

Model nominalno određenih doprinosa i reforma penzijskog sistema Srbije****

Rezime: Model nominalno određenih doprinosa primenjen u Švedskoj, Italiji, Letoniji i Poljskoj, nudi se kao alternativa postojećim modelima tekućeg i kapitalnog finansiranja penzijskog osiguranja. U radu su razmotrena osnovna obeležja ovog modela i njegovo funkcionisanje uz prikaz specifičnih rešenja u pojedinim zemljama.

S aspekta primene ravnotežnog modela u Srbiji, konstatovano je da usled visoke starosne granice za muškarce i relativno kratkog očekivanog trajanja života NDC model ne bi doneo smanjenje stope zamene, pa ni smanjenje deficita penzijskog sistema. Stoga se nameće zaključak da se rešenje mora tražiti u nastavku parametarskih reformi kako bi se, po ugledu na Nemačku, u formulu obračuna penzije ugradile promene u odnosu zavisnosti kao pokazatelju demografskog razvoja.

Ključne reči: model nominalno određenih doprinosa, aktuarski obračun, stopa zamene, stopa doprinosa, sistem bodova

Summary: Notional defined contribution model applied in Sweden, Italy, Latvia and Poland offers an alternative to the existing PAYG and DC models. In this work were analyzed basic characteristics of this model, its functioning and review specific details in individual countries.

From aspect implementation of the NDC model in Serbia one concluded that this model would not be created decrease replacement rate nor reduction deficit of pension system due to highly level pensionable age (for man) and relativ low level life expected. Therefore, the conclusion is that the solution has to be searched in continuation of the parameter reforms in order to include, in the pension formula, the changes of the dependency ratio, as it is in Germany.

Keywords: nominal defined contribution model, actuarial computation, replacement rate, contribution rate, point system

* Rad je primljen 23.februara 2011. godine i na zahtev recezaenata je bio jednom na reviziji kod autora

** Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Pokrajinski fond Novi Sad, velizar.goliubovic@piovoj.rs

*** Ekonomski institut, Beograd

**** Rad predstavlja deo rezultata istraživanja na projektu 179001 „Organizaciona i informaciona podrška sistemu upravljanja kvalitetom kao ključnim faktorom povećanja konkurentnosti naših preduzeća i njihovog bržeg izlaska na svetsko i EU tržište“ finansiranog od strane Ministarstva za prosvetu i nauku

1. UVOD

Nepovoljne demografske tendencije, naročito u zemljama Evrope, uz visoku nezaposlenost izazivaju velike probleme u primeni modela tekućeg i kapitalnog finansiranja penzijskog osiguranja. Visok deficit sistema tekućeg finansiranja (pay as you go – PAYG) u mnogim zemljama, kao i rizik obezvređivanja penzijske štednje u sistemu kapitalnog finansiranja zasnovanog na finansijski određenim doprinosima (financial defined contribution – FDC) zahteva dalje promišljanje načina organizovanja i finansiranja penzijskog osiguranja. Jednu od najznačajnijih ideja u tom pravcu predstavlja model nominalno (obračunski) određenih doprinosa (notional defined contribution – NDC).

Reč je o modelu tekućeg finansiranja koji oponaša model kapitalizacije, tako što se ukupnom iznosu uplaćenih doprinosa pripiše određena suma interesa, pa se shodno očekivanom trajanju života utvrdi anuitet. Tako bi novi model shodno aktuarskim principima na kojima je zasnovan, trebalo da obezbedi punu ekvivalentnost (*suum cuique*), a da pri tom sav rizik za povratak uloženog ne padne na pojedinca. NDC model treba da omogući bezbolan prelazak sa starog sistema, jer sadašnja generacija osiguranika neće platiti dva puta penzijsko osiguranje – jednom za sadašnju generaciju penzionera, a drugi put za sebe, kao što je to slučaj sa prelaskom na model individualne kapitalizacije (fully funded).

U nastojanju da smanje deficit javnih finansija i nivo zaduženosti kako bi udovoljili zahtevima za ulazak u evropsku monetarnu uniju četiri zemlje su pristupile uspostavljanju dugoročne finansijske ravnoteže. Ravnoteža penzijskog sistema predstavlja važan segment naročito u Italiji gde su rashodi ovog sistema dostigli 14,5% BDP. Model nominalno određenih doprinosa (poznat i kao sistem zamišljenih individualnih računa – imaginary individual account) najpre je osmišljen u Švedskoj (1994.), ali je njegova primena otpočela u Italiji i Letoniji (1996), jer je reformski zakon u Švedskoj usvojen tek 1998. godine.

U ovom radu biće najpre izložena specifična rešenja NDC modela u pojedinim zemljama, a potom će biti analizirano funkcionisanje i osnovna obeležja ovog modela, uključujući i najznačajnija kritička osporavanja njegove autentičnosti i svrsishodnosti. Na kraju će biti razmotrena mogućnost i svrsishodnost primene ovog modela u Srbiji.

2. SPECIFIČNOST REŠENJA U POJEDINIM ZEMLJAMA

Osnovna razlika između penzijskih sistema u posmatranim zemljama jeste u njihovoj strukturi: dok je u Italiji organizovan jednoslojan sistem, dotle je u ostalim zemljama ustrojen višeslojan sistem čiji je prvi sloj zasnovan na principu zamišljenih individualnih računa. Pri tom je u Švedskoj drugi sloj (u obliku

kapitalnog finansiranja) veoma mali, tako da je sistem obračunski određenih doprinosa dominantan.

