Prof.dr Dragan Mrkšić*
Gordana Tomašević-Dražić*

INSTITUCIONALNE REFORME PENZIJSKOG OSIGURANJA

Uvod

"Socijalna država", država koja brine o socijalnoj sigurnosti svojih građana je tokom prošlog veka predstavljala utemeljenu vrednost koju su poštovale sve evropske zemlje, bez obzira na političko uređenje ili nivo ekonomske razvijenosti. Države su preuzimale na sebe brigu o finansijskoj i socijalnoj sigurnosti svojih građana u njihovoj "trećoj životnoj dobi", ustanovljavale penzione fondove, propisivale načine upotrebe sredstava tih fondova. Penzijski sistem, koji je preovladavao u svim evropskim zemljama, bio je zasnovan na principu međugeneracijske solidarnosti, tzv. PAYG sistem.

Uspostavljanjem sistema, u kome radno aktivno stanovništvo svojim doprinosima finansira isplate penzijskih nadoknada penzionera, pojedinac je bio potpuno lišen odgovornosti prema svom socijalnom statusu u dobi kada mu radna aktivnost prestaje. Isključivo je država imala obavezu da svojim građanima obezbedi ljudsko dostojanstvo u starosti.

Međutim, PAYG sistem je uspostavljen u vreme kada je postojala stabilna politička i ekonomska klima, kada su demografska kretanja bila izrazito povoljna, a stopa zaposlenosti bila veoma visoka. Dinamično okruženje u kom su se evropske zemlje našle u poslednjih nekoliko decenija dovelo je do korenitih političkih, ekonomskih i demografskih promena što je uticalo na početak propadanja PAYG penzijskog sistema.

Neminovnost reforme penzijskog sistema

Stanovništvo Evrope stari, što implicira makroekonomske promene, s obzirom da se radno neaktivno stanovništvo povećava, sa porastom broja penzionera, u odnosu na radno aktivno stanovništvo. Starenje stanovništva ima i neposredne fiskalne posledice na nacionalnu ekonomiju, pretežno kroz povećanje broja zahteva za ostvarivanje penzijskih nadoknada po osnovu državnog penzijskog osiguranja.

U zemljama Evropske unije državni penzijski sistem zasnovan na principu "međugeneracijske solidarnosti" predstavlja najvažniji izvor prihoda za stanovništvo koje je penzionisano. Izdvajanja za finansiranje penzijskih nadoknada su u poslednjim decenijama značajno povećana, tako da sada čine u proseku oko 12% GDP-a. Na ovakav razvoj uticali su demografski činioci, zbivanja na tržištu rada i promene u visini pokrića koje obezbeđuje državno penzijsko osiguranje.

Tokom proteklih decenija konstantan pad stope fertiliteta i produženje očekivanog trajanja života doveli su do postepenog starenja stanovništva. Stopa fertiliteta, koja je bila veoma visoka nakon II svetskog rata, beleži trend pada počev od 60tih godina prošlog veka. Poslednjih godina stopa fertiliteta se ustalila na nivou ispod 2 (manje od dva deteta po jednoj ženi), što je nedovoljno za "zamenu generacija". Očekivano trajanje života konstantno raste tako da je sa 70 godina (koliko je iznosilo 1970.godine) poraslo na 78 godina (2000. godina). Kao posledica ovakvih demografskih kretanja došlo je do značajnih pomeranja u starosnoj strukturi stanovništva (preko 16% stanovništva čini stanovništvo starosti preko 65 godina).

S obzirom na starenje stanovništva došlo je do izvesnih pomeranja i na tržištu rada. Povećanje broja korisnika penzijskih nadoknada u odnosu na stagnaciju ili opadanje broja radno aktivnog stanovništva, dovelo je do potrebe rasta stopa doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje. U nekim slučajevima ova mera je prouzrokovala suprotne efekte – evaziju doprinosa i povećanje zaposlenih u "sivoj" ekonomiji. Takođe, posmatrano u odnosu na 60te godine prošlog veka došlo je smanjenja starosne granice za odlazak u penziju, tako da je ona sada u proseku nešto ispod 60 godina za evropske zemlje. Time je postignut dvostruki udar na penzijski sistem: povećan je broj penzionera i smanjen je broj uplatilaca doprinosa u državne penzijske fondove.

Tokom vremena povećavalo se i pokriće državnog penzijskog osiguranja, tj. odnos prosečne penzijske nadoknade i prosečne zarade, što je predstavljalo dodatni udar na državne penzijske fondove.

