АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

**Анализа постојећег стања**

Пензијски систем је један од најсложенијих система у друштву, посредно или непосредно од значаја за скоро све становнике државе. Овим системом пре свега се обезбеђују примања нашим старијим суграђанима - садашњим и онима који ће то постати у будућности. Основна карактеристика пензијског система је дугорочни утицај што за последицу има то да свака измена у овом систему непосредно утиче како на садашње осигуранике и кориснике тако и на положај будућих генерација. Из наведених разлога, доношење мера и управљање тим системом је посебно изазовно, јер се пуни ефекти донетих одлука понекад виде тек након неколико година или чак деценија. Посебност пензијског система свакако представља и чињеница да је непосредно зависан од демографских и економских токова у држави, тј. старосне структуре становништва, миграционих кретања, нивоа и квалитета запослености, висине зарада, раста бруто домаћег производа, пореске политике, регионалних економских неравнотежа и свих других фактора који утичу на дефинисање окружења. То значи да сва кретања и све одлуке које се доносе са циљем измене стања у тим областима непосредно утичу и на пензијски систем, позитивно или негативно. Из наведених разлога, приликом доношења мера усмерених на друге области треба увек имати у виду последице које ће те мере имати на пензијски систем. Ово је посебно важно када се ради о формулисању дугорочних планова.

Обавезно пензијско и инвалидско осигурање чини основу пензијског система у Републици Србији и заснива се на текућем финансирању пензија што је случај и у највећем броју европских држава. То значи да сва лица која обављају неки рад и по том основу остварују приход (осигураници), по принципу обавезности издвајају кроз доприносе за пензијско и инвалидско осигурање средства за финансирање пензија садашњих корисника, а тиме добијају могућност да остваре право на сопствену пензију након испуњења одговарајућих услова.

У савременом облику, систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања развијан је у периоду од 1945. до 1970. године, када је старосна структура становништва била повољна (становништво је било младо, тако да је био позитиван однос броја осигураника у односу на кориснике), због чега је у овај систем било уграђено много повољних решења, од услова за пензионисање, начина обрачуна и висине пензија и сл. Временом, променом демографске структуре становништва, све лошијом економском ситуацијом и опадањем нивоа запослености, овај систем је почео да запада у кризу, тако да се почетком деведесетих година прошлог века појавио дефицит у финансирању исплате пензија и низа других права која је обезбеђивао овај вид осигурања. Данас, изазови са којима се суочава пензијски систем су карактеристични не само за Србију, него за скоро све европске земље, тако да се са њима суочавају чак и развијене земље Западне Европе.

Живот и окружење стално захтевају доношење мера које воде унапређењу пензијског система, пре свега кроз реалније дефинисане параметре (нпр. повећање старосне границе за одлазак у пензију која би више била у складу са продужењем животног века, привредним развојем и међународним трендовима, редефинисање права по основу инвалидности и усмеравање на поновну активацију лица са смањеном радном способношћу, у сарадњи са тржиштем рада), укључивање нових видова осигурања (добровољни пензијски фондови), а тиме и стварање дугорочне стратегије развоја система, што на крају треба да води постизању дугорочне финансијске одрживости и поузданости пензијског система.

Прилагођавање пензијског система измењеним околностима у друштву и економији земље, а у циљу стварања услова за дугорочну одрживост система, спроведено је фазно и то изменама прописа 2001, 2003, 2005, 2010, 2014 и 2018. године.

С обзиром на истакнуту потребну непрестаног прилагођавања пензијског система променама у окружењу, Предлог измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању представља наставак раније започете реформе система.

У основи, сваки пензијски систем треба да оствари следеће основне циљеве:

* обезбеђивање адекватних пензија;
* финансијска одрживост;
* што већа покривеност старијег становништва пензијама, тј. обезбеђивање пензија за што већи број старијих лица.

Постизање равнотеже између наведених циљева је веома тешко остварити у пракси, а то је изазов са којим се суочавају скоро све државе. Како би се омогућила стална провера успешности у успостављању равнотеже између наведених циљева, прати се велики број разноврсних показатеља, што је разумљиво када се у виду има описана међузависност пензијског система и осталих система у друштву. Наведени показатељи се оквирно могу груписати према врсти циља ка чијем су остварењу усмерени:

- **показатељи адекватности пензија** – номинална висина најниже и просечне пензије, распон пензија, однос просечне пензије (укупне, затим по категоријама корисника и врстама пензија) и просечне зараде, стопа замене зараде пензијом приликом одласка у пензију, број и учешће корисника најнижих пензија, показатељи изложености старијег становништва ризику од сиромаштва итд.

