

Mirovinski sustav Srbije u svjetlu krize

GORDANA MATKOVIĆ*

Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju
Univerzitet Singidunum
Beograd, Srbija

Pregledni rad
UDK: 369.5(497.11)
doi: 10.3935/rsp.v23i1.1272
Primljeno: ožujak 2015.

Mjere koje se u Srbiji provode kao odgovor na krizu ne podrazumijevaju preispitivanje sustava u cjelini, već se donose kao odraz nužnosti na rashodnoj strani. Pojedine mjere obrazlažu se različitim načelima pa postaje uočljivo da nije jasno definiran model kome se teži. Pod pritiskom krize postaje posebno vidljivo da se javni mirovinski sustav sve više pomjera u pravcu koji će omogućavati samo smanjenje siromaštva u starosti i to u apsolutnom smislu, a ne i održanje standarda nakon umirovljenja. Ovakvo opredjeljenje, ukoliko bi se prihvatilo i na duži rok zadržalo, zahtijeva i određeno redizajniranje postojećeg sustava, kako ne bi došlo do urušavanja njegove unutrašnje logike. Nejasno je, međutim, nastaje li ova suštinska konceptualna promjena kao rezultat strateške i utemeljene odluke ili slučajno. Naposljetku, sve veće oslanjanje na budžetsko financiranje pokreće i pitanje opravdanosti osiguravanja mirovina samo za stare koji su uplaćivali mirovinsko osiguranje i potrebu da se sustav preispita i s tog aspekta.

Ključne riječi: mirovinski sustav, kriza, reforme mirovinskog sustava u vrijeme krize, Srbija.

UVOD

Ekonomska kriza snažno je potresla mirovinske sustave i potakla brojne reforme i remodeliranje i javnih i privatnih shema. U zemljama EU-a izdaci za mirovine u BDP-u su u prosjeku porasli 2009. godine za više od 1 postotnog boda i iznosili su preko 14,5% u Francuskoj, Austriji i Italiji. U

pojednim europskim zemljama financijska kriza prerasla je u dužničku pa se snažan rast udjela rashoda za mirovine nastavio, dostižući, na primjer, u Grčkoj 2012. godine ekstremnih 17,5% BDP-a¹.

Snažan fiskalni pritisak i potreba za obuzdavanjem javnih rashoda potakli su brojne reforme mirovinskih sustava nakon

* Gordana Matković, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju / Faculty of economics, finance and administration, Bulevar Zorana Đinđića 44, Beograd, Srbija / Belgrade, Serbia, gordana.matkovic@csp.org.rs

¹ Baza Eurostata: dostupno na mrežnoj stranici: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_pens&lang=en.

desetljeća tijekom kojih se u mnogim zemalja nije događalo ništa, osim rasprave o mirovinama (OECD, 2013.: 9). Kriza je iskorištena kao izgovor za provođenje politički nepopularnih mjera koje su zapravo odgovor na dugo prisutne i prepoznate demografske izazove (Casey, 2012.: 246). Tako su u javnom dijelu sustava provedene parametarske reforme koje su najčešće podrazumijevale podizanje dobne granice, zatvaranje putova k prijevremenom umirovljenju, promjenu indeksacije i načina obračuna mirovina, ukidanje povoljnijeg položaja pojedinih kategorija osiguranih i sl. (Horstmann, 2011., 2012.; OECD, 2013.).

Iz perspektive obuzdavanja troškova na kratak rok značajnije su bile promjene koje su utjecale na visinu mirovina. Nakon prve reakcije, koja je u jednom broju zemalja bila usmjerena na zaštitu standarda umirovljenika sukladno ulozi socijalne države u vrijeme krize (Barr, 2012.: 20), kasnije mjere podrazumijevale su napuštanje usklađivanja mirovina sa zaradama (Norveška) ili privremeno odustajanje od indeksacije (Austrija, Češka, Grčka, Portugal i Slovenija). Jedino je Grčka selektivno smanjila primanja umirovljenika s mirovinama preko 1 000 eura za 5-15% (OECD, 2013.: 22), dok su pokušaji u Rumunjskoj i Latviji zaustavljeni od strane ustavnog suda (Suci i Teodorescu, 2014.: 104).

Fiskalnoj konsolidaciji u manjoj mjeri doprinio je i skroman porast stopa doprinosa za sve ili za pojedine kategorije zaposlenih (Ujedinjeno Kraljevstvo, Portugal, Italija, Grčka, Francuska, Finska) (OECD, 2013.: 27-40).

Neposredan udar krize posebno je bio velik na dio sustava u kome se mirovine osiguravaju u okviru privatnog sektora. Tijekom 2008. godine mirovinski fondovi izgubili su 23% investicijske vrijednosti,

ili 5,4 trilijuna dolara u OECD zemljama (OECD, 2009.: 9). Sudionici u mirovinskim planovima utemeljenim na određenim doprinosima iskusili su dramatičan pad vrijednosti na svojim štednim računima. U sustavima određenih davanja sponzori plana počeli su preispitivati obaveze prema zaposlenicima i smanjivati naknade u fleksibilnijim shemama (Nizozemska), a u Ujedinjenom Kraljevstvu je ubrzano prebacivanje na planove s određenim doprinosima (Casey, 2012.: 249). U ovakvim uvjetima došlo je do intenziviranja državnih intervencija i u ovom dijelu sustava, uključujući i direktnu pomoć nesolventnim privatnim fondovima da nadoknade gubitke nastale tijekom krize (Irska i Kanada) (OECD, 2013.: 25).

Rušeći mit o smanjenju političkog utjecaja u uvjetima uvođenja obveznog privatnog osiguranja, kriza je razotkrila i jednu od najslabijih karika reformskog procesa »tri stupa« u zemljama sa zrelim PAYG sustavima – neriješeno pitanje financiranja tranzicijskog troška. Zbog povećanja nezaposlenosti i smanjenja poreznih prihoda, preusmjeravanje doprinosa u privatno mirovinsko osiguranje postalo je preskupo pa su pojedine zemlje trajno (Mađarska, Bugarska od 2015. godine), a pojedine privremeno (Estonija) suspendirale II. stup mirovinskog sustava ili su ga srezale kroz smanjenje stope doprinosa (Poljska, Rumunjska, Latvija, Litva, Slovačka) (OECD, 2013.: 54; Horstmann, 2012.: 11). Odustajanje od II. stupa djelomično se može objasniti i »visokim administrativnim troškovima i razočaravajućim prinosima koji su poljuljali povjerenje u privatne fondove« (OECD, 2013.: 10). Problemi se javljaju i zbog selektivnih intervencija države u javnom i privatnom sektoru pa su, primjerice, u Hrvatskoj mirovine iz mješovitog sustava (I. i II. stup) manje od onih koje se isplaću-

ju samo iz I. stupa (Ekonomski institut u Zagrebu, 2011.: 372)².

U eri opće zabrinutosti za fiskalnu stabilizaciju, u Njemačkoj je čak pokrenuto i pitanje opravdanosti trošenja budžetskih sredstava na subvencioniranje privatne mirovinske štednje, a u Austriji su subvencije smanjene. Izuzetak su zemlje koje se kreću u suprotnom pravcu, kroz uspostavljanje jeftinih privatnih programa s automatskim prijavljivanjem (Ujedinjeno Kraljevstvo) ili pružajući opcije za dobrovoljno preusmjeravanje malog dijela doprinosa iz javnog fonda na individualne račune (Češka) (Horstmann, 2012.: 9; OECD, 2013.: 10, 29).

I dok najutjecajnije međunarodne institucije, kao što su Europska komisija, OECD i Svjetska banka, dio dugoročnog rješenja i dalje vide u osnaživanju dodatne privatne štednje za starost (European Commission, 2012.; OECD, 2012.; Schwarz i sur., 2014.), pojedini istraživači smatraju da je kriza upravo razotkrila krhkost uvjerenja da će sheme bazirane na štednji ispuniti jaz koji nastaje zbog obuzdavanja troškova u javnom dijelu mirovinskih sustava (Casey, 2012.: 261). I Srbija je osjetila snažan udar ekonomske krize, koja i dalje traje³. U odnosu na pretkrizno razdoblje, udio rashoda za mirovine i deficit u fondu za mirovinsko osiguranje znatno je porastao, postavljajući reforme mirovinskog sustava ponovno u centar pažnje.

Cilj rada je pokazati da su se pod pritiskom financijske i dužničke krize u Srbiji donosile nedosljedne mjere izvan proklamiranih sistemskih opredjeljenja, koje su-

štinski implicitno mijenjaju ciljeve javnog mirovinskog sustava i narušavaju njegovu unutrašnju logiku.

U radu su najprije kratko prikazane osnovne karakteristike mirovinskog sustava u Srbiji i dosadašnje reforme, a izdvojen je i jedan broj indikatora čije pogoršanje ilustrira utjecaj krize. U središnjem dijelu su navedene mjere i zakonske promjene koje su provedene kao odgovor na krizu, a otvoreno je i pitanje dosljednosti i usklađenosti ovih intervencija. U zaključnom razmatranju ističu se pojedini aspekti srpskog mirovinskog sustava koje je kriza posebno osvijetlila, s osvrtom na rizike koji nastaju uslijed odsustva strateške vizije i provođenja mjera samo na rashodnoj strani.

