



POGLAVLJE 7

# Starenje stanovništva

*Gordana Matković*

# 1 Najvažnije demografske i ekonomske posledice starenja stanovništva

Starenje stanovništva predstavlja jedno od osnovnih demografskih obeležja Srbije početkom 21. veka i jedan od najvećih izazova u kontekstu depopulacije. Duži radni vek u uslovima dovoljne ponude poslova, zdravog starenja i većeg ulaganja u veštine starijih u srednjoročnoj perspektivi svakako doprinosi ublažavanju negativnih posledica. Na kratak rok, suočavanje sa rizicima i efektima starenja između ostalog podrazumeva obuzdavanje troškova, kao i iznalaženje odgovarajućih rešenja u penzijskoj politici, uspostavljanje i razvoj sistema dugotrajne nege i smanjenje ekstremnog siromaštva među najstarijima.<sup>115</sup>

Prema podacima iz 2019. godine u Srbiji je približno 1,4 miliona stanovnika staro 65 i više godina (20,7%), od kojih preko 320 hiljada (4,6%) spada u grupu najstarijih starijih osoba (80+). Među starijim licima dominiraju žene, čije je učešće približno 60%, i to se povećava u najstarijim starosnim grupama.

Tokom vremena starenje stanovništva postaje sve izrazitije. Prema podacima prvog posleratnog popisa iz 1948. godine, udeo starijih osoba je bio tri i po puta niži nego danas (5,6%).<sup>116</sup> Projekcije pokazuju da će proces demografskog starenja u budućnosti da se intenzivira, kao i da će da se nastavi starenje starog stanovništva. Pod datim pretpostavkama (varijanta srednjeg fertiliteta), 2041. godine udeo starijih lica (65+) iznosiće preko 24%, a udeo najstarijih starijih (80+) porašće na 7,5% (tabela 1). Dugoročne projekcije do 2100. godine pokazuju, međutim, da bi ovaj uzlazni trend mogao da bude usporen, pa čak i zaustavljen, u zavisnosti od pretpostavki o kretanju pojedinih determinanti populacionih promena, a posebno od migracija.<sup>117</sup>

Udeo starijih osoba (65+) u Srbiji je neznatno iznad proseka EU, dok je udeo najstarijih starijih (80+) ispod proseka EU. Niži rang prema ovom drugom indikatoru je rezultat veće razlike u smrtnosti najstarijih starijih u odnosu na zemlje EU i specifičnosti kohortnog talasanja u Srbiji (Stojilković i Gnjatović i Devedžić, 2020).

Prema procenama za 2019. godinu, udeo starijih osoba je iznad republičkog proseka u dve trećine opština u Srbiji. U desetak, mahom malih opština na istoku i jugu Srbije udeo starih prelazi 30% (opštine Babušnica, Crna Trava, Gadžin Han, Knjaževac, Kučevo, Ražanj, Rekovac, Svrljig, Žagubica) (RZS, 2021a). Sve ove opštine spadaju u IV grupu najnerazvijenijih jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Velike razlike se uočavaju i na nivou okruga i regiona, što se odražava i na subnacionalne vrednosti indeksa ljudskog razvoja.<sup>118</sup>

	2002.	2011.	2019.	2041.
Medijalna starost	40,5	42,5	43,7	44,8
Broj starih, 65+	1.240.505	1.247.876	1.436.930	1.644.912
Udeo u ukupnoj populaciji (%)	16,6	17,3	20,7	24,1
Udeo žena (%)	57,7	57,9	57,1	57,5
Broj najstarijih starih, 80+	145.477	252.087	321.333	511.175
Udeo u ukupnoj populaciji (%)	1,9	3,5	4,6	7,5
Udeo žena (%)	63,3	63,1	61,8	64,3
Koeficijent zavisnosti starih (3. varijanta)* (%)	27,3	27,4	33,9	42,3

Tabela 1. Indikatori starenja stanovništva u Srbiji 2011. i 2019. i projekcije za 2041. godinu, varijanta srednjeg fertiliteta

Izvor: RZS (2021), RZS (2003), Eurostat, code demo\_pjanind

Napomena: Koeficijent zavisnosti starih 3. varijanta - broj starih 65+ na 100 stanovnika starih 20-64.

Definisanje starenja stanovništva uz pomoć fiksne starosne granice s pravom se poslednjih godina dovodi u pitanje. Otuda su razvijeni novi indikatori, kao što je prospektivni udeo starijih i prospektivni koeficijent zavisnosti starijih osoba, koji se zasnivaju na merenju preostalog trajanja života (Sanderson & Scherbov, 2008). Prema ovom konceptu, stariji su oni čije je očekivano trajanje života kraće od 15 godina (prospektivni prag). Indikatore zasnovane na prospektivnom pragu počele su da prate i Ujedinjene nacije u svojim publikacijama o starenju stanovništva.<sup>119</sup>

Ako bi se ovaj koncept primenio na prošlost ili na trenutnu situaciju u Srbiji, starenje bi bilo još izrazitije (Devedžić i Stojilković, 2012), ali pogled u budućnost postaje optimističniji. Prema Sanderson & Scherbov (2015), može se proceniti da bi 2041. godine u Srbiji udeo starijih osoba čije je očekivano trajanje života kraće od 15 godina iznosio između 19 i 21,3%, u zavisnosti od scenarija.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> Pored ostalih, i brojna socijalna pitanja se intenziviraju u uslovima starenja, kao što su starosna diskriminacija, učešće starijih u društvu, porodično nasilje nad starijim osobama; ta pitanja prevazilaze okvir ovog poglavlja.

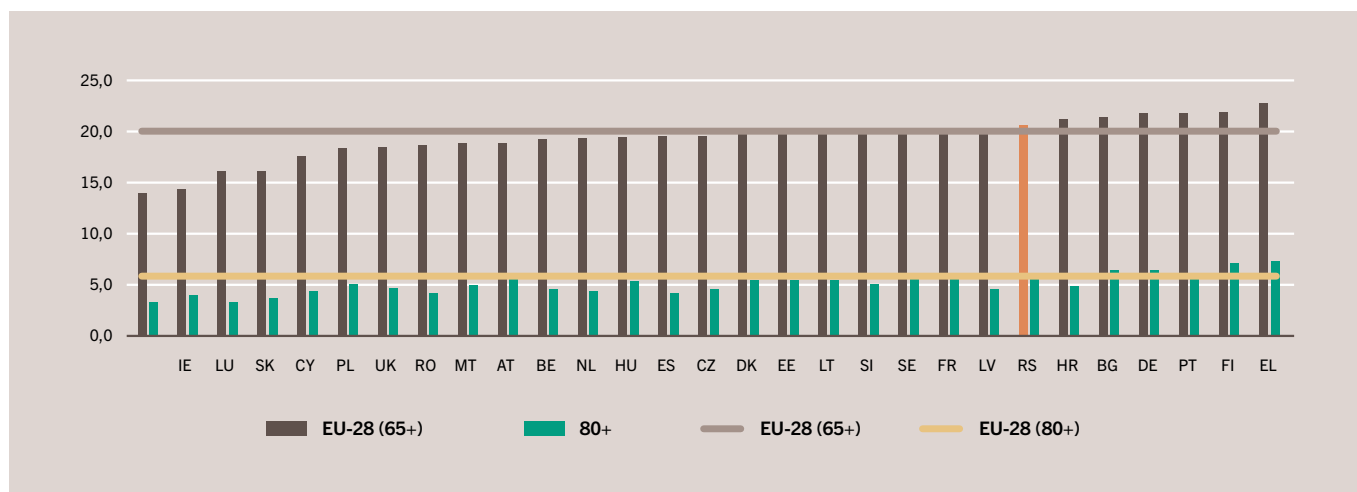
<sup>116</sup> Za potrebe ovog izveštaja pod pojmom starijeg stanovništva se podrazumevaju osobe stare 65 i više godina.

<sup>117</sup> Više detalja vidi u poglavlju 2.

<sup>118</sup> Više detalja vidi u poglavlju 2.

<sup>119</sup> Vidi na primer United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2020: 15.

<sup>120</sup> Sanderson & Scherbov (2015), podaci iz S2 Table. Proportions Old (both sexes combined). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4398478/>.



**Grafikon 1.** Učešće starijih 65+ i 80+ u ukupnom stanovništvu, Srbija i zemlje EU-28, 2019.

Izvor: Eurostat, code demo\_pjanind

Starenje stanovništva u Srbiji se pre svega duguje smanjenju fertiliteta (starenje od baze starosne piramide) (Penev, 2015: 139) (Devedžić i Stojilković Gnjatović 2015:24). Stopa ukupnog fertiliteta se od 3,13 u 1950. godini svela na svega 1,52 u 2019. Za razliku od smanjenja fertiliteta, čiji uticaj na starosnu strukturu traje dugo, ali je privremen, produženje dugovečnosti donosi trajne promene (Bussolo, Koettl & Sinnott, 2015: 112).

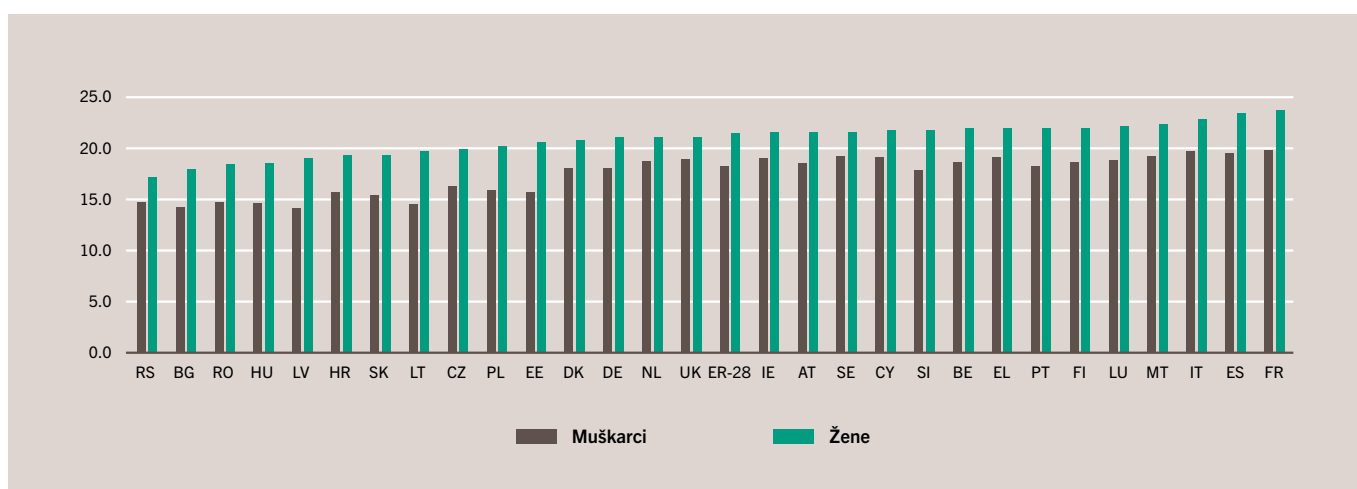
Smanjenje mortaliteta starijih lica, koje je u razvijenim zemljama značajno uticalo na proces starenja, u Srbiji je u proteklom periodu bilo od manje važnosti. Očekivano trajanje života starijih (65) 2019. godine je dostiglo 14,8 godina za muškarce i 17,3 godine za žene (tabela 2). Za razliku od očekivanog trajanja života pri rođenju, koje je u Srbiji kontinuirano raslo, očekivano trajanje života starijih osoba (65) praktično je stagniralo tokom druge polovine dvadesetog veka (Devedžić i Stojilković Gnjatović 2015: 25), a tokom devedesetih godina zabeleženi su i reverzibilni procesi (Radivojević, 2002).

