

Наталија Д. Перишић

Факултет политичких наука Универзитета у Београду

ПЕНЗИЈСКИ СИСТЕМИ И ПОЛИТИКЕ – КАРАКТЕРИСТИКЕ, РИЗИЦИ И ПРАВЦИ РАЗВОЈА

Сажетак

Предмет рада је преглед постојећих система пензијског осигурања, анализа њихових основних карактеристика, као и процена ризика којима су они изложени. Циљ рада је упоредна анализа ризика и изазова са којима се суочавају креатори пензијских политика у сферама јавног и приватног пензијског осигурања, као и опција за превазилажење „кризе пензијског осигурања“. Постојећи и будући демографски и економски трендови указују на неизбежност даљих пензијских реформи, најмање на два нивоа. Први ниво јесу реформе унутар јавног система пензијског осигурања, а други ниво јесте његово (ре)позиционирање у односу на приватно пензијско осигурање. Дилема о опстанку јавног осигурања ће све мање представљати дилему његовог монополског функционисања, а све више ће представљати дилему о нивоу до ког ће он гарантовати сигурност популацији старих.

Кључне речи: пензијски системи, пензијске политике, јавно пензијско осигурање, приватно пензијско осигурање, пензије, реформе.

1. КОНЦЕПТУАЛНЕ ОСНОВЕ И САДРЖАЈИ САВРЕМЕНИХ СИСТЕМА ПЕНЗИЈСКОГ ОСИГУРАЊА

У савременим друштвима, у којима су изражени процеси демографског старења, пензијски системи јесу један од најзначајнијих делова система социјалне сигурности, с обзиром на то да

представљају базичан начин остваривања социјалне сигурности у старости. Пензијски системи могу бити:

- јавни (када управљање системом врши држава или органи које она овласти) или приватни (када управљање системом, тј. фондовима врше приватне финансијске институције);
- обавезни (када држава обавезује осигуранике на уплату доприноса) или добровољни (када је уплата доприноса ствар избора осигураника);
- са дефинисаним давањима (када су пензије унапред задате пензијском формулом и држава гарантује њихову исплату) или са дефинисаним доприносима (када висина пензије зависи од уплаћених доприноса осигураника у пензијске фондове);
- универзални (када право на пензије остварују сви грађани) или засновани на осигурању (када право на пензију имају уплатиоци доприноса или чланови породице које они издржавају).¹⁾

Основни извори финансирања *јавног пензијског осигурања* најчешће су комбинација доприноса запослених, доприноса послодавца и средстава државе, при чему се историјски, удео ових страна у финансирању мењао.²⁾ Доприноси послодавца и запослених обрачунавају се као процентуални износ зарада, а проценти издвајања за поједине врсте права унутар пензијског осигурања се разликују.

Управљање средствима реализованим по основу доприноса, врше пензијски фондови. Јавни пензијски фондови могу бити издвојени, тј. обухватати одређене посебне секторе запошљавања, али могу обухватати и читаву популацију пензионера. Јавни фондови постоје у тзв. *pay-as-you-go* системима, тј. системима текућег финансирања. Системи текућег финансирања, који се називају и текући концепт, заснивају се на трансферу уплата доприноса садашњих запослених, пензионисаној популацији. Садашњим пензи-

1) Vlado Puljiz, „Mirovinski sustav“, u zborniku: *Socijalna politika Hrvatske* (priredili: Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008, str. 74; Tatjana Rakoňac Antiћ, *Penziјско и здравствено осигурање*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 11, 15; Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 18.

2) Јавни пензијски систем који се финансира по основу доприноса често се назива Бизмарковим моделом. Обавезно пензијско осигурање за случај старости (и инвалидности) уведено је 1889. године у Немачкој, а данас осим у Немачкој постоји у већини континенталних европских земаља – Аустрији, Француској, Италији, Белгији, али и у Србији.

онерима исплаћују се пензијске накнаде из доприноса сада радно активних, чиме они добијају право да се њихове пензије финансирају из доприноса оних, који буду радили, када се они пензионирани.³⁾ Средства сакупљена по основу доприноса најчешће се не задржавају у пензијским фондовима, односно исплаћују се одмах пензионерима.⁴⁾

Приватно пензијско осигурање финансира се из доприноса послодаваца или послодаваца и запослених и егзистира у две форме: добровољној и/или обавезној. Без обзира на добровољност, приватно пензијско осигурање заснива се на *fully funded* систему, тј. систему акумулације или систему капиталних фондова. У њему се акумулирана средства (доприноси) инвестирају, и то у хартије од вредности, непокретности и сл. Овим средствима управљају бројна, међусобно конкурентна осигуравајућа и инвестициона предузећа, банке итд. Приватни пензијски фондови постоје у две основне форме: фонд са утврђеним доприносом (који нема обавезу да гарантује висину пензије) и фонд са утврђеном исплатом (који се обавезује на исплату одређеног прихода кориснику).⁵⁾

Основно право у системима пензијског осигурања, како јавним, тако и приватним, је право на *старосну пензију*. Остваривање овог права у вези је са одређеним условима, које је потребно претходно испунити, а који се најчешће тичу година живота и дужине стажа осигурања. Законодавство највећег броја земаља предвиђа старосну границу за пензионисање у распону од 60 до 65 година, као и радни стаж од 30 до 40 година за остваривање права на пуну старосну пензију. Под утицајем високе стопе незапослености током седамдесетих и осамдесетих почела се снижавати старосна граница за одлазак у пензију, како би се омогућило запошљавање младих. Међутим, током 1990-их година, забележен је обрнут процес, тј. подизање старосне границе за пензионисање. Евидентно је и све чешће изједначавање година за одлазак у пензију за мушкарце и за жене.