Krug lica obuhvaćenih novim sistemom se takođe značajno razlikuje u pojedinim zemljama. Novi režim u Italiji će se koristiti samo za doprinose uplaćene počev od 1996. godine, dok će osiguranici sa periodom osiguranja kraćim od 18 godina, kao obavezno osigurana lica, koristiti kombinaciju prava iz oba sistema po principu pro-rata obračuna, tako što će za svaku godinu osiguranja dobijati 2,5% iznosa koji bi ostvarili po starim propisima. Stoga će Italija biti jedina zemlja gde će se stari i novi režim utvrđivanja prava paralelno primenjivati u dužem vremenskom periodu, pri čemu je oko 40% osiguranika ostalo izvan novog sistema usled malog interesovanja osiguranika sa više od 18 godina osiguranja za pristup novom sistemu. U Letoniji su obuhvaćeni svi osiguranici, dok su u Poljskoj obuhvaćeni osiguranici mlađi od 50 godina uz izuzetak rudara i pripadnika vojske, policije i pravosudnih organa. U Švedskoj su u punoj meri obuhvaćene generacije rođene 1953. godine i kasnije, pa će prelazni period trajati znatno kraće nego u Italiji, pri čemu se za one starije primenjuje prelazni režim uz delimičnu zaštitu prava po starom sistemu tako što se srazmera novog sistema povećava za pet procentnih poena po svakoj godini starosti osiguranicima rođenim od 1953. do 1938. godine. (vidi /12/ str. 506)

Sistem zamišljenih individualnih računa odlikuje određeni stepen preraspodele samo u pogledu privilegija za žene u delu korišćenja jedinstveno utvrđene dugovečnosti. Takođe se može reći da ovaj sistem čini vidljivijim efekte socijalne politike u okviru penzijskog sistema koji se ogledaju u obezbeđivanju, invalidske, porodične i najniže penzije, kao i uplatu doprinosa za periode koji nisu pokriveni osiguranjem (kao što su periodi nezaposlenosti, studiranja, služenja vojne obaveze, porodiljstva, odgajanja dece, bolesti) na teret države.

Tabela 1. Obuhvat novim sistemom i način obračuna penzije

	Italija	Letonija	Poljska	Švedska
Obuhvat	Zaposleni sa manje od 18 godina osiguranja	Svi osiguranici	Zaposleni i samozaposleni mlađi od 50 godina	Svi osiguranici
Izuzeci	Pojedine profesionalne delatnosti		Poljoprivrednici, sudije, tužioci, policija, vojska, rudari	
Obračun penzije po novom sistemu	Lica koja su stupila u osiguranje počev od 1996. godine	Svi osiguranici	Osiguranici mlađi od 50 godina	Osiguranici rođeni počev od 1954.godine
Obračun penzije po mešovitom sistemu	Osiguranici sa manje od 18 godina osiguranja			Generacije rođene u periodu 1938–1953.

Izvor: vidi /15/ str. 169-70, 185-6, 244-5, 305-6.

Invalidska penzija u Švedskoj obezbeđuje se takođe iz posebnog programa na teret poslodavca, pri čemu penzija ima karakter zarade iz koje se uplaćuje doprinos za penzijsko osiguranje sve do dostizanja starosne granice kada se utvrđuje starosna penzija. U Italiji je rizik invalidnosti zadržan u novom penzijskom sistemu na teret budžeta, pa se invalidska penzija obračunava kao starosna penzija za minimalnu starosnu granicu od 57 godina, pri čemu se ne uplaćuje doprinos za starosnu penziju. Po dostizanju ove starosne granice obračunava se starosna penzija. Privremeni karakter imaju invalidske penzije i u preostale dve zemlje, koje se u Letoniji finansiraju na teret zbirnog doprinosa za socijalnu sigurnost, dok u Poljskoj postoji poseban doprinos za invalidsko osiguranje na teret poslodavca (6,5%). (vidi /15/ str. 180, 236)

U pogledu administrativnih kapaciteta za primenu novog sistema četiri zemlje su se našle u različitoj situaciji. Dok su Švedska i Italija imale izgrađenu infrastrukturu za naplatu doprinosa i isplatu penzija Poljska i Letonija su se našle pred velikim izazovom razvoja efikasne administracije kao važnog preduslova za sprovođenje NDC sistema. Posao na naplati doprinosa u Latviji je poveren poreskim vlastima, dok su u Poljskoj ovi poslovi dodeljeni organizaciji socijalnog osiguranja. (vidi /10/ str. 234) Letonija se suočila sa problemom nepostojanja istorije zarada, pa je pribegla njihovoj rekonstrukciji na osnovu proseka zarada ostvarenih u periodu od 2006-2009 godine, što je usled niskog nivoa zarada u tom periodu izazvalo nezadovoljstvo velikog broja osiguranika. (vidi /8/ str. 7)

Tabela 2. Osnovni parametri NDC sistema

Zemlja	Italija	Letonija	Poljska	Švedska
Stopa prirasta	Rast BDP	Rast osnovica doprinosa	Rast osnovica doprinosa	Rast zarada per-capita
Obračun anuiteta od akumuliranih sredstava	Očekivano trajanje života uz stopu povratka od 1,5%	Očekivano trajanje života u vreme penzionisanja	Očekivano trajanje života u vreme penzionisanja	Očekivano trajanje života uz stopu povratka od 1,6%
Parametar indeksacije anuiteta	Rast cena	Rast cena	Rast cena plus 20% rasta zarada	Rast cena plus razlika između stvarnog rasta zarada i 1,6%, uz ravnotežni faktor
Starosna granica	M Ž 65 60	62	M Ž 65 60	65
Stopa doprinosa za rizik starosti NDC/PS*	33% zaposleni 20% samozaposleni	14%/20%	12,22%/19,52%	16%/18,5%
Bruto stopa zamene** NDC/ PS	0,68/0,68	0,22/0,60	0,30/0,61	0,38/0,62

* PS – Penzijski sistem ukupno

** Stopa zamene za prosečnu zaradu

M – muškarac

Ž – žena

Izvor: vidi /8/ str. 23, 33-34.

