



Република Србија

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**У ПОТРАЗИ ЗА ЕКОНОМСКИ ОДРЖИВОМ И ДРУШТВЕНО
ПРИХВАТЉИВОМ ФОРМУЛОМ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ ПЕНЗИЈА**

Материјал за јавну расправу

Београд, 6. фебруар 2019. године

РЕЗИМЕ

- Текућа (2019) година је право, и последње, време да се тешко остварена финансијска консолидација пензијског система преточи у дугорочно системско решење усвајањем нове формуле за усклађивање пензија. Ова формула је интегрални део пензијских система у практично свим земљама Европске уније, укључујући и пензијски систем Републике Србије од његових зачетака 1922. године.
- У овом материјалу за јавну расправу Фискални савет је, на основу међународних и домаћих искустава, представио пет могућих формула за усклађивање пензија које би биле економски одрживе и издашније од досадашње формуле:
 - са инфлацијом и делом раста БДП-а преко 2%,
 - 50% са инфлацијом и 50% са растом БДП,
 - 50% са инфлацијом и 50% са растом просечних зарада,
 - 40% са инфлацијом и 60% са растом просечних зарада,
 - 30% са инфлацијом и 70% са растом укупне масе зарада.
- Поред одабира нове формуле за усклађивање пензија, потребно је унапредити и ојачати механизме фискалних правила који ће обезбедити да се укупни расходи за пензије у будућности крећу у коридору од 9,5% до 10,5% БДП.
- Циљ ове анализе је да се подстакне друштвена дискусија како би нова формула била резултат инклузивног процеса и уживала подршку што ширег круга релевантних друштвених актера. Управо се друштвено разумевање и подршка показују кључним за одрживост јавних пензијских система међугенерациске солидарности.
- Предуслов за усвајање нове, издашније, формуле за усклађивање пензија је истрајавање на успешном спровођењу мера пензијске реформе из 2014. године. Уколико би у будућности дошло до контрапродуктивних измена Закона о ПИО, попут популистичких захтева за укидање или ублажавање пенала за превремено пензионисање, формуле анализирание у овом раду би престале да буду економски одрживе услед финансијске дестабилизације пензијског система.

Садржај

1. КРАТАК ИСТОРИЈАТ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ И ФОРМУЛЕ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ ПЕНЗИЈА	3
2. ЕВРОПСКА ПРАКСА УСКЛАЂИВАЊА ПЕНЗИЈА	6
3. ОПЦИЈЕ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ ПЕНЗИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	8
4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	12

1. КРАТАК ИСТОРИЈАТ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ И ФОРМУЛЕ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ ПЕНЗИЈА

Србија је почетком 20. века међу првим земљама Источне Европе усвојила Бизмарков систем државног пензијског осигурања и доследно га прати до данашњих дана. Јавни пензијски систем установљен је у оквиру некадашње Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1922. године *Законом о осигурању радника*, који је (са одлагањима) кренуо да се примењује 1939. године. Након Другог светског рата и у оквиру Социјалистичке Федеративне Републике Југославије потврђени су и настављени принципи јавног пензијског осигурања усвајањем *Основног закона о пензијском осигурању* 1964. године. Након економски и друштвено турбулентног периода за јавни пензијски систем током осамдесетих и деведесетих година прошлог века, Република Србија усваја модеран реформски *Закон о пензијском и инвалидском осигурању* 2003. године.

Државни систем пензијског осигурања претпоставља јасну и предвидиву везу између уплаћених доприноса током радног века и висине пензије. Бизмарков тип јавних пензијских система се базира на принципима осигурања и има циљ да осигураницима омогући да и након пензионисања задрже релативни ниво животног стандарда који су уживали током радног века. Отуда успостављање јасне везе између уплаћених доприноса и висине пензије представља кључни елемент државних пензијских система Бизмарковог типа. Тако је Закон о осигурању радника из 1922. године прописивао старосну пензију у дванестоструком износу просечних годишњих доприноса које је осигураник уплатио током периода од најмање 10 година. Основни закон о пензијском осигурању из 1964. године је такође прописивао снажну везу између плате и пензије која је, у случају осигураника са пуним радним стажом, износила 85% плате током 10 најбољих година радног стажа. Закон о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године је додатно појачао везу између плате и пензије тако што је релевантни период за обрачун пензије продужен са 10 најбољих година на целокупан радни стаж осигураника.