Старосна пензија је, по правилу, редовно месечно примање, чија висина најчешће зависи од зарада осигураника. У јавним пензијским системима, обрачун пензијске накнаде врши се на основу

3) Миросинка Динкић, „Реформа пензијско-инвалидског осигурања у Југославији“, *Социјални рад и социјална политика*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 3/1997, стр. 61.

4) Татјана Ракоњац Антић, 2008, *Ibid.*, стр. 11.

5) Бранко Васиљевић, „Реформе пензијског система и улога финансијског тржишта“, у зборнику: *Социјална политика и социјалне реформе* (приредили: Дренка Вуковић и Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 56.

просечних примања осигураника (у одређеном временском периоду или током читавог радног века). Поједини системи у зараду убрајају бруто приходе, док се у већини случајева као основица узима нето зарада.⁶⁾ По правилу, законски се утврђују највиши и најнижи износи пензијских накнада.

Системи националних или народних пензија, тзв. универзални системи,⁷⁾ омогућују свим лицима која су држављани неке државе, да остваре право на старосну пензију, након одређених година живота, у једнаком износу. Овако конципиран систем не обезбеђује виши ниво животног стандарда од основне егзистенције, због чега се најчешће комбинује са допунским формама пензијског осигурања.

У земљама у којима постоји приватно пензијско осигурање, висина пензијске накнаде, изузев уплаћиваних доприноса, условљена је приносима на инвестирана средства, тј. стопом капитализације, као и што зависи од дужине периода уплате средстава. Пензијске накнаде су индивидуализоване, као и сношење ризика.

Осим пуне старосне пензије, постоји и могућност превременог пензионисања, као и остваривања права на *инвалидску и породичну пензију*, али и на *одређене накнаде за издржаване чланове породице*. Право на инвалидску пензију остварује се у случају губитка радне способности, уколико је испуњен услов који се тиче минималних година уплате доприноса. За стицање права на породичну пензију, потребно је испунити услове који се односе на (претходног) осигураника и на чланове породице.

Социјална и економска сигурност корисника пензијских накнада условљена је и механизмом индексације пензија, тј. усклађивањем њиховог нивоа у складу са стопом инфлације, трошковима живота, зарадама, БНП-ом или комбинацијом неких од ових фактора.⁸⁾

6) Дренка Вуковић, 2009, *Ibid.*, стр. 19.

7) Системи националних или народних пензија који се финансирају по основу пореза називају се Беверицијовим моделом и постоје у Данској, Финској, Шведској, Новом Зеланду.

8) European Commission, *The 2012 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Union, Brussels, 2012, p. 91, доступно на: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

2. ОСНОВНИ РИЗИЦИ САВРЕМЕНИХ ПЕНЗИЈСКИХ СИСТЕМА

2.1. Јавно пензијско осигурање – изазови одрживости система и адекватности пензијских накнада

Издаци за јавно пензијско осигурање представљају, већ дужи период, знатан део државних расхода и изузев малих изузетака, присутан је тренд њиховог раста (табела 1).

Табела 1:

Процентуално учешће расхода за јавно пензијско осигурање у БНП, у државама ОЕЦД-а, од 1980. до 2009. године

