

## ISKUSTVA REFORMI ČILEANSKOG PENZIONOG SISTEMA – POUKA ZA SRBIJU ILI NE!?

### REFORM EXPERIENCE OF CHILEAN PENSION SYSTEM - LESSON FOR SERBIA OR NOT!?

Siniša Ostojić\*  
Siniša Vukčević\*\*

**Sažetak:** Penzijski sistem u Srbiji je neiscrpna tema, sa kojom se svakodnevno susrećemo. Suprotstavljeni stavovi variraju između dva ekstrema – povećavanja iznosa postojećih penzija ili njihovog zamrzavanja pa i smanjivanja, kao i obračuna penala za odlazak u prevremenu penziju. Pri tom bi trebalo imati u vidu trenutnu ekonomsku situaciju u zemlji, kao i to da je pitanje penzija ekonomsko, ali ne i političko, kao što je u Srbiji, koja ima približno 2,47 miliona osiguranika iz svih kategorija i 1,58 miliona penzionera. Neretko se zanemaruje druga strana priče, a to je da se i penzije finansiraju iz budžeta, i da je učešće rashoda za penzije u BDP Srbije sada već gotovo 15%. Ova činjenica snažno opterećuje budžet, jer se broj zaposlenih smanjuje, a često nastaje i neplaćanje doprinosa za penzije, budući da su stope vrlo visoke. Kao i uvek, nesklad između želja i mogućnosti može dovesti do nesagledivih posledica. U cilju boljeg razumevanja čitave tematike i shvatanja ozbiljnosti situacije u kojoj se nalazimo možemo se poslužiti primerom Čilea, zemlje u kojoj je penzijski sistem bio vrlo sličan našem i koji je doživeo **bankrot**. Vlada Čilea je morala brzo da reaguje i kao rešenje novonastale, naizgled bezizlazne situacije, predstavljen je model u potpunosti prefinansiranog privatnog penzionog sistema. Prefinansirani sistem oporezuje tekuće zaposlene i akumulira sredstva u rezervnom fondu kako bi finansirali buduće penzije. Nasuprot njemu, većina sistema koji danas funkcionišu su podfinansirani (kao što je situacija u Srbiji, gde se gotovo 50% prihoda PIO fonda alimentira iz budžeta Republike Srbije), tzv pay-as-you-go sistemi, i u njima zaposleni finansiraju penzije u istom periodu. Takav je bio i prethodni sistem u Čileu.

**Ključne reči:** penzijski sistem, penzije, Čile, Srbija, reforma

**Abstract:** The pension system in Serbia is an inexhaustible subject, which we encounter with every day. Conflicting attitudes vary between two extremes-increasing amount of the existing pension or freezing and even reducing, and the calculation of penalties for early retirement. We should also bear in mind the current economic situation in the country, and the fact that question of pensions is economic, not political, as it is in Serbia, which has approximately 2.47 million policyholders in all categories and more than 1.58 million pensioners. The other side of the story is often ignored - pensions are financed from the budget, and the share of expenditures for pensions in GDP of Serbia is now almost 15%. This fact strongly affects the budget, because the number of employees is reducing, and, since the rates are very high, even those who are employed do not pay contributions on time. As always, the discrepancy between desire and possibility may lead to unforeseeable consequences. In order to better understand the entire topic and the seriousness of the situation in which we are, we can use the example of Chile, the country where the pension system was very similar to pension system in Serbia, and which suffered bankruptcy. The Government of Chile had to react quickly. As the solution to the newly-created, seemingly desperate situation, they presented the model of fully funded private pension system. Private system taxed the current employees and accumulated funds in the reserve fund to finance future pensions. In contrast, most of systems which now operate are the so-called pay-as-you-go systems (such as the situation in Serbia, where almost 50% of the income comes from the budget of the Republic of Serbia), and in them employees finance pensions of the same period. Such was the previous system in Chile

**Key words:** Pension system, pensions, Chile, Serbia, reform

\* doc. dr Siniša Ostojić, Ekonomski fakultet Subotica, Srbija, sostoijc@beotel.net

\*\* Siniša Vukčević, dipl. ecc., Per-Vuk d.o.o. Kula, Srbija, svukcevic@per-vuk.com

## Iskustva Čilea u predreformskom i postreformskom periodu

Privatni penzioni sistem u Čileu, implementiran 1. maja 1981. godine postao je model za druge zemlje zainteresovane da pronađu stabilno rešenje koje će omogućiti da stanovništvo bude finansijski sposobno za život, potpunom zamenom postojećeg penzionog sistema, pay-as-you-go, novim privatnim sistemom, zasnovanom na pojedinačnim penzionim računima. Novi sistem je omogućio Čileu, kao i drugim zemljama Južne Amerike koje su sledile ovaj primer, da izbegnu „finansijski krah” koji je pretio svim zemljama sa državnim socijalnim sistemom pay-as-you-go. Što je još bitnije, ovim penzionim sistemom, zaposlenima su data jasno definisana prava u njihovim penzionim udelima, ponuđen im je prikladan posao, pružen im je podsticaj da investiraju svoj novac. Ovaj sistem se pokazao kao pogonski motor koji ne smeta ekonomskom razvoju. Takođe, njime se povećava lična sloboda i dostojanstvo. Prethodni državni penzioni program, finansiran po principu pay-as-you-go doživeo je krah. Ovakvi programi, koji su u suštini međugeneracijski prenos bogatstva, učinili su da finansijska socijalna sigurnost starijih građana zavisi od političkih procesa. Drugim rečima, pojedinci su pokušavali da minimalizuju svoj doprinos penzijskom sistemu dok su aktivni radnici i da istovremeno maksimizuju naknade, odnosno penzije u starosti. Kod pay-as-you-go sistema, vlada je oporezovala zarade zaposlenim radnicima u cilju isplate penzionih naknada. U ovakvom sistemu, penzione naknade zavise od stope porasta poreske osnovice, koja zavisi od stope rasta zaposlenosti, tj. stope porasta zarade po zaposlenom (npr. povećanje produktivnosti). Ali, oporezivanje zarada izaziva povećanje troškova rada i tako ima negativni efekat na zaposlenje i vrši distorziju u alokaciji resursa.

