

POLITIČKI PROCES REFORME PENZIJSKIH SISTEMA U DRŽAVAMA SUKCESORIMA SFRJ

REZIME: U ovom radu su analizirani tok, sadržaj i politički proces penzijskih reformi u državama sukcesorima SFRJ. Posebno je osvetljena uloga Svetske banke, kao najmoćnije međunarodne finansijske organizacije, koja je imala izuzetno značajnu ulogu u ovom procesu. U radu je prikazan troslojni model penzijskog sistema koji je zastupala ova institucija, kao i mehanizam njegovog nametanja.

Takođe su analizirane uloge MOR-a, i MUSS-a. Pored principijelnog suprosvetljavanja konceptu Svetske banke i pružanja pomoći sindikalnim udruženjima u pogledu edukacije njihovih predstavnika, uloga ovih organizacija nije imala veći značaj. Gotovo zanemarljiv uticaj na reformu penzijskih sistema imala je Evropska unija.

Posebno je analiziran uticaj domaćih aktera, koji je prema zaključku ove analize bio odlučujući. Interesantno da je uloga udruženja penzionera, naročito tamo gde su bili uspešno organizovani i kao (parlamentarne) političke stranke bila značajnija od uloge sindikata.

Ključne reči: penzijsko osiguranje, reforma penzijskih sistema u državama sukcesorima SFRJ, privatizacija penzijskog osiguranja, svetska banka i troslojni model penzijskog osiguranja

Uvod

Kao što je penzijsko osiguranje nastalo krajem devetnaestog (Nemačka, Austro-Ugarska) i početkom dvadesetog veka (Engleska, Francuska, Švedska), tako je krajem dvadesetog i početkom dvadeset prvog veka došlo do velikih

* Savetnik – Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Pokrajinski fond, Novi Sad

zaokreta (reformi) u ovom osiguranju prvenstveno u zemljama Latinske Amerike, Srednje i Istočne Evrope. Potrebe za reformom penzijskog osiguranja uslovljene su uglavnom ekonomskim i demografskim razlozima. Na jednoj strani reč je o neskladu između prihoda i rashoda ovog osiguranja izazvanog sve većim brojem penzionera koji prete da dostigne broj aktivnog stanovništva, tj. broj osiguranih. Demografski zakoni starenja stanovništva (usled produžetka životnog veka) i pada fertiliteta doveli su do promene strukture stanovništva u toj meri da je broj starijih od 65 godina u nekim evropskim zemljama dostigao broj mlađih od 15 godina.

Potreba za reformom penzijskog sistema u zemljama nastalim na području bivše Jugoslavije dodatno je izražena zbog teških posledica raspada zajedničke države, koji je doveo do drastičnog pada ekonomske aktivnosti i zaposlenosti, ratnih razaranja, ljudskih žrtava, proterivanja stanovništva i uništavanja imovine. U takvim uslovima penzije su bile sigurno utočište, a država je morala da obezbedi sredstva za njihovu isplatu.

Ograničene mogućnosti budžetskog dotiranja deficita penzijskog sistema dovele su do nepotpunih isplata penzija u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji i C. Gori, što je dovelo do jačanja svesti o neophodnosti sužavanja obima prava iz penzijskog osiguranja, kako u pogledu stečenih, tako i u pogledu budućih prava.

Upravo u vreme kada se svom ozbiljnošću ukazala nemogućnost sve većeg deficitarnog finansiranja isplate penzija, na svetsku scenu stupio je koncept Svetske banke sa radikalnom reformom penzijskog sistema u cilju njegove privatizacije.

Izuzetno značajne makroekonomske i fiskalne posledice koje proizvodi penzijsko osiguranje uslovile su da se njegovoj reformi posvete i moćne međunarodne organizacije. Na suprotnim stranama su se našle Bretonvudske finansijske organizacije Svetska banka i Međunarodni monetarni fond sa jedne strane i Međunarodna organizacija rada kao organizacija koju su osnovale Ujedinjene nacije, s druge strane. Svetska banka kao organizacija odgovorna za unapređenje ekonomskog razvoja nastoji da penzijski sistem stavi u funkciju jačanja tržišta kapitala, jer su penzijski fondovi uz osiguranje jedini domaći izvor kapitala raspoloživog na dugi rok. Stoga ova organizacija insistira na organizovanju penzijskog osiguranja na principu individualne štednje kojom se upravlja na komercijalnoj osnovi u okviru privatnog vlasništva.

Međunarodna organizacija rada, zajedno sa Međunarodnim udruženjem za socijalnu sigurnost se suprotstavlja upotrebi socijalne sigurnosti kao sredstva za razvoj tržišta kapitala, ističući u prvi plan primarne ciljeve socijalne sigurnosti – poboljšanje socijalnih naknada i njihove dugoročne obezbeđenosti.

Uticaj ovih međunarodnih organizacija u državama sukcesorima SFRJ bio je različit, i u sadejstvu sa unutrašnjim akterima uslovio je i različite puteve u reformisanju sistema penzijskog osiguranja. Ispitivanje ovih puteva, njihovih procesa i uloge najznačajnijih aktera predmet je ovog rada.

Višeslojni model Svetske banke

S obzirom na činjenicu da je penzijsko osiguranje dugoročno osiguranje, gde se doprinosi plaćaju dugi niz godina pre početka korišćenja penzije, ovo osiguranje je moguće organizovati na principu akumulacije kapitala koji bi se po penzionisanju rentirao. Upravljanje akumuliranim sredstvima može se poveriti privatnim subjektima kako bi ostvarili određeni prinos i obezbedili odgovarajuću rentu – penziju. Na taj način se povećava štednja i jača tržište kapitala, uvećavajući raspoloživa sredstva za dugoročne investicije koje donose nova radna mesta, veći broj osiguranika i veće prihode od doprinosa. Ovakav sistem penzijskog osiguranja obezbeđuje stalnu ravnotežu i fiskalnu održivost, ekonomski rast i blagostanje stanovništva. U najkraćim crtama to je teorijski koncept organizovanja penzijskog osiguranja na principu kapitalizacije i komercijalnog upravljanja akumuliranim sredstvima.

Monopol države u oblasti socijalne sigurnosti u nekim razvijenim zemljama je odavno podeljen sa privatnim sektorom naročito u oblasti penzijskog osiguranja.¹ Primeri Francuske, V. Britanije, Švajcarske, Holandije, Danske ili Australije sa uporednim postojanjem javnog i privatnog sektora uveliko su u senci Čilea gde je javni penzijski sistem zamenjen privatnim organizovanim upravo po navedenom konceptu. Ova zemlja se uzima kao primer prenošenja dela odgovornosti države na teret privatnog sektora.

Svetska banka kao najznačajnija međunarodna finansijska ustanova zadužena za ekonomski razvoj došla je na ideju da preuzme aktivnu ulogu i u oblasti penzijskog osiguranja nalazeći da se upravo u toj oblasti istovremeno skrivaju i velike opasnosti i velike rezerve za budući ekonomski razvoj. S jedne strane tendencija starenja stanovništva povećava stepen demografske zavisnosti (meren odnosom broja korisnika penzije i broja osiguranika) i time dovodi do daljeg povećanja stope doprinosa i samih zarada zaposlenih izazivajući najpre distorzije na tržištu rada, a potom i fiskalni deficit usled potrebe za dotiranjem penzijskog sistema. S druge strane, koncept primenjen u Čileu nudio se kao magično rešenje svih ekonomskih i socijalnih problema.² Za ekonomski rast su potrebne investicije, a s obzirom da je penzijsko osiguranje dugoročno osiguranje moguće ga je organizovati na principu štednje i time obezbediti sredstva raspoloživa na duže vreme. Jedini problem predstavljao je prelazak sa postojećeg sistema na novi, a da pri tom sadašnja generacija osiguranika ne mora platiti penzijsko osiguranje dva puta: jednom za sadašnju generaciju penzionera a drugi put za sebe.