OSNOVNE KARAKTERISTIKE SUSTAVA, DOSADAŠNJE REFORME I UTJECAJ KRIZE

Mirovinski sustav u Srbiji sastoji se od obveznog mirovinsko-invalidskog osiguranja, koje je zasnovano na tekućem financiranju (PAYG) i od dobrovoljnog privatnog mirovinskog osiguranja, koje je uvedeno 2006. godine. Ukupan broj starosnih, invalidskih i obiteljskih umirovljenika u obveznom dijelu sustava dostigao je 2013. godine 1,7 milijuna, preko 20% ukupnog broja stanovnika. U apsolutnom iznosu, mirovine su niske. Prosječna mirovina u osiguranju zaposlenih iznosila je 2013. godine 26 tisuća dinara mjesečno (426 PPS), a u osiguranju poljoprivrednika 10 tisuća dinara (164 PPS)⁴. U osiguranju zaposlenih,

² »Osnovni uzroci razlika su: i) različita formula koja se koristi za izračun mirovina iz prvog stupa (osnovna mirovina) te ii) tretman dodatka na mirovinu od 27% na koji nemaju pravo korisnici mješovitih mirovina« (Ekonomski institut u Zagrebu, 2011.: 372).

³ Prema najnovijim podacima Republičkog zavoda za statistiku, u 2014. godini je ponovno zabilježen negativan rast BDP-a od -2% (dostupno na mrežnoj stranici RZS-a: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/64/06/KS10_2014_srb+cir.pdf).

⁴ Konverzija u umjetnu valutu standard kupovne moći (eng. *purchasing power standard* – PPS) izvršena je primjenom pariteta kupovne moći u pogledu izdataka kućanstava za finalnu potrošnju (PPPs-HFCE) koji je prema

blizu 60% umirovljenika prima mirovine ispod prosjeka (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2014.: 13). U okviru dobrovoljnog dijela sustava, u fazi povlačenja sredstava je svega 189 korisnika (Narodna banka Srbije, 2014.: 11).

U proteklih 15 godina promjene javnog mirovinskog sustava u Srbiji gotovo bi se mogle označiti kao kontinuirane. Najznačajniji zahvati reformskog tipa vezuju se za 2003. godinu kada je, između ostalog, uvedena bodovna formula i produžen staž za obračun mirovina na cijeli radni vijek, uvedena definicija opće invalidnosti kao uvjet za stjecanje prava te stvoren prostor za restrikcije u domeni povlaštenih mirovina. Tijekom posljednjeg desetljeća, u više navrata je promijenjena dobna granica za umirovljenje, kao i način usklađivanja mirovina. Srbija za razliku od drugih zemalja u tranziciji nije uvela II. stup⁵, što se, imajući u vidu nedavnu krizu i trenutnu ekonomsku poziciju zemlje, nije pokazalo kao neracionalna opcija.

Dosadašnje reforme donijele su određene pomake, što se jasno može vidjeti na osnovi pojedinih strukturnih pokazatelja (na primjer, značajno smanjenje udjela invalidskih umirovljenika ili produženje efektivne dobne granice) (Stanić, 2010.: 62-65). Međutim, u vrijeme krize dramatično se pogoršavaju performanse sustava te dolazi do značajnog porasta udjela rashoda za mirovine u BDP-u, daljnjeg pogoršanja odnosa između broja osiguranika i umirovljenika, pogoršanja standarda umirovljenika i sma-

njenja broja aktivnih korisnika u dobrovoljnim mirovinskim fondovima.

1. Udio rashoda za mirovine 2013. godine u Srbiji iznosi gotovo 13% BDP-a (slika 1.). Opterećenje mirovinskim računom poraslo je, kako zbog snažnog povećanja rashoda za mirovine u predkriznom periodu, tako i zbog smanjenja BDP-a tijekom krize.

Porast rashoda za mirovine uobičajen je u vrijeme krize. U Srbiji je, nažalost, još jedan faktor utjecao na ovakva kretanja – veliko povećanje mirovina 2008. godine, neposredno prije nego što su se osjetile posljedice krize na ovim prostorima. Iz političkih razloga mirovine su, naimе, izvanredno povećane u dva navrata za po približno 10% 2008. godine⁶. Izdaci za mirovine tijekom 2009. godine porasli su za 54 milijarde dinara, čime su značajno doprinijeli dugoročnom povećanju javnog duga (Fiskalni savet, 2014.: 1).

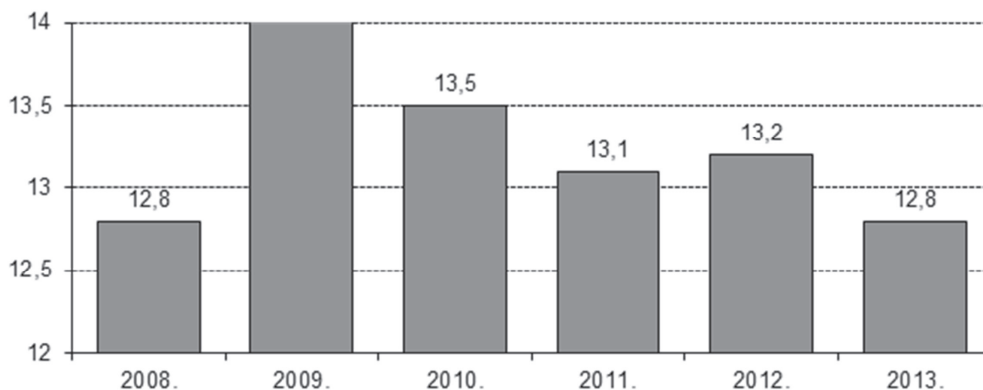
Veliko izvanredno povećanje mirovina i značajno smanjenje bruto domaćeg proizvoda od preko 3% (Republički zavod za statistiku, 2014.: 3), doveli su do porasta udjela rashoda za mirovine u 2009. godini na razinu od preko 14% BDP-a. U takvim uvjetima mirovine su prvo »zamrznute«, a od 2010. godine dolazi i do njihovog realnog smanjivanja i vraćanja na pretkriznu razinu. Povećanje udjela rashoda za mirovine u 2012. godini rezultat je ponovnog realnog smanjenja BDP-a od približno 1% (Republički zavod za statistiku, 2014.: 3).

podacima Eurostata za Srbiju 2013. godine iznosio 61 (datoteka dostupna na mrežnoj stranici Eurostata: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=en). Eurostat koristi konverzijski faktor PPPs-HFCE za usporedbu plaća (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics).

⁵ Pojam tri stupa koristi se prema terminologiji Svjetske banke, prema kojoj prvi stup predstavlja obvezni javni umirovljenički sustav, drugi stup podrazumijeva uvođenje obveznog dodatnog osiguranja u privatnim mirovinskim fondovima, a treći stup dobrovoljno privatno mirovinsko osiguranje (World Bank, 1994.: 15).

⁶ Izvanredno indeksiranje u dva navrata u siječnju i listopadu 2008. godine u cijelosti se duguje političkim razlozima. Prvo izvanredno uvećanje mirovina za 11% rezultat je kompromisa tijekom pregovora sa sindikatima kako bi se nametnulo indeksiranje mirovina samo sa troškovima života umjesto prema »švicarskoj formuli«, a drugo od 10% bilo je preduvjet za formiranje vladajuće koalicije u koju je ušla Partija ujedinjenih pensionera.

Slika 1.
 Udio rashoda za mirovine u BDP-u, Srbija 2008. – 2013.



Izvor: Financijski izvještaji RF PIO, a za BDP podaci Republičkog zavoda za statistiku (Republički zavod za statistiku, 2014.).

Napomena 1.: U rashode za neto mirovine tijekom čitavog razdoblja pridodani su i izdaci za vojne mirovine koje su priključene PIO fondu 2011. godine.

Napomena 2.: BDP po metodologiji ESA 2010 (Republički zavod za statistiku, 2014.).

Podaci nacionalne statistike razlikuju se od podataka za Srbiju u bazi Eurostata iz dva razloga. Prvo, u nacionalnoj statistici podaci za BDP preračunati su po metodologiji ESA 2010 (Republički zavod za statistiku, 2014.). Prema novoj metodologiji, BDP je viši pa je samim tim udio izdataka za mirovine smanjen. U bazi Eurostata korištene su vrijednosti BDP-a prije revizije, prema metodologiji ESA 1995, kao i za druge zemlje⁷. Drugo, izdaci za mirovine u apsolutnom iznosu za 2010. i 2011. godinu su niži u bazi Eurostata jer ne uključuju izdatke za vojne mirovine.

