



## UZROCI I POSLEDICE DOSADAŠNJIH REFORMI PENZIJSKOG SISTEMA U SRBIJI

## CAUSES AND CONSEQUENCES OF THE PENSION SYSTEM REFORMS IN SERBIA

Marija Đekić | Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo Beograd |  
djekic.maja90@hotmail.com

Jovana Mijalković | Fakultet organizacionih nauka Beograd | jovana.mijalkovic96@gmail.com

Biljana Marković | Visoka škola strukovnih studija za ekonomiju i upravu Beograd |  
bilja\_kv@hotmail.com

### Sažetak

Državni penzijski sistemi većine zemalja u svetu suočili su se sa problemom otežanog finansiranja zbog neusklađenosti priliva sredstava koji potiču iz doprinosa zaposlenih i odliva sredstava po osnovu isplate penzija korisnicima penzija. Osnovni uzroci lošeg funkcionisanja sistema tekućeg finansiranja su najčešće demografske prirode. Kako bi se prevazišli problemi u finansiranju penzijskih sistema, većina zemalja sprovela je penzijske reforme koje se zasnivaju na parametarskim promenama državnog penzijskog osiguranja i na uvođenju obaveznih ili dobrovoljnih penzijskih osiguranja. U Srbiji su izvršene određene zakonske promene po pitanju starosne granice neophodne za odlazak u starosnu i invalidsku penziju, pooštavanja uslova za sticanje prava na penziju, obračuna penzije i drugo. Takođe, pre više od jedne decenije u Srbiji su se pojavili dobrovoljni penzijski fondovi koji su do sada ostvarivali pozitivne rezultate poslovanja. Srbiju i dalje odlikuje nepovoljna situacija po pitanju finansiranja državnog penzijskog fonda, čiji se deficiti finansiraju subvencijama iz budžeta. U budućnosti je neophodno više pažnje posvetiti strukturnim merama, kao što su efikasnija politika zapošljavanja, politika povećanja nataliteta i drugo. Takođe, neophodno je stalno unapređivati mere i instrumente za suzbijanje sive ekonomije.

### Abstract

The state pension systems of most countries in the world have been facing the problem of difficult financing due to the mismatch in the inflow of funds deriving from the contribution of employees and the outflow of funds from the payment of pensions to pension beneficiaries. The main causes of poor functioning of the current financing system are mostly demographic. In order to overcome problems in the financing of pension systems, most countries have implemented pension reforms based on parametric changes in state pension insurance and on the introduction of compulsory or voluntary pension insurance policies. Certain legal changes were made in Serbia regarding the age limit necessary to be eligible for old-age and disability pensions, tightening the conditions for obtaining the right to a pension, calculating pensions, and other. Also, more than a decade ago, voluntary pension funds appeared in Serbia, which have so far achieved positive business results. Serbia is still in an unfavourable situation regarding the financing of the state pension fund, whose deficits are financed by subsidies from the budget. In the future, it is necessary to devote more attention to structural measures, such as more effective employment policies, birth-rate policies, and

*more. Also, it is necessary to constantly improve measures and instruments for combating the grey economy.*

**Ključne reči:** *penzijski sistem, penzijski fond, reforme penzijskog sistema, neodrživost penzijskog sistema*

**Keywords:** *pension system, pension fund, pension system reforms, pension system unsustainability*

## 1. Uvod

Penzijski sistemi većine zemalja u svetu se zasnivaju na sistemu tekućeg finansiranja. Ovaj sistem je karakterističan po tome što trenutno zaposleni, preko doprinosa finansiraju penzije ljudi koji su završili svoj radni vek. Međutim, ova vrsta međugeneracijske solidarnosti postaje sve manje održiva. Osnovne uzroke takve situacije treba tražiti u demografskim i finansijskim faktorima. Za održivost ovakvog penzijskog sistema demografski faktori nisu povoljni zbog starenja stanovništva, sa jedne, i niske stope fertiliteta, sa druge strane.

Starenje stanovništva negativno utiče na postojeći sistem tekućeg finansiranja. Ovo podrazumeva da sve više penzionera treba da, putem doprinosa, bude finansirano od strane zaposlenih čiji broj stagnira ili raste, ali u nižem procentu od rasta broja penzionera. Postoje tri osnovna razloga za ova kretanja. Prvo, zbog poboljšanja kvaliteta života dolazi do rasta prosečnih godina starosti svetskog stanovništva. S obzirom da se penzije isplaćuju za period života nakon penzionisanja, ako je starosna granica za penzionisanje fiksna, penzioneri će u proseku primati penzije za duže periode kako se produžava očekivani životni vek, tako da su penzijski sistemi izloženi riziku dugovečnosti. Iako fenomen starenja stanovništva najviše dolazi do izražaja u razvijenim zemljama, ova kretanja su prisutna i u nerazvijenom delu sveta. Tako se u manje razvijenim zemljama očekuje da se populacija stara 60 i više godina učtverostruči sa 374 miliona u 2006. na 1,6 milijardi 2050.godine. [1] Drugo, smanjena je stopa fertiliteta. Ovo se odnosi na nerazvijene, zemlje u razvoju i razvijene zemlje, čije stope rađanja više nisu dovoljne

da održe prosečnu starost stanovništva na istom nivou. Treće, razvojem tehnologije na globalnom nivou dolazi do zamene ljudskih resursa kapitalnim zbog potrebe za povećanjem produktivnosti, tako da je iz ovih, ali i drugih razloga, prisutno smanjenje zaposlenosti.

