

Др Велизар Голубовић,
Нови Сад*

UDK: 349.3:364.35]:340.5

УСКЛАЂИВАЊЕ ПЕНЗИЈА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И УПОРЕДНОМ ПРАВУ

***Апстракт:** У раду је размотрен начин усклађивања пензија у пензијском систему Србије и упоредном праву. Протеклих пола века у пензијском систему Србије у употреби су била готово равноправно два начина усклађивања: према кретању трошкова живота и према кретању зарада, при чему је у периоду од 2002-2008. године коришћена комбинација ових параметара.*

Упоредно правна анализа је показала да је институт индексирања пензија уведен у пензијске системе у другој половини прошлог века у циљу заштите куповне моћи пензија или обезбеђивања раста животног стандарда пензионера по истој стопи као и запосленима. Међутим, промене у начину усклађивања које су вршене у овом веку углавном имају за циљ обезбеђење финансијске одрживости пензијских система. У том циљу поједине земље – Немачка, Хрватска, Србија и Федерација БиХ – у своје формуле усклађивања уградиле су одређене услове и ограничења.

Истраживање је показало да је промена начина усклађивања пензија у Србији у периоду 2003-2015. довела до знатног смањења стопе замене.

***Кључне речи:** начин усклађивања пензије, пензијски систем, трошкови живота, просечна зарада, стопа замене.*

* velizar.g@gmail.com

* Рад примљен: 10.07.2016.

Рада прихваћен: 31.07.2016.

1. Увод

Једно од основних права пензионера односи се на усклађивање једном утврђене висине пензије са економским кретањима. Пензије као стална примања су посебно осетљиве на инфлаторна кретања. Раст цена обезвређује куповну моћ новца те је потребно наћи начин да се заштити достигнути животни стандард пензионера. Чак и релативно ниска стопа инфлације од 3% на годишњем нивоу у року од 23 године ће повећати цене за 100% и тиме смањити куповну моћ пензија на половину. У условима нешто веће стопе инфлације од 5% на годишњем нивоу, куповна моћ новца ће бити преполовљена већ за 14 година. У ту сврху пензије се усклађују са растом цена свих роба и услуга (општи раст цена тј. стопа инфлације) или само оних који су најпотребнији за живот (кретање трошкова живота). Стога сви системи социјалног осигурања прописују институт усклађивања пензија са економским кретањима. Најчешће је то метод аутоматског усклађивања пензија по испуњењу законом прописаних услова и по унапред одређеном механизму. Ређе се среће метод полуаутоматског усклађивања који законом прописује опште принципе при чему није строго утврђен механизам, нити степен усклађивања.

Конвенција Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења у погледу периодичних плаћања која су у току за случај старости, инвалидности и смрти храниоца породице прописује да ће се ревидирати после знатних промена општег нивоа зараде које настану због осетних промена трошкова живота.¹ Од европских држава само у систему социјалног осигурања Данске није прописана обавеза нити начин усклађивања пензија. Она се ипак повремено одлуком управних органа усклађује на *ad hoc* основи зависно од расположивих финансијских средстава. Немачка је била прва земља која је (у време велике инфлације) 1921-23 године увела индексацију пензија да би им очувала минималну куповну моћ,² док је то Француска урадила после II светског рата према кретању зарада. Немачка је успостављањем пензијског система на принципу текућег финансирања (1957.) такође увела усклађивање пензија према кретању зарада, док су

1 Члан 66. став 8. Конвенције МОП-а број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења, Службени лист ФНРЈ Додатак 1/1955.

2 А. Н. Börsch-Supan, and С. В. Wilke, *The German Public Pension System: How It Will Become an NDC System Look-Alike*, u R.Holzmann and E. Palmer eds. (2006) *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 574.

В. Британија и САД увели индексацију у условима инфлације изазване растом цена нафте средином 70-их. Сврха законског уређивања овог института је да ограничи у највећој мери *ad hoc* политичке одлуке о усклађивању пензија како би се систем пензијског осигурања као дугорочног осигурања уредио на дугорочним основама.³

Осим очувања куповне моћи пензијског примања усклађивање пензија треба да обезбеди корисницима пензије и део раста продуктивности рада, односно раста друштвеног производа коме су допринели као претходна генерација. У новије време начин усклађивања има за циљ да обезбеди одрживост пензијског система. Избор приоритета међу наведеним циљевима важан је део политичких програма свих политичких субјеката, нарочито у предизборним кампањама.