Контраст системима пензијског осигурања су државни програми социјалних пензија у појединим европским државама. За разлику Бизмарковог приступа пензијском осигурању, Данска и Велика Британија су се крајем 19. века определиле да уведу државне програме социјалних пензија, тзв. Беверицов модел јавних пензијских система. За разлику од Бизмаркових система који теже да осигураницима омогуће да задрже релативни животно стандард након пензионисања, циљ Беверицових система је да се елиминише (апсолутно) сиромаштво старих лица. Веза између плате и пензија осигураника не постоји, или је јако слаба у овим системима где радници примају исте, или веома сличне, износе пензија без обзира на висину примања током радног века. Поред Велике Британије и Данске, од садашњих чланица Европске уније Ирска и Холандија такође баштине Беверицову традицију државних социјалних пензија.

Формула за усклађивање пензија је интегрални елемент јавних система пензијског осигурања. Како би се на индивидуалном нивоу остварила јасна веза између плате и пензије појединачних осигураника, уз истовремено одржавање фискалне

стабилности јавног пензијског система током година и деценија, кључан је избор адекватне формуле за усклађивање пензија. Тако је већ Закон из 1922. године давао Министру социјалне политике могућност да усклађује/умањује пензије у исплати у случајевима битно промењених економских околности. Закон из 1964. године је налагао обавезно усклађивање пензија са инфлацијом. Важно је нагласити да прописивање економски неодрживе формуле за усклађивање пензија може финансијски дестабилизovati читав пензијски систем – што се и десило у Републици Србији у пар наврата у протеклим деценијама.

Недовољно промишљене промене формуле за усклађивање пензија биле су у прошлости праћене великим друштвеним и фискалним турбуленцијама. Тако је крајем осамдесетих година, на крилима синдикалног популизма, усвојен прелазак са формуле за усклађивање са ценама на издашнију формулу за усклађивање са зарадама, упркос упозорењима стручњака да нова формула неће бити економски одржива.¹ Ова измена довела је до озбиљне дестабилизације јавних финансија крајем осамдесетих година и додатно продубила економску кризу која је претходила распаду Југославије. Затим, током деведесетих година економска неминовност доводи до поновног враћања на формулу за усклађивање са ценама. Међутим, уместо законским изменама, ова промена бива имплементирана подзаконским актима, што Уставни суд накнадно обара 2001. године и налаже исплату вишегодишњих коригованих пензија уназад, проузрокујући нови удар на републички буџет.

С почетком транзиције 2003. године реформски пензијски закон прописивао је комбиновану „швајцарску формулу“ за усклађивање 50% са инфлацијом и 50% са растом зарада. Иако је ова формула била економски одржива и уживала је висок степен друштвене подршке, 2005. године Влада Србије је, услишујући захтеве Светске банке у оквиру тадашњег аранжмана са ММФ-ом, укинула швајцарску формулу и поново прописала усклађивање пензија искључиво са кретањем цена. Ова одлука је допринела друштвеном незадовољству које се затим политички каналисало и довело до великих, економски неодрживих, ванредних повећања пензија 2008. године која су проузроковала вишегодишњу пензијску и буџетску дестабилизацију.² Једна од мера штедње у циљу финансијске стабилизације пензијског система била је и рестриктивна формула за усклађивање пензија из 2010. године која је предвиђала усклађивање пензија само са ценама и делом раста БДП-а преко 4% годишње. Након што су вишегодишње мере штедње успеле да финансијски стабилизују пензијски систем, Влада Србије је (de facto) укинула формулу за усклађивање пензија крајем 2018. године.³

Хитно усвајање нове формуле за усклађивање пензија представља друштвени и фискални приоритет у 2019. години. Из раније наведених примера можемо закључити да је формула за усклађивање пензија не само интегрални елемент јавног пензијског система

¹ За више детаља видети текст „Политичка економија пензијске реформе у Словенији“, аутор Тине Становник, у издању Међународне организације рада, 2002. година.

