

Сузана Г. Михајловић Бабић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

РЕФОРМЕ ПЕНЗИЈСКИХ СИСТЕМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ПРИМЕНА ОТВОРЕНОГ МЕТОДА КООРДИНАЦИЈЕ

Сажетак

Полазећи од премисе о нераскидивој повезаности политика држава чланица Европске уније, нарочито социјалне политике која се налази на пресецима комунитарних политика, координација се проширује и на питања из области пензионе политике. Изазови са којима се суочавају државе чланице су истоврсни, али не и природа њихових система социјалне сигурности услед чега је значајно отежано постизање консензуса на европском нивоу. Применом Отвореног метода координације настоје се, добровољно координисаном акцијом држава чланица, континуирано унапредити перформансе њихове пензионе политике. Циљеви рада су систематизација хронологије развоја координације у области пензија на европском нивоу, као и истраживање и верификација ефикасности примене овог Метода на националном нивоу. Оцена ефективности Отвореног метода координације у овој области примене прати структуру рада кроз хронолошко идентификовање основних праваца реформи пензионе политике ЕУ, процедуралних карактеристика примене Отвореног метода координације у специфичној области и анализу релевантних индикатора за закључивање о резултатима процеса. Упоредна анализа установљених индикатора у трећем делу рада доводи до закључка о смањењу степена дивергенције исхода националних пензионих политика, као и приближавању политике држава чланица препорукама ЕУ.

Кључне речи: Отворени метод координације, пензиона политика, Европска унија, реформе.

1. ОТВОРЕНИ МЕТОД КООРДИНАЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ ПРАКСИ

Отворени метод координације (ОМК) представља новоустановљени инструмент у ширењу политика Европске уније од Лисабонског састанка Европског савета 2000. године. Теоријско проучавање ОМК и анализа ефеката његове примене до сада су остале недовољно истражене теме, иако се Метод примењује од 2000. године са постепеним проширивањем области у којима се координација спроводи. Досадашњи резултати показују да је цео процес „обележен скоро невидљивошћу у медијима и код грађана, што објашњава зашто му је придодата етикета најбоље чуване тајне ЕУ⁽¹⁾.

„Координација је већ имала свој историјат – у питању су опште смернице за политику запошљавања, европска стратегија запошљавања, као и примена *soft* метода у проблематици социјалне искључености⁽²⁾, међутим свеобухватнији приступ који поред ових, укључује области пензија, здравства и дуготрајне заштите установљен је на Лисабонском самиту. Начелно, опредељење за уврштавање ових политика било је присутно и у документу Модернизација и унапређење социјалне заштите из 1997. године, где се као изазови пред ЕУ истичу: „1. да учини рад исплативим и да обезбеди сигурна примања; 2. да учини пензије сигурним и пензионе системе одрживим; 3. да промовише социјалну укљученост и 4. да обезбеди висок квалитет здравствене неге и одрживост здравствених система“⁽³⁾. Закључак са Лисабонског самита потврђује опредељеност ка успостављању и проширивању заједничких стратешких циљева држава чланица, али и одлучнију операционализацију постављених циљева. Овим документом се афирмише Отворени метод координације којим се тежи успоставити баланс између конкурентности и социјалне кохезије, као и што је сматран наставком тзв. Кардифског, Келнског и Луксембуршког процеса, који су резултовали успостављањем претходнице ОМК – Европске стратегије запошљавања. Са друге стране, Зејтлин прави дистинкцију између претпостављене самодовољности овог метода

1) Bart Vanhercke, „Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC’s Adequacy and Impact Re-assessed“ In: *2020 – Towards a More Social Europe?*, Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, Peter Lang, Brussels, 2010, p. 117.

2) Наталија Перишић, „Карактеристике и донети примене Отвореног метода координације у европском и националном контексту“, *Годишњак Факултета политичких наука 2012*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 216.

3) Дренка Вуковић, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 33.

и његове маргинализације као посебног инструмента, наводећи да „никада није постојала намера да ОМК буде једини инструмент координације за Лисабонску стратегију, већ је увек требало да се комбинује са пуним сетом ЕУ политичких алатки, укључујући законодавство, социјални дијалог, акционе програме Заједнице и структуралне фондове“⁴⁾.

Успостављање новог механизма координације било је последица немогућности постизања консензуса у „осетљивим“ областима унутрашњих политика држава чланица традиционалним комунитарним методама „тврдог“ закона. Постојећи начин строге правне координације путем директива у области пензијског осигурања био је у циљу остваривања слободе кретања радника унутар Уније без негативних последица при остваривању права. Директан утицај на националне пензионе политике поред правних аката ЕУ присутан је и у „захтевима за буџетском дисциплином кроз Пакт за стабилност и раст у оквиру шире Економске и монетарне уније“⁵⁾. Настојање да се настави са координацијом започетом путем примене секундарног законодавства према будућој конвергенцији политика свих националних актера, одредило је ОМК као „цикличну процедуру стандардизовања, која врши координацију националних политика, обезбеђивањем смерница и процене на европском нивоу“⁶⁾. Међутим, постоји уверење да се овако конципиран метод разликовао и од до тада познатих модела меких закона, нарочито у процедуралним и партиципативним аспектима.

