Drugi deo

SOCIJALNA SIGURNOST

1. Demografske promene i politika starenja

Proces negativnih demografskih tendencija u evropskim zemljama doveo je do značajnih promena u starosnoj strukturi stanovništva i krize penzijskih sistema. Povećanje broja starih u opštoj strukturi i pad radno aktivnih, stanje na tržištu rada i rast socijalnih izdataka, predstavljaju opštu karakteristiku u gotovo svim zemljama Evropske unije (27). Projekcije demografskih kretanja do 2060. godine (EC, 2009) ukazuju na dalji pad stope nataliteta, produženje očekivanih godina života, porast broja „najstarijih starih" i povećanje koeficijenta zavisnosti. Ublažavanje negativnih efekata uočenih demografskih promena dobija na značaju u procesu ostvarenja ciljeva Lisabonske strategije i primene Otvorenog metoda koordinacije (OMK) na polju penzionih reformi.

Izgradnja održivog sistema osiguranja rizika starosti, garantovanje minimuma sigurnosti i smanjivanje zavisnosti od pomoći drugih, predstavlja težište strategijskih pravaca penzionih reformi. Definisani ciljevi politike starenja usmereni su na obezbeđenje aktivne starosti, sprečavanje siromaštva i socijalne isključenosti, jačanje „međugeneracijske solidarnosti" i razvijanje adekvatnih oblika participacije starih u društvenom životu. Povećanje stope zaposlenosti starijih radnika merama aktivne politike na tržištu rada, podizanje nivoa obrazovanja i sticanje adekvatnih kvalifikacija, samo su neki od elemenata poboljšanja kvaliteta života u starosti.

Koncept „aktivne starosti" i „doživotnog učenja" predstavljaju značajnu komponentu konvergencije i koordinacije nacionalnih sistema i sprovođenja zajedničke politike Unije. Izveštaji Komisije o demografskim kretanjima i penzionim reformama rađeni su na osnovu nacionalnih strategijskih dokumenata i usvojenih ciljeva (11) penzione politike. Na putu ka ostvarenju finansijske održivosti i modernizacije penzijskih sistema značajno ulogu ima primena OMK koji obezbeđuje razmenu iskustva i primera pozitivne prakse. I pored kritika koje se tiču preovlađujućih elemenata tržišne logike, refromisani sistemi sadrže elemente solidarnosti i osiguranja prikladne visine penzija.

Koordinacija modela osiguranja izražava se i merama koje su usmerene na veću povezanost penzija i dužine uplate doprinosa, što utiče na produženje radnog

veka i pooštravanje uslova za prevremenu penziju. Gotovo sve države članice Unije planiraju dalje podizanje starosne granice, postepeno izjednačavanje uslova za muškarce i žene i usklađivanje iznosa penzija sa rastom troškova života. Sprečavanje siromaštva, obezbeđenje minimuma sigurnosti, značajnija uloga privatnog osiguranja i bolje upravljanje penzijskim sistemima čine sadržinu zajedničkih mera Unije i promena na nacionalnom planu. Pritom treba rešiti probleme koji se tiču stvaranja finansijski održivog sistema u uslovima stalnog rasta izdataka penzijskog i zdravstvenog osiguranja.

1.1. Demografsko starenje

Globalno kretanje demografske strukture stanovništva karakteriše sve izraženiji proces starenja. Promene starosne piramide u evropskim zemljama vidljive su od sredine prošlog veka, dok su se ostali regioni susreli sa problemom starenja znatno kasnije.[11] Smanjenje stope nataliteta, pad mortaliteta, očekivane godine života i migracije, smatraju se osnovnim faktorima demografskih transformacija u svetu. Posledice takvog stanja u budućnosti uticaće na pad ukupnog broja stanovnika i poremećaj između radno aktivnog i izdržavanog dela populacije. Kreiranje adekvatne politike starenja ima za cilj stvaranje uslova za aktivnu starost i viši kvalitet života, uz obezbeđenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Pritom se kao centralno pitanje postavlja valjano reformisanje penzijskog sistema i obezbeđenje adekvatne nege.

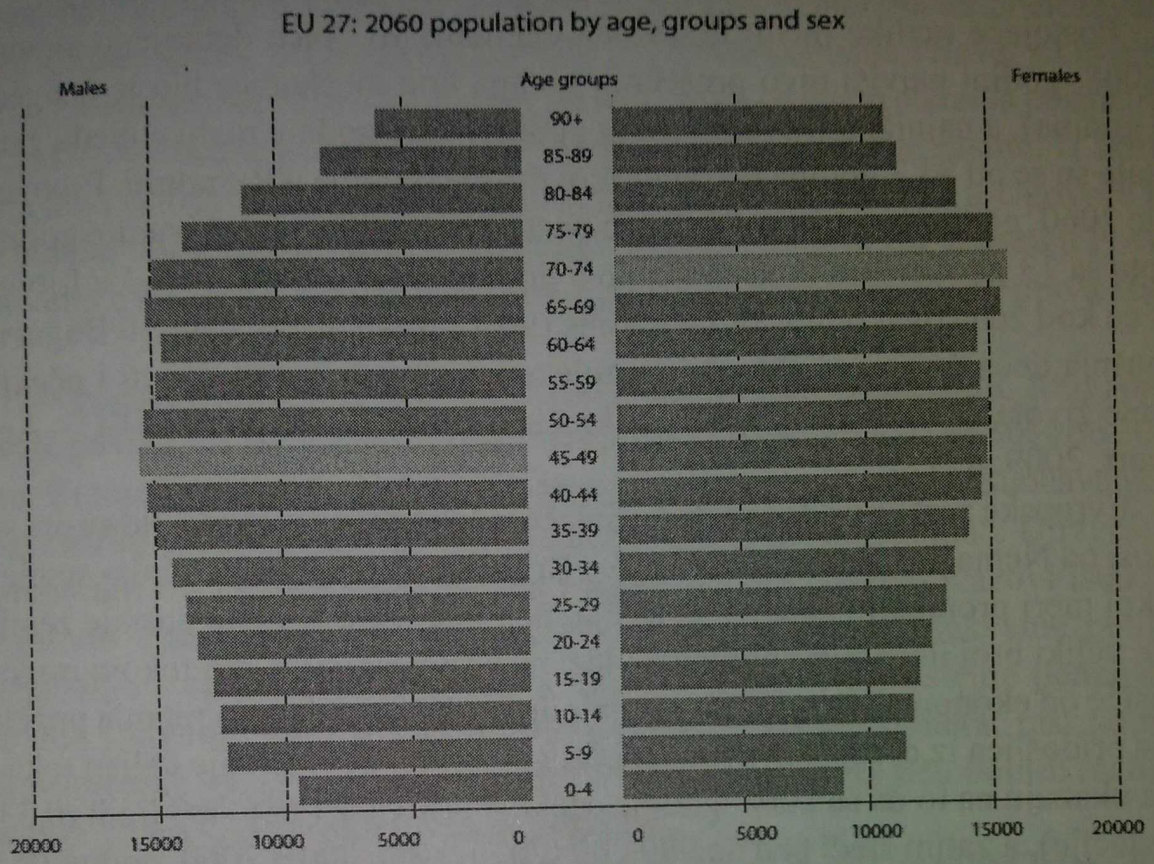
Pitanje demografskog starenja predstavlja polaznu stavku u analizi socijalnih sistema i teškoća u funkcionisanju penzijskog osiguranja. Izazovi promena i projekcije daljih kretanja u evropskim zemljama ukazuju na kritičnu fazu razvoja u periodu odlaska u penziju *baby-boom* generacije. U strukturi stanovništva EU od 2012. godine radno aktivni deo populacije će početi da se smanjuje, dok će broj starijih nastaviti da raste. Stalni rast prosečnog životnog veka i očekivanih godina života je značajan uspeh. Za samo pet decenija život građana Unije produžen je za

---

[11] Prema prognozama Ujedinjenih nacija u 2050. godini na svetu će prvi put u istoriji biti više starijih (60 i više godina) nego mladih (manje od 15 godina). Početkom 21. veka na svetu je bilo 600 miliona starijih, ali će taj broj u narednih pet decenija porasti na 2 milijarde. Stariji su u razvijenim regionima 2000. godine činili petinu stanovništva, a do 2050. godine njihovo učešće će porasti na trećinu. U manje razvijenim regionima sveta učešće starijih će se promeniti sa sadašnjih 8% na 20% ukupnog stanovništva. Starosna medijana svetskog stanovništva u narednim decenijama porašće sa 26 na 36 godina, pri čemu će najmlade stanovništvo imati Nigerija sa medijanom od 20 godina, a najstarije Španija sa 55 godina. Do sredine milenijuma petina starih imaće 80 i više godina, dok će se odnos između starih i aktivnog dela stanovništva promeniti sa 9:1 u 2000. godini, na 4:1 u 2050. godini. Posmatrano prema polu većinu starih činiće žene, kojih je u 2000. godini bilo za 63 miliona više nego muškaraca sa 60 i više godina.

pet godina, a prema najnovijim prognozama[12] treba očekivati dalji rast u periodu do 2060. godine. U kombinaciji sa nižim fertilitetom treba očekivati dramatične promene u starosnoj strukturi stanovništva.