Ovakva neodrživa situacija više ne postoji u Čileu, gde penzije zaposlenih zavise isključivo od njihovog rada i funkcionisanja ekonomije, a ne od mogućnosti vlade da oporezuje buduće zaposlene. Tokom proteklih godina, 7 drugih Južnoameričkih zemalja kao što su Peru (1993), Kolumbija (1994), Argentina (1994), Urugvaj (1996), Bolivija (1997), Meksiko (1997) i El Salvador (1998), su takođe privatizovali svoj penzioni sistem, prateći uspešni čileanski model. Poljska je bila prva zemlja Istočne Evrope koja implementirala ovakav penzioni sistem u martu 1999. godine. Pozabavimo se ukratko događajima koji su prethodili bankrotstvu podfinansiranog državnog penzijskog sistema u Čileu. Već 1967. država je trošila **18.1% BDP** na socijalno osiguranje. Do ranih 70-ih sistem više nije bio pod kontrolom. Doprinosi su porasli sa 16% na **26% ukupnog isplaćenih zarada**; državni doprinosi penzijskom sistemu su se povećali na oko 38% ukupnih prihoda, ili oko **4% BDP-a**; i implicitno dug sistema je bio preko 100% BDP-a. Pored toga, demografske promene su radile protiv pay-as-you-go sistema u Čileu. Odnos aktivnih i penzionisanih radnika se smanjivao sa 10.8 u 1960. na 4.4 u 1970, pa na 3.2 u 1975. i na 2.2 u 1980, kada su usvojene reforme. Drugim rečima, u odnosu na 1960-tu, kada je jednog penzionera „izdržavalo“ skoro 11 radnika, 1980-te taj teret je pao na nešto malo više od dva radnika sa tendencijom smanjenja. Sistem se nije mogao održati, budući da se deficit koji je nastajao kao posledica smanjivanja prihoda i rasta rashoda, sve više produbljivao. Četvrtog novembra 1980, čileanska vlada je odobrila zakon i uspostavila novi privatni penzioni sistem zasnovan na slobodi izbora i jasno definisanim pravima vlasništva nad penzionim računima. Ovaj sistem je u potpunosti prefinansiran, ima jasno definisanu šemu, obavezan je za sve radnike i njime upravljaju specijalisti, privatne kompanije nazvane „**administradoras de fondos de pensiones (AFPs)**”, koje su ustvari društva za upravljanje penzionim fondovima. Cilj reformi je bio, prema rečima José Piñera, koji je osmislio sistem, a ujedno i bio sekretar rada i socijalne službe, „da se stvori sistem socijalne sigurnosti zasnovan na ličnoj slobodi i, u isto vreme, solidarnosti; fer sistem socijalne sigurnosti i efikasan socijalni sistem za sve... za dobrobit svih Čileanaca i uvek u svrhu slobode, progresa i pravde.”

## Glavne karakteristike novog penzijskog sistema Čilea

**Osigurana suma.** Sistem je obavezan za sve zaposlene koji su počeli sa radom posle 1. januara 1983, a nudi opcije svakom samozaposlenom radniku, kao što je bilo kod državnog sistema. Zaposleni koji su već bili u radnom odnosu pre januara 1983, imali su izbor da zadrže stari sistem, ili da se odluče za novi sistem. Zaposlenima koji su prihvatili novi sistem, preneseni su doprinosi iz starog sistema državnog socijalnog osiguranja; a onima koji su odlučili da zadrže stari sistem, zagarantovana su prava novim zakonom.

**Doprinosi.** Svaki mesec zaposleni ulažu depozit u iznosu od 10% od zarade na svoj lični penzioni račun. Ovaj procenat se primenjuje samo na prvih oko 22,300\$ njihovih primanja. (Kako je ovaj iznos ostao nepromenjen tokom prvih 18 meseci privatnog sistema, „obavezan iznos” se automatski smanjio kako je ekonomski razvoj uzrokovao povećanje realnih zarada). Ti doprinosi i zarađeni prinosi od investiranja predstavljaju poreske odbitke od poreza na prihod. Svaki zaposleni može da pridoda dodatnih 10% koji se takođe odbijaju od prihoda. Od 1987, svi zaposleni su bili u mogućnosti da zadrže tzv. Voluntary Savings Accounts (dobrovoljni štedni računi), kojim takođe upravlja Društvo za upravljanje dobrovoljnim penzionim fondovima – AFP, ali potpuno odvojeno od penzionih računa, gde radnici mogu da ulože dodatni novac za štednju. Od dobrovoljnih štednih računa koristi imaju zaposleni koji prilično malo zarađuju, jer im ovakvi računi omogućuju da investiraju sa malo ili nimalo troškova (AFP se obično odriče taksi njihovih računa). Poslodavci mogu takođe da uplate doprinos koji se naziva ugovorni ulog na račune njihovih zaposlenih što im pruža mogućnost da ostvare trošak poslovanja i da na taj način odbiju plaćeni iznos doprinosa od ostvarenog oporezivog prihoda. **Sloboda izbora.** Zaposleni imaju slobodu da izaberu društvo za upravljanje penzionim fondom (AFP) koje im najviše odgovara. Takođe mogu da se prebacuju sa jednog AFP na drugi najviše 2 puta godišnje. Postoji minimum koji zahteva da se zadrže na jednom AFP, a to je 6 meseci. Ovo pravilo je uvedeno krajem 1997, u cilju smanjenja administrativnih troškova i sprečavanja čestih menjanja društava za upravljanje penzionim fondom. **Upravljanje.** Kao što je već rečeno, sistemom upravlja privatni AFP, odnosno društvo za upravljanje dobrovoljnim penzionim fondom, koji ima jednu svrhu. Svaka kompanija obezbeđuje investicioni fond obveznica, akcija i drugih finansijskih instrumenata. AFP i penzioni fondovi su dva potpuno odvojena entiteta, tako da ukoliko AFP bankrotira, penzioni fondovi nisu ugroženi. Postoji slobodan ulaz/izlaz u fondove, čak i za strane kompanije, ukoliko su određeni kapitalni uslovi zadovoljeni. Od AFP se zahteva da ima zakonom propisane rezerve, novčane rezerve i rezerve profitabilnosti. Pored toga, u obavezi su da podnesu najmanje jednom kvartalno finansijski izveštaj o poslovanju besplatno svojim članovima, kao i penzioni štedni račun (la libreta), pomoću kojih zaposleni imaju uvid u stanje svojih novčanih sredstava na štednim računima. **Plaćanja i provizije.** Za svoje usluge AFP mesečno naplaćuje fiksnu proviziju koja ide od 0 do 2.11\$, i proviziju izraženu kao procenat od prihoda zaposlenih koji podležu porezu a to iznosi od 2.49 do 2.95% od prihoda. Varijabilna provizija obuhvata premije za životno i invalidsko osiguranje koje AFP naplaćuje u ime svojih klijenata. Međutim, od 1987. Društva za upravljanje penzionim fondovima nemaju dozvolu da naplaćuju fiksne ili procentualne provizije na imovinu pod upravom ili na neaktivne račune (npr. na račune na koje nisu uplaćeni doprinosi do vremena kada se izračunavala visina provizije). Te promene su unele distorziju u AFP industriju. AFP nije dozvoljeno da nudi grupne popuste, popuste za dobrovoljne doprinose, za kontinuitet u uplatama doprinosima ili za održavanje određenog bilansa na računu. Novi privatni sistem omogućuje zaposlenima sledeće: (1) **Starosna penzija:** Muškarci moraju navršiti 65 godina a žene 60 da bi bili u mogućnosti da dobiju ovu penziju. Međutim, nije neophodno, ukoliko navrše ove godine, bilo za žene ili muškarce da se penzionišu, niti bi bili kažnjeni ukoliko ostanu u radnom odnosu. Ne postoje drugi zahtevi. (2) **Prevremena penzija:** Da bi stekli uslov za ovu penziju, zaposleni moraju da imaju dovoljno uštedevine na svojim računima da bi mogli da „kupe” godine koje im nedostaju, što se računa najmanje 50% prosečne plate tokom poslednjih 10 godina rada i najmanje 110% od minimalne garantovane

penzije od strane države. (3) **Olakšice za onesposobljene:** Zaposleni koji dobijaju ovakve olakšice, morali su izgubiti najmanje dve trećine radne sposobnosti; a da bi dobili delimičnu invalidsku penziju morali su izgubiti između pola i dve trećine radne sposobnosti. Porodične penzije se dodeljuju najbližim članovima porodice preminulog radnika. Ukoliko on nema porodicu, njegova ušteđevina sa penzijskog računa pripada naslednicima njegove imovine.