Stopa prirasta akumuliranih doprinosa utvrđena je na različite načine. Dok su Letonija, Poljska i Italija za stopu prirasta izabrale rast osnovica doprinosa (covered wage bill), odnosno društvenog proizvoda, kao sveobuhvatne pokazatelje koji u sebi sadrže i rast produktivnosti rada i rast zaposlenosti, Švedska se odlučila za rast prosečne zarade. U Švedskoj se ostvaruje dodatna stopa prirasta pošto se akumulirana sredstva umrlog raspodeljuju ostalim osiguranicima, dok se u ostalim zemljama ova sredstva koriste za uvećanje opštih rezervi.

Ključni elmenat za uspostavljanje ravnoteže unutar sistema, pored stope prirasta i načina indeksacije, predstavlja koeficijent preračuna (konverzije) akumuliranih sredstava u penzijski anuitet. Pored očekivanog trajanja života generacije koja se penzionise, Italija i Švedska su u obrazac preračuna ugradile i pretpostavljenu stopu dobiti sistema od 1,5%, odnosno 1,6%. Dok je u Italiji ovaj obračun anuiteta nepromenljiv, u Švedskoj je (od 2001. godine) omogućena korekcija kroz ravnotežni mehanizam sadržan u formuli indeksacije. Naime, rast cena se uvećava, odnosno umanjuje za razliku između stvarnog rasta zarada i predviđenih 1,6%, uz korekciju ravnotežnim faktorom, koji izražava odnos imovine i obaveza sistema. Neravnoteža prihoda i rashoda, koja može biti izazvana ekonomskim i demografskim činocima (produženje životnog veka, smanjenje priraštaja stanovništva i smanjenje ekonomske aktivnosti) automatski dovodi do aktiviranja ravnotežnog mehanizma. S obzirom da su stope doprinosa konstantne, u slučaju smanjenja prihoda automatski će se smanjivati rashodi, tj. iznosi penzija tako da će teret pasti na leđa penzionera. (vidi /7/ str. 177)

3. FUNKCIONISANJE MODELA NOMINALNO ODREĐENIH DOPRINOSA

Posle 14, odnosno 10 godina primene novog sistema, ocenjuje se da sistem funkcioniše relativno dobro u sve četiri zemlje. Međutim, treba imati u vidu da se obračun penzija u celini po NDC modelu primenjuje samo u Letoniji, dok se u Švedskoj obračun vrši delimično po starom sistemu. U Poljskoj su tek počeli da se vrše obračuni penzije na nov način i to samo za žene, dok će u Italiji primena mešovitog načina obračuna početi tek 2015. godine.

Zajedničko obeležje sprovođenja novog sistema je da je prevremeno penzionisanje postepeno izbačeno čime je produženo prisutvo starijih radnika na tržištu rada. Sistem je pokazao vitalnost u uslovima ekonomske recesije i usporenog rasta, pri čemu su preduzimane određene protiv-mere. Tako je Letonija bila prinuđena da poveća prihode NDC sistema smanjivanjem stope doprinosa za obaveznu penzijsku štednju sa 8% na 2%. Istovremeno su smanjeni iznosi penzija u isplati, kao i nivo novoutvrđenih prevremenih penzija. Švedska je u uslovima ekonomske krize aktivirala automatski ravnotežni mehanizam koji je zajedno sa deflacijom doneo negativnu indeksaciju penzija. Iako Poljska i dalje ima dobre ekonomske performanse, ipak je u uslovima

usporenog ekonomskog rasta morala da pokriva deficit penzijskog sistema budžetskim i komercijalnim zajmovima, kao i sredstvima Fonda demografskih rezervi. U pogledu dugoročne stabilnosti novog sistema predviđa se da će udeo penzijskih rashoda u društvenom proizvodu u narednih pola veka opadati. (vidi /8/ str. 6)

Italija i Letonija odabrale su kretanje cena za parametar indeksacije penzijskih anuiteta, što će na duži rok dovesti do zaostajanja penzija za zaradama. Obračun anuiteta u Italiji i Švedskoj pripisivanjem akumuliranim sredstvima rasta po stopi od 1,5%, odnosno 1,6% može podstaći osiguranike da precene svoje buduće ekonomske uslove i da se koristeći slobodu izbora penzionišu ranije nego što je to optimalno. Značajan problem novog sistema u Italiji predstavlja nedovoljan priliv sredstava od doprinosa za isplatu penzija, iako se procenjuje da su penzijskom reformom u Italiji smanjene buduće obaveze čak za jednu trećinu. (vidi /8/ str. 6)

Stopa zamene u novom režimu manja je nego u starom sistemu tako da se bruto stopa zamene zarade kreće između 60% i 68%. Poređenje stope doprinosa i stope zamene pokazuje da je italijanski sistem najmanje efikasan, jer ima znatno veću stopu doprinosa. Istina, stopa zamene je znatno niža za samozaposlene, što je posledica mnogo niže stope doprinosa za ove osiguranike – 20% (vidi Tabelu 2.). Veliki problem predstavlja niža starosna granica za žene u Poljskoj i Italiji koja će im u slučaju penzionisanja pre dostizanja starosne granice propisane za muškarce doneti srazmerno niže penzije.