Očekivano trajanje života starijih osoba u Srbiji je kraće od proseka EU-28, pogotovo za žene, za koje je vrednost ovog indikatora niža nego u bilo kojoj zemlji Evropske unije. Što se tiče muškaraca, nešto niže vrednosti nego u Srbiji zabeležene su 2018. godine u Litvaniji, Bugarskoj, Letoniji i Mađarskoj (između 14,1 i 14,6 godina) (grafikon 2). Prema podacima Evrostata, u većini zemalja EU došlo

	2002.	2011.	2019.
<b>Muškarci</b>	12,8	13,9	14,8
<b>Žene</b>	14,9	16,3	17,3

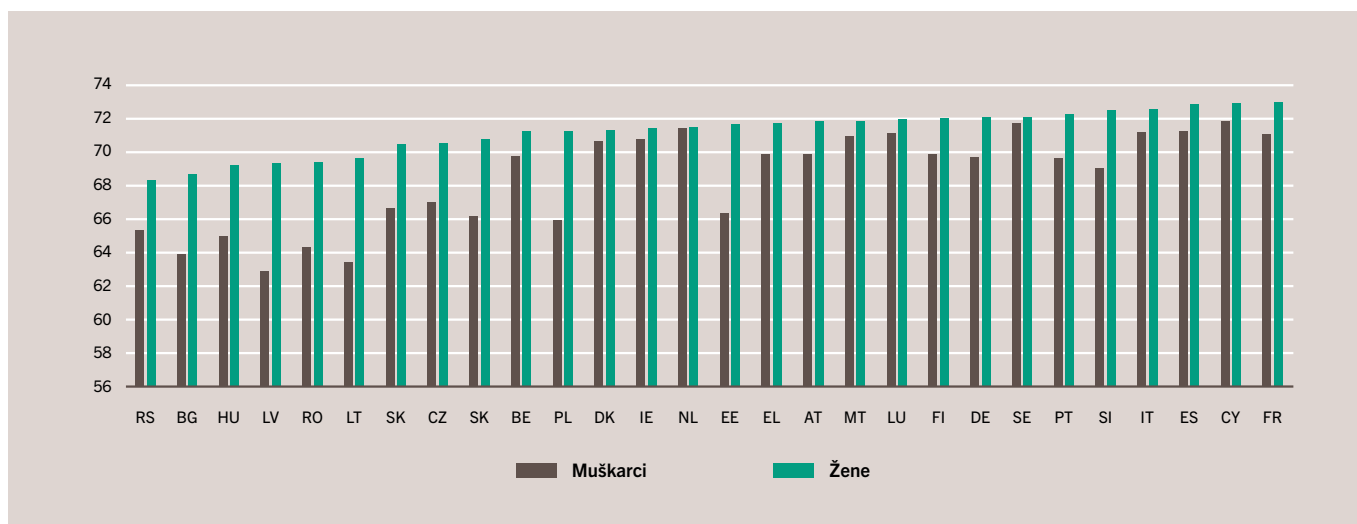
**Tabela 2.** Očekivano trajanje života osoba starih 65 godina u Srbiji, 2002., 2011. i 2019.

Izvor: Eurostat, code demo\_mlexpec



**Grafikon 2.** Očekivano trajanje života u 65. godini za žene i muškarce, Srbija i zemlje EU-28, 2018.

Izvor: Eurostat, code demo\_mlexpec



**Grafikon 3.** Očekivano trajanje života u dobrom zdravlju (HALE) na rođenju, Srbija i zemlje EU-28, 2019.

Izvor: Baza podataka Svetske zdravstvene organizacije

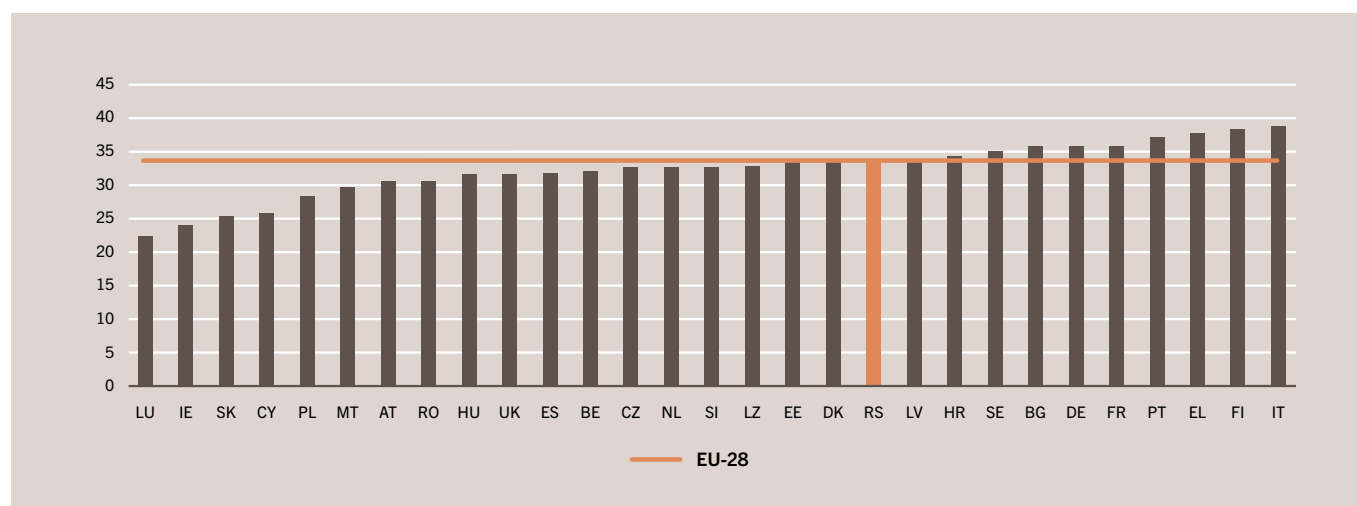
je 2020. godine do značajnog smanjenja očekivanog trajanja života osoba starih (65), kao i očekivanog trajanja života pri rođenju, usled pandemije kovida-19 (Eurostat, 2021).

Starenju stanovništva u Srbiji su u manjoj meri doprinele i migracije (Penev, 2015) (Nikitović, 2019).<sup>121</sup> Tokom devedesetih, zemlju je napustilo više od 320 hiljada, mahom mlađih i obrazovanih stanovnika (Penev, 2006). Emigracija je nastavljena i u narednom periodu. Procenjuje se da je između popisa 2002. i 2011. godinu zemlju napustilo šezdesetak hiljada lica (Penev, 2015: 141).

Sa starenjem se ne produžavaju samo godine života u dobrom zdravlju, već i godine sa zdravstvenim teškoćama i sa invalidite-

tom. Sporiji porast očekivanog trajanja života u dobrom zdravlju (HALE)<sup>122</sup> od očekivanog trajanja života rezultira u povećanju broja godina sa invaliditetom i sa zdravstvenim problemima, što je posebno relevantno za politiku dugotrajne nege i troškove zdravstvene zaštite. Prema podacima WHO (2021), očekivano trajanje života u dobrom zdravlju pri rođenju za muškarce u Srbiji je 2019. godine iznosilo 65, a za žene 68 godina – između 8 i 10 godina kraće od očekivanog trajanja života.

U uslovima starenja povećao se i koeficijent zavisnosti starijih, koji pokazuje broj starijih od 65 godina na 100 radno sposobnih stanovnika (20–64) i zapravo indicira potencijal zemlje za suočavanje sa



**Grafikon 4.** Koeficijent zavisnosti starijih osoba, Srbija i zemlje EU-28, 2019.

Izvor: Eurostat, code demo\_pjanind

<sup>121</sup> Više detalja vidi u poglavlju 2.

<sup>122</sup> Health-adjusted life expectancy (HALE) – prosečan broj godina koje pojedinac može očekivati da će provesti u potpunom zdravlju, uzimajući u obzir godine koje proživi sa lošijim zdravstvenim stanjem usled bolesti i/ili povrede.

ekonomskim posledicama starenja. Prema podacima iz 2019. godine ovaj koeficijent u Srbiji iznosi 33,9% i na nivou je proseka EU-28 (33,8%) (grafikon 4). Tokom vremena koeficijent zavisnosti je rastao, a prema projekcijama stanovništva očekuje se da 2041. godine dostigne čak 42,3% (tabela 1).

Prospektivni koeficijent zavisnosti starijih osoba u Srbiji, međutim, sugeriše manje opterećenje radne snage. Ovaj koeficijent predstavlja odnos između broja starijih lica čije je očekivano trajanje života kraće od 15 godina i broja stanovnika od 20 godina do prospektivnog praga. Procenjuje se da će 2041. godine prospektivni prag za Srbiju da dostigne 68 godina,<sup>123</sup> a prospektivni koeficijent zavisnosti 31,0%.<sup>124</sup> Ovo je preko 10 procentnih poena niže od koeficijenta zavisnosti starijih lica koji je izračunat na klasičan način (tabela 1) i indicira potencijalno uspešnije suočavanje sa posledicama populacionog starenja.<sup>125</sup>

Ekonomske posledice starenja se analiziraju u kontekstu povećanja potrošnje i smanjenja štednje u kasnijim fazama životnog ciklusa, smanjenja i starenja radne snage i potencijalnog usporavanja rasta produktivnosti rada. Drugi fokus je na održivosti javnih finansija.

Empirijski nalazi o uticaju starenja na ekonomski rast nisu jednoznačni. Bloom et al. (2011) pokazuju da „računovodstvene“ negativne posledice starenja stanovništva usled razlika u potrošnji, štednji i ekonomskoj aktivnosti tokom životnog ciklusa mogu da budu kompenzovane ako se uzmu u obzir bihevioralne promene – produženje radnog veka u uslovima unapređenja zdravstvenih uslova, povećanje štednje za starost i ulaganja u ljudski kapital. Dodatno se naglašava važnost politika koje treba da motivišu bihevioralne promene, kao i podsticanje imigracije.

Bussolo, Koettl i Sinnott (2015: 115) pokazuju, koristeći OLG model,<sup>126</sup> da smanjenje fertiliteta rezultira u smanjenju stanovništva i outputa, dok produženje očekivanog trajanja života dovodi do njihovog povećanja, s tim što oba scenarija na srednji rok utiču pozitivno na BDP po stanovniku, čiji se nivo na dugi rok stabilizuje.

Lee i Mason (2006) tvrde da u uslovima starenja stanovništva postoji prostor za tzv. drugu demografsku dividendu, usled podsticaja da se obezbedi značajnija akumulacija imovine radi obezbeđenja sigurnosti u starosti.<sup>127</sup> Prema pojedinim shvatanjima, ukoliko starije osobe zavise od transfera iz javnog sektora, druga demografska dividenda će da bude zanemariva, što je slučaj u većini zemalja EU (Prskawetz & Sambt, 2014: 966). Nikolas Barr, s druge strane ukazuje da ni pitanje sektora (javni nasuprot privatnom) ni pitanje penzijskog dizajna (tekuće finansiranje nasuprot fundiranju) nije odlučujuće. Za suočavanje sa izazovima starenja

stanovništva najznačajniji su povećanje outputa i dobro upravljanje, kao i politike ulaganja u ljudski kapital i povećanje ponude radne snage (Barr, 2021).

U uslovima starenja stanovništva svakako se pojavljuje prostor za veće investicije u ljudski kapital malobrojnijih generacija mladih, što omogućava porast produktivnosti i blagostanja *per capita* (Bussolo, Koettl & Sinnott, 2015: 105).

