

**Наталија  
Перишић\***

## **ТРАНЗИЦИЈА У ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКИМ ЗЕМЉАМА**

### **Стратегија реформи система пензијског осигурања**

*Апстракт:* Почетком 1990-их година, у бившим социјалистичким државама (прихваћени су) издвојили су се различити модели транзиције, а као последица тога, и различите стратегије изласка из кризе и даљег развоја. Пензијске реформе у њима, током првих десет година транзиције, на којима је акценат у овом раду, кретале су се у више праваца. Међу њима се диференцирају реформисање јавног осигурања; комплетан прелазак на обавезно финансирање; и постепено трансформисање у модел који садржи више стубова, у којем су комбиновани елементи система текућег финансирања и фондираног осигурања, у зависности од финансијских ограничења и услова карактеристичних за државе понаособ.

*Кључне речи:* централна и источна Европа, транзиција, пензијско осигурање, реформе.

За државе централне и источне Европе, последња деценија XX века, означила је почетак корените друштвене трансформације. Висока стопа незапослености, снижавање нивоа животног стандарда, увећање броја становника испод доње линије сиромаштва, угроженост социјалног и радног статуса запослених, као и сужавање раније стечених права из социјалног осигурања, биле су само неке, али готово универзалне карактеристике преласка из социјализма у капитализам. Процес транзиције отворио је низ вишеслојних и комплексних социјалних и економских проблема, са којима су драстично опадање дохотка и смањење броја запослених, као и увећање неједнакости у доходима, били у каузалној вези.

У периоду пре транзиције, социјалистичке земље имале су развијен систем државног социјалног осигурања. Државе централне и источне Европе у којима је, у периоду пре транзиције, заговаран егалитаризам, почетком 1990-их година, суочиле су се са отвореним и израженим друштвеним неједнакостима. Чињеница да ови системи нису били конципирани за услове тржишне економије, на најдрастичнији начин аргументована је

---

\* Мр Наталија Перишић, асистенткиња, Факултет политичких наука у Београду, e-mail: natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

транзицијом. Као последица утицаја процеса транзиције, институције и полуге сектора социјалног осигурања, значајно су еродирале. Постојећи систем државног осигурања није могао да заштити најрањивије категорије становништва од сиромаштва, јер је инфлација обезвређивала реалну вредност социјалних трансфера и накнада. Куповна моћ пензија, строго условљена и зависна од механизма индексације, била је недовољна за задовољавање егзистенцијалних потреба. Право на накнаду за незапослене, чија је реална вредност најчешће била врло ниска, тешко је остваривано, тако да је положај великог броја незапослених лица додатно погоршаван. Увећање цена и трошкова живота уопште, негативно је утицало и на здравствену заштиту и образовање. Реална улагања смањена су у толикој мери, да се није могао гарантовати елементарни ниво здравствене заштите. Почетак транзиције праћен је и смањењем уписа ученика у средње и више школе.

Трансформација планске економије у тржишну, резултовала је несагледивим негативним социјалним последицама и произвела такве социјалне ризике, које постојећи системи социјалне сигурности нису могли да апсорбују. Неподесност система социјалног осигурања показала се евидентном у свим његовим сферама. На пример, док је у условима централистичког планирања, (отворена) незапосленост била проблем малих размера, систем социјалног осигурања у случају незапослености се у периоду транзиције суочио са увећањем броја незапослених, до чега су довели пад привредних делатности у друштву, приватизација и реструктурисање предузећа. У сврху смањења броја незапослених, у сфери пензијског осигурања, снижена је старосна граница за пензионисање и либерализовани су услови за остваривање права на инвалидску пензију. Резултат тога било је додатно стварање несразмере између пропорције пензионера и радно-активног становништва, које је произвело низ неповољних последица такође.

## Карактеристике пензијских система

У готово свим државама централне и источне Европе, државни системи пензијског осигурања установљени су почетком XX века по угледу на Бизмарков концепт, у складу са чијим поставкама држава поседује централно место у обезбеђивању надокнада за старост. Одвојеност и различитост услова за остваривање пензијских права чиновника, а у односу на раднике, непотпун обухват становништва, пре свега руралног, као и

постојање привилегованих група које нису уплаћивале доприносе, биле су одлике међуратних пензијских система у овим државама. Првобитно је пензијско осигурање било у потпуности капитализовано, међутим, губитком резерви, након II светског рата, начин њиховог финансирања је трансформисан.

Почев од послератног периода, пензијски системи заснивали су се на начелу текућег финансирања пензија (тзв. PAYG системи)<sup>1</sup> у којима запослена, тј. осигурана лица, плаћањем доприноса за пензијско осигурање, обезбеђују средства за исплату пензија садашњим корисницима, а очекују да ће њихове пензије бити обезбеђене плаћањем доприноса будућих генерација.

Уопштено су, током социјализма, системи пензијског осигурања у државама источне и централне Европе, прошли кроз сличан развој. Највеће достигнуће ових система био је готово потпун обухват становништва пензијским осигурањем током 1960-их и 1970-их година.

Добровољно осигурање и ослањање на приватну уштеђевину, у односу на државе западне Европе, било је маргинално. Урушавањем система социјализма, трајно је онемогућено функционисање конципираног пензијског осигурања у овим државама. Према мишљењу извесног броја теоретичара, PAYG пензијски системи у централно-планским економијама, вештачки су одржавани у току пар година још пре почетка транзиције и прогнозиране су њихове измене.

