

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Предложени Закон о измени Закона о пензијском и инвалидском осигурању (у наставку: Закон) има за циљ унапређење постојеће формуле за усклађивање пензија која се примењује од јануара 2020. године, а према којој се пензије усклађују према кретању зарада и потрошачких цена у претходном периоду, при чему наведени параметри учествују у једнакој мери у обрачуну стопе по којој се усклађују пензије.

Наиме, у циљу унапређења стандарда корисника пензија и везивања кретања њиховог стандарда за економски развој земље, предлаже се измена формуле за усклађивање пензија, и то тако да формула обрачуна процента усклађивања пензија зависи од односа висине исплаћених пензија и новчаног износа као увећања уз пензију према висини бруто домаћег производа (БДП-а).

1. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у Закону

Предложено решење у Закону одразиће се на све кориснике пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Наиме, предлаже се да се пензије усклађују у зависности од учешћа износа исплаћених пензија и новчаног износа као увећања уз пензију у првом објављеном износу бруто домаћег производа. Период за који се обрачунава наведено учешће обухвата први и други квартал претходне године и трећи и четврти квартал године која претходи тој години. Висина обрачунатог учешћа одређује да ли ће пензије бити усклађене према кретању зарада, потрошачких цена или тако да се узима у обзир половина процента промене зарада и половина процента промене потрошачких цена:

- Ако је наведени однос мањи од 10% пензије ће се при наредном усклађивању ускладити према кретању просечне зараде у Републици у периоду одређеном Законом;
- Ако је однос већи од 10% а износи највише до 10,5%, пензије ће се ускладити према тренутно важећој формули за усклађивање пензија (тзв. "швајцарска формула" према којој зараде и потрошачке цене у једнакој мери утичу на обрачун стопе усклађивања пензија);
- У случају да је наведени однос већи од 10,5%, пензије ће се ускладити према кретању потрошачких цена у периоду дефинисаном Законом.

На овај начин се обезбеђује да раст пензија у већој мери прати раст плата у периодима када због високог раста БДП-а опада учешће пензија у БДП-у. Усклађивањем висине пензија у потпуности или делимично према кретању зарада обезбеђује се да у периодима значајног економског раста раст стандарда корисника пензија прати раст стандарда активног дела становништва. С друге стране, у периодима када због нижег раста БДП-а опада учешће расхода за пензије и новчани износ као увећање уз пензију (као основних примања корисника пензија), усклађивањем пензија према кретању потрошачких цена се задржава реална вредност пензија. Као резултат тога, не долази до реалног раста пензија као ни до реалног раста масе расхода за пензије (с обзиром да се не очекује значајнији раст броја корисника пензија у наредном периоду), чиме неће доћи до нарушавања стабилности јавних финансија.

2. Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди

С обзиром на то да предлог предвиђа да се у случају већег учешћа расхода за пензије у БДП-у (изнад 10,5%) пензије усклађују само према кретању потрошачких цена - чиме се одржава њихова куповна моћ али без реалног раста

расхода за ову намену, на тај начин се обезбеђује да учешће расхода за примања корисника пензија остане у оквиру лимита утврђених фискалним правилима садржаним у Закону о буџетском систему. Тиме се постиже значајан ниво предвидљивости у планирању јавних расхода и олакшава вођење фискалне политике. Самим тим, обезбеђује се да пореско оптерећење грађана и привреде остане у планираним оквирима.

3. Да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он стварати

Предложеном одредбом Закона се унапређује стандард корисника пензија. Имајући у виду то да корисници пензија чине скоро четвртину становништва Републике Србије, примена ове мере допринеће побољшању финансијског положаја великог дела популације, што је од општег интереса. Предложеним решењем се предвиђа усклађивање пензија у већем проценту у односу на постојеће решење у периодима када је ниже учешће расхода за примања корисника пензија у бруто домаћем производу, тј. у периодима економског успона.