Demografsko starenje takođe utiče na tržišta rada. Radno sposobno stanovništvo (stanovništvo starosti između 15 i 64 godine) u 27 država EU je projektovano da opada od 2012.godine pa nadalje. [2] Jasno je da je odnos penzionera prema licima u radnom veku (15–64 godine) već sada dramatičan. Međutim, ono što još više ne ide u prilog sistemu tekućeg finansiranja jesu kretanja koja se očekuju u budućnosti. Do 2050.godine očekuje se udvostručenje koeficijenta zavisnosti sa oko 25% na preko 50% u zemljama Evropske unije. Od toga, najpovoljniju strukturu imaju Luksemburg, Holandija i skandinavske zemlje, a najnepovoljniju Španija, Italija, Portugal i Grčka. [1] Takođe, kako je koeficijent zavisnosti odnos između lica koja imaju 65 i više godina i onih u radnom veku, a u okviru onih koji su u radnom veku postoji veliki broj lica koja ne rade ili su radno nesposobna, to je, zapravo, mnogo manji broj lica koja plaćaju doprinose što situaciju čini znatno težom.

Sve ovo govori o neophodnosti reformi penzijskog sistema jer sadašnji sistemi neće moći da izdrže ovakav pritisak na finansijskoj strani. Reformski procesi penzijskih sistema u svetu otpočeli su nakon reforme u Čileu još osamdesetih godina prošlog veka i nakon preporuka Svetske banke po pitanju penzijskih sistema, kada se prvi put, po ugledu na Čile, definišu tri stuba penzijskog sistema.

## 2. Početak visoke nestabilnosti penzijskog sistema

Period devedesetih godina prošlog veka u Srbiji važio je za period uravnoteženog penzijskog sistema, odnosno državnog penzijskog fonda. Međutim, to je bilo samo formalno i zvanično, jer je postojao veliki dizbalans između naplaćenih doprinosa i potrebnih sredstava za isplatu penzija. Postoje tri osnovna razloga za prividno

stabilne budžetske planove fonda. Prvo, bilo je velikih kašnjenja u isplati penzija (samo je 1996.godine isplaćeno svih 12 mesečnih penzija, dok je narednih godina isplaćivano 10,5 do 11,5 penzija). Drugo, stopa doprinosa je stalno povećavana, a na kraju 2000.godine iznosila je 32%, što je izuzetno negativno po druge segmente ekonomske aktivnosti u zemlji. Konačno, nedostatak sredstava finansiran je drugim javnim prihodima kao što su: deo tarife na platni promet, takse na duvan, takse na PTT, a ne iz direktno iz budžeta, tako da deficit nije isuviše uočljiv. [3]

Ukoliko se sagleda sve prethodno izrečeno, može se zaključiti da su uravnoteženi finansijski planovi fondova bili prividni, a da je prikriveni deficit bio nešto što je realnost. Neuravnoteženost finansijske strane penzijskog sistema imala je više uzroka:

1. Smanjenje broja zaposlenih u poslednjoj deceniji 20. veka. Specifični ekonomski uslovi, politička i socijalna kriza koja je bila zastupljena u Srbiji, dovela je do pada proizvodnje i zaposlenosti, a veliki broj ljudi je bio samo fiktivno zaposlen u mnogim državnim preduzećima preko programa koji su vođeni zbog postizanja socijalnog mira;
2. Visok nivo sive ekonomije koji se ogledao u izbegavanju plaćanja doprinosa ili plaćanja u nižem iznosu od realnog. Pored povećanja broja penzionera promenila se i njihova struktura. Prema procenama Svetske banke, broj starosnih penzionera sve do 2005.godine bio je relativno niži nego u drugim zemljama i iznosio je samo 45% od ukupnog broja penzionera. Sa druge strane, broj invalidskih penzionera činio je čak 30%, a porodičnih 25% ukupnih penzionera što je iznad uobičajenih pokazatelja u drugim zemljama. [4] Upoređenja radi, u većini zemalja broj starosnih penzionera čini 60-80%, broj invalidskih penzionera 10% ukupnih penzionera, dok su ostali porodični penzioneri;
3. Nepovoljni demografski faktori: starenje stanovništva i niska stopa fertiliteta. Srbija spada među najstarije države na svetu (po nekim istraživanjima zauzima treće mesto). Takođe, stopa fertiliteta

smanjena je sa 1,6 i iznosi samo 1,4 što ne omogućava ni prostu zamenu [5];

4. Politički razlozi. Penzioneri su veliko biračko telo pa je kao takvo bilo predmet velikih manipulacija i povlastica što je dalje produbljivalo problem;
5. Nenamenska trošenja prihoda po osnovu doprinosa. Neka skorašnja istraživanja pokazuju da su fondovi PIO u proteklih 30 godina olako delili novac za izgradnju rehabilitacionih i kliničkih centara, banjskih lečilišta, vodovoda, grejanja i invalidskih radionica, rudnika i mnogih drugih objekata. Novac za ove investicije se nikada nije vratio što govori o nerentabilnosti preduzetih projekata.

Imajući u vidu ovako lošu situaciju jasno je da je reforma bila neminovna. Ona je i otpočela nakon petooktobarskih promena 2000.godine.