| Држава ОЕЦД-а | 1980. | 1985. | 1990. | 1995. | 2000. | 2007. | 2008. | 2009. |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Аустралија | 3,5 | 3,4 | 3,0 | 3,7 | 3,7 | 3,4 | 3,6 | 3,5 |
| Аустрија | 10,5 | 11,3 | 9,1 | 12,3 | 12,2 | 12,1 | 12,4 | 13,5 |
| Белгија | 8,9 | 9,3 | 9,1 | 9,3 | 8,9 | 8,8 | 9,4 | 10,0 |
| Грчка | 5,4 | 8,6 | 9,9 | 9,6 | 10,8 | 12,1 | 12,4 | 13,1 |
| Данска | 4,7 | 4,7 | 5,1 | 6,2 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 6,1 |
| Естонија | ... | ... | ... | ... | 6,1 | 5,2 | 6,2 | 7,9 |
| Израел | ... | ... | ... | 4,8 | 4,8 | 4,9 | 4,8 | 5,0 |
| Ирска | 5,1 | 5,6 | 4,9 | 4,4 | 3,1 | 3,6 | 4,1 | 5,1 |
| Исланд | ... | ... | 2,3 | 2,4 | 2,1 | 1,9 | 1,8 | 1,7 |
| Италија | 8,9 | 11,2 | 10,0 | 11,3 | 13,4 | 14,0 | 14,5 | 15,5 |
| Јапан | 3,9 | 4,7 | 4,8 | 6,0 | 7,3 | 8,9 | 9,3 | 10,2 |
| Канада | 3,0 | 3,7 | 4,2 | 4,7 | 4,3 | 4,0 | 4,2 | 4,5 |
| Кореја | ... | ... | 0,8 | 1,1 | 1,4 | 1,6 | 2,1 | 2,2 |
| Луксембург | 9,0 | 8,5 | 8,1 | 8,7 | 7,5 | 6,5 | 6,7 | 7,6 |
| Мађарска | ... | ... | ... | ... | 7,6 | 9,2 | 9,7 | 9,9 |
| Мексико | ... | 0,1 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,7 |
| Немачка | 10,4 | 10,3 | 9,7 | 10,5 | 11,1 | 10,6 | 10,5 | 11,2 |
| Нови Зеланд | 7,1 | 7,6 | 7,4 | 5,7 | 6,0 | 4,3 | 4,4 | 4,7 |
| Норвешка | 4,5 | 4,7 | 5,6 | 5,5 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 5,4 |
| Пољска | ... | ... | 5,2 | 9,5 | 10,5 | 10,7 | 10,8 | 11,8 |
| Португалија | 3,7 | 4,1 | 4,9 | 7,2 | 7,9 | 10,7 | 11,3 | 12,3 |
| САД | 6,1 | 6,3 | 6,0 | 6,3 | 5,8 | 6,0 | 6,1 | 6,8 |
| Словачка Реп. | ... | ... | ... | 6,3 | 6,3 | 5,8 | 5,7 | 7,0 |
| Словенија | ... | ... | ... | ... | 10,5 | 9,6 | 9,5 | 10,9 |
| Турска | 1,3 | 1,4 | 2,3 | 2,7 | ... | 6,1 | 5,5 | 6,8 |
| Ујед. Краљев. | 5,5 | 5,5 | 4,8 | 5,3 | 5,4 | 5,4 | 5,8 | 6,2 |
| Финска | 5,4 | 7,4 | 7,3 | 8,7 | 7,6 | 8,2 | 8,4 | 9,9 |
| Француска | 9,4 | 10,5 | 10,6 | 12,0 | 11,8 | 12,6 | 12,8 | 13,7 |

| | | | | | | | | |
|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Холандија | 6,4 | 6,2 | 6,7 | 5,7 | 5,0 | 4,7 | 4,7 | 5,1 |
| Чешка Република | ... | ... | 5,8 | 6,2 | 7,2 | 7,1 | 7,4 | 8,3 |
| Чиле | ... | ... | 8,0 | 6,7 | 7,3 | 4,9 | 2,8 | 3,6 |
| Швајцарска | 6,0 | 6,0 | 5,7 | 6,7 | 6,7 | 6,5 | 6,3 | ... |
| Шведска | 7,1 | 7,6 | 7,7 | 8,1 | 7,2 | 7,1 | 7,4 | 8,2 |
| Шпанија | 6,3 | 7,5 | 8,0 | 9,0 | 8,7 | 8,0 | 8,4 | 9,3 |

... – подаци нису доступни

Извор: OECD, Public expenditures on old age and survivors cash benefits, in % GDP, 2014, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG, модификовано.

У позадини проблематике функционисања јавних пензијских система, налазе се демографске промене – смањење броја становништва и нарочито старење популације. Будући најдиректније условљени односом запослених и пензионера (рацио зависности), што и представља срж проблема, системи текућег финансирања у савременим условима изложени су низу изазова. Према постојећим проценама, одрживо функционисање оваквог система могуће је у економији у којој 3,5 до 4 запослена „издржавају“ једног пензионера,⁹⁾ односно у земљама у којима је становништво младо и у којима је економија у успону, тј. када је рацио зависности висок. Међутим, све је чешћа ситуација у којој је однос радно активних и издржаваних, односно запослених и пензионера 1:1. Због константног, готово универзалног смањења рација зависности, све је више земаља у којима се јављају дефицити у финансирању пензијских накнада, што захтева повећање стопа доприноса, продужење година радног стажа, као и старосне границе за пензионисање. Осим тога, често се прибегава увођењу специјалних доприноса за финансирање расхода. Сви ови трендови имају за последицу угроженост одрживости система јавног пензијског осигурања и/или угроженост адекватности нивоа пензијских накнада.

2.2. Приватно пензијско осигурање – ризици слободe и „слободe“

Дугорочно се стога, изузев неизбежних параметарских промена, тј. промена у јавним пензијским системима, већи број земаља определио и за парадигматске пензијске реформе, које подразумевају развијање различитих алтернатива јавном пензијском систему. За оне државе ОЕЦД-а за које постоје подаци о уделу расхода за обавезно приватно пензијско осигурање, није могуће извући једнозначне закључке (табела 2) – они се крећу испод 1% БНП,

9) Татјана Ракоњац Антић, 2008, *Ibid.*, стр. 17.

са изузетком Италије и Чилеа. Насупрот томе, у Швајцарској представљају значајних 6% БНП.¹⁰⁾

Табела 2:

Процентуално учешће расхода за обавезно приватно пензијско осигурање у БНП, у државама ОЕЦД-а, од 1980. до 2009. године

| Држава ОЕЦД-а | 1980. | 1985. | 1990. | 1995. | 2000. | 2007. | 2008. | 2009. |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Аустралија | ... | ... | ... | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,4 |
| Белгија | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Италија | 0,8 | 0,9 | 2,8 | 3,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| Јапан | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| Кореја | ... | ... | 0,2 | 0,2 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,7 |
| Ујед. Краљев. | ... | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,7 |
| Француска | ... | ... | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Чешка Република | ... | ... | ... | ... | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Чиле | ... | ... | 0,3 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 |
| Швајцарска | 1,7 | 2,0 | 3,1 | 4,9 | 5,8 | 6,0 | 5,8 | ... |

Напомена: државе ОЕЦД-а за које није доступан податак о издацима ни у једном посматраном периоду, изостављене су из табеларног приказа.