**Postoje 3 tipa penzije:** (1) **Životna renta (anuitet):** Zaposleni mogu da koriste ušteden novac sa svojih računa da „kupe” životno osiguranje od osiguravajućih društava. Ova osiguranja obezbeđuju konstantan prihod pod realnim uslovima. (2) **Programirana isplata:** Druga opcija je da se ostavi novac na računima i uspostavi tzv. Programirana isplata, iznos koji zavisi od prosečnog životnog veka zaposlenog i onih koji od njega zavise. Ako zaposleni izabere ovu opciju i umre pre nego što se fond potroši, ostatak će pripasti korisnicima njegove imovine. (3) **Privremene programirane isplate sa životnim osiguranjem koje se može odgoditi:** Ovo je u osnovi kombinacija prva dva tipa. Zaposlenom koji izabere ovu opciju koju nudi osiguravajuće društvo, osiguranje počinje od određenog budućeg datuma.

Vladina uloga u privatnom sistemu je dvostruka: prva je upravljanje sistemom; druga je ta da je vlada zajmodavac u krajnjoj instanci (lender of last resort). Penzione reforme su uspostavile nezavisnu i visoko kvalifikovanu Vladinu agenciju, tzv. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (Superintendency of Pension Fund Administrators, skraćeno SAFP), da nadgleda privatni penzioni sistem i društva za upravljanje. Svake godine svako AFP (društvo za upravljanje) mora da garantuje da realni prinos neće biti manji od prosečnog realnog prinosa svih AFP-ova u poslednjih 12 meseci umanjen za 2%. Vlada je odredila granice u kojima se može investirati, a koje predstavlja tabela broj 1. Ova ograničenja su rezultirala veoma sličnim investicijama različitih društava za upravljanje, ali su ujedno uspela da obezbede i visoke i sigurne stope prinosa na te investicije. Prošlo je dovoljno vremena od kako je privatni penzioni sistem implementiran da bi sistematična analiza rezultata mogla biti urađena danas. Učešće radne snage, imovine penzionih fondova i penzije stečene ovim sistemom su napredovale. Broj zaposlenih u Čileu sa penzionim računom se povećao sa 1.4 miliona krajem 1981. godine na preko 6 miliona početkom novog milenijuma. To je povećanje od preko 400 %. Imovina je porasla na skoro 50% od BDP tokom prvih 20 godina od kako je sistem uveden, neobično visok procenat za malu zemlju u razvoju gde je tržište bilo nerazvijeno u vreme kada su donesene reforme. Prema rečima čileanskog ekonomiste Roberta Fuentes-a, imovina je projektovana da dostigne 134% od BDP do 2020. godine.

**Tabela br. 1: Ograničenja investiranja društava za upravljanje penzionim fondovima**

| Sredstva  | Restrikcije koje je odredila Centralna banka Čilea |
|---|--|
| Državne hartije od vrednosti  | 50 procenata                                       |
| Oročeni depoziti i hartije od vrednosti drugih finansijskih institucija | 50 procenata                                       |
| Hartije od vrednosti pod garancijom finansijskih institucija            | 50 procenata                                       |
| Akreditivi izdati od strane finansijskih institucija                    | 50 procenata                                       |
| Javne i privatne korporativne obveznice                                 | -  |
| Konvertibilne obveznice   | 10 procenata                                       |
| Akcije javnih trgovinskih preduzeća                                     | 37 procenata                                       |

|   |              |
|---|--------------|
| Akcije preduzeća koje se bave nekretninama                  | -            |
| Akcije u investicionim fondovima nekretnina                 | -            |
| Akcije u investicionim fondovima korporativnog razvoja      | 5 procenata  |
| Akcije u privatnim investicionim fondovima                  | 5 procenata  |
| Akcije u sekjuritizovanim dužničkim investicionim fondovima | 5 procenata  |
| Komercijalni papiri   | 10 procenata |
| Strana sredstva:  | 20 procenata |
| 1. Fiksni prihod  | 10 procenata |
| 2. Promenljivi prihod                                       | 10 procenata |
| Sredstva za zaštitu od rizika (hedžing)                     | 20 procenata |
| Druga sredstva javne trgovine                               | 1 procenat   |

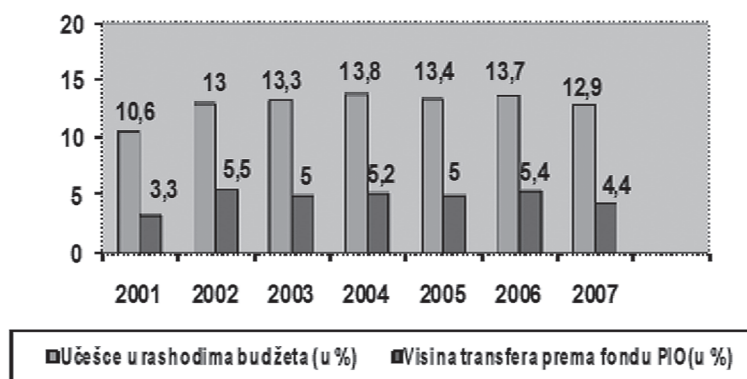
Izvor: [www.cato.org](http://www.cato.org)

Međutim, jedan od najčvršćih argumenata koji govore u prilog kvaliteta novog sistema je podatak da je broj zaposlenih sa **prevremenom penzijom** konstantno u porastu. Ovo je znak uspeha novog sistema iz dva razloga: prvi je to što ovaj broj ukazuje da su zaposleni akumulirali dovoljno novca na svom računu da bi mogli da biraju ovu opciju; drugi je mogućnost zaposlenih da individualno odlučuju o svom poslu i slobodnom vremenu. Kao što je izjavio José Piñera: „Neki ljudi hoće da rade zauvek; neki ne mogu da sačekaju prestanak rada da bi udovoljili svoji pravim interesovanjima i hobijima, kao što je pisanje ili pecanje... Privatni penzioni sistem im daje mogućnost izbora i odlučivanja da bi ostvarili željeni krajnji rezultat. Kada govorimo o iznosu prosečne penzije u Čileu, brojke do kojih dolazimo mogu delovati ne naročito visoke. U apsolutnom iznosu prosečna čileanska penzija je dva do dva i po puta niža nego prosečna američka penzija. Međutim, kada tu ubacimo podatak da je prosečna plata u SAD 5 puta veća nego u Čileu dobijamo jasnu sliku o tome kakve je sve beneficije novi penzijski sistem doneo. Privatni penzijski sistem, koji je uveden da bi rešio probleme prethodnog sistema, potpuno je opravdao očekivanja. Posle skoro tri decenije od uvođenja, možemo reći da je postigao ogroman uspeh i to po svim merilima. Zaposleni u Čileu se penzionišu sa boljim i sigurnijim penzijama. Ova reforma, zajedno sa ostalim reformama slobodnog tržišta, kao što su privatizacija državnih preduzeća, liberalizacija trgovine, reforme u radu i smanjivanje poreza doprinele su neverovatnom razvoju čileanske ekonomije u periodu do 2000. godine, period u kom je godišnja stopa rasta iznosila skoro 7 procenata. Stopa ušteđevina se povećala sa oko 10 procenata krajem 70-ih na 25 procenata krajem 90-ih. Čileanska penziona reforma je doprinela pozitivnom funkcionisanju tržišta rada. Smanjivanjem poreza na dohodak, smanjeni su troškovi rada i stoga podstaknuto stvaranje novih radnih mesta... (i) oslanjajući se na sistem kapitalizacije, potpuno je smanjena ako ne i potpuno eliminisana komponenta poreza na rad u penzionom sistemu. Stopa nezaposlenosti se smanjila sa 15 procenata kolika je bila sredinom 70-ih na ispod 5 procenata. Izuzetno su bitni i kulturološki efekti koje je reforma imala na čileansko društvo. Zaposleni u Čileu preko svojih računa penzionog osiguranja postaju vlasnici jednog dela čileanske proizvodnje, i kao posledica toga postali su privrženiji ideji slobodnog tržišta i slobodnog društva. Ovo je imalo veliki efekat na smanjivanje klasnih konflikata i na depolitizaciju čileanske ekonomije. Današnje penzije ne zavise od mogućnosti vlade da oporezuje buduće generacije zaposlenih, niti su izvor izborne i predizborne demagogije. Naprotiv, penzije zavise od napora koji ulažu zaposleni, sa zadovoljstvom i dostojanstvom koje iz toga proizilazi.



