



Република Србија  
**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О  
ПЕНЗИЈСКОМ И ИНВАЛИДСКОМ ОСИГУРАЊУ И ЗАКОНА О РАДУ**

Београд, 15. јул 2014. године

## **Оцене Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању**

**Предложене законске измене имају за циљ повећање ефективне старосне доби осигураника при пензионисању.** Најважније предложене законске измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању укључују изједначавање старосне доби за пензионисање жена са постојећом старосном доби за мушкарце од 65 година старости, са прелазним периодом до 2032. године, увођење пенала за пензионисање пре редовне старосне доби у висини од 4,08% годишње, повећање минималне старосне доби за пензионисање са 58 на 60 година старости као и сужавање могућности за стицање бенефицираног радног стажа, елиминацијом могућности да лица запослена на административно-техничким пословима, чији живот, безбедност и здравље на раду нису посебно угрожени, остварују у будућности право на бенефицирани радни стаж.<sup>1</sup> Поред ових измена, предложене су и друге правно-техничке и процесне измене, као што је смањење броја чланова управног одбора ПИО фонда са 21 на седам чланова, као и укидање надзорног одбора, у циљу рационализације оперативних трошкова.

**Фискални савет подржава предложене измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању.** Предложене измене имају за циљ да обезбеде неопходно повећање ефективне старосне доби осигураника при пензионисању, јер се просечно трајање живота у Србији, као и у већини европских земаља, континуирано повећава – пре пола века очекивано трајање живота осигураника је износило 67 година, тренутно износи 74 године старости, док демографске пројекције указују на то да би просечно трајање живота у 2060. години у Србији могло да износи око 84 године. У условима континуирано дужег животног века неопходно је континуирано повећавати радни век како би се одржавала финансијска стабилност пензијског система, што је случај у готово свим европским државама у претходним деценијама. У противном, финансијска стабилизација пензијског система захтевала би драстично смањење односа просечних пензија и плата који би, у случају Србије, морао да се смањи испод 40% у наредном периоду, што би могло постати неприхватљиво са социјалног становишта.<sup>2</sup>

**Искуства европских земаља указују на то да повећање старосне доби за пензионисање, само по себи, не представља препреку за запошљавање младих радника.** Детаљне студије прелиминарних ефеката пензијских реформи у европским земљама показују да повећање старосне доби за пензионисање није смањило могућности за запошљавање младих. Напротив, чини се да је економски раст неопходан предуслов за запошљавање и младих и старих радника.<sup>3</sup> Тако, на пример, процес еманципације жена и њихово масовније укључивање на тржиште рада у деценијама након Другог светског рата није смањило могућности за запошљавање мушкараца јер су технолошки развој и економски раст омогућили вишеструко

---

<sup>1</sup> Старосна доб за пензионисање жена се повећава за шест месеци годишње током периода 2015-2020. године, односно за два месеца годишње у периоду 2021-2032. године. Предложени пенали за превремено пензионисање износе 0,34% месечно, што одговара умањењу од 4,08% годишње. Максимални износ умањења за превремено пензионисање је ограничен на 20,4% пензије.

<sup>2</sup> Условно речено, постоји и трећа опција која подразумева одлагање пензијских реформи и одржавање постојећег односа просечних пензија и плата путем задуживања државе. Јасно је, међутим, да ова опција није дугорочно одржива будући да подразумева неограничен раст јавног дуга. Управо ово је случај са политички мотивисаним ванредним повећањима пензија током 2008. године која су произвела додатно задуживање државе од око 800 милиона евра годишње, односно кумулативно повећање јавног дуга од око пет милијарди евра у протеклом периоду.

<sup>3</sup> За више детаља погледати погледати документ Фискалног савета „Унапређење унутар-генерацијске правичности и одрживости пензијског система Србије“, Београд, јануар 2013. године.