Старосна граница за одлазак у пензију у социјалистичким државама централне и источне Европе, као нешто нижа у поређењу са државама OECD-а, за мушкарце је износила 60 година живота и 25 година радног стажа, а за жене 55 година живота; у неким државама, ово право жене су могле да остваре и раније, у зависности од броја деце коју су подизале (Fultz, 2001). Подаци из истраживања спроведених током 1990-их година, упутили су на то, да је стварна просечна старосна граница за одлазак у пензију износила 58,5 година за мушкарце и 54,6 година за жене (Rutkowski, 1999). Могућности за превремени одлазак у пензију, као и за остваривање права на инвалидску пензију, будући многобројне, широко су коришћене. Бројне привилегије, попут: снижавања старосне границе за пензионисање и већих пензијских накнада за одређене професије, нису се примењивале само на раднике у ризичним и опасним занимањима, него понекад на цео индустријски сектор, уз финансирање из доприноса свих запослених лица.

<sup>1</sup> PAYG – *pay-as-you-go* – системи текућег финансирања.

Елемент солидарности, испољен у форми прерасподеле дохотка, произвео је и одсуство позитивне корелације између стопе доприноса и висине надокнада. Начелно, висина пензије била је условљена више годинама стажа, него стопом доприноса (Müller, 2002). Пензија је обрачунавана као фиксан проценат радничког референтног личног дохотка у току минималног броја година, најповољнијих по осигураника, често са дефинисаним максималним и минималним износом (Вуковић, 2005), чиме се, *de facto*, у великој мери вршило уравнотежење тј. униформисање висине пензија на нивоу државе у целини. Ипак, пензијске повластице – нижа законски утврђена граница и виши износ пензијских накнада – које су одобране за занимања од стратешког значаја, означавале су значајно одступање од принципа универзалности.

Неадекватно прилагођавање постојећих пензија кретањима цена и плата, довело је до пораста новостечених пензија у односу на износ просечне пензије, стварајући неједнакости између пензијских накнада код пензионера различитих генерација.<sup>2</sup>

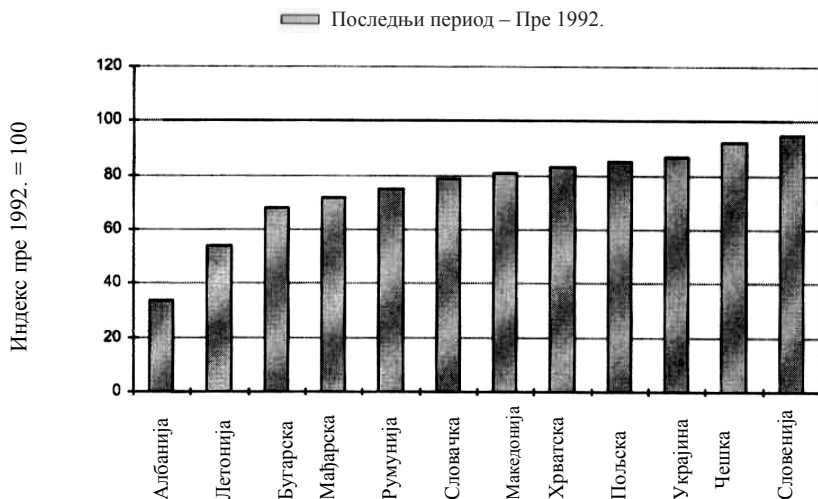
На почетку процеса транзиције, однос популације пензионера према радно-активном становништву, кретао се у опсегу од 30 до 45 пензионера на 100 запослених, иако са значајним варијацијама међу земљама (нпр. 27 пензионера на 100 запослених у Албанији, за разлику од 62 пензионера на 100 запослених у Украјини). Ова пропорција, изразито негативна у поређењу са осталим деловима света, у синергизму са релативно ниским процентом БНП издвајаним за пензијске трошкове и економским стањем, недвосмислено је упућивала на тешкоће у функционисању система пензијског осигурања у земљама у транзицији.

Након 1989. године, значајан пад стопе запослености имао је негативне импликације по пензијски систем, које су се превасходно одражавале преко смањења уплата (прилива) доприноса. Број осигураника у Бугарској опао је за 30%, у Литванији за 45%, а преко 60% у Албанији. У Чешкој, ова стопа била је нижа у односу на поменуте земље – 7-8%, а у Словачкој 5% (Fultz, 2001). Незванично, велики број предузећа није редовно уплаћивао доприносе за своје запослене, услед недостатка финансијских средстава. У понеким државама, велики број радника није и формално био регистрован као запослен: у Литванији, нерегистровани радници сачињавали су 22% од укупно стварно запослених радника, а у Албанији 28% (Fultz, 2001).

---

<sup>2</sup> У Пољској, овај проблем познат је као „портфељ старих пензија” – што је лице дуже било у пензији, куповна моћ пензије била је мања (Müller, 2002).

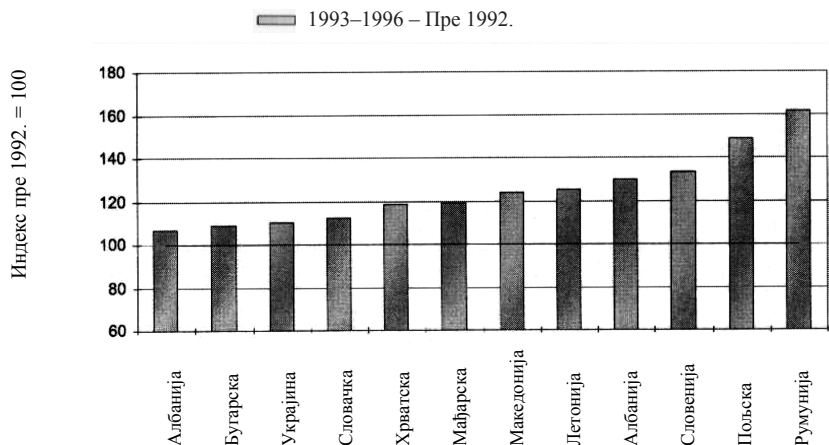
Графикон 1 – Процент осигураника у односу на ниво пре 1992. године



Извор: Palacios, Rutkowski, Yu, 1999.

