

UPOREDNA ANALIZA OSNOVNIH ELEMENATA FUNKCIONISANJA SISTEMA PENZIJSKOG OSIGURANJA

Apstrakt

Penzijsko osiguranje deo je sistema socijalnog osiguranja svih savremenih država. U različitim pravnim sistemima i tradicijama, trenutno postoji veći broj penzijskih sistema. Mnoge države su klasični sistem međugeneracijske solidarnosti u većoj ili manjoj meri modifikovale, tako da je trenutno dominantan sistem tri stuba penzijskog osiguranja. Ovakav razvoj uslovljen je različitim faktorima, među kojima preovlađuju demografski i ekonomski. Kvalitetan sistem penzijskog osiguranja zavisi ne samo od trenutnog modaliteta, već i od projekcije kretanja i evoluiranja različitih faktora koji direktno ili posredno utiču na penzijske fondove i korisnike penzijskog osiguranja. Mnogim državama je zajedničko da u poslednjih par decenija imaju značajne probleme sa funkcionisanjem i održavanjem sistema penzijskog osiguranja. U rešenjima koja se pojavljuju kako bi se takvi problemi eliminisali, ili bar njihove posledice ublažile, mogu se pronaći određene zakonitosti, odnosno šabloni delovanja. Na osnovu iskustava u normativnoj reformi sistema penzijskog osiguranja tih zemalja, moguće je pronaći odgovore na pitanja koja su aktuelna i u Republici Srbiji, kao i dati određene preporuke u kom smeru bi se neophodne izmene morale kretati.

Ključne reči: *socijalno osiguranje, penzijsko osiguranje, međugeneracijska solidarnost, privatni penzijski fondovi, tri stuba penzijskog osiguranja, penzijsko osiguranje u Republici Srbiji.*

¹ Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu, e-mail: mario.reljanovic@pravnofakultet.rs.

1. Uvod – vrste sistema penzijskog osiguranja i njihovo funkcionisanje u savremenim ekonomijama

„Starosna penzija je periodična isplata koja treba da: 1) održi prihod korisnika nakon penzionisanja i/ili da 2) obezbedi prihod u starosti.“²

Sistem penzijskog osiguranja zasniva se na osnovnim principima osiguranja uopšte. Postoje korisnici osiguranja, osigurana lica, premije osiguranja, osigurani slučajevi (rizici) i prava iz osiguranja u slučaju nastupanja nekog od osiguranih rizika. Socijalni značaj penzije kao načina obezbeđivanja finansijske sigurnosti i socijalnog mira starijih građana koji su navršili radni vek, uticao je na stvaranje specifičnih koncepata penzijskog osiguranja.

Kao osigurani rizik logično je osnovna i najzastupljenija starost, odnosno navršenje radnog veka. U sistemima koji poznaju mešovito penzijsko i invalidsko osiguranje, osigurani rizik može biti i gubitak radne sposobnosti pre navršenja radnog veka, usled invalidnosti. Zajedničko ovim ovim slučajevima jeste da se finansijski pomogne licu koje ne može više da bude produktivan deo društva u smislu ulaganja svog rada. U pojedinim sistemima ova pomoć (postojanje prava, kao i visina novčane naknade) zavisiće od toga koliko je lice uložilo u penzijski fond dok je bilo radno sposobno; u najvećem broju država zakonska obaveza plaćanja doprinosa uspostavlja se sa uspostavljanjem radnog angažovanja. U drugim sistemima će međutim postojanje prava biti garantovano samim nastupanjem određenih okolnosti, dok će zahtevi u pogledu dužine trajanja staža osiguranja biti minimalni. Kao osigurani rizik se pojavljuje i smrt, odnosno potreba da se u slučaju smrti osiguranika zbrinu izdržavani članovi njegove najuže porodice (takozvana porodična penzija).

Različite države i pravni sistemi poznaju veoma raznovrsne varijete penzijskog osiguranja. Ipak, svi oni počivaju na dva osnovna sistema.

Sistem međugeneracijske solidarnosti jeste sistem finansiranja penzijskog fonda putem doprinosa koje plaćaju sva zaposlena lica. Ova lica uz radni staž stiču i staž penzijskog osiguranja; kada ispune uslove za odlazak u penziju, mogu da koriste prava iz penzijskog osiguranja. Ovi uslovi se po pravilu odnose kako na godine života (starost kao uslov) tako i na godine penzijskog staža (staž osiguranja kao uslov). Naziv „međugeneracijska solidarnost“ odnosi se na način funkcionisanja sistema (ponekad se naziva i „Bizmarkov sistem“, prema nemačkom kancelaru koji ga je pri put primenio). Osiguranici za vreme trajanja radnog veka ulažu novac u penzijski fond, koji koriste oni koji su već ispunili uslove za sticanje prava na penziju. Kada osigurani slučaj nastupi i u odnosu na

² *ESSPROS manual and user guidelines*, EUROSTAT, 2008, 57. Cit. prema: G.Matković *et alia*, *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*, Beograd 2009, 9

njih, osiguranici postaju korisnici osiguranja ali ne koriste novac koji su oni lično ulagali – taj novac su već potrošile prethodne generacije penzionera – već novac koji trenutno ulažu aktuelni osiguranici.

Valja napomenuti da sistem međugeneracijske solidarnosti ima i posebnu podvrstu. U pojedinim zemljama se naime fond penzijskog osiguranja ne finansira iz doprinosa, već putem posebnih fiskalnih nameta (poreza, taksi). Iako se na prvi pogled razlikuje, suština ovog sistema je ista. Svako ko ostvaruje neku zaradu, plaća određeni procenat na ime penzijskog osiguranja. Ako uplaćuje direktno u penzijski fond, u pitanju je čist sistem međugeneracijske solidarnosti. Ukoliko se uplaćuje indirektno, to jest putem plaćanja poreza ili drugih fiskalnih obaveza, putevi tih sredstava se razlikuju ali je njihova svrha identična. Ova podvrsta karakteristična je za države koje nemaju visoko postavljen prag dužine trajanja staža penzijskog osiguranja, kao uslov ostvarivanja prava na starosnu penziju.

Sistem individualnog osiguranja zasnovan je na individualnim davanjima i individualnim računima osiguranika. Dok u prethodno objašnjenom sistemu međugeneracijske solidarnosti sredstva svih osiguranika idu u jedinstvenu novčanu masu, kod sistema individualnog osiguranja svaki osiguranik ima svoj lični račun na koji se slivaju sredstva koja uplaćuje. Ovaj sistem omogućava značajnu fleksibilnost osiguranicima koji mogu tokom radnog veka menjati iznos premije osiguranja, način ostvarivanja prava i raspolaganja novcem koji se nalazi na njihovom penzijskom računu³.