Projekcija demografske strukture



Izvor: European Commission, EPS-SPC, 2010: 9.

Stopa fertiliteta kao važan faktor demografskih transformacija u narednim decenijama kretaće se od 1,52 po ženi u 2008. godini do 1,57 u 2030. i 1,64 u 2060. godini. S*topa nataliteta* u evropskim zemljama niža je od potrebne za prosto obnavljanje stanovništva koja iznosi 2,1 dete po ženi. To će opredeliti i strukturu ukupnog stanovništva i odnos izdržavanog i radno aktivnog dela. Danska, Francuska, Irska, Finska, Švedska i Engleska imaju stabilnu stopu fertiliteta od 1,8 ali je u jednom broju država članica dostigla nivo od samo 1,4 rođenja po ženi (Bugarska, Češka, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Italija, Litvanija, Letonija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovenija i Slovačka).

Pod mortaliteta i produženje očekivanih godina života predstavljaju osnovne elemente demografskih promena u XX veku. Uočeni trend rasta nastaviće se i u budućnosti, tako da će u periodu do 2060. očekivane godine na nivou EU27

[12] U radu su korišćeni podaci studije European Commission: The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2008–2060), Forthcoming European Economy, No. 2/2009.

biti veće za 8,5 godina. To će dovesti do povećanja godina života sa 76 godina u 2008. godini na 84,5 u 2060. godini. Za žene će rast biti sa prosečnih 82,1 u 2008. godini do 89 u 2060. godini. U Estoniji, Litvaniji, Letoniji, Mađarskoj, Slovačkoj, Bugarskoj i Rumuniji, očekivane godine života kretale su se od 66 do 71 godine, i kod ovih država se u projektovanom periodu očekuju najveće promene.

Postojeće razlike među državama članicma EU biće delimično smanjene. U 2008. godini najviši nivo prosečnih godina kod muškaraca bio je u Švedskoj (79 godina), a najniži u Litvaniji (65,9 godina). Iste godine razlike među ženama kretale su se od 84,3 godina u Francuskoj do 76,6 godina u Rumuniji. Promene će se do 2060. godini ispoljiti u vidu pada postojećih razlika u očekivanim godinama života sa 13 godina kod muškaraca do 5 godina (85,5 u Italiji i 80,4 u Litvaniji), dok će kod žena ovaj odnos biti 4 godine (90,1 u Francuskoj i 86,5 u Bugarskoj). Današnja deca će prema aktuelnim projekcijama znatno duže živeti i očekivane godine života za ovaj deo populacije kreću se od 80 do 90 godina (EC – Ageing Report, 2009: 22).

Evropske zemlje tradicionalno privlače veliki broj *migranata,* što se pre svega odnosi na Nemačku, Francusku i Veliku Britaniju. Poslednjih decenija stanje se u velikoj meri promenilo tako da su Italija, Španija, Irska i Grčka postale zemlje iz kojih veliki broj ilegalnih migranata ulazi na teritoriju EU. Dalji tokovi migracija zavisiće od ekonomskog razvoja, socijalnih prilika i regulisanja pitanja poželjnog broja pridošlica iz evropskih zemalja i drugih regiona. Projekcije daljeg toka kretanja ukazuju na to da se 2008. godine očekuje priliv od 1 680 000 ljudi (0,33 EU populacije), a zatim sledi pad na 980 000 (2020) i 800 000 u 2060. godini (0,16% EU populacije). Ukupan broj migranata do 2060. godine projektovan je na 46,2 miliona, što će u znatnoj meri uticati na strukturu stanovništva.

Demografske promene karakteriše i sve izraženije *starenje stanovništva,* kao rezultat smanjenja stope fertiliteta, pada mortaliteta i rasta očekivanih godina života. Prosečna starost na EU prostoru kretaće se od 40,4 godina u 2008. do 47,9 u 2060. godini. Prognoze pokazuju da će broj lica starijih od 65 godina porasti sa 85 miliona u 2008. godini na 151 miliona 2060. godine u 27 zemalja članica EU. Izrazite promene biće zabeležene kod najstarijeg dela populacije, tako da će broj lica sa preko 80 godina porasti sa 22 miliona u 2008. godini do 61 milion 2060. godine. Promene odnosa radno aktivnog i starijeg stanovništva odraziće se na „stopu zavisnosti" lica od 15–64 godina i onih sa 65 i više godina. U periodu do 2060. godine projektovana stopa biće dvostruko veća, tj. porašće sa 25,4% na 53,5% u EU. Na tržištu rada učešće radno sposobnih porašće sa 70,6% u 2007. godini na 74,1% u 2060. godini. Najveće promene biće u grupi lica od 55 do 64 godina (oko 20%) i to pre svega kod žena (EC – Ageing Report, 2009).

1.2. Politika starenja

Suočene sa sve izraženijim problemom starenja stanovništva evropske zemlje su razvile čitav sistem mera u cilju predupređenja očekivanih ekonomskih i socijalnih posledica. Na nivou Unije pitanje starenja stanovništva sve više se razmatra u okviru politike starenja, koja je u 1999. godini bila usmerena na obeležavanje svetske godine starih. U narednom periodu Evropska komisija i Savet su inicirali čvršću saradnju zemalja članica i obavezale ih na to da problem starenja posmatraju u kontekstu budžetske politike, politike zaposlenosti i socijalne zaštite. U sklopu odredbi koje se tiču borbe protiv diskriminacije koje su sadržane u Ugovoru EU pored ostalih oblika, navedena je i zabrana diskriminacija starih, dok su u Povelji o osnovnim socijalnim pravima iz 1989. godine posebno navedena prava starih lica.

Evropskom strategijom zapošljavanja (Lisabon, 2000; Stokholm, 2001) predviđeno je povećanje zaposlenosti starijih radnika (55–64 godina) na 50% do 2010. godine. Evropska komisija je 2005. godine donela Zelenu knjigu „Suočavanje sa demografskim promenama – nova solidarnost među generacijama". U izveštajima, preporukama i smernicama Saveta i Komisije kao posebni izazovi istaknuti su negativni efekti starenja radne snage i potreba kreiranja adekvatne politike zapošljavanja i upravljanja ljudskim resursima; pritisak na sisteme penzijskog osiguranja i javnih finansija kao rezultat porasta broja penzionera; rast potreba za zdravstvenom zaštitom i negom starih i posledice koje se tiču polnih razlika i povećanih rizika kod ženskog dela populacije.

Politika starenja predstavlja takođe sastavni deo socijalne agende (2006–2010) koja sadrži katalog prioritetnih mera na nivou Unije. U tom smislu skicirane su i mere koje se tiču međusobne saradnje na području politike zaposlenosti, socijalne zaštite i ekonomske politike, kao i sagledavanje efekata starenja stanovništva na tim područjima. Cilj politike starih Evropske unije je „korišćenje punih potencijala ljudi svih starosnih grupa" imajući pritom u vidu specifičnost potreba starijih i razlike koje se tiču polne strukture. Rezultat toga je i „politika aktivne starosti" čije su najznačajnije komponente: doživotno učenje, produženje radnog veka, kasniji i postepen odlazak u penziju, aktivan život u penziji kao i medicinske i druge mere. Na tim osnovama trebalo bi podići kvalitet života starih, smanjiti njihovu zavisnost i obezbediti sredstva za pokrivanje troškova zdravstvene i drugih oblika zaštite.