У наставку рада дат је приказ генезе начина усклађивања пензија у Републици Србији, као и важећи режим усклађивања пензија у земљама насталим на подручју бивше СФРЈ. Такође је дат кратак преглед параметара усклађивања у европским земљама. Потом су анализирана поједина решења, њихове предности и ограничења, са становишта економске и социјалне политике, а посебно су размотрени ефекти промене начина усклађивања у пензијском систему Србије. На крају су изнети закључци.

2. Генеза начина усклађивања у праву СФРЈ и Републике Србије

Усклађивање пензија уведено је у пензијски систем СФРЈ са Основним законом о пензијском осигурању и то по више основа.⁴ Основни начин усклађивања вршио се према кретању трошкова живота у републици једном годишње, при чему су ови трошкови одређивани на основу просечних цена група артикала и услуга личне потрошње, укључујући и станарину о којима се водила службена статистика личне потрошње у републици (чл. 97-102.). Притом је било предвиђено и повећање пензија на име накнаде за повећање цена артикала и услуга личне потрошње изменом савезних или републичких прописа које је довело до повећања примања запослених (тзв. компензациони додатак). Овај додатак био је управо у духу наведене одредбе Конвенције МОП-а

³ Н. Vording et K. Goudsward, *Indexation des prestations de pensions publiques sur base juridique: quelque experience dans les pays d'Europe*, Revue internationale de securite sociale, vol. 50, 3/1997, str. 48.

⁴ Основни закон о пензијском осигурању, Sl. list SFRJ 51/64.

број 102. Истовремено је постојала могућност за усклађивање пензија са општим економским кретањима ради остваривања пораста животног стандарда корисника пензија, при чему су узимани у обзир пораст продуктивности рада и националног дохотка, као и стање и предвидиво кретање фондова и резерви пензијског осигурања. Посебан је био четврти вид усклађивања пензија о коме је одлучивала скупштина Југословенске заједнице социјалног осигурања, најдоцније по истеку сваког петогодишњег периода, сагледавањем насталих разлика између нивоа пензија остварених у ранијим годинама са касније одређеним пензијама. Дакле, редовна годишња валоризација пензија била је опште правило, док су остала три начина усклађивања била предвиђена као могућност.

Законом о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања из 1972. године прописано је да се усклађивање врши ради очувања реалне вредности пензија у вези са кретањем трошкова живота и ради повећања пензија у вези са порастом продуктивности рада у зависности од пораста личних доходака.⁵ Такође је била садржана и обавеза да се врши обавезно усклађивање између раније и касније одређених пензија за све осигуранике или за поједине категорије осигураника (члан 34). Мерила и критеријуми за ово усклађивање била су утврђена друштвеним договорима и самоуправним споразумима.

Нови Закон о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања из 1982. године променио је начин усклађивања пензија тако што га је везао искључиво за раст личних доходака тј. зарада, при чему се коначно усклађивање врши почетком следеће године према порасту номиналних зарада у претходној години свих запослених на подручју републике, односно аутономне покрајине⁶ (члан 30). Применом овог Закона (члан 25.) повећан је ниво свих пензија (постепено у периоду 1987-1990.) за око 25% преласком на валоризацију зарада према последњој години рада уместо према претпоследњој години како је било прописано ранијим законом. На овај начин обезбеђено је да се ефективна стопа замене значајно увећа. Томе је допринела и измена Закона из 1990. године којом је у пензијски систем уведен институт претходног усклађивања на основу кога се пензија остварена у текућој

⁵ Законом о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања, Сл. лист СФРЈ 35/72.

⁶ Законом о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања, Сл. лист СФРЈ 23/82.

години додатно усклађивала према кретању просечне зараде у јануару текуће године у односу на целу претходну годину.⁷

Закон о основама пензијског и инвалидског осигурања задржао је начин усклађивања са кретањем нето зарада (члан 80) све до измена закона из 2001. године када је равноправно са растом зарада уведен и раст трошкова живота тзв. швајцарска формула.⁸ Занимљиво је да је и поред промене параметара за усклађивање пензија задржан институт претходног усклађивања ново-остварених пензија. Закон о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године, назван реформским, који је у целини уредио област пензијског и инвалидског осигурања, задржао је швајцарски модел усклађивања да би после измена Закона из 2005. године трошкови живота постепено повећали свој утицај (67,5% у 2006, 75% у 2007. и 87,5% у 2008. години) тако да су у 2009. години у целини одређивали раст пензија.⁹ Овај начин усклађивања имао је свој корективни механизам који је ограничио његову примену до тренутка када однос просечне пензије падне испод 60% просечне зараде. Истовремени пад економске активности и запослености, као последица светске економске кризе, условио је обуставу усклађивања пензија до децембра месеца 2010. године.¹⁰