Да би решиле проблем увећања броја незапослених, многе државе понудиле су услове за једноставније остваривање пензијских права. Коришћење пензијског система као медијума за апсорбовање вишка радне снаге, произвело је велике потешкоће у финансирању накнада из пензијског осигурања. Највећи пораст броја пензионера забележен је у Румунији и Пољској, а најмањи у Чешкој.

Графикон 2 – Процентуалан раст броја пензионера



Извор: Palacios, Rutkowski, Yu, 1999.

Уопштено ниже него у западној Европи, очекивано трајање живота у државама у транзицији значајно је варирало. Албанија је, на пример, 1990-их година била „најмлађа” држава у Европи. Више од 40% популације у Албанији било је млађе од 20 година, а само 9% популације имало је више од 60 година. У Румунији, Македонији и Словачкој, око 30% популације било је млађе од 20 година, а око 25% уопштено у државама у транзицији (Fultz, 2001). Међутим, демографске пројекције за наредних 20 година предвиђале су увећање удела старих у структури становништва за трећину, у већини држава у транзицији.

Како је овако пројектована демографска слика утицала на однос пензионисаног и запосленог становништва, као и на сам систем пензијског осигурања, у великој мери зависило је од економских кретања и карактеристика тржишта, али и од утврђивања висине пензијских накнада, старосне границе за одлазак у пензију, као и услова за одлазак у пензију уопште.

## Реформски приступи током 1990-их година

Систем пензијског осигурања у земљама у транзицији, са наслеђеним недостацима, био је изложен драматичним изазовима. Демографски

трендови, недостатак економских, финансијских и административних ресурса, као и доминантна политичка воља, указивали су на неминовност реформисања ових система, из разлога увећања притиска и појачаног ослањања на пензијске накнаде, али и на остала права из система пензијског осигурања. Последице негативних привредних токова, неизбежне у свим државама у транзицији, у различитом степену, неминовно су утицале и на систем пензијског осигурања у њима. Изразито негативне појаве, карактеристичне за само пензијско осигурање, попут: хроничних дефицита буџета пензионих фондова, наглог смањења реалне вредности пензија, које за највећи број пензионера нису обезбеђивале животни минимум, значајног заостајања пензија за растом зарада запослених, редовног кашњења исплата пензија и сл, постале су заједничка детерминанта живота пензионисане популације. Поред проблема специфичних за поједине државе, постојали су и извесни, универзални проблеми и трендови:

1. Условљеност финансирања накнада по основу пензијског осигурања ситуацијом на тржишту рада, тј. запослености и уплаћивањем доприноса тренутно запослене популације, као и неизвесност прогнозирања висине стопе запослености у будућности, наметнули су потребу за новим механизмом финансирања пензија.
2. Између стопа доприноса и нивоа пензијских накнада било је потребно установити позитивну корелацију. Све више се наметала потреба за успостављањем чврсте везе између висине пензије и уплаћиваних доприноса у току радног века, тзв. *fully funded schemes* (FF).<sup>3</sup> Нивое пензијских накнада било је потребно индивидуализовати (Fultz, 2001).
3. Старосну границу за одлазак у пензију било је нужно постепено повећавати.
4. Редистрибуција друштвеног дохотка, односно, универзална политика прерасподеле, није могла да опстане у систему пензијског осигурања (Augusztinovic, 1999). Елементе социјалне заштите било је потребно изоловати из социјалног осигурања.

Процес пензијских реформи, као стратешко питање социјалне реформе у транзицији, одвијао се у оквиру прилагођавања постојећих јавних шема и преко изградње нових, приватних аранжмана (Fultz, 2003; Вуковић, 2005).

---

<sup>3</sup> У питању су капитално фондиране шеме.

## I

Хронолошки узев, већина пост-социјалистичких држава централне и источне Европе, у сегменту реформи пензијског система, одабрала је *приступ прилагођавања јавних шема организације*, које су наслеђене из социјализма и прво предузела наредне мере: 1. подизање старосне границе за одлазак у пензију; 2. промену формуле индексације пензијских накнада; 3. опште поштравање услова за остваривање права из пензијског осигурања, и нарочито: смањивање нивоа надокнада; 4. појачане мере за наплату доприноса и 5. укидање привилегија.

1 – *Подизање старосне границе за одлазак у пензију* кретало се у опсегу од 2 до 3 године за мушкарце и од 3 до 6 година за жене. Најнижа старосна граница за одлазак у пензију постављена је на 60 година живота. Ова граница најчешће је била резултат политичког компромиса: првобитно су предлагана већа продужења старосне границе, али су смањена током преговора са синдикатима радника, а понегде и послодаваца (Fultz, 2001). Мађарска је, међу првима, подигла старосну границу за пензионисање, а након ње и Хрватска. У неколико држава (нпр. у Пољској, Русији и Словенији) одустало се од првобитно предложеног изједначавања старосне границе за одлазак у пензију за мушкарце и жене, што, међутим, представља тренд у већини држава ЕУ. У неким државама, попут Чешке, разматрано је додатно подизање старосне границе или је то било и учињено (у Литванији, на пример), услед прогнозираних демографских кретања. Према новим решењима, дестимулисан је превремени одлазак у пензију. На пример, жени која оде у пензију са 55 година живота, у просеку се пензија смањила за 25% у већини држава у транзицији.