NDC sistem je zasnovan na tekućem finansiranju, što ga čini zavisnim od ekonomskih i demografskih činilaca, usled čega ne može obezbediti ravnotežu bez *ad hoc* usklađivanja iznosa penzija i iznosa uplaćenih doprinosa, ili bez postojanja ravnotežnog faktora koji bi po automatizmu uzeo u obzir promenu ključnih činilaca penzijskog sistema. Finansijska ravnoteža penzijskih sistema zasnovanih na tekućem finansiranju (PAYG i NDC) predstavlja ravnotežu između prihoda (proizvoda stope doprinosa – S, prosečne zarade – Z i broja osiguranika – O) i rashoda (proizvoda prosečne penzije – P i broja korisnika penzije – K), tako da je matematički rečeno

$$SZO=PK, \text{ odnosno } S=K/O \times P/Z$$

što znači da je stopa doprinosa proizvod demografskog odnosa ili odnosa zavisnosti (dependency ratio) – K/O i finansijskog odnosa ili stope zamene – P/Z. Da bi se sprečila nelikvidnost sistema usled fluktuacija u prihodima i rashodima neophodno je postojanje velikog rezervnog fonda. Od izuzetnog je značaja za Švedsku da je nasledila veliki rezervni fond od starog penzijskog sistema koji dostiže 3,7 godišnjih rashoda za penzije. Rezervni fond su formirale i Poljska i Letonija. (vidi /7/ str. 177, 181) Istraživanja pokazuju neophodnost striktnog poštovanja osnovnih zahteva NDC sistema. Tako održavanje nepromenjene stope doprinosa i sprečavanje prekida u kontinuiranom funkcionisanju zahteva redovno usklađivanje sistema prema promenama u dugovečnosti, kao i indeksaciju prema rastu sume doprinosa uz delimičnu kapitalizaciju u formi rezervnog fonda. (vidi /1/ str. 110)

4. OSNOVNA OBELEŽJA I KRITIČKA OSPORAVANJA NDC MODELA

Novi model predstavlja svojevrsnu mešavinu dva osnovna modela – FDC modela i modela utvrđenih naknada (defined benefit – DB) – i neki ga smatraju trećim načinom organizovanja penzijskog osiguranja. Osnovno obeležje NDC modela jeste promena strukture davanja sa utvrđenih nivoa naknada na utvrđene nivoe doprinosa. Sa DB modelom zajedničko mu je to što je organizovan pod okriljem države i što je zasnovan na nefondovskom principu, tj. principu tekućeg finansiranja.

S druge strane, sistem zamišljenih individualnih računa je organizovan na istom principu kao i FDC model tako da ovi modeli imaju zajednički način određivanja penzija – od akumuliranog iznosa (stvarnog ili pretpostavljenog) određuju se anuiteti, tako što se uzima u obzir procenjeni period korišćenja penzije na osnovu očekivanog trajanja života svake generacije. Pri tom postoje i značajne razlike u ovim sličnostima. Osnovna razlika je što se u NDC sistemu doprinosi ne akumuliraju, već se samo evidentiraju služeći za isplatu penzija prethodne generacije. Iz ove razlike nužno proističe i razlika u veličini ukupnih doprinosa, odnosno stepenu njihovog uvećanja. Dok se stvarno akumulirani doprinosi uvećavaju shodno stepenu njihove oplodnje na finansijskom tržištu, dotle se evidentirani, odnosno knjigovodstveno iskazani iznos doprinosa uvećava prema izabranom parametru – stopi rasta sume zarada, prosečne zarade ili društvenog proizvoda. Za razliku od FDC modela gde sav rizik za kapitalizaciju doprinosa snose sami osiguranici (posmatrano prema penzijskom fondu čiji su članovi), u slučaju zamišljene akumulacije rizik se širi na čitavu generaciju, pa čak i na sledeću, što je odlika DB modela. Takođe, nije moguće izvršiti ni diverzifikaciju rizika kod prikupljenih sredstava, kao što to obezbeđuje sistem sa stvarnim individualnim računima. S druge strane, NDC sistem izbegava mnoge rizike kapitalnog finansiranja, jer izbegava nestalnost tržišta kapitala, pri čemu sistem ne zahteva ni institucionalne kapacitete za upravljanje kapitalom. Ovim sistemom se upravlja na centralnom nivou, tako da ima niske administrativne troškove.

Značajna razlika između dva modela određenih doprinosa postoji i kod određivanja anuiteta, pri čemu se kod modela stvarno akumuliranih doprinosa uzimaju u obzir tablice smrtnosti posebne za svaki pol, dok se kod zamišljene akumulacije koriste jedinstvene tablice. Na ovaj način NDC model obezbeđuje redistribuciju uplaćenih doprinosa među polovima, što sistemu daje značajnu dozu solidarnosti. Takođe, solidarnost se ogleda i u podeli akumuliranih doprinosa umrlog osiguranika ostalim osiguranicima, dok se u modelu stvarnih individualnih računa sredstva prenose naslednicima.

Slično FDC modelu, NDC sistem odlikuje određena fleksibilnost, koja se ogleda u mogućnosti osiguranika da sam odabere vreme penzionisanja, s obzirom da visina penzije zavisi od trenutka penzionisanja. Sloboda izbora trenutka odlaska u penziju može poslužiti kao zamena za normativne promene radi povećanja

starosne granice i kao alternativni put za potpunu kontrolu *de facto* ranog penzionisanja kakvo omogućava npr. invalidnost. Time se neophodno prilagođavanje visine penzije i starosne granice može rešiti elegantno i politički bezbolno u odnosu na mukotrpne reforme sistema utvrđenih naknada