- **показатељи финансијске одрживости система** – номинална висина расхода за пензије и друга права из пензијског и инвалидског осигурања, удео расхода у БДП-у, структура прихода за финансирање исплате пензија, висина дефицита у средствима за исплату пензија, однос броја осигураника и корисника пензија итд.

- **показатељи који показују у којој мери старије становништво остварује приход од пензија** – број пензионера, њихов удео у старијем становништву, по старосним групама, број пензионера по врсти пензије и различитим категоријама, број нових и преминулих корисника пензија итд.

1. Кључна измена предложених измена прописа односи се на дефинисање формуле за усклађивање пензија, периода у ком ће се усклађивање вршити и параметара који ће се узимати у обзир за одређивање процента усклађивања. Са тог аспекта, најважнији су параметри који показују кретање адекватности висине пензија.

Као што је наведено, реформа пензијског система се спроводи у више фаза, почев од 2001. године. Неодрживост финансирања расхода за пензије условила је бројне мере усмерене ка опоравку финансијске одрживости обавезног пензијског и инвалидског осигурања, нарочито у периоду почев од 2014. године. Због тога је у одређеној мери трпела адекватност пензија, иако су и у том периоду вршена повећања пензија и исплаћивана су средства као вид помоћи пензионерима, у складу са могућностима и расположивим простором у буџету. Успешним завршетком процеса фискалне консолидације, чији је саставни део било и унапређење стања у пензијском систему, створена је могућност да се повећају примања пензионерима и обезбеди реални раст њиховог стандарда.

Први корак ка томе учињен је Законом о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из септембра 2018. године, којим је престало важење Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, којим су у исплати биле смањене пензије више од 25.000 динара у периоду новембар 2014-септембар 2018. године. Поред тога, наведеним изменама уведен је *новчани износ као увећање уз пензију*, као вид исплате корисницима чије су пензије ниже од 34.003,9 динара. Комбинацијом наведених мера постигнуто је да су примања свих корисника пензија (пензија заједно са новчаним износом) почев од исплате за октобар увећана за најмање 5% у односу на примања за септембар 2018. године. Поред тога, у новембру 2018. године свим корисницима пензија исплаћено је по 3.000 динара, као вид једнократне помоћи.

На тај начин, постигнут је реални раст пензија (као и укупних примања пензионера) у 2018. години у односу на 2017, затим повећано је учешће просечне пензије у просечној заради, а такође је порасла и стопа замене. С обзиром на то да су наведена повећања уследила крајем године, тако да су се ефекти пренели и у наредну годину, очекује се да ће и у 2019. години примања пензионера забележити реални раст.

Предлогом закона је предвиђено да се почев од 2020. године пензије усклађују према тзв. швајцарској формули, тј. да се проценат усклађивања висине пензија добија према формули која обухвата збир 50% од раста зарада у претходној години и 50% од раста потрошачких цена у истом периоду.

*Актуелне вредности параметара*

**Однос просечне пензије (на нивоу РФПИО) и просечне нето зараде, 2002-2019.**



Извор: РФПИО

Просечна пензија је у 2018. години износила 51% просечне зараде без пореза и доприноса. Вредност овог показатеља је порасла са 49,9% у 2017. години.

**Реални раст пензија и примања у односу на претходну годину, 2001-2018.**

****Извор: Рачуница аутора, висина пензија - статистика РФПИО, трошкови живота и потрошачке цене - РЗС

Просечна пензија за 2018. годину је реално порасла за 3,8% у односу на 2017. годину као резултат увећања висине пензија за 5% из децембра 2017. као и престанка умањења висине пензија у исплати од пензије за октобар 2018. године.

Уколико се у обзир узму *новчани износ као увећање за пензије* и *једнократна исплата пензионерима* у износу од 3.000 динара, просечна укупна примања пензионера су у 2018. години реално виша за 3,6% у односу на 2017[[1]](#footnote-1). Међутим, с обзиром на то да не примају сви пензионери наведени *новчани износ*, а и његова висина се разликује у зависности од висине пензије, реални раст примања је неједнако распоређен у зависности од висине пензија.