² За више детаља видети текст „Фискална одрживост пензијског система Србије“ у студији Фискалног савета *Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године*, мај 2012. године, Београд.

³ За више детаља видети „Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању“, Фискални савет, 20. септембар 2018. године.

Републике Србије, већ и да су њене непромишљене измене у неколико наврата довеле до великих друштвених и фискалних турбуленција током претходних деценија. Отуда се усвајање нове формуле за усклађивање пензија, која ће бити економски одржива и уживати што ширу друштвено-политичку подршку – намеће као приоритет. Тим пре што је фискална стабилизација и успешно спровођење пензијске реформе из 2014. године створило могућности за усвајање издашније формуле за усклађивање пензија у складу са европском праксом.

Оквир 1: Укидање новчаног увећања уз пензију

Изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из септембра 2018. године Влади је дата дискрециона могућност да, у складу са својим политичким преференцијама, појединим пензионерима исплаћује новчано увећање уз пензију, до укупног износа средстава од 0,3% БДП годишње. На овај начин се подрива интегритет и вишедеценијски карактер пензијског осигурања у Републици Србији који подразумева чврсту везу између уплаћених доприноса током радног века и висине пензије. Зато Фискални савет још једном позива да се ова дискрециона могућност укине и да се социјални аспекти пензијског система решавају на системски начин, у виду института законски загарантованог износа минималне пензије.

2. ЕВРОПСКА ПРАКСА УСКЛАЂИВАЊА ПЕНЗИЈА

Скоро све државе Европске уније имају дефинисане формуле за усклађивање пензија. Од 28 земаља Европске уније, у 26 постоји јасно дефинисана формула за усклађивање пензија (најчешће у оквиру закона). Изузеци су Ирска и Литванија где не постоје јасно дефинисане формуле за усклађивање пензија (Табела 1). При том, ирски јавни пензијски систем доминантно има социјалну улогу и не подразумева јаку везу између висине плате и пензије након пензионисања. С друге стране, иако Литванија има (Бизмарков) систем пензијског осигурања, нема јасну формулу за усклађивање пензија, што представља изразито лош пример пензијске праксе.

Табела 1: Формуле за усклађивање пензија у земљама Европске уније

Држава	Формула за усклађивање пензија:
Аустрија	Инфлација
Белгија	Инфлација и промене животног стандарда
Бугарска	50% инфлација + 50% раст зарада
Кипар	Комбинација инфлације и раста зарада
Чешка	2/3 инфлација + 1/3 раст зарада
Данска	Раст зарада
Естонија	80% раст доприноса + 20% инфлација
Финска	80% инфлација + 20% раст зарада *
Француска	Инфлација
Немачка	Раст зарада *
Грчка	50% инфлација + 50% раст БДП
Мађарска	Минимум инфлација
Ирска	-- Нема формуле за усклађивање
Италија	Инфлација
Летонија	75% инфлација + 25% раст зарада
Литванија	-- Нема формуле за усклађивање
Луксембург	Комбинација инфлације и раста зарада
Малта	30% инфлација + 70% раст зарада
Холандија	Раст зарада
Пољска	80% инфлација + 20% раст зарада
Португалија	Инфлација + део раста БДП
Румунија	50% инфлација + 50% раст зарада **
Словачка	50% инфлација + 50% раст зарада
Словенија	40% инфлација + 60% раст зарада
Шпанија	Инфлација
Шведска	Раст зарада *
УК	Раст зарада
Хрватска	50% инфлација + 50% раст зарада

Извор: ЦесИфо на основу *Извештаја о старењу* Европске Комисије (2015).

* Поред главне формуле за усклађивање пензија, Финска, Немачка и Шведска имају додатне механизме којима се смањује износ повећања пензија у случајевима нарушене финансијске одрживости пензијског система.