** "DDOR Novi Sad" a.d.

U današnje vreme, PAYG sistem predstavlja veliko finansijsko opterećenje za svaku državu, a pri tome sve manje može da pruži zadovoljavajuću socijalnu sigurnost svojim korisnicima. Kao neminovnost se nametnula reforma celokupnog penzijskog sistema u svim evropskim zemljama.

Reforma penzijskog sistema

Reforma penzijskog sistema ima za cilj da stvori penzijski sistem koji je:

–adekvatan – obezbeđuje penzijske nadoknade koje mogu da pokriju egzistencijalne potrebe (sprečavanje siromaštva starijeg stanovništva);

–podnošljiv – finansijski podnošljiv i za pojedinca i za društvo;

–održiv – finansijski čvrst i dugoročno stabilan;

–robustan – može da izdrži neočekivane udare ekonomske, političke ili demografske prirode.

Cilj reforme je obezbeđenje adekvatnih i dugoročno stabilnih penzijskih nadoknada; stvaranje čvršće veze između doprinosa i naknada; generisanje dugoročne štednje koja će stimulisati razvoj finansijskog tržišta.

Penzijske reforme mogu imati tri različite forme:

–parametarske: podizanje starosne granice za odlazak u penziju, pooštravanje uslova za prevremeno i invalidsko penzionisanje, smanjenje nivoa nadoknada, povećanje stope doprinosa, borba protiv evazije doprinosa, povećanje administrativne sposobnosti u nadležnim institucijama. Ove mere imaju za cilj prevenciju finansijskog kolapsa PAYG sistema.

–NDC (pojmovno definisanim doprinosima): stvaraju vezu između doprinosa i nadoknada. Slabe podstrekivanje evazije doprinosa i smanjuju "neformalno" tržište rada; utiču na povećanje produktivnosti radnika i time na brži ekonomski rast.

–sistemske: podrazumevaju kreiranje "fully funded" sistema; ubrzavaju razvoj finansijskog tržišta i daju dodatni doprinos bržem ekonomskom rastu.

Prilikom sprovođenja reformi bitno je imati u vidu štednju stanovništva tokom radnog veka, radi obezbeđenja finansijske sigurnosti u periodu kada nije radno sposobno; redistribuciju dohotka među generacijama; osiguranje od rizika kojima su podložni stariji ljudi.

U cilju zadovoljenja svih potreba koje treba da pokrije jedan penzijski sistem Svetska Banka predlaže uvođenje sistema sa više stubova, gde se u svakom stubu osigurava i upravlja sredstvima na drugi način. Predloženi penzijski sistem zasniva se na sledećim stubovima[1]

I stub – obavezni PAYG državni penzijski sistem dizajniran da obezbedi pokrivanje egzistencijalnih potreba starijeg stanovništva;

II stub – dopunski obavezni penzijski sistem zasnovan na principu ličnih računa (individualnoj kapitalizovanoj štednji);

III stub - dobrovoljni penzijski sistem zasnovan na principu ličnih računa (strogo kontrolisan od strane države; obezbeđuje dodatnu štednju i osiguranje).

Uvođenjem penzijskog sistema sa tri stuba, odgovornost za finansijsku sigurnost u "trećoj" životnoj dobi prenosi se sa države na pojedinca, penzijski sistem postaje transparentniji (uvođenjem ličnih računa pojedinac ima uvid u stanje sredstava koja su osnov za njegovu penziju). Takođe, vrši se diverzifikacija rizika u pogledu različitih izvora penzijskih nadoknada.

Da bi se ostvarili ciljevi reformi moraju se postaviti kriterijumi pomoću kojih će se procenjivati opravdanost predloženih mera. Svetska banka je definisala četiri kriterijuma:

–Da li reforma vodi postavljenim ciljevima penzijskog sistema?

–Da li je reforma moguća u postojećem ekonomskom i fiskalnom okruženju?

–Mogu li državne i privatne strukture raditi efikasno u novom penzijskom sistemu sa više stubova?

–Da li postoji zakonska regulativa, definisan nadzor i institucije koje mogu da sprovode penzijski sistem zasnovan na više stubova?

Za sprovođenje reforme koja će dati zadovoljavajuće rezultate mora postojati makroekonomska stabilnost i niska stopa inflacije, kao i dugoročna

1 World Bank, "Averting the old-age crisis", Oxford University press 1994.

fiskalna stabilnost. Neophodno je prisustvo čvrstih i solventnih finansijskih institucija (banke i osiguravajuća društva), kao i efektivne zakonske regulative i strogog nadzora.