Savremena društva praktično ne poznaju čiste oblike ovih sistema, već države primenjuju neku od kombinacija koja odgovara aktuelnim ekonomskim i demografskim faktorima. Poslednje decenije XX i početak XXI veka obeležile su krize penzijskih sistema u mnogim državama, uključujući i one koje se smatraju visokorazvijenim. Oba sistema ispoljila su značajne nedostatke i neoptornost prema ekonomskim i demografskim promenama u državi. Koncept plaćanja doprinosa i međugeneracijske solidarnosti zasnovan je na tome da se država brine o interesima građana, kada postanu radno nesposobni. Suprotan koncept individualnog staranja o penziji daje prednost slobodnoj volji svakog pojedinca da odluči kako će se osigurati za starost ili slučaj gubitka radne sposobnosti. Savremene društvene okolnosti koje će biti analizirane u daljem tekstu, dovode međutim do neefikasnosti oba sistema. U prvom slučaju dolazi do apsurdne situacije da se država zbog preopterećenosti penzijskog sistema ne može više starati o korisnicima penzija na odgovarajući način. U drugom sluča-

³ Ova sloboda raspolaganja naravno nije apsolutna i može biti značajno ograničena individualnim ugovorima koje osiguranici sklope sa osiguravajućom kompanijom, o čemu će reći biti u nastavku teksta.

ju, građani koji za vreme radnog veka ne izdvajaju za starost, nastupanjem radne nesposobnosti nužno postaju socijalni problem države koja se ipak mora za njih finansijski pobrinuti – čime se obesmišljava ideja penzijskog sistema onih koji su celog života radili i štedeli za nastupajuću penziju.

Zbog svega opisanog dominiraju mehanizmi penzijskog osiguranja u kojima se lako može uočiti mešoviti sistem. Ovi sistemi se ponasob razlikuju ali su zasnovani na istoj filozofiji da se pitanje penzija ne može prepustiti samo građanima, niti samo državi. Zbog toga se osim obaveznog penzijskog osiguranja putem doprinosa, uvode i obavezno i dobrovoljno penzijsko osiguranje u privatnim ili državnim fondovima. Tako su nastali sistemi sa „tri stuba“ penzijskog osiguranja – trenutno najzastupljeniji mešoviti sistemi, koji počivaju na međugeneracijskoj solidarnosti ali trpe veće ili manje korekcije kroz obavezu i/ili mogućnost plaćanja dopunskog osiguranja.

2. Sistem međugeneracijske solidarnosti

2.1 Osnovna načela funkcionisanja sistema

Sistem međugeneracijske solidarnosti uveo je nemački kancelar Bizmark krajem XIX veka, kao deo obimne reforme socijalne uloge države u zbrinjavanju starijih i radno nesposobnih građana koja je uključivala uvođenje penzijskog i zdravstvenog osiguranja. Bio je to prvi sistem koji je podrazumevao dugoročno ulaganje građana i poslodavaca u mehanizam socijalne zaštite. Kao što je već pojašnjeno, finansirao se tako što su se penzije isplaćivale iz doprinosa koje su uplaćivali trenutno radno aktivni građani; nisu postojali individualni računi građana, već je sav novac išao u jedinstveni fond. Ipak, nisu svi bili opterećeni na isti način – visina doprinosa zavisila je od visine primanja. Visina buduće penzije takođe je zavisila od mase novca koju je lice uplatilo u penzijski fond tokom godina rada.

Svi ovi principi zadržani su i u današnjim sistemima penzijskog osiguranja. Plaćanje doprinosa vezuje se za radno angažovanje lica. Iznos buduće penzije zavisi pre svega od prihoda osiguranika, kao i uslova pod kojima je ostvario pravo na penziju. Mnoge države uvele su radnopravni institut navršanja radnog veka čijim nastupanjem osoba ispunjava starosni uslov za penziju, ali dozvoljavaju i ranije penzionisanje lica (ali po pravilu pod nepovoljnijim uslovima, odnosno uz umanjenje iznosa penzije koje će osiguranik dobijati). Kada je reč o dužini trajanja radnog veka, rešenja se razlikuju. Obično je postavljena donja granica dužine trajanja uplate doprinosa ali ona drastično varira u zavisnosti od države, pa je tako

u Republici Irskoj potrebno samo 260 nedelja osiguranja⁴, u Nemačkoj⁵ i na Kipru⁶ 10 godina, u Hrvatskoj⁷ 15 godina. Sa druge strane, pojedine države su granicu postavile visoko (u Belgiji⁸ je na primer potrebno čak 45 godina staža osiguranja) ali je penziju moguće ostvariti i sa kraćim stažom, u umanjenom iznosu.⁹

Ovo međutim uglavnom nije slučaj kada je reč o primanju takozvanih „socijalnih penzija“, gde se trajanje staža postavlja na minimalnoj osnovi, ili se uopšte ne traži kao uslov već je dovoljno da lice poseduje državljanstvo, odnosno određeni broj godina boravka na teritoriji države čiju penziju prima (ovo je na primer slučaj u Danskoj, Kanadi, Švedskoj). Socijalna penzija predstavlja specifičan modalitet koji ima dominantno izraženu socijalnu komponentu, dok je ekonomska komponenta stavljena u drugi plan. U Kanadi na primer osobe koje žele socijalnu penziju moraju imati najmanje 10 godina boravka na tlu ove države – staž osiguranja nije uslov primanja penzije.¹⁰ U Argentini postoji klasičan sistem starosne penzije za čije je uživanje potrebno ostvariti bar 30 godina staža osiguranja. Međutim, za lica starija od 70 godina biće dovoljno samo 10 godina staža osiguranja, a ukoliko se takva lica nalaze u teškoj materijalnoj situaciji imaće pravo na penziju, uz jedini uslov da su nastanjeni na prostoru Argentine.¹¹ Socijalna penzija pre svega služi zaštiti najsiromašnijih kategorija stanovništva koje nisu u prilici da uplaćuju dopunsko penzijsko osiguranje. Ona predstavlja minimalni iznos sredstava potrebnih za život. Njen iznos često nije dovoljan da zadovolji sve životne potrebe primaoca, ali i tu postoje različita praksa, u zavisnosti od ekonomske i finansijske snage i stabilnosti države u pitanju.

Kada je reč o načinu izračunavanja penzije, metode se takođe razlikuju. Uglavnom su zastupljena tri sistema. Prvi je izbor „najboljih godina staža“, drugi je uračunavanje poslednjeg perioda staža, a treći ce-

⁴ Social Welfare Consolidation Act (2005), <http://www.issa.int>, 05.09.2015.