Изменама Закона из 2010. године задржава кретање трошкова живота као параметар индексације пензија с тим да се пензије додатно увећавају за евентуални раст друштвеног производа изнад 4%.¹¹ Међутим, у циљу обезбеђења одрживости финансијског система Републике Србије примена ових одредби фактички је суспендована фискалним правилима Закона о буџетском систему којима је прописан раст пензија (као и плата у јавном сектору) у периоду 2011-2016. године.¹² Потреба даљег ограничења фискалног дефицита наметнула је умањење свих пензија изнад износа од 25.000 динара и то по стопи од 22%, док се износи пензија већих од 40.000 динара умањују по стопи од

7 Закон о изменама и допунама Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања, Sl. list SFRJ 44/90.

8 Члан 26. Закона о изменама и допунама Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања, Sl. list SRJ 70/01.

9 Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Sl. Glasnik RS 85/05.

10 Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Sl. Glasnik RS 5/09.

11 Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Sl. Glasnik RS 101/2010.

12 Члан 27. е Закона о буџетском систему, Sl. glasnik RS 54/09...103/15.

25%, почев од исплате пензија за новембар 2014. године.¹³ Истовремено је остављена могућност да се пензије повећају у складу са законом којим се уређује буџетски систем и законом којим се уређује буџет и та могућност је два пута искоришћена.¹⁴

3. Начин усклађивања пензија у упоредном праву

Државе настале на простору бивше СФРЈ такође су наставиле да користе кретање зарада као параметар за усклађивање пензија. Федерација Босна и Херцеговина је једина од новонасталих држава наставила да користи овај параметар за усклађивање пензија, с тим да је примена усклађивања ограничена расположивим средствима Фонда за пензијско и инвалидско осигурање.¹⁵

Словенија је истрајала на примени начина усклађивања према кретању зарада све до 2012. године да би новим Законом прешла на комбиновани начин усклађивања при чему се узима 60% раста бруто зарада и 40% раста цена животних намирница и врши се два пута годишње.¹⁶ Остале земље су прешле на комбиновани начин усклађивања, при чему је само Република Српска задржала равноправан утицај на усклађивање промена нето плата и потрошачких цена. Интересантно је напоменути да је Српска истовремено задржала параметар промене просечне нето плате за одређивање вредности општег бода што значи да ће нови корисници пензија задржати ниво стопе замене зараде пензијом који су имале генерације које су раније отишле у пензију.¹⁷ Проблем може настати ако буде разлике у висини усклађивања између два параметра. Наиме вредност општег бода која помножена са вредношћу личног бода као производа дужине пензијског стажа и висине личног коефицијента тј. просечне плате осигураника представља износ пензије, па уколико је вредност општег бода расла брже или спорије од нивоа пензија онда ће износ пензије зависити од момента одласка у пензију, тако да ће осигураници који имају потпуно изједначене вредности личног бода остварити различите износе пензије. Црна Гора је такође изабрала комбиновани начин усклађивања са истим параметрима али

13 Закон о привременом уређивању načina isplate penzija Sl. glasnik RS 116/14.

14 Član 80. b Zakona o izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. Glasnik RS 142/14.

15 Član 51. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. list FBiH 29/98...4/09.

16 Član 105. Zakona o pokojninskom in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS 96/2012..102/2015.

17 Čl. 82. i 83. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. glasnik RS 134/11...103/15.

у проценту који представља збир 75% процента раста, односно пада потрошачких цијена и 25% процента раста, односно пада зарада.¹⁸

Хрватска је после доношења реформског закона променила начин усклађивања прихватајући у то време популарни швајцарски модел усклађивања по коме раст трошкова живота и раст просечне зараде равноправно одређују стопу раста пензија.¹⁹ Закон је прописао претходне услове за примену усклађивања пензија тако што је одредио да остварени раст бруто друштвеног производа мора бити изнад 2% а да истовремено дефицит државног буџета не буде већи од 3% (чл. 88. и 94.). Кумулативно испуњење ових услова представља снажно ограничење расту пензија и битно доприноси очувању одрживости пензијског система. Овакво решење је условљено великим дотацијама државном пензијском фонду од стране буџета. Због финансијске кризе ова држава је била обуставила усклађивање пензија у периоду 2010-2011. године. БЈР Македонија, такође, користи комбиновани начин усклађивања са истим параметрима, при чему се узима 80% раста трошкова живота и 20% раста нето зарада (члан 37). Усклађивање се такође врши два пута годишње.²⁰