Strategijskim pravcima predviđeno je: savlađivanje ekonomskih efekata starenja stanovništva sa ciljem da se obezbedi privredni razvoj i solidarnost javnog budžeta, prilagođavanje na činjenicu da će radno sposobno stanovništvo biti sve starije, sigurnost prikladne, trajne i prilagodljive penzije i pristup kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti u okviru finansijski stabilnog zdravstvenog sistema. Održavanje privrednog rasta i solidarnost javnog budžeta, vezuje se za uticaj starenja stanovništva na penzijske fondove i povećana izdvajanja u sistemu penzijskog

osiguranja, zdravstvene zaštite i nege starih, što se odražava na rast budžetskih (javnih) izdataka.

Projekcija stope starosne zavisnosti (u %)*

	2000.	2020.	2030.	2050.
Belgija	25,5	32,2	41,3	47,8
Bugarska	23,8	33,0	40,4	55,4
Češka Republika	19,8	31,8	37,1	51,2
Danska	22,2	31,2	37,1	42,0
Nemačka	22,0	35,1	46,0	55,8
Estonija	22,4	28,7	33,4	43,1
Irska	16,8	22,5	28,3	45,3
Grčka	24,2	32,5	39,1	58,8
Španija	24,5	30,0	45,9	67,5
Francuska	24,3	33,2	40,7	47,9
Italija	26,8	36,6	45,2	66,0
Kipar	17,0	25,5	32,9	
Latvija	22,1	28,0	33,4	44,1
Litvanija	20,8	26,0	33,4	44,9
Luksemburg	21,4	24,7	31,5	36,1
Mađarska	22,0	31,2	36,0	48,3
Malta	17,9	30,0	35,5	40,6
Holandija	20,0	29,0	36,7	38,6
Austrija	22,9	30,3	40,8	53,2
Poljska	17,6	27,1	35,7	51,0
Portugalija	23,7	28,8	39,0	58,1
Rumunija	19,7	22,1	29,6	51,1
Slovenija	19,8	25,9	40,4	55,6
Slovačka Republika	16,6	19,1	31,7	50,6
Finska	22,2	37,0	45,0	46,7
Švedska	26,9	32,0	38,5	40,9
Velika Britanija	24,3	28,1	37,4	45,3
EU25	*23,4*	*28,9*	*40,3*	*52,8*

** odnos broja starih sa 65 i više godina prema radno aktivnim 15–64*
Izvor: Eurostat: EUPHIX.

Prilagođavanje na starenje i smanjenje radno aktivnog stanovništva, zasnovano je na činjenici da će u naredne dve decenije broj Evropljana starosne grupe od 20 do 29 godina biti smanjen za 20%, dok će u istom vremenskom periodu doći do porasta broja lica starosne grupe od 50–64 godina za 25%, što će se direktno odraziti na porast broja penzionera. Imajući u vidu demografske promene u pojedinim zemljama članicama, ove promene će biti različite, ali se kao generalni

trend na prostoru Unije može uzeti činjenica o promenama u strukturi i broju radno aktivnog dela stanovništva. Efekti ovih promena tiču se ne samo potrebe za definisanjem politike starenja, već i redefinisanja politike zapošljavanja u pravcu većeg obuhvata „starijih radnika" i žena. Otuda se starenje stanovništva na nivou Unije posmatra kao važan element u obezbeđenju uslova za podizanje stope zaposlenosti i posebno uključivanja žena u svet rada.

To zahteva poštovanje principa jednakosti prema godinama života i polu, kao i dalje razvijanje mreže institucija i uslužnog sektora koji će obezbediti usklađivanje porodičnih obaveza sa zahtevima na radnom mestu. U tom kontekstu politika zapošljavanja mora biti usmerena na što duži ostanak na radnom mestu, prilagođavanje zahtevima nove tehnologije, uključivanje starijih, posebne programe stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije, itd. Cilj aktivne politike zapošljavanja je da se stvore uslovi za što duži radni vek i podizanje starosne granice za odlazak u penziju i smanjenje broja lica koja prevremeno odlaze u penziju. *„Aktivna starost"* je jedan od centralnih elemenata evropske politike zapošljavanja i značajan korak u obezbeđenju pune zaposlenosti na prostoru Unije.

Suočavanje sa demografskim promenama u EU i nova solidarnost nailaze na ograničenja koja se tiču promena porodične strukture. Evropljani imaju manje dece nego što žele, zbog mnogobrojnih ograničenja koja utiču na odluke potencijalnih roditelja i teškoće u podizanju dece. Prema stavovima Evropske komisije iznetim u Zelenoj knjizi (2005) uočeni negativni trend demografskih promena zahteva mere usmerene na usklađivanje porodičnih i radnih obaveza njenih članova. Da bi porodica i dalje imala značajnu ulogu u međugeneracijskoj solidarnosti potrebno je otkloniti prepreke koje se tiču adekvatnog stambenog prostora, usluga zbrinjavanja i nege, socijalnih transfera, itd. Značajan izvor mlađeg stanovništva predstavljaju migrantske porodice sa većim brojem članova, pa otuda treba razvijati mehanizme njihove integracije politikom jednakih šansi za sve.

Krajnji cilj navedenih i drugih mera u suočavanju sa problemom starih sastoji se u ispunjavanju sledećih zadataka: povratak demografskom rastu povećanjem stope rađanja i pravičnim korišćenjem priliva migranata; uspostavljanje ravnoteže među generacijama u korišćenju dobrobiti ekonomskog rasta i učešću u obezbeđivanju sredstava za isplatu penzija, zdravstvene zaštite i nege; učvršćivanje veza između različitih životnih stadijuma, aktivnosti i neaktivnosti.

1.3. Obezbeđenje sigurne starosti

Osiguranje od osnovnih socijalnih rizika (nezaposlenost, zdravstvena zaštita i dugotrajna nega, invalidnost, porodične i beneficije za decu, starosne i druge penzije) u okviru sistema socijalne sigurnosti država članica EU, ima značajnu ekonomsku i redistributivnu funkciju. Socijalni izdaci čine deo javnih državnih

izdvajanja i dostižu četvrtinu BDP, pri čemu su vidljive razlike između nacionalnih sistema.

„Obezbeđenje dovoljnih i održivih prihoda u starosti za EU građane sada i u budućnosti, je prioritet Evropske unije. Postizanje tog cilja u Evropi, u kojoj su ljudi sve stariji, je veliki izazov. Većina država članica je pokušala da se uz pomoć penzionih reformi pripremi za to (...). Najnovija finansijska i ekonomska kriza još više je istakla posledice masovnog demografskog starenja. Kriza je pokazala da se mora više učiniti, da se poveća efikasnost i sigurnost penzionih i starosnih sistema, koji ljudima nude ne samo mogućnost za dostojan život u starosti, već i nagradu za ceo radni vek" (EU, 2010: 2).

Osnovni instrumenti za obezbeđenje adekvatnog nivoa životnog standarda starih čine sadržinu penzijskih sistema država članica. Na nivou Unije nacionalni sistemi se podstiču različitim merama da postignu ciljeve koordinacije i strateške prioritete. Evropska komisija smatra da teme kao što su funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, zahtevi pakta za stabilnost i rast, ili kompatibilnost penzionih reformi sa strategijom „Evropa 2020" treba koordinirati. Sistemi zaštite koji obezbeđuju adekvatne penzije i zadovoljavajući životni standard nakon prestanka sa radom, igraju značajnu ulogu u ostvarenju ciljeva definisanih u okviru socijalne kohezije. Rast izdataka za javne penzijske sisteme u jednoj zemlji može imati posledice i u drugim članicama Unije. Strateška koordinacija u oblasti penzija pokazala se neophodnom i korisnom za napredak u reformi penzionih sistema. Pored toga, penzioni fondovi predstavljaju sastavni deo finansijskog tržišta i njihovo dizajniranje može da podstiče ili sprečava slobodno kretanje kapitala.