U penzijskom sistemu zasnovanom na više stubova penzijski fondovi dobijaju ulogu institucionalnih investitora koji imaju veliki značaj za stimulisanje dugoročne štednje i razvoj tržišta kapitala.

Skoro sve evropske zemlje prošle su ili trenutno prolaze kroz proces reformi penzijskog sistema. Svaka od njih je koncept Svetske banke prilagodila svojim specifičnostima i mogućnostima shodno stepenu razvoja.

Reforma penzijskog sistema je veoma kompleksan poduhvat koji ima socijalne, kulturološke i finansijske posledice.

Ko će predstavljati nosioca reformi zavisi prevashodno od toga da li stanovništvo ima više poverenja u državne ili u privatne institucije. U zemljama Istočne Evrope reforma se sprovodi na način da se pored PAYG sistema uvode "fully funded" sistemi, zbog činjenice da stanovništvo ima više poverenja u privatni sektor nego u državu. Sa druge stane, u zemljama Zapadne Evrope postoji veće poverenje u državu, te je ona nosilac reformi.

Sprovođenje reformi penzijskog sistema u Srbiji

Sistem državnog penzijskog osiguranja u Srbiji je sredinom 80-tih godina počeo da ulazi u deficit. Tokom proteklih decenija dešavanja na nivou nacionalne ekonomije, ali i demografska kretanja dovela su ga do stanja potpune neodrživosti. Državni penzijski fond sada predstavlja neku vrstu "prelazno računa", a nikako jedan stabilan i funkcionalan fond.

Trend pada broja zaposlenih i rasta broja penzionera doveo je do veoma nepovoljnog odnosa broja zaposlenih i penzionera od 1,17, sa kojim se ne može obezbediti kvalitetna socijalna zaštita sadašnjih penzonera. Država trenutno problem deficita fonda sanira učešćem sredstava budžeta u finansiranju penzijskih nadoknada (oko 40%), ali je svesna potrebe sveobuhvatne reforme penzijskog sistema.

Reforma treba da obuhvati:

– sprovođenje paketa mera koje bi od sistema obaveznog osiguranja stvorile ekonomski održiv, fiskalno podnošljiv sistem koji je u funkciji ekonomskog razvoja.[2]

Ove mere bi se, između ostalog, odnosile na izmenu obračuna penzijskih naknada i povećanje starosne granice za sticanje prava za korišćenje nadoknade. U proteklom periodu sprovedene su značajne promene nekih parametara:

a) povećana je starosna granica za tri godine (za muškarce 63 godine starosti, za žene 58 godina starosti) i utvrđene su godine radnog staža;[3]

b) uveden je švajcarski model za indeksaciju penzija[4]

c) učvršćena je veza između doprinosa i penzija uvođenjem bodovnog sistema.[5]

Prema informacijama koje su bile dostupne potpisnicima ovog rada do predaje teksta u štampu, u skupštinskoj proceduri nalazi se Zakon o izmenama i dopunama Zakona o o osnovama penzijskog i invalidskog osiguranja. Izmenama i dopunama predvida se podizanja starosne granice za odlazak u penziju: za žene sa 58 na 60 godina, a za muškarce na 65 godina starosti i to na način da se u periodu od 2006. do 2009. godine, starosna granica podiže svake godine za šest meseci. Takođe, predlaže se i izmena načina usklađivanja penzija, tj. izmena "švajcarskog modela" po kom se penzije usklađuju sa 50% rasta zarada i troškova života, na način da se od 2006. do 2009. godine postepeno proporcionalno smanjuje učešće parametara zarade u usklađivanju penzija. Nakon četiri godine penzije bi se usklađivale samo sa troškovima života. Ova mera bi imala za posledicu sporiji rast penzija, pa bi kao zaštitna mera poslužio određeni procenat prosečne zarade ispod kog ne bi mogla da se "spušta" prosečna penzija.

– uvođenje sistema penzijskog osiguranja sa tri stuba po preporuci Svetske Banke:

---

2 Vladimir Janković, "Organizacija javnih fondova u reformisanom penzijskom sistemu Srbije"

3 Ovi uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju usvojeni su Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o osnovama penzijskog i invalidskog osiguranja (Sl. list SRJ, br. 7/2001) sa primenom od 01.01. 2002. godine.

4 Zakon o osnovama penzijskog i invalidskog osiguranja, Sl. list SRJ, br. 5/2003.

5 Zakon o osnovama penzijskog i invalidskog osiguranja, Sl. list SRJ, br. 5/2003.

I stub – obavezno penzijsko osiguranje, zasnovano na principu međugeneracijske solidarnosti;

II stub – obavezno dopunsko penzijsko osiguranje, zasnovano na principu individualne kapitalizovane štednje; za njegovo uvođenje još ne postoje potrebni uslovi;

III stub – dobrovoljno penzijsko osiguranje.