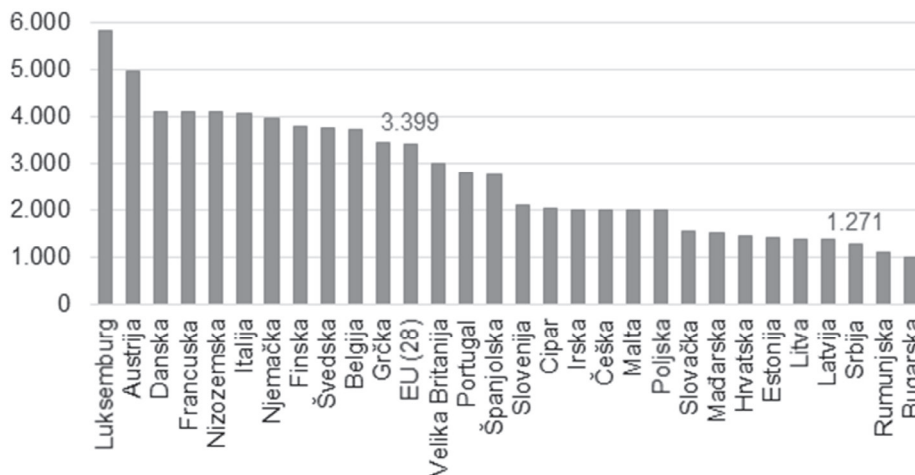
Prema podacima Eurostata, u Srbiji je udio rashoda za mirovine u BDP-u iznad prosjeka EU28, a posebno je značajno iznad prosjeka zemalja novih članica⁸. U apsolutnom iznosu, međutim, rashodi su niski. U 2012. godini rashodi u Srbiji gotovo su 3 puta niži od prosjeka EU-a. Niži rashodi zabilježeni su jedino u Bugarskoj i Rumunjskoj.

⁷ Revizija ESSPROS podataka koja će uzeti u obzir ESA 2010 metodologiju očekuje se sredinom 2015. godine (dostupno na mrežnoj stranici Eurostata: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_pension_expenditure_and_pension_beneficiaries).

⁸ Baza Eurostata, dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_pens&lang=en.

Slika 2.

Rashodi za neto mirovine, Srbija i zemlje EU-a, 2012. (u standardima kupovne moći (PPS) po stanovniku)



Izvor: Baza Eurostata (dostupno na mrežnoj stranici Eurostata: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_pens&lang=en /unit: PPS per inhabitant).

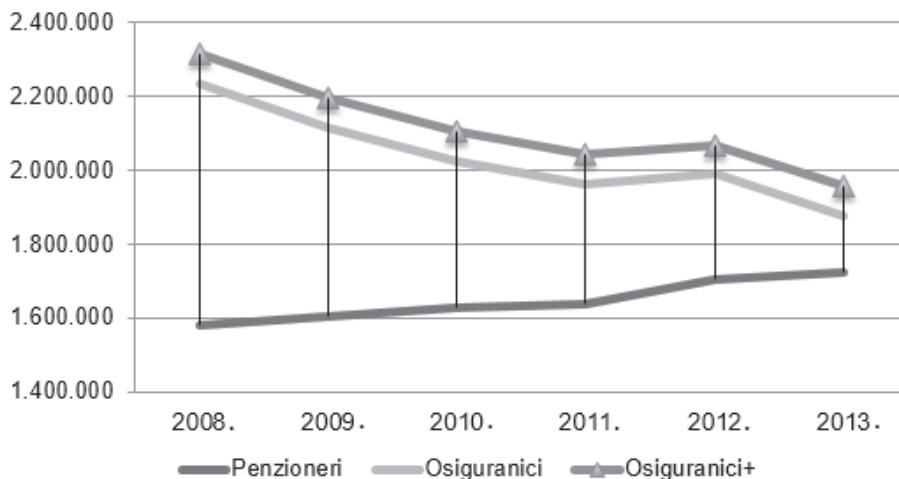
2. Nepovoljan odnos broja osiguranika i broja umirovljenika dugoročno je obilježje srpskog sustava, koje se posebno intenzivira u vrijeme krize. Stalan porast broja umirovljenika i smanjenje broja osiguranika dovodi gotovo do njihovog izjednačavanja u 2013. godini (1 : 1,1) (Slika 3.).

Pritisak na umirovljenje u vrijeme krize povećava se uslijed sve veće nesigurnosti radnog mjesta, na što jasno ukazuje porast stope nezaposlenosti starijih radnika (55-64). Prema podacima Ankete o radnoj snazi, stope nezaposlenosti starijih radnika

(55-59 i 60-64 godine) iznosile su 2008. godine 8,4% i 4,5%, a 2013. godine čak 16,3% i 13,1% za navedene dobne skupine (Republički zavod za statistiku, 2009.: 39, 2014.b: 35). Stalne najave daljnjih reformi stvaraju atmosferu »posljednje šanse« i pritisak da se iskoriste povoljniji uvjeti umirovljenja po aktualnim, a ne po novim zakonskim rješenjima. Naposljetku, ekonomskim i političkim faktorima pridružuju se i demografski, s obzirom na ulazak u starosnu granicu brojne *baby boom* generacije žena⁹.

⁹ Prema podacima popisa stanovništva iz 2011. godine, najbrojnija petogodišnja dobna grupa žena u Srbiji je upravo 55-59 godina, koja je po osnovi radnog staža mogla ispuniti uvjete za mirovinu (Republički zavod za statistiku, 2014.a: 26).

Slika 3.
Kretanje broja umirovljenika i osiguranika, Srbija, 2008. – 2013.



Izvor: Podaci PIO fonda i baza podataka Republičkog zavoda za statistiku Srbije (datoteka s podacima, dostupno na mrežnoj stranici: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>).

Napomena: osiguranici+ uključuju u broj zaposlenih i procjene o broju zaposlenih u vojsci i policiji.

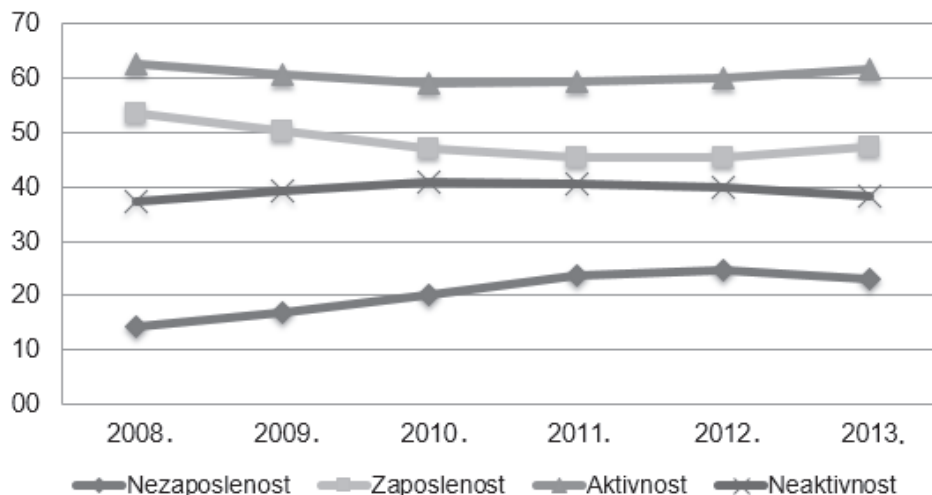
Prema podacima Ankete o radnoj snazi, u vrijeme krize dolazi do velikog smanjenja zaposlenosti, porasta nezaposlenosti i neaktivnosti u Srbiji (Slika 4.). Za stanje u PIO fondu značajni su i podaci o formalnoj zaposlenosti na osnovi polugodišnjih istraživanja o zaposlenima koje provodi Republički zavod za statistiku. Prema ovim

podacima¹⁰, i formalna zaposlenost značajno se smanjila. U odnosu na 2008. godinu kada je iznosila blizu 2 milijuna, formalna zaposlenost se 2013. smanjila za 14% (za 284 tisuće osoba), što je utjecalo na smanjenje prihoda od doprinosa i na povećanje budžetskih izdvajanja za mirovine.

¹⁰ Republički zavod za statistiku Srbije (datoteka s podacima, dostupno na mrežnoj stranici: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>).

Slika 4.

Kretanje stope zaposlenosti, nezaposlenosti i aktivnosti, Srbija, 2008. – 2013.



Izvor: Republički zavod za statistiku (datoteka sa podacima, dostupno na mrežnoj stranici: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>).

Napomena: stope su računane u odnosu na stanovništvo 15-64.

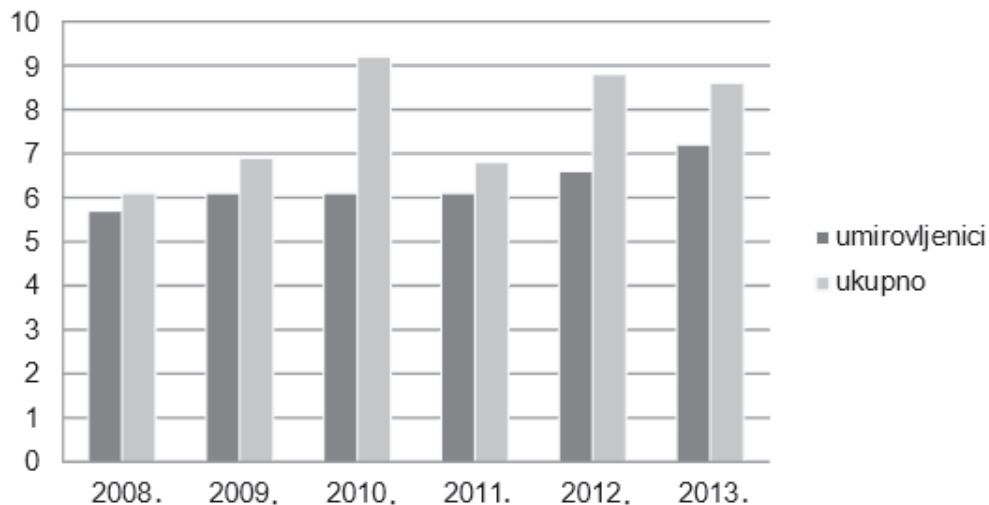
3. Standard umirovljenika se tijekom krize pogoršao, ali se adekvatnost mirovina procijenjena na osnovi pokazatelja siromaštva i dalje može smatrati zadovoljavajućom.