Процес примене ОМК започиње одређивањем смерница, чији начин одређивања зависи од политике примене у зависности од тога који актери имају примат у предлагању стратешких циљева за Унију. Европски савет и Европска комисија су преузели улогу водећих актера у политици запошљавања, док се у осталим политикама инсистира на укључивању субнационалних и локалних актера. Европска комисија врши улогу мониторинга

4) Jonathan Zeitlin, „Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, Peter Lang, Brussels, 2010, p. 254.

5) David Natali, „EU coordination of pension policy: policy content and influence on national reforms“, In: *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, Bea Cantillon, Herwig Verschueren and Paula Ploscar (eds.), Intersentia, Cambridge, 2012, p. 131.

6) Stijn Smismans, „How to be Fundamental with Soft Procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights“, In: *Social Rights in Europe*, Grainne de Burca and Bruno de Witte (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 217.

претходно договорених националних програма акције, које свака држава чланица предлаже Комисији. Национални планови акције су стратешка документа у којима су приказани основни правци реформи политика на националном нивоу у циљу постизања сагласности са успостављеним смерницама на европском нивоу. Комисија у овом процесу узима учешће као саветник, те има овлашћење да упути препоруке националним властима како би извршиле ревизије планова ради веће ефективности реформи. Обавеза годишњег извештавања о постигнутом напретку активира механизам који замењује санкцију у строго правно-формалном смислу. Концепт *naming and shaming* је омогућен самим процесом извештавања држава чланица о остварењу постављених циљева, при чему негативна репутација пред институцијама ЕУ „може имати негативне последице по исходе избора за владу и умањити поверење економских инвеститора“⁷⁾. Такође, концепт узajамног учења „систематски и континуирано обавезује државе чланице да уједине информације, пореде се међусобно и преиспитају њихове тренутне политике у светлу релативних перформанси“⁸⁾ што представља исход целокупног механизма.

Отворени метод координације се примењује у четири области, од којих последње три уведене (социјална укљученост, пензијски систем, здравство и дуготрајна заштита) чине специфични „социјални ОМК“. Координација у области политике запошљавања званично је уведена 1997. године, Европском стратегијом запошљавања која је уследила након препознавања потреба за реформама политика запошљавања у Уговору из Амстердама исте године. Након Лисабонског самита чини најутемељенију политику координације путем ОМК, с обзиром да легитимност примене црпи из Уговора као примарног извора права ЕУ. Предлог о координацији политика у социјалној укључености уследио је 2000. године и праћен је процесом усаглашавања око значења и вишедимензионалности појмова сиромаштва, социјалне искључености и неједнакости. Консензус о комунитарним приоритетима инклузивне стратегије резултовао је квалитативним индикаторима који се усвајају према бољој повезаности запослења са промоцијом социјалне укључености од 2005. године. Проблем финансијске одрживости пензионих система држава чланица у

7) Milena Buchs, „The Open Method of Coordination as two level game“, In: *Policy & Politics*, Vol. 36, No.1, The Policy Press, Bristol, 2008, p. 24.

8) Beryl Ter Haar, „Open Method of Coordination: A New Stepping Stone in the Legal Order of International and European Relations“, In: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 77 Issue 3, Raoul Wallenberg Institute, Lund, 2008, p. 247.

околностима демографског старења актуелизовао је уврштавање ове политике од 2001. године, док се са конципирањем праваца реформе у области здравства и дуготрајне заштите започиње 2004. године.

Вишегодишње искуство у примени ОМК у овим областима праћено је сталним процесом редифинисања институционалног функционисања и улоге актера – посебно Европске комисије. Свака од политика захтевала је другачији приступ у примени метода, те су и думети варирали у складу са устаљеном операционализацијом метода у пракси. Разликовање периода „настајања, када метод није био у потпуности успостављен и еволуције, када је у потпуности успостављен као инструмент координације политика“⁹⁾ сведочи у прилог тези о повећању ефективности метода у наредном периоду.

2. КООРДИНАЦИЈА ПЕНЗИОНИХ СИСТЕМА У ЕУ – УТВРЂИВАЊЕ СМЕРНИЦА ЗА УНИЈУ

Унапређење сегмената пензијских система промовисањем добре праксе везује се за почетак примене ОМК у области пензија. Иако пензијски системи припадају искључивој надлежности држава чланица, потреба за реформама је проистекла из повезаности овог система са осталим сегментима заједничке комунитарне политике. Реформа је подразумевала повезивање политике пензија са запосленостју (боље повезивање пензија са уплатом доприноса), социјалном искљученошћу и сиромаштвом (смањење стопе ризика сиромаштва старих) и здравственом политиком (развој дуготрајне неге и финансирање повећаних здравствених потреба старих). Континуиран проблем је питање одрживог финансирања у измењеним демографским условима. Повећан интерес Уније за сарадњу у овој области очекиван је с обзиром да највећи део буџета предвиђених за социјалне издатке припада пензијама чиме је економска стабилност држава чланица условљена ефикасним функционисањем пензионог система. Са друге стране, „системи заштите који обезбеђују адекватне пензије и задовољавајући животни стандард након престанка са радом, играју значајну улогу у остварењу циљева дефинисаних у

9) Carolina De la Porte, The European level development and national level influence of the Open method of coordination: the cases of employment and social inclusion, European University Institute – Department of Political and Social Sciences, Florence, 2010, p. 4.