повећање броја радних места широм Европе и света.<sup>4</sup> Међутим, тешко је очекивати да ће Србија у наредном периоду моћи да остварује високе стопе привредног раста, а да претходно не смањи учешће пензија у бруто домаћем производу (које тренутно износи преко 13% БДП-а и међу највишима је у Европи, нарочито међу упоредивим државама Источне Европе). Овако високо учешће пензија у БДП-у онемогућава осетнија издвајања за алтернативне економско-социјалне функције, као што су инвестиције, без којих неће бити могуће успоставити одржив модел привредног развоја. Отуда је неопходно у што краћем периоду издвајања за пензије свести на 10% БДП-а, што представља просечан износ пензија у Источној Европи и циљну вредност прописану Законом о буџетском систему.

**Предложене законске измене су у складу са најбољом међународном праксом.** Највећи број европских држава је у протеклом периоду већ изједначио старосну границу за пензионисање жена и мушкараца.<sup>5</sup> Такође, највећи број држава у Европи и свету умањује висину пензије у случају превременог пензионисања. На овај начин се остварује чврста финансијска веза између висине уплаћених доприноса током радног века и висине пензијске накнаде – осигураници који се превремено пензионишу у просеку пензију примају дуже од осигураника који се пензионишу током редовне старосне доби, тако да основни финансијски принципи налажу адекватно умањење пензије у случају пензионисања пре редовне старосне доби. Предложена вредност пенала за превремено пензионисање од 4,08% годишње може се сматрати усклађеном с европском праксом – пенали у Хрватској такође износе 4,08% годишње, 4,2% годишње у Црној Гори или Аустрији, 3,6% у Немачкој, 4,8% у Мађарској, Естонији и Литванији, 6,5% у Словачкој, односно око 6% у Пољској и Литванији. Процењујемо да ће се буџетске уштеде услед промене Закона повећавати из године у годину примене и да ће износити 1% БДП-а годишње на крају прелазног периода.

**Фискални савет сугерише да се у наредним годинама размотри могућност аутоматског усклађивања старосне границе за пензионисање с просечним трајањем животног века у Србији.** Током претходних година велики број европских земаља је прописао да се законска старосна граница аутоматски усклађује са дужином просечног животног века. Потенцијалне предности овог приступа су двојаке. С једне стране, на овај начин се повећава предвидивост јавног пензијског система и на тај начин се осигураницима омогућава да с већим степеном сигурности планирају своју старост. С друге стране, на овај начин се унапређује кредибилитет јавног пензијског система са политичког становишта, јер се неопходно усклађивање старосне границе за пензионисање издиге изнад дневно-политичких превирања. Имплементирање овог приступа у пракси ће захтевати ажурну доступност, на годишњем нивоу, кредибилних података о очекиваном трајању животног века у Републици Србији.

---

<sup>4</sup> У појединим делатностима, најчешће у јавном сектору, као што је школство, број потребних радника јесте ограничен тако да запошљавање младих радника заиста може да захтева пензионисање старијих радника у одређеној мери. Међутим, у већини привредних делатности, нарочито у приватном сектору, број радника није унапред задат нити ограничен, тако да не постоји директна негативна веза између запошљавања младих и старих радника.

<sup>5</sup> Поједине државе, попут Румуније, Бугарске или БЈР Македоније определила су се да разлику између старосне доби за пензионисање жена и мушкараца смање са пет на две године. За више детаља око старосних граница за пензионисање у Европским државама погледати поменути документ Фискалног савета „Унапређење унутар-генерацијске правичности и одрживости пензијског система Србије“, Београд, јануар 2013. године.