Pored financijske održivosti, adekvatnost mirovina je osnovni cilj koji se ističe u mirovinskoj agendi Europske unije (European Commission, 2012.: 4). Posljednjih godina fiskalna prilagođavanja širom Europe dobila su primat u odnosu na izazov osiguravanja adekvatnih mirovina (Horstmann, 2012.: 9). U sustavima koji počivaju na socijalnom osiguranju bismarckovskog tipa adekvatnost podrazumijeva da mirovine budu dovoljno visoke da preveniraju siromaštvo, ali i da osiguraju održanje standarda nakon umirovljenja. Javni mirovinski

sustav u Srbiji uspio je spriječiti značajnije povećanje siromaštva među starima, ali se adekvatnost mirovina u kontekstu održanja standarda nakon umirovljenja sve više dovodi u pitanje.

Prema pokazatelju apsolutnog siromaštva temeljem potrošnje, stopa siromaštva umirovljenika je od 2008. do 2013. godine porasla s 5,7% na 7,2%. Tijekom cjelokupnog promatranog razdoblja standard umirovljeničke populacije je ipak bio iznad prosjeka, a posebno je bio zaštićen u prvim godinama krize. Posljednjih godina, nakon zamrzavanja mirovina, siromaštvo značajnije raste i među umirovljenicima, a razlika u odnosu na prosjek se smanjuje (Mijatović, 2014.: 34).

Slika 5.
Stope apsolutnog siromaštva, Srbija, 2008. – 2013.



Izvor: Podaci Republičkog zavoda za statistiku do 2011. godine (Republički zavod za statistiku, 2011.), za preostale godine (Mijatović, 2014.).

I pokazatelji temeljem dohotka potvrđuju da je standard umirovljenika tijekom krize zaštićen. Rizik siromaštva umirovljenika 2012. godine značajno je ispod prosjeka (14,5% prema 23,4%) i viši je jedino od rizika zaposlenih kod poslodavca (6,4%). Relativan položaj umirovljenika je povoljan djelomično iz metodoloških razloga, a prije svega, zbog izuzimanja dohotka od vlastite proizvodnje, koji nerealno povećava i opću stopu rizika i specifične stope ugroženosti pojedinih kategorija, kao što su, na primjer, samozaposleni (većinom poljoprivrednici) (Matković, Mijatović i Krstić, 2015.: 46).

Nerealnost pokazatelja rizika siromaštva potvrđuju podaci o izrazitoj materijalnoj deprivaciji (MD). Stopa izrazite MD umirovljenika 2012. godine dosegla je

25,1%, a sudeći prema ovom pokazatelju, razina ugroženosti umirovljeničke populacije tek je neznatno ispod prosjeka (26,7% za populaciju 18+) (Matković, Mijatović i Krstić, 2015.: 139).

Standard umirovljenika se u odnosu na standard zaposlenih tijekom krize smanjio. Omjer prosječna mirovina/prosječna plaća smanjio se sa 60% početkom 2008. na 54,5% u 2013. godini. Izražena kroz neto stopu zamjene¹¹, adekvatnost mirovina se u istom razdoblju smanjila sa 69% na 63,3%. Neto stopa zamjene počinje zaostajati u odnosu na prosjek EU-a i države nove članice, a može se očekivati i intenziviranje ovog procesa (Vlada Republike Srbije, 2014.: 204). Drugi cilj javnog mirovinskog sustava, održanje standarda nakon umirovljenja, na granici je prihvatljivog.

¹¹ Udio mirovine u zaradi zaposlenika koji je radio puni staž (40 godina) i zarađivao na razini prosjeka – »tipičan« radnik.

U kontekstu adekvatnosti mirovina posebno treba naglasiti da u manje razvijenim zemljama privatni izdaci za zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu skrb mogu predstavljati ozbiljno opterećenje za budžet umirovljenika. Starima se u prosjeku u razvijenim zemljama dohodak »uvećava« za oko 40% zahvaljujući uslugama koje dobivaju besplatno u javnom sektoru, a u skandinavskim zemljama i za preko 60% (OECD, 2013.: 101). Otuda adekvatnost mjerena samo na osnovi dohotka nije u potpunosti »adekvatna« mjera.

4. Dobrovoljno privatno mirovinsko osiguranje u Srbiji regulirano je tek 2005. godine, a tzv. treći stup je mali. Treći stup je i u Srbiji dio sustava s kapitalnim pokrivenjem, po načelu određenih doprinosa, u kojem mirovine ovise o visini uplaćenih doprinosa, prinosu na ulaganja, ali i o visini naknada koje fondovi naplaćuju. Na kraju 2013. godine na srpskom tržištu bila su prisutna četiri društva za upravljanje koja su upravljala imovinom šest mirovinskih fondova (Narodna banka Srbije, 2014.: 2). Od 2008. do 2013. godine neto imovina privatnih mirovinskih fondova porasla je od 4,6 na 19,7 milijardi dinara, odnosno s 0,2% na 0,5% BDP-a (Narodna banka Srbije, 2014.: 3). Najveći dio imovine, preko 84%, nalazi se u državnim vrijednosnim papirima. U promatranom razdoblju broj korisnika porastao je sa 156 na 183 tisuće, ali se broj i udio aktivnih korisnika smanjio (sa 41 na 30%) (Narodna banka Srbije, 2014.: 11). Prepreke za razvoj III. stupa su brojne: niske zarade, nedovoljni porezni poticaji, visoke maksimalne osnovice za obvezno mirovinsko osiguranje, ali i nepovjerenje i neinformiranost potencijalnih korisnika.

Politički odgovor na krizu

Kao odgovor na krizu, mirovine su u Srbiji prvo zamrznute, a zatim i realno sma-

njene od 2010. godine, uz *ad hoc* odluke o indeksiranju, koje su često prvo definirane u okviru propisa kojima se uređuje budžetski sustav. Najnovije zakonske izmjene i eksplicitno definiraju da se mirovine mogu povećavati »samo u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem i zakonom kojim se uređuje budžet« (Zakon o izmeni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, SG 142/2014., čl. 2.).

Istovremeno, pojedine mjere bile su usmjerene na zaštitu standarda umirovljenika s niskim primanjima – trinaesta mirovina tijekom 2013. i 2014. godine i izvanredno usklađivanje najnižih mirovina ukoliko se smanje ispod određenog postotka prosječne zarade (Vlada Republike Srbije, 2014.: 213; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, SG 101/2010., čl. 28.).

Fiskalnim pravilima, odnosno propisima o budžetskom sustavu zacrtano je ciljno učešće rashoda za mirovine, najprije na razini od 10%, a zatim na razini od 11% BDP-a, uz eksplicitne restrikcije u pogledu usklađivanja naknada (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sustavu, SG 142/2014., čl. 5.).

Sredinom 2014. godine nastavljeno je postupno povećanje dobne granice za žene i uvedeni su »penali« (kazne) za prijevremeno umirovljenje (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, SG 75/2014., čl. 4.), što je obrazloženo aktuarskim razlozima (Government of the Republic of Serbia, 2013.: 62).

U dva navrata, sredinom 2013. i 2014. godine povećana je i stopa doprinosa za mirovinsko-invalidsko osiguranje, koja sada iznosi 26% (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, SG 47/2013., čl. 7, 57/2014., čl. 1). Ovom rješenju su vlade u Srbiji više puta pribjegavale kako bi sma-

njile budžetske izdatke za mirovine, pa je od 2001. godine, nakon velikog inicijalnog smanjenja (s 32 na 19,6%) (Bajec i Stanić, 2005.: 53), stopa doprinosa povećavana u više navrata, kumulativno do danas za 6,4 postotnih bodova. U tijeku krize povećana su izdvajanja iz budžeta, koja su na osnovi financijskog izvještaja PIO fonda 2013. godine dosegla 45% ukupnih rashoda (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2014.: 36).

Naposljetku, usvojen je Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija (SG 116/2014.) na osnovi kojeg se mirovine iznad prosjeka, veće od 25 000 dinara, od studenoga 2014. godine umanjuju po stopi od 22%, odnosno 25%¹². Naziv zakona upućuje na privremenost ovog rješenja, ali ono nije kondicionalno niti vremenski ograničeno, iako je prijedlog zakona u prvom članku predviđao povratak na regularni način isplate od siječnja 2018. godine. U konačnoj verziji ova vremenska odrednica je izbrisana. U obrazloženju prijedloga zakona inzistira se na financijskim razlozima, održivosti sustava i socijalnoj pravdi¹³.