### **3. Potreba za reformama u penzijskom sistemu Srbije**

Cilj sprovođenja penzijske reforme u Srbiji je uspostavljanje dugoročno održivog sistema kojim se obezbeđuje veća socijalna i materijalna sigurnost i viši ukupni nivo penzija. Osnovna svrha reforme sastoji se u tome da se penzijski sistem učini efikasnijim, fleksibilnijim i otpornijim na demografske i ekonomske faktore.

Promene u državnom penzijskom sistemu i formiranje privatnih penzijskih fondova treba da pozitivno utiču na smanjenje deficita budžeta, na razvoj tržišta kapitala i na stimulisanje štednje kod stanovništva. Sve ovo treba pozitivno da se odrazi na makroekonomsku situaciju u zemlji. Međutim, potreba za poboljšanjem makroekonomske stabilnosti i dalje postoji zbog rasta javnog duga uzrokovanog sve većim fiskalnim deficitom i izdavanjem garancija državnim preduzećima u prethodnom periodu. Fiskalni deficit Srbije koji je iznosio 2,6% BDP-a na početku ekonomske krize porastao je na oko 6,7% BDP-a u 2014.godini. Važan deo budžeta su plate i penzije, pa su uloženi veliki naponi da se rashodi po tom osnovu ograniče, ali su ti naponi u velikoj meri nadoknađeni kroz

povećanje subvencija državnim preduzećima. Takođe, prihodi su zabeležili pad zbog recesija kroz koje je celokupna ekonomija prolazila. Stavljanje javnih finansija u održive granice je jedan od najvažnijih zadataka u narednom periodu. [6]

Izdavanja za plate i penzije su se povećala, iako su primenjene formule indeksiranja. Izdavanja za penzije su povećana na 13.8% BDP u 2013. god (u poređenju sa 12.4 procenata BDP u 2008. god). Potrošnja na plate u javnom sektoru takođe beleži povećanje – 11.2% BDP 2013. godine u poređenju sa 11% 2008.godine. [6] U 2015.godini procene Svetske banke su da troškovi za penzije iznose oko 13% BDP-a u Srbiji, što u odnosu na druge evropske države predstavlja jedno od najvećih procentualnih učeša penzijskih troškova u BDP-u neke zemlje. Ova situacija nije se značajno promenila ni tokom 2016. i 2017.godine. Kako su tokom novembra 2014.godine započeti novi programi strukturnih reformi, očekivanja su bila da se smanje troškovi javne potrošnje sa 46,8% koliko su iznosili u 2014.godini, na 40,7% koliko se predviđalo za 2017.godinu. [7]

Srbija, kao i mnoge druge evropske zemlje po ugledu na francuski sistem, ima tekući sistem finansiranja penzija zasnovan na međugeneracijskoj solidarnosti. Drugim rečima, državni penzijski fond predstavlja samo prolazni račun koji se puni doprinosima trenutno zaposlenih i momentalno prazni isplaćivanjem sadašnjih penzionera. Uzrok krize penzijskog osiguranja ne treba tražiti samo u uništenom penzijskom fondu u prošlosti, već u aktuelnom stanju penzijskog sistema, demografskim karakteristikama i visokoj nezaposlenosti.

Iz ovog razloga jedino strukturne mere, poput aktivne politike zapošljavanja, porasta nataliteta i promene modela ekonomske politike, mogu da državni penzijski fond vrate u finansijsku ravnotežu. Parametarske reforme nisu dovoljne i gotovo su iscrpljene prethodnim izmenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Srbija se suočava sa procesom izrazitog starenja stanovništva, koji uslovljava da nepovoljni odnos između potencijalnih obveznika i penzionera nije samo trenutna pojava.

Najveći deo prihoda penzijskog fonda potiče od doprinosa, koji u Srbiji iznosi 22%. Iako stopa doprinosa nije visoka, nije preporučljivo ni povećavati je, jer bi time poskupela cena radne snage, a to bi se negativno odrazilo na konkurentnost domaćih preduzeća i privrede uopšte, a najverovatnije i na poresku evaziju. Subvencije iz budžeta za PIO fond, sa druge strane, nije moguće smanjiti, imajući u vidu da rashodi PIO ne pokrivaju samo izdatke za penzije, već i zdravstveno osiguranje penzionera, naknade za negu i pomoć od strane drugog lica, pogrebne troškove i dr. U Srbiji snižavanje prosečne penzije ispod 60% prosečne plate ne bi bilo moguće, zbog već lošeg položaja i standarda penzionera, pogotovo ukoliko želimo i dalje penzijski sistem Bizmarkovog tipa.

#### **4. Sadašnji pokazatelji penzijskog sistema u Srbiji i demografske karakteristike**

Kao i u većini zemalja sveta, stanje u penzijskom i invalidskom sistemu Srbije je jako loše, pre svega, u pogledu finansiranja penzija. Teškoće u finansiranju penzija u Srbiji pojavljuju se još sredinom 80-tih godina, da bi kulminirale u vreme ekonomskog i političkog propadanja tokom 90-tih godina 20.veka. [8]

Penzijski sistem Srbije se sastoji od tri fonda: fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) zaposlenih, fonda PIO samostalnih delatnosti i fonda PIO zemljoradnika.