Табела 1 – Старосна граница за одлазак у пензију у неким државама у транзицији

| Држава     | Позитивно-правни закон        | Мушкарци   | Жене   |
|------------|-------------------------------|--|--|
| Албанија   | 1995.                         | 60 година старости + 35 година стажа; превремена пензија: 20-35 година стажа   | 55 година старости + 35 година стажа; 50 година старости + 30 година стажа + 6 деце; превремена пензија: 20-35 година стажа  |
| Бугарска   | 1996.                         | 60 година старости   | 55 година старости   |
| Естонија   | 1998. (ступио на снагу 2000.) | 62,5 године старости, са постепеним увећавањем на 63 године старости до 2001.  | 57,5 година старости са постепеним увећавањем на 63 године старости до 2016.   |
| Казахстан  | 1996.                         | Почев од 1997, увећање за по 6 месеци годишње, до стицања 63 године старости у 2002.   | Почев од 1997, увећање за по 6 месеци годишње, до стицања 58 година старости у 2002.   |
| Летонија   | 2000.                         | Шестомесечна увећања са 60 на 62 године старости.  | Шестомесечна увећања са 57 на 62 године старости.  |
| Литванија  | 1994.                         | 61 година старости, увећања за по 2 месеца годишње до 62,5 године старости у 2009.   | 57 година старости, увећања за по 4 месеца годишње до 60 година старости у 2009.   |
| Мађарска   | 1997.                         | 62 године старости.  | 57 година старости, уз увећавање на 62 године у 2009.  |
| Македонија | 2000.                         | Од 31.12.2001, 64 године старости + 15 година стажа осигурања. Осигураници могу да се одреде до 2005, за пензионисање са 35 година стажа (без условљавања минималних година старости). | Од 31.12.2001, 62 године старости + 15 година стажа осигурања. Осигураници могу да се одреде до 2005, за пензионисање са 30 година стажа (без условљавања минималних година старости). |
| Пољска     | 1998.                         | 65 година старости + 25 година стажа. Без могућности превременог пензионисања.   | 60 година старости + 20 година стажа. Без могућности превременог пензионисања.   |
| Румунија   | 2000.                         | Повећање са 62 године старости (превремено пензионисање са 60) на 65, до 2013.   | Повећање са 57 година старости (превремено пензионисање са 55) на 60, до 2013.   |
| Русија     | 1998.                         | 60 година живота + 25 година стажа осигурања.  | 55 година живота + 20 година стажа осигурања.  |
| Словачка   | 1998.                         | 60 година живота; за неке професије, 55-58 + 25 година стажа осигурања   | 53-56 година живота у зависности од броја деце + 25 година стажа осигурања.  |

|           |       |  |   |
|-----------|-------|--|---|
| Словенија | 2000. | Увећање са 61 године живота на 63 + 40 година стажа осигурања; минимална старост за одлазак у пензију 58 година. | Увећање са 53-58 година живота на 58-61+ 38 година стажа осигурања; минимална старост за одлазак у пензију 58 година. |
| Хрватска  | 1998. | Увећање на 65 година живота + 15 година стажа до 2007.   | Увећање на 60 година живота + 15 година стажа до 2007.  |
| Чешка     | 1995. | Од 1996. до 2006, увећање са 60 на 62 године живота + 25 година стажа.   | Од 1996. до 2007, увећање са 53-57 година живота, у зависности од броја деце на 57-61.                                |

Извор: Fultz, 2001; Вуковић, 2005; Social Security Administration, 1999; (модификовано).

2 – *Основа за индексацију пензија*, у већини држава, оријентисана је, не више према бруто зарадама, него према ценама, као што је случај у многим земљама ОЕЦД-а, и што је, као што се могло и очекивати, имало суштински утицај на износ пензијских надокнада. У првим годинама транзиције, раст зарада био је спорији од раста цена. Међутим, бржи пораст зарада у каснијем периоду, показао се као недостатак (Cangiano, 1998) у неким државама. Стога, мешовит систем у којем се индексација пензија врши на бази 50:50 у односу на цене/зараде, прихваћен је у неким државама (на пример у Мађарској, почев од 2001. године).

3 – *Ниво накнада је смањен*, између осталог, тиме што је продужено време за минимално уплаћивање доприноса, ограничени услови за периоде у којима доприноси нису уплаћивани у сврхе осигурања а који се могу урачунати у стаж осигурања и повећан број година за које се зараде обрачунавају као пензијска основица. Ове мере имале су за циљ ојачавање везе између доприноса и накнада.

Излазећи из оквира I стуба пензијског осигурања, државе су имале различите приступе у ревидирању формуле за обрачун пензије. Најдаље су у томе напредовале Летонија и Пољска. Оне су замениле традиционално дефинисане системе накнада са тзв. *national defined contribution systems* (NDCS)<sup>4</sup>, системом који су развили шведски стручњаци и у којима се ниво пензијских надокнада обрачунава на бази доприноса запосленог лица током стажа осигурања, процене очекиваног трајања живота и теоријски процењене капитализације (Fultz 2003; Fultz, 2001; Вуковић, 2005). Износ пензије у највећој мери условљен је висином уплаћиваних доприноса и теоретске стопе повраћаја. Стопа повраћаја утврђује се дискреционо, а

<sup>4</sup> Систем обрачунски дефинисаних доприноса.

износ пензије условљен је очекиваним и индексираним капиталом који се прикупи у пензијској основици (Müller, 2001). Тиме се, између осталог, елиминише редистрибуција радницима са ниским приходима.

NDCS приступ уважава индивидуализам. Наиме, доприноси из стажа осигурања се акумулирају према замишљеној стопи повраћаја. У Летонији, где је овај концепт први пут примењен, и то 1996. године, ова стопа повраћаја била је једнака расту националног „рачуна зарада” на који су уплаћивани доприноси. Приликом пензионисања, средства која су се акумулирала на рачуну индивидуе, претварана су у годишњу премију (Cangiano, 1998). Насупрот томе, Словенија је задржала претходно постојећи систем обрачуна накнада, али уз увећање броја година које се узимају у обрачун просечне зараде. Неке државе, попут Чешке, Словачке и Украјине, разматрале су ову проблематику.