Dugoročna promjena mirovinskog sustava?

Mjere koje su poduzete podrazumijevaju značajne promjene mirovinskog sustava u Srbiji. Nejasno je, međutim, da li su ove promjene strateške prirode ili prije svega predstavljaju *ad hoc* odgovor na kri-

zu. Posebno je važno istaknuti da su mjere nedosljedne, obrazložene nekonzistentnim razlozima i da su prije svega, skoncentrirane na rashodnoj strani, bez odgovarajućih intervencija u samom mirovinskom sustavu. U tom smislu treba posebno ukazati na nekoliko stavki.

Prvo, selektivno smanjenje mirovina implicira da se na »neodređeno vrijeme« napušta načelo uspostavljanja čvršće povezanosti između uplaćenih doprinosa i visine naknada koje je eksplicitno formulirano kao cilj reforme mirovinskog sustava u Srbiji (Matković, 2004.: 340)¹⁴. Aktuarska pravednost I. stupa koja je isticana i kao glavni motiv za uvođenje »negativnih« mirovinskih penala (Government of the Republic of Serbia, 2013.: 62), samo 6 mjeseci kasnije je zaboravljena te su mirovine umanjene upravo onima koji su duže i više uplaćivali u mirovinski fond¹⁵. Aktuarska pravednost svakako nije bila inspiracija ni za pripisivanje posebnog staža ženama koje su rodile jedno ili dvoje djece (doduše s primjenom tek od 2032. godine) (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, SG 75/2014., čl. 9. i 22.).

Selektivnim smanjenjem mirovina u Srbiji je očito ozbiljno narušen »aktuarski princip«, kao i »mirovinsko obećanje« umirovljenicima s natprosječnim mirovinama. Zakonske formule za obračun mirovina trebale su biti jamstvo da će sustav omogućiti ujednačavanje potrošnje tijekom

¹² Mirovine između 25 000 i 40 000 dinara »će se isplaćivati u iznosu koji se dobiva tako što se od ukupne visine mirovine odbija iznos koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 s razlikom između ukupne visine mirovine i 25 000 dinara« (čl. 2). Za mirovine iznad 40 000 dinara koeficijent umanjena je 0,25 (čl. 3).

¹³ Prijedlog Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija dostupan je na mrežnoj stranici Narodne skupštine Republike Srbije: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3798-14.pdf.

¹⁴ Opredjeljenja i ciljevi reforme iz 2003. godine u ovom smislu ponovno su navedeni i u obrazloženju prijedloga Zakona o izmenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 2014. godine (posjećeno 12. siječnja 2015. na mrežnoj stranici Narodne skupštine RS: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2345-14Lat.pdf).

¹⁵ Najveći broj korisnika minimalne mirovine su žene s kratkim radnim stažem, od 15 do 25 godina (Vlada Republike Srbije, 2014.: 205).

životnog ciklusa i da će se natprosječno umanjen tekući dohodak transformirati u buduće natprosječne mirovinske prihode. Zakon o privremenom uređivanju načina isplate mirovina suspendirao je mirovinsku formulu narušavajući dalje povjerenje građana u sustav i smanjujući motivaciju za uplatu doprinosa onih koji ostvaruju veći dohodak.

Dodatno, princip aktuarske pravednosti ni u području negativnih penala nije dosljedno primijenjen. Negativni penali se, naime, ne odnose na korisnike povlaštenih mirovina, među kojima je značajnim dijelom prisutan problem preranog umirovljenja i visokih naknada (pripadnici ministarstva unutrašnjih poslova, na primjer). Usprkos visokim stopama doprinosa koje su predviđene za ove posebne kategorije, njihove mirovine su značajno više nego što bi bilo opravdano s aktuarske točke gledišta (Centar za liberalno-demokratske studije, 2011.: 77-80).

Povodom uvođenja negativnih penala u slučaju prijevremenog umirovljenja, kao dodatno se postavlja pitanje njihove djelotvornosti kada se privlačnost mirovine ne nalazi toliko u njenoj visini, već u osiguranju sigurnog prihoda u uvjetima rasprostranjene nezaposlenosti i nesigurnosti radnog mjesta. Postoji opasnost, stoga, da negativni penali ne potiču kasnije umirovljenje, već da rezultiraju niskim mirovinama i pogoršanjem siromaštva umirovljenika na duži rok. Izbor najranijeg mogućeg trenutka za umirovljenje usprkos negativnim penalima nije samo srpska specifičnost, a kao djelotvornija mjera predlaže se podizanje minimalne dobne granice za umirovljenje (Barr i Diamond, 2009.: 10).

Drugo, selektivno smanjenje mirovina, kao i kontinuirano smanjenje stope zamjene, indiciraju napuštanje cilja održanja standarda nakon umirovljenja (ujednačavanja potrošnje tijekom život-

nog ciklusa) kroz javni mirovinski sustav i isticanje smanjenja siromaštva u starosti kao primarnog/jedinog cilja. Iako i valorizacija zarada i usklađivanje mirovina samo s inflacijom, a kasnije i njihovo zamrzavanje znače postupno pomjeranje u tom pravcu, smanjenje viših mirovina vodi ubrzano k malom I. stupu koji u okviru javnog sustava osigurava samo preživljavanje za sve umirovljenike. Ovakva promjena sustava ima ozbiljne posljedice i mora biti eksplicitna.

Bez preudiciranja da li je definiranje smanjenja siromaštva kao primarnog/jedinog cilja javnog mirovinskog sustava poželjno, eksplicitno formuliranje promjene dosadašnje politike značajno je iz najmanje dva razloga. Prvo, da bi mlađe generacije mogle informirano donositi odluke o nužnosti dodatne štednje za starost, što ujedno podrazumijeva da se i mirovinski sustav mora pripremiti za širenje dobrovoljnog privatnog mirovinskog osiguranja. Drugo, u ovom svjetlu je neophodno preispitati i dizajn javnog mirovinskog sustava i pojedina zakonska rešenja, a pogotovo ona o maksimalnoj osnovici za plaćanje doprinosa koja je u Srbiji vrlo visoka (5 prosječnih plaća) (Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, SG 84/2004., 61/2005., 62/2006., 5/2009., 52/2011., 101/2011., 47/2013., 108/2013., 57/2014., 68/2014., čl. 42) i koja je definirana kako bi mirovina u starosti osigurala i održanje standarda, nakon umirovljenja, a ne samo smanjenje siromaštva.

Dodatno, trebalo bi respektirati i činjenicu da za starije generacije koje su još uvijek u radnoj dobi, opcija prilagođavanja na ovako veliku promjenu paradigme nije moguća. Napuštanje cilja održanja standarda u okviru javnog mirovinskog sustava za njih bi predstavljala iznevjerena očekivanja, bazirana na implicitnom ugovoru s državom. Pri tom treba voditi računa da su

to generacije koje nemaju ni vremena da se preorijentiraju, niti mogućnosti, s obzirom na nizak financijski kapacitet za dodatnu štednju, posebice imajući u vidu visoke doprinose koje već uplaćuju u obvezni dio sustava.

Smanjenje najviših mirovina, ali i prosječnih u realnom iznosu, vodi smanjenju agregatne stope zamjene te dalje urušava adekvatnost koja neće moći biti osigurana ni prema kriteriju smanjenja siromaštva, ako se ono definira u relativnom, a ne u apsolutnom smislu. Na temelju podataka za 2010. godinu regresijska analiza pokazuje da smanjenje agregatne stope zamjene¹⁶ za 10 postotnih bodova povećava rizik siromaštva starih¹⁷ za 0,9 postotnih bodova (IMF, 2011.: 22). Promatrano na duži rok, učinak bi u pojedinim zemljama mogao biti značajan. Smanjenje stopa zamjene projektirano na bazi zakonodavnih reformi pokazuje da bi se u odnosu na 2010. godinu rizik siromaštva starih 2050. godine povećao za više od 4 postotna boda u Estoniji, Bugarskoj, Latviji i Poljskoj (IMF, 2011.: 46-47).

Najzad, osiguranje adekvatnih mirovina postaje sve teže ostvarivo i u kontekstu promjene vrste i strukture zaposlenja. Tržište rada u Srbiji je posljednjih 25 godina turbulentno, posao se teže nalazi, prvo zaposlenje dobiva se u sve starijim godinama, a prekidi u karijeri su česti¹⁸ pa se postavlja pitanje da li će ovako definiran sustav biti u stanju pružiti odgovarajuću zaštitu u starosti za mlađe generacije.

Treće, u kontekstu fiskalnog pravila kojim je udio javnih rashoda za mirovine limitiran prvo na 10%, a zatim na 11% BDP-a, (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, SG 142/2014., čl.5) postavlja se nekoliko pitanja. Prvo, na osnovi čega je definiran prag od 10%, odnosno 11% BDP-a¹⁹ kao poželjna vrijednost? I drugo, znači li ovakva formulacija da je jedna od tekovina krize sagledavanje mirovina isključivo kao rashodne stavke?