Uprkos ovoj specifičnosti koja je prisutna (po ovome je Srbija jedinstvena u regionu, a i šire), dominantnu ulogu ima Fond PIO zaposlenih, koji predstavlja oko 90% prihoda i rashoda celokupnog sistema.

Republika Srbija se poslednjih godina suočava sa teškim i sveobuhvatnim reformama, naročito u javnom sektoru. Javne finansije Srbije su i dalje pod pritiskom, iako su u 2014.godini uvedene teške mere. Vlada je uvela zamrzavanje zapošljavanja i smanjenje plata u javnom sektoru (krajem 2014.godine Vlada je usvojila zakon koji poziva na smanjenje svih plata iznad 25 000 dinara za 10% u javnom sektoru), kao i smanjenje penzija, ali to nije

bilo dovoljno da se spreči povećanje fiskalnog deficita u 2014.godini. Neplanirani rashodi, uključujući i garancije, naročito su uticali na fiskalni deficit, koji je porastao na 6,7% BDP-a, u odnosu na 5,6% koliko je iznosio u 2013.godini. Centralni dug Vlade iznosio je 69% BDP-a na kraju 2014.godine. Fiskalna konsolidacija će biti sprovedena prema nedavno usvojenom programu Međunarodnog monetarnog fonda. [9]

Srbija ima zabrinjavajuće visoke troškove penzijskog sistema. Što se tiče penzijskih rashoda iskazanih kao procenat BDP-a, Srbija je u 2012.godini imala rashode za penzije koji su činili čak 14% GDP-a. Srbija se tako po penzijskim rashodima kao češće u GDP-u, našla jedino u boljoj poziciji od Ukrajine u celom regionu Evrope i centralne Azije. [9] Prema procenama Svetske banke za Srbiju, koje su uzele u obzir zakonska rešenja pre promena iz 2014.godine, udeo rashoda za penzije u BDP-u bi se 2050.godine smanjio na svega 5%, što se s razlogom negativno ocenjuje. [10]

*Tabela 1. Troškovi za penzije u milionima evra i kao procenat godišnjeg BDP-a*

Godina	Iznos u mil. €	% BDP
2010	3,842.72	12.90%
2011	4,170.86	12.50%
2012	4,216.07	13.30%
2013	4,410.58	12.90%
2014	4,353.34	13.1%
2015	4,084.90	12.2%

*Izvor: [11]*

Prema podacima Ankete o radnoj snazi, u vreme krize dolazi do velikog smanjenja zaposlenosti, porasta nezaposlenosti i neaktivnosti u Srbiji. U odnosu na 2008.godinu kada je iznosila blizu 2 miliona, formalna zaposlenost se 2013. smanjila za 14% (za 284 hiljade osoba), što je uticalo na smanjenje prihoda od doprinosa i na povećanje budžetskih izdvajanja za penzije. Stopa nezaposlenosti je i dalje visoka, uprkos određenim poboljšanjima. Na primer, u 2014.godini je stopa nezaposlenosti opala u odnosu na prethodnih nekoliko godina i iznosila je 16,8%. [9] Međutim, ovo

smanjenje stope nezaposlenosti je, pored povećanja zaposlenosti, rezultat i povećanja neaktivnog stanovništva, i smanjenja učešća aktivnog u ukupnom stanovništvu. Sredinom 2015.godine stopa nezaposlenosti je porasla u odnosu na 2014.godinu na 17,9% za lica od 15-64 godine, stopa zaposlenosti iznosila je 52,1%, stopa aktivnosti 63,5, odnosno stopa neaktivnosti 36,5 za istu starosnu grupu stanovništva. [12]

Neto prirast broja penzionera je u periodu 2000-2004.godine opadao u odnosu na prethodne godine, zahvaljujući pomeranju starosne granice kao delu reformskog paketa iz 2001.godine, što je donelo smanjenje broja penzionera za sve tri kategorije penzija (starosnih, invalidskih i porodičnih).

*Tabela 2. Broj novih korisnika penzije i broj trajnih obustava penzije po godinama*

Godina	Novi korisnici	Trajne obustave	Neto prirast broja korisnika penzija
2000	86,291	73,465	12,826
2001	109,283	68,393	40,890
2002	89,638	73,129	16,509
2003	62,185	68,110	-5,925
2004	66,505	72,519	-6,014
2005	75,671	73,793	1,878
2006	111,328	76,519	34,809
2007	101,256	75,749	25,507
2008	88,678	77,894	10,784
2009	105,956	82,627	23,329
2010	108,204	85,291	22,913
2011	96,028	83,964	12,064
2012	106,162	88,655	17,507
2013	107,622	88,113	19,509
2014	103,105	86,592	16,513
2015	88,466	91,686	-3,220
2016	80,591	88,395	-7,804

*Izvor: [14]*

Kolona koja pokazuje neto prirast korisnika penzija ukazuje na smanjenje broja penzionera u 2015.godini, što može biti rezultat novih reformi iz 2014.godine o kojima je već bilo reči. Tabela pokazuje da se

godinama uglavnom povećava broj penzionera, odnosno da je razlika između novih korisnika i korisnika koji imaju trajne obustave pozitivna, sem u 2004. i 2015.godini kada je ovaj prirast negativan. U Srbiji je na kraju 2016.godine bilo 1 728 138 penzionera. [14]