¹ U oblasti zdravstvenog osiguranja jedini izuzetak predstavljaju SAD gde je ovaj deo socijalne sigurnosti dominantno u rukama privatnog sektora.

² Stav Svetske banke je da dugoročno posmatrano, jedini način smanjenja siromaštva predstavlja unapređenje ekonomskog rasta. (World bank 1996: 84)

S obzirom na uočene nedostatke čileanskog modela i prednosti australijskog modela, Svetska banka predlaže organizovanje troslojnog³ sistema penzijskog osiguranja kao kombinaciju različitih sistema finansiranja. Troslojni model Svetske banke potpuno je razvijen u njenoj publikaciji „Izbegavanje krize starosti“ (Averting the old age crisis) iz 1994. godine. i sastoji se iz: 1) javnog nekapitalizovanog sloja (public unfunded tiers), 2) obaveznog kapitalizovanog osiguranja sa individualnim računima (fully funded) i 3) dobrovoljnog penzijskog osiguranja (voluntary saving).

Obavezni javni nekapitalizovani (nefondovski) sloj podrazumeva javno upravljanje sistemom zasnovanim na tekućem finansiranju (pay as you go) u kome su unapred utvrđena buduća davanja (defined benefit plan) zavisno od ostvarenih zarada. Ovaj sistem je zasnovan na međugeneracijskoj solidarnosti, pri čemu se posebno insistira i na unutar-generacijskoj solidarnosti – preraspodeli – koja treba da bude zastupljena u velikoj meri da bi obezbedila minimum egzistencije i onima sa najnižim zaradama. Ograničeni cilj ovog stuba upravo predstavlja smanjenje siromaštva među starim ljudima. U uslovima neizvesnosti ostvarivanja dela penzije po osnovu štednje, usled prisustva rizika inflacije, recesije i niske stope povratka uloženog, minimalni iznos penzije iz javnog sistema izuzetno dobija na značaju.

Obavezni kapitalizovani (fondovski) sloj podrazumeva privatno upravljanje sredstvima izdvojenog dela doprinosa za penzijsko osiguranje na individualne račune svakog osiguranika. Budući iznos penzije nije unapred utvrđen i predstavlja ukupnu sumu uplaćenog doprinosa čiji je iznos unapred utvrđen (defined contribution plan) i ostvarenog prinosa. Penzija se uglavnom obezbeđuje rentiranjem stečenog kapitala, najčešće kupovinom anuitetnog plana kod osiguravajućeg društva pri čemu iznos anuiteta zavisi od očekivanog trajanja života. Očekivano trajanje života određuje se na osnovu tablica smrtnosti koje su različite za muškarce i žene (koje žive duže) usled čega se razlikuju i iznosi anuiteta (penzije) što dovodi do rodne neravnopravnosti. Sav rizik za ulaganje kapitala i ostvarivanje dela penzije po tom osnovu pada na leđa osiguranika. Država zadžava regulatornu i nadzornu funkciju koje treba da obezbede sigurnost i diverzifikaciju rizika.

Treći sloj bi predstavljao individualnu ili kolektivnu štednju na dobrovoljnoj osnovi za one radnike koji žele veću sigurnost za stare dane. (World Bank, 1994: 14–16)

³ Pored termina „stub“ („pillar“) kojim se označava deo penzijskog sistema s obzirom na vlasništvo i način organizovanja, u literaturi se koristi i termin „sloj“ („tier“). Tako Nikolas Bar ističe da je lingvistički pogodnije koristiti termin sloj jer stubovi, za razliku od slojeva mogu biti funkcionalni samo ako svi postoje i ako su svi iste veličine. Slojevi više odgovaraju i u bilo kojoj drugoj konstelaciji, a osim toga reč „višestubni“ („multipillars“) se poistovećuje sa jednom posebnom formom penzijske reforme. (N. Barr, 2000, 40). Tako Urugvaj i Ekvador svoj drugi stub zvanično nazivaju „sloj“.

Opravljanje višeslojnog sistema jeste da takav sistem na bolji način rešava višestruke ciljeve penzijskog sistema. Osim izbegavanja demografskog rizika starenja stanovništva, zaštite od siromaštva i jačanja tržišta kapitala (stvaranjem velikog iznosa dugoročno raspoloživog kapitala) sistem treba da obezbedi dugoročnu fiskalnu održivost penzijskog sistema jer su buduće obaveze u celini pokrivene akumuliranim kapitalom (fully funded).

Istovremeno sa postizanjem pozitivnih efekata na tržištu kapitala postižu se i korisni učinci na tržištu rada. Vezivanjem doprinosa neposredno za iznos budućih penzija obezbeđuje se stimulativnost u pogledu izdvajanja dela zarada. Time se neutrališu negativni efekti redistributivnih penzijskih sistema u kojima se teži izbegavanju (evaziji) obavezne uplate doprinosa koja se doživljava kao porez. Takođe, zbog superiornosti kapitalnog načina finansiranja u odnosu na tekuće finansiranje iznosi doprinosa su niži što smanjuje troškove rada. Istovremeno se obezbeđuje ravnomerno ujednačavanje nivoa dohotka, pa time i potrošnje u toku životnog veka. Na kraju, metodom kapitalnog finansiranja obezbeđuje se mnogo veća zaštita od političkih rizika koji ugrožavaju sistem tekućeg finansiranja. Promena uslova za određivanje penzija, njihovog usklađivanja sa ekonomskim kretanjima i visine stope doprinosa ostaju ozbiljni politički rizici samo starog sistema. (World Bank, 1994: 20–25).

Opravljanje privatizacije penzijskog osiguranja nalazi se i u smanjenju budućih obaveza javnog penzijskog sistema, tj. smanjenju implicitnog duga koje taj sistem svakodnevno generiše. Ustanovljenjem privatnog penzijskog osiguranja prestaje akumuliranje obaveza države, implicitni dug postaje eksplicitan i iskazuje se kao tranzicioni trošak.

Višeslojni model organizovanja penzijskog osiguranja izuzetno je dobio na značaju u uslovima nedovoljne akumulacije nacionalnog kapitala i deficita penzijskih sistema u zemljama Latinske Amerike i bivših socijalističkih zemalja Evrope. No, najveći značaj višeslojnog modela leži u činjenici da ga predlaže Svetska banka.

U uslovima visoke spoljne zaduženosti i zavisnosti od finansijske podrške međunarodnih finansijskih institucija, pre svih Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke, od presudnog uticaja bili su zahtevi ovih institucija za reformom penzijskog sistema. (E. Fultz, 2004, 5). Kanali za podršku penzijske privatizacije sadrže zajmove i transfer znanja i predstavljaju privlačan paket za vladajuće strukture.⁴ Pri tom kao spasonosno rešenje nametao se model kapitalnog finansiranja putem individualne štednje.

⁴ Svetska banka je u periodu 1984–2004. odobrila 204 zajma ukupne vrednosti 5,4 mlrd \$ kojim je podržana reforma penzijskih sistema u 68 zemalja sveta, od čega se polovina odnosila na privatizaciju penzijskih sistema. (R. Holtzmann, R. Hinz, 2005, 57).