** Пензије ће се у Румунији усклађивати само са инфлацијом након 2030. године

Највећи број земаља у Европској унији усклађује пензије на основу неке комбинације раста цена и раста зарада. Тако Аустрија, Италија, Француска и Шпанија усклађују пензије са растом цена. Формуле за усклађивање су нешто издашније и делимично укључују и раст зарада у земљама попут Финске (20%), Летоније (25%), Чешке Републике (33%), или Словачке, Румуније и Бугарске, где раст зарада учествује с 50% приликом усклађивања пензија. Раст зарада учествује са 60% код усклађивања словеначких пензија, односно 70% у случају Малте. Иако Шведска и Немачка формално усклађују пензије 100% са растом зарада, додатни механизми умањују укупни раст пензија у овим земљама. Такође, у појединим државама, попут Грчке и Португалије, формула за усклађивање пензија је уместо раста зарада базирана на расту бруто домаћег производа (БДП).

Приметан је тренд увођења додатних механизма како би се обезбедила финансијска одрживост јавних пензијских система. Као што је поменуто, државе попут Немачке, Шведске или Финске су поред главних формула за усклађивање пензија увеле додатне механизме, тзв. системе аутоматских стабилизатора, који имају за циљ да смање проценте пензијских повећања у случајевима финансијске угрожености пензијског система и на тај начин обезбеде његову дугорочну одрживост. Ови додатни механизми најчешће узимају у обзир дугорочну одрживост пензијског система путем поређења дугорочног односа пензијских доприноса и пензијских расхода (Шведска), односа радне снаге и броја пензионера (Немачка) или продужења животног века будућих генерација (Финска). И у Србији формула у Закону о буџетском систему, која прописује да расходи за (нето) пензије не прелазе 11% БДП, представља једну верзију (веома рудиментарног) аутоматског стабилизатора, који има за циљ да спречи финансијску дестабилизацију пензијског система и јавних финансија у целини.

Након што је 2018. године, после дугог низа година, пензијски систем Србије дошао у релативно стабилну финансијску позицију, отвара се могућност за усвајање нове и дарезљивије формуле са усклађивање пензија, која ће помоћи да се одржи фискална стабилност с једне стране, али и осигураницима помоћи да предвидиво могу да планирају своја будућа пензијска примања.

3. ОПЦИЈЕ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ ПЕНЗИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Успешно спровођење пензијске реформе 2014. године омогућило је усвајање издашније формуле за усклађивање пензија. Измене Закона о ПИО из 2014. су, између осталог, изједначиле старосну доб за пензионисање жена и мушкараца на 65 година старости и учврстиле везу између уплаћених доприноса и висине пензије поновним увођењем пенала за превремено пензионисање који су постојали још у Основном пензијском закону из 1964. године, али су de facto укинута крајем осамдесетих година прошлог века.⁴ Успешно спровођење и истрајавање на реформским мерама из 2014. године омогућава издашњу формулу за усклађивање пензија у наредним годинама.

С економског становишта, формула за усклађивање пензија треба да обезбеди раст пензијских примања у складу са привредним растом. Након успешне фискалне стабилизације пензијског система потребно је обезбедити да укупни расходи за пензије расту у складу са растом БДП-а у наредним годинама, како би се избегле нове финансијске дестабилизације пензијског система. При том, важно је имати у виду и континуирани тренд демографског старења Републике Србије, тако да се у периоду од 2020. до 2030. године очекује пораст броја лица старијих од 65 година за око 4%, односно смањење броја лица радне доби (20-64 године) за преко 10%. Отуда би нова формула за усклађивање пензија требало да циља раст просечне пензије за око 0,5% спорији од стопе привредног раста у наредној деценији.