Sa stanovišta finansiranja penzijskog sistema od učešća starog stanovništva u ukupnom važniji je odnos broja stanovnika u radno aktivnom dobu i broja starih, koji pokazuje koliko ljudi u radno aktivnom dobu izdržava jednog starog. Ova mera, nazvana stopa izdržavanja, ima nepovoljno kretanje, slično kao i rast broja penzionera. Na primer, stopa izdržavanja smanjila se sa 6,6 u 1981. na 4,1 u 2002. godini, a prema prognozama ovaj trend se nastavlja i dostići će samo 3,0 u 2032. i 2,4 u 2052. godini. To znači da će 2052.godine doći samo 2,4 čoveka u radno aktivnom dobu na jednog starog čoveka, što može imati jako nepovoljne posledice. [15] Broj radno aktivnih stanovnika sadrži i lica koja trenutno ne uplaćuju doprinose. Iz tog razloga značajno je sagledati koji je odnos lica koja plaćaju doprinose i lica koja su korisnici penzija. Srbija pokazuje zabrinjavajuće rezultate kada su u pitanju ovi podaci.

*Tabela 3. Pregled kretanja odnosa broja korisnika penzije i broja osiguranika - sve kategorije*

Godina	Broj korisnika penzije	Broj osiguranika	Odnos
2000	1,510,801	2,726,281	1:1.8
2001	1,551,691	2,699,475	1:1.7
2002	1,511,497	2,627,157	1:1.7
2003	1,505,572	2,556,112	1:1.7
2004	1,506,067	2,535,157	1:1.7
2005	1,508,976	2,524,831	1:1.7
2006	1,544,048	2,447,674	1:1.6
2007	1,569,555	2,400,167	1:1.5
2008	1,580,339	2,315,062	1:1.5
2009	1,603,668	2,211,830	1:1.4
2010	1,626,581	2,129,441	1:1.3
2011	1,638,645	1,083,875	1:1.3

2012	1,703,140	2,038,123	1:1.2
2013	1,722,649	2,025,584	1:1.2
2014	1,739,162	1,994,476	1:1.1
2015	1,735,942	2,038,235	1:1,2
2016	1,728,138	2,053,792	1:1,2

*Izvor: [14]*

Dakle, prema poslednjim podacima RZS-a u Srbiji je odnos broja aktivnih korisnika i broja osiguranika 1:1,1 (ili 1:1,2 prema podacima PIO) što znači da ukoliko se ova tendencija pogoršanja odnosa nastavi uskoro će se ovaj broj izjednačiti. U skladu sa svetskim merilima predviđeno je da bi za održivost penzijskog sistema odnos trebalo da bude bar 1:3, ili 1:3,5. Ovim lošim pokazateljima velikim delom doprinosi siva ekonomija i njeni efekti, koji su u Srbiji ostali još kao nasleđe iz prošlosti. Nedovoljno čvrsta politika i neefikasno sprovođenje zakona koje traje još od devedesetih godina prošlog veka i nespornost države da uđe u obračun sa sivom ekonomijom, uzrokuje sve lošiju situaciju u sistemu penzijskog osiguranja. U Srbiji postoji i veliki broj zaštićenih poslodavaca, koji su neformalno oslobođeni obaveze uplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za svoje zaposlene, a sve u cilju postizanja trenutnog socijalnog mira. Takođe, prisutan je i nedovoljan inspekcijski nadzor i kontrola, nepostojanje odgovarajućih zakona o inspekciji rada, kao i nepostojanje odgovarajućih sankcija za neuplaćivanje doprinosa, odnosno kršenje zakona po tom pitanju. [16]

Najčešće korišćen indikator u penzijskim analizama je stopa zamene, koja se najčešće definiše kao odnos prihoda nakon penzionisanja i prihoda pre penzionisanja. Stopu zamene je moguće izračunati na osnovu hipotetičkih ili stvarnih primanja. Hipotetička stopa zamene pokazuje koliko bi penziju radnik mogao da ostvari u odnosu na svoju prethodnu zaradu pod pretpostavkom da je radio pun radni staž i da je tokom cele karijere ostvarivao prosečna primanja. Koji je zaista nivo održanja prihoda u starosti pokazuje stvarna stopa zamene, koja odražava složenost radnog veka zaposlenog – dužinu radnog staža, visinu primanja, profesionalni profil itd. Izvori podataka za obračun stvarne stope zamene mogu biti

ankete i administrativni podaci. Odnos prosečne penzije i prosečne zarade je indikator koji je alternativa stvarnoj stopi zamene i koji pokazuje kakav je prosečan životni standard penzionera u odnosu na životni standard prosečnog radnika, pod pretpostavkom da su plate i penzije njihov osnovni izvor prihoda. [17]

*Tabela 4. Stopa zamene - učešće prosečne penzije u prosečnoj zaradi od 2002. do 2015. godine u Srbiji*

Godina	Prosečna zarada bez poreza i doprinosa	Prosečna penzija	Učešće penzija/zarada
2002	9,208	6,134	66.6%
2003	11,500	7,390	64.3%
2004	14,108	8,705	61.7%
2005	17,443	10,568	60.6%
2006	21,707	12,151	56.0%
2007	27,759	13,612	49.0%
2008	32,749	17,639	53.9%
2009	31,733	19,788	62.4%
2010	34,142	19,890	58.3%
2011	37,976	21,285	56.0%
2012	41,377	23,024	55.6%
2013	43,932	23,947	54.5%
2014	44,530	24,085	54.1%
2015	44,432	23,196	52.2%
2016	46,097	23,488	51.0%