Nalazi istraživanja o sveukupnom uticaju starenja na produktivnost rada su mešoviti i zavise od vrste zanimanja i sektora, ali i od specifičnih okolnosti u pojedinim zemljama (Bussolo, Koettl & Sinnott, 2015: 116, 205). Simulacije MMF-a pokazuju da bi u periodu od 2020. do 2050, kao posledica starenja radne snage, prosečno godišnje smanjenje rasta ukupne produktivnosti faktora u Srbiji moglo da iznosi 0,34, na nivou proseka za zemlje Zapadne Evrope (Batog et al., 2019: 39).

Empirijski podaci potvrđuju teze o mogućem povećanju stope ekonomske aktivnosti zbog većeg uključivanja žena na tržište rada, usled porasta stopa zaposlenosti starijih generacija i produženja radnog staža. Ambiciozne reforme mogle bi da omogućе da se radna snaga u Srbiji smanji za svega nekoliko procenata 2050. godine (Batog et al., 2019: 20).

Prema simulacijama MMF-a, starenje stanovništva bi delovalo u pravcu usporavanja stopa rasta BDP-a *per capita* u celom regionu CESEE za 0,6% godišnje do 2050. godine.<sup>128</sup> Na osnovu kompleksnog modela EEUMOD, u izveštaju se procenjuje da bi u pogledu uticaja demografskih šokova na BDP „Jugoistočna Evropa i Srbija bile najmanje pogođene, jer njihovi izgledi za ponudu radne snage, TFP<sup>129</sup> i fiskalnu ravnotežu nisu toliko nepovoljni kao oni za ostatak regiona CESEE“ (Batog et al., 2019: 50).

Posledice u domenu održivosti javnih finansija razmatraju se pak u kontekstu uticaja starenja na javne prihode, ali je još veći fokus na javnim rashodima. Znatnim delom istraživanja i dokumenata o politikama, počevši od čuvenog izveštaja Svetske banke o sprečavanju krize koju donosi starenje (World Bank, 1994), dominira bojazan da povećanje udela starijih lica utiče na neodrživo povećanje tražnje za javnim uslugama i socijalnim transferima. Ističu se i tvrde da sve starije biračko telo može dodatno da doprinese neodrživosti javnih finansija, iako su empirijska istraživanja preferencija glasača prema starosnom profilu malobrojna (Bogetić et al., 2015: 46). Istovremeno, rešenja se traže u prilagođavanjima sistema koji su najviše potencijalno pogođeni starenjem. Otuda sagledavanje opcija za reforme u oblastima penzija i dugotrajne nege, ali i instrumenata za smanjenje siromaštva starijih osoba, ima izuzetan značaj i u Srbiji.

<sup>123</sup> Sanderson, WC & Scherbov, S. (2015a). Tabela 1 ReAging1\_v2.1 sa sajta International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).

<sup>124</sup> Na osnovu projekcija stanovništva RZS (2021).

<sup>125</sup> Za potpunije sagledavanje politika i posledica starenja od posebne važnosti bi bilo uključivanje Srbije u longitudinalna istraživanja kao što su Anketa o generacijama i rodu (Generations & Gender Programme) i Istraživanje o zdravlju, starenju i penzionisanju u Evropi (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe – SHARE).

<sup>126</sup> Model *overlapping generations* (OLG) – model preklapajućih generacija – oponaša ekonomiju u kojoj više generacija, u različitim fazama životnog ciklusa, doprinosi ekonomskoj aktivnosti kroz ponudu radne snage, štednju i investicije, kao i kroz interakciju sa firmama i vladom (Bussolo, Koettl & Sinnott, 2015: 151).

<sup>127</sup> Vidi i kasnija istraživanja, na primer Lee i Mason (2010).

<sup>128</sup> Region CESEE obuhvata zemlje centralne, istočne i jugoistočne Evrope.

<sup>129</sup> TFP (Total factor productivity, tj. ukupna produktivnost faktora) odnosi se na ukupnu produktivnost svih inputa zajedno.

## 2 Penzije

Starenje stanovništva i visoki javni rashodi za penzije, najveći u okviru socijalnog sektora, podstakli su brojne reforme javnih penzijskih sistema u razvijenim zemljama. Reforme su prevashodno usmerene na smanjenje velikodušnosti penzija u relativnom iznosu, čvršće povezivanje visine naknada sa prethodnim zaradama, ograničavanje mogućnosti za prevremeno penzionisanje i promovisanje što kasnijeg povlačenja sa tržišta rada. Uvođenje mehanizma automatskog uravnoteženja, faktora održivosti ili automatske povezanosti između starosne granice za penzionisanje i očekivanog trajanja života smatra se posebno važnim delom reformi. Iako javne šeme i dalje obezbeđuju veliku većinu penzijskih prihoda, primetan je trend ka privatizaciji i povećanju značaja obezbeđenja dela penzija u okviru privatnog sektora. Nakon 2015. godine u Evropskoj uniji na značaju dobijaju mere usmerene na poboljšanje adekvatnosti penzija (OECD, 2019; European Commission, 2018; Carone et al., 2016). Tokom krize izazvane kovidom-19, intervencije su bile usmerene na oslobađanje od plaćanja doprinosa ili njihovo smanjenje za pojedine kategorije osiguranika, ulaganje dodatnih sredstava u penzijske fondove i povećanje naknada, uglavnom za ugroženije penzionere (Natali, 2020).

Kao rezultat reformi, procenjuje se da je u Evropskoj uniji obezbeđena stabilizacija sistema, uz održanje učešća javnih rashoda za penzije u BDP-u do 2070. godine, delimično na račun smanjenja relativne visine naknada, što otvara pitanje njihove adekvatnosti, posebno u pojedinim zemljama (EPC-SPC, 2020: 3).

### 2.1 Kratak pregled sistema u Srbiji

Penzijski sistem u Srbiji sastoji se od obaveznog penzijsko-invalidskog osiguranja, koje je zasnovano na tekućem finansiranju (PAYG) i od dobrovoljnog privatnog penzijskog osiguranja. Ukupan broj starosnih, invalidskih i porodičnih penzionera u javnom sektoru dostigao je gotovo 1,7 miliona, tj. preko 24% ukupnog broja stanovnika. Rashodi za penzije u BDP-u iznosili su približno 10,1% 2019. godine, što je niže od proseka EU-28 (12,4% 2018. godine) (Eurostat, code spr\_exp\_pens).

U finansiranju penzija i drugih prava po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja učestvuje i budžet, radi pokrića deficita i obezbeđenja sredstava po osnovu zakonskih obaveza (doplata do minimalne penzije, za beneficirani staž i sl.). Iznos budžetskih sredstava se smanjuje tokom vremena, a 2019. godine je bio na nivou od 3%

BDP-a, odnosno oko 25% ukupnih prihoda Fonda (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2019) (Vlada Republike Srbije, 2018). Doprimosi za penzijsko-invalidsko osiguranje iznose 25,5%, što je relativno visoko, ali nije direktno međunarodno uporedivo zbog razlika u dizajnu sistema, razlika u pravima koja se iz ovih sredstava pokrivaju u pojedinim zemljama, kao i različitog nivoa doplata iz budžeta.<sup>130</sup>

Adekvatnost penzija u Srbiji se smanjuje. Prema podacima iz 2019. godine, vrednost neto stope zamene je 61,3% (Matković i Stanić, 2020), a agregatne stope zamene 42% (respektivne vrednosti za EU-28 prelaze 63% i 57%) (OECD, 2021; Eurostat, code ilc\_pnp3).<sup>131</sup> Broj osiguranika na 100 penzionera iznosi svega 130 i znatno je niži od proseka u EU-28 (169) (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2020) (European Commission, 2018: 243). Ovako niska stopa nije pretežno rezultat demografskog starenja. U odnosu na razvijenije zemlje, u Srbiji postoji znatan prostor za poboljšanje odnosa između broja osiguranika i penzionera ako se imaju u vidu niska stopa zaposlenosti i rasprostranjena siva ekonomija (Vlada Republike Srbije, 2018). U izveštaju MMF-a se konstatuje da Srbija spada u zemlje u kojima je prostor za povećanje stope participacije radne snage značajan te da bi se, u slučaju implementacije politike koja bi to omogućila, moglo obezbediti obuzdavanje javnih rashoda za penzije (Batog et al., 2019: 20–26).

### 2.2 Opcije za dalje parametarske promene

#### 2.2.1 Indeksacija penzija i opšteg boda

U Srbiji se penzije indeksiraju sa zaradama i cenama prema tzv. švajcarskoj formuli.<sup>132</sup> I većina zemalja EU se odlučila za neku vrstu kombinacije ova dva parametra pri indeksaciji penzija dodeljujući veći ponder cenama (European Commission, 2018: 177). Kada su u pitanju penzijske naknade koje se zasnivaju na doprinosima, indeksacija samo sa zaradama je izuzetak, a čak i kada se primenjuje, podrazumeva dodatno uključivanje faktora održivosti (Hohnerlein, 2019: 253). Jedan broj zemalja je izabrao da penzije indeksira isključivo sa cenama, uz dodatni porast ukoliko je zabeležen rast BDP-a preko određenog nivoa (Mađarska, Portugal). U stalnoj potrazi za balansom između održivosti i adekvatnosti česte promene parametara indeksacije i u Srbiji i u drugim zemljama pre su pravilo nego izuzetak.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> Subvencije iz budžeta su često prisutne, a u pojedinim zemljama je zakonom predviđeno tripartitno finansiranje. Podaci o visini doprinosa u zemljama EU dostupni su u Izveštajima o starenju Evropske komisije (European Commission, 2018: 51, 61).

<sup>131</sup> Neto stopa zamene – naknada u prvoj godini nakon penzionisanja podeljena sa dohotkom pre penzionisanja pojedinca sa 40 godina staža i konstantnom prosečnom zaradom. Agregatna stopa zamene – odnos bruto medijalnog penzijskog prihoda populacije 65–74 i bruto medijalnog prihoda od rada populacije 50–59, isključujući druga socijalna davanja (Eurostat, 2011).

<sup>132</sup> Pod pojmom indeksacija se podrazumeva politika usklađivanja penzija u isplati od trenutka podnošenja zahteva nadalje (OECD, 2005: 43). Prema švajcarskoj formuli se zaradama i cenama dodeljuje isti ponder, 50:50. Način indeksacije penzija u Srbiji se često menjao u poslednjih 20 godina (Matković i Stanić, 2020).

<sup>133</sup> Detaljno o promenama indeksacije u Srbiji vidi u Matković i Stanić, 2020.



Ono po čemu se sistem u Srbiji izdvaja jeste jednak način valorizacije prethodnih zarada,<sup>134</sup> tj. indeksacije opšteg boda i indeksiranja penzija, što je prisutno u manjem broju zemalja EU (u Nemačkoj, Hrvatskoj i Rumuniji do 2030. godine, od bodovnih sistema). Uobičajeno se valorizacija u većoj meri ili čak isključivo vezuje za rast zarada, dok se indeksacija penzija u većoj meri vezuje za cene (European Commission, 2018: 177). Nemačka je pridodala i faktor održivosti, pa usklađivanje vrednosti boda zavisi i od odnosa broja penzionera i broja radnika koji plaćaju doprinose (OECD, 2011: 85).