⁵ Sixth Book of the Social Act - Obligatory Pension Insurance, on old-age, disability, and survivors (2002), <http://www.issa.int>, 05.09.2015.

⁶ Social Insurance Law No. 41 (1980), <http://www.issa.int>, 05.09.2015..

⁷ Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 157/13, 151/14, 33/15, 93/15.

⁸ Royal decree No. 50 on old-age and survivor pensions for employees, 1967; Coordinating Law on mandatory health insurance and benefits (1994), <http://www.issa.int>, 05.09.2015..

⁹ Više o sistemima penzijskog osiguranja u Evropskoj uniji: M. Reljanović, „Sistem penzijskog osiguranja – uporedni pregled i zakonodavstvo Srbije“, *Pravni instruktor* 63/2014, 63-70.

¹⁰ Old Age Security Act; Canada Pension Plan, poglavlje 65; Income Tax Act; Employment Insurance Act, poglavlje 23, <http://www.issa.int>, 05.09.2015.

¹¹ Law No. 18910 on old-age and disability pensions; Law No. 24241 on the Integrated Retirement and Pension System of Argentina; Law No. 25994 on early retirement, <http://www.issa.int>, 05.09.2015.

lokupnog penzijskog staža.¹²

Raznovrsnost realizacije sistema međugeneracijske solidarnosti uslovljena je mnogobrojnim faktorima. Zemlje sa višim BDP i socijaldemokratskom političkom tradicijom imaju više stope osiguranja i različite beneficije za osiguranike; takođe, zemlje koje predstavljaju velike centre doseljavanja imaju i posebne uslove koji su prilagođeni imigrantima, a koji su pre svega upravljani na obezbeđivanje osnovnih materijalnih sredstava za život i ne mogu se uvek smatrati penzijama u užem smislu značenja ovog instituta. Ekonomski manje razvijene države, kao i neke visokorazvijene, održale su Bizmarkov sistem kao jezgro penzijskog sistema. Ipak, sve one bez izuzetka poznaju i alternativne sisteme obezbeđivanja penzija. Ovo je zbog toga što je u poslednjim decenijama sistem međugeneracijske solidarnosti naišao na ozbiljne probleme kada je reč o finansijskoj stabilnosti i održivosti.

2.2 Problemi u funkcionisanju sistema

Kada je uveden, Bizmarkov sistem je predviđao penzionisanje sa 70 godina života i bar 30 godina staža osiguranja. Prosečno trajanje korišćenja prava na penziju bilo je oko 7,5 godina.¹³ U međuvremenu, radni vek je skraćen i u najvećem broju zemalja navršava se između 60 i 67 godina starosti (uglavnom je granica postavljena oko 65 godina). Istovremeno, životni vek se produžio a populacija je, zbog niskog prirodnog priraštaja, u proseku ostarila. Danas se penzija uživa daleko duže nego pre sto godina. Retko koja država može da ponovi kontinuirani rast BDP-a kakav su zabeležile države nakon drugog svetskog rata, sve do sedamdesetih godina prošlog veka. Takav rast pretpostavlja i kontinuiranu potražnju za radnom snagom, povećanje broja poslova i zaposlenih, a samim tim i nisku stopu nezaposlenosti i povećanje novčane mase u penzijskom fondu. Više se ne može računati na ubrzanu industrijalizaciju i prelazak ljudi iz seoskih sredina u gradove – ovaj proces je okončan. Kada se tome doda i ekonomska kriza koja je poslednjih sedam godina uzrokovala ozbiljno povećanje nezaposlenosti, zaokružuju se demografski i ekonomski faktori krize Bizmarkovog sistema penzijskog osiguranja.

U takvim uslovima, granica potrebna za funkcionisanje sistema međugeneracijske solidarnosti se narušava. Naime, istraživanja su poka-

¹² U Evropi aktuelna rešenja značajno variraju. Prvi sistem primenjen je u Austriji, Norveškoj, Portugalu, Francuskoj; drugi je karakterističan za Grčku, Finsku, Španiju, dok je treći najrasprostranjeniji (uključujući i Srbiju). *Pensions at a Glance*, OECD, 2005, 32.

¹³ Michela Koppola, If Bismarck's model was still running, <http://projectm-online.com/new-perspectives/social%20security/imagine-what-bismarcks-pension-would-look-like-today>, 05.09.2015.

zala da, pri relativno visokim stopama doprinosa, minimalni odnos korisnika penzija i zaposlenih u državi mora biti 1:3 (na svakog penzionera postoje tri zaposlena lica koja plaćaju doprinose)¹⁴. Ukoliko se ta ravnoteža naruši, penzijski fond će doći u situaciju da su obaveze koje ima prema korisnicima prava na penziju veće od priliva sredstava u koja se u fond slivaju iz plaćanja doprinosa. Drugim rečima, penzijski fond neće moći da odgovori svojim obavezama prema osiguranicima. Ovakva situacija desila se u mnogim državama koje su se dominantno oslanjale na sistem međugeneracijske solidarnosti.

U takvoj situaciji, moguće je sprovesti nekoliko različitih vrsta mera koje vode (parcijalnim) rešenjima navedenih problema.

Najpre, jedna od solucija jeste povećanje stope doprinosa. Ono može uticati na trenutno uvećanje novčane mase u penzijskom fondu ali dugoročno ne otklanja probleme koji su do manjka novca doveli. Istovremeno, stope doprinosa koje se konstantno uvećavaju preko određenih granica, mogu ugroziti poslodavce i stimulisati rad na crno.

Drugo moguće rešenje jeste pooštavanje uslova za sticanje prava na penziju. Ovakva situacija postoji u velikom broju zemalja; nasuprot tendenciji snižavanja starosne granice za penzionisanje, koja je postojala u drugoj polovini XX veka, sada se granica povećava. Uvećavaju se i minimalni uslovi kada je reč o godinama staža osiguranja. Ni ove mere ne mogu međutim rešiti problem na duži rok. Podizanjem starosne granice za odlazak u penziju, stvara se vremenski period u kojem će daleko manji broj osiguranika ostvariti ovo pravo. Istekom tom perioda se međutim situacija vraća na početnu tačku, tako da se ova mera koristi uglavnom kao komplementarna drugim reformskim zahvatima u penzijskom sistemu, kako bi se ovaj na kratak rok relaksirao i kako bi se dala šansa drugim merama da pokažu rezultate. Podizanje starosne granice za ostvarivanje prava na penziju takođe dugoročno smanjuje broj godina koje osiguranici provedu koristeći ovo pravo.