Na nivou Unije proces konvergencije penzijskih sistema odvijao se pod uticajem promena na nacionalnom nivou, transfera između pojedinih država i toka evropskih integracija. Pritom su od posebne važnosti socio-ekonomski uslovi razvoja, politički i institucionalni faktori, kao i evropeizacija socijalne politike. „Strategija konvergencije" rezultirala je usvajanjem preporuka Saveta[13] i zahtevima za razmenom informacija i primera „pozitivne prakse" između država članica, dok je harmonizacija nacionalnih sistema odbijena. Komponente približavanja vidljive su u procesu uvođenja principa kapitalizacije sredstava u sistemima koji su tradicionalno funkcionisali na bazi tekućeg finansiranja, uvođenju „tri stuba" osiguranja, primeni principa ekvivalencije između uplata i visine penzija, podizanju starosne granice po pravilu na 65 godina, izjednačavanju uslova za žene i muškarce, snižavanju iznosa penzija i stvaranju uslova za održivost sistema za buduće generacije.

Obezbeđenje sigurne starosti zasniva se na konceptu razvoja *prikladnog, trajnog i finansijski prilagodljivog penzionog sistema,* kao odgovor na uočene i

[13] Council Recommendation 92/442/EEC (Convergence of Social Protection Objectives and Policies); Council Recommendation 92/442/EEC (Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in the Social Protection Systems).

prognozirane tendencije starenja stanovništva. Dostizanje socijalno-političkih ciljeva Unije, finansijske stabilnosti i prilagođavanja na društvene promene, zahteva pružanje pomoći državama članicama da se postignu definisani ciljevi u okviru nacionalnih strategija. Oni se tiču produženja radnog veka i obezbeđenja višeg nivoa osnove za obračun penzije, uz istovremeno podizanje starosne granice za odlazak u penziju.

S obzirom na različitost postojećih sistema strategijski pravci reformi moraju biti usmereni na obezbeđenje trajnih davanja koja garantuju nivo sigurnosti iznad linije siromaštva i poštovanje principa generacijske solidarnosti. Pritom je potrebno stvoriti uslove za poštovanje principa jednakosti muškaraca i žena i sprečavanje svih oblika diskriminacije prema polu. To zahteva odbacivanje „stavova o muškarcima koji zarađuju i prehranjuju porodicu" i prihvatanje nove uloge žene-majke na tržištu rada. Prema usvojenom zajedničkom stavu (Komisije, Saveta) penzioni sistemi moraju biti transparentni, lako razumljivi sa definisanim pravima i sigurnim osnovama dugoročnog finansiranja.

Osiguranje pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj nezi, predstavlja značajnu stavku u osiguranju sigurne starosti. Produženje životnog veka i povećanje broja starih zahteva kreiranje politike koja će u budućnosti osigurati zaštitu i negu onom delu populacije starih kojima je to potrebno. Pritom je veoma važno imati u vidu činjenice da žene čine većinu najstarijih starih, i da postojeći sistemi ne pružaju sigurnost u pogledu potreba za tuđom negom. Porast broja starih iznad 79 godina dovešće do rasta izdataka u zdravstvu i socijalnoj zaštiti i proširenja službi koje se bave pružanjem usluga starim licima. To podrazumeva razvoj javnog i neformalnog sektora, pri čemu se moraju imati u vidu visoki standardi i utvrđeni kriteriji stimulisanja privatne inicijative, kako bi se preraspodelili poslovi i zadovoljile sve veće potrebe.

U političkim smernicama za Komisiju 2010. godine predsednik José Manuel Barroso je naglasio da su primerene i održive penzije od velike važnosti za jačanje socijalne kohezije.

„Milioni Evropljana ne bi mogli da opstanu bez svojih penzija. Kriza je pokazala da nam je potreban koncept zbrinjavanja u starosti na evropskom nivou. Dalje je pojasnila u kolikoj meri različiti stubovi zbrinjavanja zavise jedni od drugih u okviru jedne države članice i kako je neophodno na nivou Unije izraditi zajedničke koncepte za solventne i održive sisteme zbrinjavanja. Tokom krize se takođe pokazalo da penzioni fondovi imaju značajnu ulogu u finansijskom sistemu. Moramo da se postaramo za to da penzije ispunjavaju svoju svrhu i da sadašnjim i budućim penzionerima – i socijalno najslabijima među njima – obezbede najveću moguću podršku" (EU, 2010: 2).

„Zelena knjiga" o primerenim, održivim i sigurnim evropskim penzijskim sistemima (juli 2010) neposredno se dovodi u vezu sa strategijskim ciljevima Evrope 2020. (o intelegentnom, održivom i integrativnom razvoju). Postizanje ciljeva o

povećanju stope zaposlenosti sa 69% na 75% podrazumeva više zaposlenih lica od 55–65 godina. Bitnu komponentu integrativnog rasta čini borba protiv siromaštva merama koje obezbeđuju socijalnu i teritorijalnu koheziju, kako bi koristi od ekonomskog rasta imali i siromašni. Socijalne benificije doprinose smanjenju siromaštva, pa je otuda veoma važno obezbediti sigurnost primanja nakon odlaska u penziju i prestanka sa radom. Reforme penzijskog sistema treba da doprinesu ostvarenju strateških prioriteta (2010–2020) i u delu koji se tiče zajedničkog tržišta, mobilnosti radne snage i održivosti javnih finansijskih sistema.

2. Penzijski sistemi EU

Danas u svim evropskim zemljama postoje „dva idealna tipa" penzijskog osiguranja: „Bizmarkov model" koji se bazira na doprinosima i „Beveridžov model" poreskog finansiranja.[14] Zajednički cilj oba sistema je osiguranje rizika starosti, ali se on ostvaruje u okviru definisanih uslova. U državama koje su prihvatile „korporativni model" penzija se određuje u zavisnosti od vremena i visine uplaćenih doprinosa, odnosno vremena obaveznog osiguranja po osnovu zaposlenosti. Na drugom kraju su zemlje u kojima se osnovna penzija obezbeđuje nezavisno od formalnog zaposlenja, a njena visina obezbeđuje osnovno osiguranje u periodu starosti. „Penziona šema" zavisi od prihvaćenog modela, ali se većina zemalja EU odlučuje za mešovita rešenja koja u koordinaciji napora na nivou Unije kao celine vode njihovom približavanju. Nacionalne strategije reformi formulisane su u cilju otklanjanja finansijskih teškoća nastalih zbog ubrzanog rasta socijalnih izdataka i stvaranje mehanizama koji će obezbediti sigurnu starost.

U međuvremenu je došlo do približavanja oba modela u pogledu pristupa predviđenim pravima, uslova, a takođe i finansiranja etabliranih sistema penzijskog osiguranja. Članice Unije u kojima je prihvaćen tzv. „Beveridžov model" pored penzija koje se obezbeđuju iz budžeta uvele su „dodatne penzije" po osnovu zaposlenosti, odnosno uplate doprinosa poslodavaca i zaposlenih. Visina penzija, kao i u državama sa Bizmarkovim modelom zavisi od uslova koji se tiču godina života, dužine i visine izdvajanja, dok su „nacionalne penzije" usmerene na lica sa nižim prihodima. U isto vreme veliki broj sistema zasnovanih na tekućem finansiranju zavisi od dodatnih dotacija države, zbog rasta izdataka za penzije koje ne pokrivaju sredstva prikupljena doprinosima zaposlenih. Otuda se danas u praksi sreću „mešoviti modeli" koji se finansiraju putem doprinosa i sredstava poreskih obveznika u budžetu.

Ostvarivanje prava na penziju u javnom sistemu (obavezno osiguranje) u zemljama članicama Unije u osnovi je definisano dužinom staža osiguranja, uplatom doprinosa, godinama života i boravkom ili državljanstvom (za nacionalne ili garantovane penzije u skandinavskim zemljama). Starosna granica kao preduslov za ostvarivanje prava na penziju određena je različito za žene, sa tendencijom

[14] Obavezno penzijsko osiguranje industrijskih radnika uvedeno u Nemačkoj u periodu „Bizmarkovih reformi" (1883–1889), a danas je razvijeno u kontinentalnim evropskim zemljama (Nemačka, Francuska, Austrija, Belgija, Italija, Španija, Mađarska). U Danskoj su 1891. godine udareni temelji dobrovoljnom osiguranju koji je u periodu razvoja „države blagostanja" prihvaćen u Velikoj Britaniji, nordijskim (Švedska, Finska, Danska, Norveška...) i anglo-američkim državama (Velika Britanija, Irska, Australija, Kanada, Novi Zeland).

izjednačavanja u narednim godinama. Postepeno podizanje starosne granice za žene u Belgiji (2002. na 62 godine) predviđeno je do 2009. godine, u Velikoj Britaniji i Austriji (60) između 2010. i 2020, odnosno 2024. i 2033. godine. Danska je odložila primenu propisa koji predviđaju podizanje starosne granice na 76 godina, i zadržala rešenja sa 65 godina do 2020. godine. Irska i Velika Britanija planiraju zakonsku granicu od 68 godina za muškarce i žene od 2020. godine, dok se većina ostalih zemalja članica zadržava na nivou od 65 godina. Odlazak sa tržišta rada u EU27 bio je u proseku 59,9 godina 2001. godine, a zatim je zabeležen rast na 61,4 godine.