С друштвеног становишта, важно је обезбедити широку друштвено-политичку подршку за нову формулу усклађивања пензија. Као што је раније поменуто, недовољно промишљене измене формуле за усклађивање пензија биле су извор великих друштвено-економских турбуленција у претходним деценијама. Отуда је потребно да процес усвајања нове формуле буде инклузиван и да се у отвореној дискусији релевантним друштвеним актерима јасно предоче алтернативне могућности и неопходност усвајања одрживе формуле за усклађивање пензија. Тим пре што је реформа из 2014. године омогућила да се изађе у сусрет захтевима појединих друштвених актера које економски није било могуће испунити у ранијем периоду.

Могуће је усвојити предлог појединих пензионерских удружења да се пензије усклађују са инфлацијом и растом БДП-а преко 2%. Поједина пензионерска удружења су током протеклих година у јавности предлагала да се постојећа формула за усклађивање пензије са инфлацијом и делом годишњег раста БДП-а преко 4% замени издашњијом формулом која би, поред инфлације, пензије увећавала за део раста БДП-а преко 2% годишње.⁵ Пројекције Фискалног савета показују да би, осим у случају настанка ванредно велике економске кризе, ова формула за усклађивање пензија могла да буде економски

⁴ Током осамдесетих година надлежност за одредбе пензијског система је „спуштена“ са федералног на републички ниво, након чега долази до већег броја популистичких и фискално неодрживих пензијских измена. Поред раније поменуте неодрживе формуле за усклађивање пензија дошло је и до урушавања института превременог пензионисања укидањем трајног дејства пенала за превремено пензионисање.

⁵ Видети на пример текст „Усклађивање пензија сваког 1. јануара“, дневни лист Политика, 5.9.2018. године.

одржива у наредним годинама.⁶ Такође, имајући у виду да је ова формула асиметрична и да омогућава реално повећање пензија само у годинама привредног раста преко 2%, могуће је, по угледу на Грчку и Португалију, прописати формулу која узима у обзир и ниже стопе привредног раста, тако што би се пензије усклађивале 50% са инфлацијом и 50% са растом БДП-а.

Табела 2: Економски показатељи у претходној деценији, у процентима

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Бруто домаћи производ, реални раст	5,7	-2,7	0,7	2,0	-0,7	2,9	-1,6	1,8	3,3	2,0	4,4
Инфлација (просек периода)	11,7	8,4	6,5	11,0	7,8	7,8	2,9	1,9	1,2	3,0	2,0
Номинални раст (бруто) зарада	17,9	8,8	7,5	11,1	8,9	5,7	1,2	-0,5	3,8	3,9	6,0
Номинални раст доприноса	16,3	2,5	1,3	7,6	9,6	6,1	1,1	0,3	4,3	7,6	9,3

Извор: Званичне статистике и обрачун Фискалног савета за наплату доприноса.

Могуће је поново прописати „швајцарску формулу“ за усклађивање пензија. Као што је раније поменуто, швајцарска формула за усклађивање пензија, 50% са инфлацијом и 50% са растом зарада, је уживала широку друштвену подршку док 2006. године није укинута услед (неоснованог) инсистирања Светске банке. Реалистичне пројекције економских кретања у наредној деценији показују да је у овом тренутку могуће поново прописати усклађивање пензија са швајцарском формулом. Заправо, сада постоји и могућност за усвајање нешто издашније варијанте „швајцарске формуле“ која би већи пондер ставила на раст зарада – на пример, 60% као у Словенији.

Табела 3: Хипотетички износи усклађивања пензија за различите формуле, у процентима

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	Просек
Инфлација + раст БДП-а преко 2%	15,4	8,4	6,5	11	7,8	8,7	2,9	1,9	2,5	3	4,4	6,6
Инфлација + 50% раст БДП-а	14,5	7	6,9	12	7,5	9,2	2,1	2,8	2,9	4	4,2	6,6
50% инфлација + 50% раст зарада	14,8	8,6	7	11,1	8,4	6,8	2,1	0,7	2,5	3,5	4	6,3
40% инфлација + 60% раст зарада	15,4	8,6	7,1	11,1	8,5	6,5	1,9	0,5	2,8	3,5	4,4	6,4
30% инфлација + 70% раст допринос	14,9	4,2	2,9	8,6	9	6,6	1,6	0,7	3,4	6,2	7,1	5,9

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних статистика.