Jedna od mera koje su se pokazale uspešnim u pojedinim situacijama, jeste uvođenje penala za odlazak u penziju pre zakonskog roka. U suštini mera se sastoji iz daljeg podizanja starosne granice za odlazak u penziju, uz mogućnost da se penzija može ostvariti i sa manjim brojem godina ali u umanjenom iznosu. Tako bi na primer neko ko želi da ostvari pravo na penziju sa 63 godine umesto sa 65 koliko je propisano zakonom, morao da se zadovolji iznosom penzije koji je umanjen za 5% po godini starosti koja mu nedostaje do navršene 65. godine života.¹⁵

¹⁴ Optimalni odnos koji sistem čini siguran od eventualnih deficita je 1:4 (na jednog penzionera dolaze četiri zaposlena). Z. Zečević, Ugledati se na australijski model, *Danas*, 07.05.2015.

¹⁵ Institut prevremene penzije sadrže zakonodavstva Kanade, Mađarske, Belgije, Hrvatske, Srbije.

Moguće rešenje je i popuna penzijskog fonda iz budžeta države, odnosno drugih državnih prihoda. Iako države masovno pribegavaju ovakvom rešenju kada se penzijski fond nađe u situaciji da ne može isplatiti sve dospеле obaveze korisnicima, ono zapravo predstavlja samo kupovinu vremena dok se ne sprovedu ozbiljnije reforme penzijskog sistema. U suprotnom, izdaci za penzije će se uvećavati i sve više opterećivati budžet. Budući da se ovo po pravilu dešava tako što budžetska linija za penzije „guta“ budžetske linije za investicije i razvoj, država na duži rok rizikuje ne samo uvećanje budžetskih izdataka za penzije, već i ulazak privrede u recesiju koja uzrokuje smanjenje broja radnih mesta i umanjenje broja lica koja plaćaju doprinose za penzijsko osiguranje – čime se ulazi u začarani krug, koji se može razbiti samo korenitom reformom sistema.

Druge mere koje se sprovede jesu mere politike zapošljavanja, kao i mere suzbijanja sive ekonomije i rada na crno. Manja nezaposlenost pretpostavlja veći broj uplata doprinosa radno aktivnog stanovništva. Suzbijanje sive ekonomije i rada na crno znači vraćanje novca u legalne tokove i takođe veći broj uplata u fond penzijskog osiguranja.

Sve ove mere međutim obično neće dati zadovoljavajuće rezultate na duži rok. Zbog toga je jedino rešenje koje se pokazalo kao relativno uspešno, smanjenje novčane mase za isplatu penzija kroz rasterećenje penzijskog fonda. Drugim rečima, država ograničava iznos penzije koju osiguranik može dobiti kroz jedinstveni fond međugeneracijske solidarnosti; zauzvrat omogućava građanima da kroz individualne penzijske planove i penzijsku štednju, odnosno osiguranje, uštede veći iznos od onoga koji može da im garantuje država. Na ovaj način su nastali različiti hibridni sistemi, koji imaju veći broj varijacija. Ipak, zbog specifične trostruke strukture penzijskih fondova, obično se nazivaju zajedničkim imenom „sistemi tri stuba penzijskog osiguranja“.

3. Sistem tri stuba penzijskog osiguranja

Filozofija penzijskog osiguranja zasnovanog na tri stuba polazi od opisanih nedostataka sistema međugeneracijske solidarnosti i mogućnosti da se postave različiti dopunski i korektivni kriterijumi za ostvarivanje prava na penziju, kako bi se penzijski fond rasteretio obavezama prema korisnicima penzija. Otuda je sistem tri stuba daleko složeniji od sistema državnog penzijskog fonda, iako se suštinski polazi upravo od tog koncepta koji se zatim nadograđuje.

Prvi stub penzijskog osiguranja dakle čini državni penzijski fond. Ovde je reč o obaveznom penzijskom osiguranju koje je poznato u praktično svim državama sveta. Prema načinu funkcionisanja nema puno razlike između državnog fonda koji sprovodi sistem međugeneracijske

solidarnosti i državnog fonda koji čini prvi stub.¹⁶ Međutim, u sistemu tri stuba penzijskog osiguranja se iz prvog stuba najčešće isplaćuje takozvana „državna penzija“. Ona može biti isto što i „socijalna penzija“ ali u mnogim slučajevima postoje razlike između ova dva instituta. Najpre zato što se državna penzija ostvaruje ispunjenjem minimalnih uslova za penzionisanje u smislu staža osiguranja, što kod socijalne penzije ne mora biti slučaj. Potom, državna penzija dolazi iz državnog penzijskog fonda i ona se finansira sistemom međugeneracijske solidarnosti, onako kako je već opisano. Socijalna penzija je zapravo socijalno davanje i lica koja su njeni korisnici ne moraju prethodno ulagati u penzijski fond, već se dodeljuje na osnovu kriterijuma ekonomske ugroženosti lica. Ipak, činjenica koja ih povezuje jeste da se ovde radi o jednakom iznosu penzije za sve građane, bez obzira to na to koliki je bio njihov doprinos penzijskom fondu tokom radnog veka. Ovo i državnu penziju čini donekle socijalnom kategorijom, jer se preraspodela vrednosti ne vrši na ekonomskom principu visine ulaganja u penzijski fond. Takođe, mnoge države su relativizovale uslove kada je reč o ostvarivanju prava na državnu penziju, tako da se ove dve kategorije ni pravno ni faktički ne razlikuju. Iz prvog stuba osiguranici dakle mogu zadovoljiti samo najosnovnije potrebe za život i po pravilu se iznos državne penzije vezuje za prosečnu zaradu¹⁷, kako bi penzijski fond ostao stabilan i manje-više otporan na demografske, ekonomske, socijalne i druge promene zbog kojih je Bizmarkov sistem dospelo u ozbiljnu krizu. Prvi stub je dakle sistem u koji radno angažovano lice ulaže srazmerno svojim primanjima (stope doprinosa su iste za sve i računaju se u određenom procentu ostvarenih prihoda) a svi osiguranici ostvaruju ista prava, pod istim zakonom definisanim uslovima, u istom iznosu bez obzira na to koliko su novca uložili. Ova penzija nije dovoljna za kvalitetan život osiguranika, ali predstavlja značajnu pomoć ukoliko osiguranik ne uspe tokom životnog veka da sebi obezbedi drugu vrstu primanja (iz penzijskog osiguranja, kao i uopšte).

Drugi stub predstavlja nadogradnju prvog stuba i čini ga obavezno privatno penzijsko osiguranje. Ovo osiguranje je obavezno za sva lica koja ostvaruju prihode, odnosno radno su angažovana, baš kao i osiguranje iz prvog stuba, ali je postavljeno fleksibilnije. Zasniva se na indivi-

¹⁶ Neke razlike ipak postoje, kao što će biti pojašnjeno u daljem tekstu, kada je reč o mogućnosti raspolaganja novcem osiguranika od strane fonda, odnosno aktivnim delovanjem fonda na uvećanju novčane mase koji se u ovom slučaju na finansira isključivo iz doprinosa osiguranika, već i iz samostalnog finansijskog poslovanja (na primer na tržištu kapitala, nekretnina, i slično).