Visina penzije obračunava se prema važećim propisima u državama članicama, pri čemu se razlikuju zemlje u kojima se isplaćuju „jednake osnovne penzije" za sve korisnike (diferencirano samo prema broju članova) i penzije koje zavise od prethodno ostvarenih zarada (indeksiranih). *Usklađivanje penzija* vrši se po pravilu jednom godišnje saglasno indeksu rasta troškova života, dok su pitanja minimalnog i maksimalnog iznosa, poreskih opterećenja, plaćanja doprinosa, ili isplata više penzija godišnje (Austrija, Španija, Portugalija), različito uređeni u državama članicama Unije. Za obračun penzije važno je takođe (MISSOC) i vreme odsustva koje nije pokriveno doprinosima (npr. podizanje dece) i da li se ono računa u potreban staž osiguranja.

Najvažniji *izvori finansiranja* socijalne sigurnosti su doprinosi poslodavaca i zaposlenih (uključujući i samozaposlene). U zemljama sa Bizmarkovim modelom najveći deo sredstava obezbeđuje se iz doprinosa, dok kod onih sa Beveridžovim modelom najveći deo prihoda potiče iz budžeta, odnosno poreza. Obezbeđenje sredstava za pokrivanje troškova zdravstvene zaštite, dugotrajne nege, potpora porodici i deci, u najvećem broju zemalja ostvaruje se iz budžeta, dok se po osnovu socijalnog osiguranja prikupljeni doprinosi usmeravaju na isplatu penzije i naknada nezaposlenima.

Zakonska starosna granica i prosečna godina odlaska sa tržišta rada

Država	Prosečna godina odlaska		Zakonska starosna granica M/Ž		Promene od 2020 M/Ž
	2001	2008	2009	2020	
Belgija	56,8	61,6*	65/65	65/65	-
Bugarska	58,4	61,5	63/60	63/60	-
Češka R.	58,9	60,6	632/60,8m	63,8/63,4m	65/65
Danska	61,6	61,3	65/65	65/65	67+/67***
Nemačka	60,6	61,7	65/65	65,9/65,9m	67/67
Estonija	61,1	62,1	63/61	63/63	-
Irska	63,2	64,1**	65/65	65/65(66/66)	(68/68)
Grčka	61,3'	61,4	65/60	65/60	65/60
Španija	60,3	62,6	65/65	65/65	
Francuska	58,1	59,3	60/65	60/60	
Italija	59,8	60,8	65/60	65/60****	***
Kipar	62,3	63,5*	65/65	65/65	-
Latvija	62,4	62,7	62/62	62/62	-
Litvanija	58,9	59,9**	62,6/60	64/63	65/65
Luksemburg	56,8	-	65/65	65/65(66/66)	(67/67)
Mađarska	57,6	-	62/62	64/64	65/65
Malta	57,6	59,8	61/60	63/63	65/65
Holandija	60,9	63,2	65/65	65/65(66/66)	(67/67)
Austrija	59,2	60,9*	65/60	63/63	65/65
Poljska	56,6	59,3*	65/60	65/60	-
Portugalija	61,9	62,6*	65/65	65/65	-
Rumunija	59,8	55,5	63,8/58,8	65/60(65/61,11)	65/65
Slovenija	56,6'	59,8**	63/61	63/61 (65/65)	-
Slovačka	57,5	58,7*	62/59	62 62	-
Finska	61,4	61,6*	65/65,63/68	65/65(64,8–68)	65/65(65–68)
Švedska	62,1	63,8	61–67	61–67	-
Velika Britanija	62,0	63,1	65/60	65/65	68/68
EU27 (prosek)	59,9	61,4			

Napomene: ' 2002, * 2007, ** 2006, predloženo ali još nije ozakonjeno *** godine penzionisanja prate povećanje očekivanih godina života kroz vreme, uvodeći fleksibilnost u obezbeđivanju penzija; Švedska: garantovana penzija dostupna od 65 godine;

Izvor: Eurostat, MISSOC, Ageing Report.

Javni izdaci za penzije (% GDP)

Država	2007.	2030.	2060.	Promene 2007–2060%
Belgija	10,0	13,9	14,7	4,8
Bugarska	8,3	8,4	11,3	3,0
Češka Republika	7,8	7,1	11,0	3,3
Danska	9,1	10,6	9,2	0,1
Nemačka	10,4	11,5	12,8	2,3
Estonija	5,6	5,6	4,9	-0,7
Irska	5,2	7,5	11,3	6,1
Grčka	11,7	17,1	24,1	12,4
Španija	8,4	10,8	17,7	11,4
Francuska	13,0	14,2	14,0	1,0
Italija	14,0	14,8	13,6	-0,4
Kipar	6,3	10,8	17,7	11,4
Latvija	5,4	5,9	5,1	-0,4
Litvanija	6,8	8,2	11,4	4,6
Luksemburg	8,7	14,2	23,9	15,2
Mađarska	10,9	11,0	13,8	3,0
Malta	7,2	9,3	13,4	6,2
Holandija	6,6	9,3	10,5	4,0
Austrija	12,8	13,8	13,6	0,9
Poljska	11,6	9,4	8,8	-2,8
Portugalija	11,4	12,6	13,4	2,1
Rumunija	6,6	10,4	15,8	9,2
Slovenija	9,9	13,3	18,6	8,8
Slovačka	6,8	7,3	10,2	3,4
Finska	10,0	13,9	13,4	3,3
Švedska	9,5	9,5	9,4	-0,1
Velika Britanija	6,6	7,6	9,3	2,7
EU27 (prosek)	10,2	11,4	12,6	2,8

Izvor: Eurostat, MISSOC, Ageing Report.

Prosečni izdaci za socijalnu zaštitu u EU27 u 2007. godini činili su 25,2% BDP (bez administrativnih troškova), pri čemu su najmanja izdvajanja bila u Latviji (10%), Estoniji (12,3%) i Rumuniji (12,6%). Najveće učešće (% BDP u 2007. godini) imaju Švedska i Francuska (29%), zatim Danska i Belgija (28,5%), Austrija (27%) i Nemačka (26%) (EC – Joint Report, 2010: 188). U strukturi ukupnih troškova socijalne zaštite najveći deo čine izdvajanja za penzije u svim zemljama članicama Unije. Penzije obuhvataju invalidske penzije, rano penzionisanje kao posledica smanjenih radnih kapaciteta, starosne i delimične penzije i beneficije kod ranog penzionisanja koje nastaje kao posledica promena na tržištu rada. U 2007.

godini izdaci za penzije i ostale oblike pomoći starima činili su 10,2% BDP i oni će u periodu do 2060. godine porasti za 2,8%.

Projekcije daljeg kretanja socijalnih izdataka ukazuju na veliki uticaj demografskih promena na strukturu prihoda i rashoda i preraspodelu u okviru područja sistema socijalne sigurnosti. Izdaci u okviru javnog sistema porašće u Luksemburgu (15,2%), Grčkoj (12,4%) i Kipru (11,4%). U isto vreme kod jednog broja država izdaci za penzije će biti veći od 5–10% (Irska, Malta, Španija, Rumunija, Slovenija). U najvećem broju zemalja (Belgija, Bugarska, Češka, Nemačka, Francuska, Litvanija, Mađarska, Holandija, Austrija, Portugalija, Slovačka, Finska, Velika Britanija) promene će se kretati do 5% BDP. Na drugoj strani su države u kojima će izdaci za penzije ostati na nivou iz 2007. godine, neznatno će porasti ili će doći do pada (Danska, Švedska, Latvija, Italija i Estonija (EC – Ageing Report, 2009: 31).

