. Konačno, BDP kao parametar indeksacije logičan je izbor samo sa aspekta finansijske održivosti penzijskog sistema. Kada govorimo o jednako važnom cilju – adekvatnost penzija – BDP se ne čini kao adekvatan parametar, obzirom da rast BDP-a nije isto što i rast životnog standarda.

Drugo, visina dela realnog rasta BDP-a koja ulazi u formulu za indeksaciju je mala. Uzimanje u obzir samo onog dela rasta BDP-a iznad 4% nakon 2012. je pogodno sa aspekta finansijske održivosti, ali nedovo-

ljno kada govorimo o adekvatnosti penzija. Ovo posebno imajući Izmene zakona o budžetskom sistemu koji propisuju ovaj način indeksacije sve dok se učešće penzija u BDP-u ne smanji na 10%.

Međutim, imajući u vidu finansijsku krizu, deficit budžeta i pritisak MMF-a, ali i činjenicu da je sadašnja visina stopa zamene prihvatljiva komparativno posmatrano, u narednih par godina nije realno očekivati povoljniju indeksaciju. U isto vreme, ovaj način indeksiranja predviđen izmenama penzijskog zakona na duži rok nije prihvatljiv sa aspekta adekvatnosti penzija, te bi za koju godinu trebalo revidirati indeksaciju tako da u većoj meri uzima u obzir rast zarada.

Prvenstveno u cilju ušteta, na srednji rok se može razmisliti o različitoj indeksaciji penzija u isplati i opšteg boda, ali tako da se ne stvara prevelike razlike između starih i novih penzionera. Konkretno, formule indeksacije penzija i opšteg boda ne bi trebalo da imaju razliku veću od 50 procentnih poena kada je u pitanju učešće realnog rasta zarada (na primer, ako se opšti bod indeksira zaradama, onda indeksacija penzije može eventualno da bude švajcarska formula, i ne manje od toga).

STAROSNA GRANICA

Ovo je tema koja zahteva detaljniju analizu podataka PIO fonda i demografskih podataka. Analiza podataka pokazuje da se u Srbiji kraće živi nego u razvijenim zemljama, a ovo posebno važi za žene. U skladu sa tim penzijski sistem u Srbiji nema ništa veću redistribuciju ka ženama od drugih penzijskih sistema u razvijenim zemljama. Ukoliko uzme-mo u obzir i različit način i standard života žena u viskorazvijenim zemljama i u Srbiji, onda odluku o izjednačavanju starosne granice treba dobro promisliti i najverovatnije odložiti za budućnost.

POBOLJŠANJE AKTUARSKE PRAVIČNOSTI I NEUTRALNOSTI

Bodovna formula jako dobro povezuje radnu istoriju i penzijske naknade. Obračunski definisani doprinos (NDC) to radi još bolje, ali u isto vreme se gubi na svakoj fleksibilnosti koju bodovni sistem ipak omogućava, kao što je mogućnost menjanja stope doprinosa bez efekta na

buduće obaveze sistema, tretman onih koji su se penzionisali „po stažu“, itd. S druge strane, bodovna formula generalno može tako da se doradi da skoro u potpunosti simulira sistem obračunski definisanog doprinosa. Kao što vidimo, prednosti jednog sistema u isto vreme predstavljaju i njegove mane, i obrnuto.

Dakle postoje *dve opcije* kojima se može krenuti u cilju poboljšanja aktuarske pravičnosti i neutralnosti:

- Zadržavanje i unapređenje bodovne formule
 - Prednosti ovog pristupa su zadržavanje postojećeg sistema jer česte promene mogu da umanje razumevanje i prihvatanje penzijskog sistema, a posebno imajući u vidu da postojeći sistem nije previše zahtevan u administrativnom smislu.
 - Nedostaci su potreba za promenama parametara, a što može da izazove otpore, posebno kod povlašćenih grupa kao što su zaposleni sa beneficiranim radnim stažom itd.
- Uvođenje obračunskog sistema definisanog doprinosa (NDC)
 - Prednost je automatsko uvođenje akturske pravičnosti u sistem. Ovaj sistem je politički verovatno jednostavnije uvesti jer pojedine grupe, kao što su zaposleni sa beneficiranim radnim stažom itd., ne bi bili u mogućnosti da vrše pritiske
 - Nedostaci su potreban administrativni kapacitet za koji nije sasvim sigurno da postoji u zemlji, česta promena sistema obračuna penzija, gubljenje svake fleksibilnosti tj. manevarskog prostora za ostavljanje nekih elemenata redistribucije u sistemu i promene stope doprinosa

Na kraju krajeva, ove dve opcije i ne isključuju jedna drugu. U kratkom roku se može krenuti na „popravku“ postojećeg bodovnog sistema, pa ako se u budućnosti proceni da ima kapaciteta i potrebe može se preći na sistem obračunski definisanog doprinosa.

Ono što treba napomenuti je da vraćanje na tradicionalni sistem unapred definisane naknade kakav je postajao u staroj Jugoslaviji i pre

promena 2003. godine ne bi trebalo da bude opcija, jer se time ništa ne bi dobilo, šta više, bodovni sistem je ipak napredniji tj. aktuarski transparentniji od tradicioalnog⁷⁴.

Ukoliko bi se išlo na unapređenje postojećeg bodovnog sistema potrebno je razmotriti i sledeće:

- Računanje penzijskog staža preko 40 godina sa punom godinom umesto dosadašnjih 0,5 do 45 godina staža.
- Uvesti „penal“ za ranije penzionisanje. Na primer, 10% smanjenje penzije ukoliko se neko penzioniše 5 godina pre starosne granice. Ovo nije u potpunosti aktuarski pravično rešenje, jer bi smanjenje penzija bilo još više (oko 20–30%), ali uzima u obzir situaciju na tržištu rada.
- Promena formule za beneficirani radni staž – povećanje doprinosa i/ili penali za svaku godinu ranijeg penzionisanja

JAČANJE KOMPONENTE KOJA SMANJUJE SIROMAŠTVA U STAROSTI

U okviru penzijskog sistema potrebno je razmotriti i instrumente smanjenja siromaštva za stare, a imajući pri tome u vidu finansijske mogućnosti i administrativna ograničenja. Ovde mogu doći u obzir sledeće opcije:

- a) Idealna opcija bila bi ukidanje minimalne penzije u sistemu osiguranja uz istovremeno uvođenje socijalne penzije za stare preko 60/65 godina iz budžeta, tako što bi ona predstavljala dopunu za penzionere sa penzijom nižom od određenog minimuma, a za stara lica bez penzije iz osiguranja ili drugih prihoda bi predstavljala osnovni prihod. Ovakvu socijalnu penziju trebalo bi testirati po penzijskim i drugim prihodima domaćinstva, u idealnoj situaciji i prema imovini. Osnovni nedostaci ove opcije su finansijski troškovi i nedostatak administrativnih kapaciteta potrebnih za targetiranje; ukidanjem minimalne penzije iz osiguranja verovatno bi došlo i do nekih manjih ušteta.

⁷⁴ Nejasno je iz teksta Svetske Banke, „Kako sa manje uraditi više“ zašto je to jedna od ponuđenih alternativa.

- b) Uvođenje targetirane penzije za starije preko 75 godina – i za one koji nisu bili u osiguranju i kao dodatak za one koji ostvaruju penziju nižu od hipotetički definisanog minimuma. Osnovni nedostaci su ponovo administrativni kapacitet neophodni za targetiranje; finansijski ova opcija je realnija, ali sa druge strane uz nju nije moguće ukidanje minimalne penzije iz osiguranja i eventualna ušteda po tom osnovu.
- c) Uvođenje univerzalne penzije za stare preko 75 godina. Za ovakvo rešenje nije potreban posebno razvijen administrativni kapacitet, ali je finansijski trošak svakako veći; kod ovog rešenja jedan broj penzija dobili bi i oni kojima nisu potrebne.
- d) Određivanje nekog minimuma porodične penzije, a za koju bi se doplata finansirala iz budžeta. Osnovni nedostatak, pored finansijskog, je dodatno opterećenje penzijskog fonda koji je već duže vreme prva institucija na kojoj se smanjuju troškovi