## Srbija – dosadašnji reformski pokušaji

Budžetski sistem Republike Srbije komponuje budžet Republike Srbije, budžeti lokalne vlasti, i finansijski planovi organizacija za obavezno socijalno osiguranje<sup>1</sup>, odnosno Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, Zavod za zdravstveno osiguranje i Nacionalna služba za zapošljavanje. Budžetski sistem je samo deo ogromnog javnog sektora koji čini deo ekonomskog sistema, a koga komponuju pored budžetskog sistema i vanbudžetski fondovi, kao i netržišne i neprofitne institucije koje kontroliše i finansira država kroz zakonom utvrđen sistem javnih rashoda na svim nivoima vlasti. Dakle, javni sektor čine i javna preduzeća (nefinansijska preduzeća koje finansira i kontroliše država) a koja se primarno bave komercijalnim poslovima. Lokalne vlasti imaju ograničena ovlašćenja posmatrano sa aspekta oporezivanja, a takođe i skromna ovlašćenja da nameću cene usluga da bi izdržavala svoja javna preduzeća. Ogroman deo prihoda lokalnim vlastima nadoknađuje republički budžet putem transfernih sredstava. Takođe, gotovo 50% prihoda fonda PIO u Srbiji nadoknađuje se transfernim sredstvima iz republičkog budžeta<sup>2</sup> što predstavlja dodatnu obavezu budžeta Republike Srbije. Deficitarno finansiranje Fonda PIO traje i pored reformskih napora tokom čitavog tranzicionog perioda, a učešće rashoda za penzije u BDP se gotovo uprosečilo na nivou 13% kao i iznos učešća transfernih sredstava u BDP-u na nivo oko 5%. Pogledajmo učešće rashoda za penzije u BDP i visinu učešća transfernih sredstava u BDP-u prema fondu PIO.



**Grafikon br. 1** Učešće rashoda za penzije u BDP i visina učešća transfera u BDP-u prema fondu PIO u periodu od 2001–2007

Finansijske obaveze države u vezi sa isplatom penzija predstavljaju glavnu pretnju fiskalnoj, odnosno budžetskoj ravnoteži. Ovaj negativni trend se nastavlja i u 2008. i 2009. godini, a učešće rashoda za penzije se povećava na 16,4% i 17,3% (gotovo kao u Čileu krajem šezdesetih). Dosadašnja institucionalna rešenja, odnosno zakoni o reformi državnog penzijskog sistema, nastojali su da smanje i ograniče penzijska davanja, podizanjem standardne starosne granice za penzionisanje, primenom strožih kriterijuma za ostvarenje prava na invalidsku penziju, uvođenjem sistema bodova u kojem se penzije vezuju za doprinose i menjanjem osnovice indeksacije penzija nakon penzionisanja. No, kao što se vidi i rashodi za penzije i transferna sredstva imaju i dalje visoko učešće u BDP-u. Amandmani na Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju iz 2001. naložili su da se muškarci penzionišu sa navršenih 63 godine starosti, a žene sa 58 godina starosti uz uslov da imaju 20 godina radnog staža, a sa 65 godina starosti za muškarce i 60 godina starosti za žene ukoliko imaju 15 godina radnog staža. Najranije se može otići u penziju sa 53 godine starosti ako muškarci imaju 40 godina radnog staža, a žene 35 godina radnog staža. Ove granične vrednosti su važile od januara 2002.

<sup>1</sup> Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS 15. 07. 2009. godine.

<sup>2</sup> Vidi finansijski plan fonda PIO.

godine mada su oni koji su se ranije penzionisali sa manje godina staža nastavili da primaju svoje penzije. Praktično taj zakon nije umanjio penziju onim penzionerima koji su ranije otišli u penziju i koji nisu ispunjavali ova nova pravila. Dakle na osnovu institucionalnih rešenja penzije i dalje nastavljaju da se deficitarno finansiraju. Amandmani na Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju iz 2005. godine eliminisali su opciju penzionisanja sa navršenih 63 za muškarce i 58 godina starosti za žene, sa 20 godina radnog staža, ali su omogućili da se ona postepeno izmeni u periodu između 2008. i 2011. god. Od 2009. god. muškarci mogu da se penzionišu sa navršene 64 godine ako imaju 18 godina radnog staža dok žene mogu sa 59 godina života uz 18 godina radnog staža. Zakon iz 2005. godine je takođe smanjio granicu prevremenog odlaska u penziju na 50 godina za pojedine profesije (ovlašćena službena lica u smislu propisa o vršenju unutrašnjih poslova i pripadnici Bezbednosno-informativne agencije; zaposleni u Ministarstvu inostranih poslova koji rade na poslovima na kojima se staž osiguranja 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, u smislu propisa o poreskoj administraciji.) i uveo opciju da se može otići u penziju u bilo koje životno doba ukoliko postoji 45 godina staža<sup>3</sup>. Ispunjavanje uslova za invalidsku penziju na osnovu povrede na radu je odmah primenljivo bez obzira na prethodno plaćanje doprinosa. Ukoliko povreda nije povezana s radom, pojedinac mora da ima 5 godina uplaćenih doprinosa, s tim što će uslovi za ispunjenje kriterijuma biti lakši za one koji su bili mladi od 30 godina u vreme nastanka povrede. Invalidske penzije se dodeljuju onima koji nisu sposobni da obavljaju nijednu delatnost u skladu sa primerima međunarodne prakse. Slično tome, da bi osoba koja je umrla mogla da ostavi penziju živim članovima porodice potrebno je najmanje 5 godina uplaćivanja doprinosa. Obračun penzije baziran je na sistemu bodova koji je definisan Zakonom iz aprila 2003. godine. Po ovom Zakonu, pojedinci akumuliraju lične bodove na osnovu svojih ranijih doprinosa, kao i na osnovu odnosa njihovih doprinosa prema prosečnoj zaradi, s tim što se jedan bod dodeljuje po godini staža onima koji zarađuju prosečnu platu, a više bodova se dodeljuje onima čija je zarada odgovarajuće puta veća od prosečne zarade.

Pored beneficiranog radnog staža koji se dodeljuje određenim profesijama, sve žene dobijaju dodatnih 15% na staž. Lični bodovi se onda pretvaraju u novac množenjem sa opštim bodom čija je vrednost prvobitno određena na oko 1,8% prosečne zarade za 2004. god. Prema tome, osoba koja se penzionisala nakon 30 godina plaćanja doprinosa i koja je plaćala doprinose na osnovu prosečne zarade za svaku od tih 30 godina imaće penziju jednaku 54% prosečne zarade iz 2004. god. Ali, dok pojedinci zarađuju po jedan bod za doprinose na nivou prosečne zarade prvih 40 godina, u periodu od 40 do 45 godina, pojedinci zarađuju samo pola boda, a nakon 45 godina uplate doprinosa, oni ne zarađuju ni jedan bod.