Takođe, poput modela određenih doprinosa i NDC sistem odlikuju transparentnost i pojačana svest o povezanosti penzijskih doprinosa i penzija, što ga čini pravednim i stimulativnim sa aspekta pojedinca. Međutim, na taj način individualna pravda i finansijska ravnoteža dominiraju nad socijalnom ravnotežom što sistem, sa aspekta društva kao celine, čini manje privlačnim. NDC model sadrži potencijalnu protivrečnost između načela aktuarske pravednosti i ciljeva preraspodele, pošto se očekivano trajanje života značajno razlikuje među grupama društvenih profesija. Takođe, aktuarski principi zahtevaju grupisanje rizika kako bi se iskoristile prednosti zakona velikih brojeva. (vidi /5/ str. 63)

Neki kritičari NDC sistema osporavaju mu autentičnost i *ipso facto* potrebu njegovog uvođenja, s obzirom da je sve efekte ovog sistema moguće ostvariti i u sistemu utvrđenih naknada. Tako M. Kišon ističe da postoji vrlo malo razloga za uvođenjem nove formule u sistem tekućeg finansiranja, ako se ne očekuje da bi to moglo pomoći smanjenju budućih rashoda za penzije. Jedan razumljiv razlog uvođenju NDC obrasca u prvi sloj jeste njegova sličnost sa formulom finansijski određenih doprinosa, kao drugim slojem penzijskog sistema, što može olakšati buduće promene između fundiranih i nefundiranih slojeva penzijskog sistema. (vidi /6/ str. 99-102) Međutim, ako se uzme u obzir ravnotežni NDC model čija je postavka nepromenljivost stope doprinosa, isti autor konstatuje da NDC reforma oličava fundamentalnu promenu u značenju solidarnosti, jer će u uslovima smanjenja prihoda izazvanih padom priraštaja ili padom ekonomske aktivnosti doći do pada stope zamene, pa će teret snositi generacija penzionera. (vidi /7/ str. 186-187) Takođe, R. Braun ističe da je problem švedskog ravnotežnog modela u tome što ne garantuje stečenu penziju, kao i u tome što ograničava prostor za preduzimanje klasičnih ekonomsko-političkih mera kao što su povećanje starosne granice za penzionisanje, smanjenje stope zamene i povećanje stope doprinosa. (vidi /5/ str. 63)

N. Bar smatra da NDC penzije nisu teoretski dominantan model, već su uglavnom najznačajniji deo šireg penzijskog sistema koji malo obrađuje centralni problem finansiranja penzija – starosnu granicu kojom se najranije stiče pravo na penziju. Iako ovaj autor smatra da strogo aktuarski odnosi nisu uvek i nužno najbolji način izgradnje penzijskog sistema, on ističe prednosti koje NDC sistem nudi na planu postizanja najznačajnijih ciljeva penzijskog sistema: osiguranje rizika dugovečnosti, obezbeđenje ujednačene potrošnje tokom čitavog životnog veka i zaštite od siromaštva. Međutim, kako je sa stanovišta finansijske održivosti penzijskog sistema, ključna varijabla nivo nacionalnog dohotka, a ne način finansiranja penzija, to se glavni doprinos održivosti sistema ogleda u olakšanju smanjenja penzija, kasnijeg penzionisanja i/ili povećanja iznosa doprinosa. (vidi /3/ str. 60, 67-68) P. Dajemond takođe smatra da osnovni ciljevi penzijskog sistema mogu biti efikasnije postignuti u dobro dizajniranom DB modelu. (vidi /9/ str. 79)

5. MOGUĆNOST PRIMENE NDC MODELA U SRBIJI

Izuzetno nezavidna finansijska situacija penzijskog sistema Srbije, čiji rashodi su u 2010. godini čak za 47% veći od izvornih prihoda, neizbežno nameće pitanje da li bi NDC model mogao predstavljati strategiju reforme ovog sistema. Iako ova opcija nije ozbiljno razmatrana tokom nekoliko reformskih zahvata u penzijskom sistemu u protekloj deceniji ona postoji i dalje kao jedno od mogućih rešenja. Tako G. Matković smatra da na listi reformskih opcija svakako treba zadržati i mogućnost prelaska na NDC sistem, iako je neizvesno koliko bi ovaj sistem unapredio penzijsko osiguranje, s obzirom da je i sa postojećim obračunom penzija postignuta čvrsta veza između uplaćenih doprinosa i isplaćenih naknada. (vidi /16/ str. 28)

U cilju analize mogućnosti NDC reforme potrebno je razmotriti osnovne pretpostavke za njeno sprovođenje. Najpre treba reći da ne postoje veći administrativno tehnički problemi za primenu sistema zamišljenih individualnih računa. Podaci o uplaćenim doprinosima evidentiraju se od 2003. godine a za ranije godine podaci o uplaćenim doprinosima mogu se utvrditi na osnovu podataka o ostvarenim zaradama koji postoje u bazi podataka Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje počev od 1970. godine. Takođe se može konstatovati i da će započetim projektom razvoja informacionog sistema Fonda postojati adekvatni administrativni kapaciteti za sprovođenje NDC modela.