¹⁷ Vezivanje za prosečnu zaradu znači da će iznos penzije biti obračunat u određenom procentu u odnosu na prosečna primanja na nivou države. Tako se stvara direktna veza između doprinosa koji se uplaćuju (oni će rasti kako bude rasla zarada) i nivoa penzije koja se isplaćuje korisnicima. Procenat koji se koristi da bi se izračunala visina penzije zavisice od različitih faktora, uključujući i stabilnost penzijskog fonda, ali u praksi državna penzija ne prelazi polovinu prosečne zarade.

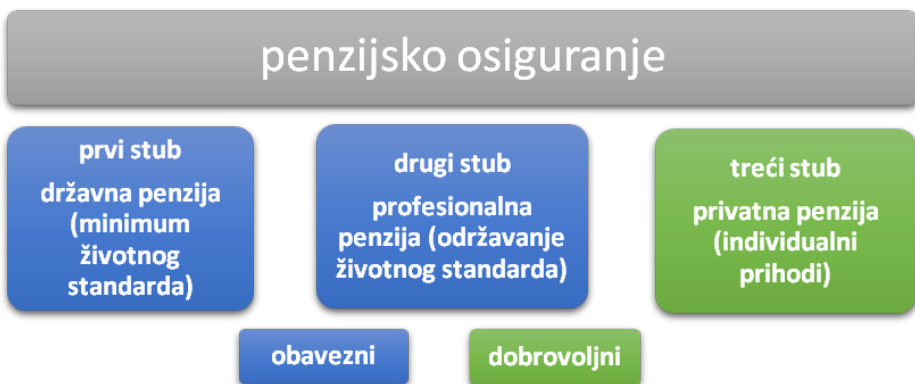
dualizaciji penzijskog osiguranja – osiguranik sredstva uplaćuje na svoj lični račun i ona se koriste isključivo za ostvarivanje njegovih prava iz penzijskog osiguranja. Ova osnovna razlika omogućava i različite druge prednosti. Uslovi pod kojima će se zaključiti osiguranje ograničeni su zakonom i drugim propisima, ali u svakom slučaju postoji određena sloboda ugovaranja. U manje fleksibilne elemente spadaju starosna granica za isplatu osigurane sume, kao i način isplate (obročno, ili u jednoj isplati), načini raspolaganja novcem osiguranika od strane penzijskog fonda (zabranjena su rizična ulaganja koja mogu dovesti do umanjenja osigurane sume). Drugi stub dakle samo donekle podseća na prvi stub – potrebno je ostvariti određeni staž osiguranja ili preći starosnu granicu; sredstva se po pravilu isplaćuju u obrocima a ne odjednom. Penzija koja se ostvaruje iz drugog stuba služi kao „dopunska penzija“ i zavisi isključivo od iznosa koji je osiguranik tokom vremena uplatio, kao i od uslova pod kojima se osigurao, odnosno uspešnosti fonda u upravljanju novcem osiguranika pre isplate penzije. U pitanju je isključiva ekonomska komponenta – oni osiguranici koji sebi mogu to da priušte, uplaćivaće veće premije osiguranja i ostvariti veću osiguranu sumu kada ispune uslove. Zato što zavisi od primanja osiguranika tokom njegovog radnog veka i sasvim je individualizovana, ova penzija se ponekad naziva „profesionalna penzija“. Logika profesionalne penzije jeste da osiguranicima održi kvalitet života na sličnom nivou koji su imali pre penzionisanja.

Treći stub penzijskog osiguranja je dobrovoljno privatno osiguranje. Razlika između drugog i trećeg stuba je pre svega u tome što se kod trećeg stuba ne radi o zakonskoj obavezi – ovu vrstu osiguranja mogu zaključiti ona lica koja to žele. Samim tim, osiguranik i osiguravajuća kuća imaju praktično potpunu slobodu u ugovaranju uslova osiguranja. Iznos premije, dužina staža osiguranja, način i dinamika isplate osigurane sume – gotovo svi elementi osiguranja su podložni dogovoru. Isti je slučaj i sa ugovaranjem postupanja osiguravajuće kuće sa novcem osiguranika pre isplate – on može biti ulagan i u rizičnije finansijske poslove, koji shodno tome donose i veće prinose. Treći stub zapravo zaokružuje ponudu penzijskih osiguranja građanima jedne države, koji biraju na koji način će raspolagati viškom svojih prihoda.

Pojedine države usvojile su nešto širi koncept razuđenog sistema finansiranja penzija iz pet različitih izvora, prema modelu Svetske banke.¹⁸ Ova shema se međutim faktički svodi na sistem tri stuba, iako se obično prikazuje kroz model sa „nultim stubom“ koji čini državna penzija kao baza socijalne sigurnosti, zatim prvim i drugim stubom koji predstavljaju obavezno penzijsko osiguranje (prvi stub se odnosi na državni

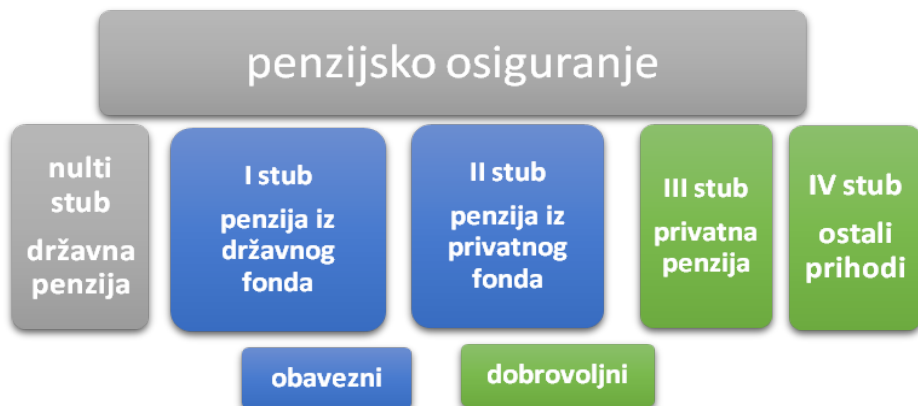
¹⁸ Private Pension Administrator Overview, <http://www.ppa.my/prs/about-prs/overview/>, 05.09.2015.