Odluka da se u Srbiji 2003. godine parametri indeksacije ne razdvoje rezultat je nalaza da bi u uslovima brzog rasta plata indeksiranje opšteg boda sa zaradama, a penzija sa cenama, dovelo do velikih razlika u visini penzija za penzionere sa istom radnom istorijom (Stanić, 2010: 35).<sup>135</sup>

Smanjenje neto stope zamene u Srbiji, kao i regularniji privredni tokovi nego tokom prvih godina tranzicije, upućuju na potrebu da se ovo rešenje preispita. Ukoliko bi se izvršilo razdvajanje, koje bi podrazumevalo da se kroz formulu za valorizaciju dodeljuje veći ponder zaradama, a kroz formulu za indeksaciju penzija cenama, „novi“ penzioneri bi ostvarili više stope zamene. Suštinski bi na taj način pad njihovog životnog standarda u trenutku penzionisanja bio manji nego po postojećim pravilima, dok bi kasnije visina naknada sporije rasla, ali bi omogućavala zadržavanje realne vrednosti njihove penzije, a samim tim i standarda koji je ostvaren tokom radnog veka. Treba međutim imati u vidu da je rast prosečnih zarada u Srbiji i dalje bio visok u pojedinim godinama i u neposrednoj prošlosti (realni indeksi zarada 2019. i 2020. godine su iznosili 8,4 i 7,8%) (RZS, 2021b). Volatilnost rasta prosečnih zarada upućuje na oprez i sugeriše da, ako se sprovede, razdvajanje parametara valorizacije i indeksacije ne treba da bude drastično (prvo samo sa zaradama, a drugo samo sa cenama) kako se ne bi stvorila velika razlika u penzijama između starih i novih penzionera.

Dodatno može da se razmotri i napuštanje kriterijuma prosečne zarade i korišćenje mase zarada, koja kao parametar uzima u obzir i kretanje zaposlenosti, bolje uvažavajući eventualni uticaj starenja stanovništva na tržište rada. Zbog razlika u doprinosima koji se plaćaju u zavisnosti od vrste zaposlenja u Srbiji, moguće je da bi zapravo masa doprinosa bila još bolji izbor. Kako i masa zarada i masa doprinosa u Srbiji mogu da rastu nezavisno od porasta produktivnosti, ima smisla i uključivanje stope rasta BDP-a, posebno kao neke vrste okidača za primenu jednog ili drugog parametra indeksacije. Za sada je BDP uključen samo na način da označava poželjni nivo učešća rashoda za penzije (11%). I indeks cena kao parametar može da se preispita, u smislu iznalaženja korpe proizvoda koja je relevantnija sa aspekta životnog standarda penzionera. Ove opcije bi trebalo da se dodatno istraže, uz sagledavanje posledica i na fiskalnu održivost i na adekvatnost penzija.

## 2.2.2 Starosna granica i efektivna starosna granica

Jedno od očiglednih rešenja za obezbeđenje i adekvatnih penzija i održivosti sistema u uslovima starenja stanovništva predstavlja duži radni vek. Starosna granica za penzionisanje u Srbiji, koja trenutno iznosi 65 godina za muškarce i 63 godine za žene, komparativno posmatrano nije niska (EPC-SPC, 2020: 11), a pogotovo imajući u vidu da očekivano trajanje života starijih osoba u Srbiji zaostaje za evropskim prosekom. Treba naglasiti da se više zemalja EU već odlučilo za dalje postepeno pomeranje ove granice, ali se procenjuje da ove promene neće biti dovoljne da kompenzuju povećanje očekivanog trajanja života starijih osoba (EPC-SPC, 2020).

Promišljanje pitanja regulisanja starosne granice za penzionisanje danas u Srbiji pre svega ima smisla u kontekstu eventualnog automatskog povezivanja sa produženjem očekivanog trajanja života. Osam zemalja EU-28 ovu meru je već ugradilo u svoje sisteme (EPC-SPC, 2020: 13). Prednost automatizma proizlazi iz nepopularnosti diskrecionih odluka o produženju starosne granice. Kao nedostatak se, s druge strane, neminovno pominje odsustvo socijalnog dijaloga, pa čak i nedemokracija (OECD, 2019: 37). Nakon iskustva sa pandemijom kovida-19, uvođenje automatskog povezivanja možda treba dodatno da se preispita.

Alternativa automatskom povezivanju jeste strateško opredeljenje da se definišu indikatori čija bi promena aktivirala preispitivanje aktuelne starosne granice. Među potencijalnim indikatorima su, pored produženja očekivanog trajanja života starijih osoba, i godine života u dobrom zdravlju, invaliditet i zdravstveno stanje starijih radnika, udeo zaposlenih koji rade na fizički zahtevnim poslovima i sl. Preispitivanje treba da uključi i analizu efekata produženja starosne granice na različite grupe osiguranika, s obzirom na razlike u očekivanom trajanju života između žena i muškaraca, a eventualno, ukoliko postoje, i razlike između onih koji su više i manje zarađivali i sl.<sup>136</sup> U slučaju opredeljenja za automatizam, potrebno je da se utvrdi i mera povezanosti koja bi u našim uslovima bila najprimerenija. U pojedinim zemljama za svaku godinu produženja očekivanog trajanja života starijih osoba (65) starosna granica se produžava za godinu dana, a u pojedinim za manje (2/3 godine, na primer).

Posebno međutim treba naglasiti da se ništa ne postiže stalnim produženjem zakonske starosne granice ako ostaju mogućnosti za rano penzionisanje, uključujući i kanale kroz beneficirane ili invalidske penzije. Uprkos reformama koje su bile usmerene na smanjenje prevremenog penzionisanja, prosečan staž novih korisnika starosne penzije je u Srbiji 2019. godine iznosio 32 godine za muškarce i 30 godina za žene, što je niže od proseka EU (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2019) (EPC-SPC, 2020: 12). Svaki sedmi novi penzioner koristi mogućnost prevremene

<sup>134</sup> Valorizacija – usklađivanje ranijih zarada kako bi se uzela u obzir promena životnog standarda između trenutka kada su prava ostvarena i trenutka podnošenja zahteva (OECD, 2005: 17).

<sup>135</sup> Zaposleni koji je tokom celokupnog radnog veka zarađivao tri puta više od prosečne zarade, a koji se penzionisao 2003. godine, primio bi 2008. penziju u iznosu od 48.700 RSD, dok bi pojedinac sa istom radnom istorijom koji se penzionisao 2008. godine dobio penziju u iznosu od 77.300 RSD (Stanić, 2010: 33)

<sup>136</sup> Produženje starosne granice može da bude regresivno ako oni koji su manje zarađivali žive kraće, mada prema nalazima OECD-a ovi efekti nisu veliki (OECD, 2017: 163). Za Srbiju postoje samo podaci o očekivanom trajanju života starijih osoba (65) prema nivou obrazovanja, koji pokazuju da se ono ne razlikuje za najobrazovanije i one sa najnižim nivoom obrazovanja, ali je niže za lica sa srednjim obrazovanjem (Eurostat, code demo\_mlexpecedu).

penzije. Efektivna starosna granica pri odlasku u starosnu penziju za oba pola dostigla je u proseku 63,8 godina, a značajno je niža za vojne penzionere, svega približno 56 godina.<sup>137</sup>

Umanjenje penzijske naknade zbog prevremenog penzionisanja ima svoje puno opravdanje, imajući u vidu da, pod istim uslovima, pojedinci koji se penzionišu pre dostizanja starosne granice teorijski duže primaju penziju. „Penali“ međutim pokreću dilemu pravičnosti ukoliko oni koji su ranije počinjali da rade kraće žive. Treba imati u vidu i da pojedinci mogu više da vrednuju odlazak u penziju od iznosa umanjavanja (Barr & Diamond, 2006: 27). Moguće je i da poslodavci zahtevaju da se radnici koji su ispunili makar jedan uslov za penziju povuku zbog niže produktivnosti ili zastarevanja znanja i veština u kontekstu uvođenja novih tehnologija, kao i da je tražnja za starijom radnom snagom mala te da radnici i nemaju drugu opciju nego da se penzionišu što pre. Povlačenje može da bude i usled zdravstvenih razloga koji su prisutni, ali nisu dovoljno ozbiljni da bi se ostvarilo pravo na invalidsku penziju. U ovakvim uslovima penali rezultiraju niskim penzijama koje potencijalno vode ka problemu siromaštva u starosti. Treba imati u vidu i da produženje starosne granice, kao i zatvaranje kanala za rano penzionisanje, može da vodi povećanju broja invalidskih penzionera. Ono što svakako predstavlja neprihvatljivo rešenje u aktuelnom sistemu jeste da se penali ne primenjuju na beneficirane penzije, koje predstavljaju važan kanal za (pre)rano penzionisanje.

U datim okolnostima u Srbiji je važno da se bolje razume koji su razlozi prevremenog penzionisanja kako bi se sagledalo u kojoj meri penzijska politika uopšte može da utiče na odluke o povlačenju sa tržišta rada, a u kojoj meri rešenja treba da se traže i u drugim domenima – politikama zapošljavanja, zdravstva i obrazovanja. Uz to, sagledavanje razlika u dužini primanja penzije između penzionera sa višim i nižim penzijama omogućilo bi da se utvrdi i da li te u kojoj meri penali podrazumevaju redistribuciju između korisnika s obzirom na materijalni status.

Snažnije podsticanje kasnijeg penzionisanja je takođe opcija koju treba istražiti, koja je u srpski sistem relativno skromno ugrađena, ali je starosnim penzionerima omogućeno da rade, uz preračunavanje visine naknada. Reforme u EU podrazumevaju različita rešenja, od valorizovanja zarada i nakon 45 godina penzijskog staža (Belgija) do jednokratnog isplaćivanja bonusa u slučaju kasnijeg povlačenja sa tržišta rada (Danska) (OECD, 2019: 26).<sup>138</sup>

### 2.2.3 Druge parametarske promene, opcije koje treba istražiti

Pored navedenih automatskih mehanizama, veći broj zemalja je uveo i automatsko prilagođavanje visine penzija produženom očekivanom trajanju života starijih osoba (jedna vrsta faktora održivosti). Tu spadaju sve zemlje koje su prešle na sistem obračunski definisanih doprinosa,<sup>139</sup> ali i jedan broj zemalja sa sistemi-

ma definisanih naknada<sup>140</sup> (Finska, Španija i delimično Portugal) (OECD, 2019: 40; Carone et al., 2016:18). U kontekstu razmatranja strukturnih reformi i uspostavljanja novog sistema, u Francuskoj se predviđa da se vrednost boda definiše na nivou kohorte i da na njegovu visinu pored mase zarada utiču i razlike u očekivanom trajanju života pojedinih generacija, što se ocenjuje kao „velika inovacija u bodovnom sistemu“ (Boulhol, 2019:34,45).

U Srbiji je radi obuzdavanja rashoda značajno dalje pooštavanje uslova za ostvarivanje prava na beneficirane penzije, a potrebno je da se istraži i da li bi obezbeđenje pojedinih socijalnih davanja poput lične invalidnine smanjilo broj korisnika i rashode za porodične i invalidske penzije, uz proširenje zaštite na sve kojima je ona neophodna i bolje mogućnosti za kombinovanje socijalnih davanja i zaposlenja.

Obuzdavanje troškova i mere na strani rashoda nisu jedina strateška opcija koja obezbeđuje uravnoteženje penzijskog sistema u uslovima starenja stanovništva. Povećanje zaposlenosti, smanjenje sive ekonomije, efikasnija administracija i bolja naplata poreza i doprinosa od posebne su važnosti u Srbiji (Matković, 2016).