4 – Посредством тзв. унификованих система наплате доприноса, у неким државама (у Литванији, Летонији и Пољској), једна институција сакупља доприносе за финансирање неколико подручја социјалног осигурања (пензијско, инвалидско, здравствено, итд). Овакав приступ увећао је економију величина. Наплата доприноса од приватних предузетника је исто тако појачана, било наметањем минималних доприноса (у Мађарској) или индиректно, увођењем NDCS.

5 – *Укидање привилегија* из пензијског система за неке посебне групе, као на пример, веће накнаде или превремено пензионисање оних радника чије професије држава сматра стратешки значајним, спроведено је у неким државама (Чешка, Литванија), док су у другим обезбеђени посебни фондови за њихово финансирање (у Словенији). Неке државе (Пољска, Словачка, Украјина) нису се определиле за њихово отклањање (Fultz, 2003).

## II

*Други приступ реформама*, тј. изградња нових приватних аранжмана, разликовао се од приступа приватизације спроведених у неким латино-америчким државама,<sup>5</sup> у којима су јавне шеме у потпуности укинуте

<sup>5</sup> Системи пензијског осигурања у Јужној Америци реформисани су на један од три наредна начина (Müller, 2000):

– супститутивни модел реформе подразумева да је претходно постојећи систем јавног осигурања у потпуности укинут и да је замењен приватним капиталским моделом. Ово је доминантна врста реформе која је реализована у Чилеу (1981. године), Боливији (1997. го-

и замењене приватним. Иако су реформе, са коренима у неолибералној економији и уз снажну подршку Светске банке, нудиле као универзално средство имплементацију тзв. другог стуба (увођење приватних фондова за финансирање пензијских надокнада), постигнут је консензус о егзистенцији мешовитих система. Овај концепт подразумевао је да будући пензионери примају надокнаде из два извора, јавног осигурања и другог стуба, који би обухватао уштеђевине осигураника на индивидуалним рачунима којима се комерцијално управља. Запослени би имали право (и ризик) избора компаније која би управљала њиховим уштеђевинама, као и могућност периодичног мењања фондова. Обавезне шеме за II стуб осигурања увеле су Мађарска, Пољска и Летонија. У Хрватској, Македонији, Бугарској и Естонији, ови закони почели су нешто касније да се примењују, а неке друге земље планирале су или одложиле овакве реформе.

Делимична приватизација система пензијског осигурања спроведена у Мађарској 1998. године, а наредне, 1999. године и у Пољској, затим у Бугарској (2000. године), Летонији (2001. године), Естонији (2002. године), претпостављала је и даље егзистенцију система јавног пензијског осигурања у смислу текућег финансирања, поврх увођења приватних пензијских фондова. Прогнозирано је да ће приватни фондови у Мађарској апсорбовати више од 85% доприноса запослених (Augusztinovic, 1999). Мешовит систем био је обавезан за сва лица која се од тренутка ступања на снагу овог система запошљавају у Мађарској, а у Пољској за сва лица млађа од 30 година. Предвиђено је да лица старија од 47 (у Мађарској), односно 50 година (у Пољској) и даље буду обухваћена старим системом осигурања, док је „средњој” генерацији (од 30 до 50 година старости), понуђено да се добровољно определи за то, да ли ће прихватити нови, мешовит систем, или ће остати у оквиру старог.

У Пољској, реструктурисање јавног стуба осигурања није мимоишло ни полемику о минимално загарантованој пензији, која је требало да износи 28% просечне зараде. Увођење NDCS требало је да отклони

---

дине), Ел Салвадору (1997. године) и Мексику (1997. године). Сличан модел прихваћен је и у Никарагви;

– паралелни модел реформе подразумева да је уведено приватно капитализовано осигурање као алтернатива јавном. Њега карактерише истовремено постојање јавног и приватног осигурања. Овај модел прихваћен је у Перуу (1993. године) и Колумбији (1994. године);

– мешовит модел реформе подразумева постојање јавног осигурања и нове приватне капиталске компоненте обавезног осигурања. Овакав тип реформе спроведен је у Аргентини (1994. године) и Уругвају (1996. године).

недостатке PAYG финансирања. У Мађарској, насупротив томе, ништа није учињено по питању предупредивања негативних аспеката функционисања новоконципираног система. Редистрибутивни елементи обрачуна пензијских надокнада, као и одсуство индексације референтног прихода, биће задржани до 2013. године. Индивидуални рачуни нису предвиђени законодавством. Према неким прорачунима, лица која се одреде за нови систем, добијаће пензијске накнаде за 25% ниже, него да су остали у старом систему (Augusztinovics, 1999).

Подједнако се односећи и на Мађарску и на Пољску, али не мање и на остале државе у транзицији, аргументи за и против PAYG, односно FF шеме, могу се резимирати на следећи начин:

- PAYG системи обезбеђују виши ниво социјалне сигурности за оне пензионере који се налазе на дну скале пензијског дохотка, коригујући на тај начин недостатке тржишног механизма. Обавезан јавни PAYG систем, у условима неефикасног приватног тржишта, пружа бољу заштиту од ризика скопчаних са дугим животом, инвалидношћу и смрћу осигураног супружника.
- FF системи обезбеђују чвршћу везу између висине доприноса уплаћиваних током радног века и висине пензијске накнаде, чиме се *de facto* укидају привилегије у популацији пензионера и потенцијално увећавају уштеђевину осигураника. Међутим, они могу да представљају и увећан ризик, будући да држава није гарант исплате накнада. Важност управљања призната је „Вашингтонским консензусом” о економској реформи (Barr, 2000).