fond osiguranja a drugi na privatni). Treći stub odnosi se na dobrovoljno penzijsko osiguranje, a četvrti na ostale oblike ulaganja sredstava (životno osiguranje, dugoročna štednja, državne obveznice i druge hartije od vrednosti) koja mogu donositi novčane prinose na dugi rok. Kada se pažljivije analizira ovakav koncept, može se doći do zaključka da suštinskih razlika u odnosu na model tri stuba gotovo da nema. Takozvani četvrti stub u modelu Svetske banke uopšte ne pripada klasičnom penzijskom osiguranju – svaki osiguranik koji ulaže u sistemu tri stuba, može višak svojih primanja kanalisati i kroz takav „četvrti stub“ (radi se o ulaganjima koja u svakom slučaju postoje kao mogućnost u gotovo svim državama). Kada je reč o strukturi nultog i tri stuba, jasno se vidi da je zapravo jedina razlika u tome što se prvi stub u sistemu tri stuba, u modelu Svetske banke deli na nulti i prvi stub. Nulti stub je državna ili socijalna penzija, koja se ostvaruje nezavisno od staža osiguranja u istom iznosu za sve građane koji ispune starosni uslov; prvi stub je klasična državna penzija koja postoji u sistemu međugeneracijske solidarnosti. Drugi i treći stub su u oba modela istovetni.



Tri stuba u penzijskom sistemu Švajcarske¹⁹

¹⁹ Izvor: Swiss-American Chamber of Commerce, www.amcham.ch, 05.09.2015.



**Model izvora finansiranja penzija Svetske banke
(model četiri stuba)²⁰**

Jedan od osnovnih problema koji se postavljaju pred države koje su koristile isključivo Bizmarkov sistem penzija, jeste kako preći sa sistema međugeneracijske solidarnosti na sistem tri stuba penzijskog osiguranja. Ukoliko se pređe na fiksne iznose penzija, to se može učiniti samo *pro futuro*, za one osiguranike koji će tek ostvariti pravo na penziju. Ovo stvara dve neprilike. Sa jedne strane, oni osiguranici koji su do tada uplaćivali samo doprinose u prvi stub, a nalaze se u drugoj polovini svog radnog veka, prelaskom na državnu penziju ostaće bez dovoljno sredstava za život jer nemaju dovoljno vremena da izdvoje značajniju sumu u okviru drugog i/ili trećeg stuba penzijskog osiguranja. Sa druge strane, ukoliko se uvedu drugi i treći stub penzijskog osiguranja, neminovno će se smanjiti priliv u državni fond iz prvog stuba čime će se dodatno ugroziti isplata penzija postojećim korisnicima.

Odgovor na navedene probleme ne može biti isti za svaku pojedinačnu situaciju i zavisiće od mnogih faktora, a naročito od ekonomskog stanja u državi, kao i njenog finansijskog potencijala. Reforma penzijskog sistema i prelazak na tri stuba mora biti dugotrajan proces. On započinje reformom prvog stuba i uvođenjem drugog i trećeg stuba samo za nove osiguranike, odnosno one koji još uvek nisu prešli određeni broj

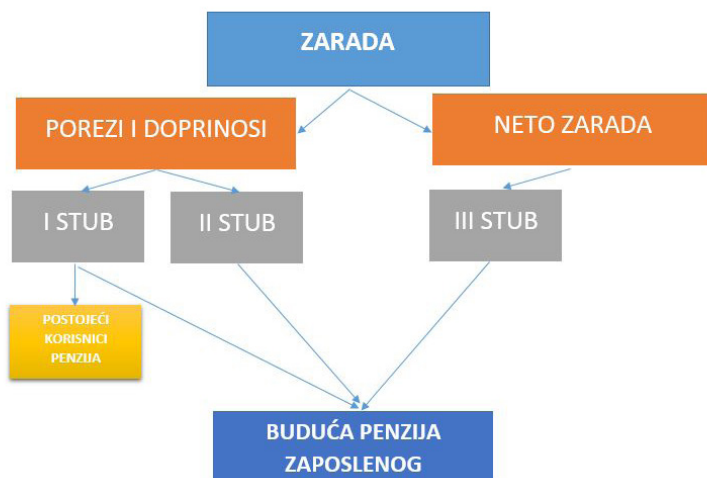
²⁰ Izvor: The World Bank Pension Conceptual Framework, http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf, 05.09.2015.

godina staža osiguranja.²¹ Postavljanje ove starosne granice je od velike važnosti, jer se tim osiguranim licima mora ostaviti dovoljno vremena da akumuliraju sredstva u drugom (i eventualno trećem) stubu. Time se zapravo rešava jedan od problema – svi budući osiguranici imaju jasna pravila prema kojima će moći da kreiraju svoja primanja nakon navršanja radnog veka. Ostaje međutim problem postojećih korisnika penzija, kao i onih osiguranika koji su se našli iznad starosne granice za prelazak na novi sistem. Na njih se novi sistem tri stuba nikada neće primenjivati, pa se postavlja pitanje kako će se finansirati njihove penzije, ako se zna da novouplaćeni doprinosi idu u fond koji se nalazi u prvom stubu novog sistema?²² Ekonomski gledano, za većinu država postoji samo jedan odgovor na ovo pitanje: teret isplate ovih penzija se mora raspodeliti na državu (u većoj meri) i na one osiguranike koji su ostali u starom sistemu a još uvek su radno aktivni i uplaćuju doprinose (u manjoj meri). Stoga će od ekonomske i finansijske snage države zavisiti i koliko će aktivnih osiguranika ostati u starom sistemu. U najskromnijoj varijanti novi sistem biće ponuđen samo novim osiguranicima, dok će svi postojeći i dalje pripadati starom sistemu koji će se puniti kako iz doprinosa, tako i iz državnog budžeta.²³ Iako se ovakav način prelaska na novi sistem u pojedinim državama postavlja kao jedino moguće rešenje, time će se efekti reforme penzionog sistema praktično odložiti za nekoliko decenija – čime se ne rešava trenutni deficit u penzijskim fondovima. Zato se obično preporučuje detaljna ekonomska analiza efekata uvođenja ovakvih mera, kao i niz kratkoročnih destimulativnih mera koje bi trebalo da otežaju odlazak u penziju postojećim osiguranicima, dok se istovremeno uvodi novi sistem penzijskog osiguranja za određene kategorije osiguranika.

²¹ Drugo rešenje za postojeće osiguranike jeste da država isplati razliku između onoga što su uložili i onoga što će dobiti kroz državne penzije – ne samo što bi to bila veoma paušalna računica, već je sasvim izvesno da države ne bi bile u stanju da odjednom isplate takvu količinu novca. Jedno od rešenja koje se svojevremeno predlagalo bilo je i da se ta sredstva (razlika u uplaćenim doprinosima tokom godina i doprinosa prema nižim stopama reformisanog prvog stuba) automatski prebace u državni fond drugog stuba. Postavlja se međutim realno pitanje da li bi se time samo „iscepao“ jedan fond u dva fonda, od kojih ovaj zamišljen za drugi stub ne bi bio u stanju da ispuni sve legitimne zahteve korisnika osiguranja kada nastupe njihovi osigurani slučajevi, čime bi se problem zapravo samo „preformulisao“, a ne suštinski rešio.