Iako izvorni Vašingtonski sporazum⁵ nije razmatrao tako specifična pitanja kao što su penzijske reforme, privatizacija penzijskih sistema i individualni penzijski računi postali su druga generacija reformi na kojima je insistirala Svetska banka. Upravo na tom pitanju vlade su morale da pokažu privrženost tržišnim reformama. (M. Matijascic, S. J. Kay, 2006, 10).

Uticaj Svetske banke ne iskazuje se samo u njenoj ulozi kreditora zemalja u tranziciji ili finansiranju prezaduženosti. Međunarodne finansijske ustanove, kako to ističe Dž. Štiglic, smatraju je, zajedno sa Međunarodnim monetarnim fondom,⁶ „signalnom organizacijom“ pa nepoštovanje njenih preporuka postaje politički i ekonomski vrlo skupo za vlade pojedinih zemalja. (J. E. Stiglitz, 1998). Stoga je spasonosno rešenje Svetske banke, nazvano „novo penzijsko pravoverje“ (new pension orthodoxy), postalo u tolikoj meri privlačno i prihvatljivo zemljama Latinske Amerike, Srednje i Istočne Evrope. (K. Müller 2002a, 8).

Proces reforme penzijskih sistema

Uspešno sprovođenje reforme penzijskog sistema zahteva duboko razumevanje političke ekonomije reforme i njene organizacije. Pre svega nameće se pitanje prihvatanja ideje penzijske reforme od ključnih aktera društva: vladajućih političkih stranaka, sindikata i akademskih krugova. Priprema reforme predstavlja čitav proces koji zahteva dobre promotere, povoljan sticaj okolnosti i određeno vreme. Tako M. Orenštajn predlaže tri osnovne faze penzijske reforme: fazu izgradnje posvećenosti i rešenosti, fazu izgradnje koalicije i fazu implementacije. (M. Orenstein, 2000, 12–13).

Faza izgradnje posvećenosti i rešenosti podrazumeva organizovanje široke rasprave sa učešćem svih značajnih društvenih aktera kako bi se približilo postizanju opšteg konsenzusa. Pri tome je potrebno predstaviti iskustva drugih zemalja koje su uspešno izvršile reformu. Neophodno je izbeći postizanje brzog sporazuma usled nerazjašnjenosti bitnih elemenata reforme ili davanjem neosnovanih obećanja. Isključivanje zainteresovanih društvenih aktera iz faze izgradnje posvećenosti može biti opasno i dovesti do zahteva za većim kompromisima u kasnijoj fazi. Stoga ova faza i najduže traje.

⁵ Vašingtonski sporazum (Washington Consensus) označava set politika, koji su povodom ekonomske stagnacije 80-tih godina prošlog veka u Latinskoj Americi, dogovorili Svetska Banka, Međunarodni monetarni fond i Vlada SAD. Ovaj sporazum akcenat stavlja na svojinska prava, fiskalnu disciplinu, poresku reformu, liberalizaciju trgovine i finansijskog sektora, privatizaciju i deregulaciju. (M. Matijascic, S. J. Kay, 2006, 10).

⁶ Iako postoji velika bliskost između MMF-a i Svetske banke, interesantno je da ove dve organizacije nisu imale identične stavove po pitanju penzijskih reformi. Naime, kao što to ističu R. Holtzmann i R. Hinz fiskalno stanovište MMF u cilju odbrane budžetskog deficita predstavljalo je prepreku prihvatanju privatizacije penzijskih sistema. Tek je 1998. prihvaćeno stanovište da deficit izazvani prelaskom na višeslojni penzijski plan kojim se smanjuje implicitni penzijski dug ne predstavljaju ekspanzionističku fiskalnu politiku. (R. Holtzmann i R. Hinz, 2005, 52).

Takođe, potrebno je izbeći nametanje reforme putem parlamentarne većine. Upravo je faza izgradnje koalicije nastavak procesa – sledeća faza koja nastupa kada vlada donese odluku da predstavi koncept reformi. Ključni momenat za uspešan završetak reforme je pojava zagovarača koji veruje u neophodnost reforme povezujući svoju političku sudbinu sa tim projektom. Prilikom izgradnje koalicije važno je da se očuva kvalitet koncepta, naročito u uslovima ispunjavanja želja koalicionim partnerima i prihvatanja raznih amandmana.

Predstavljanje dugoročnih projekcija zasnovanih na najnovijim iskustvima drugih zemalja treba da obezbedi uverljiva pozitivna očekivanja i pruži zadovoljavajuće odgovore na pitanja i bojazni većine osiguranika, naročito određenih ciljnih grupa. Upravo analize osetljivosti i ispitivanja stavova javnog mnjenja trebalo bi da obuhvate međusobno suprotstavljene ciljne grupe – mlade radnike kao potencijalne dobitnike i osiguranike koji se nalaze pred penzijom kao potencijalne gubitnike. Stoga je neophodno aktivirati mlade osiguranike i ključne poruke kampanje usmeriti prema njima, naglašavajući pre svega visoku stopu povratka uloženog u novom sistemu i uverenje da će država ispoštovati svoje obaveze.

Najkritičnija faza, faza implementacije, počinje konvertovanjem koncepta reforme u zakonodavni predlog i njegovim usvajanjem u parlamentu. Pri tom je od izuzetne važnosti da administrativni kapaciteti za pružanje podrške novom sistemu budu potpuni. Nedovoljnost ovih kapaciteta najčešće zahteva odlaganje primene najvažnijeg dela novog sistema – drugog sloja. Dobra komunikacija sa stanovništvom u takvoj situaciji treba da spreči da se nedostaci u postupku implementacije ne protumače kao nedostaci reforme. Stoga se savetuje potpuno usaglašavanje između političke spremnosti za penzijske reforme i administrativne sposobnosti za njenu primenu.

Upravo su po ovom konceptu sprovedene ili su samo pokušane da se sprovedu penzijske reforme i u zemljama bivše Jugoslavije. Počelo je u Sloveniji 1996. godine, gde je prva faza, izgradnja rešenosti započela imenovanjem za ministra rada velikog pobornika penzijske reforme iz najužeg vrha Stranke Liberalnih demokrata (LDS) Tona Ropa⁷ a dovršena je objavljivanjem Bele knjige krajem 1997. godine. Glavno obeležje te faze je da se broj aktera uključenih u proces reforme progresivno povećavao diskretnim koracima. Osnovna grupa sastavljena od stručnjaka iz Ministarstva za rad, porodicu i socijalnu brigu, Zavoda za penzijsko osiguranje i Instituta za makroekonomske analize i razvoj (IMAR) pripremila je prvi nacrt Bele knjige. Stručnjaci za uže oblasti – finansijska tržišta, poreska pitanja, socijalno osiguranje – bili su uključeni samo u segmentima. Članovi druge dve stranke iz koalicije na vlasti – Narodna stranka (SLS) i Stranka penzionera (Desus) – uključeni su u proces tek kasnije, pa je njihova uloga potencijalnih

⁷ Slovenija je jedna od retkih zemalja čiji se ministar za rad, porodicu i socijalnu brigu zalagao za privatizaciju penzijskog sistema. U većini zemalja ta se ministarstva suprotstavljaju radikalnim reformama. (K. Müller, 2002b, 391).

aktera s pravom predlaganja i stavljanja veta time uveliko neutralizovana, a vladajuća koalicija je time čvrsto stala iza Bele knjige. Bela knjiga je predvide-la reformu prvog sloja uvođeći punu starost za penzionisanje od 65 godina, uz trajno umanje-nje od 3, 6% za svaku godinu ranijeg odlaska u penziju i uvećanje od 6% za svaku godinu kasnijeg penzionisanja. Uvođenje obaveznog privatnog penzijskog osiguranja u knjizi jeste predloženo, ali je ostalo potpuno neodređeno pitanje troškova tranzicije na novi model. (T. Stanovnik, 2002, 44–5).