Посматрано међу осталим европским земљама, такође је приметно напуштање кретања зарада као јединог параметра усклађивања пензија. Само Шведска је задржала овај критеријум као једини али треба имати у виду да је ова земља још деведесетих година увела систем индивидуалне капитализоване штедње, да би нешто касније прва реформисала свој јавни систем на основама номинално одређених доприноса тј. на принципу фиктивне, односно виртуелне штедње.²¹ Карактеристичан је и пример Аустрије где се за усклађивање пензија узима стопа раста зарада која узима у обзир стопу незапослености, док је у Холандији прихваћен раст законског износа минималне зараде.²²

Швајцарска већ дуго времена примењује свој чувени модел комбинованог начина усклађивања са равноправним утицајем кретања зарада и општег нивоа цена – инфлације.²³ Овај модел је прихватило неколико земаља Источне Европе у истом облику (Русија и Украјина), а више њих у нешто измењеном облику где се уместо свих цена

18 Član 58. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. list CG 54/2003...66/12.

19 Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine 157/13...93/15.

20 Zakon za penziskoto i invalidskoto osiguruvanje, Sl. vesnik RM 80/93... 24/00.

21 Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2014*, Washington DC, 2015, str. 293.

22 Ibid, 39,220.

23 Ibid, 300.

узима у обзир кретање потрошачких цена (Словачка и Мађарска), док Финска користи исте параметре али у сразмери као и БЈР Македонија.²⁴ Чешка такође користи ове параметре, али тако да промене у нивоу потрошачких цена узима у обзир са 33,3%, а у истој сразмери узима и кретање зарада. Пољска индексира пензије са кретањем потрошачких цена додајући 20% раста зарада., док је Румунија још дарежљивија, па стопи раста инфлације додаје 50% раста зарада.²⁵

Индекс потрошачких цена користе Велика Британија, Француска, Шпанија и Грчка, Италија користи индекс трошкова живота, док Белгија усклађује пензије према кретању малопродајних цена.²⁶ Раст пензија у Португалији је везан за кретање потрошачких цена, с тим да се узима у обзир раст друштвеног производа, док је Немачка у своју формулу усклађивања уградила однос између броја корисника пензије и броја осигураника чиме је непосредно повезано усклађивање пензија са суштинским чиниоцима њиховог финансирања.²⁷

Усклађивање пензија врши се углавном у истом коефицијенту за све пензије, без обзира на њихову висину. Изузетак представља Италија где се пензије изнад одређеног нивоа усклађују у мањој сразмери (80 – 90%). Усклађивање пензија врши се у прописаним интервалима, шестомесечно или годишње. Једна група земаља то чини по достизању прописаног степена изабраног економског индикатора, нпр. одређени ниво раста цена, трошкова живота или зарада. Тиме се избегавају прекомерни административни трошкови у случају мањих повећања изабраних показатеља.

4. Предности и ограничења појединих модела усклађивања пензија

У режиму аутоматског усклађивања пензија најпотпуније се обезбеђује заштита куповне моћи ових примања ако се иста ускладјују са стопом раста цена на мало одређеног броја производа који имају доминантан утицај на животни стандард грађана (раст трошкова живота). Уместо заштите куповне моћи пензије, циљ индексације може бити обезбеђење исте стопе раста животног стандарда пензионерима као и активном делу популације. Ово решење има своје оправдање у томе што пензија представља наставак зараде, јер се пензија одређује

24 Ibid, 257, 313,272,135, 96.

25 Ibid, 75,233,250.

26 Ibid, 319,105,284,123,164,51.

27 Ibid, 241, 115.

на основу зараде, па је логично да и даље дели њену судбину. Како зараде често зависе од тренутне коњуктуре, то ће пензије пратити ове промене. С друге стране, усклађивање пензија према индексу раста цена може бити неправедно с аспекта активне популације у периодима када зараде расту спорије од цена.

Посебан проблем представља усклађивање пензија са растом бруто зарада. Он отвара питања пореског третмана зараде, као што су висина и врста пореске стопе. Тада износ нето зараде зависи и од стопе пореза на зараду, као и од стопе доприноса за обавезно социјално осигурање. Промене стопа ових јавних прихода, дакле, непосредно се одражавају на висину бруто зараде, па уколико се користи овај параметар очигледно је да би повећање стопе пореза и(ли) доприноса довело до неоснованог раста пензија. Дакле, уколико постоји опредељење да пензије деле судбину зарада, онда их треба усклађивати према кретању нето зарада.