## 2.3 Prelazak na sistem obračunski definisanih doprinosa

Sredinom devedesetih godina neke zemlje su prešle sa definisanih naknada (DB) na obračunski definisane doprinose (NDC) u okviru javnog dela penzijskog sistema, u pravcu veće individualizacije, manje preraspodele i čvrstog povezivanja uplaćenih doprinosa sa visinom penzije (Italija, Letonija, Poljska i Švedska). U sistemu obračunski definisanih doprinosa, koji se takođe bazira na tekućem finansiranju (PAYG), doprinosi se beleže na individualnim računima, na koje se dodaje obračunska kamatna stopa, a visina penzije se obračunava u zavisnosti od očekivanog trajanja života kohorte.

Osnovnu prednost sistema obračunski definisanih doprinosa čine brojna automatska prilagođavanja koja smanjuju prostor za diskrecione političke odluke (Holzmann, 2017: 7), pa se procenjuje da su oni zapravo dugoročno najotporniji na ekonomske i demografske šokove (Boulhol, 2019: 31). Kroz formulu za obračun, produženje očekivanog trajanja života automatski smanjuje penzije u trenutku penzionisanja. Podsticaji za kasnije penzionisanje su eksplicitni i značajni, što potencijalno deluje u pravcu povećanja efektivne starosne granice i može da bude značajno u uslovima starenja stanovništva. Pošto se obračunska kamatna stopa povezuje sa parametrima kao što su stope rasta mase zarada, mase doprinosa ili BDP-a, na penzijski sistem utiču promene u ekonomskom potencijalu i kretanja na tržištu rada (Boulhol, 2019: 41). Kao prednost se navode jednostavnost, niski administrativni troškovi (Barr, 2012: 187) i transparentnost, posebno u smislu da se jasno odvajaju deo dohotka u starosti koji se finansira iz doprinosa i deo koji se obezbeđuje

<sup>137</sup> Podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu zaštitu, 2020. godina, posebna obrada.

<sup>138</sup> U kontekstu produženja starosne granice treba preispitati i obaveznost odlaska u penziju, koju je manji broj zemalja ukinuo (UK, Danska i Poljska) (OECD, 2017: 66).

<sup>139</sup> Sistem obračunski definisanih doprinosa (notional defined contributions – NDC) objašnjen je u nastavku teksta.

<sup>140</sup> U sistemu definisanih naknada (defined benefit – DB) nivo penzije je (unapred) određen i povezan sa dužinom radnog staža i zaradama.



iz budžeta radi ostvarivanja redistributivnih ciljeva (invalidnost, nega deteta, doplata penzionerima sa niskim penzijama).

Najčešće navođeni nedostaci jesu teškoće da se razumeju koncept i uticaj dizajna na nivo penzija (Holzmann, 2017). Pojedini autori kao mogući nedostatak navode i nefleksibilnost, kao i odsustvo socijalnog dijaloga, posebno s obzirom da je automatizam prisutan samo radi obezbeđenja fiskalne stabilnosti, a ne i radi postizanja adekvatnosti penzija (Filgueira & Manzi, 2017: 21). Odsustvo redistribucije može takođe da predstavlja ozbiljan nedostatak ukoliko u zemlji nisu prisutni drugi efikasni instrumenti za smanjenje siromaštva i obezbeđenje adekvatnog dohotka u starosti. Izazov je i uključivanje u sistem zaposlenih sa nepunim radnim vremenom, dužim periodima nezaposlenosti i onih koji su angažovani na povremenim i privremenim ugovorima (Holzmann, 2017). Ako postoje razlike u očekivanom trajanju života u zavisnosti od socio-ekonomskog statusa, formula koja uzima u obzir prosečno preostalo trajanje života je neadekvatna (Holzmann et al., 2019)

Ukoliko bi se ova opcija detaljno razmatrala u Srbiji, treba imati u vidu da su iste vrste reformi moguće u okviru sve tri blisko povezane varijante tekućeg finansiranja (OECD, 2005: 72), a posebno bodovnog i NDC sistema (Boulhol, 2019), te da bi promena bila tehnički veoma zahtevna i verovatno bi iziskivala znatno vreme za postizanje političkog konsenzusa. Otuda je zapravo efikasnije da se eventualno pojedina poželjna svojstva NDC sistema ugrade u postojeći sistem.

## 2.4 Privatizacija i uvođenje II stuba

Po preporuci Svetske banke, zemlje centralne i istočne Evrope su tokom tranzicije devedesetih godina mahom uvele obavezno osiguranje u privatnim penzijskim fondovima sa idejom oslanjanja penzijskog sistema na tri stuba. Reforma je podrazumevala preusmeravanje dela doprinosa iz I stuba (PAYG) ka privatnim individualnim računima (II stub), uz stvaranje tranzicionog troška. Deo ovog troška pokrivan je kroz usporen rast penzija, što je rezultiralo u relativno niskim penzijama i niskom udelu javnih rashoda za penzije u ovim zemljama (World Bank, 2005: 5), a deo kroz zaduživanje države kako bi se pokrio deficit u I stubu.<sup>141</sup> Svetska finansijska kriza je izoštrila probleme finansiranja, a na videlo su izašle i administrativne i institucionalne neefikasnosti (OECD, 2013: 11). Pod pritiskom krize, zaduženosti i tranzicionog troška, većina zemalja centralne i istočne Evrope je ukinula ili značajno smanjila II stub. U najnovijem OECD izveštaju o penzijama se, u kontekstu odustajanja pojedinih zemalja od II stuba, čak navodi da u „sadašnjem kontekstu niskih dugoročnih prinosa možda treba da se revidira trade-off između PAYG i fundirane komponente“ (OECD, 2019: 38). Evropske institucije upozoravaju da bi reforme usmerene na promociju dodatne penzijske štednje trebalo da „izbegnu supstituciju javnih penzija“ (EPC-SPC, 2020: 43).

U Srbiji je ideja II stuba odbačena početkom 2000-tih, tokom prvog reformskog talasa,<sup>142</sup> a opravdanost njegovog uvođenja je kasnije detaljno analizirana i argumentovana sa posebnim naglaskom na visokim tranzicionim troškovima za koje je procenjeno da bi iznosili između 0,6% i 1,7% BDP-a godišnje i koji bi trajali duže od 40 godina (Matković et al., 2009).

Ukoliko se prihvate ocene da je model privatizacije penzija koji podrazumeva preusmeravanje doprinosa iz I u II stub neuspeo eksperiment (ILO, 2018: 4), u Srbiji kao važno ostaje pitanje srazmere između I (javnog PAYG) stuba i III (privatnog, fundiranog) stuba, i mera koje bi eventualno trebalo da se preduzmu kako bi se obezbedili uslovi za diversifikaciju izvora finansiranja štednje u starosti. Prema podacima i analizama Narodne banke Srbije (2020), broj aktivnih osiguranika privatnih penzijskih šema je trenutno mali, privatni penzijski fondovi uglavnom ulažu u državne obveznice, a mogućnost diversifikacije portfolija je ograničena.

Barr u većem broju svojih radova ukazuje da fundiranje ne predstavlja odgovor na demografske izazove, jer ono može da sačuva nominalnu vrednost štednje na individualnim računima, ali ne neminovno i njenu kupovnu moć (Barr, 2012: 157),<sup>143</sup> te da demografski šokovi utiču na sve penzijske šeme, bez obzira na to da li se one organizuju u javnom ili u privatnom sektoru (Barr & Diamond, 2006). U najnovijem radu on ističe da i u PAYG i u fundiranim šemama radnici nastoje da obezbede svoju buduću potrošnju (kada budu u penziji) potražujući (de) buduću proizvodnju i da su ekonomski rast i dobro upravljanje važniji od specifičnosti dizajna penzijskih sistema (Barr, 2021). Barr čak navodi da u slučaju pretežnog ulaganja u državne obveznice, fundirane šeme postaju PAYG, pošto će isplate penzija sadašnjih osiguranika da zavise od budućih poreskih obveznika (Barr, 2002: 9).

Prilikom donošenja strateške odluke o veličini pojedinih stubova treba da se ima u vidu da u privatnim šemama „rizik dugovečnosti, inflacije, finansijskih zloupotreba i volatilnosti tržišta snosi buduću penzioner“ (Hinrichs & Lynch, 2010: 366). Takođe treba da se uzmu u obzir i rashodi za direktne subvencije i izgubljeni prihodi usled poreskih olakšica koje se dodeljuju radi podsticanja štednje u privatnim penzijskim fondovima. U izveštajima EU se upozorava da reforme usmerene na promovisanje dodatne penzijske štednje treba da imaju u vidu ne samo fiskalne implikacije već i distributivne efekte, s obzirom na strukturu korisnika privatnih penzijskih šema koja nije ni rodno neutralna i u kojoj je veće učešće muškaraca, boljestojećih i stalno zaposlenih radnika (EPC-SPC, 2020: 38, 43).

U kontekstu III stuba treba razmotriti najmanje tri pitanja. Prvo, koliki je prostor za dodatnu štednju i kako bi se on stvorio u uslovi visokih doprinosa i visokog gornjeg limita za uplatu doprinosa u I stubu (5 prosečnih zarada). Drugo, da li bi direktne subvencije umesto poreskih olakšica podstakle i zaposlene sa manjim prihodi-

<sup>141</sup> Iako je korišćenje prihoda od privatizacije izgledalo kao atraktivna mogućnost, oni su bili dovoljni da se pokrije tranzicioni trošak samo delimično ili tokom relativno kratkog perioda (World bank, 2005: 4).

<sup>142</sup> Više o ovome vidi u Altiparmakov i Matković (2018).

<sup>143</sup> U slučaju kada nakon velike generacije dolazi malobrojnija, Barr objašnjava kako je moguće da se akumulacija smanji, a samim tim i anuitet: „Pretpostavimo da svaki par ima jedno dete; tako će svaki par u budućoj generaciji da nasledi dva stana i pod ostalim jednakim uslovima vrednost stanova će da se smanji“ (Barr, 2012: 168).

ma da se odluče za ulaganje u privatne penzije i koliki je problem nedovoljne finansijske pismenosti. I treće, da li je uvođenje automatskog prijavljivanja za dobrovoljnu privatnu penzijsku štednju deo rešenja i šta ono zapravo donosi.<sup>144</sup>

## 2.5 Napuštanje Bizmarkovog sistema

Eksplisiti prelazak sa Bizmarkovog sistema, koji se zasniva na socijalnom osiguranju, na Beveridž penzijski sistem sa bazičnim penzijama nije uobičajena reformrska opcija. U jednom broju zemalja ocenjeno je međutim da reformski procesi označavaju neprimetni prelazak sa jednog sistema na drugi, a slične tendencije se uočavaju i u Srbiji, imajući u vidu značajnu vertikalnu redistribuciju u okviru penzijskog sistema i smanjenje sadašnjih i budućih stopa zamene (Matković i Stanić, 2020). Ujednačavanje potrošnje tokom životnog ciklusa kao važan cilj penzijskog sistema se tako izmešta iz javnog u privatni sektor.

Potpuna transformacija sistema bi u bazičnoj Beveridž varijanti (Ebbinghaus, 2021) podrazumevala da se svim građanima obezbede jednake osnovne penzije koje mogu da variraju po dužini radnog

staža, ali se ne zasnivaju na doprinosima, i koje su finansirane iz budžeta, dok bi se ujednačavanje potrošnje tokom životnog ciklusa obezbeđivalo u privatnom sektoru.

