



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању

Фискални савет негативно оцењује предложене законске измене којима се, поред укидања закона о привременом смањењу пензија, укида и формула за усклађивање пензија и Влади даје дискрециона могућност да исплаћује „новчано увећање“ уз пензију. Предлог да се укине формула за усклађивање пензија би угрозила предвидљивост која карактерише европске пензијске системе, чиме би се пензијски систем Србије деградирало на ниво најнестабилнијих система у земљама Северне Африке и Блиског Истока. Такође, предлог да се уведе дискрециона могућност Влади да исплаћује „новчано увећање“ уз пензију није у складу са принципима пензијског осигурања и крши принципе одговорне социјалне политике. Отуда предлажемо да се законске измене повуку како не би дошло до угрожавања једног од кључних економских и друштвених система у Републици Србији.

Иако се предложеним изменама оправдано укида закон о привременом смањењу пензија до краја септембра ове године, Предлог закона неће омогућити повратак на регуларно функционисање пензијског система већ би, напротив, довео до урушавања његове предвидљивости и интегритета. Суштину проблема чине две кључне предложене промене система – 1) укидање формуле и давање дискреционе могућности Влади да одлучује о усклађивању пензија и 2) давање дискреционе могућности Влади да исплаћује „новчано увећање“ уз пензију. Поред ових измена, Предлог закона садржи и унапређења техничке природе, попут ефикаснијег механизма за обрачун пензије приликом пензионисања и ефикасније размене и чувања релевантних података – која нису спорна. Такође, Предлог закона покушава да адресира проблем неоправданог додељивања бенефицираног радног стажа који је идентификовала Државна ревизорска институција (ДРИ). Државни ревизор је закључио да је „бенефицирани радни стаж код државних органа обесмишљен јер се одређује према статусу и положају, а не према тежини посла и условима рада“, а све то услед неодговорности ресорних министарстава и неадекватног ангажовања Министарства рада.¹ Отуда Предлог закона прописује ресорним министарствима рок од 18 месеци да донесу недостајуће методологије и класификације које ће обезбедити да се бенефицирани радни стаж заиста одобрава само у оправданим случајевима изузетно тешких и стресних радних места. У остатку анализе фокусираћемо се на две кључне поменуте системске измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

¹ За више детаља видети извештај Државне Ревизорске Институције „Оправданост примене стажа осигурања са увећаним трајањем за поједина радна места, односно послове“, 27.12.2017. године.

Укидање формуле за усклађивање пензија

Предлогом закона *de facto* се укида формула за усклађивање пензија и Влади се даје дискреционо право да одлучује о усклађивању пензија. Члан 9 Предлога закона даје Влади надлежност да „прописима којима се уређује буџет и буџетски систем“ одлучује о усклађивању пензија „до достизања финансијске одрживости система пензијског и инвалидског осигурања“. Међутим, нигде се у Предлогу закона, нити у пратећим материјалима, не дефинише шта се подразумева под појмом финансијске одрживости. Из свега наведеног, једино се може закључити да финансијска одрживост представља равнотежу уплаћених доприноса и исплаћених права из пензијског осигурања. ПИО систем се заправо налази у позицији хроничног дефицита од краја осамдесетих година прошлог века и, услед демографског старења, ни у наредним деценијама неће бити могуће обезбедити финансијску равнотежу између уплаћених доприноса и исплаћених права из пензијског система. Притом, Србија није изузетак у овом погледу. Напротив, јавни пензијски системи у већини Европских држава, укључујући најразвијеније државе попут Немачке, Аустрије, Белгије или Француске, такође услед демографског старења нису у могућности да финансирају пензије само из текућих доприноса и посежу за додатним изворима финансирања, попут еколошких такси, пореза на капитал и потрошњу, или директних буџетских трансфера. Могућност да Влада одлучује о усклађивању пензија „до достизања финансијске одрживости система“ дакле у пракси значи давање трајне надлежности Влади Србије да дискреционо одлучује о усклађивању пензија.²