... – подаци нису доступни

Извор: OECD, Mandatory private expenditures on old age and survivors cash benefits, in % GDP, 2014, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG, модификовано.

Варијације између земаља могу се повезати са временом увођења обавезног приватног пензијског осигурања, али и демографском сликом, као и ширим пензијским контекстом (постојањем националне шеме и/или покривеношћу јавним пензијским системом, итд). И издаци унутар појединачних земаља показују варијације у различитим временским периодима, док су у неким присутна и знатна колебања, односно нису уочљиви јасни трендови. Недвосмислен је закључак, међутим, са становишта удела расхода уну-

10) У Швајцарској постоје три стуба пензијског осигурања: нефундирани јавни стуб (уведен је 1948), чија је одлика изразита редистрибутивност и готово универзалан обухват становништва, при чему пензионери чије су накнаде ниске остварују право на додатке, након провере прихода и имовине; обавезни фондирани приватни стуб (уведен је 1985) предвиђа „минималне накнаде у форми кредита условљених година живота, минималну каматну стопу за акумулиране кредите и минимални фактор конверзије ануитета“. Овај стуб акумулирао је финансијске ресурсе који износе чак 125% БНП-а; трећи добровољни фондирани стуб обухвата самостално запослене, као и оне који нису обухваћени другим стубом и њихова улога је неупоредиво мања. Michael Opielka, „Институције, интереси и идеје у дебатама о пензијама – поређење Немачке и Швајцарске“, у зборнику: *Социјална политика и социјалне реформе* (приредили: Дренка Вуковић и Ана Чекеревач), Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 38-39;

тар БНП-а, да системи јавног пензијског осигурања, насупрот приватним, имају централну улогу у обезбеђивању сигурне старости.

Један од најдалекосежнијих подстицаја за увођење приватних пензијских система представљала је студија Светске банке „Averting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth“ из 1994. године,¹¹⁾ у којој се заступа становиште о тзв. вишестубном моделу, у сврху успостављања финансијске равнотеже.¹²⁾ На тај начин, изузев задржавања јавног пензијског осигурања (први стуб) у сврху смањења сиромаштва, као и увођења и/или ширења традиционално постојећег добровољног приватног пензијског осигурања (трећи стуб) у сврху обезбеђивања виших прихода, Светска банка увела је у пензијски „вокабулар“ обавезно приватно пензијско осигурање (други стуб).¹³⁾ Његову улогу дефинисала је са становишта подстицања ефикасности и раста, као и штедње за пензионисану популацију.¹⁴⁾ Увођење приватног пензијског осигурања, међутим, повезано је са низом изазова и проблема, као што и само ствара неке нове изазове и проблеме.

Политички отпор (мање или више снажан, мање или више успешан) према пензијским реформама којима се уводи обавезно приватно пензијско осигурање, врло често исказиван од дна ка врху, тј. од запослених и пензионера ка доносиоцима одлука, али и обрнуто, упркос нараслим притисцима за променама, подупрт је у највећој мери инерцијом система и његових институција, а затим и огромним транзиционим трошковима ка новом систему. Трошкови преласка егзистирају на макро и на микро нивоу – на макро нивоу, државе су повећале сопствене расходе, тј. средства која уплаћују у јавне пензијске фондове, будући да је преусмеравање извесног процента доприноса ка приватним пензијским фондовима имало за последицу смањење прикупљених средстава у јавним фондовима, у којима су и иначе присутни дефицити. На микро нивоу, појединци су имали одређене трошкове у вези са приватним пензиј-

11) “Предупређивање кризе старости – политике заштите старих и промовисања раста“.

12) Дренка Вуковић, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 67.

13) Светска банка је 2005. године објавила студију „Old Age Income Support in the 21st Century“ („Доходовна подршка у каснијем животном добу у 21. веку“) у којој је тростубну „архитектуру“ допунила увођењем основног, нултог стуба, који би експлицитније био усмерен ка смањењу сиромаштва и незваничног стуба који би обухватио шири контекст социјалне политике, попут подршке породице, доступности здравствених и стамбених услуга. Наталија Перишић, *Социјална сигурност између државе и тржишта – докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 166.

14) World Bank, *Averting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994, p. 244.

ским фондовима.¹⁵⁾ Непредвиђено високи транзициони трошкови на макро нивоу су у пост-социјалистичким државама имали за последицу успоравање темпа пензијских реформи,¹⁶⁾ док су у Србији представљали један од најубедљивијих аргумената за одустајање од увођења обавезног приватног пензијског осигурања.¹⁷⁾ Административни трошкови у спрези са одржавањем приватних пензијских система представљају мању, али свакако незаобилазну трошковну ставку, која се поврх трошкова транзиције на микро нивоу, недвосмислено преноси на уплатиоце доприноса, тако што утиче на смањење њихових пензијских накнада.