оквиру социјалне кохезије¹⁰⁾ чиме се наглашава и интеграциона компонента ЕУ. Поред економског и интеграционог аргумента, Натали сматра да је најважнији циљ у примени ОМК на пензије „организација процеса учења о борби са заједничким изазовима, уз поштовање националног диверзитета и повећање демократског легитимитета ЕУ“¹¹⁾.

Заједничка политика према старима није била део агенде све до усвајања Повеље о основним социјалним правима радника из 1989. године. У складу са демографским кретањима, право заштите старих лица у Повељи доведено је у везу са осигурањем социјалних права која ће омогућити адекватан ниво животног стандарда. Уговором о функционисању Европске уније из 2009. године пензиони системи и даље остају у надлежности држава чланица. С обзиром да се ова област не може уредити традиционалним комунитарним законодавством, најпре су донете препоруке Савета 92/441/ЕЕС и 92/442/ЕЕС из 1992. године које се тичу и пензија, док се највећи домет координације достиже се увођењем ОМК у политику пензија на састанку Европског савета 2002. године.

У документу који доноси Савет 2001. године, након састанака у Стокхолму и Гетеборгу на којима се постиже сагласност за заједничку акцију у области пензија, представљен је заједнички извештај Комитета за социјалну сигурност и Комитета за запошљавање. Централни део извештаја сачињава постављање оквира у домену комунитарне политике према пензијама, одређивањем циљева и начина примене ОМК на европском нивоу.

„Заједничким извештајем ова два Комитета, карактеристике примене ОМК у области пензија дефинисане су кроз:

- представљање националних стратешких извештаја за пензије држава чланица;
- анализирање извештаја и идентификовање добре праксе и иновативних приступа који су од заједничког интереса за све државе чланице;
- процењивање националних стратегија и идентификовање добрих пракси; и

10) Дренка Вуковић, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 58.

11) David Natali, “The Open Method of Coordination on pensions: Does it de-politicise pensions policy?“, *West European Politics*, Vol. 32, No. 4, Taylor & Francis, 2009, pp. 810.

- учешће Савета и Комисије у доношењу одлука о циљевима, методама и временским роковима будућих стратегија развоја пензијских система¹²⁾.

Формулисање националних стратешких извештаја приближно је методологији координације у области социјалне укључености, с обзиром да подразумева учешће широког спектра националних и поднационалних актера, нарочито удружења радника и послодаваца у одређивању националне стратегије. Савет и Комисија преузимају поново улогу мониторинга и анализе националних програма реформи држава чланица. Улога усмеравања стратешких праваца за Унију додељена је Европском савету који на пролећним састанцима континуирано прати процес. Наглашена је потреба за учешћем релевантних комитета, нарочито у развоју индикатора (табела 1) који се тичу економске стабилности пензионих система и адекватности пензија. Комитет за социјалну сигурност и Комитет за запошљавање активно доприносе раду Савета и Комисије приликом пријема националних стратешких извештаја држава чланица и израде заједничког извештаја о политици пензија у Унији. Европски парламент информисан је о примени ОМК на област пензија преко извештавања Савета, али не преузима проактивну улогу у овом процесу.

На основу предлога претходног документа, састанком Савета у Лакену 2001. године донети су циљеви у области пензионе политике ЕУ, подељени у три области. Област примереност пензија тиче се усклађивања пензијских система са социјалним циљевима кроз: 1) обезбеђивање старих од ризика од сиромаштва и стварање услова за пристојни животни стандард; 2) омогућавање приступа приватним или јавним пензијским аранжманима; 3) промовисање солидарности међу генерацијама. Следећа област пензионе политике је финансијска одрживост пензијског система која је повезана са финансијском политиком у контексту ефикасније међусекторске повезаности у државама чланицама кроз: 4) достизање високог нивоа запослености; 5) обезбеђивање партиципације старијих радника; 6) реформу пензијског система ка одрживим јавним финансијама; 7) осигурање одрживог баланса запослених и пензионисаних; 8) обезбеђивање адекватних исплата капитално фондираних пензија у приватном и јавном сектору. Последња област се тиче модернизације пензионих система и односи се на прилагођавање система насталим променама на тржишту рада, што се постиже остварењем циљева: 9) усклађеност

12) Наталија Перишић, „Европски социјални модели“, магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 225.

пензионих система са флексибилношћу и сигурношћу на тржишту рада; 10) равноправност мушкараца и жена; 11) унапређење транспарентности пензионих реформи и прилагодљивост на нове околности¹³⁾.