---

<sup>3</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Službeni glasnik RS”, br. 34/03.

**Tabela br. 2: Procenti usklađivanja penzija i vrednost opšteg boda od 04. 2003. do 10. 2008. godine**

| Godina                               |                    | % usklađivanja | Opšti bod (u dinarima) vlada utvrdila vrednost od 1. aprila 2003. godine |
|--------------------------------------|--------------------|----------------|--|
| April                                | <b>2003 godina</b> | -5.6%          | 218,30   |
| Jul                                  |                    | 7.69%          | 235,09   |
| Oktobar                              |                    | 2.97%          | 242,07   |
| Januar                               | <b>2004 godina</b> | 12.28%         | 271,8  |
| April                                |                    | -4.57%         | 259,38   |
| Jul                                  |                    | 5.13%          | 272,69   |
| Oktobar                              |                    | 5.06%          | 286,49   |
| Januar                               | <b>2005 godina</b> | 11.64%         | 319,84   |
| April                                |                    | -1.71%         | 314,37   |
| Jul                                  |                    | 6.82%          | 335,81   |
| Oktobar                              |                    | 3.56%          | 347,76   |
| april                                | <b>2006 godina</b> | 8.34%          | 376,76   |
| oktobar                              |                    | 5.83%          | 398,72   |
| April                                | <b>2007 godina</b> | 3.75           | 413,67   |
| Oktobar                              |                    | 7.78           | 445,85   |
| Od januara vanredno usklađivanje     | <b>2008 godina</b> | 11.06          | 495,16   |
| April                                |                    | 6.97           | 529,67   |
| Oktobar redovno 4,13% + vanredno 10% |                    | 14.13          | 604,51   |

Vrednost opšteg boda prvobitno je indeksirana tako što se 50% odnosilo na inflaciju a 50% na nominalni rast zarade, tako da je njegoa vrednost opala tokom vremena u odnosu na prosečnu zaradu. Međutim, 2005. godine zakon je izmenjen tako da je osnova indeksiranja prebačena u potpunosti na inflaciju, a ta promena je trebalo u fazama da se izvrši tokom 4 godine. Prva godina indeksiranja samo prema inflaciji trebalo je da bude 2009. godine, ali (kao što je ranije navedeno) ovo je privremeno obustavljeno. Penzije nakon odlaska u penziju su takođe prvobitno bile indeksirane na osnovu iste kombinacije od 50% prema inflaciji i 50% prema nominalnom rastu zarade, pri čemu je onda osnova za indeksiranje prelazila u potpunosti na inflaciju i to u fazama tokom perioda od 4 godine. Međutim, u 2005. godini se takođe zahtevalo da prosečna penzija ne padne na nivo ispod 60% prosečne plate u prve tri godine od stupanja zakona na snagu. U slučaju normalnog rasta zarada, ova odredba ne bi bila obavezujuća, ali neuobičajeni rast zarada koji se desio 2007. i 2008. godine imao je za posledicu neuobičajeno povećanje penzija u januaru 2008. godine.

**Tabela br. 3: Dinamika rasta bruto zarada i produktivnosti rada u Srbiji od 2001–2007. godine**

|                        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bruto zarade u %       | 16   | 30   | 14   | 11.1 | 6.8  | 11.4 | 14.1 |
| Produktivnost rada u % | 5.2  | 5.4  | 4.0  | 7.7  | 5.1  | 7.9  | 8.9  |



Invalidske penzije se određuju isto kao i starosne penzije, ali se dužina staža povećava za 2/3 razlike između godina starosti osobe i 53 i 1/3 razlike između 53 i relevantnih godina odlaska u penziju, a na taj način se implicira da u slučaju da je pojedinac bio zdrav, radio bi 2/3 vremena dok ne napuni 53 godine starosti, što je najranije vreme za odlazak u penziju, a samo 1/3 bi radila do normalnog ispunjenja starosnog uslova za odlazak u penziju. Članovi porodice umrlog osiguranika dobijaju 70% penzije ukoliko postoji samo jedan član, ukoliko postoje dva člana oni između sebe dele 80%, ukoliko postoje tri člana 90% i za četiri ili više članova 100%. Porodične penzije (članova porodice umrlog osiguranika) izračunavaju se na osnovu barem 20 godina doprinosa, bez obzira na stvaran broj godina doprinosa. Udovice imaju pravo na penziju sa navršениh 48 godina života osim ukoliko se brinu o deci. Udovci stiču pravo na porodičnu penziju sa navršениh 53 godine života osim ukoliko se brinu o deci. Na osnovu zakona iz 2005. godine ove starosne granice se pomeraju na 50 za udovice i 55 za udovce. Relevantna starosna granica za udovice u 2009. godini jeste 49, a za udovce 54 godine starosti. Deca-siročići imaju pravo na porodičnu penziju do navršениh 15 godina života osim ukoliko studiraju, a ako je to slučaj, starosna granica može ići čak i do 26 godina starosti. Invalidno siroče dobija penziju doživotno. Ostali članovi porodice koji su zavisili od zaposlenog, kao što su roditelji ili braća i sestre mogu steći pravo na penziju ukoliko nema bračnog druga i dece. Ukoliko bračni drug i deca postoje, ovi ostali članovi porodice mogu da polažu pravo na razliku između 100% i penzije dodeljene članovima uže porodice. Kratak prikaz glavnih karakteristika državnog penzijskog sistema sledi.

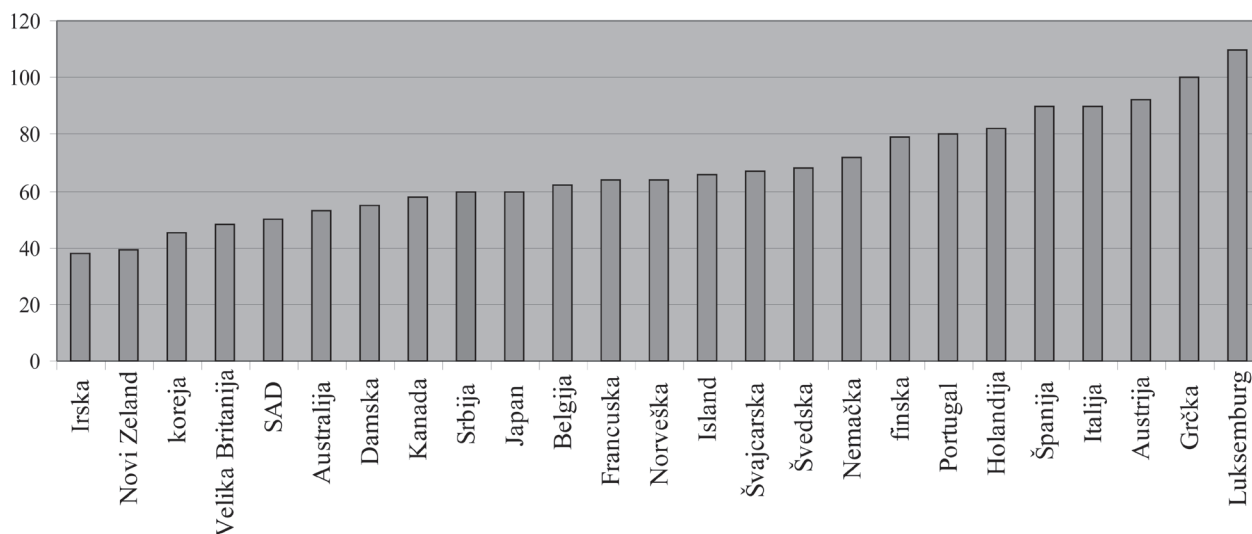
**Tabela br. 4: Karakteristike penzijskog sistema Srbije**