## Оцене Предлога закона о изменама и допунама Закона о раду

**Предложене измене и допуне Закона о раду имају за циљ да ублаже утицај институционалних ограничења на функционисање тржишта рада и омогуће већу флексибилност овог тржишта, ради подстицања формалног запошљавања.** Најважније предложене измене Закона о раду укључују обрачун отпремнина и минулог рада само на основу радног стажа код тренутног послодавца, смањење отпремнине код одласка у пензију са три на две зараде, продужење рока за рад на одређено време с једне на две године, већу флексибилност послодавца приликом отказивања уговора о раду као и реалистичније захтеве приликом проширења дејства постојећих колективних уговора. Такође, предложен је и већи број других измена које се тичу флексибилнијих облика запошљавања, као што су рад на даљину или рад са краћим радним временом, стимулише се прелазак са папирне на електронску документацију, платни листићи (обрачуни зараде) добијају карактер извршне исправе и представљају довољан услов запосленом за наплату неисплаћене зараде код послодавца, а предложен је и већи број правно-техничких и процесних измена и унапређења.

**Фискални савет у начелу подржава предложену флексибилизацију тржишта рада у Србији.** Ригидно радно законодавство доприноси проблему високе незапослености која у Србији износи преко 20%. Поред високе стопе незапослености, ригидно радно законодавство (нпр. исплата отпремнина за све године радног стажа, и код тренутног и код постојећих послодаваца) стимулише послодавце да раднике ангажују без заснивања легалног радног односа и да привређују у сивој зони, која се у Србији процењује да износи преко 30% бруто домаћег производа. Такође, важећи Закон о раду је један од узрока ниске конкурентности српске привреде, која се налази на зачељу међународних листа конкурентности у региону и Европи. Штавише, Србија је током претходних година назадовала у односу на многе европске државе које су знатно либерализовале своје законе о раду током претходног периода.

**Либерализација тржишта радне снаге ће стимулисати конкурентније пословање и економски раст приватног дела српске привреде.** Испуњавање великог броја тренутних одредаба Закона о раду представља финансијско-економски изазов за приватни сектор домаће привреде. Отуда се поједини послодавци често одлучују да не запошљавају нове раднике или то чине у мањем броју него што би учинили у случају либералнијих прописа којима се регулише тржиште рада. Знатан број послодаваца прибегава запошљавању радника у сивој зони не само да би избегли финансијски терет пореза и доприноса на зараде, већ да би избегли и потенцијално изражене финансијске обавезе које произлазе из важећег Закона о раду. Такође, позитивним се оцењује то што је предложеним изменама Закона предвиђено усклађивање услова за проширење колективног уговора са европском праксом, чиме се повећава правна сигурност и предвидивост услова пословања. Укупно посматрано, предложене либералније одредбе Закона о раду омогућиће послодавцима конкурентније привредно окружење које ће допринети економском расту и запошљавању у средњем року.

**Либерализација радног законодавства је један од предуслова за рационализацију броја запослених у јавном сектору у наредном периоду.** Доступни подаци и економске анализе указују на низак ниво ефикасности и нерационалан број запослених у јавним предузећима и државном сектору.<sup>6</sup> Отуда је у оквиру

<sup>6</sup> За више детаља видети, на пример, студију Фискалног савета „Предлога мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, Београд, мај 2012. године.

средњорочног програма фискалне консолидације неопходно извршити рационализацију броја запослених у јавном сектору, нарочито у областима као што су јавна предузећа и предузећа у реструктурирању, администрација на локалном и централном нивоу, као и немедицинско особље у здравству и запослени у школству. Будући да се законске норме и колективни уговори који прописују запошљавање у јавном сектору директно или индиректно ослањају на одредбе Закона о раду, либерализација радног законодавства представља један од предуслова за успостављање рационалне и ефикасне структуре јавног сектора у наредним годинама. Да би се нове, флексибилније одредбе Закона о раду могле у потпуности искористити за ефикасније спровођење процеса рационализације броја запослених у јавном сектору, неопходно је да у кратком периоду буду усвојене и измене других закона којима се уређују радни односи у јавном сектору (нпр. Закон о државним службеницима и сл.), те да се колективни уговори до сада закључени у јавном сектору у потпуности ускладе са новим одредбама Закона о раду