2.1. Koordinacija nacionalnih sistema

Uvođenje Otvorenog metoda koordinacije (OMK) u Lisabonu 2000. godine počelo je u oblasti zapošljavanja da bi se zatim pozitivna iskustva prenela i na druga područja socijalne politike – socijalna isključenost, penziono osiguranje, zdravstvena politika, nega starih. Predviđene mere decentralizacije i sistemske koordinacije prevazilaze neobavezujuću saradnju i dobrovoljni transfer, pa se otuda smatra da „OMK[15] ima sopstvenu logiku i da se može tumačiti kao kompromis između logike čiste integracije i logike proste saradnje". Značajno je takođe da u čitavom procesu nisu predviđeni mehanizmi sankcija, što se u nekim slučajevima tumači kao propust koji umanjuje napore ka izgradnji evopskog socijalnog modela. Uvođenjem OMK penziona politika EU je nesumnjivo ušla u novu fazu jer se EU više ne ograničava na to da predlaže opšte i neobavezujuće ciljeve već je prešla na sistematsko poređenje performansi zemalja članica.

Evropski Savet je u Laekenu 2001. godine postavio posebne ciljeve (11) u oblasti penzione politike:

„Primerenost penzija. Zemlje članice treba da obezbede da penzioni sistemi zadovoljavaju socijalno-političke ciljeve. Uzimajući u obzir specifične uslove na nacionalnom nivou treba da ispune sledeće pretpostavke: 1. da obezbede da siromaštvo ne ugrožava starije i da imaju primeren životni standard; 2. da obezbede svim ljudima pristup odgovarajućem državnom i/ili penzionom osigurnju; 3. da podstiču solidarnost između generacija.

[15] Otvoreni metod koordinacije sastoji se iz četiri elementa: 1. izrade ciljeva i specifičnih vremenskih planova u kratkoročnom i dugoročnom periodu; 2. ustanovljavanja kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i benchmarks-a (najbolja rešenja); 3. ugradnje evropskih ciljeva u nacionalne i regionalne politike; 4. redovnih monitoringa, evaluacija i peer-review.

Finansijska održivost penzijskog sistema preko Policy-Mix-a: 4. ostvariti visok nivo zaposlenosti; 5. obezbediti da sve relevantne komponente socijalnog osiguranja pruže podsticaje za zapošljavanje starije radne snage; 6. reformisati penzione sisteme na taj način da najviši cilj bude održivost javnih finansija; 7. obezbediti da u okviru penzionih doprinosa i penzionih reformi između aktivnih lica i penzionera bude ravnoteža; 8. obezbediti da penzioni sistemi bazirani na kapitalu nude isplate sa odgovarajućom efikasnošću, povoljnošću, održivošću i sigurnošću.

Modernizacija penzionih sistema kao reakcija na promene potreba privrede, društva i pojedinca: 9. obezbediti da su penzioni sistemi usklađeni sa zahtevima fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada; 10. poštovati princip ravnopravnosti žena i muškaraca; 11. unaprediti transparentnost i prilagodljivost penzionih sistema da bi građani i dalje imali poverenje u te sisteme.

Prvi nacionalni strategijski izveštaji prema privremenim statističkim indikatorima urađeni su 2002. godine, a u proleće naredne godine Komisija i Savet su sačinili zajednički izveštaj o „Primerenim i održivim penzijama". U njemu je konstatovano da su države članice EU (15) još 1990-ih godina preduzele korake kako bi se otklonili problemi u finansiranju nastali u uslovima demografskog starenja i visoke stope nezaposlenosti. I pored raznolikosti reformskih procesa u Izveštaju su navedene neke opšte karateristike:

- ⇒ uvođenje penzijske komponente zasnovane na kapitalizaciji, naročito u sistemima koji se tradicionalno baziraju na sistemu doprinosa;
- ⇒ razvoj mešovitih penzionih sistema koji se oslanjaju na tri stuba: I se finansira iz doprinosa, II iz kapitalizacije sredstava, III iz dodatnih doprinosa;
- ⇒ višestruko finansiranje penzija putem doprinosa i poreza, pri čemu se redukuje dominantnost prvobitnih oblika finansiranja;
- ⇒ osnaživanje ekvivalentnosti između visina penzija i uplaćenih doprinosa. Time se I stub približava ekvivalentnosti II stuba;
- ⇒ jedinstveno podizanje starosne granice za penziju do po pravilu najmanje 65 godina i izjednačavanje muškaraca i žena u tom pogledu;
- ⇒ snižavanje budućeg nivoa penzija, između ostalog menjanjem uslova ugrađivanjem demografskih ili sveobuhvatnih komponenti održivosti u penzionu formulu (Busch, 2005: 39).

Evropski savet je u martu 2003. godine zaključio da je potrebno „nastaviti proces penzionih reformi u državama članicama i dalje uvođenje OMK". U 2005. godini izvršene su neke izmene Lisabonske strategije i donetih smernica, sa ciljem da se ojača proces koordinacije u oblasti socijalne zaštite (socijalne sigurnosti) i socijalne uključenosti na nivou Unije. OMK u oblasti penzija, socijalne uključenosti, zdravstva i dugotrajne nege, trebalo je usmeriti na politiku modernizacije i

sagledavanja pozitivnih efekata revidirane strategije, uz pojednostavljenje procesa izveštavanja i intenziviranja razmene pozitivnih iskustava. Zajednički izveštaj o socijalnoj uključenosti i socijalnoj zaštiti rezultat je analize nacionalnih strategija i reformskih procesa usmerenih na dostizanje postavljenih ciljeva.

Politika definisana u Leakenu 2001. godine, 11 principa i četiri akciona cilja u zajedničkom izveštaju iz 2003. godine, i dalje su aktuelni. Produženje radnog veka, čvršća veza iznosa penzija i doprinosa, kreiranje penzijskih sistema saglasno strukturnim promenama i jačanje solidarnosti preko minimalnih penzija, predstavljaju opštu karakteristiku reformi nacionalnih sistema. U novije vreme posebno značenje pridaje se promenama javnog i privatnog osiguranja i poboljšanju upravljanja penzijskim sistemima.

Uvođenje OMK omogućilo je državama članicama da učine napredak u pravcu rešavanja problema održivosti važećih penzijskih sistema i postavljanja jasnih ciljeva reformi. Prema zaključcima Komisije, u narednom periodu trebalo bi više pažnje posvetiti analizi „pojedinačnih pitanja" i indikatorima koji obezbeđuju praćenje napretka i ostvarivanje zajedničkih ciljeva. U tom pravcu treba usmeriti i političke analize i razmene „pozitivne prakse", pri čemu se kao moguća pitanja „horizontalne analize" nameću: modaliteti obezbeđenja minimalne penzije za stare, jača povezanost doprinosa i prava (imajući u vidu vreme obračuna potrebnog staža i razlike između polova), produženje radnog veka, razvoj sistema privatnog osiguranja, povremene provere i promene. Izrada specijalnih studija i zajedničkih izveštaja o pojedinim pitanjima, pored nacionalnih strategijskih dokumenata i primene OMK, ima za cilj ostvarivanje Lisabonske strategije.

2.2. Penzione reforme

Reformisanje penzijskih sistema u kontekstu socio-ekonomske stabilnosti društva koje stari odvijalo se pod snažnim uticajem Svetske banke (WB, 1994) koja je predložila „višestubni model" za uspostavljanje finansijske ravnoteže".[16] Decenijsko iskustvo, konsultacije sa kreatorima politika, stručnjacima za penzije i predstavnicima građanskog društva, rezultirali su promenom stavova i novim predlozima reformi. Polazeći od osnovnih ciljeva penzijskih sistema („olakšavanje siromaštva i ujednačavanje potrošnje") revidirani koncept (Holzman, Heinz, WB: 2005) predložen je kao okvir, a ne nacrt reformi koje pojedine zemlje treba da sprovedu. On se u većoj meri zasniva na uvažavanju specifičnosti u datim zemljama kako bi se obezbedila „prilagođena implementacija" i primena u više faza.