Промене трошкова живота и потрошачких цена као критеријуми за усклађивање пензија имају предност над инфлацијом као показатељем општег раста цена, јер немају све робе и услуге утицај на животни стандард грађана, нарочито оних најстаријих. Зато је нарочито важно да круг потрошачких цена, односно трошкова живота, пре свега обухвате робе и услуге које су најпотребније за живот корисника пензије. Данас ту свакако спадају лекови за поједине болести које су релативно честе код најстаријих а ти лекови се не налазе на листама које обезбеђује здравствено осигурање. Многобројна пензионерска удружења, без обзира да ли су организована као политичке организације, превасходно би могли да допринесу адекватном дефинисању животних потреба најстаријих како би се заштитио њихов животни стандард.

Најчешћи узрок измена у начину усклађивања, данас је, свакако у настојању да се обезбеди усклађивање расхода пензијског система са његовим приходима, те стварање финансијски одрживог пензијског система. Међутим, све чешће се томе супростављају синдикални и други друштвени покрети, који су мотивисани очувањем куповне моћи пензија, тако да, неретко, власт попушта под притиском јавног мњења. Такав се случај збио у Грчкој где је управо ради смањења дефицита фондова пензијског осигурања за усклађивање пензија одабран показатељ раста зарада запослених у јавним службама, чије су зараде, иначе, под контролом владе, да би се касније у циљу заштите животног

стандарда пензионера нова влада определила за усклађивање према променама потрошачких цена.

Интересантно је да кретање друштвеног производа као синтетички показатељ укупне економске активности није одабрала ниједна земља за параметар индексације пензија. Само Португалија и Србија узимају у обзир овај параметар, с тим да Србија то чини у изузетном случају када раст друштвеног производа прелази 4%. Јединствен је пример Хрватске која је ограничила примену индексације пензија на случај кумулативног испуњења услова у погледу раста друштвеног производа изнад 2% и буџетског дефицита мањег од 3%. Јасно је да је оваквим ограничењем раста пензија очување одрживости пензијског система стављено у први план. Федерација БиХ, такође, условљава усклађивање пензија расположивошћу финансијских средстава, без ближег прописивања овог услова. Слично је и у Србији где се пензије од 2011. године усклађују ад хоц одлукама зависно од расположивих финансијских средстава.

Кад је у питању стопа замене зараде пензијом у појединим системима од изузетне важности је начин валоризације зарада остварених у претходним годинама. То је нарочито случај у системима где се обрачун пензијског основа и висине пензије врши на основу валоризованог износа зараде из претходних година, као што је то било у пензијском систему СФРЈ и Србије до 2003. године, а сада у Словенији, БЈР Македонији и Федерацији БиХ. Валоризација зарада мора бити потпуна, према последњој календарској години, и то је могуће остварити применом стопе промене нето зарада као јединог упоредивог параметра. Овај модел обрачуна висине пензије преузет је од Аустрије која га још увек примењује. Италија га је задржала само у старом систему док је у новом моделу номинално одређених доприноса изабрала специфичан економски индикатор према коме се врши валоризација уплаћених доприноса. То је стопа раста друштвеног производа у последњих 5 година.²⁸

Немачки систем бодова подразумева одређивање личног бода сваког осигураника на основу односа његове зараде према просечној заради у свим годинама рада, па ту нема потребе за валоризацијом. Али начин усклађивања актуелне вредности пензије, односно вредности општег бода (како је названа пензијска вредност у Србији, Републици Српској и Црној Гори) одређује висину пензије па, самим тим, и однос просечне зараде и просечне пензије – као стопу замене зараде пензијом

28 Social Security Administration, *op.cit.* str. 164.

(реплаcement rate). Примена истог начина усклађивања за вредност општег бода и пензије обезбеђује једнак износ пензије без обзир на тренутак, тј. датум одласка у пензију. Промењени начин индексације пензија погодиће у истој мери и нове кориснике пензије. Негативна страна смањења индексације је, свакако та, да највише погађа кориснике са најмањом пензијом што тражи обазриву примену ове мере.