Код одређивања првобитних циљева у области пензија у Лакену није било несагласности око праваца реформе, међутим садржина ових циљева за различите државе је подразумевала другачије политике. Натали сматра да су разлике у тумачењу принципа „социјалне адекватности“ пензија проузроковане различитим традицијама пензионих система. Он наводи да, „док су англо-саксонске државе (које припадају либералном режиму благостања и са ниским јавним издацима за пензије) дефинисале адекватност као ‘превенцију сиромаштва’, континенталне државе Европе и скандинавске државе са вишим трошењем на пензије предлагале су ширу интерпретацију овог циља као обезбеђивање да јавни програми гарантују исти стандард живота као за активну популацију“¹⁴⁾. Узимајући у обзир начело супсидијарности и националну аутономност држава чланица која произилази из уговора, различите концепције су помирене кроз „циљеве који су остали на општем нивоу и нису сугерисали конкретне реформске предлоге“¹⁵⁾ остављајући простор државама чланицама за партиципацију у складу са дивергентним околностима њихових система.

Национални извештаји држава чланица први пут су поднети 2002. године са задатком да прикажу изазове са којима се суочавају, као и предузете или планиране реформе. Заједнички извештај Комисије и Савета је донет 2003. године на основу анализираних извештаја држава чланица. Национални извештаји само су још 2005. године појединачно поднети за област пензија услед реструктурања примене ОМК наредне године.

13) Council of the European Union, *Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions*, 2001, pp. 6-7, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Quality%20and%20viability%20of%20pensions.pdf>.

14) David Natali, *The open method of coordination on pensions: EU Common Knowledge Production in a nationally-rooted policy*, 2009, p. 14, http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Natali-D_Rc192009.pdf.

15) Martin Schludi, *Chances and limitations of benchmarking in the reform of welfare state structures- the case of pension policy*, Paper for the Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, WP10/03, Amsterdam, 2003, p. 31, http://www.uva-aiaas.net/uploaded_files/publications/WP10-1.pdf.

Табела 1.
Заједнички примарни индикатори за пензије ОМК

Адекватне пензије	1) Стопа ризика од сиромаштва за старе	ЕУ индикатор
	2) Медијана релативних прихода старијих лица	ЕУ индикатор
	3) Агрегатна стопа замене	ЕУ индикатор
	4) Промена у пројектованој теоретској стопи замене	Национални индикатор
Одрживе пензије	5) Тренутно издвајање за пензије (% БДП)	Национални индикатор
	6) Стопа запослености	ЕУ индикатор
	7) Године ефективног напуштања тржишта рада	ЕУ индикатор
	8) Пројекције пензионих трошкова, јавних и других	Национални индикатор
Модернизоване пензије	9) Полне разлике у ризику од сиромаштва	ЕУ индикатор
	10) Полне разлике у релативним приходима старијих лица	ЕУ индикатор
	11) Полне разлике у агрегатној стопи замене	ЕУ индикатор

Извор: David Natali, 2009.¹⁶⁾

Социјални ОМК укључио је област пензија у јединствен приступ који је поред области социјалне укључености подразумевао и област здравства и дуготрајне неге. Документом Комисије Нови оквир за отворену координацију социјалне сигурности и политика инклузије у Европској унији из 2005. године, предложено је сједињавање ове три области. У оквиру овог предлога, сачињене су заједничке смернице за интегрисане политике социјалне сигурности и социјалне инклузије. Део који се односио на пензије, конкретније на њихову адекватност и одрживост, подразумевао је циљеве:

„1) У духу солидарности и фер односа између и у оквиру генерација, гарантовати адекватне приходе у пензионисању за све и приступ пензијама које омогућавају људима да одрже, до разумног степена, њихове животне стандарде и након пензионисања;

2) У контексту јавних финансија, обезбедити финансијску одрживост јавних и приватних пензионих шема, преко: подршке

16) David Natali, „The open method of coordination on pensions: EU Common Knowledge Production in a nationally-rooted policy“, 2009, p. 19.

дужем радном веку и активној старости, обезбеђивања одговарајућег и фер баланса доприноса и бенефиција, и промовисања приступачности и осигурања сигурности капитализованих и приватних шема;

3) Осигурати транспарентност пензионих система, прилагођеност потребама и аспирацијама жена и мушкараца и захтевима модерних друштава, демографског старења и структурних промена; да људи добију информације које су им потребне за планирање пензионисања и да реформе буду спроведене на бази најширег могућег консензуса¹⁷⁾. Од 2006. године сједињени ОМК прилагођава своју методологију примене ОМК, при чему се Национални акциони планови који су се тicali социјалне искључености и Национални стратешки извештаји о пензијама такође интегришу у јединствене документе држава чланица. Унапређивање процеса подразумевало је постављање заједничких циљева и извештавања, представљено најпре у Заједничким извештајима о социјалној сигурности и социјалној укључености, а последњих година у виду Националних социјалних извештаја.

Смернице за пензијску политику поново су наглашене у документу Европске комисије Зелена књига: Према адекватним, одрживим и сигурним европским пензионим системима из 2010. године. Потом је уследио и документ Бела књига: адекватне, сигурне и одрживе пензије 2012. године. Акуелизовање питања реформе пензијских система присутно је нарочито након проглашавања године 2012. Европском годином активног старења и међугенерациске солидарности, што је посредно указало да се државе чланице још увек суочавају са истоврсним изазовима пензијског сектора.