Druga faza, izgradnja koalicije, započela je početkom 1998. godine kada je osnovana radna grupa za pregovore o penzijskoj reformi. To je bila trodelna grupa u kojoj su bili predstavnici Ministarstva za rad, članovi sindikata i članovi udruženja poslodavaca. Udruženja poslodavaca su podržavala penzijsku reformu i u načelu su bili ravnopravni partneri s pravom predlaganja i stavljanja veta, ali je njihova uloga ipak bila marginalna. Nasuprot tome uloga sindikata – naročito Slobodnih sindikata Slovenije (FTUS) kao najvećeg sindikalnog udruženja – bila je značajnija i svi njihovi predlozi ozbiljno su razmatrani i bili predmet dugih pregovora. Pregovori su dovršeni potpisivanjem sporazuma među socijalnim partnerima u aprilu 1999. godine. Ovaj sporazum je označio i odustajanje od radikalne – strukturne reforme penzijskog sistema, jer su se sindikati zdušno suprostavili privatizaciji javnog sistema. Ministarstvo finansija je, takođe jasno iznelo stav o nemogućnosti finansiranja visokih troškova tranzicije, kao i akademska javnost na čelu sa istaknutim ekonomistom Velimirom Boleom.⁸ Veliki uticaj na ovog ekonomistu je imala činjenica da je vođa eksperskog tima Svetske banke i MMF-a Piter Heler izneo kritički stav prema privatizaciji penzijskog sistema. Ovaj autor je, naime, u svom analitičkom članku „Podsticaji promišljanju reformi javnih penzija“ (Rethinking public pension reform initiatives) izneo stav da glavni izvor podrške sigurnosti starih treba da proističe iz dobro formulisanog javnog sistema utvrđenih naknada sa značajnim iznosom prefundiranja tj. štednje. Sistem utvrđenih doprinosa sa akumulacijom penzijske štednje može igrati korisnu ulogu u višeslojnom sistemu. (P. S. Heller, 1998, 28–9).

Treća faza, faza sprovođenja, ponovo je otvorila neka pitanja koja su se či-nila već rešenim, kao što je pitanje indeksacije, koje je u suštini i pored kasnijih izmena ostalo vezano za zarade. Takođe, na insistiranje sindikata obezbeđena su sredstva za dobrovoljno penzijsko osiguranje zaposlenih u javnom sektoru uz obezbeđenje značajnih poreskih podsticaja. Na taj način se donekle podriva i javni penzijski sistem, jer se smanjuje priliv sredstava od doprinosa na iznos sredstava koja su obuhvaćena poreskim podsticajima što podrazumeva i oslobađanje od doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje. U svakom slučaju sindikati su

⁸ Studija Velimira Bolea *Finansiranje tranzicije javnog penzijskog sistema u Sloveniji*, koju je naručila Svetska banka, pokazala je da bi kumulativni fiskalni deficit (pod pretpostavkom da je stopa doprinosa za drugi sloj 8%) iznosio 74% BDP do 2030. godine, dok bi deficit starog sistema dostigao svega 16% BDP u istom periodu. (T. Stanovnik, 2002, 32).

izneli maksimalistički stav nastojeći da dobiju „jedan tobože obavezan sistem drugog stuba, ali bez ikakvih negativnih učinaka na finansiranje prvog stuba.“ (T. Stanovnik, 2002, 46).

Hrvatska penzijska reforma je koncipirana posle ubedljive izborne pobe Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a) na izborima 1995. godine. Konceptualna tačka preokreta⁹ bila je međunarodna konferencija u Opatiji u novembru 1995. godine koju su organizovali novoizabrana vlada premijera Zlatka Mateše, velikog pobornika privatizacije penzijskog sistema, East-West Institute i Svetska banka. Tom prilikom Vlada je prezentovala pokazatelje nastupanja krize javnog penzijskog sistema istovremeno iznoseći mere koje su neophodne za postizanje dugoročne finansijske održivosti penzijskog sistema. (Anušić Z. et al. 2003, 23).

Pored globalne kampanje Svetske banke na privatizaciju penzijskog sistema veliki uticaj imala je hrvatska emigracija iz Čilea iz čijih redova su poticali najveći investitori u Hrvatskoj. (I. Guardiancich, 2007, 104).

U svrhu pripreme reforme penzijskog sistema Svetska banka je objavila studiju *Hrvatska posle stabilizacije* (Croatia beyond stabilization) u kojoj su razmotreni oblikovanje javnog i privatnog penzijskog osiguranja i finansiranje prelaska na višeslojni sistem. (World Bank, 1997). Najveći deo rešenja predloženih u ovoj studiji u pogledu sužavanja prava iz javnog penzijskog osiguranja ugrađen je u tekst nacrtu Zakona o penzijskom osiguranju. U pogledu finansiranja privatnog osiguranja predviđeno je zahvatanje jedne polovine ukupnog iznosa doprinosa (10% zarada), s tim da bi ovim slojem bili obuhvaćeni svi osiguranici mlađi od 40 godina.

Druga faza je, s obzirom na apsolutnu dominaciju vladajuće HDZ, bila prilično izvesna. U cilju efikasnijeg sprovođenja javne rasprave vlada je formirala Povereništvo, u kome su se nalazili ministri rada i finansija kao ključnih ministarstava zaduženih za pripremu reformskog zakona. Ministarstvo finansija je bilo najveći zagovornik ekonomskih reformi, pa i penzijske reforme. Ministarstva finansija su, kao što to ističe Katarina Miler, najčešće ustanove koje prihvataju ideje Svetske banke jer u njima većinom rade ekonomisti neoliberalnih pogleda. Značaj finansijskih pitanja u penzijskim reformama, koje su inače u nadležnosti socijalne politike, raste u uslovima deficita penzijskih sistema zbog njihove zavisičnosti od budžetskih dotacija. (K. Müller, 2002b, 391).

Dok su Slobodni sindikati Slovenije (FTUS) potpomognuti političkim strankama penzionera (Desus) i bivših komunista (ZLSD), uz pomoć intelektualaca – vodećih ekonomista uspeali sprečiti uvođenje obaveznog privatnog penzijskog osiguranja, dotle je u Hrvatskoj, kako to ističe I. Gvardiančić, nedostatak informacija verovatno igrao veću ulogu, jer ni socijalni partneri ni akademska zajednica

⁹ Nacrt zakona o penzijskoj reformi iz 1994. godine predviđao je parametarske reforme penzijskog sistema. (I. Guardiancich, 2007, 103).

nisu uspjeli izreći konzistentno protivljenje vladinom planu. (I. Guardiancich, 2007, 142).