Međutim, postavlja se pitanje da li postoje finansijski preduslovi za prelazak na novi model. S obzirom na ogromni deficit sistema mora se proceniti da li se posmatrano na srednji ili dugi rok može uspostaviti ravnoteža između prihoda i rashoda. Za povećanje prihoda postoje značajne mogućnosti putem poboljšanja naplate doprinosa, naročito u uslovima postojanja stimulativnog penzijskog sistema zasnovanog na principu ekvivalentnosti kakav je NDC sistem. (vidi /11/ str. 68-70) Velika mogućnost za povećanje prihoda nalazi se u ogromnoj nezaposlenosti koju bi efikasna ekonomska politika mogla aktivirati. (vidi /17/ str. 72) Iako ravnoteža između prihoda i rashoda penzijskog sistema nije preduslov za prelazak na NDC sistem, ona mora biti izgledna u nekom budućem vremenu. S obzirom na neizvesnost u pogledu ekonomskog i demografskog razvoja može se reći da sadašnji nepovoljan odnos zavisnosti sa 1,55 osiguranika na jednog korisnika penzije ne može biti osnova za prihvatanje strogih pravila NDC sistema sa nepromenljivom stopom doprinosa i utvrđenim aktuarskim obračunom penzijskog anuiteta. NDC sistem, kako ističu J.M. Alho et al., još nije dovoljno proveren u uslovima izrazito negativnog ekonomskog i demografskog razvoja, pa je razumljivo da ne može biti održiv u svim okolnostima. Stohastičke simulacije sa kombinovanim ekonomskim i demografskim elementima penzijskog sistema (crash-test) su otkrile okolnosti u kojima potencijalne slabosti prerastaju u krucijalne nedostatke. Stoga ipak mora ostati otvorena mogućnost usklađivanja ili na račun javnih finansija, ili putem naknadnih izmena uspostavljenih pravila vezanih za stopu doprinosa i iznos penzijskog anuiteta. (vidi /1/ str. 110)

S druge strane, postavlja se pitanje da li primena NDC modela u Srbiji može dovesti do smanjenja rashoda za penzije. Odgovor na ovo pitanje zahteva najpre poređenje stope zamene dva sistema. Prva penzija osiguranika koji je svih 40 godina ostvarivao prosečnu zaradu, koja je u 2010. godini iznosila 34.142 dinara (neto, odnosno 47.450 bruto), iznosi 24.220 dinara, tako da propisana neto stopa zamene (odnos prosečne zarade ostvarene u toku punog radnog veka osiguranika – 40 godina – i prve penzije) iznosi 70,9%. (vidi /20/)

S obzirom da se iznos anuiteta u NDC sistemu dobija kada podelimo ukupnu sumu doprinosa sa brojem meseci očekivanog trajanja života tada bi (pod pretpostavkom da je stopa doprinosa bila 22% a očekivano trajanje života oko 74 godine – 71,1 godina za muškarce i 76,4 godina za žene) bruto penzijski anuitet iznosio 46.395 dinara za one koji se penzionišu sa navršених 65 godina, tako da bi (bruto) stopa zamene iznosila čak 97,77%. (vidi /19/ str. 67) Stopa zamene za one koji se penzionišu sa navršених 60 godina bila bi znatno manja – 62,85%, jer bi se u tom slučaju akumulirani iznos doprinosa delio sa 168 meseci (umesto 108) preostalog trajanja života. Ako uzmemo srednju vrednost očekivanog trajanja života za ova dva primera (138 meseci) tada bi prosečna bruto stopa zamene iznosila 76%.

$$\text{Prosečan anuitet} = 569.400 \times 0,22 \times 40 / 138 = 36.309$$

$$\text{Stopa zamene} = 36.309 / 47.450 = 0,76$$

Obračun je urađen po obrascu koji primenjuju Poljska i Letonija, gde se akumulirana sredstva konvertuju u iznos penzije prema proceni preostalog trajanja života, pri čemu se pošlo od pretpostavki da je iznos prosečne zarade u celom periodu nepromenjen, i da nema prinosa na akumuliranim sredstvima. (vidi /8/ str. 23)

Poređenje stope zamene pod pretpostavkom primene NDC modela u Srbiji i u posmatrane četiri zemlje pokazuje znatno veću stopu zamene u Srbiji. Posledica je to visoke starosne granice (za muškarce) i relativno niskog nivoa očekivanog trajanja života. Poljska ima istu starosnu granicu, ali veće očekivano trajanje života, dok Letonija ima nižu starosnu granicu (62 godine za oba pola). Uz to ove dve zemlje imaju i nižu stopu doprinosa. (vidi Tabelu 2)

Neto stopa zamene bila bi veća, jer se iz zarade plaćaju porezi i doprinosi za socijalno osiguranje (po ukupnoj stopi od 29,9% ne računajući poreski kredit) dok se na penziju plaća samo doprinos za zdravstvenu zaštitu od 12,3%) tako da bi prosečna neto stopa zamene iz gornjeg primera iznosila čak 93%. (vidi /18/ str. 10-11)

$$\text{Neto stopa zamene} = 31.843 / 34.142 = 0,93$$

Međutim, odnos stope zamene između dva modela se značajno menja ako uzmemo u obzir činjenicu da je prosečna starost sa kojom se odlazi u starosnu penziju u Srbiji oko 60 godina, a prosečan period osiguranja 35 godina. U tom slučaju bi prosečna stopa zamene u NDC sistemu iznosila svega 55%, odnosno 67% (neto).

$$\text{Penzijski anuitet} = 569.400 \times 0,22 \times 35 / 168 = 26.097$$

$$\text{Stopa zamene} = 26.097/47.450=0,55$$

$$\text{Neto stopa zamene} = 22.887/34.142=0,67$$

Istovremeno penzija obračunata za period osiguranja od 35 godina za iznos prosečne zarade iznosi 21.192 dinara, tako da efektivna (neto) stopa zamene u sadašnjem sistemu iznosi 62%.