*Izvor: [14]*

Evropska komisija nikada nije objavila koje bi to stope zamene bile odgovarajuće za određenu zemlju. Međutim, Međunarodna organizacija rada (ILO) i Svetska banka sugerišu da je minimalni prag za održivost penzijskog sistema stopa u rasponu od 40 do 45 procenata. Projekcije EU su da će do 2050.godine doći do smanjenja za nešto više od jedne sedmine u neto stopi zamene, a trenutna neto stopa zamene u proseku u Evropi je oko 79%. [18]

Pored finansijske održivosti, adekvatnost penzija je osnovni cilj koji se ističe u penzijskoj agendi Evropske unije i socijalnom osiguranju Bizmarkovog tipa. Državni

penzijski sistem u Srbiji uspeo je da spreči povećanje siromaštva među starima, ali se adekvatnost penzija u smislu održanja standarda dovodi u pitanje. Stopa siromaštva penzionera je od 2008. do 2013.godine porasla s 5,7% na 7,2%, mada je tokom celokupnog perioda standard penzionera ipak bio iznad proseka. Međutim, poslednjih godina, nakon zamrzavanja penzija, siromaštvo značajnije raste, a životni standard penzionera opada. [8]

Kao što je bilo reči u prethodnom delu, u svim delovima sveta uočena je tendencija brzog povećanja prosečnog trajanja života i za muškarce i za žene. U nekim zemljama je to više izraženo u nekim manje, ali sve zemlje prati ovaj trend. Ova pozitivna demografska odlika nastala kao rezultat poboljšanja kvaliteta života i napretka medicine, ipak ima svoju negativnu konotaciju na penzijski sistem. Prema poslednjim podacima Evropske komisije, očekivano trajanje života za 28 država Evropske unije je generalno veće nego u ostalim delovima sveta, odnosno iznosilo je 83,3 godine za žene i 77,8 godina za muškarce u 2013.godini. [19] U Srbiji prosečan životni vek u 2016.godini za žene je iznosio 78 godina, a za muškarce 73 godina. [20] Pre nešto više od deset godina ranije, odnosno 2004.godine prosečan vek za žene je iznosio 75,5 godina, a za muškarce 70 godina.

Jedna od odlika penzijskog sistema u Srbiji, naročito ispoljena u prethodnom periodu i periodu pre početka reformi je prevremen odlazak u penziju, uzrokovan slabim kriterijumima i uslovima potrebnim za prevremeno penzionisanje. Prosečan staž korisnika u poslednjim godinama se malo povećao, tako da sada iznosi oko 31 godinu za starosne penzije i 25 godina za invalidske penzije. Ipak još uvek ovi podaci nisu na zadovoljavajućem nivou. Naravno, učešće korisnika sa punim radnim stažom u ukupnom broju starosnih penzionera je na niskom nivou, ali se poboljšava, što je rezultat do sada sprovedenih reformi. Ovi podaci za period od 2008. do 2014.godine prikazani su u narednoj tabeli.

*Tabela 5. Korisnici starosne penzije sa punim stažom*

Godina	Broj korisnika starosne penzije ukupno	Broj korisnika starosne penzije sa punim stažom	Učešće korisnika sa punim stažom u ukupnom broju starosnih penzionera
2008	854,317	267,960	31.4%
2009	875,829	285,972	32.7%
2010	901,400	314,486	34.9%
2011	918,620	338,503	36.8%
2012	970,122	369,987	38.1%
2013	998,456	388,710	38.9%
2014	1,028,688	408,168	39.7%

*Izvor: [13]*

Napomena: Od 2012. godine sa podatkom za profesionalna vojna lica. Takođe, od 2015.godine podatak za starosne penzije obuhvata i starosne prevremene penzije.

Podaci Svetske banke za period do 2005.godine se relativno razlikuju od podataka PIO fonda Srbije, možda zbog korišćene terminologije ili zbog nekih drugih razloga, ali ipak ukazuju na istu nepovoljnu situaciju strukture korisnika penzija po kategorijama. U narednoj tabeli je prikazano učešće svake kategorije penzionera u ukupnom broju, iz čega se može zaključiti da se godinama ovaj odnos poboljšavao, odnosno da je sve veće učešće starosnih penzionera u ukupnom broju.

*Tabela 6. Struktura korisnika penzije prema vrsti penzije za sve kategorije osiguranika*

Godina	Vrsta penzije		
	Starosna	Invalidska	Porodična
2000	48.9	28.3	22.8
2001	49.8	27.6	22.7
2002	50.2	27.5	22.3
2003	50.3	27.1	22.6
2004	50.7	26.4	22.9
2005	51.7	25.6	22.7
2006	53	24.5	22.5
2007	54.2	23.5	22.3

2008	55	22.9	22.1
2009	55.7	22.3	22
2010	56.5	21.7	21.8
2011	57.3	21.1	21.6
2012	58.2	20.1	21.7
2013	59.3	19.4	21.3
2014	60.5	18.6	20.9
2015	61.3	18.0	20.7
2016	61.9	17.5	20.6

*Izvor: [14]*

Iz svega navedenog o trenutnom stanju penzijskog sistema i strukturi korisnika može se zaključiti da se stanje iz godine u godinu poboljšavalo i da se očekuje dalji nastavak tog trenda. Međutim, Srbija i dalje ima nezadovoljavajuće stanje i nepovoljne demografske karakteristike za dobro funkcionisanje penzijskog sistema, a time i javnih finansija zemlje.