Уместо просечне зараде, могуће је усклађивање пензија узети за регистровану масу зарада и укупно наплаћене пензијске доприносе. На овај начин би се проширила веза између стандарда пензионера и стандарда радника, тако да поред просечне зараде обухвата и шире трендове на тржишту рада, попут стопе запослености и борбе против сиве економије и непријављених радника. С друштвеног становишта, могуће је да би оваква веза појачала степен међугенерациске солидарности, који је важан за успешно функционисање јавних пензијских система. С економског становишта, предност ове формуле је што би директно узимајући у обзир број регистрованих радника могла бити дугорочно стабилнија

⁶ Као основни економски сценарио претпоставили смо просечни раст БДП од 3% током наредне деценије и просечно годишње повећање броја пензионера од 0,4% након 2020. године.

у условима демографског старења и смањења броја радно способних грађана у наредној деценији.⁷ С негативне стране, у кратком року овај приступ би могао бити волатилнији у односу на стандардну швајцарску формулу јер запосленост изражено флукутира током привредног циклуса (процикличност коју можемо приметити у Табели 3).

Различите анализиране формуле дале би сличне резултате усклађивања пензија у претходној деценији. Анализе базиране на макроекономским кретањима у претходној деценији, као и на очекиваним кретањима у наредној деценији, сугеришу да би свих пет формула за усклађивање пензија у Табели 3 могле да буду економски одрживе у наредним годинама. Формуле усклађивања са инфлацијом и растом БДП хипотетички би дале највише проценте усклађивања пензија у претходној деценији. Уколико друштвени актери преферирају формулу базирану на кретању зарада, како би се нагласила веза између стандарда пензионера и стандарда запослених, могуће је поново успоставити швајцарску формулу и то у издашнијој варијанти која би, по угледу на Словенију, подразумевала 40% усклађивање са инфлацијом и 60% са растом зарада. Могуће је применити и ширу дефиницију швајцарске формуле која би се заснивала на регистрованој маси зарада, односно наплаћених пензијских доприноса, како би усклађивање пензија директно узимало у обзир и стопу запослености на тржишту рада, односно успешност борбе против непријављених радника у сивој зони.

Оквир 2: Формуле за усклађивање пензија и одређивање прве пензије

Велики број земаља Европске уније у Табели 1 прописује различите формуле за усклађивање пензија (тзв. индексација) и формуле за обрачун прве пензије при пензионисању (тзв. валоризација). За разлику од њих, Република Србија по угледу на Немачку има јединствену формулу за усклађивање пензија и одређивање вредности прве пензије при пензионисању. Овај заједнички механизам је омогућио висок степен друштвене кохезије пензијског система током турбулентних година економске транзиције. Отуда је императив да заједничка формула за индексацију и валоризацију пензија остане на снази (најмање) и током наредне деценије док се економске прилике у Републици не стабилизују и док се не развију системски капацитети за кредибилно пројектовање дугорочних пензијских обавеза.

Поред основне формуле за усклађивање пензија важно је сачувати и појачати постојећи макроекономски механизам за стабилизацију укупних пензијских расхода. Будући да економске, демографске и друштвене промене није могуће прецизно пројектовати на вишедеценијском хоризонту, ни за једну пензијску формулу се не може унапред са сигурношћу тврдити да ће бити економски и друштвено одржива. Може се десити да услед негативних економских тенденција укупни пензијски расходи у будућности постану економски неодрживи (превише високо учешће у БДП), или да с друге стране постану друштвено неодрживи уколико вредност пензија буде непримерено заостајала за просечним

⁷ Имајући у виду тренутно ниску стопу запослености у Србији, постоји простор да се ефикаснијим економским политикама повећа стопа запослености у наредној деценији. На овај начин очекивано смањење броја радно способних грађана не би нужно морало да се преслика и у смањење броја регистрованих радника у будућности.