Dakle, uzimajući u obzir sva ograničenja ovog pojednostavljenog načina obračuna, nesumnjivo se može konstatovati da neto stopa zamene u NDC sistemu ne može biti manja od sadašnje. Uz to treba imati u vidu da je u Srbiji broj starosnih penzija samo malo veći od ukupnog broja invalidskih i porodičnih penzija što znači da rizike invalidnosti i smrti treba obezbediti posebnim doprinosom kako su to uradile Letonija, Poljska i Švedska. Na taj način postaje jasno da se troškovi za penzije ne mogu smanjiti pukim prelaskom na NDC sistem, čime se gubi ključni razlog za reformu zasnovanu na ovom modelu. Jedino što se sa velikom izvesnosti može pretpostaviti je da bi princip aktuarskog obračuna doveo do kasnijeg penzionisanja, što bi postepeno doprinelo smanjenju broja penzionera i time smanjenju rashoda za penzije. No takvi efekti mogu se postići i destimulisanjem ranog, odnosno podsticanju kasnijeg penzionisanja u okviru postojećeg sistema.

U takvoj situaciji čini se neophodnim pronalaženje rešenja u zadržavanju postojećeg modela utvrđenih naknada, prihvatanjem određenih korekcija u postojećoj formuli obračuna penzija. Jer, kako to ističu N. Bar i P. Diamond, ukoliko je deficit penzijskog sistema neizdrživ neophodno je ili povećati doprinose, ili smanjiti rashode za penzije, ili učiniti i jedno i drugo. (vidi /2/ str. 20) Problem je, međutim u političkoj izvodljivosti ovih mera.

Sama formula obračuna iznosa penzije u NDC modelu najbliža je sistemu bodova koji je Srbija prihvatila po ugledu na Nemačku. Sistem bodova se može veoma približiti NDC sistemu, pod uslovom da se u obrazac za obračun penzije ugradi očekivano trajanje (preostalog) života, koje bi rezultiralo smanjenjem, odnosno povećanjem za ranije, odnosno kasnije penzionisanje. Na taj način bi se ostvarila ista stopa zamene dohotka u bilo kom trenutku penzionisanja kao i kod NDC formule. Svetska banka, koja inače podržava reformu penzijskog sistema kroz NDC sistem unutar višeslojne strukture, prihvata da se DB model može parametarski prilagoditi tako da oponaša NDC sistem, a potpuni sistem sa utvrđenim nivoom naknada (kao što su nemački ili francuski sistem bodova) može se tome približiti. (vidi /13/ str. 73-74)

Upravo je na ovakav način postupila Nemačka, kao zemlja čiji je obrazac obračuna penzije Srbija uvela u primenu počev od 2003. godine. Naime, u nemački sistem, počev od 2005. godine, uveden je faktor održivosti koji odražava promene u odnosu između broja korisnika penzije i broja osiguranika iskazujući efekte smanjenja generacije osiguranika i povećanja trajanja života. Ovaj faktor se koristi za korekciju godišnje indeksacije penzija, ali i aktuelne vrednosti penzija kao ključnog elementa za obračun novih penzija, čime se uvodi pravilo preventivnog apsolutnog opadanja nivoa penzija. Vezivanje penzija za odnos zavisnosti (dependency ratio) obezbeđuje automatsku stabilizaciju i de

facto konvertuje DB sistem u sistem koji oponaša NDC sistem. Ključni cilj penzijske reforme u Nemačkoj jeste stabilizovanje stope doprinosa i time ograničavanje rasta troškova rada uz postizanje pravedne podele tereta među generacijama. Stopa doprinosa mora ostati ispod 20% do 2020. godine, odnosno ispod 22% do 2030. godine, dok neto stopa zamene mora ostati iznad 67%. Neuspeh u ostvarivanju postavljenog cilja zahteva intervenciju vlade, pri čemu treba imati u vidu da se nemački sistem već finasira na teret opštih prihoda i to u srazmeri od 30%. (vidi /4/ str. 589, 601-6)

Srbija bi mogla da primeni nemački obrazac faktora održivosti prilagođavajući ga svojim okolnostima izuzetno nepovoljnog odnosa broja penzionera i broja osiguranika. Međutim, skorašnje izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nisu išle u tom pravcu. (vidi /21/) Novoustanovljena formula usklađivanja penzija po svojoj složenoj strukturi podseća na poljski obrazac, s tim što umesto delimičnog rasta zarada (20%) sadrži delimičan rast društvenog proizvoda (preko 4%), tako da penzijski rashodi najverovatnije neće sporije rasti od prihoda. Postepeno smanjenje privilegija za žene sa 15% na 6% prihvaćeno je sa ogromnim zakašnjenjem i to sa odloženim dejstvom do 2023. godine, pa će se deficit penzijskog sistema koji nastaje po tom osnovu usporeno smanjivati. I ovaj put se pokazalo da je najveća slabost bilo koje penzijske reforme njena politička izvodljivost.

6. ZAKLJUČAK

Izgradnja sistema nominalno određenih doprinosa primenjenog u Italiji, Letoniji, Švedskoj i Poljskoj, nudi se kao alternativa postojećim modelima tekućeg i kapitalnog finansiranja penzijskog osiguranja. Interesantno je da novi sistem obuhvata samo rizik starosti dok su prava po osnovu invalidnosti i smrti (invalidska i porodična penzija) zadržana iz starog sistema i finansiraju se iz posebnog doprinosa, odnosno na teret budžeta.

Najčešće se NDC model osporava iz razloga što se njegovi ciljevi mogu postići primenom klasičnih instrumenata kakvi su povećanje starosne granice, smanjenje stope zamene i povećanje stope doprinosa.

Ravnotežni mehanizam određen odnosom prihoda i obaveza penzijskog sistema koji obezbeđuje dugoročnu stabilnost NDC modela u primeni je samo u Švedskoj. Nedostatak ovog ravnotežnog mehanizma sastoji se u tome što teret finansijske konsolidacije pada na leđa penzionera, tako da u slučaju smanjenog priraštaja ili dugotrajnog pada ekonomske aktivnosti može drastično smanjiti penziju što znači da stečena penzija nije garantovana. Radi održavanja godišnje ravnoteže između prihoda i rashoda neophodno je obezbediti snažan rezervni fond, kao što je to uradila Švedska.