Najznačajnije interesne grupe i društveni akteri u liku sindikata, udruženja penzionera i akademske zajednice ostale su u velikoj meri uzdržane, što je omogućilo lako i brzo usvajanje Zakona o penzijskom osiguranju. Razlozi ove uzdržanosti delom leže i u njihovoj lojalnosti vladajućem režimu. Socijalno partnerstvo u Hrvatskoj u to vreme nije postojalo, sindikati su bili rascepkani i usitnjeni, a stopa nezaposlenosti bila je vrlo visoka – između 15% i 20%. Takođe, akademska zajednica, za razliku od susedne Slovenije, nije imala istaknutog člana dobrog poznavaoa problematike penzijskog osiguranja koji bi se suprostavio konceptu privatizacije.

Sprovođenje reformskog zakona je bilo odloženo u delu početka primene kapitalizovanog sloja do 2002. godine. Najpre je kasnilo usvajanje Zakona o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje (krajem 1999. godine), a potom i donošenje podzakonske regulative vezane za uređenje tržišta kapitala i izgradnju njegove infrastrukture. Po priznanju Svetske banke regulatorna pomoć Hrvatskoj nije bila ni efikasna ni pravovremena, jer je Hrvatska sistem nadzora završila pre nego je Svetska banka završila pripremu projekta, što ima za posledicu da je regulatorna struktura skuplja nego što bi to bilo uz njenu podršku. (World Bank, 2006b, 58).

Makedonija je po ugledu na Hrvatsku relativno lako i brzo sprovela radikalnu (strukturnu) reformu penzijskog sistema usvajanjem izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 2000. godine. Uticaj međunarodnih finansijskih organizacija, Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, u Makedoniji je bio izuzetno veliki, pre svega zbog velikog spoljnog duga i teške ekonomske situacije. (D. Jano, 2007, 114). Značaj finansijske i tehničke pomoći međunarodnih finansijskih institucija drastično se uvećavao za donosioce političkih odluka u takvim uslovima. Važna činjenica koja je opredelila vladajuću koaliciju u Makedoniji da prihvati uvođenje drugog (i trećeg) sloja penzijskog sistema, jeste iznos zajma koji je Makedonija dobila od Svetske banke za podršku reformi penzijskog sistema. Iznos zajma je trostruko veći od iznosa koji je npr. dobila Slovenija, zemlja iste veličine, odnosno istog broja stanovnika.¹⁰

Sprovođenje penzijske reforme je išlo mnogo sporije nego u Hrvatskoj. Početak primene drugog sloja odložen je do 2006. godine uglavnom iz razloga nerazvijenog finansijskog tržišta i administrativne nepripremljenosti. Nepotpuna organizacija regulatorne agencije je bila jedan od faktora koji je odložio start drugog sloja. Slično kao i u Hrvatskoj, izostala je regulatorna pomoć Svetske banke usled čega je regulatorna struktura skuplja i kompleksnija nego što je potrebno. (World bank, 2006b, 58). Visoki tranzicioni troškovi nisu bili dovoljna

¹⁰ Iznos zajma koji je Svetska banka dodelila Makedoniji je \$26, 2 miliona, dok je Slovenija dobila svega \$7,7 miliona. (World Bank 2006b, 66–67).

prepreka da zaustave privatizaciju penzijskog sistema. Makedonija je čak opredelila srazmerno veći deo doprinosa za obavezno privatno penzijsko osiguranje nego Hrvatska – 35% ukupnog iznosa doprinosa. U uslovima nacionalne podeľljenosti, socijalni partneri vlade, kao ni ostale interesne grupe (udruženja penzionera) i društveni akteri nisu pružili veći otpor privatizaciji penzijskog sistema.

U Srbiji i Crnoj Gori konsultant na pripremi penzijske reforme bila je američka agencija za međunarodni razvoj – USAID (U. S. Agency for International Development) koja je jedan od ključnih bilateralnih partnera Svetske banke. Ovi partnerii su podržavali pripremu penzijske reforme naročito u zemljama koje nisu želele da koriste savete Svetske banke. (World Bank 2006b, 63). Svetska banka je samo izvršila određena istraživanja vezana za finansijsko stanje i perspektive penzijskih sistema u Srbiji i Crnoj Gori. Izuzetno nepovoljna finansijska situacija u obema republikama, kao i čvrsto stanovište ministarstava finansija u pogledu nemogućnosti finansiranja tranzicionog troška, omekšali su stav Svetske banke o potrebi uvođenja troslojnog penzijskog sistema. Posle neprijatnog iskustva sa Slovenijom, Svetska banka se zadovoljila parametarskim reformama, izvršenim po uzoru na reformu starog sistema Hrvatske, koje treba da pripreme radikalne penzijske reforme u narednom periodu. Osnovna razlika između dva zakona (doneta u toku 2003. godine) je u postupnom povećanju starosne granice i obračunskog perioda u Crnoj Gori.

Crna Gora je u svoj reformski Zakon ugradila opštu odredbu da penzijski sistem čine obavezno javno, obavezno privatno i dobrovoljno penzijsko osiguranje, što govori o načelnom prihvatanju troslojnog modela, dok je njegova operacionalizacija odložena na neodređeno vreme. Dominantna pozicija stranke Demokratske partije socijalista (DPS) u vladajućoj koaliciji omogućila je lagodno usvajanje reformskog zakona, koji je u stvari samo otvorio vrata eventualnim kasnijim korenitim promenama koje bi naizgled samo razradile pomenutu načelnu odredbu, a u stvari bi predstavljale suštinu reformskog projekta. Stoga javna rasprava o penzijskom zakonu sprovedena tokom 2002. godine nije zaokupila značajniju pažnju javnosti.

Obe republike su dobile namenske zajmove Svetske banke za promenu načina obračuna penzije (pension benefit formula) i prelazak na sistem bodova (pena). Takođe su dobile i kredite za reformu penzijske administracije, što podrazumeva organizovanje centralnog registra obveznika uplate doprinosa.¹¹ Ovakvu ustanovu je organizovala Hrvatska, po ugledu na Švedsku, sa zadatkom evidentiranja osiguranika, prikupljanja doprinosa za privatne penzijske fondove, njegovu distribuciju, vođenje evidencije o izvršenoj uplati i sl. Ciljevi kreditiranih

¹¹ Vid. Zakon o ratifikaciji sporazuma o kreditu (Projekat za penzionu administraciju Crne Gore) između Srbije i Crne Gore i Međunarodnog udruženja za razvoj, Službeni list Međunarodni ugovori 16/2004 i Zakon o ratifikaciji sporazuma o kreditu za razvoj (Projekat konsolidacije naplate i reforma penzijske administracije u Srbiji) između Srbije i Crne Gore i Međunarodnog udruženja za razvoj, Službeni list, Međunarodni ugovori 8/05.

projekata su unapređenje finansijske održivosti i efikasnosti penzijskih sistema putem razvoja jedinstvenog sistema naplate i izveštavanja vezano za uplatu doprinosa (i poreza), te stvaranje centralnog registra osiguranika i njihovih poslodavaca kao obveznika uplate doprinosa. Crna Gora je krenula u organizovanje centralnog registra obveznika poreza na dohodak fizičkih lica, obveznika doprinosa socijalnog osiguranja i osiguranika socijalnog osiguranja pod okriljem Direkcije javnih prihoda.

Srbija se tek priprema da ustanovi posebnu državnu agenciju sa ciljem evidentiranja naplate svih doprinosa socijalnog osiguranja, čime će se formirati središnja, centralna baza podataka koju će koristiti sve ustanove socijalnog osiguranja, kao i drugi subjekti uključujući i same osiguranike. Istovremeno ova ustanova bi mogla da olakša eventualnu buduću privatizaciju penzijskog sistema preuzimanjem uloge klirinške kuće.

