

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

У области пензијског и инвалидског осигурања прати се већи број показатеља. Од највећег значаја за предложену измену закона су следећи показатељи:

- Однос просечне пензије и просечне зараде: овај показатељ приказује релативни положај прихода корисника пензија према приходу активног дела становништва. У 2023. години, просечна пензија је била на нивоу од 44,6%. Према последњем познатом податку, у јулу ове године просечна пензија била је на нивоу од 46,7% просечне зараде за тај месец;
- Учешће расхода за пензије у БДП-у: овим показатељем приказује се у којој мери расходи за пензије учествују у расподели друштвеног богатства. У 2023. години су расходи за нето пензије били на нивоу од 8,6% БДП-а. Заједно са расходима за исплату новчаног износа као увећања уз пензију, расходи су износили 8,8% БДП-а, а када се додају и расходи за исплату једнократне помоћи корисницима пензија у 2023. години расходи за укупна примања корисника пензија су износили 9,2% БДП-а. С обзиром на то да су у периоду до 2014. године расходи за пензије били већи од 11% БДП-а, јасно је да расходи за пензије сада у значајно мањој мери оптерећују јавне финансије у целини, што указује на повећање одрживости система ПИО;

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Основни документ јавних политика који се спроводи је Фискална стратегија за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину. Стратешким документом је утврђено да се пензије усклађују у циљу очувања животног стандарда. Поред тога, утврђено је да је пензијска политика један од приоритета на расходној страни, у циљу наставка раста животног стандарда становништва. Притом, на начин дефинисан посебним фискалним правилом, води се рачуна да се повећањем ове, једне од највећих категорија расхода, не изађе из планираног одрживог оквира и не наруши одрживост пензијског система и система јавних финансија.

Одговорном фискалном политиком у комбинацији са добрим макроекономским перформансама у протеклом периоду обезбеђен је простор за унапређење стандарда корисника пензија. У складу са тим, изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању омогућено је ванредно повећање пензија за 9% у новембру 2022. године, као и за 5,5% у октобру 2023. године. Такође је измењен начин обрачуна стопе редовног усклађивања пензија, узимањем у обзир учешћа расхода за пензије у БДП-у, чиме је омогућено да пензије у јануару 2023. и 2024. године буду усклађене у већем проценту него што је било предвиђено претходно важећим прописима.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Важећи пропис који је од значаја за предложену измену је Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС”, бр. 34/03, 64/04 – УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – УС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 – УС, 86/19, 62/21, 125/22, 138/22 и 76/23), а документ јавних политика је Фискална стратегија за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину. Усклађивање пензија је уређено Законом о пензијском и инвалидском осигурању, док је Фискалном стратегијом утврђено посебно фискално правило које се односи на усклађивање пензија у зависности од односа расхода за пензије и БДП-а.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Вођење пензијске политике, између осталог, захтева непрекидно одржавање равнотеже између унапређења стандарда корисника и очувања финансијске одрживости система. Наредно редовно усклађивање пензија, обрачунато на начин предвиђен законским прописима и посебним фискалним правилом обезбеђује одрживост система и раст примања корисника пензија за 10,9%. У међувремену, створио се простор да се приликом тог, као и будућих усклађивања пензија, додатно унапреди стандард корисника пензија у одређеној мери, тако што би се пензије редовно усклађивале месец дана раније у односу на важеће решење.

5) Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Предложеном изменом Закона предвиђа се да се редовна усклађивања пензија убудуће примењују почев од пензије за децембар, уместо од пензије за јануар, како је предвиђено важећим законским одредбама. На тај начин, прво наредно редовно усклађивање било би примењено већ почев од пензије за децембар 2024. године уместо од пензије за јануар 2025. године.

Предложена измена је неопходна ради унапређења стандарда корисника пензија, с тим да се не нарушава фискални оквир, односно задржава се постојеће фискално правило за утврђивање стопе редовног усклађивања пензија, чиме се обезбеђује да у будућем периоду расходи за пензије остану на одрживом нивоу. Предложеном изменом се омогућује да корисницима пензија и новчаних накнада примања буду увећана за 10,9%, већ од пензије за децембар 2024. године (а која се исплаћује у јануару 2025. године), што значи да ће корисници примити једну увећану месечну исплату више у односу на сада важеће решење. Наведено правило би се примењивало и у наредним годинама.

6) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложена измена ће директно утицати на повећање расположивог прихода милион и 650 хиљада корисника пензија и новчаних накнада из ПИО и чланова њихових домаћинстава.

7) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којима би се у потпуности могла остварити жељена промена.

8) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа? Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo)

С обзиром на то да је реч о законској материји, постојећа законска решења могуће је мењати и допуњавати једино доношењем закона. Применом важећих прописа немогуће је остваривање жељене измене у потпуности, што је и разлог за доношење овог закона. У случају недоношења овог закона било би онемогућено повећање пензија, раст учешћа висине пензије у заради и реални раст пензија.

9) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)

Постојеће посебно фискално правило којим се обезбеђује да раст пензија не угрози одрживост јавних финансија карактеристично је за Републику Србију. Друге државе на различите начине штите и унапређују стандард корисника пензија, исплатом додатних једнократних давања, увођењем додатних усклађивања пензија, повећањем процента усклађивања и слично.

### **Кључна питања за утврђивање циљева**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Документом јавне политике је утврђено да је политика пензија један од приоритета расходне стране фискалне политике. Како корисници пензија чине четвртину становништва Србије, повећањем њихових примања повећава се расположиви приход значајног дела становништва, чиме расте стандард друштва у целини и утиче се на смањење сиромаштва.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање)

Предложеном изменом унапредиће се куповна моћ корисника пензија и смањиће се ризик од сиромаштва значајног дела ове велике категорије становништва.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви усклађени су са важећим документима јавних политика, и то првенствено са Фискалном стратегијом. Поред тога, усклађени су са приоритетним циљем Владе да се обезбеди унапређење стандарда корисника уз финансијску одрживост система обавезног пензијског и инвалидског осигурања.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Испуњеност циљева ће бити могуће утврдити на основу праћења показатеља: однос просечне пензије и зараде, реални раст пензија, стопа ризика сиромаштва за кориснике пензије и за становништво старо 65 и више година живота.

### **Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

Статус кво опција није разматрана јер је неопходно унапређење животног стандарда корисника пензија, за шта постоји одговарајући фискални простор. С обзиром на то да се стандард свих корисника пензија подиже усклађивањем пензија, друге опције нису разматране.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

С обзиром на то да су предложена решења нормативног карактера, не постоји могућност да се постављени циљеви остваре без доношења закона, због чега нису разматране друге опције.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Предложена мера је подстицајног карактера.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

У оквиру предложених мера нису идентификоване институционално управљачко организационе мере којима би се могли постићи посебни циљеви.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

С обзиром на то да је у питању законска материја, постојећа законска решења могуће је мењати и допуњавати само изменом или допуном закона. Промена се не може постићи спровођењем информативно-едукативних мера.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике,

односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Имајући у виду да је у питању законска материја, нема могућности да се циљеви постигну без доношења закона, односно без интервенције јавног сектора.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција

Надлежни органи поседују ресурсе за спровођење предложене измене Закона.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева

Померањем датума усклађивања пензија увећавају се приходи свих корисника пензија и унапређује њихов животни стандард.

### **Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Померањем датума наредног редовног усклађивања пензија порашће расходи за пензије у 2025. и наредним годинама. У случају да у наредним годинама ти расходи порасту изнад нивоа одређеног посебним фискалним правилом, наредна усклађивања ће бити у нижем проценту чиме се чува одрживост јавних финансија и система пензијског и инвалидског осигурања.

Ефекат предложене мере је повећање расхода за 10 милијарди динара у 2025. години, што ће бити обезбеђено Финансијским планом Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2025. годину.

Повећани приходи корисника пензија повећаће потрошњу становништва, а тиме и јавне приходе.

Повећање расхода по основу повећања пензија ће бити покривено приходима по основу доприноса и трансферима из буџета. Учешће ових извора у покрићу расхода зависиће од кретања прихода по основу доприноса у наредној години.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Финансијска средства за спровођење закона у 2025. години биће обезбеђена Финансијским планом Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2025. годину.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Без утицаја.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање

постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада

Нема додатних капиталних трошкова, текућих трошкова нити трошкова зарада.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Не, Финансијским планом се планира расход за наредну годину.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Спровођењем закона не стварају се трошкови за друге институције.