Укидањем формуле за усклађивање Србија би напустила добру европску праксу и деградирала свој систем на ниво најнестабилнијих пензијских система у државама Северне Африке и Блиског Истока. Доминантна европска пракса је да се пензије усклађују према формули која представља неку комбинацију кретања цена, кретања зарада и привредног раста.³ Ово је такође устаљена пракса и у Србији током претходних деценија откада је успостављен јавни пензијски систем, а нарочито у периоду након другог светског рата. Напуштање јасне и објективне формуле за усклађивање пензија би се негативно одразило на предвидивост пензијског система и створило би додатну несигурност код радника који уплаћују доприносе, али нису у могућности ни да оквирно знају како ће се кретати њихова будућа пензијска примања нити да финансијски планирају за своју старост. Управо из ових разлога све државе, а нарочито оне развијеније, теже да пропишу објективну и економски одрживу формулу за усклађивање пензија како би њихови грађани могли да знају како ће се кретати њихова пензијска примања у старости. Једино је у недовољно развијеним земљама Северне Африке и Блиског Истока доминантна пракса да Влада дискреционо усклађује пензије, чиме се подрива предвидивост ових система и радници који у њима учествују бивају суочени са додатним степеном неизвесности и несигурности.⁴

² Уколико намера законодавца није била да се де-факто укине формула за усклађивање пензија онда је неопходно амандманима променити ову формулацију и прописати да се, на пример, Влади даје могућност да интервенише само у случајевима угрожене пензијске стабилности, када су пензије осетно изнад 11% БДП и када редовно усклађивање према прописаној формули не би било економски одрживо.

³ За више детаља видети „Извештај о старењу“ Европске комисије (2015).

⁴ Конкретно, ради се о земљама попут Алжира, Бахреина, Цибутија, Египта, Ирана, Либије, Марока, Туниса или Јемена. За више детаља видети публикацију „Пензијска панорама“, стр. 21-23, аутора Едварда Вајтхауса, у издању Светске банке, 2007. година.

Недовољно промишљене промене усклађивања пензија биле су у прошлости праћене великим друштвеним и фискалним турбуленцијама. Тако је крајем осамдесетих година прелазак са формуле за усклађивање са ценама на дарезљивију формулу за усклађивање са зарадама, упркос упозорењима стручњака да нова формула неће бити економски одржива – довело до дестабилизације јавних финансија и додатно продубило економску кризу која је претходила распаду Југославије.⁵ Затим током деведесетих година економска неминовност доводи до поновног враћања на формулу за усклађивање са ценама. Међутим, уместо законским изменама, ова промена бива имплементирана подзаконским актима, што Уставни суд накнадно обара 2001. године и налаже исплату вишегодишњих коригованих пензија уназад, проузрокујући нови удар на републички буџет. С почетком транзиције, 2003. године бива усвојен нови реформски пензијски закон који је прописивао комбиновану „швајцарску формулу“ за усклађивање 50% са ценама и 50% са зарадама. Иако је ова формула била економски одржива и уживала је висок степен друштвене подршке, 2005. године Влада Србије, услишујући захтеве Светске банке у оквиру тадашњег аранжмана са ММФ-ом, укида швајцарску формулу и поново прописује усклађивање пензија искључиво са кретањем цена. Ова одлука је допринела друштвеном незадовољству које се затим политички каналисало и довело до великих, економски неодрживих, ванредних повећања пензија 2008. године која су проузроковала вишегодишњу пензијску и буџетску дестабилизацију.⁶

Образложење законодавца да се предложеним укидањем формуле за усклађивање „обезбеђује ефикасније планирање потрошње у складу са економским могућностима буџета“ – није валидно. Једна од улога формуле за усклађивање управо је да омогући ефикасно планирање расхода за пензије у складу са буџетским могућностима. Формула за усклађивање међутим има и другу улогу – да на основу јасних и објективних критеријума омогући радницима да (оквирно) планирају своја пензијска примања и на тај начин се финансијски припремају за старост. Укидање формуле за усклађивање дакле не би омогућило „ефикасније планирање потрошње“ како законодавац наводи, већ би напротив подрило предвидљивост пензијског система, уносећи неизвесност међу раднике који уплаћују пензијске доприносе и онемогућавајући им да ефикасно финансијски планирају своју старост. Читаву деценију након неодрживих повећања пензија 2008. године, мере консолидације омогућиле су да се расходи за пензије поново доведу у оквире буџетске одрживости и износе 11% БДП колико прописује Закон о буџетском систему. Србија сада дакле има могућност не само да пензије усклађује на економски одржив начин у складу са буџетским могућностима, већ и да то чини кроз јасну и објективно дефинисану формулу која ће грађанима омогућити да са већим степеном извесности планирају своју старост.