Увођење приватног пензијског осигурања захтева постојање извесних контекстуалних предуслова. Предуслови које је потребно испунити за одрживо функционисање приватних пензијских фондова су бројни. Они задиру у сферу политичког система и политичке воље, али још више у економски амбијент. Као прво, они захтевају „екстензивне државне прописе [...] којима се компензују тржишни недостаци, попут недостатка информација код запослених и социјално неефикасних рестрикција које намећу послодавци“.¹⁸⁾ Када су у питању економски предуслови, функционисање приватног пензијског осигурања захтева постојање адекватно развијеног финансијског тржишта и „барем рудиментарног банкарског система“.¹⁹⁾ Врло често, ови предуслови нису испуњени, што уплатиоце доприноса у приватне пензијске фондове излаже огромном ризику неизвесности у вези са њиховом пензијом. На тај начин, слобода избора фондова не подразумева слободу неукључивања у систем осигурања, док је напротив пропраћена ризиком погрешних избора, било услед неразумевања проспеката и услова различитих пензијских фондова или непосредовања (адекватних) информација. С тим у вези је и ризик доброг управљања приватним пензијским фондовима, који пре свега захтева компетентну и транспарентну регулацију. Међутим, то није довољно: „управљање фондом може бити поштено, али некомпетентно, или пак по-

15) Дренка Вуковић, 2011, *Ibid.*, стр. 81-82.

16) Наталија Перишић, „Транзиција у пост-социјалистичким земљама – стратегија реформ система пензијског осигурања“, *Социјална мисао*, Социјална мисао и Републички завод за социјалну заштиту Србије, Београд, бр. 3/2009, стр. 192.

17) Катарина Станић, Бошко Живковић, „Оправданост и услови за увођење II стуба у Србији“, у зборнику: *Изазови увођења обавезног приватног пензијског система у Србији* (приредили: Гордана Матковић, Јуриј Бајец, Бошко Мијатовић, Бошко Живковић, Катарина Станић), Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2009, стр. 178.

18) World Bank, 1994, *Ibid.*, p. 244.

19) *Ibid.*, стр. 244.

везано са злоупотребама.²⁰⁾ Чланство у различитим фондовима, чак и у случају приближно истих доприноса у реалним износима, може генеристи различите висине пензије, као што тренутак одласка у пензију (са становишта висина каматних стопа) није од занемарљивог значаја на висину пензије.²¹⁾

Приватни пензијски системи нису поштеђени ни ризика демографских промена. С обзиром да се доприноси уплаћени у приватне пензијске фондове инвестирају (у акције, хартије од вредности, некретнине), може се десити да се инвестиције немају коме продати, услед смањења радно активног становништва. „Услед тога ће [пензијски фондови] морати да снижавају цене, што доводи до смањења прихода пензионог фонда: пензије опет морају да се смање“.²²⁾ Николас Бар аргументује да са економског становишта постоје другачији начини решавања „проблема“ демографског старења, изузев увођења приватног пензијског осигурања. Као једну од могућих политика он наводи штедњу Влада која би била усмерена ка финансирању будућих пензија. „Норвешка, на пример, пласира део прихода од нафте у фондове, како би могла да усклади порезе у случају демографских промена. Исто тако, у САД постоји резервни фонд, који је једним делом намењен покривању будућих пензијских издатака. То значи да пред-финансирање није исто што и увођење приватног пензијског осигурања.“²³⁾ Додатно, Ирска је основала Национални фонд за пензијске резерве, са планом да у њега уплаћује 1% БНП годишње до 2025. године, „како би Фонд инвестирао на међународном тржишту капитала.“²⁴⁾

Као и јавни системи, и приватни пензијски системи осетљиви су на макроекономске промене, тј. шокове.²⁵⁾ Економске кризе у националним привредама имају изразито неповољан утицај на функционисање приватног пензијског осигурања, смањивањем капитала фондова, што суштински утиче на смањење пензијских накнада за њихове кориснике, услед смањене акумулације на њиховим индивидуалним рачунима. Штавише, последња светска фи-

20) Nicholas Barr, „Mirovinske reforme: mitovi, istine i strategijski izbori“, *Revija za socijalnu politiku*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, br. 3-4/2002, str. 350.

21) *Ibid.*, стр. 350.

22) Томас Аполте „Старосна пензија“, у зборнику: *Лексикон социјалне тржишне привреде – економска политика од А до Ш* (приредили: Ролф Х. Хасе, Херман Шнајдер, Клаус Вајгелт), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2005, стр. 82.

23) Nicholas Barr, 2002, *Ibid.*, str. 348.

24) Mel Cousins, *European Welfare States – Comparative Perspectives*, Sage Publications, London, 2005, p. 232.

25) Nicholas Barr, 2002, *Ibid.*, str. 350.

нансијска и економска криза имала је изражено негативан утицај на приватне пензијске фондове. Већ у првих девет месеци 2008. године, они су изгубили 20% укупних средстава у државама ОЕЦД-а.²⁶⁾ У наредној години, у Ирској је губитак вредности фондова износио чак 37,5%, док је у Аустралији и САД износио четвртину вредности. Насупрот томе, изгубили су тек нешто испод 10% вредности у Словачкој, Чешкој, Немачкој и Мексику.²⁷⁾ Потенцијално, проблеми приватних пензијских фондова могу постати проблем Владе, односно увећати државне расходе: „што је број корисника приватних пензија већи, то већи део пензијских доходака потиче из приватних фондова, тако да је већи притисак на Владу, у случају било какве економске катастрофе“.²⁸⁾