### **Кључна питања за анализу економских ефеката**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Предложена законска решења не стварају трошкове привреди.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Предложена законска решења нису од утицаја на конкурентност привредних субјеката.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Предложеним законским решењима не утиче се на услове конкуренције.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Предложеним законским решењима не утиче се на трансфер технологије и/или примену иновација.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Предложеним решењима кроз повећање висине пензија, повећава се удео који корисници пензија остварују у расподели друштвеног богатства.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Предложеним законским решењима не утиче се на однос између радне снаге и послодаваца.

### **Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Предложеним решењима се повећавају расходи за пензије, који ће једним делом бити покривени већом наплатом доприноса, а другим делом из буџета. С друге стране, предложеним решењима се повећава расположиви приход домаћинстава у којима живе корисници пензија, који иначе чине четвртину укупног броја становника Србије.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Предложена законска решења неће негативно утицати на специфичне групе популације.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Предложеним законским решењима повећава се приход корисника пензија и корисника накнада из пензијског и инвалидског осигурања. Највећи број корисника пензија је старији од 65 година живота. Поред тога, овим решењима су обухваћени корисници инвалидске пензије, што су углавном лица код којих је настао потпуни губитак радне способности (дакле, са високим степеном инвалидитета), затим, корисници породичних пензија - дакле лица која су изгубила супружника или ванбрачног партнера, а то су пре свега старије жене (жене чине 83% корисника породичних пензија), као и деца која су изгубила једног или оба родитеља. Такође, обухваћени су и корисници новчаних накнада из пензијског и инвалидског осигурања (накнада за помоћ и негу другог лица, накнада за телесно оштећење итд.). Не треба заборавити ни кориснике пољопривредних пензија који су углавном насељени у руралним, слабије развијеним подручјима. Дакле, предложеним законским решењем повећавају се приходи појединих осетљивих друштвених група.

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Није очекиван утицај предложених законских решења на тржиште рада, запошљавање и услове за рад.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Предложена законска решења не стварају дискриминацију по наведеним основама, јер се равноправно примењују на све кориснике пензија.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

С обзиром на то да је реч о релативно малом повећању укупних расхода не очекује се значајан утицај на раст цена. С друге стране, предложеним решењима се унапређује стандард домаћинства у којима живе корисници пензија.

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Предложена решења нису конципирана тако да се односе на неки регион посебно, већ се примењују на све кориснике пензија, без обзира на то где живе.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Предложеним решењима се не утиче на наведена питања.

### **Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

/

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

/

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

/



4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

/

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

/

### **Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Предложеним решењима не уводе се организационе, управљачке или институционалне промене.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање располаже довољним капацитетом за спровођење предложених решења.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

За реализацију предложених решења није потребно извршити реструктурирање у јавном сектору.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Предложена решења су у складу са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Предложена законска решења нису од утицаја на владавину права и безбедност.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Предложеним решењима утиче се на одговорност и транспарентност рада јавне управе која у погледу права из пензијског и инвалидског осигурања примењује одредбе прописа сагласно начелу законитости.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Нису потребе додатне мере за спровођење предложених решења.

### **Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Предложеним решењима се унапређује стандард корисника пензија без нарушавања стабилности јавних финансија, што је у складу са захтевима удружења пензионера.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Финансијска средства биће обезбеђена Финансијским планом Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. За спровођење предложених решења није потребно спровођење поступка јавне набавке.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

/

### **Информације о спроведеним консултацијама:**

Приликом израде Нацрта закона о измени Закона о пензијском и инвалидском осигурању нису спроведене консултације са циљним групама и заинтересованим странама, с обзиром да није реч о суштинским изменама Закона, као и да се ради о измени која има искључиво позитивне ефекте на унапређење стандарда корисника у систему ПИО.

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

Овај закон је у поступку припреме достављен надлежним органима на мишљење.

### **Информације о битним елементима административног поступка који се уређује прописом:**

Предложеном изменом Закона о пензијском и инвалидском осигурању не врши се измена постојећих административних поступака нити се уводе нови административни поступци.