Pretpostavka je da je ciljna vrijednost uspostavljena na osnovi usporedbe s drugim zemljama. Iako su ove usporedbe informativne, potrebno je voditi računa o velikom broju specifičnosti koje značajno utječu na udio rashoda za mirovine u različitim uvjetima. Zemlje se razlikuju u pogledu demografskih karakteristika, dizajna ukupnog i posebno javnog mirovinskog sustava, kao i u pogledu veličine i strukture cjelokupnog socijalnog sektora.

Rashodi za javni mirovinski sustav su manji u zemljama u kojima je razvijeno tržište privatnih mirovina (liberalnog ili anglosaksonskog tipa), u zemljama s još uvijek relativno mladom starosnom strukturom (kao što je, na primjer, Irska), kao i u onima u kojima sustavi tekućeg financiranja još uvijek nisu dosegli zrelu fazu. U pravilu, rashodi su veći u zemljama s bismarckovskom tradicijom, u koje spada i Srbija (Stanić, 2010.: 89). Činjenica je, također, da su pojedine zemlje nove člani-

¹⁶ Agregatna stopa zamjene definirana je kao omjer medijana mirovinskih prihoda dobne grupe 65-74 i medijana bruto prihoda od rada populacije stare 50-59, isključujući socijalne transfere (IMF, 2011.: 46).

¹⁷ U izvješću je korištena definicija Eurostata – stopa rizika od siromaštva starih je postotak osoba starijih od 65 godina koje imaju raspoloživi ekvivalentni dohodak ispod 60% medijana nacionalnog ekvivalentnog dohotka (nakon socijalnih transfera) (IMF, 2011.: 23).

¹⁸ O stanju na tržištu rada u Srbiji, posebno u pogledu visoke nezaposlenosti mladih, dugotrajne nezaposlenosti, porasta nezaposlenosti starijih, što podrazumijeva i prekide u karijeri vidjeti (Vlada Republike Srbije, 2014.: 132-133).

¹⁹ Pretpostavlja se da je nova ciljna vrijednost od 11% BDP-a uvažila realnost uključivanja rashoda za vojne mirovine u ukupni mirovinski račun.

ce EU-a dio tranzicijskog troška zbog uvođenja drugog stupa pokrivalo usporenim rastom mirovina sadašnjih umirovljenika, što djelomično objašnjava njihov relativno nizak udio javnih rashoda za mirovine (World Bank, 2005.: 5).

Vrlo su velike razlike između zemalja i u pogledu dizajna socijalnog sektora u cjelini. Postojanje, na primjer, instituta tzv. osobne invalidnine kao prava za osobe s invaliditetom svakako umanjuje potrebu da se socijalni položaj ove populacije rješava kroz mirovinski sustav, bilo da su u pitanju obiteljske ili invalidske mirovine. U Srbiji nema istraživanja koja bi pokazala u kojoj mjeri je visok udio obiteljskih umirovljenika rezultat činjenice da nisu uspostavljena druga socijalna davanja. Ima indicija da mladi s invaliditetom ni ne pokušavaju zaposliti se, da ne bi izgubili pravo nasljeđa mirovine kada se za to ispune uvjeti. Svakako, može se pretpostaviti da bi opsežniji i sveobuhvatniji sustav socijalne zaštite financirane iz budžeta donekle umanjio opterećenje mirovinskim rashodima.

Dodatno, usporedba rashoda za mirovine ne uzima u obzir gubitke u budžetskim prihodima (tzv. porezne rashode) koji nastaju zbog poreznih olakšica koje se dodjeljuju radi poticanja štednje u privatnim mirovinskim fondovima. Ovo svakako umanjuje adekvatnost usporedbi čiji je cilj sagledavanje ukupnog opterećenja budžeta izdacima za mirovine²⁰. Procjene o razmjerima različitih vrsta poreznih oslobođenja i olakšica ovog tipa dostupne su samo za pojedine zemlje i u prosjeku iznose oko 1% BDP-a (Adema i Ladaique, 2009.: 41).

²⁰ Riječ je o poreznim olakšicama koje se dodjeljuju sa socijalnom namjenom (eng. *tax breaks for social purposes*), a koje se mogu odnositi na neprofitne organizacije kao pružatelje socijalnih usluga, porezne poticaje prilikom uplate doprinosa za privatno zdravstveno osiguranje ili povlašten tretman privatnih mirovina (Adema i Ladaique, 2009.: 39).

²¹ Posljednje tri godine pred kriznu 2008. godinu prosječna stopa realnog rasta BDP-a iznosila je 5,4% (Republički zavod za statistiku, 2014.). Da se taj tempo zadržao, uz zabilježenu razinu inflacije (Republički zavod za statistiku, 2014.c.: 187), BDP bi prešao 5 200 milijardi dinara 2013. godine, a udio izdataka za mirovine iznosio bi svega 9,5%.

Naposljetku, da su realne stope rasta u Srbiji zadržale pretkrizni tempo, zamrzavanje i realno smanjenje mirovina bi po jednostavnim računicama dovelo 2013. godine do realizacije ciljanog udjela rashoda od približno 10% BDP-a²¹. Funkcija zaštite od siromaštva u apsolutnom smislu bila bi jednako ispunjena jer bi udio umirovljenika koji ne mogu zadovoljiti osnovne potrebe ostao približno isti i u ovom scenariju, kao što se dogodilo i u realnosti. Funkcija održanja standarda nakon umirovljenja bila bi pogoršana jer bi zarade svakako rastle brže od mirovina. U ovim uvjetima poraslo bi i siromaštvo umirovljenika u relativnom smislu. Adekvatnost mirovina očigledno bi bila narušena. Iako je ova varijanta nerealna iz političkih razloga, ona uočljivo pokazuje značaj ravnoteže između različitih ciljeva koje mirovinski sustav treba ispuniti i jasno otkriva zamke definiranja samo jednog ciljnog indikatora.

Četvrto, imajući u vidu visinu doplata iz budžeta, i u srpskim prilikama postavlja se pitanje da li je financiranje mirovina iz doprinosa samo mit (Rüb i Lamping, 2010.: 171), a s obzirom na prilagodavanja na strani mirovina i u kojoj mjeri je javni dio sustava i dalje utemeljen na načelu određenih davanja?

Prvo, treba podsjetiti da sustav određenih (definiranih) davanja podrazumijeva da je mirovina određena ovisno o dužini mirovinskog staža i visini zarade tijekom radnog vijeka. Također, ovaj sustav u svom čistom obliku podrazumijeva da se visina doprinosa prilagođava kako bi se ispunile obaveze prema umirovljenicima – dakle, rizik snosi

država, odnosno sponzor mirovinskog plana (Barr, 2012.: 156). U praksi nema čistog sustava pa zemlje često podešavaju i doprinose i davanja (Barr i Diamond, 2010.: 5).

U srpskom PAYG sustavu određenih davanja očito se isplata mirovina osigurava i prilagođavanjem na strani visine mirovina²², ali i putem podizanja stope doprinosa i odgovarajućim doplatama iz budžeta. U vrijeme krize država se kao jamac isplate mirovina, odnosno kao strana koja snosi rizik u ovom tipu mirovinskog sustava, mogla odlučiti i na još veće povećanje stope doprinosa, ali je s razlogom, da bi osigurala konkurentnost radne snage, odlučila teret financiranja mirovina dijelom prebaci i na budžet. Mogućnost da se rizik prebaci na sadašnje generacije, pa i na buduće, ako se budžetski deficit financira kroz zaduženje, smatra se uostalom važnom pozitivnom odlikom PAYG sustava određenih davanja (Barr i Diamond, 2010.: 4).

U vrijeme krize se u većem broju zemalja značajno u tom smislu intenzivirala državna intervencija. U Hrvatskoj i Poljskoj je udio budžetskih transfera porastao na preko 40% ukupnih mirovinskih rashoda, a u Bugarskoj na 55% (Ekonomski institut, 2011.: 362; Horstmann, 2012.: 9; Neykov i Salchev, 2012.: 5). I dok se porast budžetskih doplata u vrijeme krize ne može negativno ocijeniti, postavlja se pitanje do koje mjere činjenica da se mirovine tek djelomično financiraju iz doprinosa tijekom dužeg vremenskog razdoblja, mijenja karakter samog sustava, odnosno nameće potrebu njegovog redizajniranja.

Razina doprinosa za mirovinsko-invalidsko osiguranje u Srbiji je dosegla maksimum koji je prihvatljiv s aspekta troškova radne snage, a udio budžeta za pokriće svih rashoda mirovinskog fonda, koji uključuju i zdravstveno osiguranje umirovljenika, iznosi 45%²³. Ovaj udio je vrlo visok, čak i kada se ima u vidu da se dio transfera odnosi i na različite obaveze države, a ne samo na pokriće deficita²⁴. Istovremeno, ne treba zaboraviti da će se na srednji/dugi rok opterećenje budžeta u funkciji mirovina povećati i zbog poticanja ulaganja u privatne mirovinske fondove (u vidu gubitka poreznih prihoda).