MAKSIMALNE OSNOVICE

U poređenju sa razvijenim zemljama, maksimalna osnovica u Srbiji je dosta visoka. Međutim, i u zemljama u okruženju je ona visoka i to nije slučajno. U Srbiji je prosečna zarada toliko niska, da čak i onom ko zarađuje četiri puta više ne preostaje mnogo za štednju. U budućnosti će se, rastom zarada, stvarati sve veći prostor za dobrovoljnu štednju onih koji zarađuju puno iznad proseka, te snižavanje maksimalne osnovice može biti jedna od opcija, ali je naravno obavezno povezati ovo rešenje sa reformom sistema poreza i doprinosa.

FINANSIRANJE PENZIJA

Osnovni problem finansiranja penzija je prihodna strana – visoka nezaposlenost i neuplaćivanje doprinosa na punu zaradu. Potrebno je poboljšati naplatu doprinosa i prijavljivanje pune osnovnice.

Opcije za razmatranje u ovom kontekstu su: povećanje stope doprinosa za PIO, mada je ovo pitanje u domenu čitave poreske politike tj. oporezivanja prihoda od rada. Još jedna mogućnost je razdvajanje dopri-

nosa za starosne, invalidske i porodične penzije. Posebno treba razmotriti i izdvajanje doprinosa za pomoć i negu drugog lica, koja se za sada finansira iz ukupnog doprinosa za PIO.

Doprinosi za zaposlena lica sa određenim oboljenjima ili invaliditetom i za koje se računa staž sa uvećanim trajanjem treba da snosi država, a ne penzijski sistem kako je trenutno slučaj (kroz opštu solidarnost). Ovo je više principijalno pitanje shodno načelu „čistih račna“ u državi, nego što može dovesti do nekih ušteda. Mada, u svetlu zakona o zapošljavanju osoba sa invaliditetom, ovo može postati značajno pitanje.

OBLASTI ZA DALJE ISTRAŽIVANJE

Invalidske i porodične penzije su oblasti koje nisu dovoljno komparativno i generalno istražene. Strožiji kriterijumi za odlazak u invalidsku penziju daju finansijske rezultate, koji se pre svega vide u smanjenom broju invalidskih penzionera.

Porodične penzije nisu reformisane. One sa jedne strane predstavljaju veliki trošak za penzijski sistem. Sa druge strane, istraživanje siromaštva penzionera u kombinaciji sa distribucijom visine porodičnih penzija ukazuje na moguć rizik od siromaštva. Stoga su, porodične penzije posebno zanimljiva oblast za dalje istraživanje.

PITANJA TEHNIČKE PRIRODE I POBOLJŠANJE PODATAKA

Preporuka koja deluje trivijalno je promena naziva Fonda za penzijsko-invalidsko osiguranje. Dve stvari prave zabunu. Prvo, naziv fond asocira na kapitalizovani fond, a u pitanju je tekuće finansiranje. Drugo, ova institucija isplaćuje i neke druge naknade iz osiguranja koje nisu penzijske naknade, kao što je na primer tuđa nega i pomoć (koja postaje sve važnija tema u svetu), zatim naknada za telesno oštećenje itd. Vrlo često se pravi zabuna između rashoda čitavog Fonda i rashoda za neto penzije. Zato bi trebalo razmisliti o adekvatnijem nazivu institucije u cilju smanjenja nerazumevanja.

U cilju bolje analize penzijskog sistema i siromaštva penzionera i starih, kao i uporedivosti sa zemljama EU, poboljšati postojeću statisti-

čku bazu podataka Fonda PIO i njihovu dostupnost, ali i razviti sistem merenja i praćenja indikatora predloženih Otvorenim metodom koordinacije.