I eksplicitno i implicitno, postepeno napuštanje Bizmarkovog sistema pokreće najmanje tri pitanja. Prvo je pitanje tranzicionog troška, imajući u vidu da sadašnje generacije osiguranika, pogotovo starije, koje su plaćale doprinose sve do nivoa 5 prosečnih zarada očekuju (i imaju pravo) da u okviru javnog penzijskog sistema ostvare i cilj ujednačavanja potrošnje. Drugo je pitanje koji bi sistem, javni ili privatni, efikasnije obezbeđivao održavanje relativnog standarda, imajući u vidu prilike u Srbiji, a pre svega mogućnosti ulaganja, ali i državne kapacitete za regulaciju i nadzor privatnog sektora. Najzad, postavlja se pitanje nejednakosti dohotka u starosti, koja je uobičajeno prisutnija u sistemima sa izrazitijim prisustvom privatnih penzija (Ebbinghaus, 2021: 452), ali i redistribucije ka boljestojećima, s obzirom na poreska izuzeća i subvencije.

Na osnovu podataka i istraživanja kojima danas raspoložemo, ne bi bilo delotvorno da se funkcija održanja relativnog životnog standarda u Srbiji dominantno prepusti privatnim penzijskim fondovima, a „velike strukturne promene“ sistema ne bi dovele do boljih ishoda.

# 3 Dugotrajna nega

Reforme sistema dugotrajne nege u Evropskoj uniji su, tokom poslednje decenije, bile usmerene u pravcu deinstitucionalizacije i snažnijeg razvoja usluga u zajednici, kao i nastojanja da se podrška u većoj meri dodeli onima kojima je najpotrebnija i/ili koji ne mogu da je priušte.<sup>145</sup> U fokusu je i preispitivanje načina finansiranja, od uvođenja budžetskog fonda za vaninstitucionalne usluge (Austrija) do posebnog doprinosa za osiguranje koje pokriva dugotrajnu negu (Nemačka). U pojedinim zemljama se sve više uspostavlja podrška članovima porodice koji brinu o starijim osobama, a traže se i načini da se obezbedi dovoljna ponuda kvalitetne radne snage (European Commission, 2019) (European Commission, 2018: 133). Visoka smrtnost u domovima za stare i druge posledice pandemije kovida-19 u rezidencijalnom smeštaju osnažili su argumente u korist deinstitucionalizacije (Knapp et al., 2021).<sup>146</sup>

## 3.1 Kratak pregled sistema u Srbiji

U Srbiji se potreba za dugotrajnom negom tradicionalno ostvaruje u okviru porodice. Javni sistem socijalne zaštite obezbeđuje novčana davanja i naknade za pomoć i negu drugog lica, institucionalni smeštaj i usluge u zajednici, a palijativna i kućna nega se uspostavlja u okviru zdravstvenog sistema.<sup>147</sup> Ovi segmenti su u nadležnosti različitih nivoa upravljanja i nisu povezani u integralni celoviti sistem.

Istraživanje zdravlja iz 2019. godine pokazuje da 9,5% starijih osoba sa izrazitim teškoćama obavlja osnovne dnevne aktivnosti, a 31,5% instrumentalne dnevne aktivnosti (RZS i Batut, 2021: 125). Prema podacima SILC (2019), 11,4% starijih osoba (65+) percipira izrazita dugogodišnja ograničenja u uobičajenim aktivnostima zbog zdravstvenih problema, u odnosu na 15,9% u EU-28 (Eurostat,

<sup>144</sup> Ovaj mehanizam se zasniva na istraživanjima koja pokazuju da prokrestinacija i inercija značajno smanjuju uključivanje u dodatne penzijske šeme. U EU automatsko prijavljivanje je uvedeno u Nemačkoj, Italiji, Poljskoj, Litvaniji i UK (OECD, 2019a).

<sup>145</sup> Pod dugotrajnom negom se podrazumevaju novčana davanja te usluge zdravstvene i socijalne zaštite koje se obezbeđuju osobama kojima je potrebna pomoć u obavljanju osnovnih dnevnih aktivnosti tokom dužeg vremenskog perioda.

<sup>146</sup> Deinstitucionalizacija – tranzicija od institucionalne zaštite ka obezbeđivanju usluga u zajednici.

<sup>147</sup> Ranija istraživanja pokazuju da 59,3% domova zdravlja u Srbiji nema posebnu službu kućnog lečenja. U Beogradu, Gradski zavod za gerontologiju pruža palijativnu negu za 1.500 starijih osoba dnevno (Dukanović i Bogdanović Vasić, 2020: 12).

code hlth\_silc\_12).<sup>148</sup> Udeo žena sa izrazitim ograničenjima je iznad proseka (12,7 i 17,3%, respektivno).

Obuhvat starijih osoba programima dugotrajne nege u okviru javnog sektora socijalne zaštite u Srbiji ne prelazi 7% ukupne populacije 65+, ako bi se pretpostavilo da nema preklapanja u ostvarivanju prava (Matković i Stanić, 2014). Prema podacima nadležnog Ministarstva, udeo sarijih osoba koji ostvaruju novčana davanja za dugotrajnu negu, što je najrasprostranjeniji vid pomoći, 2020. godine iznosi približno 4,5%.

Ukupni javni rashodi za dugotrajnu negu sarijih osoba u Srbiji procenjeni su u ranijim istraživanjima na svega 0,5% BDP-a, najviše za novčana davanja (gotovo tri četvrtine) (Matković i Stanić, 2014: 79). Prema podacima OECD-a, prosečni udeo ukupnih javnih rashoda za ove namene u 23 zemlje Evropske unije za koje postoje podaci iznosi 1,2% BDP-a. Niži rashodi su mahom zabeleženi u zemljama novim članicama (OECD, 2019b: 239).

U budućnosti se očekuje porast tražnje za uslugama dugotrajne nege u Srbiji, pre svega usled povećanja populacije najstarijih starijih osoba i produženja očekivanog trajanja života sa narušenim zdravljem i invaliditetom, povećanih očekivanja, promene porodičnih modela i smanjenja podrške porodice, između ostalog i usled emigracionih kretanja. Važno je i pitanje društvenog opredeljenja koliki deo dugotrajne nege treba da finansiraju sami korisnici, a koliki deo treba da se obezbedi iz javnih sredstava. Prema nalazima OECD-a, socijalna zaštita je nužna za obezbeđenje dostupnosti dugotrajne nege i smanjenje rizika od siromaštva sarijih osoba (Oliveira & Llena-Nozal, 2020: 52).

## 3.2 Unapređenje postojećeg sistema

### 3.2.1 Razvoj usluga u zajednici i deinstitutionalizacija

Usluge u zajednici u Srbiji su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (JLS). Najrasprostranjenija usluga je pomoć u kući, koja pored lične nege uključuje i podršku za obavljanje instrumentalnih dnevnih aktivnosti. Prema podacima mapiranja iz 2018. godine, ovom uslugom je obuhvaćeno 1,24% osoba starih od 65 i više godina u 123 JLS (od 145), a ukupni rashodi za ove namene su iznosili svega 0,02% BDP-a (Matković i Stranjaković, 2020). Udeo starih i intenzitet pružanja usluge se značajno razlikuju u pojedinim JLS. Finansiranje se najvećim delom obezbeđuje iz sredstava lokalnih budžeta (približno 2/3) i iz nacionalnih namenskih transfera za usluge socijalne zaštite (1/4). Lokalne samouprave uglavnom ne naplaćuju participaciju korisnicima. Uprkos uvođenju namenskih transfera 2016. godine,<sup>149</sup> usluga pomoć u kući se nije proširila. Lokalne samouprave su iskoristile transfere da umanje ulaganje sopstvenih sredstava u pomoć u kući ili su ih upotrebile za razvoj

drugih usluga. U dužoj vremenskoj perspektivi posmatrano, usluga se snažno razvijala u prvih desetak godina tranzicije, dok se od 2012. godine ne beleži značajniji pomak u obuhvatu korisnika i rasprostranjenosti.

U Srbiji je i obuhvat starijih osoba rezidencijalnom zaštitom nizak. Prema podacima iz 2019. godine, na smeštaju je približno 1% starijih lica (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2020). Gotovo polovina korisnika je u privatnim domovima za stare, čiji kapaciteti naglo rastu poslednjih desetak godina, a u kojima korisnici u potpunosti finansiraju boravak. Korisnici i njihove porodice finansiraju značajan deo smeštaja i u javnom sektoru. Prema podacima iz 2018. godine, blizu 40% korisnika ima potrebu za najintenzivnijom podrškom, što indicira da u Srbiji domovi za stare značajnim delom funkcionišu kao domovi sestrinske nege i hospisi (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2019: 18). Javni rashodi za institucionalni smeštaj u Srbiji dvostruko su veći nego za lokalne usluge socijalne zaštite (Matković i Stranjaković, 2020).

U 18 zemalja EU za koje su dostupni podaci u OECD bazi, udeo sarijih osoba (65+) u rezidencijalnim institucijama za dugotrajnu negu (isključujući bolnice) značajno je viši i iznosio je u proseku 3,8% (OECD, 2021a). Trend deinstitutionalizacije posebno je prisutan u nordijskim zemljama (Spasova et al., 2018: 9).

Reforme u Srbiji nesumnjivo treba da podrže dalji razvoj usluga u zajednici. Opcije za reforme uključuju i preispitivanje standarda za pomoć u kući kako bi se obezbedio odgovarajući intenzitet pružanja usluge u svim JLS tokom cele godine i ujednačenost kriterijuma za izbor korisnika, što bi omogućilo bolje targetiranje lica sa najvećim potrebama.<sup>150</sup> Iako je odluka o participaciji korisnika u troškovima usluge deo lokalne politike, sistemsko rešenje po kome korisnici plaćaju podršku u domovima za stare indicira da ima smisla da se u većoj meri naplaćuje participacija i za usluge socijalne zaštite u mandatu JLS. Prema podacima iz 2018. godine, participacija korisnika je pokrivala svega 5% ukupnih troškova usluge pomoć u kući u Srbiji (Matković i Stranjaković, 2020: 53).

Kroz dalje reforme potrebno je da se podrži i uspostavljanje ove usluge u onim sredinama u kojima ona uopšte nije prisutna, ali i da se podstakne razvoj usluga kao što su dnevni boravci za stare i stanovanje uz podršku, koje su gotovo potpuno nerazvijene. Preispitivanje koncepta namenskih transfera važan je preduslov za razvoj lokalnih usluga u zajednici.

U oblasti institucionalne zaštite mnoga pitanja su nerešena, počevši od cena u domovima za stare, učešća korisnika i njihovih porodica u troškovima smeštaja, međusektorske povezanosti sa sistemom zdravstvene zaštite, potencijalnog nedostatka srednjeg medicinskog osoblja, do strateškog opredeljenja o ulozi ovog oblika zaštite starijih osoba.<sup>151</sup> Jedan od predloga je da institucionalna zaštita bude namenjena samo starijim osobama kojima je neop-

<sup>148</sup> Ovaj indikator se koristi prilikom izrade projekcije rashoda za dugotrajnu negu u EU izveštaju o starenju (European Commission, 2018: 136).

<sup>149</sup> Vlada je 2016. godine usvojila Uredbu o namenskim transferima, kojom su definisani kriterijuma i pravila za dodeljivanje dodatnih sredstava lokalnim samoupravama za usluge socijalne zaštite koje su u njihovoj nadležnosti.

<sup>150</sup> U tom kontekstu treba sagledati iskustva Ujedinjenog Kraljevstva sa uvođenjem minimalnih standarda za ostvarivanje prava na negu na nacionalnom nivou umesto da se procena potreba prepusti lokalnim samoupravama (European Commission, 2019: 497).

<sup>151</sup> Veći broj ovih pitanja je pokrenut u predlogu Strategije deinstitutionalizacije (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu zaštitu, 2021).

hodan najveći stepen podrške, ukoliko bi se unapredile usluge u zajednici. Brz razvoj privatnog sektora, liste čekanja u domovima za stare i komparativno posmatrano nizak obuhvat starijih osoba ovim oblikom zaštite indiciraju da je danas prelomni trenutak za detaljniju konceptualizaciju institucionalnog smeštaja.