3. ДОМЕТИ ЗАЈЕДНИЧКИХ ПЕНЗИЈСКИХ ПОЛИТИКА ЕУ – ИСХОДИ НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ

Пре отпочињања реформских процеса, Комисија је нагласила нераскидиву повезаност између свих аспеката реформе, нарочито између постизања адекватности и одрживости пензијских система. „Уколико пензијски системи не обезбеде адекватне приходе

17) Commission of the European Communities, Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, Brussels, 22.12.2005 COM 706 final, 2005, p. 6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0706&from=EN>.

за пензионисане биће додатних трошкова, на пример у форми повећаних трошкова социјалне помоћи¹⁸⁾. Реформе у индексацији пензија до 2010. године директно су утицале на превенцију сиромаштва код старих, те су државе у којима се индексација врши према расту зарада (на пример Шведска и Данска) забележиле мање разлике у приходима пензионера у односу на радну популацију. Разлике у просеку показују да „људи изнад 65 година остварују приход око 83% прихода млађих људи, почевши од 54% у Литванији до 100% у Мађарској“¹⁹⁾. Уклађивање бенефиција у старости са порастом цена и зарада представља стратегију Мађарске која је одржала позитиван тренд уједначености стопа сиромаштва старих и опште популације. Каснији извештаји показују напредак у смањењу разлика у приходима са „просечно 94% прихода који остварују старији од 65 година према просеку опште популације“²⁰⁾. Разлике између држава су смањене, док је вулнерабилнији положај жена изнад 65 година у поређењу са мушкарцима исте кохорте остао константан. Сматра се да ће стопе замене бити повољније уврштавањем законски фундираних шема и професионалних или индивидуалних шема у пензијске системе. Шеме јавног осигурања које чине основу пензионих система држава чланица под притиском демографског старења и фискалног дефицита неће осигуравати адекватан ниво прихода старих, те се преусмеравају на продужавање радног века. Пројекције показују да реформа мора бити усмерена ка подизању границе за одлазак у пензију и развоју подстицајних мера (понекад и казнених) које предупређују превремени одлазак у пензију. Правила за превремено пензионисање су разнолика у државама чланицама (најчешће су условљена годинама старости и стажом осигурања), док су на почетку процеса реформе само Шведска и Уједињено Краљевство искључивале могућност за превремено пензионисање.

Медијана релативних прихода старијих лица на нивоу ЕУ27 је забележила позитиван тренд пораста од 2005. до 2010. године, те је 2010. године износила 88%. Бугарска, Чешка и Словачка су неке од држава у којима је дошло до пада ове стопе у посматраном периоду, док су је Шведска и Финска одржале на истом нивоу. Пораст је забележен код дванаест држава чланица уз напомену

18) Commission of the European Communities, *Draft joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Brussels, 27.01.2005 COM, 14 final, 2005, p. 8.

19) European Commission, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Brussels, COM, 758 final, 2010, p. 36.

20) European Commission, *White Paper - An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012 COM, 55 final, 2012, p. 4-5.

да је пораст у Летонији, Литванији и Естонији условљен „ударом кризе те су плате биле смањене“⁽²¹⁾.

Ризик сиромаштва старих један је од најчешће употребљаваних индикатора у процени исхода политика. Европска комисија у документу Адекватне и одрживе пензије – заједнички извештај 2006 посматра ефикасно функционисање пензионог система као превентивну стратегију против сиромаштва у старости. Анализирајући почетну ситуацију у државама чланицама до 2006. године, уочавају се два негативна тренда тумачењем стопа сиромаштва старијих (табела 2): жене су у свим државама чланицама изложене већем степену сиромаштва од мушкараца, такође у скоро свим државама старија популација има већи степен сиромаштва од опште популације. Комисија је препоручила увођење „минималних гаранција, повећање нивоа ових гаранција или укључивање неновчаних бенефиција“⁽²²⁾ у пензионе системе.

Табела 2.
Стопа сиромаштва старих до 2006. године

	Стопа сиромаштва за особе 65+ (мање од 60% медијане)	Стопа сиромаштва особа 0-64 (мање од 60% медијане)		
	Мушкарци	Жене	Укупно	Укупно
Белгија	20	21	21	14
Чешка Република	1	6	4	9
Данска	16	18	17	10
Немачка	11	19	16	15
Естонија	7	22	17	19
Грчка	26	30	28	18
Шпанија	27	32	30	18
Француска	14	17	16	13

21) European Commission, *Pension adequacy in the European Union 2010-2050*, 2012, p. 39, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=502&langId=en>.

22) European Commission, *Adequate and sustainable pensions, Synthesis report 2006*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.4, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, p. 53.