| Parametri penzijskog sistema u Srbiji u 2009. god. |  |
|--|--|
| Stopa doprinosa                                    | 22%, po 11% od poslodavaca i osiguranika, sa većim doprinosima od strane poslodavca za one sa beneficiranim radnim stažom  |
| Starosna granica za odlazak u penziju              | 64 za muškarce sa 18 godina radnog staža; 59 za žene sa 18 godina staža; 53 za muškarce sa 40 godina staža i za žene 35 godina staža; u bilo koje životno doba sa 45 godina radnog staža   |
| Penzijska stopa                                    | Penzijska davanja se određuju putem sistema bodova gde se 1 bod dodeljuje za svaki dan uplaćenih doprinosa na osnovu prosečne zarade;  |
| Vrednost opšteg boda                               | 1% prosečne plate; žene dobijaju dodatnih 15%  |
| Indeksiranje opšteg boda                           | Indeksiran prema inflaciji   |
| Indeksiranje penzija nakon penzionisanja           | Po zakonu je trebalo da indeksiranje bude prema inflaciji ali to je suspendovano u 2009. i 2010. god.  |
| Invalidske penzije                                 | Izračunavaju se kao starosne penzije s tim što se uzima u obzir 2/3 razlike između godina invalidnosti i 53 godina i 1/3 razlike između 53 godine i normalne starosne granice za odlazak u penziju.  |
| Porodične penzije                                  | Obično 70% od penzije ukoliko postoji samo jedan član porodice; dodeljuje se ženama sa navršениh 49 i muškarcima sa navršениh 54 godina starosti osim ukoliko se brinu o detetu; da bi ostvarila pravo na penziju potrebno je da je žena imala navršениh 44 godina, a muškarac 49 godina u trenutku smrti bračnog druga. |

Sadašnji penzijski sistem jeste finansijski neodrživ i što je još gore ostaće podfinansiran. Delom je tako i zato što su penzije suviše visoke. Grafikon 2 poredi nivoe penzija u Srbiji sa onim u OECD zemljama sa visokim dohotkom. Kako je prikazano, iznos penzije koju treba da dobije novi penzioner u Srbiji jednak je skoro 60% neto prosečne zarade. Ovo je ekvivalentno normi u OECD zemljama sa visokim dohotkom, a veće je od stope koja se plaća u više od jedne trećine tih zemalja. Ovo poređenje zapravo vrlo umereno prikazuje velikodušnost penzijskog sistema u Srbiji. Nove starosne penzije u zemljama OECD-a sa visokim dohotkom

izračunate su za pojedince koji počinju s radom i doprinosima sa navršenih 20 godina, i nastavljaju s radom i doprinosima dok ne dođu do godina za odlazak u penziju što je obično sa navršenih 65 godina i za muškarce i za žene. U slučaju Srbije, nivoi penzija odnose se na muškarce koji se u proseku penzionišu kad navrše 60 godina i žene koje se penzionišu kad navrše u proseku 57 godina. Pojedinci odlaze u penziju sa manje godina plaćanja doprinosa nego što je uobičajenih 45 godina u zemljama OECD-a. Penzioneri u Srbiji tako primaju slične penzije za manje godina rada i doprinosa a primaju ih na duži period jer ranije stiču pravo na odlazak u penziju u odnosu na svoje kolege u OECD-u<sup>4</sup>.

**Stopa zamene penzija za zaposlene koji su radili tokom čitave karijere i penzionisali se sa 65 godina (odnos penzija i zarada)**



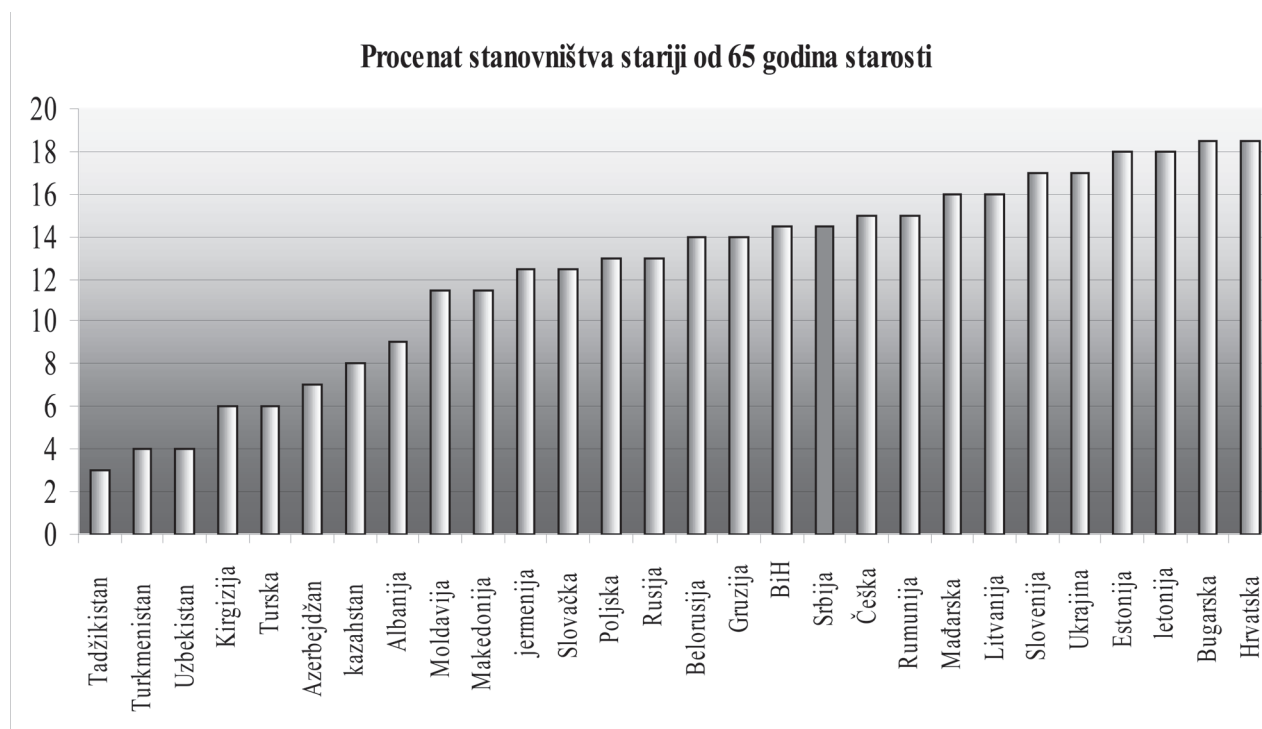
**Grafikon br. 2** Penzijske stope za zaposlene koji su radili pun staž i penzionisali se sa 65 godina