Kakve su posljedice visokog i sve većeg financiranja mirovina iz državnog budžeta na promjenu karaktera mirovinskog sustava i paradigmu mirovinske politike? Prije svega, ovako visoke doplate iz budžeta čine mirovinski sustav ranjivim na političke intervencije (Ekonomski institut u Zagrebu, 2011.: 393). Drugo, ako polovina sredstava za mirovine dolazi iz općih poreza, postavlja se pitanje je li pravedno da korisnici budu samo oni koji su bili osigurani ili je to dodatno snažan argument da se mirovine osiguraju za sve stare osobe, neovisno o njihovoj radnoj povijesti. Procjenjuje se da u Srbiji oko 15% starih nije obuhvaćeno mirovinama, a da je zbog dizajna novčane socijalne pomoći obuhvat starih ovim budžetskim davanjima vrlo mali (Vlada Republike Srbije, 2014.: 203). Prema podacima za 2012. godinu, socijalnu pomoć je primalo svega približno 11 tisuća osoba starijih od 65 godina (Matković i Stanić, 2013.: 150).

²² Tijekom 1990-ih je, na primjer, prilagođavanje bilo posebno kreativno – isplaćivanje manje od 12 mirovina godišnje, uz stvaranje dugova prema umirovljenicima, isplaćivanje mirovina u vidu bonova za struju, obezvrjeđivanje isplata s pomakom putem inflacije (naročito hiperinflacije 1993. godine).

²³ Iz sredstava PIO fonda pored mirovina financiraju se i druge naknade – naknada za pomoć i njegu druge osobe i naknada za tjelesno oštećenje, zdravstveno osiguranje korisnika, kao i administrativni troškovi. Više o ovoj temi vidjeti Bajec i Stanić, 2005.

²⁴ Financiranje vezano za povlaštene i minimalne mirovine.

Istraživanje Svjetske banke u ovom kontekstu ukazuje da veliko opterećenje budžeta mirovinskim računom pruža dodatnu osnovu za promjenu porezne politike u pravcu smanjenja poreznog opterećenja rada i povećanja udjela poreza na potrošnju koji pravednije raspoređuje teret na sve dobre kohorte (Schwarz i sur., 2014.: 261).

Peto, s obzirom na zakonska obrazloženja tijekom krize, potrebno je sagledati i održivost mirovinskog sustava u Srbiji. Održivost se najčešće interpretira u kontekstu dugoročnih projekcija udjela rashoda za mirovine u BDP-u, po pravilima koja su ugrađena u sustav.

Na osnovi projekcija Svjetske banke za Srbiju, koje su respektirale zakonska rješenja prije promjena iz 2014. godine, udio rashoda za mirovine u BDP-u bi se 2050. godine smanjio na svega 5%, što se s razlogom nepovoljno ocjenjuje u kontekstu socijalne, a ne financijske neodrživosti (Schwarz i sur., 2014.: 90). Ovaj indikator striktno promatrano nije primjeren za srpske prilike, imajući u vidu da valorizacija prethodnih zarada i indeksacija mirovina samo s troškovima života, neminovno na dugi rok dovodi do velikog usporavanja rasta rashoda, kao i da nije realno očekivati da ova pravila ostanu nepromijenjena. Očito je da bi u suprotnom implikacije bile velike, ne samo na relativno siromaštvo umirovljenika, već i na gotovo potpuno eliminiranje komponente održivosti standarda nakon umirovljenja (Schwarz i sur., 2014.: 39). U tom kontekstu veći bi problem predstavljalo osiguravanje adekvatnih mirovina nego financijska održivost sustava.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Suočavanje s krizom u Srbiji je potvrdilo da javni mirovinski sustav može efikasno osigurati zaštitu umirovljenika od siromaštva i u zemljama koje nisu visoko razvijene.

Na primjeru Srbije jasno se uočava i da se politička hrabrost za nepopularne odluke ponekad javlja tek u najtežim ekonomskim okolnostima. Dodatno, veliko povećanje mirovina neposredno prije krize 2008. godine iz političkih razloga, njihovo zamrzavanje, a kasnije i selektivno smanjenje 2014., ilustrira do koje mjere opterećenje mirovinskim računom ovisi o političkim odlukama – kako je lako preopteretiti budžet, ali i »dozirati« udio rashoda za mirovine.

S druge strane, kriza pokazuje da se, bez obzira na dugotrajne reformske napore u okviru samog mirovinskog sustava, povoljni ishodi ne mogu osigurati ukoliko se ne poboljšaju ekonomske performanse, uz povećanje zaposlenosti, smanjenje sive ekonomije i porezne evazije. Istraživanja Svjetske banke navode da su zemlje poput Srbije gotovo iscrple mogućnosti u pogledu smanjenja velikodušnosti naknada te da je ekonomski rast nužan dio rješenja (Schwarz i sur., 2014.: 263).

Kriza je i u Srbiji iskorištena kao argument za dalje podizanje regularne dobne granice za umirovljenje, ali su i u ovoj sferi iscrpljene mogućnosti za daljnje promjene u bližoj budućnosti. U Srbiji je, prije svega, očekivano trajanje života osoba starih 65 godina niže nego u zemljama EU-a²⁵, a nezaposlenost je toliko visoka da se kao i u nekim razvijenim zemljama postavlja pitanje može li tržište rada odgovoriti na izazov

²⁵ U Srbija je očekivano trajanje života (65) u 2013. godini iznosilo 15,7, što je niže nego u bilo kojoj zemlji članici EU-a (baza Eurostata, dostupno na mrežnoj stranici: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_mlexpec&lang=en).

daljnjeg brzog povećanja dobne granice (primjerice u Italiji) (Horstmann, 2012.: 8).

U Srbiji je tijekom krize postalo još jasnije da je odluka iz 2001. godine da se ne uvede II. stup bila racionalna (Matković i sur., 2009.). Zbog visokog tranzicijskog troška pritisak na smanjenje mirovina bio bi još veći, a zaštita umirovljenika od siromaštva bila bi teže ostvariva. Izrazita dominacija državnih obveznica u strukturi portfelja privatnih mirovinskih fondova, koje između ostalog služe i za pokriće deficita u javnom fondu, pokazuje da bi II. stup podrazumijevao samo uvođenje skupog posrednika u osiguravanju sredstava za isplatu mirovina. Gotovo je sigurno da bi se javile i administrativne i institucionalne neefikasnosti kao i u većini zemalja koje su se odlučile za ovaj tip reformi (OECD, 2013.: 11).

U svjetlu krize se, međutim, jasno pokazuje i da su strateška opredjeljenja Srbije nejasna. Donesene mjere dovode u pitanje najmanje dva dosadašnja strateška opredjeljenja. Prvo, da se u okviru javnog osiguranja ostvaruju oba cilja mirovinskog sustava: i smanjenje siromaštva i ujednačavanje potrošnje tijekom života. Drugo, doveden je u pitanje i dugogodišnji reformski cilj – uspostavljanje čvršće povezanosti između visine uplaćenih doprinosa i visine mirovina.

Odsustvo jasne strateške vizije rezultira *patchwork* reformama – stalnim promjenama s različitim argumentima koji su ponekad i međusobno suprotni. Mjere su nedosljedne ili su pak obrazložene nekonzistentnim razlozima (aktuarska pravednost ili redistribucija/solidarnost).

U Srbiji, kriza izoštreno pokazuje i opasnost od intervencije samo na rashodnoj strani – bez promjena u dizajnu samog sustava, što narušava unutrašnju logiku sustava. U srpskim uvjetima pogotovo nije prihvatljivo fokusiranje samo na rashodnu

stranu jer donesene mjere nisu neutralne, različito pogađaju različite grupe umirovljenika te zahtijevaju promjene i pravila na temelju kojih se određuju mirovine. Smanjenje natprosječnih mirovina bez revidiranja maksimalne osnovice za uplatu doprinosa ne samo da narušava logiku sustava, već potiče izbjegavanje plaćanja doprinosa preko iznosa zakonskog minimuma.

Bez obzira na eventualni optimizam u pogledu izlaska iz krize i u narednom razdoblju će se fiskalna konsolidacija zbog prezaduženosti morati dobrim dijelom fokusirati na rashodnu stranu. Bilo bi neprihvatljivo da se kao tekovina krize mirovine isključivo promatraju kao rashodna stavka i reguliraju prvenstveno u okviru budžetskog sustava.

Promatrano na srednji rok, pojedini potezi se naziru. Nužno je jačanje porezne discipline i efikasnije prikupljanje doprinosa te smanjenje sive ekonomije i širenje obuhvata osiguranika, kao i daljnji razvoj dodatnog privatnog osiguranja. Nema velikih nepoznanica ni u pogledu pravca parametarskih promjena javnog mirovinskog sustava, posebno u pogledu demotiviranja ranog povlačenja s tržišta rada. Produženje efektivnog radnog staža, eventualno automatsko povezivanje dobne granice s očekivanim trajanjem života, preispitivanje opcija za fleksibilno umirovljenje, dalje pooštavanje uvjeta za povlaštene mirovine... Neophodno je i preispitivanje rješenja kojima se reguliraju obiteljske, invalidske i poljoprivredne mirovine.