3. ПРОМЕНЕ У ПЕНЗИЈСКИМ ПОЛИТИКАМА

Конфронтација са постојећим и перципираним изазовима у функционисању пензијских система, као и последична сагласност креатора политика, а не мање и осталих заинтересованих страна о нужности пензијских реформи, резултовала је, међутим, релативно дивергентним одговорима политика. Те разлике су разумљиве и нужне, с обзиром да реформе потичу из различитих позадина, тј. принципа уређења пензијских система, традиција и вредности, као и различито изражених демографских и економских ризика. Међутим, могу се идентификовати и издвојити и извесни релативно универзални реформски трендови у пензијским политикама и системима.²⁹⁾

Продужетак радног века – Продужење радног века представља тренд који је започет 1990-их година, када је нарочито био изражен у тадашњим државама у транзицији, у којима је старосна граница за пензионисање била знатно нижа него у државама

26) Катарина Станић, „Дизајн пензијских система“, у зборнику: *Изазови увођења обавезног приватног пензијског система у Србији* (приредили: Гордана Магковић, Јуриј Бајец, Бошко Мијатовић, Бошко Живковић, Катарина Станић), Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2009, стр. 35.

27) Дренка Вуковић, 2011, *Ibid.* стр. 85.

28) Nicholas Barr, 2002, *Ibid.*, str. 354.

29) Siniša Zrinščak, „Aktivno starenje, rodna ravnopravnost i socijalna uključenost“, *Revija za socijalnu politiku*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, br. 1/2012, str. 77-78; Дренка Вуковић, „Координација пензијских система у земљама Европске уније“, у зборнику: *Социјална политика и социјалне реформе* (приредили: Дренка Вуковић и Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 24-27; Mel Cousins, 2005, *Ibid.*, p. 230; Pierre Pestieau, *The Welfare State in the European Union – Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, New York, 2006, p. 107-109.

ОЕЦД-а и старим државама чланицама ЕУ. Обухвата подизање старосне границе за пензионисање и изједначавање старосне границе за пензионисање за оба пола, али подједнако важно и подизање ефективних година одласка у пензију.

У највећем броју држава, старосна граница за пензионисање износи 65 година живота, али све су чешћи примери држава у којима се она додатно помера: од 2012. године у Немачкој се са 65 година живота градуално помера до 67; од 2014. у Ирској износи 66 година; од 2019. до 2022. у Данској ће бити подигнута на 67 година; у Норвешкој и Исланду, старосна граница је и претходно износила 67 година.³⁰⁾ Када је у питању изједначавање година живота за пензионисање за оба пола, бројни су примери земаља у којима је то учињено или ће бити резултат градуалних подизања старосне границе: од 2013. до 2016. у Словенији ће године живота за пензионисање жена износити 65 година (колико износе и за мушкарце); у Пољској ће износити 67 година за оба пола, мада већ 2020. за мушкарце, а тек 2040. за жене; у Италији ће такође износити 67 година за оба пола до 2021. године итд.³¹⁾

Није извесно, међутим, у којој мери ће државе успети да законом прописану старосну границу за пензионисање заиста имплементирају. Наиме, када су државе ОЕЦД-а у питању, мушкарци одлазе у пензију са 65 година у Данској, Исланду, Ирској, Португалији и Швајцарској, али у Аустрији, Белгији, Француској, Мађарској, Луксембургу и Словачкој напуштају тржиште рада пре 60. године.³²⁾ На тај начин, изузев смањивања доприноса које уплаћују, продужава се период у ком остварују право на пензијске накнаде.

Дестимулисање превременог одласка у пензију – У вези са изазовом подизања ефективних година одласка у пензију је и дестимулисање превременог пензионисања. Најчешће су у питању мере којима се подстиче дуже запослење у комбинацији са санкцијама за оне који се превремено пензионишу.

Додатно, у овој сфери, због природе ризика којима су пензијски системи изложени, изузетно значајну допуну пензијским политикама представљају политике тржиште рада. Оне су утолико важније што су пензијске политике по правилу добиле карактер изразите дестимулативности и дефанзивности. Мере политика тржишта рада које су од утицаја на пензијске системе односе се на поди-

30) European Commission, 2012, *Ibid.*, p. 97.

31) *Ibid.*, p. 23.

32) OECD, *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, 2013, p. 129, доступно на: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

зање стопе запослености уопштено, а нарочито старијих радника. Када су старији радници у питању, најчешће мере на тржишту рада су увођење финансијских подстицаја за њихово запошљавање и повећавање трошкова њиховог отпуштања, као и флексибилнији радни аранжмани који не резултују смањењем зарада.