Najveći uspeh u prvih 14, odnosno 10 godina sprovođenja novog sistema u Letoniji i Švedskoj sastoji se u kasnijem penzionisanju i postepenoj eliminaciji

prevremenog penzionisanja čime su smanjeni rashodi za penzije. Sistem je pokazao vitalnost u uslovima ekonomske recesije i usporenog rasta, pri čemu su preduzimane određene protiv-mere. Tako je Letonija povećala stopu doprinosa sa 12% na 18% za NDC sistem, smanjivanjem stope doprinosa za obaveznu penzijsku štednju, smanjujući kao i Švedska iznose penzija u isplati.

Stopa prirasta u Letoniji i Poljskoj određena stopom rasta osnovice za plaćanje doprinosa, obezbeđuje održivost penzijskog sistema, jer ovaj indikator odražava i kretanje produktivnosti rada, i nivo zaposlenosti. Međutim, ostaje otvoreno pitanje koliko je usklađivanje penzija prema kretanju cena pogodan parametar sa aspekta finansijske održivosti sistema. Jedan od preostalih zadataka novog sistema jeste i podizanje starosne granice za žene u Italiji i Poljskoj kako bi se obezbedila identična stopa zamene za oba pola. U pogledu dugoročne stabilnosti novog sistema predviđa se da će penzijski rashodi u narednih pola veka opadati.

Primena ravnotežnog NDC modela, kao strategije reforme penzijskog sistema u Srbiji u sadašnjem trenutku nije primenjiva, jer usled nepovoljnog odnosa zavisnosti od 1,55 osiguranika na jednog korisnika penzije funkcionisanje penzijskog sistema može se obezbediti samo uz velike dotacije iz budžeta. Takođe, zbog visoke starosne granice za muškarce i relativno kratkog očekivanog trajanja života NDC model ne bi doneo ni smanjenje stope zamene niti smanjenje deficita penzijskog sistema. Stoga se rešenje mora tražiti u parametarskim reformama postojećeg modela utvrđenih naknada, ugradnjom korekcija u formuli obračuna penzija kako bi se obuhvatilo povećanje očekivanog trajanja života i promene odnosa zavisnosti, tj. broja osiguranika i broja korisnika penzije. Upravo na ovakav način je postupila Nemačka kao zemlja od koje je i preuzet obrazac (sistem bodova) za obračun penzija. Time bi bio učinjen prvi korak ka rešavanju sadašnjeg ogromnog deficita penzijskog sistema za čije ozbiljnije smanjenje je neophodno značajno povećanje nivoa legalne ekonomske aktivnosti.

LITERATURA

1. Alho, J.M., J. Lassila and T. Valkonen, (2009) "Demographic Uncertainty and evaluation of sustainability of pension systems", in Holzmann, R. and E. Palmer eds. *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C.95-112.
2. Barr, Nicholas, Diamond, Peter (2009) "Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directionss", *International Social Security Review*, 62 (1), 5-29.
3. Barr, N., (2006) "Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain", in Holzmann, R. and E. Palmer eds. *Pension*

- Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C. 57-69.
4. Börsch-Supan, A. H. and Wilke C. B., 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.
 5. Brown, R. L. (2008) «Designing a social security pension system», *International Social Security Review*, 61 (1), 61-80.
 6. Cichon, M. (1999) «Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?», *International Social Security Review*, 52 (4), 87-105.
 7. Cichon, M. (2005) Balanced NDC Schemes: "A New "geists" in old bottles?", *Scandinavian Insurance Quarterly*, 86 (2), 174-190.
 8. Chlon-Dominczak, A., D. Franco, E. Palmer, 2009, *The First Wave of NDC – Taking Stock Ten Years plus Down the Road*, NDC Conference, Stockholm, December 2 2009.
 9. Daimond, P., (2006) Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems, in Holzmann, R. and E. Palmer eds. *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C. 76-80.
 10. Golubović, V., (2010) "Sistem naplate doprinosa za socijalno osiguranje u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji", *Industrija*, 4, 231-242.
 11. Golubović, V., (2010) "Evazija doprinosa i mere za njeno sprečavanje", *Pravo i privreda* 3-4, 57-74.
 12. Gronchi, S. and S. Nistico, 2006, Implementing the NDC Theoretical Model: A Comparison of Italy and Sweden, in R. Holzmann and E. Palmer eds. *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C. 493-515.
 13. Holzmann, R. and Hinz R., eds. (2005) *Old age income support in the 21st century: International perspective on pension system and reform*, World Bank, Washington, DC,.
 14. Holzmann, R. and E. Palmer, eds. (2006) *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, Washington, D.C.
 15. International social security Association, Social security Administration, (2010) *Social security programs throughout the world: Europe, 2010*, Geneva.
 16. Matković, G., (2009) "Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije", u Stanić, K. et al., *Penzijski sistem u Srbiji*, Bearing point, Beograd, 5-31.

17. Nikolić, I., (2010) "Privatizacija u Srbiji – od euforije do razočarenja", *Industrija*, 4, 69-94.
18. Raičević, B., S. Randelović, (2008) "Analiza visine poreza u Srbiji", *Industrija*, 1, 1-16.
19. Republički zavod za statistiku Srbije, (2010) Statistički godišnjak 2010. Beograd.
20. Podaci o prosečnim godišnjim zaradama po zaposlenom u RS isplaćenim u 2010. godini, Sl. Glasnik RS 4/11.
21. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. glasnik RS 101/2010.