5. Ефекти промењеног начина усклађивања на пензије у Србији

Утицај промене начина усклађивања на стопу замене може се посматрати на примеру Србије где је највећи ефекат, несумњиво изазвала промена начина усклађивања пензија која се састоји у мањем утицају зарада на раст пензија. Швајцарски модел усклађивања пензија примењивао се у Србији од 2002. до 2006. године према коме се усклађивање вршило свака три месеца у висини половине збира стопе кретања трошкова живота и стопе кретања зарада свих запослених у Републици. Међутим, почев од 2006. године трошкови живота, који су у претходне четири године равноправно са зарадама одређивали раст пензија, постепено су повећавали свој утицај да би у 2009. години у целини одређивали раст пензија. Велики раст зарада, знатно већи од раста продуктивности, довео је у кратком року до значајног заостајања пензија за зарадама. Учешће просечне пензије у просечној заради за непуне две године смањило се са 66,79 (у 2005. години) на 55% у 2007. години, што је условило активирање заштитног механизма у форми ванредног усклађивања којим се успоставио гарантовани износ просечне пензије у висини од 60% просечне зараде. Ово усклађивање је примењено од почетка 2008. године доносећи двоцифрени раст пензија - 11,04%. Примена овог заштитног механизма је била орочена до 2008. године, да би по истеку тог периода пензије бити индексирани искључиво према трошковима живота. Наведено ванредно повећање, заједно са следећа два повећања од преко 20%, драстично је повећало дефицит пензијског система, али и укупан буџетски дефицит. Проблем је настао услед политичког волунтаризма који је узео неупоредиве параметре – однос просечне пензије и просечне зараде, јер су упоредиве величине просечна старосна пензија и зарада. Просечна пензија обухвата, поред старосне, и инвалидске, и породичне пензије које се одређују у одређеном проценту старосне или инвалидске пензије

зависно од броја чланова који је користе – од 70% за једног члана до 100% за четири члана.

Стопа замене зараде пензијом управо полази од овог односа, при чему се узима износ пензије за пун, односно максималан пензијски стаж. Стога је једино имало смисла одредити оптималну или гарантовану стопу замене како су то урадили креатори реформе немачког пензијског система.

Значајан утицај на умањен износ пензија у односу на зараду, дугорочно посматрано, имало је елиминисање претходног усклађивања тзв. “преиндексације” ново-остварених пензија које је извршено, како је то напред поменуто, реформским законом из 2003. године. Приликом одређивања вредности општег бода као општег вредносног чиниоца, који помножен са навршеним пензијским стажом и односом просечне зараде осигураника према просечној заради у републици даје износ пензије, коришћени су подаци о пензијама оствареним у периоду 01.01.2001-30.06.2002. године када су се пензије одређивале уз претходно усклађивање. Преиндексација пензија (уведена 1990. године) вршила се према кретању просечне зараде запослених у јануару текуће године у односу на целу претходну годину и имала је за циљ да се пренети раст зарада у наредну годину узме као мера усклађивања пензија и самим тим је додатно увећавао нове пензије одређене на основу најбољих десет узастопних година у периоду осигурања.²⁹ Вредност општег бода одређена ради примене новог Закона, почев од 10. априла 2003. године, у износу од 218,30 динара³⁰ обезбеђивала је да осигураници имају приближно исти износ пензија остварених по старом и по новом закону³¹ и показала је да је стварна стопа замене зараде пензијом 86,23%. Дакле, нешто виша од до тада прописане стопе замене зараде пензијом (85%). Наиме, новоуведени систем бодова за обрачун пензије није прописао стопу замене али омогућава да се у сваком моменту израчуна стопа замене једноставним поређењем износа просечне пензије тј. пензије коју оствари осигураник за навршени пензијски стаж од 40 година чија је просечна зарада током целе каријере једнака просечној заради, са износом просечне зараде у Републици у одговарајућем тренутку. Дакле, износ од 8.732 динара (218,3×40×1) представља просечну пензију за април, мај и јун 2003. године а износ просечне зараде за месец март

29 М. Kablar, *Komentar Zakona o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja*, NIP Zaštita rada, Beograd, 1990, str. 64.

30 Odluka o utvrđivanju nominalnog iznosa vrednosti opšteg boda, Sl.glasnik RS 48/03.

31 Lj. Radfković, *Komentar Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju*, Cekosin, Beograd, 2003, str. 87.

износи 10.126 динара,³² па њиховим дељењем добијамо горе наведени проценат. Уместо тромесечног просека зарада узет је једномесечни просек због уобичајеног пада зарада у јануару чиме се добија реалнији износ зараде. Ако узмемо у обзир исте параметре за исте месеце 2016. године добићемо износ просечне пензије од 28.986,4 динара ($724,66 \times 40$) који у односу са просечном зарадом за месец март од 45.870 динара даје стопу замене од 63,19%.³³

Дакле, смањење односа просечне пензије у просечној заради у периоду примене новог Закона износи 23 процентна поена и не може се приписати само преласку на усклађивање према трошковима живота. Утицај претходног усклађивања се може претпоставити ако се има у виду да је овај начин усклађивања наставио да се примењује на посебне категорије осигураника који су привремено – до 2009. године – задржали право да им се за одређивање пензије узима зарада из последње године рада и да је за тих седам година просечна преиндексација износила чак 14,15%. Ово је од посебног значаја, јер су сада у исплати претежно пензије остварене по Закону из 2003. године.