У законодавство Аустралије и Ирске уведени су бонуси за старије раднике, док су у законодавству Француске и Шпаније предвиђени пензијски додаци за оне који одложе одлазак у пензију. У Шведској је кредит за порез на доходак редизајниран, тако да буде стимулативнији за оне који се одлуче да раде након 65. године живота, а доприноси за социјално осигурање смањују се за оне који су запослени након 66. године живота. Насупрот томе, у већини држава уведени су механизми смањења висине пензије пропорционално времену одласка у пензију пре прописаног: у Пољској је укинута, а у Португалији суспендована могућност превременог пензионисања; у Италији су поштрени су услови за превремено пензионисање итд.³³⁾

Међутим, ове мере не примењују се само у пензијском осигурању, с обзиром да су „излазне стратегије“ постојеће и у другим програмима у системима социјалне сигурности – права по основу инвалидитета, неспособности за рад и болести такође се редукују. Постојећи подаци ипак указују на то да се корисници „пребацују у друге програме, док је повратак на тржиште рада ретка опција“.³⁴⁾

Успостављање директније везе између висине уплаћиваних доприноса и висине пензије – Успостављање директније везе између висине уплаћиваних доприноса и висине пензије једна је од најчешће примењиваних реформских мера, у сврху смањивања раста пензијских издатака. По правилу, састојала се од продужетка година радног стажа које се узимају у обзир приликом обрачуна висине пензијских накнада. У неким земљама, у пензијску формулу уведена је и ставка очекиваних година живота у тренутку пензионисања, за коју се готово са извесношћу може тврдити да ће довести до смањења пензијских накнада и до повећања одрживости пензијских система.³⁵⁾ Ова мера прелама се проблематично на положај жена и уопштено оних са тзв. прекинутим каријерама (услед незапослености или флексибилних радних форми, старања о члановима породице).

Укидање привилегија у пензијском осигурању – Укидање привилегија у пензијском осигурању „у принципу, најједноставни-

33) OECD, 2013, *Ibid.*, p. 24.

34) Pierre Pestieau, 2006, *Ibid.*, p. 107.

35) European Commission, 2012, *Ibid.*, p. 93.

је односи се на постојање сагласности у вези са напуштањем специјалних привилегија за неке посебне групе запослених које више (а можда и никада) нису (биле) оправдане³⁶⁾. Специјалне привилегије у државама у транзицији на пример најчешће су подразумевале више пензијске накнаде или превремено пензионисање оних радника чије је професије држава сматрала стратешки значајним.³⁷⁾ Истовремено, поштрени су услови за остваривање права на бенефицирани радни стаж.

Прилагођавање структурним променама – Прилагођавање променама на тржишту рада у вези је са флексибилним радним обрасцима у савременим економијама. Промене на тржишту рада и са тим повезане промене у обрасцима запошљавања нарочито отежавају остваривање права на пензијске накнаде у оним системима који се заснивају на јавном осигурању, с обзиром да они стимулишу дуге и непрекинуте каријере. У таквим околностима, нарочит проблем представља промена начина обрачуна времена које није обухваћено уплатом доприноса.

Увођење (обавезних и/или добровољних) капитализованих шема – Увођење капитализованих система, такође, готово да представља универзалан тренд. Међутим, разлике са становишта (не) добровољности учешћа у приватним пензијским шемама су од суштинског значаја. У државама са националним пензијским шемама приватно осигурање има дугу традицију. Насупрот томе, у државама са текућим финансирањем приватно осигурање тек добија на значају са становишта одржавања прихода у старости. У државама ОЕЦД-а, идентификована су четири основна тренда у политикама диверзификовања и обезбеђивања пензијске штедње, и то:

- унапређење могућности инвестирања за приватне пензијске фондове у сектору добровољног осигурања, упоредо са подстицањем конкурентности међу њима (Канада, Чешка, Пољска, Уједињено Краљевство);
- пружање више могућности избора корисницима приватних пензијских фондова, када је у питању инвестирање средстава (Канада, Естонија, Мађарска, Израел, Мексико, Пољска);
- повећање диверзификације портфолија приватних пензијских фондова (Чиле, Финска, Швајцарска, Турска, Словачка);

36) Mel Cousins, 2005, *Ibid.*, p. 230.

37) Наталија Перишић, 2009, *Ibid.*, стр. 189.

- подстицање солвентности приватних пензијских фондова (Канада, Чиле, Естонија, Ирска, Финска, Холандија).³⁸⁾

Побољшање администрирања и управљања пензијским системима – Администрирање и управљање пензијским системима односи се и на јавне и приватне пензијске системе, иако су извесни проблеми специфичнији за један, односно други сектор. Трошкови администрирања и управљања системима и фондовима су високи и знатно оптерећују одрживост система и/или накнада, због чега су у Аустралији, Чилеу, Јапану и Шведској спроведене реформе мотивисане повећањем ефикасности националних пензијских система. У Данској, Грчкој, Италији и Шведској, дошло је до консолидације органа управљања фондовима. Додатно, у Грчкој је број пензијских планова смањен са 133 на само три, као и што сви доприноси за социјално осигурање представљају унификовану месечну уплату за сваког запосленог.³⁹⁾ Проблематика управљања у приватним пензијским системима додатно се односи и на оснивање независних органа за надзор њиховог рада, као и обавештавање (потенцијалних) корисника о свим информацијама које би могле бити од значаја за њих.⁴⁰⁾

Транзиција *pay-as-you-go* система у капитализоване системе, иако врло комплексна, практично је неизбежна. Она може добити различите форме и опсеге, у зависности од фактора наслеђеног стања, пројекција за будућност и коначно, вредносне оријентације друштва. Социјални трошак реформе је висок, али свакако нижи, од оног који би произвела приватизација читавог система. У супротном, неизбежно је увећање стопа доприноса и смањивање нивоа пензијских накнада, којима би се дугорочно постигли слични резултати до којих би довела и изнуђена и ужурбана приватизација. Данас су тзв. *mono-pillar* пензијски системи реткост, тако да јавни системи имају различите приватне допуне. Са приличном извесношћу развој пензијских система у будућности ићи ће у правцу у ком ће јавни системи гарантовати минимум сигурности у старости, а приватни системи ће гарантовати виши ниво сигурности. На тај начин, основни изазови на које треба одговорити јесу управо изазови који се тичу одговорне државе и њене регулације транспарентног оквира у ком ће приватне пензијске шеме генерисати сигурне приходе за старе.