[16] Čile je 1981. godine prvi izvršio privatizaciju javnog sistema, dok su druge latino-američke države prihvatile mešovita rešenja koja podrazumevaju postojanje obaveznog (državnog) i privatnog osiguranja.

„Kao rezultat toga, originalni koncept konkretne trostubne strukture – (a) obaveznog, nefondovskog i javno upravljanog sistema sa definisanim nivoom davanja, (b) obaveznog, fondovskog i privatno upravljanog plana sa definisanim nivoom doprinosa i (c) dobrovoljne štednje za penzionisanje – proširen je tako da uključuje dva dodatna stuba: (d) osnovni (nulti) stub kako bi se na eksplicitniji način rešio cilj koji se odnosi na smanjenje siromaštva i (e) nezvanični (četvrti) stub koji uključuje širi kontekst socijalne politike, kao što je porodična podrška, dostupnost zdravstvene zaštite i stambenih usluga" (WB, 2005: 2).

Model sa više stubova primenjen je u značajnom broju zemalja, u predloženoj ili delimično promenjenoj formi, sa značajnim elementima promena u okviru PAYG sistema. U evropskim zemljama privatizacija fondova obeležila je tranzicioni period novih članica, ali su danas u središtu pažnje pitanja obezbeđenja adekvatnih i održivih penzija. Reformisanje sistema nastavljeno je i u periodu krize, pri čemu se kao najčešće mere primenjuju podizanje starosne granice za odlazak u penziju i stimulisanje dužeg ostanka na tržištu rada.

Istraživanja pokazuju da se u prethodnim decenijama pravo na penziju ostvarivalo pod povoljnijim uslovima i da su postojale značajne mogućnosti prevremenog penzionisanja. U periodu ekonomskog prosperiteta darežljiva država blagostanja pružala je zavidan nivo socijalne sigurnosti gotovo čitavom stanovništvu, što je podrazumevalo i odgovarajuću visinu penzija. U periodu od 1958–1999. godine u OECD članicama došlo je do smanjenja potrebnih godina za odlazak u penziju, i to za 2,5 godine kod muškaraca koji su u proseku sa 62 godine ostvarivali pravo na penziju. Kod žena je pad manji (1,5) tako da su one 1999. godine odlazile u penziju u proseku sa 60,5 godina. Danas je naglasak na merama koje podstiču ljude da duže rade, pa su otuda u Belgiji, Danskoj, Grčkoj i Holandiji ograničene mogućnosti prevremenog penzionisanja. Finska, Francuska i SAD su unapredile uslove za povratak na posao nakon godina za penziju (OECD – Pensions at a Glance, 2009).

Evropske zemlje su nastavile da aktivno reformišu svoje penzione sisteme, a većina njih je preduzela dalje korake kako bi obezbeđivanje penzijskih isplata bilo dugoročno stabilno. Jedan broj zemalja Evropske unije predvideo je suštinske reformske zahvate penzijskog sistema u narednom periodu. U Portugaliji će do 2015. godine doći do podizanja starosne granice, uz ograničenja za raniji odlazak u penziju i promenu šeme indeksacije. Reforme su dogovorene sa socijalnim partnerima i odnose se na državne i privatne šeme, a jedan od ciljeva promena je i stvaranje „održivog faktora" koji obezbeđuje automatsko usklađivanje beneficija i očekivanih godina života. U Češkoj će se reformski procesi odvijati u tri faze. Prvi period počeo je 2008. godine i on obuhvata zakonske izmene potrebnih godina za penzionisanje na 65 i stimulisanje dužeg ostanka na tržištu rada. Do 2010. godine planiraju se mere jačanja uloge fundiranih fondova i značajniji obuhvat privatnim penzijama. Grčka je usvojila zakon o smanjenju broja penzionih fondova, harmonizaciji starosnih uslova, limitiranju ranijeg odlaska i uvođenju mera finansijske efikasnosti sistema.

Mere penzionih reformi (2004–09)

Država	Obuhvat	Adekvatnost	Finansijska održivost	Godine penzionisanja	Penzijski podsticaji
Australija	X	X		X	
Belgija		X			X
Češka Republika				X	
Danska				X	X
Finska		X	X		X
Francuska	X	X			X
Nemačka	X			X	
Grčka	X			X	X
Mađarska	X		X	X	
Poljska	X				X
Švajcarska	X		X		
Turska				X	
Velika Britanija	X	X		X	X
SAD	X				

Izvor: OECD, Pensions at a Glance 2009.

Bugarska i Rumunija u okviru reformi penzionog sistema predviđaju čvršće vezivanje iznosa penzija i doprinosa za vreme radnog veka, kako bi povećale participaciju na formalnom tržištu. Slovenija je usmerena na dostizanje postavljenog cilja od 70% obuhvata dobrovoljnim fundiranim šemama do 2013. godine. Deset članica EU je već ostvarilo Lisabonski cilj od 50% zaposlenih starih, a u Poljskoj se predviđa stopa od 40% u 2013. godini i 50% u 2020. godini. U nekim državama EU pažnja je usmerena na smanjivanje siromaštva starih. Kipar u Nacionalnom izveštaju za 2008. godinu navodi mere za pad stope rizika siromaštva sa 52% na 40% do 2011. godine, odnosno 20% u 2013. godini (EC, 2008: 77–78).

2.3. Sadržaj i ciljevi promena

Nastojanja da se obezbedi finansijska stabilnost sistema podstaknuta su činjenicom da će u skorijoj budućnosti u svim zemljama članicama, veliki broj ljudi ispuniti uslove za penzionisanje i da će najveći broj njih provesti znatno više vremena koristeći penzije. U isto vreme, smanjiće se broj radno aktivnog stanovništva što dovodi do teškoća u obezbeđenju sredstava potrebnih za isplatu zakonom predviđenih beneficija. Promene se dešavaju i u oblasti rada gde je prisutna mobilnost zanimanja u skladu sa zahtevima modernih tehnologija. Forme radnih ugovora se menjaju, sa sve značajnijim učešćem fleksibilnih oblika zapošljavanja, što se reflektuje na obračun doprinosa i poreska opterećenja.

„Ključna dugoročna pitanja prilikom razmatranja penzionih reformi su: na koji način bi produženi životni vek trebalo podeliti između rada i slobodnog vremena i na koji način bi troškove dužeg životnog veka trebalo podeliti između i unutar generacija uzimajuću u obzir celokupnu demografsku situaciju? Na koji način postići pravedniju i održiviju ravnotežu između broja godina koje ljudi provedu na poslu i u penziji (...) Mnoge države su počele sa primenom mera koje bi trebalo da unaprede nivo beneficija (osnovne ili minimalne penzije) starijim ljudima (...) Osim visine penzija, neke članice EU su već podigle nivo kvaliteta i učinile dostupnijim usluge u oblasti stanovanja, grejanja, ali i pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama za starija lica" (EC – Interim EPC-SPC, JRP, 2010: 11).

Pored svih razlika između nacionalnih sistema država članica, izazovi reformi u zemljama članicama su gotovo istovetni, ali se ipak ne može govoriti o jednom univerzalnom modelu koji može biti implementiran na teritoriji Unije. Reforme su donele novine u koncipiranju penzijskih sistema, bilo da se radi o javnom PAYG sistemu ili privatnom osiguranju. Neke zemlje su realizovale sistemske promene, dok je u drugima naglasak bio na parametarskim reformama, što je dovelo do stvaranja „hibridnih" sistema.

Bliža povezanost penzija sa dužinom i visinom doprinosa, predstavljala je jednu od osnovnih mera reformi, primenjenih u gotovo svim modelima i penzionim šemama. Od početka 1980-ih do ranih 1990-ih godina, sistemi penzionih osiguranja zasnovani na doprinosima zaposlenih koji je uspostavljen u državama članicama još 1950-ih i 1960-ih godina, počeli su polako da sazrevaju. Stvaranje uslova za prevremeno penzionisanje i uvođenje posebnih beneficija za pojedine grupe osiguranika, doveli su do porasta penzionih izdataka. Obezbeđivanje adekvatnosti i održivosti sistema usaglašavanjem prihoda i rashoda i balansiranjem prava osiguranika dominiralo je u raspravama o penzionim reformama od sredine 1990-ih godina.