Izmenama penzijskog zakona iz 2005. godine Srbija je promenom načina usklađivanja (prelaskom na usklađivanje sa opštim rastom cena) dodatno usporila rast penzija u odnosu na zarade. Usvajanje izmena penzijskog zakona bilo je jedan od uslova za dodelu zajma Međunarodnog udruženja za razvoj (International development association – IDA), ključnog multilateralnog partnera Svetske banke. Smanjenje budućih prava (penzija) predstavlja preduslov i podsticaj za širenje i dobrovoljnog i obaveznog penzijskog osiguranja na osnovu kapitalizovane štednje. Politička stranka G-17, koja slovi za liberalno orijentisanu stranku, kao koalicioni partner u vladajućoj koaliciji je u isto vreme držala ministarstvo finansija i napravila kampanju za uvođenje obaveznog privatnog osiguranja. Kampanja je bila ograničena bez sudbonosnog vezivanja za njen uspeh, najverovatnije iz razloga što je nisu prihvatili koalicioni partneri.

Ministarstvo rada, koje je u to vreme pripadalo Demokratskoj stranci Srbije (DSS) kao stranci desnog centra i stožeru koalicione vlade (čiji predsednik je bio i predsednik DSS), nije prihvatilo privatizaciju penzijskog sistema. Posredan uticaj na reformu u Srbiji imala je Međunarodna organizacija rada (MOR). Na poziv ministarstva rada stručnjaci MOR-a¹² su krajem 2004. godine na održanom seminaru prezentovali iskustva zemalja Srednje Evrope pri čemu je vrlo ubedljivo izloženo uspešno odolevanje konceptu Svetske banke u Češkoj i Sloveniji.¹³ Upravo se u toj fazi stvaranja koalicije neuspešno završio pokušaj radikalne pen-

¹² Među stručnjacima MOR-a nalazili su se poznati eksperti sistema socijalne sigurnosti Elaine Fultz i Tine Stanovnik.

¹³ Kao podloga predavanjima poslužila je publikacija Međunarodnog biroa rada iz 2002. godine, koju je uredila E. Fultz: Penzijska reforma u centralnoj i istočnoj Evropi, sveska 2 Restrukturiranje javnog mirovinskog sustava: Studije slučajeva Republike Češke i Slovenije (*Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 2 Restructuring with Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*, International Labour Office, Budapest).

zijske reforme po modelu Svetske banke.¹⁴ Posebno je zanimljivo da se guverner Narodne banke, kao kadar stranke G-17 zdušno i kontinuirano zalaže za uvođenje obaveznog osiguranja na bazi individualne štednje sa obrazloženjem da bi se na taj način rešili i problemi fiskalnog deficita i nedostatka kapitala za dugoročna ulaganja.

Poseban angažman Svetska banka je imala na Kosovu i Metohiji kao teritoriji koja je stavljena pod međunarodnu kontrolu. S obzirom da je ova oblast istrgnuta iz pravnog sistema Srbije i da je penzijski sistem urušen civilna administracija Organizacije ujedinjenih nacija (UNMIK) pristupila je organizovanju penzijskog osiguranja po australijskom modelu. USAID je i na Kosovu bila konsultant, davalac pomoći i podrške organizovanju penzijskog osiguranja na osnovu kapitalizovane štednje kojom upravlja centralizovani paradžavni investicioni fond. Stručnjaci Svetske banke su takođe bili angažovani na ovom projektu, a Svetska banka je pomogla organizovanje klirinške agencije za prikupljanje i evidentiranje doprinosa za penzijsko osiguranje. (Ma Lourdes Arastey Sahún i Vallejo Rivas Pilar, 2009, 80–82).

Objektivno najteža situacija u penzijskom sistemu, među državama – republikama bivše Jugoslavije je u Bosni i Hercegovini. Velika ratna stradanja stanovništva i materijalna razaranja uz nedostatak entuzijazma u posleratnoj obnovi kod oba entiteta bila su praćena nezadovoljstvom sistemom sa jedne strane, i nemogućnošću finansiranja iznosa penzija sa druge strane. U takvoj situaciji se pristupilo smanjenju budućih prava iz penzijskog osiguranja, ali i nepotpunoj isplati ranije stečenih penzija. Specifičnost ustavnog položaja Bosne i Hercegovine, kao protektorata pod kontrolom Organizacije ujedinjenih nacija (OUN) čijem su visokom predstavniku (OHR) kao civilnom administratoru, data ogromna ovlašćenja, dovela su do donošenja posebnog Zakona u novembru 2002. godine kojim su ograničene isplate penzija u oba entiteta na iznos prihoda od uplate doprinosa. (World Bank, 2006a, 88–89). Na taj način obezbeđena je isplata penzija u iznosu zakonom određenog minimuma, a potom srazmerno visini penzije do nivoa prihoda, što je onemogućavalo nagomilavanje neizmirenih obaveza tj, dugova sistema prema penzionerima.

Svetska banka je Bosni i Hercegovini dodelila tri kredita (od ukupno 8) u periodu 1997–1999 za reformu penzijskog sistema u okviru postojećeg načina obračuna penzija. Ukupan iznos dodeljenih kredita BiH – 43, 5 miliona dolara – je najveći među državama – republikama bivše Jugoslavije, posle Hrvatske. Opravdanje za ovaj iznos kredita svakako predstavlja teška privredna i finansijska situacija u kojoj se našla ova zemlja po okončanju ratnih sukoba. Usled nemogućnosti finansiranja tranzicionih troškova, Svetska banka nije insistirala

¹⁴ Posebno je zanimljivo da se guverner Narodne banke, kao kadar stranke G-17 zdušno zalaže za uvođenje obaveznog osiguranja na bazi individualne štednje sa obrazloženjem da bi se na taj način rešili i problemi fiskalnog deficita i nedostatka kapitala za dugoročna ulaganja.

na brzom uvođenju obaveznog privatnog osiguranja, već je to odložila za neko bolje vreme.

Suprostavljanje MOR-a i ravnodušnost Evropske unije

Počev od 1984. godine Svetska banka je dodelila peko 200 zajmova i kredita sa penzijskom komponentom u 68 zemalja sveta. Ova ustanova, takođe je objavila 350 članaka i publikacija koje su obezbedile katalizator u oblikovanju i izboru koncepta penzijske reforme i strategije. Banka je bila nesporni lider u organizovanju međunarodnih, nacionalnih i regionalnih konferencija i seminara o penzijskim reformama, brojne treninge za političare i praktičare, stvaranje opšteg kompjuterskog modela za ocenu i projektovanje penzijske reforme, unapređenje komunikacije kroz veb-sajt, međunarodne i lokalne mreže. (World Bank 2006b, 131).

Stoga je uloga Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda u reformi penzijskog osiguranja putem njegove privatizacije imala i pozitivnu ulogu koja se kako to ističe T. Stanovnik ogledala u tome da su njihovi predlozi poslužili kao „katalizatori“ za intelektualnu raspravu. (T. Stanovnik, 2002, 44). Tako je pomalo pojednostavljena rasprava data u publikaciji Svetske banke „Izbegavanje krize starosti“ (Averting the old age crisis) izazvala žustar odgovor Međunarodnog udruženja za socijalnu sigurnost (International social security Association)¹⁵, kao i istaknutih teoretičara socijalnog osiguranja širom sveta.