Примера ради, применом предложеног решења пензије би у јануару 2023. године биле усклађене за 12,1%, колико је износио раст зарада у референтном периоду, пошто је учешће расхода за пензије и новчани износ као увећање уз пензију у БДП-у у референтном периоду износило 9,3%, тј. ниже је од 10% што је лимит испод кога се пензије усклађују према промени просечне зараде без пореза и доприноса. Применом тренутно важеће одредбе, према којој се пензије усклађују према тзв. "швајцарској формули" према којој зараде и потрошачке цене у једнакој мери утичу на обрачун стопе усклађивања пензија, пензије би биле усклађене за 10%. Дакле, ниже учешће расхода за пензије и новчани износ у БДП-у, као резултат бржег раста БДП-а од расхода за пензије у претходном периоду, омогућава већи проценат усклађивања пензија (12,1% > 10%).

С друге стране, у периодима нижег економског раста предвиђа се усклађивање пензија у нижем проценту у односу на постојеће решење, тј. према промени потрошачких цена (примера ради, у референтном периоду су потрошачке цене порасле за 7,8%, па би пензије биле усклађене за тај проценат, у случају да су расходи за пензије и новчани износ као увећање уз пензију били већи од 10,5% у референтном периоду), што значи и ниже укупне трошкове у односу на ситуацију када би био примењивано важеће решење за усклађивање пензија. На тај начин се регулише притисак расхода за примања корисника пензија на стабилност јавних финансија.

Предложено решење је одабрано зато што се његовом применом постиже више циљева:

- Постиге се предвидљивост у планирању јавних расхода и олакшавање вођења фискалне политике, с обзиром на то да се јавни расходи штите од изненадних и неочекиваних удара изазваним значајним повећањем расхода за пензије изнад планираног нивоа, захваљујући томе да се пензије усклађују једном годишње, као и да су подаци од значаја за усклађивање познати у периоду припреме буџета Републике и финансијског плана Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за наредну годину;
- Обезбеђује се стабилност јавних финансија, пошто се омогућује бржи раст пензија у периодима када због нижег удела расхода за пензије у БДП-у постоји простор за финансирање тог раста, односно виши ниво расхода за пензије не повећава удео јавних расхода у БДП-у изнад планираног нивоа. Такође, у периодима већег учешћа расхода за

пензије у БДП-у расходи за пензије ће расти по споријој стопи и тако неће угрожавати одрживост јавних финансија;

- Постиге се већи раст примања корисника пензија у односу на постојеће решење, у периодима када постоји простор за финансирање наведених, већих примања. То значи и већу куповну моћ пензија и новчаног износа као увећања уз пензију, али и унапређење односа између пензија и зарада, тј. бољу релативну позицију корисника пензија у односу на економски активно становништво. С друге стране, у периодима када укупан износ расхода за пензије прелази постављени лимит, предложеним решењем - усклађивањем према промени потрошачких цена у референтном периоду, чува се стабилност јавних финансија, али се обезбеђује и очување куповне моћи корисника пензија на постојећем нивоу.

Дакле, предложено решење је довољно флексибилно да обезбеди остваривање више циљева истовремено, због чега је препознато као оптимално у овом тренутку.

4. Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Предложена измена није од утицаја на привредне субјекте.

5. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону

Питање висине пензије је увек актуелно као тема разговора са представницима организација пензионера и других заинтересованих страна. Имајући у виду да је предложено да се, због наведених околности, Закон донесе по хитном поступку, а посебно с обзиром на позитивне ефекте на стандард корисника пензије, о Закону није одржана јавна расправа.

6. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања надлежно је за спровођење Закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за давање мишљења о његовој примени.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, као надлежан за спровођење пензијског и инвалидског осигурања, ће прилагодити своје активности измењеним законским одредбама.

АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Према важећој формули за усклађивање висине пензија, која се примењује од јануара 2020. године, пензије и друга примања корисника пензија се **усклађују једном годишње**, у јануару, према кретању зарада и потрошачких цена у претходном периоду, при чему наведени параметри учествују у једнакој мери у обрачуну стопе по којој се усклађују пензије.