Ирска	34	45	40	19
Италија	13	18	16	20
Кипар	48	55	52	10
Летонија	7	17	14	17
Литванија	5	15	12	15
Луксембург	6	6	6	12
Мађарска	6	12	10	12
Малта	19	21	20	14
Холандија	6	7	7	13
Аустрија	13	20	17	12
Пољска	4	7	6	18
Португалија	29	30	29	19
Словенија	11	23	19	9
Словачка	12	13	12	22
Финска	11	20	17	10
Шведска	9	18	14	11
Уједињено Краљевство	21	27	24	17
ЕУ-25	15	20	18	16

Извор:

European Commission, 2006.²³⁾

Подаци из 2011. године показују да су компаративно најлошије резултате оствариле Бугарска, Кипар и Румунија. Бугарска и Румунија, као нове државе чланице од 2007. године у периоду од 2008. до 2010. године начиниле су извештајан напредак у смањењу стопе ризика од сиромаштва старијих које су умањене 4,4% за прву, односно 13,9% за другу државу у посматраном периоду (табела 3). Чешка и Холандија континуирано остварују позитивне резултате, док је ризик сиромаштва и даље висок у Литванији, Летонији и Кипру²⁴⁾.

23) European Commission, 2006, p. 54, Ibid.

24) European Commission, Social Europe - Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013, p. 65.

Табела 3.
Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености
за старе (65+) у %, промене 2010-2011 и 2008-2011

	2011.	2010-2011.	2008-2010.
ЕУ 27	20,5	~	-2,7
Белгија	21,6	~	-1,3
Бугарска	61,1	-2,8	-4,4
Чешка Република	10,7	~	-1,8
Данска	16,6	-1,8	-2,0
Немачка	15,3	~	~
Естонија	17,0	-2,0	-23,9
Ирска	12,9	-5,0	-9,6
Грчка	29,3	2,6	1,2
Шпанија	22,3	~	-5,9
Француска	11,5	-1,3	-2,4
Италија	24,2	3,9	~
Кипар	40,4	-1,9	-8,7
Летонија	33,2	-4,5	-24,9
Литванија	32,5	2,5	-5,6
Луксембург	4,7	-1,4	~
Мађарска	18,0	1,2	~
Малта	21,5	~	-4,9
Холандија	6,9	~	-2,8
Аустрија	n.a	:	:
Пољска	24,7	~	-2,2
Португалија	24,5	-1,6	-3,2
Румунија	35,3	-4,6	-13,9
Словенија	24,2	1,4	~
Словачка	14,5	-2,2	-7,4
Финска	19,8	~	-4,1
Шведска	18,6	2,7	3,1
Уједињено Кралство	22,7	~	-5,8

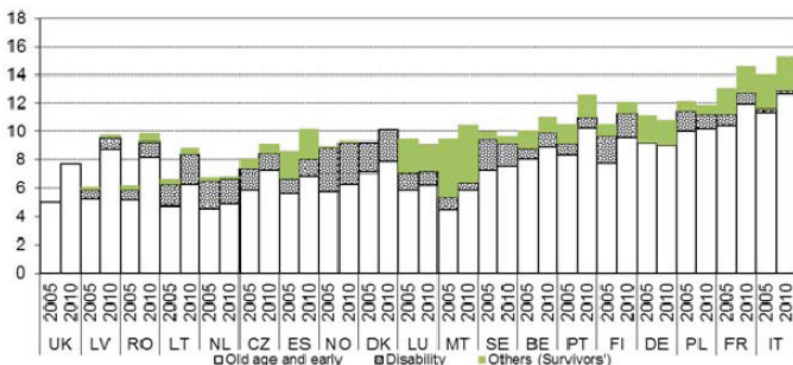
Извор: European Commission, 2013.²⁵⁾

Напомена: „~“ означаваштабилен тренд, статистички незнатна промена.

25) European Commission, 2013, p. 65, Ibid.

У оквиру сегмента реформи који се тичу одрживости пензијских система, пројекције јавних издатака за пензије посматраних као проценат БДП-а указују на неопходност повећаног издвајања држава чланица за исплату бенефиција пензионерима (слика 1). Највећи део трошкова социјалне сигурности преусмерава се ка пензијама, те просек ЕУ27 износи више од 10% БДП-а уз „трошење на јавни пензијски сектор од 6% БДП-а у Ирској, до 15% у Италији“²⁶⁾.

Слика 1.
Поређење јавних издвајања за пензије 2005.
и 2010. године (као % БДП-а)



Извор: European Commission, 2012.27)

Напомена: UK - Уједињено Краљевство, LV - Летонија, RO - Румунија, LT - Литванија, NL - Холандија, CZ - Чешка Република, ES - Шпанија, NO - Норвешка, DK - Данска, LU - Луксембург, MT - Малта, SE - Шведска, BE - Белгија, PT - Португалија, FI - Финска, DE - Немачка, PL - Пољска, FR - Француска, IT - Италија.

Правац реформи је био уско повезан са политиком запослености и тицао се два важна сегмента: подстицања подизања границе за одлазак са тржишта рада и подизање стопе запослености радника од 55 до 64 година. Упркос удруженим напорима у комунтарној политици тржишта рада није остварен циљ од 50%

26) European Commission, *White Paper - An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012 COM (2012) 55 final, 2012, p. 3.

27) European Commission, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060) Joint Report*, prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), 2012, p. 100, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.