U međuvremenu su gotovo sve evropske zemlje ugradile mehanizme kojima se produžava period osiguranja (uplaćivanje doprinosa). Umesto najpovoljnijih godina osiguranja obračun penzija se vrši na osnovu prosečnih prihoda tokom čitavog radnog veka, u penzijskim šemama baziranim na prihodima. Insistiranjem na određenom broju godina tokom kojih lice mora biti osigurano umesto isključivog oslanjanja na ostvarivanje kriterijuma starosne granice za penzionisanje, penzione šeme su postale ujednačenije i redistribucija pravednija između radnika različitih profesija sa stalnim zaposlenjem.

Naglasak na merama koje obezbeđuju kasniji odlazak u penziju (podizanjem godina potrebnih za ostvarivanje prava) dovešće u budućnosti do rasta doprinosa i nižih penzija. Otuda je u pojedinim zemljama uveden sistem obračuna penzija saglasno očekivanim godinama života. Neke zemlje su uvele automatsko usklađivanje (Nemačka, Finska, Poljska i Švedska) dok su u drugim državama predviđene povremene promene (Austrija, Italija, Francuska). Neadekvatna veza između do-

prinosa i transfera može dovesti i do veće opterećenosti mlađih generacija, kao što dosledna primena principa vodi smanjivanju gubitaka koji nastaju radom na sivom tržištu. Pritom je potrebno voditi računa o promenama koje nastaju zbog prekida radnog odnosa (podizanje dece, nezaposlenost, bolest, stručno usavršavanje) kako bi se predupredilo siromaštvo u starosti.

Povećanje udela prefinansiranja (pre-funding), takođe predstavlja široko primenjenu meru reformi penzionog sistema u zemljama članicama Unije. To podrazumeva odloženo pokrivanje jednog dela troškova demografskih promena tako da oni budu raspoređeni u dužem vremenskom periodu i pokriveni od strane različitih generacija. Prefinansiranje je vršeno: uvođenjem sistema definisanih doprinosa (DC); proširivanjem postojećih profesionalnih šema osiguranja, uspostavljanjem rezervnih penzionih fondova ili otplaćivanjem nacionalnog duga. Prve dve mere najčešće su primenjivane u promenama javnih sistema osiguranja, a veliki broj država je prešao na višestubni model.

Jedan broj zemalja uveo je mehanizam *automatskog periodičnog usaglašavanja*. Uz izvesna odstupanja, oni nastoju da povežu: očekivano trajanje života sa uslovima koje je neophodno ispuniti za odlazak u penziju; ekonomske performanse u smislu porasta BNP ili performanse tržišta rada sa valorizacijom prava ili indeksacijom beneficija; uravnoteženost sistema sa valorizacijom prava ili indeksacijom beneficija i stope doprinosa sa indeksacijom beneficija.

Automatski mehanizmi usaglašavanja u zemljama članicma EU

Varijable	Zavisna vrednost	Države članice
Očekivano trajanje života	Penzione podobnosti (starosna granica, potreban period uplate) Stopa zamene	DK, FR, IT Obavezan DC (BG, EE, LV, LT, HU, PL, RO, SE) NDC (IT, LV, PL, SE)DE, PT, FI
GDP rast GDP rast, tržište rada	Indeksacija beneficija Valorizacija prava	HU, PT NDC (IT, LV, PL, SE)
Ravnoteža sistema (tržište rada, bilans finansiranja)	Valorizacija prava Indeksacija beneficija	SE DE, SE, NL
Stopa doprinosa	Indeksacija beneficija	DE

Izvor: EC: Interm EPC-SPC, JRP, 2010: 20.

Valorizacija i indeksacija su tesno povezane. Pravilo u svim državama je da se vrše reevaluacije ranijih prihoda lica prilikom određivanja visine beneficija za odlazak u penziju. Na ovaj način, vrši se usklađivanje troškova i standarda života iz perioda kada je osoba bila zaposlena i uplaćivala doprinos sa periodom kada odlazi u penziju i treba da ostvari zagarantovana prava. Mnoge države EU koje imaju penzione šeme koje su vezane za zarade zaposlenih, vrednuju prihode ostvarene u prošlosti sa porastom prosečnih zarada. Ipak, određeni broj država je napustio

ovaj način valorizacije zarada i počeo da ih vrednuje u zavisnosti od stope inflacije i njenog kretanja. Promene u indeksaciji penzija tokom penzionisanja odlikuju mnoge reformske zahvate.

U praksi se sreću rešenja koja predviđaju veći rast minimalnih penzija (Belgija, Španija, Italija, Portugalija) od iznosa koji je predviđen zakonskim usklađivanjem. Indeksiranje penzija samo sa troškovima života, prema nekim proračunima, vodi siromašenju penzionera i većim razlikama u poređenju sa zaposlenima. U cilju sprečavanja daljeg pada standarda penzionera većina država primenjuje dodatne mere pomoći starima, koje mogu biti u naturi, pružanju usluga dugotrajne nege, subvencioniranih stanarina i troškova prevoza.

Indeksacija u zemljama članicama

Varijable	Države članice
Rast zarada	SI, DK, SE
Rast zarada i promene u doprinosima	DE
Cene i zarade	BG, CZ, EE, CY, LU, HU, PL, FI, SK, MT, RO
Cene	BE, ES, FR, IT, LV, AT, UK
Cene i rast GDP (delimično)	PT
Diskreciono	EL, LT, IE, AT
Progresivno	EL, IT, PT

Napomena: Belgija, cene + delimična prilagođavanja životnog standarda

Izvor: The 2009 Ageing Report.

Prilagođavanje strukturnim promenama predstavlja takođe jedan od značajnih elemenata pezionih reformi u zemlja članicama Unije. Promene na tržištu rada i potreba prilagođavanja tražnji dovode jedan broj zaposlenih u stanje da ne ispunjavaju uslove u pogledu pune zaposlenosti. Prekid karijere i delimična zaposlenost postaju praksa u sve većem broju država, što zahteva promene u penzijskom sistemu koje će omogućiti drugačiji način obračuna vremena koje nije obuhvaćeno uplatama doprinosa. Postizanje cilja o izjednačavanju uslova za muškarce i žene za sada je u nekim zemljama odloženo ili će promene ići postepeno.

Privatno osiguranje predstavlja sve značajniji deo sistema usmerenog na obezbeđenje sigurne starosti u uslovima negativnih demografskih trendova u zemljama Evropske unije. Podela rizika starenja između javnog i privatnog sistema podstaknuta je činjenicom da se sistem obaveznog osiguranja suočava sa rastom izdataka i ograničenim sredstvima od doprinosa. Kapitalizovani fondovi se takođe nalaze pod uticajem sve izraženijeg starenja i produženja životnog veka. U nekim zemljama privatno osiguranje se posmatra kao ravnopravni deo ukupnih mera čiji je cilj obezbeđenje pristojnih prihoda u starosti, dok je u drugima to već duga tradicija (Danska, Holandija, Velika Britanija). Privatno osiguranje dobilo je na važnosti uvođenjem kapitalizovanih fondova u penzijske sisteme novih članica

Unije (Mađarska, Litvanija, Letonija, Poljska), dok u drugima ima veliku podršku države (Nemačka, Austrija, Italija). U isto vreme teku rasprave o nemogućnosti jednog dela stanovništva da sebi obezbedi privatno osiguranje i nerešenih pitanja minimalnih penzija u privatnom osiguranju. To se posebno odnosi na članice Unije koje su reformisale penzijske sisteme uvođenjem obaveznog privatnog osiguranja, što ima za posledicu smanjivanje iznosa penzija u okviru javnog sistema.

Bolje upravljanje penzijskim sistemima u zemljama Evropske unije dobija na značaju u uslovima negativnih demografskih trendova i očekivanih promena na tržištu rada. Iz nacionalnih izveštaja je vidljivo da su neke zemlje predvidele osnivanje nezavisnih organa za nadzor, dok se u drugima velika pažnja posvećuje informisanju javnosti o budućim promenama, većoj senzibilizaciji i boljem razumevanju ponuda privatnog osiguranja (Belgija, Italija, Holandija, Švedska, Velika Britanija). Cilj je da se obezbede što razumljivije informacije prilikom individualnog donošenja odluka i da se komplikovan i stručan jezik učini razumljivijim potencijalnim korisnicima osiguranja.