У Пољској је законом регулисано у које сфере је могуће инвестирати средства пензијских фондова. Најмање 90% прихода фонда мора бити уложено у државне обвезнице, у хартије од вредности које издаје Државни трезор Националне банке Пољске или депоновано у банке. Такође, није дозвољено да се више од 5% имовине фонда уложи у вредносне хартије једне институције. У Казахстану, приватни фондови могу да улажу средства у вредносне хартије своје Владе, приватне обвезнице, банковне депозите, и евентуално, уз бројна ограничења, у иностране хартије од вредности (Cangiano, 1998).

### III

**Увођење добровољног приватног пензијског осигурања** представљало је трећи правац пензијских реформи. Он је подразумевао подстицање

радника да значајније учествују у финансирању сопствене пензије, и да, сходно томе, стекну додатна средства за пензијске накнаде. Иако је декларативно постојала велика наклоност према овом типу реформи у бившим социјалистичким земљама, јер он представља најригіднији прекид са дотадашњом традицијом, и иако су донети први закони у Мађарској и Чешкој 1994. године, а затим и у Словачкој 1996. године, овај тип реформе није изведен до краја.

### *Импликације реформи*

Општи проблем са којим су се суочиле државе приликом реконструкције система пензијског осигурања, а који је одлучујуће детерминисао одређеност за одређени правац реформе, били су, у првом реду, непредвиђено високи транзицијски трошкови. Они су, у скоро свим државама, ограничавајуће утицали на темпо спровођења реформи пензијског система. У основи, састојали су се од две категорије: текућих исплата за пензионере и накнада за раднике који су уплаћивали доприносе у стари систем. У непосредној вези са тим, критична фискална детерминанта најчешће је дефинисана као „двоструко оптерећење”. Наиме, трансформација из PAYG система у FF систем приморава запослене да „наставе да издржавају популацију старих” (Augusztinovics, 1999: 103), док се истовремено налазе у позицији да штеде за сопствену старост. Тиме су они приморани да двоструко алиментирају пензиони фонд. Међутим, неки аутори, попут М. Augusztinovicsa, ову проблематику наводе као лажну, образлажући то наредним аргументима: „реалност ‘двоструког оптерећења’ је: један део *истог* (а не двоструко увећаног) доприноса за пензијско осигурање се сада моментално преусмерава из PAYG пензијског фонда на финансијска тржишта” (Augusztinovics, 1999: 103). Друштвени аспект овог проблема подразумевао је финансијску оптерећеност у току неколико наредних деценија у опсегу од 0,5 до 2,5% БНП годишње.

Табела 2 – Стопе пензијског доприноса у земљама у транзицији, 2002. године (као проценат зараде на коју се уплаћује допринос)

|           | Послодавци          | Запослени          | Држава              | Укупно                              |
|-----------|---------------------|--------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Бугарска  | 21,75 <sup>1)</sup> | 7,25 <sup>1)</sup> |                     | 29 <sup>1)</sup>                    |
| Чешка     | 19,5                | 6,5                |                     | 26                                  |
| Естонија  | 20                  | 2 <sup>2)</sup>    |                     | 22 <sup>3)</sup>                    |
| Мађарска  | 18                  | 8                  |                     | 26 <sup>4)</sup>                    |
| Летонија  | –                   | –                  | 27,10 <sup>5)</sup> | 30,86 <sup>6)</sup>                 |
| Литванија | 22,5                | 2,5                |                     | 25                                  |
| Пољска    | 16,26               | 16,26              |                     | 32,52                               |
| Румунија  | 23 <sup>7)</sup>    | 12                 |                     | У зависности од<br>стопе послодавца |
| Словачка  | 21,6                | 6,4                |                     | 28                                  |
| Словенија | 8,85                | 15,5               |                     | 24,35                               |

1) Ова стопа се примењује на уобичајене радне услове и за особе рођене пре 1. јануара 1960. године. За особе рођене након наведеног датума, стопе доприноса су 20,25% (послодавац), 6,75% (запослени), 27% (укупно). Стопе су увећане за отежане услове рада.

2) Ова стопа доприноса за запослене, за финансирање другог стуба је обавезна за лица која се тек запошљавају (тј. особе рођене након 1983. године), а опциона је за оне који су већ запослени.

3) За оне који се нису определили за други стуб, укупан износ је 20%.

4) Стопе доприноса за 2003. годину се увећавају за 0,5% за запослене.

5) Први стуб покрива државни буџет за социјално осигурање, што подразумева финансирање свих пензија остварених пре 1996. године, када је спроведена реформа.

6) Обухвата 3,76% за инвалидско осигурање (без обавеза по послодавце и запослене). Стопа доприноса за 2003. годину износи 33,09%. Дистрибуиране су на наредни начин: 24,09% – послодавац, 9% – запослени.

7) 23% за уобичајене услове рада, за напорне и врло напорне послове, стопе су 28% и 33%.  
*Извор:* Fultz, 2003.

Услед висине наведених трошкова и бројних постојећих ограничења у земљама у транзицији, политичке и економске природе у првом реду, већина њих, која се определила за приступ индивидуалних рачуна (II стуб), покушала је да покрије транзиционе трошкове увећаним јавним задуживањем или тзв. „интерним финансирањем”, тј. смањивањем висине јавних пензија.

Трошкови преласка на мешовиту шему превазишли су пројектоване издатке и средства предвиђена за овај сектор. У Пољској и Мађарској, сматра се да је повод за то била и неочекивано висока опредељеност радника за приватне пензије. Трошкови су настали због нужности да се пензије и даље исплаћују по основу генерацијске солидарности уз обезбеђивање средстава и у оквиру нових фондова (Вуковић, 2005). Да би финансирала

нови, приватни стуб осигурања, пољска Влада, слично као и Мађарска, преусмерила је око 1/5 прихода од доприноса из јавног, PAYG сектора.