запослености старијих радника у ЕУ до 2010. године те је остварен резултат био 46,3% у просеку за ЕУ²⁸⁾. Разлике међу државама и међу половима су изазито обесхрабрујуће уколико се не посматра само ова просечна вредност, иако је остварен несумљив напредак у односу на 2000. годину. Стопе запослености старијих радника у 2010. години се крећу „од 30,2% на Малти до 70,5% у Шведској (...), стопе запослености старијих жена (38,6%) су значајно ниже од стопа мушкараца (54,6%)²⁹⁾. Полне разлике приказане у овим подацима отежавају остварење принципа равноправности мушкараца и жена у складу са циљем модернизације пензијских система. „Као резултат скорашњих реформи, у много држава чланица године за пензионисање жена и мушкараца ће постепено конвергирати у свим државама чланицама осим Бугарске, Пољске, Румуније и Словеније³⁰⁾.

Табела 4.
Законска старосна граница и просечна
година одласка са тржишта рада

Држава	Просечна година одласка		Законска старосна граница М/Ж		Промене од 2020 М/Ж
	2001	2008	2009	2020	
Белгија	56,8	61,6*	65/65	65/65	-
Бугарска	58,4	61,5	63/60	63/60	-
Чешка	58,9	60,6	632/60,8м	63,8/63,4м	65/65
Република Данска	61,6	61,3	65/65	65/65	67+/67***
Немачка	60,6	61,7	65/65	65,9/65,9м	67/67
Естонија	61,1	62,1	63/61	63/63	-
Ирска	63,2	64,1**	65/65	65/65(66/66)	(68/68)
Грчка	61,3'	61,4	65/60	65/60	65/60
Шпанија	60,3	62,6	65/65	65/65	
Француска	58,1	59,3	60/65	60/60	
Италија	59,8	60,8	65/60	65/60****	***
Кипар	62,3	63,5*	65/65	65/65	-
Летонија	62,4	62,7	62/62	62/62	-
Литванија	58,9	59,9**	62,6/60	64/63	65/65
Луксембург	56,8	-	65/65	65/65(66/66)	(67/67)
Мађарска	57,6	-	62/62	64/64	65/65

28) Eurostat, *Labour market statistics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, p. 24.

29) European Commission, *White Paper - An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012 COM (2012) 55 final, 2012, p. 7.

30) European Commission, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060) Joint Report*, prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), 2012, p. 96, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

Малта	57,6	59,8	61/60	63/63	65/65
Холандија	60,9	63,2	65/65	65/65(66/66)	(67/67)
Аустрија	59,2	60,9*	65/60	63/63	65/65
Пољска	56,6	59,3*	65/60	65/60	-
Португалија	61,9	62,6*	65/65	65/65	-
Румунија	59,8	55,5	63,8/58,8	65/60(65/61,11)	65/65
Словенија	56,6*	59,8**	63/61	63/61 (65/65)	-
Словачка	57,5	58,7*	62/59	62 62	-
Финска	61,4	61,6*	65/65,63/68	65/65(64,8-68)	65/65(65-68)
Шведска	62,1	63,8	61-67	61-67	-
Велика Британија	62,0	63,1	65/60	65/65	68/68
ЕУ 27 (просек)	59,9	61,4			

Извор: Eurostat, MISSOC, Ageing Report према Вуковић, 2011.³¹⁾

Напомене: * 2002, ** 2007, *** предложено али још није озакончено, године пензионисања прате повећање очекиваних година живота кроз време, уводећи флексибилност у обезбеђивању пензија, Шведска: гарантована пензија доступна од 65. године.

Тенденција подизања година живота за одлазак у пензију (табела 4) присутна је и након 2010. године уз преовладавање становишта да „пензијске реформе не треба да буду усмерене само на подизање година за пензионисање, већ такође, где је погодно, на подизање дужине уплате доприноса, које такође треба да одсликава пораст очекиваних година живота“³²⁾.

Успостављање или унапређење комплементарног приватног осигурања ради растерећења јавног пензијског осигурања представља један од праваца реформе. Међутим неке од држава чланица (Шпанија, Луксембург, Малта) обазриве су према увођењу приватног осигурања због транзиционих трошкова. Покушава се пронаћи стратегија за ефикасно увођење обавезног приватног осигурања уз очување адекватности у исплати пензија корисника, нарочито у новим државама чланицама који се ослањају претежно на PAYG (*pay as you go*) системе текућег финансирања. „Државе у којима је у периоду транзиције уведен II стуб обавезног осигурања имале су велике издатке за реформисање система, али је у неким такође забележен помак у смањењу сиве економије и већем обухвату запослених пензионим осигурањем – BG, EE, HU, LT, LV и SK“³³⁾. У скоро свим државама су уведене добровољне приватне пензионе шеме (осим на Кипру), док обавезне приватне не постоје у већини

31) Дренка Вуковић, 2011, стр. 63, Ibid.

32) European Commission, *White Paper - An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012 COM, 55 final, 2012, p. 11.

33) Дренка Вуковић, 2011, стр. 83, Ibid.

држава. Старосне, породичне и инвалидске пензије повезане су у скоро свим државама чланицама са претходним зарадама, у складу са правцем реформе.