Посебно је питање висина стопе замене зараде пензијом која се жели задржати, при чему је неопходно узети у обзир и стопу повратка уложених средстава (*rate of return*) за сваког појединца коју одређује висина стопе доприноса и однос периода коришћења пензије и периода плаћања доприноса.³⁴ Стварна стопа замене у Србији сада је нешто мања него што је била у земљама ОЕЦД-а у годинама пре економске кризе када је просечно износила 68,8%.³⁵ Поређење стопе замене у Србији и земљама ОЕЦД-а, посматрано у истом периоду, јасно говори колико је стопа замене у пензијском систему Србије била нереално висока.

Управо у настојању да дефинише стопу замене у немачки пензијски систем, почев од 2005. године, уведен је фактор одрживости који одражава промене у односу између броја корисника пензије и броја осигураника исказујући ефекте смањења генерације осигураника и повећања трајања живота. Овај фактор се користи за корекцију

32 Podaci o prosečnim zaradama i prosečnim zaradama bez poreza i doprinosa po zaposlenom isplaćenim za mart 2003. godine, Sl. glasnik RS 42/03.

33 Podaci o prosečnim zaradama i prosečnim zaradama bez poreza i doprinosa po zaposlenom isplaćenim za mart 2016. godine, Sl. glasnik RS 44/16.

34 O istraživanju stope povratka, vid. V. Golubović i A. Zeremski, *Model nominalno određenih doprinosa i reforma penzijskog sistema Srbije*, Industrija, Vol. 39, broj 3/2011.

35 M. Queisser and E. Whitehouse, *Comparing the pension promises of 30 OECD countries*, International social security Review, Vol. 59, 3/2006 стр. 67-68.

годишње индексације пензија, али и актуелне вредности пензија као кључног елемента за обрачун нових пензија, чиме се уводи правило смањења стопе замене, односно опадања нивоа пензија. Везивање пензија за однос зависности (*dependecy ratio*) обезбеђује аутоматску стабилизацију и *de facto* конвертује систем унапред одређених пензија у систем који опонаша модел номинално одређених доприноса. Кључни циљ пензијске реформе у Немачкој јесте стабилизовање стопе доприноса и тиме ограничавање раста трошкова рада уз постизање праведне поделе терета међу генерацијама. Стопа доприноса мора остати испод 20% до 2020. године, односно испод 22% до 2030. године, док нето стопа замене мора остати изнад 67%. Неуспех у остваривању постављеног циља захтева интервенцију владе, при чему треба имати у виду да се немачки систем већ финасира на терет општих прихода и то у сразмери од скоро 30%.³⁶

Србија би могла да следи немачки образац фактора одрживости и да одреди најнижу стопу замене сходно својим околностима. Свака земља настоји да изгради такав пензијски систем који одговара њеним расположивим средствима и систему вредности, односно друштвено-политичким приоритетима, при чему мора да успостави равнотежу између ових супростављених циљева.³⁷

6. Закључак

Током пола века примене института усклађивања пензија у пензијском систему Србије може се констатовати да су готово равноправно била у примени два начина усклађивања: према кретању трошкова живота и према кретању зарада, при чему је у периоду од 2002-2008. године коришћена комбинација ових параметара. Поређење са осталим државама насталим на простору бивше СФРЈ показало је сличан избор економских параметара код одређивања начина усклађивања пензија. Једино је Федерација Босна и Херцеговина задржала усклађивање према кретању зарада, док су Словенија и Република Српска пре неколико година напустили овај параметар. Док Србија пензије усклађује према кретању трошкова живота увећане за евентуални раст друштвеног производа изнад 4%, остале земље примењују комбиновани начин усклађивања са различитим утицајем трошкова живота и зарада. Такође и мањи број европских земаља

³⁶ Börsch-Supan, A. H. and Wilke C. B., *op.cit.*, str. 601-6.

³⁷ R.L. Brown, „*Designing a social security pension system*“, *International Social security review*, Vol. 61 1/2008, str. 66.

усклађује пензије према кретању потрошачких цена, односно трошкова живота.

Најчешћа је комбинација изабраних показатеља – кретања зарада и кретања трошкова живота – што је прва применила Швајцарска. Док је ова земља остала доследна свом моделу са равноправним утицајем одабраних показатеља, друге земље су, или од самог почетка, или у току примене овог модела учиниле измене мењајући сразмеру ових параметара. Хрватска ограничава примену индексације са испуњем одређених услова, док је у Србији (привремено) и Федерацији Босни и Херцеговини на снази режим ад хок одлучивања зависно од расположивих финансијских средстава.