Имајући у виду да је учешће расхода за пензије и новчани износ као увећање уз пензију у БДП-у у 2021. години пало испод 10%, а да се очекује да ће у 2022. години бити испод 9,5%, створени су услови да се унапреди постојећа формула за усклађивање пензија и омогући већи раст стандарда корисника пензија у годинама у којима због већег раста БДП-а опада учешће расхода за пензије, истовремено не нарушавајући стабилност јавних финансија.

Друге опције за постизање предвиђеног циља нису разматране јер се циљ може постићи искључиво изменом Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којим се уређује питање усклађивања пензија. Према одредбама овог прописа, све пензије се усклађују у истом процентуалном износу зато што се на тај начин обезбеђује да примања свих корисника на исти начин задрже или увећају своју куповну моћ, што значи да ће им се на једнак начин задржати или увећати стандард. Поред тога, на тај начин се задржава постојећи релативни однос између пензија свих корисника. Уједначавањем износа пензија, у неоправдано повољан положај би били стављени корисници који су провели мањи број година у осигурању и имали ниске зараде током осигурања, тј. у мањој мери су допринели систему. С друге стране, корисници који су провели дужи период у осигурању и који су имали више зараде током осигурања примали би ниже пензије у односу на укупан износ доприноса плаћен током осигурања.

ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ЖЕЛЕ ПОСТИЋИ ДОНОШЕЊЕМ ИЗМЕНА ЗАКОНА

Како је већ наведено, циљеви доношења измене Закона су унапређење животног стандарда корисника пензије и везивање кретања њиховог стандарда за економски развој земље, уз очување стабилности јавних финансија и олакшавање вођења фискалне политике. У периодима значајнијег економског раста опадаће учешће расхода за примања корисника пензија у бруто домаћем производу, што ће омогућити усклађивање пензија у већем проценту, према кретању зарада. С друге стране, у периодима када расте учешће расхода за примања корисника пензија у БДП-у, предложеним решењем биће постигнуто да пензије задрже куповну моћ, али расходи неће расти у реалном износу и тиме неће нарушавати стабилност јавних финансија. Изменом закона се постиже циљ да корисницима пензија од јануара 2023. године пензије и новчани износ као увећање уз пензију буду увећани за 12,1%, уместо за 10%, за колико би била увећана применом важећег законског решења.

ИНФОРМАЦИЈА О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА У ТОКУ ИЗРАДЕ ПРЕДЛОГА/ НАЦРТА ПРОПИСА

1) Да ли су у току израде предлога/нацрта прописа спроведене консултације са циљним групама и заинтересованим странама* (ако нису спроведене потребно је навести разлог)?

Иако су до сада приликом припреме и разматрања измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању спровођене консултације, у вези са израдом Нацрта закона о измени Закона о пензијском и инвалидском осигурању нису спроведене консултације, с обзиром да је реч о питању које је и раније било тема разговора, као и да је предложено да се Закон донесе по хитном поступку.

У сваком случају, приликом припреме и разматрања суштинских измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању консултације ће бити спроведене, као што је то било и до сада.

2) У ком временском периоду су спроведене консултације?

/

3) Које методе/технике консултација су коришћене (фокус група, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкета, прикупљање писаних коментара, итд.)?

/

4) Ко су били учесници консултативног процеса?

/

5) Које примедбе, сугестије и коментари упућени током спровођења процеса консултација су прихваћени и уврштени текст у предлога/нацрта прописа?***

6) Које примедбе, сугестије и коментари упућени током спровођења процеса консултација нису уважени и који су разлози за њихово неприхватање?***

/

Циљне групе и заинтересоване стране чине представници релевантних организација цивилног друштва, струковних удружења и научно-истраживачких организација, као и представници јавне управе, укључујући и релевантне органе државне управе.

*** Пожељно је представити упућене примедбе, сугестије и коментаре на:

- начела и сврху уређења односа у пропису;
- разраду и прецизирање појединачних решења.