### 3.2.2 Novčana davanja

U Srbiji postoje tri tipa novčanih davanja za dugotrajnu negu. Davanja se razlikuju po osnovu ostvarivanja prava, po izvoru finansiranja (budžet ili osiguranje) i iznosu. Dodatak za negu i pomoć drugog lica se dodeljuje onima koji nisu bili osigurani, naknada za negu i pomoć drugog lica je pravo po osnovu osiguranja, a uvećani dodatak je davanje iz sistema socijalne zaštite za osobe sa najvišim stepenom invaliditeta koje, u punom iznosu ili kao doplatu, mogu da ostvare korisnici oba prethodna prava. Prema podacima iz 2019. godine, naknada iznosi 61% minimalne zarade (16.500 RSD, odnosno približno 140 €),<sup>152</sup> a uvećani dodatak 107% (približno 28.800 RSD, odnosno 245 €). Obuhvat starijih osoba dostiže približno 4,5%, najviše po osnovu naknade za pomoć i negu (približno 57 hiljada korisnika, odnosno 4% populacije 65+). Adekvatnost uvećanog dodatka je na odgovarajućem nivou, s obzirom da je ovo davanje namenjeno za pokriće propuštene zarade članova porodice koji odluče da ostanu izvan tržišta rada i da brinu o detetu/osobi sa invaliditetom. Korisnici mogu da troše dobijena sredstva prema sopstvenom izboru, bez provere, što je praksa u većini zemalja EU (European Commission, 2019: 359).

Jedan mogući pravac reformi novčanih davanja predstavlja izmestanje prava na pomoć i negu drugog lica iz sistema penzijsko-invalidskog osiguranja. Pošto se visina doprinosa za PIO ne definiše na način da se pokrivaju sva prava koja korisnicima pripadaju,<sup>153</sup> već je fiksirana zakonom o doprinosima, postavlja se pitanje da li je naknada za pomoć i negu zaista pravo po osnovu osiguranja ili se zapravo finansira iz poreskih prihoda, kroz budžetske doplate penzijskom fondu. Sugestija je da se makar preispita status tzv. zatečenih korisnika, od kojih pojedine grupe dobijaju veoma niske iznose naknada (Matković i Stanić, 2014). Njihovo eventualno prevođenje u sistem socijalne zaštite administrativno bi pojednostavilo doplate korisnicima sa najvećim stepenom invaliditeta. U većini evropskih zemalja novčana davanja za dugotrajnu negu se finansiraju iz budžeta i ne dodeljuju se uz proveru materijalnog stanja (Spasova et al., 2018: 16) (European Commission, 2019).

Reforme bi mogle da predvide i vezivanje iznosa davanja za stepen intenziteta neophodne individualne podrške, a na duži rok i uvođenje šire skale iznosa pomoći. Ovakva praksa postoji u više zemalja EU (npr. u Austriji, Češkoj, Finskoj, Francuskoj i Nemačkoj) (Euro-

pean Commission, 2019). U celini, dodela prava treba da bude manje zasnovana na medicinskim, a više na funkcionalnim kriterijumima.

Potrebno je da se promisli i povezanost između novčanih i davanja i usluga. Ukidanje i kasnija reinstitucionalizacija novčanih davanja prilikom smeštanja starijih osoba u dom ukazuje na lutanja u traženju sistemskih rešenja i potrebu da se ona detaljnije istraže. Jedan od predloga je da se kroz novčana davanja pokriva potreba za ličnom negom, a da korisnici sami finansiraju troškove instrumentalne podrške, te da se u skladu sa tim uredi i celokupni sistem participacije korisnika u uslugama socijalne zaštite (Matković i Stanić, 2014:94). Ukoliko se novčana davanja koriste kao kompenzacija za brigu o starijim osobama u okviru porodice, imalo bi smisla da se definiše, a na nivou sprovođenja i da se prati individualni plan zaštite korisnika kako bi se sprečilo zanemarivanje. Realizacija ove ideje, koja se inače preporučuje u evropskim dokumentima (Spasova et al., 2018: 10), u Srbiji nužno zahteva znatno osnaživanje i povećanje kapaciteta centara za socijalni rad.

### 3.2.3 Druga pitanja

Jedna od reformskih opcija koja bi mogla da umanjí fragmentaciju sistema jeste uspostavljanje posebne institucije za dugotrajnu negu pri vladi, sa izdvojenim budžetom. Protokoli o međusektorskoj saradnji između zdravstvenih i socijalnih institucija takođe bi mogli da omogućí prevazilaženje raseckpanosti sistema. Na lokalnom nivou posebno je važno uspostavljanje koordinacije između usluga pomoći u kući i kućnog lečenja.

U narednom periodu posebna pažnja bi morala da bude usmerena i na unapređenje kontrolnih mehanizama. Veliki izazov je i promišljanje mera za zadržavanje i obezbeđenje adekvatne ponude neposrednih pružalaca usluga. Jednostavniji deo rešenja je vezan za organizovanje obuke i prekvalifikaciju. Velika tražnja za ovim profilima u zemljama sa većim zaradama i boljim uslovima rada<sup>154</sup> može da utiče na emigraciju upravo onog dela radne snage koji je neophodan za uspostavljanje usluga dugotrajne nege.

Ulaganje u rehabilitaciju, prevenciju i inovativne tehnologije može značajno da doprinese obuzdavanju troškova i povećanju efikasnosti u oblasti dugotrajne nege (Spasova et al., 2018: 11). Inovativne tehnologije mogu i da ublaže probleme sa nedostatkom radne snage, da povećaju produktivnost, ali i da unaprede kvalitet nege. U budućnosti će lečenje na daljinu, veštačka inteligencija, veliki skupovi podataka (Big Data), dronovi i robotika predstavljati važan deo odgovora na izazove brige o starijim osobama.<sup>155</sup> Tehnologije u kući (nadzor bezbednosti i zdravlja) i „proizvodi kao što su kolica sa veštačkom inteligencijom, sklopivi krevet i telesni senzori za kadu i krevet mogu da pomognu starima da vode nezavisniji život“.<sup>156</sup> Već danas je moguće da se koriste jednostavnije tehnologije, kao što su

<sup>152</sup> Prosečna mesečna minimalna zarada 2019. godine je iznosila 27.022 RSD (230 €).

<sup>153</sup> Plaćanjem doprinosa za PIO osiguranci stiču pravo na starosnu penziju i zdravstveno osiguranje u starosti; u slučaju smrti, njihovi naslednici mogu da ostvare porodičnu penziju i jednokratnu naknadu za troškove sahrane; ukoliko nastupi invaliditet, već nakon nekoliko godina stiče se pravo na invalidsku penziju, a potencijalno i na naknadu za telesno oštećenje i naknadu za pomoć i negu drugog lica.

<sup>154</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo eksplicitno u svoje planove koji se tiču dugotrajne nege unosi unapređenje napora za privlačenje imigranata radi obezbeđivanja radne snage (European Commission, 2019: 498).

<sup>155</sup> Više detalja vidi na sajtu agencije UN specijalizovane za informacione i komunikacione tehnologije <https://www.itu.int/hub/2020/02/from-robots-to-virtual-reality-4-ways-tech-can-improve-seniors-lives/>.

<sup>156</sup> Rosmino, C. (2019, October 29), <https://www.euronews.com/next/2019/10/29/japan-leads-the-way-with-elderly-care>.



pametni telefoni, alarmi, senzori i GPS monitori, a eksperimentiše se i sa robotima družbenicima i sa pametnim kućama (OECD, 2020: 162). Unapređenje digitalnih kompetencija pružalaca usluga i korisnika nužno postaje važan deo promišljanja o budućnosti sektora.

U kontekstu celovite reforme sistema potrebno je da se razmotri i do koje mere u Srbiji postoje finansijske mogućnosti i kapaciteti za uspostavljanje podrške članovima porodice koji brinu o starijim osobama. U manjem broju zemalja EU ova podrška se pruža kroz obuku, savetovanje i usluge predaha, uvođenje organizovane psihosocijalne podrške, obezbeđivanje plaćenih doprinosa za socijalno osiguranje negovatelja te kroz fleksibilno radno vreme i pravo na bolovanje za davaoce nege (Spasova et al., 2018: 30).

### 3.2.4 Uvođenje posebnog socijalnog osiguranja za dugotrajnu negu

Uvođenje posebnog doprinosa iz kojeg bi se finansirali i novčana davanja i usluge dugotrajne nege razrešilo bi u značajnoj meri

probleme fragmentacije, neujednačenih kriterijuma i odsustva koordinacije između zdravstvenog i socijalnog sektora. Pojedini autori smatraju da obezbeđenje sve većih potreba starijih osoba može sa više argumenata da se opravda u kontekstu socijalnog osiguranja, kao i da u slučaju budžetskog finansiranja dugotrajna nega nema velike šanse u nadmetanju sa drugim sektorima (Barr, 2010).

Osnovni nedostatak ove opcije je što u Srbiji novi doprinosi ne bi mogao da se uvede na račun umanjenja postojećih, imajući u vidu da nedostaju sredstva za finansiranje penzija i zdravstvene zaštite. Neprihvatljivo je i povećanje visine ukupnih socijalnih doprinosa, jer bi to dodatno uticalo na poskupljenje radne snage.

Dalje razmatranje uvođenja posebnog socijalnog osiguranja za dugotrajnu negu svakako bi podrazumevalo detaljnu analizu iskustava Nemačke i Slovenije, ali i ekspertске razloge za odbacivanje ove ideje u Austriji (European Commission, 2019: 294).

## 4 Siromaštvo starijih osoba

Smanjenje siromaštva starijih osoba se najvećim delom obezbeđuje u okviru penzijskog sistema kroz univerzalne penzije ili kroz institut minimalne penzije, u zavisnosti od tipa države blagostanja. Uz to, gotovo sve zemlje Evropske unije dodeljuju i posebna socijalna davanja za stare izvan penzijskog sistema, posebno u zemljama sa tradicijom Bizmarkovog sistema (European Commission, 2021: 113, 146).

Poslednjih godina se uvode nove mere i instrumenti za potpuniju zaštitu starijih osoba (European Commission, 2021: 113), a na duži rok se posebno ističe opasnost od povećanja siromaštva u starosti, s obzirom na rasprostranjenost netipičnih i nestandardnih poslova sa nepunim radnim vremenom, nestabilnost zaposlenja, sve kasnije uključivanje mladih na tržište rada, a u pojedinim zemljama i usled raširene sive ekonomije. OECD deo rešenja vidi u jednakom tretmanu svih zaposlenih u pogledu obuhvata, stope doprinosa i penzijskih prava, što bi smanjilo i motivaciju poslodavaca da povećavaju nestandardnu zaposlenost (OECD, 2019: 100). Deo rešenja leži i u uvođenju nekog tipa socijalne penzije.

### 4.1 Kratak pregled situacije u Srbiji

U Srbiji se udeo starijih osoba (65+) koji su ugroženi kreće od 8% (prema pokazatelju apsolutnog siromaštva po potrošnji) do 21,1%

(prema stopi rizika od siromaštva – SRS). Na osnovu prvog kriterijuma starije osobe su neznatno siromašniji od proseka (stopa siromaštva 7%), dok su prema drugom u nešto boljoj poziciji od ukupne populacije (SRS 23,2%). Penzioneri stariji od 65 godina su manje ugroženi (grafikon 5).