U uslovima kakvi su trenutno u Srbiji – visok stepen nezaposlenosti, visok procenat stanovništva starijeg od 60 godina, značajni politički pritisci i postojanje finansijskog tržišta koje je još uvek u razvoju, potrebno je izvršiti diversifikaciju penzijskih nadoknada i omogućiti njihovo dobijanje iz različitih izvora. Kako za uvođenje II stuba – obaveznog dopunskog penzijskog osiguranja još uvek ne postoji dovoljna spremnost u pogledu zakonske regulative i neophodnih institucija, u proces reforme se krenulo uvođenjem III stuba – dobrovoljnog penzijskog osiguranja.

Sprovođenje dobrovoljnog penzijskog osiguranja počelo je mnogo pre donošenja zakona koji detaljno reguliše materiju dobrovoljnog penzijskog osiguranja i dobrovoljnih penzijskih fondova.

Na tržištu osiguranja Srbije postoje tri osiguravajuća društva koja se bave poslovima dobrovoljnog penzijskog osiguranja. Dozvolu za sprovođenje ovih poslova dobili su od nadležnog organa za finansije, a po osnovu ranije važećeg Zakona o osiguranju imovine i lica i trenutno važećeg Zakona o osiguranju. Međutim, ni prethodni, a ni sadašnji Zakon o osiguranju ne sadrži posebne odredbe o dobrovoljnom penzijskom osiguranju. Materiju dobrovoljnog penzijskog osiguranja obrađuje samo u sledećem:

– svrstava dobrovoljno penzijsko osiguranje u poslove životnih osiguranja,

– određuje visinu osnivačkog kapitala (3.000.000 EUR),

– nalaže osiguravajućim organizacijama da odvojeno vode sredstva dobrovoljnog penzijskog osiguranja od drugih sredstava.

U protekle dve godine, koliko je dobrovoljno penzijsko osiguranje prisutno u Srbiji, ustanovljeno je da ono predstavlja prevashodno grupni proizvod (oko 90 % osiguranika pristupilo je osiguranju putem uplata poslodavca). Veoma mali broj pojedinaca se odlučuje na zaključenje ovog osiguranja, bilo zbog visine zarada koje primaju, bilo zbog nedovoljne informisanosti o ovoj vrsti osiguranja ili nerazvijene svesti o potrebi dobrovoljnog penzijskog osiguranja. Prepreku za sprovođenje ovog osiguranja predstavlja još uvek prisutno nepoverenje stanovništva u finansijske institucije.

U takvom okruženju napravljen je Predlog zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, koji se u trenutku pisanja ovog rada nalazi u skupštinskoj proceduri.

Zakon treba da uredi osnivanje i poslovanje društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, organizaciju i upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, organizaciju penzijskih planova i nadležnost Narodne banke Srbije u vršenju nadzora.

U verziji predloga Zakona, koji je bio dostupan potpisnicima ovog rada, predviđeni su sledeći pravni instituti: dobrovoljni penzijski fond, društvo za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom, Narodna banka Srbije, custody banka.

Dobrovoljni penzijski fond predstavlja instituciju kolektivnog investiranja u okviru koje se prikuplja i ulaže penzijski doprinos u različite vrste imovine sa ciljem ostvarenja prihoda i smanjenja rizika ulaganja.

Društvo za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom je privredno društvo koje organizuje i upravlja dobrovoljnim penzijskim fondom. Prilikom ulaganja sredstava dobrovoljnog penzijskog fonda društvo za upravljanje mora se voditi načelima: sigurnosti, diverzifikacije rizika i održanja potrebne likvidnosti.

Iako se nakon usvajanja ovog zakona očekuje uvođenje reda na tržištu dobrovoljnog penzijskog osiguranja, u samom predlogu nalazi se niz rešenja koja nisu dovoljno objašnjena ili pak nisu prilagođena okruženju za koja su predviđena.

U samom predlogu predviđeno je razdvajanje društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom i društva za dobrovoljno penzijsko osiguranje. Iako je praksa u svetu da su ova društva posebni pravni subjekti, može se postaviti pitanje da li je u okruženju gde je grupa životnih osiguranja "nepopularna", opravdano na samom početku odvajati poslove akumulacije sredstava za dobrovoljno penzijsko osiguranje i isplate penzija po osnovu prikupljenih sredstava.