ЛИТЕРАТУРА

- Buchs Milena, „The Open Method of Coordination as two level game“, In: *Policy & Politics*, Vol. 36, No.1, The Policy Press, Bristol, 2008, pp. 21-37.
- Vanhercke Bart, „Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC’s Adequacy and Impact Re-assessed“ in: *2020 – Towards a More Social Europe?* Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, Europe, Peter Lang, Brussels, 2010, pp.115-142.
- Вуковић Дренка, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
- De la Porte Carolina, *The European level development and national level influence of the Open method of coordination: the cases of employment and social inclusion*, European University Institute – Department of Political and Social Sciences, Phd thesis, Florence, 2010.
- European Commission, *Adequate and sustainable pensions, Synthesis report 2006*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.4, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.
- European Commission, *Pension adequacy in the European Union 2010-2050*, 2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=502&langId=en>.
- European Commission, *Social Europe - Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.
- European Commission, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060) Joint Report*, prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.
- European Commission, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Brussels, COM, 758 final, 2010.
- European Commission, *White Paper - An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012 COM, 55 final, 2012.
- Eurostat, *Labour market statistics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.
- Zeitlin Jonathan, „Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 253-275.
- Natali David, „EU coordination of pension policy: policy content and influence on national reforms“, In: *Social Inclusion and Social Protection in the EU:*

- Interactions between Law and Policy*, Bea Cantillon, Herwig Verschueren and Paula Ploscar (eds.), Intersentia, Cambridge, 2012, pp. 131-152.
- Natali David, "The Open Method of Coordination on pensions: Does it de-politicise pensions policy?", *West European Politics*, Vol. 32, No. 4, Taylor & Francis, 2009, pp. 810-828.
- Natali David, *The open method of coordination on pensions: EU Common Knowledge Production in a nationally-rooted policy*, 2009, http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Natali-D_Rc192009.pdf
- Перишић Наталија, „Европски социјални модели“, магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007.
- Перишић Наталија, „Карактеристике и домети примене Отвореног метода координације у европском и националном контексту“, *Годишњак Факултета политичких наука 2012*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 215-232.
- Smismans Stijn, "How to be Fundamental with Soft Procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights", In: *Social Rights in Europe*, Grainne de Burca and Bruno de Witte (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 217-238.
- Schludi Martin, *Chances and limitations of benchmarking in the reform of welfare state structures- the case of pension policy*, Paper for the Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, WP10/03, Amsterdam, 2003, http://www.uva-aiaas.net/uploaded_files/publications/WP10-1.pdf.
- Ter Haar Beryl, "Open Method of Coordination: A New Stepping Stone in the Legal Order of International and European Relations", In: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 77 Issue 3, Raoul Wallenberg Institute, Lund, 2008, pp. 235-251.
- Commission of the European Communities, *Draft joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Brussels, 27.01.2005 COM, 14 final, 2005.
- Commission of the European Communities, *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Brussels, 22.12.2005 COM 706 final, 2005, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0706HYPERLINK "http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0706&from=EN"&HYPERLINK "http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0706&from=EN"from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0706HYPERLINK%20http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0706&from=EN).
- Council of the European Union, *Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions*, 2001, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Quality%20and%20viability%20of%20pensions.pdf>.

Suzana G. Mihajlovic Babic

**PENSION SYSTEM REFORMS IN THE EUROPEAN
UNION – THE IMPLEMENTATION OF THE
OPEN METHOD OF COORDINATION**

Resume

The European Union pension policies have started their development only recently, due to strong national jurisdictions for the formulation of this policy field. The connections of pension policies with all aspects of social security and financial sustainability of national budgets, resulted in the specification of a proposal for the coordination through OMC in this area only in 2001. The focus was primarily on the presentation of the National strategic reports of the Member States, which were a product of broad consultations at sub-national levels, including workers' associations and other civil society organizations. Framework reform directions have been broadly defined: common indicators have been absent, and their development has been underway. The bodies of the Union have mainly undertaken the monitoring role in this process, with the constant renewal of the strategic directions towards modernization and sustainability of pension systems. Processes of mutual learning from the reform experiences of others led to increased statutory retirement age and average years of the labor market leaving, which was in line with joint priorities. The greatest emphasis was placed on the sustainability of the system and the combination of pension reforms with labor market reforms. Efforts to reduce the levels of risk of poverty for the elderly were estimated positively, but the vulnerability of older women remained still higher than for men.

Assessment of the OMC implementation in the areas of social policy in the EU shows mixed results. The primary orientation toward economic viability, with an emphasis on labor market reforms to that end, has enabled greater equalization among the states in the area of employment. The causes might be clearly set goals, complete consent of all participants in the process about these goals, as well as continuous and very slightly modified procedure in the previous period. The implementation of the OMC in the area of pension reform shows poorer results, with improvement of most relevant indicators of the EU Member States, especially those that joined after 2000. Absence of sanctions can be seen as one of the causes of weaker effects than expected, and the Member States may choose which reforms they want to include in their national systems. On the other hand, the OMC provides them with the information basis of the existence and effectiveness of alternative

policies. In addition to the perceived shortcomings of the implementation of the Open Method of Coordination in the European practice, the EU continues to further use and improve the Method as an instrument that balances between strict control and complete autonomy of national stakeholders in the social policy field.

Key words: Open Method of Coordination, pension policy, European Union, reforms.

* Овај рад је примљен 11. новембра 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. новембра 2014. године.