38) OECD, 2013, *Ibid.*, p. 24.

39) *Ibid.*, p. 25.

40) Дренка Вуковић, 2011, *Ibid.*, стр. 73.

ЛИТЕРАТУРА

- Аполте, Томас, „Старосна пензија“, у зборнику: *Лексикон социјалне тржишне привреде – економска политика од А до Ш* (приредили: Ролф Х. Хасе, Херман Шнајдер, Клаус Вајгелт), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2005.
- Варг, Nicholas, „Мировинске реформе: митови, истине и стратегијски избори“, *Ревизија за социјалну политику*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, бр. 3-4/2002.
- Васиљевић, Бранко, „Реформе пензијског система и улога финансијског тржишта“, у зборнику: *Социјална политика и социјалне реформе* (приредили: Дренка Вуковић и Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2007.
- Вуковић, Дренка, „Координација пензијских система у земљама Европске уније“, у зборнику: *Социјална политика и социјалне реформе* (приредили: Дренка Вуковић и Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2007.
- Вуковић, Дренка, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
- Вуковић, Дренка, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.
- Динкић, Миросинка, „Реформа пензијско-инвалидског осигурања у Југославији“, *Социјални рад и социјална политика*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 3/1997.
- European Commission, *The 2012 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Union, Brussels, 2012.
- http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf
- Зриншчак, Симиша, „Активно старење, родна равноправност и социјална укљученост“, *Ревизија за социјалну политику*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, бр. 1/2012.
- OECD, Mandatory private expenditures on old age and survivors cash benefits, in % GDP, 2014. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG,
- OECD, *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, 2013. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
- OECD, Public expenditures on old age and survivors cash benefits, in % GDP, 2014. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG
- Orielka, Michael, „Институције, интереси и идеје у дебатама о пензијама – поређење Немачке и Швајцарске“, у зборнику: *Социјална политика и социјалне реформе* (приредили: Дренка Вуковић и Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2007.
- Перишић, Наталија, *Социјална сигурност између државе и тржишта – докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Београд, 2012.
- Перишић, Наталија, „Транзиција у пост-социјалистичким земљама – стратегија реформи система пензијског осигурања“, *Социјална мисао*, Социјална мисао и Републички завод за социјалну заштиту Србије, Београд, бр. 3/2009.

- Pestieau, Pierre, *The Welfare State in the European Union – Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, New York, 2006.
- Пуљиз, Владо, „Мировински сустав“, у зборнику: *Социјална политика Хрватске* (приредили: Владо Пуљиз, Гојко Бежован, Тео Матковић, Зоран Шућур, Сениша Зриншчак), Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2008.
- Ракоњац Антић, Татјана, *Пензијско и здравствено осигурање*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008.
- Станић, Катарина, „Дизајн пензијских система“, у зборнику: *Изазови увођења обавезног приватног пензијског система у Србији* (приредили: Гордана Матковић, Јуриј Бајец, Бошко Мијатовић, Бошко Живковић, Катарина Станић), Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2009.
- Станић, Катарина, Живковић, Бошко, „Оправданост и услови за увођење II стуба у Србији“, у зборнику: *Изазови увођења обавезног приватног пензијског система у Србији* (приредили: Гордана Матковић, Јуриј Бајец, Бошко Мијатовић, Бошко Живковић, Катарина Станић), Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2009.
- Cousins, Mel, *European Welfare States – Comparative Perspectives*, Sage Publications, London, 2005.
- World Bank, *Averting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994.

Natalija D. Perisic

PENSION SYSTEMS AND POLICIES – CHARACTERISTICS, RISKS AND FUTURE DEVELOPMENTS

Resume

The importance of pension systems in contemporary ageing societies cannot be overstated. One of the most common classifications, makes a division between the public and private pension systems, still with notable differences within both categories. Having in mind the differences regarding their funding, coverage, benefit formulas, etc., they have many advantages and disadvantages which proved to be hard for balancing for decision makers.

Pay-as-you-go systems have been universally facing demographic and economic challenges. Ageing of the populations and consequent falling dependency ratio seem to present unbearable burden to public finances. The main risks to those systems are their financial sustainability and adequacy of benefits in retirement. Therefore, the majority of countries have opted for the parametric changes, i.e. changes in their public pension systems. The main reform trends are directed towards increasing statutory retirement age, raising the effective retirement age, reducing early retirement, relating pension levels more closely to con-

tributions, abolishing special privileges, adapting to structural changes etc.

Along with that, many countries opted for paradigmatic reforms, in terms of introducing and/or widening the scope of funded systems. Funded systems have been also facing certain challenges, including the demographic and economic challenges. The shrinking populations have a negative impact on funded systems and macroeconomic shocks proved their high vulnerability. Administrative, management and transitory costs, risks of wrong choices, the absence of basic economic preconditions are some of the risks accompanying their functioning.

Key words: pension systems, pension policies, public pension insurance, private pension insurance, pensions, reforms.

* Овај рад је примљен 11. новембра 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. новембра 2014. године.