Visoki izdatak za sadašnji nivo penzija u Srbiji pogoršavaju dve odlike po kojima se Srbija, u različitoj meri, razlikuje od OECD zemalja sa visokim dohotkom. Kao prvo, Srbija je zemlja sa starijom populacijom. Kao što je na grafikonu 4 prikazano, od zemalja Evrope i centralne Azije (ECA region), koje već spadaju u „najstarije na svetu, Srbija je među starijim 40% sa 14,4% stanovnika od 65 i više godina starosti. Srbija takođe ima i niži procenat radno aktivne populacije, koja se obično definiše kao osobe uzrasta od 15 do 64 godine: 67%. Kao posledica toga, postoji manje radnika koji izdržavaju veći broj penzionera nego u mnogim drugim zemljama. Drugo, proces ekonomske tranzicije u Srbiji doveo je do toga da postoji relativno visok udeo starije populacije koja prima penzije iz penzijskog fonda, a relativno nizak udeo radno aktive populacije koja plaća doprinose. U isto vreme, i sam proces tranzicije dramatično je promenio formalno tržište rada pošto su velika državna preduzeća koja su nudila doživotno zaposlenje privatizovana, smanjena i podeljena na manja preduzeća koja su morala fleksibilno da odgovore na ekonomsko okruženje u razvoju. Ovo je dovelo do rastuće nezaposlenosti i porasta neformalnog tržišta rada. Iako su se pojavila nova, privatna preduzeća, bilo je teško nametnuti im zakonodavstvo u vezi s doprinosima za penzije. Pad broja radnika iz formalnog

<sup>4</sup> Pored toga, u Srbiji se obično izračunava odnos prosečne penzije prema plati tako što se uzimaju u obzir sve vrste penzionera, starosni, invalidni i oni koji primaju porodične penzije. Nivoi penzija koji su gore prikazani odnose se samo na starosne penzionere koji su radili tokom čitavog radnog staža. Kada bi u OECD zemljama uračunali sve vrste penzija, zajedno sa penzijama onih koji su se ranije penzionisali kao i onih koji nisu radili tokom čitavog radnog staža, bilo bi mnogo manje zemalja koje bi mogle da dostignu ovaj nivo od 70%. U Srbiji je samo oko 50% penzionera otišlo u starosnu penziju, 26% prima invalidske penzije a 24% prima porodične penzije. Pošto članovi porodica umrlog osiguranika primaju porodične penzije koje su obično 30% niže od starosnih penzija a invalidske penzije su obično 15% niže od starosnih penzija, veliki broj ovih tipova korisnika penzija takođe utiče na smanjenje razmere prosečne penzije prema plati.

sektora doveo je do slabog obuhvata radno aktivne populacije što dovodi do slabog prikupljanja prihoda. Na taj način penzijski fond Srbije prelazi iz fonda definisanog na bazi uplaćenih doprinosa u fond na bazi definisanih penzijskih naknada. Vrlo je bitno postalo pitanje određivanja iznosa penzija unapred, a manje je bitno koliki je iznos doprinosa, pa je i to razlog zašto je fond podfinansiran. Kriterijumi za ispunjavanje uslova za odlazak u penziju su takođe vrlo fleksibilni. Razlog je velikim delom i to što postoje razni aranžmani koji dozvoljavaju da osoba prima penziju pre nego što navršši 65 godina starosti.

Grafikon 4 pokazuje distribuciju korisnika Penzijskog fonda za zaposlene. Kako je prikazano, samo 60% korisnika ima navršenih 65 i više godina. Od preostalih 40%, 45% prima starosne penzije, 32% invalidske penzije i 23% porodične penzije.

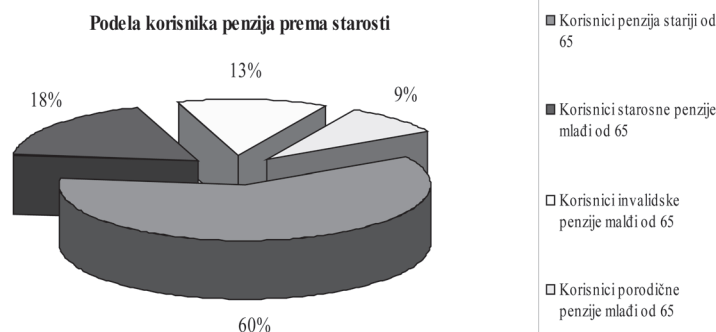


**Grafikon br. 3** Procenat stanovništva starijeg od 65 godina

Veliki broj prevremenih penzionera javlja se usled, prvenstveno, niske starosne granice za odlazak u penziju koja je ranije postojala. Kao što je gore primećeno, starosna granica za odlazak u penziju se postepeno povećava i dostići će 65 (za muškarce) i 60 (za žene) za osobe sa barem 15 godina radnog staža. Ali ona takođe odražava preovlađivanje odredbi koje dozvoljavaju da osobe sa 45 godina doprinosa penzijskom sistemu mogu da se penzionišu u bilo koje doba i da se obezbedi beneficirani staž osobama koje obavljaju određene profesije. Veliki broj penzionera koji primaju invalidske penzije a imaju ispod 65 godina potiče od ranijih liberalnih zakona o invalidnosti koji su invalidnost definisali kao nemogućnost da se obavlja delatnost koju je pojedinac ranije obavljao. Kao što je gore pomenuto, zakon je unapređen kako bi se odnosio samo na one koji ne mogu da obavljaju nijednu delatnost, a slučajevi gde je prema zakonima iz prethodnih godina odobrena invalidska penzija ne mogu se po ustavu revidirati. Veliki broj primaoca porodičnih penzija nastao je uglavnom zahvaljujući odredbama koje omogućavaju udovicama i udovcima da primaju porodične penzije sa samo 54 godine za muškarce i 49 za žene, umesto da se zahteva da se sačeka dok ne dostignu zakonski određenu starosnu granicu za odlazak u penziju.