Фискални савет позива да се, уместо укидања, тешко стечена стабилност пензијског система искористи за усвајање формуле за усклађивање која би била и економски одржива и уживала широку друштвену подршку. Поједина пензионерска удружења се у јавности залажу да се задржи постојећа формула за усклађивање пензија са ценама и делом привредног раста, али да се учини дарезљивијом – тако да се пензије усклађују са делом привредног раста преко 2% годишње уместо 4% колико је до сада

⁵ За више детаља видети текст „Политичка економија пензијске реформе у Словенији“, аутор Тине Становник, у издању Међународне организације рада, 2002. година.

⁶ За више детаља видети текст „Фискална одрживост пензијског система Србије“ у студији Фискалног савета *Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године*, мај 2012. године, Београд.

било прописано ПИО Законом из 2010. године.⁷ За разлику од неких ранијих ситуација великог јаза између економских могућности са једне и друштвених очекивања са друге стране, успешно спровођење фискалне консолидације и нарочито доследна примена мера пензијске реформе из 2014. године сада су створиле буџетске могућности да се усвоји формула за усклађивање које би била и економски одржива (раст цена + раст БДП преко 2%) и која би изашла у сусрет захтевима пензионера. При том, формула са којом су изашла пензионерска удружења није једина могућа већ се отвара спектар економски одрживих комбинација кретања цена, зарада и/или привредног раста које би могле да имају широку друштвену подршку. Имајући у виду дешавања из претходних деценија, Фискални савет апелује да се ова тешко стечена прилика искористи, јер би у супротном укидање формуле за усклађивање пензија у перспективи довело да друштвених и фискалних турбуленција које смо више пута доживели у претходним деценијама.

Увођење дискреционог новчаног увећања уз пензију

Предлог закона омогућује Влади Србије да дискреционо одлучује о исплати „новчаног износа као увећања уз пензију“. Тако се предлаже (Члан 37) да у „условима постојања фискалног простора“ Влада Србије дискреционо може одлучивати о условима, висини и динамици исплате „новчаног износа као увећања уз пензију“ и одредити средства до „0,3% БДП на годишњем нивоу“ за ову намену. Овај предлог је проблематичан и контрапродуктиван по више основа које ћемо објаснити у наставку текста.

Новчано увећање уз пензију би подрило интегритет и принципе на којима систем пензијског и инвалидског осигурања деценијама функционише у Србији. Усвајањем *Закона о осигурању радника* 1922. године (у оквиру тадашње Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца) установљен је систем пензијског и инвалидског осигурања по коме износ пензије зависи од износа уплаћених доприноса током радног века. На овај начин Србија се прикључила већини земаља континенталне Европе које су одлучиле да прате пример Бизмаркове Немачке и уведу систем пензијско-инвалидског осигурања који претпоставља чврсту везу између уплаћених доприноса током радног века и висине пензије у старости. Овај принцип пензијског осигурања задржан је и током периода социјализма усвајањем *Основног закона о пензијском осигурању* 1964. године и потврђен је две хиљадитих, током периода транзиције, усвајањем реформског *Закона о пензијском и инвалидском осигурању* 2003. године. Отуда би давање могућности Влади да дискреционо, без објективних и системских критеријума, увећава поједине пензије мимо раније уплаћених доприноса – урушило интегритет пензијског система и подрило поверење које је генерацијама изграђивано.

Новчано увећање уз пензију такође крши принципе одговорне социјалне политике. Одговорно вођење социјалне политике подразумева да се ограничена буџетска средства одобравају само истински материјално угроженим грађанима, при чему је материјалну угроженост неопходно установити на нивоу читавог домаћинства. Немогуће је социјални статус утврдити само на основу једног извора прихода једног члана домаћинства – што је интенција законодавца са предлогом новчаног увећања уз пензију. Тако релативно ниска пензија може бити исход дијаметрално супротних социјалних прилика – радника који је 40 година радио ниско плаћене послове, или

⁷ За више детаља видети чланак „Усклађивање пензија сваког 1. јануара“, дневни лист Политика, 5.9.2018.

раднице која услед ситуираности мужа није морала напорно да ради и циљала је само да испуни минималних 15 година радног стажа. Такође, у случају samozапослених радника и предузетника могуће је да се ради и о свесној одлуци осигураника да доприносе уплаћује на минималну основицу. Додатно, пензионери са релативно ниском пензијом могу да живе сами и заиста буду социјално угрожени, а могу и да живе са супружником који има релативно велика пензионерска примања или располаже релативно вредном имовином. Све ово указује на неопходност узимања у обзир имовинског стања читавог домаћинства приликом разматрања било које мере социјалне политике. Фискални савет је већ приликом оцене програма „тринаеста пензија“ 2012. године указивао на велики број неправичности, нелогичности и нерационалности које настају уколико се игнорише имовинско стање читавог домаћинства приликом усвајања социјалних мера овога типа.⁸ Међутим, за разлику од програма „тринаеста пензија“ који није имао законску основу и обустављен је након 2013. године, предложене измене закона имају основу да се трајно примењују и да трајно подрију интегритет система пензијско-инвалидског осигурања.