²² To i dalje može biti isti državni penzioni fond, ali se sredstva koja se dobijaju iz doprinosa prema novom sistemu ne mogu koristiti za davanje penzija po starom sistemu – tako nešto bi svakako odmah dovelo do manjka sredstava u fondu.

²³ Dok će opcija ulaganja u treći stub biti svim osiguranicima omogućena istovremeno, nezavisno od sistema kojem pripadaju.



Sistem prelaska na tri stuba penzijskog osiguranja u Litvaniji²⁴

4. Preporuke za penzijski sistem u Republici Srbiji

Penzijski sistem u Srbiji već duže vreme prolazi kroz krizu koja je identična onim prethodno opisanim u modelu međugeneracijske solidarnosti. Iako je uvedeno dobrovoljno penzijsko osiguranje (treći stub), sistem i dalje ne poznaje drugi stub čija je osnovna svrha da rastereti državni fond penzijskog osiguranja. Imajući u vidu negativan prirodni priraštaj i demografsko starenje nacije²⁵, problemi koji se javljaju su veoma izraženi. Njima doprinose i izuzetno visoka nezaposlenost, kao i masovni

²⁴ Izvor: *Mana pensija – Pension system*, internet stranica: 1-ManaPensija-shemasENG litvanija, 05.09.2015.

²⁵ „Demografski nepovoljna situacija obuhvata dva faktora: starenje stanovništva i nizak prirodni priraštaj. Prirodni priraštaju 2011. godini bio je -5,2 promila; ovo znači da se broj stanovnika godišnje smanji za oko 60.000. Takav trend (osim što predstavlja izuzetno negativnu prognozu za bazični, fizički opstanak nacije) ima i negativne posledice po starenje nacije i starenje raspoložive radne snage (sa prosečnom starošću stanovništva od 41,6 godina, Srbija je među najstarijim država u Evropi; prosečan životni vek 1950. godine bio je u rangu 55–60 godina a danas je oko 75 godina, dok se učešće lica starijih od 65 godina u ukupnoj populaciji povećalo sa 6% koliko je iznosilo 1950. godine, na 17% u 2013. godini). U kombinaciji sa produženjem životnog veka, što ima za rezultat znatno duže prosečno uživanje prava iz penzijskog osiguranja (žene u proseku uživaju prava iz penzijskog osiguranja 17 godina, a muškarci 15 godina), ova dva faktora značajno doprinose finansijskoj nestabilnosti sistema penzijskog osiguranja.“ M.Reljanović, „Sistem penzijskog osiguranja – problemi u funkcionisanju i moguća rešenja”, *Pravni instruktor* 64/2014, 64-71.

rad u sivom i crnom sektoru, bez plaćanja poreza i doprinosa.²⁶ Svi ovi faktori, kao i izostanak ubrzanog privrednog rasta odnosno uvećanja bruto društvenog proizvoda (BDP), deluju nepovoljno po penzijski sistem. Tako se došlo do gotovo izjednačenog odnosa broja zaposlenih i broja korisnika penzija, a nedostatak novca u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja (u daljem tekstu: Fond PIO) se pokriva iz budžeta – gotovo jedna trećina budžeta izdvojena je za ovu svrhu, što je daleko iznad granica prihvatljivosti i održivosti.

Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2014. godine²⁷ pristupilo se nekim reformskim koracima. Oni su međutim nedovoljni da bi se sistem stabilizovao. Na osnovu iskustava drugih zemalja koje su se našle u sličnom položaju, mogu se izvući neke jasne pouke.

Najpre, kao što je već napomenuto, povećanje starosne granice (izjednačavanje žena i muškaraca kada je reč o potrebnim godinama života da bi se ostvarilo pravo na penziju) i pooštavanje uslova za odlazak u penziju neće uticati na rešavanje krize u sistemu penzijskog osiguranja. Pojedini problemi se na taj način mogu odložiti – očekuje se manji priliv penzionera u sistem, u periodu u kojem se starosna granica povećava. Ova mera sa druge strane nepovoljno deluje po smanjenje nezaposlenosti. Povećanje starosne granice može uticati na kraće uživanje prava iz penzijskog osiguranja. Međutim, ljudski vek se konstantno produžava, tako da će efekti ovakvih mera na duži rok biti minimalni.

Rezultati koje neka od usvojenih rešenja proizvode su kontraproduktivni – na primer, navedenim izmenama Srbija je postala jedna od zemalja u kojima je potrebno čak 45 godina penzijskog staža da bi se ostvarilo pravo na punu penziju²⁸, što je iz ugla budućih korisnika penzija sasvim nepravično. Na ovaj način se oni praktično lišavaju mogućnosti da ostvare pravo na penziju na osnovu godina penzijskog staža – teško je zamisliti tako nešto, osim u slučajevima kada se neko lice zaposli odmah nakon završene srednje škole i radi ceo radni vek u kontinuitetu, ili u slučajevima kada ostvari tokom radnog veka pravo na uvećani staž penzijskog osiguranja. Na taj način se gubi i privid pravičnosti u penzijskom

²⁶ „Rad na crno i siva ekonomija dalje doprinose veoma lošoj situaciji kada je reč o uplati poreza i doprinosa. Procene govore o čak 700.000 ljudi koji rade u sivoj i crnoj zoni (obzirom da precizne statistike nema, podaci se kreću od 300.000 - 1.000.000 ljudi). Oni, odnosno njihovi poslodavci, ne uplaćuju poreze i doprinose, a ova pojava je još devedesetih godina prošlog veka dobila karakter sistemskog problema; ipak, jako malo je urađeno da se takvi negativni trendovi promene.“ *Ibid.*

²⁷ Službeni glasnik RS 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 i 142/2014.

²⁸ Član 19. stav 1. tačka 2. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

osiguranju. Teško je zamisliti da 40 godina ulaganja u penzijski fond nije dovoljno da bi neko ostvario pravo na penziju; povećanjem granice na 45 godina penzijskog staža neopravdano se od takvih lica traži dodatni napor, uz istovremeno skraćenje perioda korišćenja penzije.