2. Поред тога, Предлогом закона предвиђена је измена формуле на основу које се врши усклађивање општег бода, као елемента који се користи приликом одређивања почетне висине пензија. Висина пензија се у Србији обрачунава на основу података из целог радног века. Они се претварају у личне бодове, који показују тзв. радну историју појединца. Њиховим множењем општим бодом добија се висина пензије. Општи бод је потребно усклађивати како би се избегло да висина пензија нових корисника протеком времена буде обезвређена у односу на прву пензију корисника из претходних година. До сада се општа бод усклађивао на исти начин и у истим интервалима као и пензија. У случају да пензије расту спорије од раста зарада, стопа по којој пензија замењују зараду (тзв. стопа замене) опада током времена, тако да су корисници који се пензионишу у каснијим годинама у неповољнијем положају у погледу очувања стандарда који су имали пре пензионисања

**Стопа замене за 40 година стажа осигурања и зараде на нивоу просека, 2003-2018.**



Извор: рачуница аутора

Нето стопа замене[[2]](#footnote-2) је износила 63,2% у 2018. години. Kако је већ наведено, као резултат мера предузетих у 2018. години, њена вредност је порасла са 62,2%, колико је износила у 2017. години. Процењујемо да ће стопа замене износити око 61% у 2019. години. Вредност овог параметра углавном показује опадајући тренд, почев од 2003. године. У случају наставка тренда пада стопе замене, тј. у случају да се општи бод не усклађује према кретању зарада него за неки нижи проценат, као што је изгледно, нови корисници пензија ће се суочавати са све већим падом стандарда приликом пензионисања у односу на период проведен на раду. Имајући у виду ниске апсолутне износе пензија, даљи пад стопе замене може значајно да угрози социјални положај пензионера. То за последицу може имати пад поверења у пензијски систем чиме ће бити угрожена његова социјална одрживост. Усклађивањем општег бода према кретању зарада решава се проблем одржања стопе замене и очувања нивоа животног стандарда у тренутку пензионисања.

3. Предложеним Предлогом закона проширује се обухват категорија које имају право на породичну пензију. Према последње познатим подацима, у РФПИО су исплаћиване породичне пензије за 342.432 корисника. Према врсти осигурања, структура је следећа:

- осигурање запослених – 304.343

- осигурање самосталних делатности – 17.778

- осигурање пољопривредника – 20.311

**Циљне групе на које ће измене прописа имати непосредан утицај**

1. Предложене измене Закона имаће директан непосредан утицај на унапређење стандарда корисника пензија и осталих права из ПИО, с обзиром на то да се сва права из ПИО усклађују на исти начин и у истим периодима као и пензије. Према последње познатим подацима, у августу 2019. године било је укупно 1.706.189 корисника пензија у РФПИО. Поред тога, РФПИО је у августу исплатио и различите врсте накнада из пензијског и инвалидског осигурања (накнада за помоћ и негу другог лица, накнада за телесно оштећење и друго…) за 147.985 корисника[[3]](#footnote-3).

С обзиром на то да корисници пензија чине преко 24% становништва Србије, јасно је колики је значај предложених измена за унапређење економског положаја ове категорије становништва у друштву као и значај за друштво у целини.

Посредно, предложене измене ће утицати на све чланове домаћинства у којима живе пензионери, а такође и на све будуће кориснике пензија, тј. целокупно активно становништво Србије.

2. Предложеном изменом начина усклађивања општег бода утицаће се на одржање стандарда нових корисника пензија. Последњих година просечно се годишње пензионише око 85.000 лица.

3. Када је у питању изједначавање ванбрачне заједнице са браком у вези са остваривањем права на породичну пензију, указујемо на то да је реч о усаглашавању са одредбом члана 62. став 5. Устава, којим су изједначене ванбрачна и брачна заједница. Дакле, у овом случају, измене закона ће имати непосредан утицај на лица која су била у ванбрачној заједници са преминулим осигураником или корисником пензије. Постојање ванбрачне заједнице се доказује у парничном поступку.

**Жељени циљеви који се постижу изменама Закона**

Општи циљ који се жели постићи предложеним изменама прописа је унапређен економски положај корисника пензија и других права из пензијског и инвалидског осигурања.