## Neophodnost daljeg reformisanja penzijskog sistema ili bankrotstvo penzijskog sistema Srbije

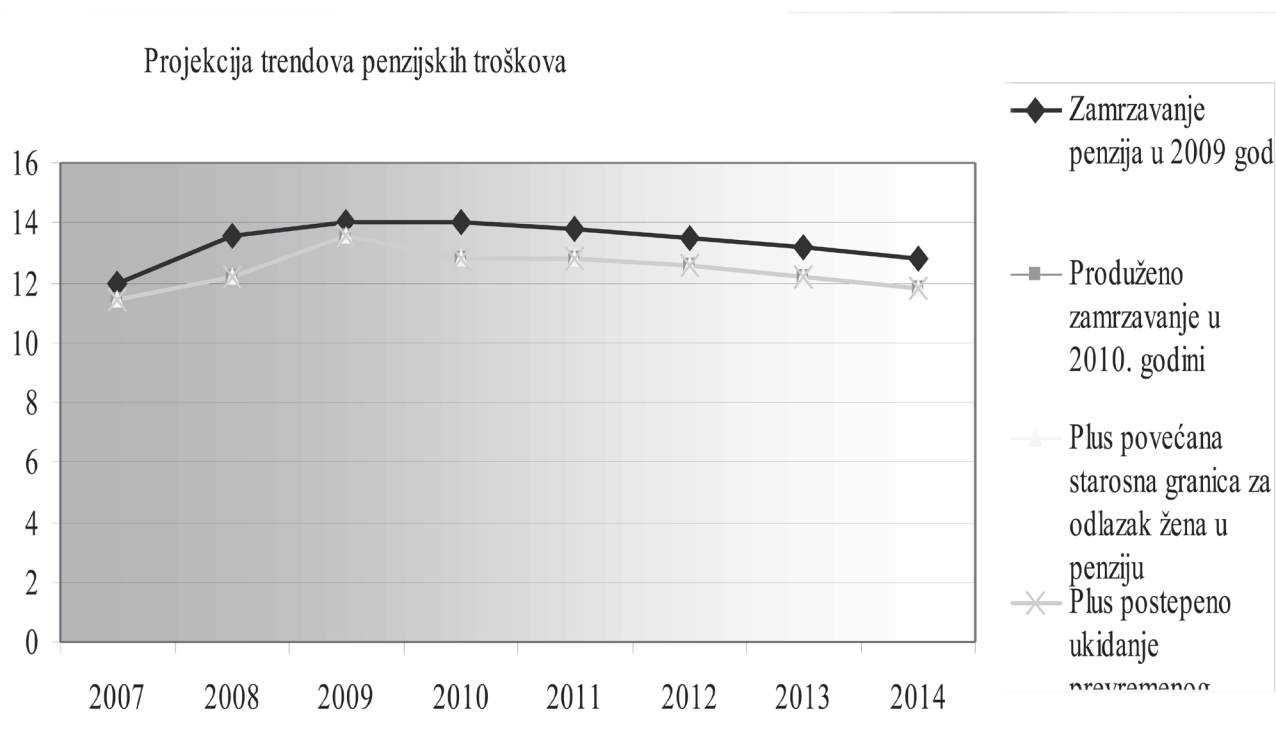
Penzijski sistem Srbije nalazi se na svojevrsnoj vododelnici. Sadašnji način finansiranja penzijskog sistema Srbije postaje fiskalno opterećujući za budžet Srbije. Vlada Srbije ima niz opcija za rešavanje ovog problema. Prvo, kako bi smanjila prosečan nivo penzija na nivo koji je više u skladu sa mogućnostima finansiranja srpskog budžetskog sistema, Vladi se predlaže da zadrži dogovoreno zamrzavanje nivoa penzija u 2009. i 2010. godini, a nakon toga da se vrati na metod indeksiranja koji je utvrđen u zakonu o penzijama iz 2005. godine. Zamrzavanje u 2009. i 2010. godini imaće izuzetno veliki uticaj na učešće penzijskih rashoda, mada su



**Grafikon br. 4** Podela korisnika penzije prema starosti

politički pritisci snažno upereni u pravcu daljeg povećanja penzija isključivo na osnovu rasta zarada. Nakon zamrzavanja penzija, predlaže se uvođenje indeksiranja penzija samo na bazi inflacije i na bazi opšteg boda (koji određuje nivo penzijskih davanja u vreme penzionisanja), kao i na naknadne isplate penzija što će usporiti stopu rasta prosečnog nominalnog nivoa penzija i smanjiti ukupni nivo penzijskih rashoda kao procenta učešća u BDP-u. Kao što je prikazano na grafikonu 6, kombinacija zamrzavanja u 2009. godini, s povratkom na indeksiranje samo prema inflaciji smanjila bi ukupne troškove za penzije sa 14% BDP-a u 2010. god. na 12,6% BDP-a do 2015. god. i 11,3% BDP-a u 2020. god. Produžetak zamrzavanja i na 2010 god. dodatno bi smanjio penzijske rashode na 12,7% BDP-a u 2010, 11,8% u 2015. i 10,7% u 2020. godini.

**Smanjiti penzije za prevremene penzionere.** Drugo, Vlada bi mogla da razmotri promene parametara za penzijska davanja. Mogla bi, na primer, da smanji nivo penzija onima koji se prevremeno penzionišu, čak i ako ispunjavaju kriterijum u vezi s godinama plaćanja doprinosa. U većini zemalja se smanjuju penzije za prevremene penzionere, i nameće se obračunato smanjenje penzija u vezi s brojem godina prevremenog odlaska u penziju. Koncept koji se nalazi u osnovi obračunatog smanjenja odnosi se na održavanje ukupne vrednosti penzijskog paketa bez obzira na starost pri odlasku u penziju. Ukoliko je normalno vreme za odlazak u penziju 65 godina, a očekuje se da će osobe sa 65 godina živeti još 15 godina, pojedinac koji se penzionišu sa 62 godine primaće penziju barem još dodatne 3 godine i dobijaće 20% više penzijskih davanja nego osoba koja se penzionišu sa 65 godina ukoliko imaju isti nivo penzije. Većina zemalja bi onda smanjila nivo penzije za šezdesetdvođodišnjaka za 20% kako bi vrednost penzijskih davanja bila jednaka onoj koju bi pojedinac dobio sa 65 godina. **Ograničiti broj godina prevremenog odlaska u penziju.** Većina zemalja takođe ograničava broj godina prevremenog odlaska u penziju. Grafikon 6 pokazuje broj godina prevremenog odlaska u penziju za muškarce u odabranim zemljama sa srednjim i visokim dohotkom. Kao što se na slici vidi, većina zemalja ga ograničava na 5 ili manje godina, a mnoge zemlje uopšte ne dozvoljavaju raniji odlazak u penziju. Mađarska i Češka, na primer, ograničavaju prevremeni odlazak u penziju na tri godine.



**Grafikon br. 5** Projekcija smanjenja rashoda penzija kao procenat učešća u BDP

Poljska ga ne dozvoljava. Kao što je ranije napomenuto, u Srbiji je dozvoljen raniji odlazak u penziju već sa 53 godine za muškarce sa 40 godina uplaćivanih doprinosa, i praktično dozvoljava penzionisanje u bilo koje starosno doba, za osobe oba pola, sa 45 godina uplaćivanih doprinosa. Ograničenje broja godina za prevremeno penzionisanje neophodna je dopuna smanjenju penzijskih davanja za prevremene penzionere. Penzije bi trebalo da spreče siromaštvo u starosti. Ukoliko se ljudima dozvoli da se prerano penzionišu (uz odgovarajuća obračunata smanjenja njihovih penzija) to bi dovelo do nivoa penzija koji su suviše niski da bi postigli tu svrhu. Grafikon 6 pokazuje stepen smanjenja po godini prevremenog odlaska u penziju u odabranim zemljama sa srednjim i visokim dohotkom. Prosečno smanjenje je oko 4,5% po godini iako to i dalje daje podstreka ranom odlasku u penziju, s obzirom da je pravedno smanjenje u smislu obračunavanja između 6 i 7%. U Mađarskoj smanjenje iznosi 2,5%; u Češkoj 3,5%. U Srbiji se uopšte ne smanjuju te penzije. Grafikon 6, gore, ilustruje efekat eliminacije prevremenog penzionisanja po stopi od šest meseci godišnje u periodu između 2011. i 2040. godine (kao dodatak zamrzavanju nivoa penzija u 2009. i 2010). Kao što je prikazano, efekat bi bio relativno mali. Troškovi za penzije bi pali za oko 0,1% BDP-a. Međutim, ušteda nije zanemarljiva.

## Literatura

- [1] Arsić, V., (2005) *Pretpostavke i perspektive reforme penzijskog sistema u Srbiji*, „Finansije” br. 1-6, str. 59
- [2] Holzmann, R., MacKellar, L., Repansek, J., (2008) *Pension Reform in Southeastern Europe-Linking to Labor and Financial Market Reform*, Ljubljana, Center of Excellence in Finance
- [3] Ostojić, S., (2007) *Osiguranje i upravljanje rizicima*, Beograd, Datastatus
- [4] Rodríguez, J., (1999) *Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges*, Cato Institute