## **5. Poslednje izmene u zakonu koje se tiču starosne penzije**

Da bi osiguranik stekao pravo na starosnu penziju potrebno je da, istovremeno, ispuni uslove u pogledu:

1. godina života i
2. staža osiguranja.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine) promenjeni su uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Pravo na starosnu penziju stiće osiguranik kada ispuni sledeće:

1. 65 godina života (muškarac) i najmanje 15 godina staža osiguranja, odnosno za žene minimum 15 godina staža, dok će se godine života povećavati postepeno sve do 2031.godine kada će biti potrebno da napune 64 godine i deset meseci života;
2. 40 godina staža osiguranja (muškarac) i 58 godina života, odnosno 38 godina staža osiguranja (žena) i najmanje 58 godina života ili
3. 45 godina staža osiguranja (muškarac i žena), bez obzira na godine života.

Ove odredbe će se u potpunosti primenjivati postupno, jer je Zakonom propisan prelazni



period u kome će se ti, izmenjeni, uslovi uvoditi. [21]

Penzija bi se ubuduće usklađivala dva puta godišnje i to 1.aprila i 1.oktobra svake godine. Od 1.aprila 2013.godine usklađuju se sa potrošačkim cenama i rastom BDP-a ukoliko je on veći od 4%. Svakog 1.oktobra penzije se usklađuju sa rastom potrošačkih cena u prethodnih šest meseci.

Iako je funkcionisanje penzijskog sistema definisano određenim zakonskim okvirima, penzijsko osiguranje delimično nije saglasno sa pravom EU, odnosno sa Direktivom 2003/41/EU u oblasti tehničkih rezervi i sa Direktivom 113/2004/EU u pogledu izjednačavanja očekivanog trajanja života za oba pola. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Republike Srbije 2008.godine, Srbija bi trebalo da radi na harmonizaciji propisa i ispunjenju uslova za prijem i punopravno članstvo u EU. Uslađivanje zakonodavstva Srbije sa zakonodavstvom EU (acquis communautaire – pravna tekovina zajednice) je veoma složen i obiman posao i trebalo bi da se odvija postupno po fazama. [22]

Direktiva 2003/41/EU (Institutions for Occupational Retirement Provision - IORP Directive) je objavljena u Official Journal 23.septembra 2003.godine, a njena implementacija bila je obavezna najkasnije do 23.septembra 2005.godine. Sve države članice su je formalno implementirale, međutim, protiv tri države pokrenuti su prekršajni postupci. [23] Dobrovoljno dopunsko penzijsko osiguranje je i dalje nesaglasno sa ovom direktivom, iako je ona bila na snazi u vreme kad je u Srbiji donet Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima. Nesaglasnost ostaje u delu tehničkih rezervi koje su ostale van regulative. Ova oblast nije regulisana ni podzakonskom regulativom; jedino je Odlukom o pravilima kontrole rizika utvrđena obaveza društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima da svojim unutrašnjim aktima utvrdi sistem upravljanja rizicima. Takođe, postoji nesaglasnosti i sa Direktivom 113/2004/EU o primeni principa jednakog tretmana između muškaraca i žena u pogledu izjednačavanja očekivanog trajanja života. [22]

Vlada Srbije je preuzela određene mere u okviru reformi tokom 2014.godine koje se tiču prevremenog penzionisanja, kao jednog od najznačajnijih uzroka prekoračenja budžetske potrošnje. Zakoni koji definišu ove mere stupili su na snagu u januaru 2015.godine. Zakon iz jula 2014.godine odredio je podizanje starosne granice za žene na 65 godina u periodu između 2015. - 2032.godine, koja se tada izjednačava sa granicom penzionisanja za muškarce. Prvi put se uvodi aktuarsko smanjenje od 0,34% penzije za svaki mesec prevremenog penzionisanja, odnosno pre navršene 65.godine života. Kada se zakon u potpunosti primeni, prevremeno penzionisanje će biti dozvoljeno nakon navršene 60.godine, sada je moguće i nešto ranije penzionisanje. Zakonom o privremenom smanjenju penzija koji je stupio na snagu u novembru 2014.godine, privremeno su smanjene sve penzije iznad 25 000 dinara za 22%; a sve penzije iznad 40 000 dinara smanjene su za još dodatnih 3%. Takođe, Zakon o penzijskom osiguranju je modifikovan u decembru 2014.godine čime se obustavlja indeksacija penzija u godinama kada se očekuje da potrošnja za penzije bude iznad 11% BDP-a. Projekcije su pokazale da reforme imaju značajan uticaj na kratkoročne finansije penzijskog sistema. [7]

## **6. Zaključak**

Penzijski sistem je poslednjih decenija doživeo velike neuspehe, pre svega zbog nepovoljnih demografskih kretanja, odnosno sve većeg učešća starijih osoba u ukupnom stanovništvu, prevremenih penzionisanja, smanjene stope fertiliteta, povećanja broja godina tokom kojih osiguranici primaju penzije, i drugo. Ovakvi trendovi neminovno su uslovlili početak reformi u zemljama širom sveta. Za reprezentativan primer dobro sprovedenih reformi i početak epohe reformisanja penzijskih sistema u svetu, uzima se Čileanska reforma 80.-tih godina prošlog veka.