Dalje povećanje stope doprinosa takođe nije rešenje, posebno ne na duži rok. Penzijski sistem u Srbiji je neefikasan, između ostalog zato što se Fond PIO posmatra i deluje samo kao „levak“ u koji se slivaju sredstva osiguranika, koja se zatim po automatizmu raspodeljuju korisnicima (uz ogromne izdatke za samo funkcionisanje Fonda PIO). Ukupna davanja za sistem socijalnog osiguranja u Srbiji su oko 35,8%. U tom smislu, Srbija je u rangju Belgije (37,84%) i Hrvatske (36,7%). U Belgiji je međutim minimalna penzija 10.630€ na godišnjem nivou²⁹, a u Hrvatskoj prosečna mesečna penzija 330€. ³⁰ U Belgiji 40,7% korisnika penzija zadržava isti nivo primanja nakon penzionisanja³¹, dok u penzijskom sistemu Srbije većina korisnika teško zadržava i nivo minimalne zarade.

Mere koje su do sada preduzete neće dati povoljne rezultate na dugi rok. One koje su za sada namerno izostavljene biće veoma nepopularne i bolne kada se konačno uvedu, ali nužno neophodne ukoliko se želi održati izvesnost finansijskog opstanka državnog penzionog fonda.

Najpre, mora se uvesti i drugi stub u sistem penzijskog osiguranja. Ovo podrazumeva i ozbiljnu analizu kako bi se to moglo učiniti u odnosu na postojeće korisnike penzija, kao i postojeće osiguranike. Takođe, uvođenje drugog stuba neće samo po sebi dovesti do rešenja problema, ukoliko se prvi stub (Fond PIO) dalje ne rastereti finansijskih obaveza, kroz uvođenje državnih penzija u istom iznosu za sve. Iako je u jednom trenutku tako nešto bilo stidljivo najavljeno u javnosti, od takve ideje se brzo odustalo. Potrebno je međutim jasno razdvojiti sadašnje korisnike od budućih, kao i odrediti iznos državne penzije u zadovoljavajućem iznosu ne posmatrajući samo finansijske, već i socijalne parametre. Na primer, standard da državna penzija iznosi 50% prosečne zarade na nivou Republike, primenjen na sadašnji nivo penzija, doveo bi do faktičkog povećanja penzija za gotovo 90% korisnika (ali i do velikih umanjena za preostalih 10%). U mnogim državama koje koriste sistem tri stuba penzijskog osiguranja, ukupan iznos penzije koju dobijaju iz izvora obaveznog osiguranja (prvi i drugi stub) je za oko 70% korisnika jednaka zaradi koju

²⁹ Werner Eichhorst *et alia*, *Pension systems in EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector*, ECON, Brisel, 2011, str. 134.

³⁰ Social security Administration (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, Washington, 2010, str. 23 i 46.

³¹ *Pensions at a Glance, op.cit.*, str. 49.

su ostvarivali neposredno pre penzionisanja.³² Ovo su samo ilustrativni podaci koji govori o tome da prelazak na državnu penziju za buduće korisnike neće nužno značiti prelazak na lošiji sistem. Čak i oni koji ne obezbede sebi adekvatna sredstva iz drugog stuba penzijskog osiguranja, primaće veće iznose penzija iz prvog stuba nego što bi ostvarili kada bi se situacija zadržala na današnjem nivou (naročito ako se ima u vidu da Fond PIO zapravo nema projektovani opstanak u sadašnjem penzijskom sistemu).

Navedene promene zahtevaju i promene u samom Fondu PIO. Penzijski fond mora biti investicioni fond, koji će uvećavati masu novca koju dobija od osiguranika. Investicije koje se vrše od strane fondova u prvom stubu obično donose male prihode ali su potpuno bezbedne (ne može doći do umanjjenja novčane mase osiguranika).

Jako je važno povećati priliv novca od doprinosa u penzijski fond. Ovo se postiže povećanjem zaposlenosti, smanjenjem sive ekonomije i suzbijanjem rada na crno. U sva tri problema trendovi su godinama unazad negativni i jasno je da se oni moraju rešavati nezavisno od reforme penzijskog sistema kao opšti veliki problemi ekonomije i poreskog sistema. Pozitivna kretanja u ovim oblastima mogu dati prekopotreban dodatni impuls u održavanju trenutnog stanja u realnim okvirima, kako bi se omogućilo što više vremena da se systemske reforme sprovedu u potpunosti bez većeg uticaja na funkcionisanje aktuelnog penzijskog sistema. Kada bi se značajan procenat ljudi koji rade u sivoj i crnoj zoni vratio u legalne tokove, uz smanjenje nezaposlenosti u okviru proseka Evropske unije, priliv sredstava u Fond PIO mogao bi se značajno uvećati (i time značajno umanjiti budžetsko finansiranje penzija) nezavisno od svih ostalih zahvata u penzijskom sistemu.

Iskustva država koje su prošle kroz iste teške reforme mogu biti od velikog značaja za Srbiju, naravno imajući u vidu i ekonomske, demografske i druge specifičnosti. Čini se da se ne može naći alternativa sistemu tri stuba, pre svega zato što je neophodno smanjiti pritisak na državni penzijski fond. Svako dalje odlaganje rešenja dovešće do dodatnih poteškoća pri uvođenju drugog stuba, koja će kulminirati nemogućnošću isplate penzija korisnicima i ozbiljnim ugrožavanjem socijalne sigurnosti kako trenutnim korisnicima, tako i mnogim osiguranicima koji trenutno ulažu svoja sredstva samo u prvi stub penzijskog osiguranja.

³² Na nivou OECD država prosečna penzija je za 68,7% korisnika jednaka zaradi ostvarenoj neposredno pre penzionisanja. *Ibidem*.

Mario Reljanović, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law, University Union in Belgrade

COMPARATIVE ANALYSIS OF BASIC ELEMENTS OF FUNCTIONING OF PENSION SYSTEMS

Summary

Pension insurance is part of the social security systems of all modern states. Considering different legal systems and traditions, currently there are various different pension systems. Many states had their classic system of intergenerational solidarity more or less modified, thus making ways for the current dominant system of the „three pillars“ of pension insurance. This development was influenced by various factors, prevailing ones of demographic and economic nature. High quality pension insurance system depends not only on the current conditions, but also by the projections of the evolution of different indicators that directly or indirectly affect the pension funds and beneficiaries of pension insurance. Many countries have had significant problems with functioning and maintenance of their pension systems. Certain laws or patterns of activities could be found in solutions that appear to eliminate these problems, or at least mitigate their effects. Based on the experience in normative reform of pension insurance systems in several European countries, it was possible to find answers to questions that were also raised in the Republic of Serbia, as well as to make certain recommendations in which way necessary changes had to be taken.

Key words: social insurance, pension insurance, intergenerational solidarity, private pension insurance funds, three pillars pension system, Republic of Serbia pension insurance system.