Неочекивано високи транзицијски трошкови у Пољској и Мађарској објашњени су слободом одлучивања широког сегмента запослених и њиховог опредељења за нови стуб осигурања. Процена да ће се 50% радника у Пољској одредити за нови тип осигурања, била је погрешна: то је учинило 63% радника. Пребацивање 1,4 милиона радника у Мађарској, у односу на предвиђаних 800.000 (Fultz, 2001), такође, било је нереално.

Административни трошкови приватних предузећа укључених у купљање средстава по основу додатног осигурања, превазишли су додељена средства, што је допринело увећању финансијских губитака. Приватизација пензијског система, смањење улоге државе и приватно управљање пензијама, као последица тога, били су скупи, изискујући снажну финансијску потпору и велика новчана средства. Разлог за то био је „делимично смањење економије величина својствено систему постојања више приватних компанија, делимично услед потребе да се свим запосленима омогући да самостално одаберу неку од тих компанија, као и да током времена промене свој избор, али и трошкови оглашавања ових компанија, ради допирања до својих корисника” (Fultz, 2001: 15). Оперативни трошкови приватних компанија, у току 1999. године, износили су око 8% од укупних доприноса, што је било 4 пута више од административних трошкова постојећих у систему јавног пензијског осигурања. У Пољској, ови трошкови значајно су се мењали током 1999. године: средином године они су износили око 13–15% од уплаћиваних доприноса, али су се усталили на око 6,5–10% пред крај године. У Мађарској је 1999. године постојало 39 обавезних приватних пензионих фондова, од којих је у 6 било концентрисано 80% свих пензионера. Креатори реформе оправдали су велике губитке које су све компаније забележиле крајем године, очекиваним почетним тешкоћама, а опоненти реформе у Пољској, на пример, сматрали су да је држава била слаба за овако ризичне промене.

Примена закона о приватизацији, без решења за плаћање пензијских накнада, успорила је реформе. На пример, у Мађарској је као најзначајнији проблем означено одсуство прилагођавања пензијских надокнада инфлаторним кретањима. У Пољској није решен проблем индексације приватних надокнада, као ни утицај различитог очекиваног трајања живота за мушкарце и жене на начин обрачуна пензија.

Једна од негативних импликација пензијских реформи била је и димензија једнакости полова. Реформе су, наиме, погоршале положај жена. Услед, у реалности, постојеће разлике у зарадама између мушкараца и



жена, жене су компаративно више изгубиле од реформи, пошто је висина пензијских накнада везана за висину плате. Апсурдно је и то што је подизање старосне границе за одлазак у пензију означило значајније увећање за жене. Тиме су стечени услови за већу изложеност жена сиромаштву након пензионисања.

Чести избори и честе промене влада у државама у транзицији имали су велики утицај на курс реформи. На пример, у Чешкој и Словачкој, промене власти довеле су до одустајања од програма реформи у овој сфери: чешка Влада одустала је од приватизације пензијског система и одлучила се за реформисање постојеће јавне шеме, док је словачка Влада одустала од плана да следи чешки модел реформи јавног система и определила се за његову приватизацију. Од 1997. године, у Литванији су доношени амандмани на пензиони закон 8 пута, а 1999. године се ово питање нашло и на референдуму. Насупрот томе, у Пољској, услед прихваћености реформе у јавном мњењу, промена власти није променила курс реформи.

Одсуство трипартитног консензуса и ограниченост социјалног дијалога о пензионој реформи, значајно су успорили реформе. У Мађарској је научна јавност, као и синдикати, била подељена по питању реформи. У Словенији, консензус је постигнут само у парламенту, након одустајања од захтева да се обавезан приватни стуб укључи у законодавство. У Хрватској и Македонији, раднички синдикати били су велики противници предложених реформи. Отпор синдиката настао је због уверења да ће се реформом радницима редуковати бенефиције, за које сматрају да су их зарадили.

## Закључак

Полазна тачка у савременој теорији о пензијском осигурању тадашњих земаља у транзицији (данас држава чланица Европске уније)<sup>6</sup> и њиховој пракси, која је истовремено била и исходиште, али и морална дилема која је одражавала преовлађујући став и оријентацију ових друштава, могла се представити посредством опредељења за специфичан концепт пензијског система, у оквиру којег је од фундаменталног значаја

---

<sup>6</sup> Одређен број земаља у транзицији приступио је Европској унији 1. маја 2004. године – Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка, Словенија, Литванија, Летонија и Естонија. Бугарска и Румунија су, од претходно социјалистички уређених европских држава, постале чланице Европске уније 1. јануара 2007. године.

питање (рас)поделе ризика. При томе, јасно су се издвојила два различита приступа овом проблему, која, међутим, нису представљала потпуну новину у постојећим системима социјалне сигурности, већ осавремењавање постојећих концепата. Први приступ заговарао је пензиони доходак као резултат акумулирања ризика и пензионих доприноса свеукупне радно-активне популације. Други приступ захтевао је да ниво сигурности пензионисаних лица буде у корелацији са њиховим доприносима уплаћиваним у систем социјалног осигурања, уз маргиналну присутност принципа солидарности, тачније, уз готово потпуно одсуство поделе ризика.

Током првих десет година транзиције, издвојили су се различити приступи реформама пензијског система, и то: прилагођавање PAYG система; прелазак на систем обавезног финансирања; и постепено прелажење на систем који садржи више стубова, у којем су комбиновани елементи PAYG система и финансираних пензија.

Изузев консензуса о томе да радикалне реформе нису подесне за политичко и економско окружење у овим државама, показало се да не постоји идеална конструкција и путоказ применљив на реформу пензијских система за све државе.