Pre svega, osporava se termin kriza starenja kao demografska determinanta. Reč je, u stvari, o retkom ekonomskom i socijalnom fenomenu čije su posledice planeri socijalne sigurnosti morali da uvažavaju i da ih ugrade u sistem dugoročnog osiguranja. Ignorisanje ovog fenomena predstavlja *ključnu grešku* ovog sistema, ali ne može biti razlog dovođenja u pitanje postojećeg režima penzijskog osiguranja zasnovanog na principu tekućeg finansiranja i utvrđenih naknada. (W. R. McGellivray, 1997, 87).

Naime, u društvu koje stari moguće je podići starosnu granicu i time istovremeno podići stopu aktivnosti obezbeđujući dodatnu ponudu radne snage. Pravo pitanje je da li je ekonomija odnosno zemlja spremna da apsorbira ovu dodatnu ponudu radne snage. Problem starenja se prevodi u problem zaposlenja. Ukoliko ekonomija nije u mogućnosti da zaposli ovu dodatnu radnu snagu problem zaposlenosti se transformiše u finansijski problem koji se može rešiti adekvatnim političkim rešenjima. (M. Cishon, 1997, 96).

¹⁵ Celo izdanje vodećeg svetskog časopisa iz oblasti socijalne sigurnosti *International social security review* (br. 3–4/95) posvećeno je polemičkom pobijanju navoda iznetih u navedenoj publikaciji Svetske banke. Dve godine kasnije MUSS je organizovalo otvorenu raspravu koja je objavljena u posebnoj izdanju „*Présérvier les retraites: Options pour une réforme*“, Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 1997.

Takođe, osporava se i pretpostavka da je režim utvrđenih doprinosa, kao obavezno penzijsko osiguranje kojim upravljaju privatna lica, superioran i da donosi ekonomski rast jer ona nije potvrđena u praksi ni na kratak rok. Rizik je veliki, naročito investicioni, i u slučaju nedovoljnog investicionog prinosa ili inflacije, izdržavanje osiguranika će pasti na teret države. Nadalje se ističe da su ciljevi trostepenog osiguranja protivrečni, odnosno da je teško postići saglasne odnose među svim stubovima. Uopšte nije izvesno da će takvi režimi obezbediti adekvatne i prihvatljive penzije, niti da će ti režimi biti održivi sa tehničkog i administrativnog gledišta. (W. R. McGellivray, 1997, 88).

U svom nastojanju da pomogne proces reformi penzijskih sistema, MOR je svojom publikacijom „Penzije socijalne sigurnosti: Razvoj i reforma“ iz 2000. godine (Social security pensions: Development and reform) izneo svoj pristup reformama penzijskih sistema.¹⁶ Cilj predloženih reformi jeste da istovremeno obezbede punu pokrivenost osiguranjem, i da dobrim upravljanjem pruže zaštitu od siromaštva, obezbedivši garantovanu i pouzdanu penziju za one sa prosečnim dohotkom, svodeći pri tom negativne ekonomske efekte i distorzije na minimum. Pitanje izgradnje najboljeg sistema mora biti odmereno naspram ovih drugih faktora, koji će odrediti ne samo šta je izvodljivo a šta nije već, isto tako i gde leži njihova najpoželjnija ravnoteža.

Dva su ključna pravca u kojima MOR vidi razvoj i reformu penzijskog sistema: proširenje obuhvata osiguranjem na čitavo stanovništvo, i poboljšanje upravljanja sistemom.

Ova rasprava je dovela do rasvetljavanja konceptualnog okvira penzijskih sistema i njihovih reformi donoseći diverzifikaciju pogleda i unutar Svetske banke i MMF-a. Pojedini istaknuti ekonomisti angažovani na projektima Svetske banke (Peter Heller, Joseph Štiglic.¹⁷ Nikolas Bar) oštro su se suprostavili obaveznom kapitalizovanom penzijskom osiguranju, kao i mitu o superiornosti penzijskog osiguranja zasnovanog na principu kapitalizacije (štednje).

Žestoka debata između Bretonvudskih organizacija, s jedne strane i MOR-a i MUSS-a, s druge strane, vremenom je splasnula i kako to ističe Monika Quisser, dogmatski pristup ustupio je mesto predominantno pragmatičoj poziciji. Obe strane sada prihvataju relativne prednosti suprostavljenog gledišta i pokušavaju da rade zajedno na postizanju konstruktivnih rešenja za penzijske reforme na korist njihovih država članica.¹⁸ (M. Quisser, 2000, 31, 44).

¹⁶ Publikacija je izrađena pod okriljem Departmana socijalne sigurnosti MOR-a, a njeni urednici su Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey i Denis Latulippe.

¹⁷ Joseph E. Stiglitz je obavljao funkcije glavnog ekonomiste i potpredsednika Svetske banke.

¹⁸ Međutim, polemika je diskretno nastavljena nekoliko godina kasnije u izdanju časopisa *International social security review* posvećenog socijalnoj sigurnosti u Latinskoj Americi (*International social security review*, br. 2–3/05), posle čega je Svetska banka značajno izmenila svoj koncept reformi penzijskog sistema. (V. Golubović, 2009, 78–82).

Uticaj MOR-a na reformske procese sistema penzijskog osiguranja u državama nastalim na području bivše Jugoslavije, ukupno posmatrano, bio je skroman. Izuzev Srbije, gde je kao što je napred navedeno, održan uspešan seminar, uticaj MOR-a ostajao je na nivou pojedinačnih saveta datim sindikalnim udruženjima ili tematskim raspravama na redovnim zasedanjima ove organizacije. Naravno ne treba smetnuti s uma uticaj koji su imale publikacije MOR-a i njegove specijalizovane agencije Međunarodnog udruženja za socijalnu sigurnost (MUSS), mada je ovaj uticaj bio ograničen uglavnom na stručnu javnost.

Zaključak

U uslovima izražene finansijske zavisnosti zemalja u tranziciji od njenih kredita Svetska banka je nastojala da nametne svoj troslojni model penzijskog osiguranja. Osim povoljnih kredita, ova organizacija je nudila transfer tehnologije i znanja, što je sve skupa bilo izuzetno privlačno za većinu zemalja.

Hegemonija Svetske banke se pokazala jednim od ključnih faktora penzijske reforme u državama sukcesorima SFRJ. Prihvatanje višeslojnog koncepta penzijskog sistema, koji je nametala ova međunarodna finansijska institucija, kako to ističe Dorijan Jano, predstavljao je ipak, samo nužan uslov sprovođenja reforme. (D. Jano, 2007, 117). Odlučujući uticaj, kako je to pokazala ova analiza imali su domaći politički akteri. Zavisno od finansijskih mogućnosti pojedinih država i snage sindikata tj. njihove spremnosti da štite svoje interese i da obezbede podršku vladajućih političkih stranaka pristupalo se redukciji obima prava iz penzijskog osiguranja.

Posebno je interesantno da je uloga udruženja penzionera, naročito tamo gde su bili uspešno organizovani i kao (parlamentarne) političke stranke bila značajnija od uloge sindikata. Pensioneri su bolje prepoznali negativne posledice koje im je donosila privatizacija penzijskog osiguranja, odnosno politika smanjenja rashoda penzijskog osiguranja sa promenom načina usklađivanja, i tendencijom relativnog smanjivanja i zaostajanja za zaradama. S druge strane, aktivnost sindikata je uglavnom bila usmerena na zaštitu zakonskih prava zaposlenih. Takođe je unutar nekih sindikata postojala i podela na mlade i stare radnike, jer su mladi radnici podržavali obavezno privatno penzijsko osiguranje smatrajući da je ono u njihovom interesu.