Da bi se izbjegle daljnje *patchwork* reforme, potrebno je, međutim, prvo odgovoriti na važna konceptualna pitanja – koliki treba biti I. stup i treba li u okviru njega čvršće primjenjivati aktuarsko načelo, odnosno kolika treba biti redistribucija u okviru javnog sustava; trebaju li se pojedine komponente zaštite (za osobe s invaliditetom, na primjer) osigurati u okviru osi-

guranja ili iz budžeta; treba li se održanje standarda nakon umirovljenja u sve većoj mjeri realizirati kroz privatne mirovinske fondove; treba li i u kojoj formi treba uvesti i socijalne mirovine... Definiranje dugoročnog koncepta reformi, uz sagledavanje jasnih konzekvenci i troškova pojedinih opcija, kao i uz uvažavanje institucionalnih ograničenja, ekonomskih i socijalnih specifičnosti zemlje, predstavlja, stoga, prioritet.

LITERATURA

- Adema, W., & Ladaique, M. (2009). How expensive is the welfare state?: Gross and net indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOEX). *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 92. Available at http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-expensive-is-the-welfare-state_220615515052
- Bajec, J., & Stanić, K. (2005). Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji?. *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, (1), 58-64. Dostupno na http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/040_km1-00-ceo_0.pdf
- Barr, N. (2012). *Economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N., & Diamond, P. (2010). Reforming pensions: Lessons from economic theory and some policy directions. *Economia: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 11(1), 1-23. doi: 10.1353/eco.2010.0012
- Barr, N., & Diamond, P. (2009). Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, 62(2), 5-29. doi: 10.1111/j.1468-246X.2009.01327.x
- Casey, B. H. (2012). The implications of the economic crisis for pensions and pension policy in Europe. *Global Social Policy*, (12), 246-265. doi: 10.1177/1468018112455633
- Centar za liberalno-demokratske studije. (2011). *Analiza indeksacije opšteg boda i benefičanog radnog staža*. Posjećeno 15. 03. 2015. na mrežnoj stranici Centra za socijalnu politiku <http://www.csp.org.rs/wp-content/uploads/2014/05/PARIPfinalno.pdf>
- Ekonomski institut u Zagrebu. (2011). Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj (projektna studija). *Revija za socijalnu politiku*, 18(3), 357-396. doi: 10.3935/rsp.v18i3.1047
- European Commission. (2012d). White Paper: An agenda for adequate, safe and sustainable pensions. COM (2012) 55. Available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>
- Fiskalni savet. (2013). *Ocena fiskalne strategije 2014-2016. i predloga budžeta za 2014. godinu*. Posjećeno 05. 02. 2015. na mrežnoj stranici Fiskalnog saveta <http://www.fiskalnissavet.rs/latinica/arhiva-ocene-i-misljenja.php>
- Fiskalni savet. (2014). *Rebalans budžeta i fiskalno prilagođavanje: neophodna veličina i načini smanjenja penzija i plata u javnom sektoru*. Posjećeno 05. 02. 2015. na mrežnoj stranici Fiskalnog saveta <http://www.fiskalnissavet.rs/latinica/analize-stavovi-predlozi.php>
- Government of the Republic of Serbia. (2013). *Pre-accession Economic Programme for 2013*. Available at http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/pre-accession_prog/pep/2013-pep-serbia_en.pdf
- Horstmann, S. (2011). *Synthesis Report 2011*. Posjećeno 09. 01.2015. na <http://socialprotection.eu>
- Horstmann, S. (2012). *Synthesis Report 2012: Pensions, health care and long-term care*. Posjećeno 12. 01.2015. na <http://socialprotection.eu>
- International Monetary Fund. (2011). *The challenge of public pension reform in advanced and emerging economies*. Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf>
- Matković, G., Mijatović, B., & Krstić, G. (2015). *Prihodi i uslovi života 2013*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Matković, G., & Stanić, K. (2013). *Socijalna zaštita u starosti: dugotrajna nega i socijalne penzije*. Beograd: Centar za socijalnu politiku

- i Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.
- Matković, G., Bajec, J., Mijatović, B., Živković, B., & Stanić, K. (2009). *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Mijatović, B. (2014). *Siromaštvo u Srbiji 2011, 2012. i 2013. godine*. Posjećeno 25. 02. 2015. na mrežnoj stranici <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/08/Siromastvo-u-Srbiji-2011-2012.-i-2013.-godine.pdf>
- Narodna banka Srbije. (2014). *Sektor dobrovoljnih penzijskih fondova u Srbiji - izveštaj za četvrto tromesečje 2013. godine*. Beograd: NBS.
- Neykov, I., & Salchev, P. (2012). *Annual National Report 2012: Pensions, health care and long-term care: Bulgaria*. Available at http://socialprotection.eu/files_db/1206/asisp_ANR12_BULGARIA.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Pensions at glance 2009*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *OECD Pensions Outlook 2012*. Available at http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2012_9789264169401-en
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. Available at <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>
- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje. (2014a). *Statistički mesečni bilten XII/2013*. Dostupno na <http://www.pio.rs/lat/mesecni-bilten.html>
- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje. (2014b). *Informator o radu Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje 2007-2014*. Posjećeno 15. 01. 2015. na mrežnoj stranici <http://pio.rs/images/dokumenta/Informator/2015/Informator%20-%20decembar%202014.%20-%20lat%2022.4.2015.pdf>
- Republički zavod za statistiku. (2009). Anкета o radnoj snazi 2008. godine. *Bilten*, 499. Posjećeno 12. 02. 2015. na mrežnoj stranici <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=27>
- Republički zavod za statistiku. (2011). Siromaštvo u Republici Srbiji, 2008-2010. *Saopštenje*, br. 117. Posjećeno 15. 02. 2015. na mrežnoj stranici <http://webrzs.stat.gov.rs/Website/repository/documents/00/00/32/05/LP20.pdf>
- Republički zavod za statistiku. (2014a). Godišnji bruto domaći proizvod u Republici Srbiji, 1995–2013. – Prema ESA 2010. *Saopštenje*, br. 277. Posjećeno 10. 02. 2015. na mrežnoj stranici http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/51/94/NR-R_277_srb+cir.pdf
- Republički zavod za statistiku. (2014b). *Osnovni skupovi stanovništva – Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji*. Knjiga 18. Dostupno na mrežnoj stranici <http://www.popis2011.stat.rs>
- Republički zavod za statistiku (2014c). Anкета o radnoj snazi 2013. godine. *Bilten*, 578. Posjećeno 12. 02. 2015. na mrežnoj stranici http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/35/41/SB-578_ARS_2013-SAJT.pdf
- Republički zavod za statistiku. (2014d). *Statistički godišnjak Republike Srbije 2014*. Beograd: Republički zavod za statistiku. Dostupno na mrežnoj stranici RZS <http://www.stat.gov.rs>
- Rüb, F. W., & Lamping, W. (2010). German pension policies: The transformation of a defined benefit system into...what?. *German Policy Studies*, 6(1), 143-185. Available at <http://www.spaef.com/file.php?id=1189>
- Schwarz, A. M., Arias, O. S., Zvinieni, A., Rudolph, H. P., Eckardt, S., & Koettl, J. (2014). *The inverting pyramid: Pension systems facing demographic challenges in Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank.
- Stanić, K. (2010). *Penzijski sistem u Srbiji – dizajn, karakteristike i preporuke*. Posjećeno 12. 03. 2015. na mrežnoj stranici <http://www.csp.org.rs/wp-content/uploads/2014/05/Studija-2010srp.pdf>
- Suciu, M. C., & Teodorescu, I. G. (2014). The implications of the economic crisis on public old age pension spending in European countries. *Theoretical and Applied Economics*, 21(2),

- 99-108. Available at <http://store.ectap.ro/articole/956.pdf>
- Vlada Republike Srbije. (2014). *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Dostupno na <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva-final.pdf>
- World Bank. (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (2005). *Transition: Paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions*. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11242>
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžet-skom sistemu. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 142/2014.
- Zakon o izmeni Zakona o penzijskom i invalid-skom osiguranju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 142/2014.
- Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 116/2014.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 75/2014.
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 47/2013, 108/2013, 57/2014, 68/2014 – dr. zakon.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 108/2013.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 57/2014.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 101/2010.

Summary

PENSION SYSTEM IN SERBIA IN THE LIGHT OF CRISIS

Gordana Matković

*Faculty of economics, finance and administration
Singidunum University
Belgrade, Serbia*

The measures implemented in Serbia in answer to the crisis do not imply re-evaluation of the system as a whole, but are taken as a result of the necessity on the side of expenditure. Individual measures are explained by different principles, so it is becoming visible that the desired model has not been clearly defined. Under the pressure of the crisis it is becoming particularly visible that the public pension system is increasingly shifting towards the direction that would enable only a reduction of poverty in the old age, in the absolute sense, but not the maintenance of standard of living after retirement. Such an orientation, if accepted and maintained in the long run, demands a certain redesigning of the existing system in order to prevent the implosion of its internal logic. However, it remains unclear whether this substantial conceptual change appears a result of a strategic and well-founded decision or randomly. Finally, increasing reliance on budgetary financing raises the question of the justifiability of ensuring pensions only for those who have been paying their pension contributions and creates the need to re-examine the system from that aspect as well.

Key words: pension system, crisis, reform of the pension system during the crisis, Serbia.