Анализа је показала да је институт индексирања пензија уведен у пензијске системе у другој половини прошлог века у циљу заштите куповне моћи пензија или обезбеђивања раста животног стандарда пензионера по истој стопи као и запосленима. Међутим, промене у начину усклађивања које су вршене у овом веку углавном имају за циљ обезбеђење финансијске одрживости пензијских система.

Ефекат промене начина усклађивања у Србији преласком са усклађивања према кретању зарада на усклађивање према кретању трошкова живота, уз елиминисање претходног усклађивања, састоји се првенствено у смањењу стопе замене зараде пензијом са 86% колико је износио на почетку 2003. године на 63% колико износи на почетку 2016. године. Промењени начин индексације пензија који је примењен и на вредност општег бода погодио је у истој мери, и старе, и нове кориснике пензије. Истовремено треба имати у виду и негативну страну смањења индексације која се огледа у томе да највише погађа кориснике са најмањом пензијом што тражи обазриву примену ове мере.

Србија би могла да следи немачки образац фактора одрживости прилагођавајући га својим околностима изузетно неповољног односа броја пензионера и броја осигураника, водећи при том рачуна да стопа замене буде заснована на односу очекиваног периода коришћења пензије и периода плаћања доприноса.

Литература и извори

Börsch-Supan, A. H. (2009) The German Public Pension System: How It Will Become an NDC System Look-Alike, in R.Holzmann and E. Palmer

eds. (2006) *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C. 573-610.

Brown, R.L. (2008) Designing a social security pension system, *International Social Security Review*, Vol. 61/1, 61-80.

Голубовић, В. и А. Зеремски, (2011) Модел номинално одређених доприноса и реформа пензијског система Србије, *Индустрија*, Вол. 39, број 3, 207-221.

Каблар, М. (1990) Коментар Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања, Мирјана, НИП Заштита рада, Београд.

Радифковић, Јб. ет ал. (2003) Коментар Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Цекосин, Београд.

Queisser, M. and E. Whitehouse, (2006) Comparing the pension promises of 30 OECD countries, *International social security Review*, Vol. 59, 3, 49-77.

Social Security Administration, ISSA, *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2014-2015*, Washington DC, 2015.

Vording, H. et K. Goudswaard, (1997) Indexation des prestations de pensions publiques sur base juridique: quelque experience dans les pays d'Europe, *Revue internationale de securite sociale*, vol. 50, 3. 31-44.

Извори

Закона о буџетском систему, Сл. гласник РС 54/09...103/15.

Законом о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања, Сл. лист СФРЈ 35/72.

Закон о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања, Сл. лист СФРЈ 23/82, ...44/90.

Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања, Сл. лист СРЈ 30/96..70/01.

Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Сл. гласник РС 34/03... 142/14.

Закон о привременом уређивању начина исплате пензија Сл. гласник РС 116/14.

Конвенција МОП-а број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења, Службени лист ФНРЈ Додатак 1/1955.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Сл. лист РЦГ 54/03...66/12

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Сл.лист ФБиХ 29/98...4/09

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Сл. Гласник Републике Српске 134/11.

Закон за пензиското и инвалидското осигурување, Службен весник на РМ 98/2012.

Закон о мировинском осигурању, Народне новине РХ 157/13., 151/14.

Закон о pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS 96/12

Основни закон о пензијском осигурању, Сл. лист СФРЈ 51/64.

Velizar Golubović, Ph.D.

Novi Sad, Serbia

The model of pension adjustment in The Republic of Serbia and Comparative law

Summary

This paper considers the model of pension adjustment in the pension system of Serbia and comparative law. Over the past half of a century in pension system of Serbia two model of pension adjustment have been used almost equally: in accordance with the changes in the cost of living index and in accordance with the national average wages, whereby in period of 2002-2008. a combination of these parameters was used.

The comparative law analysis has shown that institute of pension adjustment was introduced in pensions systems in the second half of the last century in the order to protect purchasing power of the pension benefit or to provide an increase of standard of living of the pension beneficiaries at the same rate as employees. However, changes in the model of adjustment carried out in this century mostly had object to provide financial sustainability of the pension system. In this purpose, some countries – Germany, Croatia, Serbia and Federation of Bosnia and Hercegovina – in their formula of adjustment have embedded some specific conditions and restrictions.

Research has shown that the shift of the model of pension adjustment in Serbia in period 2003-2015. had caused considerable reduction of replacement rate.

Keywords: *the model of pension adjustment, pension system, cost of living, national average wages, replacement rate.*