Институт минималне пензије је једини системски приступ за остваривање социјалне компоненте у оквиру пензијско-инвалидског осигурања. Поред принципа осигурања, пензијски систем Србије, као и већина европских земаља, укључује и социјалну компоненту у виду минималне пензије како би се избегла или барем умањила могућност сиромаштва у пензионерској популацији. Уколико је жеља законодавца да се додатно нагласи социјална компонента пензијског система, једини системски приступ да се то учини је повећањем обухвата и/или повећањем износа минималне пензије. Конкретно, минимална пензија се тренутно примењује у случају старосних и инвалидских пензија, али се у случају породичних пензија примењује умањени износ од 70% минималне пензије. Отуда је један о могућих реформских праваца да се минимална пензија у пуном износу примењује и у случају породичних пензија. Тим пре, имајући у виду да знатан број остарелих жена није формално учествовао на тржишту рада у претходним деценијама и самим тим се ослања на породичну пензију преминулог супружника. Такође, могуће је размотрити и повећање износа минималне пензије, уколико релевантне анализе покажу да се овим начином може ефикасно деловати на социјално угрожена остарела лица. У сваком случају, неопходно је имати у виду да повећање социјалне компоненте пензијског система има своју економску цену коју би онда морали да снесу сви пензионери у виду мање дарежљиве формуле за усклађивање пензија.

Нема никаквих гаранција да увођење „новчаног увећања уз пензију“ неће бити само први корак у постепеној промени деценијског карактера пензијског система. Увођењем новчаног увећања уз пензију у комбинацији са раније поменутиим укидањем формуле за усклађивање пензија, законодавац Влади даје практично потпуну дискрецију над усклађивањем пензија. На овај начин подривају се принципи пензијско-инвалидског осигурања и отвара се могућност за њихово даље урушавање у наредним годинама. Наиме, законодавац би формално декларисани, и потпуно произвољни, буџетски лимит од 0,3% БДП у тренутном Предлогу закона могао да по потреби константно повећава у наредним годинама и да на тај начин слаби везу између уплаћених доприноса и висине пензије до те мере да се за одређени број година веза потпуно уруши и Србија ефективно пређе на систем социјалних пензија где већина

⁸ За више детаља видети *Оцена закључка Владе о програму тринаеста пензија у оквиру извештаја Фискалног савета „Оцена ребаланса буџета за 2012. годину и Предлога закона са фискалним утицајем“*, стр. 54-57, 13.9.2012. године.

осигураника прима исте или сличне пензије, без обзира на висину зарада и трајање радног века.

Уколико је намера законодавца да промени суштину пензијског система – то би требало урадити на јасан, друштвено одговоран и транспарентан начин. Системи социјални пензија установљени су пре више од једног века у англо-саксонским државама попут Велике Британије, Ирске или Новог Зеланда. Међутим, евентуално напуштање континенталног Бизмарковог система пензијско-инвалидског осигурања и прелазак на англосаксонски модел социјалних пензија захтевао би велике и вишедеценијске транзиционе трошкове како би се исплатила права осигураника који су плаћали ПИО доприносе током претходних година и деценија. У противном, не само да би интегритет и поверење у јавни пензијски систем били урушени, већ би постојао ризик и од трошкова правних последица уколико би се поједине законске измене у неком тренутку показале неуставним (што је био случај са променом формуле за усклађивање пензија током деведесетих година, коју је Уставни суд накнадно оспорио 2001. године).

Фискални савет позива да се одбаци предлог „новчаног увећања уз пензију“ и да се мере социјалне политике спроводе на системски и уређен начин. Као што је наведено, предлог „новчаног увећања уз пензију“ патио би од великих проблема неправичности и лоше таргетираности, уз потенцијално разоран ефекат на интегритет и поверење у јавни пензијски систем. Отуда позивамо Владу да легитимне социјалне амбиције у погледу пензијског система имплементира на системски начин путем измене обухвата и/или износа минималне пензије. Такође, материјални статус великог броја угрожених остарелих лица која не остварују никакве пензијске приходе било би могуће поправити повећањем обухвата и/или износа средстава у оквиру програма новчане социјалне помоћи.