Takođe, pojam penzijskih planova u Predlogu zakona nije dovoljno preciziran. Kako je definisano u Predlogu zakona, penzijskim planom se može smatrati svaki ugovor sa pravnim licem – poslodavcem. Pretpostavka je da je početna ideja bila pojam zatvorenog penzijskog fonda, koji je predviđen zakonima drugih zemalja, ali tačan odgovor se ne može naći u samom predlogu.

Posebno pitanje je kontrola dobrovoljnih penzijskih fondova. Strana praksa ukazuje da za kontrolu ovih institucija postoje posebne nezavisne agencije sa visokostručnim kadrom, specijalizovanim i osposobljenim za kontrolu ove specifične oblasti. U Predlogu Zakona nadzor nad društvima za upravljanje poveren je Narodnoj banci Srbije, koja će imati zadatak izdavanje i oduzimanje dozvole za rad društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom, redovan nadzor nad poslovanjem društva, itd.

S obzirom da tek sledi rasprava o Predlogu zakona, očekuje se da će neka od predviđenih rešenja tim putem biti unapređena i kvalitetnije definisana.

Generalni direktor Sektora za poslove nadzora nad obavljanjem delatnosti osiguranja u Narodnoj banci Srbije, Mira Erić-Jović smatra da su koristi od razvoja penzijskih fondova: »razvoj finansijskog tržišta (jačanje konkurencije), razvoj tržišta kapitala, ratvoj korporativnog upravljanja, nova radna mesta, novi proizvodi, razvoj kulture štednje, nezavisnost od budžeta RS«.[6]

Zaključak

Penzijski sistem zasnovan na principu »međugeneracijske solidarnosti, koji je u prethodnom periodu preovladavao u svim evropskim zemljama, uspostavljan je u vreme kada je postojala stabilna politička i ekonomska klima. Dinamično okruženje u kom su se evropske zemlje našle u poslednjih nekoliko decenija dovelo je do korenitih političkih, ekonomskih i demografskih promena što je uticalo na početak propadanja PAYG penzijskog sistema, koji je predstvaljao sve veće finansijsko opterećenje za svaku državu, a pružao sve manju socijalnu sigurnost svojim korisnicima. Stoga, kao neminovnost nametnula se reforma penzijskog sistema u svim evropskim zemljama.

U procesu reformi poštovane su preporuke Svetske banke, koja predlaže penzijski sistem sa više stubova, gde se odgovornost za finansijsku sigurnost u "trećoj" životnoj dobi prenosi sa države na pojedinca.

Ulaskom Srbije u proces tranzicije, postalo je očito da je državni penzijski sistem doživeo krah. U uslovima kakvi su trenutno u Srbiji – visok stepen nezaposlenosti, visok procenat stanovništva starijeg od 60 godina, značajni politički pritisci i postojanje finansijskog tržišta koje je još uvek u razvoju, pravo rešenje je kombinovani pristup, koji podrazumeva postojanje državnog obaveznog penzijskog osiguranja i dobrovoljnog penzijskog osiguranja.

Donošenjem Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima na tržištu osiguranja u Srbiji pojaviće se novi pravni subjekti Istovremeno, očekuje se i razvoj finansijskog tržišta iz razloga što dobrovoljni penzijski fondovi dovode do koncentracije i mobilizacije kapitala i podstiču trgovinu visokokvalitetnih hartija od vrednosti. Takođe, »finansijki zdrava« privredna društva biće stimulisana da kotiraju svoje akcije na berzi i na taj način finansiraju svoje projekte.

I pored ovih reformskih mera ostaje nerešeno uvođenje drugog stuba u penzijski sistem – obaveznog dopunskog penzijskog osiguranja, zasnovanog na principu individualne kapitalizovane štednje. Iako ne postoje nagoveštaji kada bi se mogao očekivati početak rada na uvođenju ovog vida osiguranja, koji iziskuje uvođenje novih institucija u celokupan penzijski sistem, izvesno je da će tek uvođenjem drugog stuba reforma penzijskog sistema biti potpuna.

LITERATURA

1. Janković Vladimir, "Organizacija javnih fondova u reformisanom penzijskom sistemu Srbije", www.information.co.yu.
2. Rother, Catenaro, Schwab, "Ageing and Pensions in the Euro Area", World Bank 2003.
3. Rakonjac-Antić dr Tatjana, "Dobrovoljno penzijsko osiguranje – aktuarska i finansijska analiza", Ekonomski fakultet, Beograd 2004.
4. World Bank, "Averting the old-age crisis", Oxford University press 1994.

6 Mira Erić-Jović, "Dobrovoljni penzioni fondovi", 02.09.2005, www.nbs.yu