1. Дефинисање формуле за усклађивање пензија, периода у ком ће се усклађивање вршити и параметара који ће се узимати у обзир за одређивање процента усклађивања за циљ имају обезбеђивање следећег:

* постојање јасног и предвидљивог начина усклађивања висине пензија,
* да раст пензија буде у одређеној мери везан за раст зарада,
* повећање реалне вредности пензија, а тиме и стандарда пензионера,
* очување финансијске стабилности и одрживог начина финансирања исплата пензија и других права из пензијског и инвалидског осигурања.

2. Изменом начина усклађивања општег бода обезбедиће се одржање стопе замене, тј. одржање нивоа стандарда нових корисника пензија у години у којој остварују право.

3. Циљ проширења обухвата категорија које имају право на породичну пензију је да ванбрачна и брачна заједница у потпуности буду изједначена када је у питању остваривање права на породичну пензију, а поред тога да буде повећана покривеност старијег становништва приходима по основу пензија, чиме ће бити унапређен и њихов економски положај у друштву. Циљ је и да се прописи у потпуности усагласе са одговарајућом одредбом Устава Републике Србије.

Остваривање наведених циљева биће могуће пратити на основу кретања напред наведених показатеља адекватности висине пензија, финансијске одрживости система и покривености старијег становништва пензијом.

4. Изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, постиже се усаглашеност система пензијског и инвалидског осигурања са прописима о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, а тиме и потпуна уређеност пензијског система. То се постиже тако што се утврђује да је пензијско и инвалидско осигурање у Републици Србији обавезно, а да пензијски систем у нашој земљи чине и добровољни пензијски фондови и пензијски планови који се уређују посебним законом.

5. Поред тога, циљ је и да се овим законом превазиђу уочени проблеми у пракси и да се унапреде пословни процеси у РФПИО и ефикасност спровођења осигурања. То ће се постићи следећим мерама:

- Уређује се статус лица које на територији Србије раде за страног послодавца који нема регистровано представништво у нашој земљи. Такође, врши се усклађивање Закона о ПИО са одредбама прописа који уређују питања пореза на доходак грађана, доприноса за обавезно социјално осигурање, као и предложених измена Уредбе о јединственој пријави на обавезно социјално осигурање. У вези са наведеним, решавају се и проблеми приликом остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања лица која обављају пољопривредну делатност у својству предузетника.

- Решава се проблем утврђивања стажа осигурања када се допринос плаћа по истеку рокa утврђеног законом, тако што се у стаж осигурања утврђује време на које се уплата доприноса односи, тако што се износ доприноса доводи у однос са најнижом месечном основицом важећом у моменту уплате доприноса.

- У делу остваривања права на старосну, превремену старосну пензију, предложеним изменама се омогућује равноправан положај лица која у складу са законом обављају привремене и повремене послове, као и лица која у складу са законом обављају привремене и повремене послове преко омладинских задруга, и осигураника који су изабрана, именована или постављена лица, као и лица која су хранитељи, са осталим осигураницима.

-Исплата и висина накнаде погребних трошкова уређује се посебним поглављем, односно брише се као право из пензијског и инвалидског осигурања за случај смрти, јер суштински не припада ни осигуранику ни кориснику права из пензијског и инвалидског осигурања, већ лицу које сноси трошкове сахране.

**Анализа финансијских ефеката**

1. Уз претпостављени стабилни раст БДП-а од 4% годишње, кретање инфлације и зараде у складу са Фискалном стратегијом, процењени су следећи ефекти предложених измена прописа у домену утврђивања начина усклађивања висине пензије и начина усклађивања општег бода:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| Процењени реални раст БДП-а | 3,5% | 4% | 4% | 4% | 4% |
| Инфлација | 1,5% | 1,9% | 2,4% | 2,8% | 3% |
| Номинални раст зарада | 8,8% | 8,0% | 5,5% | 5,9% | 6,1% |
| Реални раст зарада | 7,2% | 6,0% | 3,0% | 3,0% | 3,0% |
| **Процењени проценат усклађивања пензија** | **-** | **5,13%** | **4,96%** | **3,94%** | **4,34%** |
| **Расходи за нето пензије (у милионима динара)** | **550.870** | **578.211** | **608.595** | **634.653** | **665.915** |
| **Учешће расхода у БДП-у** | **10,2%** | **9,9%** | **9,7%** | **9,5%** | **9,3%** |
| **Додатна средства средствима за нето пензије због промене начина усклађивања општег бода (у милионима динара)** | **0** | **0** | **776** | **2.070** | **4.045** |
| **Додатна средства у % од укупних расхода за нето пензије** | **0,00%** | **0,00%** | **0,13%** | **0,33%** | **0,61%** |
| **Додатна средства у % БДП-а** | **0,00%** | **0,00%** | **0,01%** | **0,03%** | **0,06%** |