Светска банка снажно је заговарала приступ конституисања пензијског система с III стуба: „оптимално састављен од стуба финансираног расподјелом, обавезног и јавног, стуба финансираног капитализацијом, обавезног и приватног, и комплементарних састава, добровољних, приватних и финансираних капитализацијом” (Ваг, 2000; наведено према Holzmann 2000: 12–13). Аргументација је представљена у различитим функцијама и улогама сваког од три наведена стуба осигурања.<sup>7</sup> Пензијски систем чију структуру сачињава више стубова, постоји у развијеним државама, попут: Аустралије, Данске, Холандије, Швајцарске, Велике Британије. Овај тип реформе подразумева постојање три стуба: први обавезан PAYG стуб, други обавезан потпуно финансиран (FF – *fully funded*) стуб којим се управља на приватној основи и трећи, добровољан потпуно финансиран стуб којим се, такође, управља на приватној бази.

Најзначајнија предност овог приступа је у диверсификацији ризика. FF системи и PAYG системи подложни су бројним економским и политичким ризицима, и верује се да њихова комбинација може да редукује изло-

---

<sup>7</sup> I стуб је обавезан: он има за циљ борбу против сиромаштва. II стуб је усмерен на распоређивање потрошње и њиме може управљати јавни или приватни сектор, може се финансирати путем капитализације или расподеле. III стуб је приватан, добровољан, финансира се капитализацијом, има за циљ да се појединцима пружи више избора.

женост извесним социјалним потресима (Cangiano, 1998), али не свим (Holzmann, 1997). Сматра се и да је реформисање само неких аспеката PAYG система, као што је на пример подизање старосне границе за одлазак у пензију, понекад довољно за конституисање фундиране компоненте адекватног обухвата у току десетогодишњег периода. У том контексту, „финансијски јаз се у првих десет година може попунити и приходом од приватизације и умереним задуживањем” (Holzmann, 1997: 9).

У пензијском систему сачињеном од три интегрално повезане компоненте, сваки од стубова испуњава значајну намену пензијских накнада: државна шема има за циљ елиминисање сиромаштва и вертикалну једнакост; други стуб омогућује будућим пензионерима да самостално реди-стрибуирају доходак током свеукупног животног века; трећи омогућује изражавање личних афинитета. Овакав модел уважава друштвену солидарност, али има тенденција и ка прилично подједнакој расподели ризика у друштву. Увођење приватних пензија није препоручљиво без претходног конституисања потребне законске основе. Приватне пензије требало би и да понуде пензионерима извесну заштиту против инфлационих кретања.

Опредељивање за било коју варијанту реформи, условљену циљевима самог пензијског система, политичким договорима у друштву, економским окружењем и друштвеним контекстом у целини, мора се првенствено ослонити на аутентичност ситуације у самој држави, услед одсуства идентичности постојећих услова и средстава за спровођење реформе.

Државе у транзицији нису изоставиле I стуб осигурања, желећи да осигурају, у првом реду, социјалну прихваћеност пензијског осигурања. Увођење II стуба осигурања у неким од ових држава представљало је значајнији прекид са претходном социјалистичком традицијом и било је усмерено ка конципирању економски ефикаснијег система пензијског осигурања. III стубом осигурања требало је постићи стварање економски дугорочног самоодрживог система пензија, али су средства становништва лимитирала његову ширину. Коначно, реформа система морала се руководити, односно, спроведена је само у оквирима онога, што су ограничени и недостајући ресурси, допуштали.

## Литература

- Augusztinovic, M. (1999). *Pension Systems and Reforms in the Transition Economies*. Economic Survey of Europe: No. 3.
- Barr, N. (2000). *Pension: Myths, Truths and Policy Choices*. Washington: IMF, Working paper WP/007139.
- Cangiano, B. (1998). *Pension Development and Reforms in Transition Countries*, Washington: IMF, Working paper WP/98/151.
- Fultz, E. (2001). *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*. Budapest: International Labor Office, Central and Eastern European Team.
- Fultz, E. (2003). *Recent trends in pension reforms and implementation in the EU Accession Countries*. Budapest: International Labor Office, Central and Eastern European Team.
- Holzman, R. (1997). *The World Bank Perspective on Pension Reform*. Washington: World Bank.
- Holzman, R. (2000). *The World Bank Approach to Pension Reforms*, International Social Security Review, 53 (1), pp. 11–34.
- Müller, K. (2000). *Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe & the Former Soviet Union*. WIIW Monthly Report 2000/1, pp. 20–29.
- Müller, K. (2001). *The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison*. Washington: World Bank.
- Müller, K. (2002). *The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe*, International Social Security Review, 54 (2–3), pp. 57–79.
- Palacios, R. Rutkowski, M. Yu, X. (1999). *Pension Reform in Transition Economies*. Washington: World Bank.
- Rutkowski, M. (1999). *Security Through Diversity – Reform of the Pension System in Poland*. Washington: World Bank.
- Social Security Administration (1999). *Social Security Programs Throughout the World*. Washington, DC.
- Social Security Programs Throughout the World (1999). <http://www>
- Вуковић, Д. (2005). *Социјална сигурност и социјална права*. Београд: Факултет политичких наука.

## **TRANSITION IN POST-SOCIALISTIC COUNTRIES**

### **Strategy of reformations of old age retirement system**

By Natalija Perisic

By the beginning of 1990 in the former socialistic countries various models of transition (were accepted and) singled out resulting in the formation of various strategies of getting out of crisis and further development. During the first ten years of transition, the old age retirement reformation which is highlighted in the present article took several directions of development. Among them are differentiated the reformation of public insurance, complete transition to compulsory funding and gradual transformation into model which comprises a number of posts in which are combined elements of the system of current financing and funding of pensions depending on the financial restrictions and conditions characteristic for each particular country.

*Key words:* Central and Eastern Europe, transition, retirement insurance, reformation