Siromaštvo raste sa godinama starosti. Prema podacima iz 2019. godine, udeo starih 75 godina i više koji ne mogu da zadovolje osnovne potrebe je čak 11,2%, a onih u riziku od siromaštva je 24,8%.

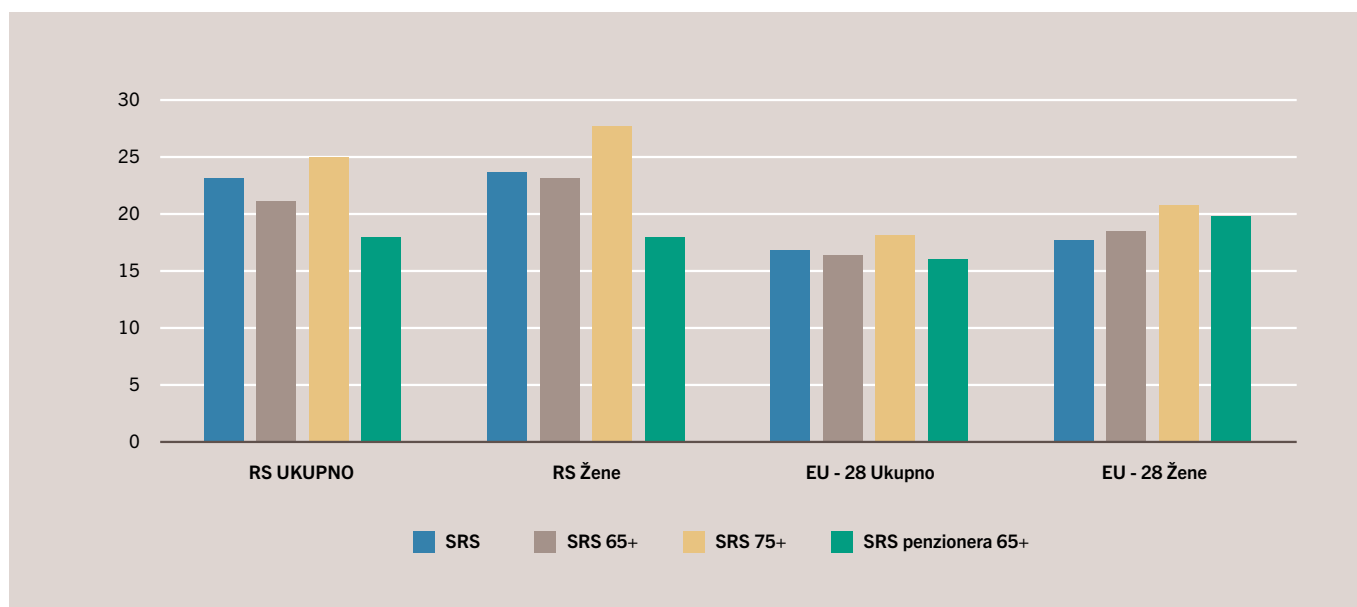
Rizik od siromaštva je izrazitiji među ženama starosti 75+ (27,7%). Starije žene u većoj meri žive u jednočlanim domaćinstvima u kojima su pojedinci znatno više izloženi riziku od siromaštva (Matković i Stanić, 2020a). Osim toga, penzije žena su za dvadesetak procenata niže od penzija muškaraca, kao rezultat akumuliranih posledica njihovog nepovoljnijeg položaja na tržištu rada (RZS, 2020).

U Srbiji je rizik od siromaštva, i opšte populacije i starih, značajno iznad proseka EU-28. Prema ovom kriterijumu starije osobe su, međutim, u jednom broju zemalja EU ugroženiji nego u Srbiji (Eurostat, code ilc\_lio2).<sup>158</sup>

Obuhvat stanovništva starog 65 i više godina penzijom iznosi približno 90%, uz velike rodne razlike (97% muškaraca prema 86% žena). starije osobe koji nisu ostvarili pravo na penziju (približno 136 hiljada lica), a ugroženi su, upućeni su na novčanu socijalnu pomoć

<sup>157</sup> Podaci Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (2020) koji su dostupni u okviru Excel tabele.

<sup>158</sup> Iako je stopa rizika od siromaštva opšte populacije jedino u Rumuniji viša nego u Srbiji, stopa rizika od siromaštva starih (65+) viša je u 8 zemalja, a u Estoniji i Letoniji iznosi preko 40% (Eurostat, SILC (2019) ilc\_lio2).



**Grafikon 5.** Stopa rizika od siromaštva, Srbija i EU-28, SILC, 2019.

Izvor: Eurostat, code ilc\_li02, ilc\_pns6

(NSP). Prema administrativnim podacima iz 2019. godine, približno 16 hiljada lica (1,1% od ukupnog broja starijih) dobijalo je ovo socijalno davanje.

Imajući u vidu da su penzioneri manje izloženi riziku od siromaštva nego opšta populacija i da je redistribucija ka korisnicima koji primaju minimalnu penziju već dosta visoka, uvođenje socijalne penzije tipa garantovanog minimalnog dohotka za stare i konceptualizacija posebnog NSP modula predstavljali bi najvažnije alternativne politike za smanjenje siromaštva u starosti.

## 4.2 Uvođenje garantovanog minimalnog dohotka za stare (GMDS)

Jedna opcija za smanjenje siromaštva starijih osoba bi podrazumevala uvođenje socijalnog davanja koje bi se dodeljivalo starijim osobama koji ne ostvaruju pravo na penziju i penzionerima čije su naknade manje od definisanog iznosa minimalnog garantovanog dohotka u starosti. Broj korisnika i rashodi za GMDS zavisili bi od visine minimuma i od starosne granice za ostvarivanje ovog socijalnog davanja.

Najskromnija varijanta GMDS bi podrazumevala da se minimum odredi na nivou uvećanog NSP-a, koji je 2019. godine iznosio približno 10 hiljada RSD (85 €). Ovako nisku naknadu, nižu od minimalne penzije, te godine je primalo približno 100 hiljada penzionera (6,3% od ukupnog broja). Iz prava bi svakako bili eliminisani korisnici tzv. srazmerne penzije, koji dobijaju i penzije iz inostranstva.

Druga grupa korisnika bi bili stari 65 i više godina koji nisu ostvarili pravo na penziju (približno 136 hiljada).<sup>159</sup> Za razliku od penzionera koji bi primali dopunu do iznosa garantovanog minimalnog dohotka, starije osobe bez penzijskog prihoda bi dobijale pun iznos.

Druga opcija je da se iznos GMDS vezuje za liniju apsolutnog siromaštva, koja je 2019. godine iznosila 12,5 hiljada RSD (106 €) po potrošačkoj jedinici (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2020). Broj korisnika bi se u ovoj varijanti značajno povećao, pošto bi pravo mogli da ostvare gotovo svi penzioneri iz osiguranja poljoprivrednika stari 65 i više godina. S druge strane, dopuna iznosa bi za većinu u ovoj grupi korisnika bila niska (nešto preko 1.000 RSD mesečno).<sup>160</sup>

Koncept, pogotovo u ovoj drugoj varijanti, može da podrazumeva da novouvedeno pravo bude dostupno samo starijima od 70 ili čak od 75 godina. Starosna granica iznad one koja je definisana u okviru penzijskog sistema povećala bi motivaciju da se ostane u osiguranju, pogotovo za poljoprivrednike. Dodatno, kao što je već ukazano, siromaštvo i rizik od siromaštva su posebno visoki u ovoj starosnoj grupi.

U jednom ranijem istraživanju procenjeno je da bi troškovi za uvođenje neke vrste socijalne penzije po sličnom modelu iznosili između 0,3% i 1% BDP-a godišnje, u zavisnosti od starosne grupe kojoj bi se penzije dodeljivale, kao i od visine davanja (Matković i Stanić, 2014: 156). Ocenjeno je da je osnovna prednost ovakvog tipa davanja to što ne zahteva veliki administrativni kapacitet za sprovođenje. Kao nedostatak su navedeni relativno visoki dodat-

<sup>159</sup> Umanjeno za one koji su još uvek aktivni i lica koja primaju penziju iz inostranstva.

<sup>160</sup> Prema podacima fonda PIO, u ovom osiguranju je u decembru 2019. godine preko 90% penzionera primalo minimalnu penziju ili manje od tog iznosa. Minimalna penzija je za ovu kategoriju osiguranika iznosila 11.273 RSD (oko 96 €) (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2020a).



ni rashode za stare u pojedinim varijantama i greška uključenosti, imajući u vidu da ugroženi korisnici mogu da žive u boljestojećim domaćinstvima.

### 4.3 Uvođenje posebnog modula u program novčane socijalne pomoći

Uvođenje posebnog modula u program NSP bilo bi usmereno na smanjenje siromaštva starijih osoba uz proveru materijalnog stanja.

Prema ranijim istraživanjima, najveće prepreke za stara lica da ostvare pravo na NSP predstavljali su imovinski kriterijumi (pre svega posedovanje zemlje), ali i neinformisanost, komplikovane administrativne procedure i prisustvo srodnika koji imaju zakonsku obavezu izdržavanja (Matković i Stanić, 2014).

Smanjenje siromaštva starijih osoba bi otuda pre svega trebalo da se fokusira na relaksiranje ili ukidanje imovinskih kriterijuma pri dodeljivanju prava na NSP. U prvom koraku može da se razmotri povećanje imovinskog cenzusa na 2 ha za staračka domaćinstva. Iako Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa mogućnost da se zemlja stavi pod hipoteku i da se na taj način ostvari pravo na NSP, istraživanja pokazuju da siromašni uglavnom nisu upoznati sa ovom opcijom, a kod starijeg dela populacije postoji i otpor prema takvim rešenjima (Matković i Stanić, 2014). Ukidanje svih imovinskih kriterijuma za staračka domaćinstva, uz maksimalnu stopu korišćenja prava, dovelo bi do povećanja rashoda za NSP za 0,2% BDP-a godišnje (Matković i Stanić, 2014: 158).

Za stare koji žive u staračkim domaćinstvima i po definiciju su izvan radne snage može da se predloži i povećanje iznosa pomoći, pošto demotivacija za rad ne predstavlja ograničenje za unapređenje adekvatnosti davanja. Logika hijerarhije prema kojoj pomoć ne bi trebalo da prevazilazi naknade po osnovu osiguranja sugeriše da je iznos poljoprivredne penzije gornji limit za povećanje NSP osnove. U domaćinstvima u kojima su svi nesposobni za rad, ponderi za drugog ili trećeg člana mogu međutim da se povećaju na 1 ili barem na 0,7 (umesto sadašnjih 0,5).

Ranije kalkulacije pokazuju da bi, u slučaju kombinacije oslanjanja samo na dohodovni test (ukidanje imovinskog uslova) i povećanje pondera za drugog člana domaćinstva na 0,7, dodatni rashod za program NSP iznosio 0,26% BDP-a (Matković i Stanić, 2014: 158).

Jedan od mogućih predloga je i da se starosna granica pri kojoj se relaksiraju uslovi ili dodeljuju veći iznosi prava pomeri tako da bude za 5 godina viša od starosne granice za penzionisanje. Na taj način bi se umanjio moralni hazard u smislu eventualno negativnog uticaja uvođenja rudimentarnog vida socijalnih penzija na uplaćivanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Najvažnija prednost uvođenja posebnog modula u program NSP u odnosu na garantovani minimalni dohodak jeste manja greška uključenosti, pošto je kriterijum za dodeljivanje prava dohodak domaćinstva, a ne pojedinca. Osim toga, ova opcija podrazumeva i manje rashode, pogotovo u pojedinim scenarijima.