Дакле, предложеним изменама обезбеђује се стабилан раст пензија, реални раст стандарда корисника пензија, спречава се пад стопе замене у наредном периоду, уз истовремени благи пад учешћа расхода за пензије у БДП-у, што води унапређењу финансијске стабилности у земљи.

2. Не очекујемо да ће проширење могућности за остваривање права на породичну пензију на чланове ванбрачне заједнице имати значајне финансијске ефекте.

Наиме, према резултатима пописа из 2011. године, свега 236.063 становника Србије старијих од 15 године живе у овом облику заједнице, што чини свега 3,8% укупног броја становника које припада наведеној доби. Када су у питању лица стара 50 и више година живота, свега 57.508 лица је те године живело у ванбрачној заједници, што је представљало око 2% лица у том животном добу. Овде указујемо на карактер породичне пензије, као права које доминантно користе надживели брачни (а након измена прописа и ванбрачни) партнери који се налазе у старијој животној доби, од чега жене чине преко 95% корисника. Како се види из наведених података, мали је удео лица која живе у ванбрачној заједници, стога се у краћем и средњом року не може очекивати значајан пораст броја корисника породичне пензије по овом основу.

Овде указујемо и на предложену одредбу садржану у Предлогу закона према којој се за остваривање права на породичну пензију уводи услов трајања брачне односно ванбрачне заједнице од најмање три године, у циљу избегавања злоупотребе овог права, што ће додатно ограничити пораст броја корисника породичних пензија.

Када је у питању дуги рок, такође не очекујемо да ће проширење обухвата значајније утицати на пораст броја корисника породичне пензије (иначе је број корисника овог права у опадању последњих година), без обзира на већи удео ванбрачних заједница код млађег становништва. Наиме, запосленост жена (као основне категорије корисника породичних пензија) расте у млађим старосним групама, што значи да ће у већој мери оне остваривати право на своју, старосну пензију, а тиме ће се смањивати заинтересованост за остваривање породичне пензије. То је у складу са изменама у структури запослености и све већем уделу жена на тржишту рада. Подаци указују на то да je већи удео породичних пензионера у старијим старосним групама, у којима је много више жена које нису радиле па су тиме биле издржаване од супруга. Такође, према подацима РФПИО, последњих година расте удео жена у старосној групи 65-70 година живота које су старосни пензионери, а смањује се удео корисника породичне пензије. Дакле, може се очекивати да ће се у будућности наставити тренд опадања значаја породичне пензије за социјалну сигурност старијих лица у корист улоге старосне пензије.

1. Пензионерима је 2016. и 2017. годинe једнократно исплаћено по 5.000 динара, а 2018. године 3.000 динара. [↑](#footnote-ref-1)
2. Посматрана за теоретског корисника у сврху упоредивости током различитих периода или између држава, уз разумевање ограничења да на њу утиче више претпоставки и не репрезентује стварну адекватност пензија на исти начин у различитим државама. Стопа замене за 2018. годину дефинише се као: Однос између висине пензије лица које се пензионисало у 2018. години са стажом од 40 година и зарадама на нивоу просека Србије током целог радног века, и просечне зараде у Србији у 2017. години увећане за кретање потрошачких цена у 2018. години. Овај параметар показује колико износи пензија тог лица у првој години након пензионисања у односу на оно што је зарађивао током целог радног века, тј. у којој мери је приход од пензије заменио приход од зараде. Међутим, треба имати у виду да она показује релативни однос пензије и зараде само у првој години након пензионисања и само за лица која испуњавају наведене претпоставке. [↑](#footnote-ref-2)
3. Када су накнаде у питању напомињемо да одређени број лица прима пензију и неку од накнада из ПИО, док поједини корисници накнада не примају пензију него само накнаду. [↑](#footnote-ref-3)