зарадама (изузетно ниско учешће у БДП). Отуда све већи број европских земаља уводи у своје системе тзв. аутоматске стабилизаторе који имају за циљ обезбеде фискалну одрживост пензијских система. Тренутне одредбе Закона о буџетском систему које прописују 11% БДП као горњу границу за укупну масу исплаћених пензије представља један облик макроекономског аутоматског стабилизатора који је, иако рудиментаран, примерен тренутним друштвено-економским приликама у Републици Србији. Отуда је потребно задржати овај систем и појачати његову везу са новом формулом за усклађивање пензија.

Потребно је законски ограничити да се укупни расходи за пензије крећу у коридору од 9,5 до 10,5% БДП-а. Иницијално је приликом увођења фискалних правила 2010. године ниво расхода за пензије био лимитиран на 10% БДП-а, што је представљало просечну вредност пензијских расхода у упоредивим земљама Источне Европе. Током периода економске кризе и фискалне консолидације овај законски лимит повећан је на 11% БДП-а. Имајући у виду успешно окончање фискалне консолидације, као и значајну ревизију званичног нивоа БДП-а у 2018. години, потребно је адекватно и смањити горњи лимит расхода за пензије на ниво између 10% и 10,5% БДП-а, у зависности од друштвено-политичких преференција. Затим је потребно ојачати аутоматске механизме који ће обезбедити финансијску стабилизацију укупног пензијског система у периодима кризе, односно који ће осигурати да вредност пензија не заостаје за привредним растом у дугом року. На пример, могуће је прописати да се у ситуацијама када пензијски расходи пређу 10,5% БДП-а дозвољава усклађивање пензија само инфлацијом, док би се захтевало аутоматско замрзавање пензија у случајевима када расходи пређу 11% БДП-а. С друге стране, уколико би укупни расходи за пензије пали испод 9,5% БДП-а, било би омогућено ванредно повећање свих пензија, тако да се укупни расходи врате на ниво од 10% БДП-а.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Усвајање нове формуле за усклађивање пензија је један од приоритета економске политике у 2019. години. Сада је право време да се искористе резултати успешне финансијске консолидације пензијског система и да се преточе у дугорочно одржив систем усвајањем одговарајуће формуле за усклађивање пензија. На овај начин ће се обезбедити стабилност и предвидивост јавног пензијског система, што је у обостраном интересу и пензионера и садашњих радника, како би са већим степеном извесности могли да планирају своје будуће пензије. При том, успешно спровођење мера пензијске реформе из 2014. године омогућило је да се усвајањем издашније формуле за усклађивање пензија изађе у сусрет очекивањима ширег круга релевантних друштвених актера.

Од велике је важности да нова формула буде резултат инклузивног процеса и да ужива што ширу друштвену подршку. У овом кратком материјалу Фискални савет је представио и анализирао неколико различитих формула за усклађивање пензија које би могле бити економске одрживе. Међутим, и домаћа и међународна искуства показују да је за дугорочну одрживост јавног пензијског система међугенерациске солидарности кључно друштвено разумевање система – односно његових могућности и ограничења у постојећим економско-демографским условима. Зато је од велике важности да се у процес одабира економски одрживе формуле за усклађивање пензија укључи што већи број релевантних друштвених актера, како би се остварио што шири круг разумевања и подршке за нову формулу за усклађивање пензија, која би требало да определи висину пензионерских примања у годинама које долазе.

Све анализе и резултати у овој студији претпостављају да неће доћи до контрапродуктивних или популистичких измена пензијског закона из 2014. године. Анализе које смо радили подразумевају да ће реформске мере Закона о ПИО из 2014. године остати на снази и у наредним годинама јер су управо оне један од кључних разлога за финансијску стабилизацију пензијског система која сада омогућава издашнију формулу за усклађивање пензија. Уколико би биле усвојене контрапродуктивне законске измене, попут популистичких захтева за укидање или ублажавање пенала за превремено пензионисање – поново би дошло до финансијске дестабилизације и раније изложене формуле за усклађивање пензија не би више биле економски одрживе. Отуда је важно истрајати на успешној и доследној примени реформског Закона о ПИО из 2014. године.