Uloga MOR-a nije imala ni približan značaj kao uloga Svetske banke. MOR je nastojao da pruži pomoć sindikalnim udruženjima najviše na planu instruisanja i edukovanja njihovih predstavnika u pravcu parametarskih reformi penzijskih sistema. MOR se principijelno suprostavljao upotrebi socijalne sigurnosti kao sredstva za razvoj tržišta kapitala, gradeći svoj pristup penzijskim reformama na isticanju primarnih ciljeva socijalne sigurnosti – poboljšanju socijalnih naknada i njihove dugoročne obezbeđenosti.

Velizar Golubović, Ph.D.

An adviser, The Republic Fund of pension and invalid insurance, The Province Fund, Novi Sad

***Political process of the pension system reform
in the states successors of the SFRY******A b s t r a c t***

This work analyzes the course, content and political process of the pension reforms in the states successors of the SFRY. The role of the World Bank, like the most powerful international financial institution, which have had very considerable role in this process, is specifically highlighted. This work emphasizes a three pillars model of the pension system, which has been advocated by this organization, as well as the mechanism of its imposition.

The role of International Labor Office and International Social Security Association has been analyzed as well. Besides the principal opposition to the concept of the World Bank and assistance to the trade unions regarding education their delegates, the role of these organizations had little importance. The European Union had almost negligible importance on the pension system reforms.

The impact of domestic participants was specifically analyzed, which, according to the conclusion of this analyze, was dominant. It is interesting, that the role of the pensioner's associations, particularly where were successfully organized as (parliament) political parties, was more important than the role of the trade unions.

Key words: pension insurance, the reform of pension system of the countries of ex-Yugoslavia, the privatization of the pension insurance, the world bank and three-layer model of the pension insurance.

Literatura

1. Anušić, Z., O'Keefe, P., Madžarević-Šujster, S. „Pension reform in Croatia“ Social protection discussion paper series, No 0304. World bank, Washington D. C., 2003.
2. Cichon, Michael. „l'impact du vieillissement dans la sécurité sociale: ne ferait-on pas fausse route“, (u: *Préserver les retraites: Options pour une réforme*, Association internationale de la sécurité sociale, Geneve, 95–113.), 1997.
3. Dorian, Jano. „(necessary and sufficient) Conditions for reforming pensions schemes in eastern Europe: Slovenia vs. Macedonia“, *Sout-East Europe Review*, 107–120, 2007.

4. Fultz, Elaine. (urednik), *Mirovinska reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi, Knjiga 2 Restrukturiranje javnih sustava mirovinskog osiguranja: Analiza slučajeva Republike Češke i Slovenije*, International Labour Office (Međunarodni ured rada), Central and Eastern European Team, Budapest, 2002.
5. Fultz, Elaine. „Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls“, *International Social Security Review*, Vol. 57 (2), 3–24, 2004.
6. Gil, Indermit; Paackard, Truman; Pigatch, Todd; Yermo, Juan. (GPPY) „Rethinking social security in Latin America“, *International Social Security Review*, Vol. 58 (2–3), 71–96, 2005.
7. Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; Latulippe, Denis. eds. *Social security pensions: Development and reform*, ILO (International Labor Organization), 2000.
8. Gillion, Colin. „The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labor Office“, *International Social Security Review*, Vol. 53 (1), 35–63, 2000.
9. Golubović, Velizar. *Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, Budućnost*, Novi Sad, 2002.
10. Golubović, Velizar. *Reforme penzijskih sistema u državama sukcesorima SFRJ Budućnost*, Novi Sad, 2009.
11. Guardiancich, Igor. „Politička ekonomija mirovinskih reformi u Hrvatskoj 1991–2006“, *Finansijska teorija i praksa*, Zagreb, 31(2), 89–150, 2007.
12. Guardiancich, Igor. The sustainability of pension reforms in central, eastern and south-eastern Europe, *Sout-East Europe Review*, (2) 185–197, 2008.
13. Gubbels, John; Snelbecker, David; Zezulin Lena. The Kosovo pension reform: achievements and lessons, Social pension Discussion paper No. 0707, World Bank, Washington, D. C., 2007.
14. Holzmann, Robert; Hinz, Richard. *Old age income support in the 21st century: International perspective on pension system and reform*. Washington, D. C, World Bank. Washington D. C., 2005.
15. Heller, S. Peter. „Rethinking public pension reform initiatives“, IMF Working paper 61, International Monetary fund, Washington, D. C., 1998.
16. Lendvai, Noémi. „The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy“ *Journal of European Social Policy* 14(3). Special issue on „EU Accession, Europeanisation and Social Policy“, edited by Ana Guillen and Bruno Palier, 2004.
17. Matijascic, Milko; Kay, Stephen J. „Social security at the crossroads: Toward effective pension reform in Latin America“, *International Social Security Review*, Vol. 59 (1), 3–26, 2006.
18. McGillivray, R. Waren. „Une strategie risquée: Commentaires sur le rapport de le Banque mondiale“, *U Préserves les retraites: Options pour une réforme*, Association internationale de la sécurité sociale, Genève), 87–91, 1997.

19. Mesa-Lago, Carmelo. „Assesing the World Bank report Keeping the promise“, *International Social Security Review*, Vol. 58 (2–3), 97–117, 2005.
20. Müller, Katharina. „Objašnjavanje mirovinske reforme“, *Mirovinska reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi, Knjiga 2 Restrukturiranje javnih sustava mirovinskog osiguranja: Analiza slučajeva Republike Češke i Slovenije*, uredila Elaine Fultz, International Labour Office, Central and Eastern European Team, Budapest. 7–11, 2002a.
21. Müller, Katharina. „Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države“ *Finansijska teorija i praksa*, 26 (2), 387–403, 2002b.
22. Orenstein, Mitchell. „How politics and institutions affect pension reform – three postcommunist countries, „ Policy research Working paper 2310, Development research groupe, poverty and human resources, World Bank, Washington, D. C., 2000.
23. Orszag, R. Peter & Stiglitz, E. Jozeph. “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems“. U *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century*, ed. R. Holzman & J. E. Stiglitz, 17–56. Washington, DC: World Bank, 2001.
24. Queisser, Monika. „Pension reform and international organization: From conflict to convergence“, *International Social Security Review* Vol. 53 (2), 31–45.
25. Sahún, M^a Lourdes Arastey; Pilar, Vallejo Rivas. „The legal construction of the social security system of the Republic of Kosovo“, *International Social Security Review*, Vol. 62(1) 65–90, 2009.
26. Stanovnik, Tine. „Politička ekonomija penzijskih reformi u Sloveniji“, *Mirovinska reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi, Knjiga 2 Restrukturiranje javnih sustava mirovinskog osiguranja: Analiza slučajeva Republike Češke i Slovenije*, uredila Elaine Fultz, International Labour Office (Međunarodni ured rada), Central and Eastern European Team, Budapest. 12–50, 2002.
27. World Bank, *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, New York, 1994.
28. World Bank, *Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects: A Public Expenditures and Institutional Review*. Web site: <http://www.Worldbank.ba> (posećeno 15 april 2008), 2006a.
29. World Bank, *Pension reform and the development of pension systems: an evaluation of World Bank assistance*, Washington, D. C., 2006b.
30. World Bank, *From plan to market: World development report*, Oxford University Press, New York, 1996.
31. World Bank, *Croatia beyond stabilization*, Report No 17261-HR, Washington, D. C., 1997.