Po preporukama Svetske banke, pojedine zemlje su usvojile pored obaveznog državnog i druga dva stuba, a pojedine zemlje, kao i Srbija, usvojile su samo dobrovoljno

penzijsko osiguranje, pored već postojećeg državnog.

Srbija je u nekoliko navrata zakonskim propisima i uvođenjem dobrovoljnih penzijskih fondova uticala na stanje penzijskog sistema. Delimično je uticano na stanje penzijskog sistema uvođenjem formula za obračun penzija, pomeranjem starosne granice za penzionisanje, pooštavanjem uslova za sticanje svih kategorija penzija i drugim merama. Parametarske reforme u prvom stubu jesu donela izvesna poboljšanja u odnosu na stanje pre početka reformi, međutim, ona nisu dovoljna da sistem funkcioniše potpuno racionalno, efikasno i samostalno, bez izdvajanja iz budžeta za pokrivanje deficita sistema. U budućem periodu potrebne su dodatne mere i potrebno je razmotriti nove mogućnosti održanja i poboljšanja stanja penzijskog sistema, pošto su trenutni rezultati kratkoročnih efekata.

### **Bibliografija**

1. Ilić, A., Reforma penzionog sistema. Beograd, 2006., dostupno na: [http://www.sef.rs/wp-content/uploads/reforma\\_penzionog\\_sistema\\_aleksandar\\_ilic.pdf](http://www.sef.rs/wp-content/uploads/reforma_penzionog_sistema_aleksandar_ilic.pdf)
2. Hirose, K., Pension reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond. Budapest: International Labour Organization: ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, 2012.
3. Bajec, J., & Stanić, K., Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji, Fren, Beograd: Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, 2005., br.1, str. 52-58.
4. World Bank, The Republic of Serbia: A Policy Agenda for a Smaller and More Efficient Public Sector. Washington, 2005.
5. Republički zavod za statistiku, Vitalni događaji u Republici Srbiji, 2011., dostupno na: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=1215>
6. World Bank Group, Country Partnership Framework for Serbia for the Period FY16-FY20, 2015., dostupno na: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/11/733471446462343509/Serbia-CPF-srb-web.pdf>
7. World Bank Group, Serbia Public Finance Review: Toward a Sustainable and Efficient Fiscal Policy, 2015., dostupno na: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/11/776271446462342355/PFR-eng-web-final.pdf>
8. Matković, G., Reforma penzijsko-invalidskog sistema, Četiri godine tranzicije u Srbiji CLDS, 2005., str. 329-337.
9. World Bank Group, World Bank Group - Serbia Partnership Program Snapshot, 2015., dostupno na: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Serbia-Snapshot.pdf>
10. Matković, G., Mirovinski sustav Srbije u svetlu krize, Revija za Socijalnu Politiku, 2015., god.23, str. 99-119.
11. European Commission, Eurostat, 2018., dostupno na: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/ui/submitViewTableAction.do>
12. Republički zavod za statistiku, Stope aktivnosti, zaposlenosti, neaktivnosti i nezaposlenosti, 2016., dostupno na: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d24000200IND01%2635%3d6%266%3d1%2c2%2c3%2c4%262%3d2015K1%2c2015K2%2640%3d15%2cL15-24%2cL15-64%26sAreaId%3d24000200%26dType%3dName%26IType%3dSerbianCyrillic>
13. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Statistički godišnji bilten, Beograd: Republički zavod za statistiku, 2016.
14. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Statistički godišnji bilten, Beograd: Republički zavod za statistiku, 2017.

15. Mijatović, B., & Hiber, D., Kapitalizacija penzijskog osiguranja u Srbiji, 2008., dostupno na: <http://www.clds.rs/newsite/kapitalni-fond.pdf>
16. Bojić, F., Reforma prava na starosnu penziju u Srbiji: između čekića budžetskog deficita i nakovnja socijalne pravde, 2005., dostupno na: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_aviainii\\_d/images/green/Filip\\_Bojic.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_aviainii_d/images/green/Filip_Bojic.pdf)
17. Matković, G., Bajec, J., Mijatović, B., Živković, B., & Stanić, K., Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, 2009., str. 131
18. Grech, A., Evaluating the Possible Impact of Pension Reforms on Elderly Poverty in Europe. Social Policy & Administration, 2015., Vol.49, pp.68-87.
19. European Commission, Enlargement countries - Demographic statistics. Brussels: Eurostat, 2015.
20. Republički zavod za statistiku, Demografska statistika, 2016., dostupno na: <http://www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/73/71/Demografija2016.pdf>
21. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, "Službeni glasnik RS", br. 142/2014.
22. Golubović, V. Usaglašenost prava socijalne sigurnosti Srbije sa pravom Evropske Unije. Zbornik radova Pravnog fakulteta (Novi Sad), 2011., vol.45, str. 579-598.
23. Van Meerten, H., Pensions reform in the European Union: Recent developments after the implementation of the IORP directive, Pensions, 2009., Vol. 14, pp. 259–272.

***Istorija rada:***

*Rad primljen: 26.01.2018.*

*Prva revizija: 25.02.2018.*

*Prihvaćen: 04.03.2018.*

