

# Fokus

---

Marko Paunović

▶ **Pregled polugodišta**

Boris Begović

▶ **Svakog dana u svakom pogledu:  
novi zakon o komunalnim  
delatnostima**

Dragor Hiber

▶ **Sa notarima u Evropu**

Boško Mijatović

▶ **Oporezivanje seljaka**

Katarina Stanić

▶ **Nove promene  
penzijskog zakona**



CLDS



# Fokus

Jul 2010.

KVARTALNI IZVEŠTAJ O INSTITUCIONALNIM REFORMAMA

IZDAVAČ

Centar za liberalno-  
demokratske studije

REDAKCIJA

Boris Begović, Gordana Matković,  
Boško Mijatović (glavni urednik),  
Marko Paunović

SEKRETAR REDAKCIJE

Olivera Maksimović

GRAFIČKI DIZAJN

Miloš Majstorović

ZA IZDAVAČA

Boris Begović

Izlazi tromesečno

Sva prava zadržava CLDS.

Prenošenje tekstova u  
celini ili delovima  
dozvoljeno je samo uz  
navođenje izvora.

ADRESA IZDAVAČA

Kralja Milana 7/1  
Beograd

TEL-FAX: 324-6666

WEB SAJT

[www.clds.rs](http://www.clds.rs)

E-MAIL

[office@clds.rs](mailto:office@clds.rs)

Marko Paunović

► **Pregled polugodišta** | 3

Boris Begović

► **Svakog dana u svakom pogledu:  
novi zakon o komunalnim  
delatnostima** | 8

Dragor Hiber

► **Sa notarima u Evropu** | 14

Boško Mijatović

► **Oporezivanje seljaka** | 21

Katarina Stanić

► **Nove promene  
penzijskog zakona** | 27

Izdavanje Fokusa finansijski je podržao:

Think Tank Fund of the Open Society Institute

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključivo su stavovi autora  
i oni ne moraju da budu i stavovi Think Tank Funda ili  
Centra za liberalno–demokratske studije.

## Pregled polugodišta

U prvih 6 meseci 2010. godine usvojeno je dosta novih zakona, koji mogu da imaju značajan efekat na institucionalno okruženje. Nažalost, u velikom broju slučajeva zakonodavci su se zadržavali na polovičnim, a ponekad čak i samo na simboličkim izmenama.

Jedan od dugoročno bitnijih događaja u prvom polugodištu je **izdavanje druge licence za fiksnu telefoniju** početkom februara. Iako se na tender javio samo Telenor, što pokazuje da tender nije bio dovoljno dobro pripremljen, odnosno da su verovatno uslovi tendera bili suviše restriktivni, dugoročno posmatrano, prekidanje monopola državnog preduzeća u jednoj par excellence infrastrukturnoj oblasti je svakako izuzetno bitno i daje nadu da će se primer slediti i u drugim oblastima koje su, za sada, ekskluzivno državne, poput železničkog prevoza ili proizvodnje električne energije.

Fenomen koji je u velikoj meri obeležio zimu desetinama hiljada nesrećnih građana je **fenomen hladnih radijatora**. Naime, iz godine u godinu, toplane širom Srbije imaju problem sa nabavkom energenata, najčešće mazuta. Ranijih godina je taj problem prevaziđen „na političkom nivou“ u pregovorima sa glavnim dobavljačem, NIS-om, ali, od kada je NIS prodat, novi vlasnik ne pristaje na politička zavrtnja ruke, već traži da se isporučeni mazut plati. Treba naglasiti da hladni radijatori nisu posledica prodaje NIS-a, već su prevashodno posledica loše politike cena komunalnih usluga. Ta je posledica najizraženija kod daljinskog grejanja, ali nije mnogo bolje stanje ni u ostalim komunalnim delatnostima. Jednostavno, cene se drže na veštački niskom nivou iz političkih razloga, a i naplata grejanja je veoma otežana (teško je isključiti samo neplatiše) što onemogućava toplane da pribavljaju energente. Naravno, javna komunalna preduzeća obiluju i raznoraznim neefikasnostima, ali osnovni uzrok hladnih radijatora je nesumnjivo potpuno pogrešna politika cena, za koju su krive kako lokalne samouprave, tako i Vlada Srbije. Više o komunalnim delatnostima i nekim konceptijskim dilemama možete pročitati u tekstu Borisa Begovića u ovom Fokusu.

Nakon mnogo čekanja, 26. februara je donet **Zakon o narodnoj skupštini**, koji je uveo intoniranje himne i raspoređivanje posebne jedinice Vojske Srbije na početku i završetku redovnih zasedanja, kao i obavezu poslanika da polažu zakletvu.

Nema sumnje da je Narodna skupština u velikoj meri disfunkcionalna i da najčešće samo „lupa pečat“ na predloge koje dostavlja Vlada. Sa jedne strane, to je posledica izbornog sistema (i rezultujućeg političkog sistema) u kojem de facto vlada kontroliše skupštinu, a ne obrnuto. Ali, sa druge strane, to je posledica i značajnog

manjka administrativnog i stručnog kapaciteta u samoj Narodnoj skupštini. Dok njihove kolege u iole razvijenim (a čak i u mnogim nerazvijenim) zemljama mogu da se oslone na skupštinske stručne službe, naši poslanici to ne mogu. To čak i nije toliki problem za poslanike vladajućih stranaka, jer oni mogu, ako baš žele, a najčešće ne žele, da se obrate stručnjacima u Vladi za neka pojašnjenja. Mnogo je veći problem za poslanike opozicije, koji ni na koji način ne mogu da angažuju državno plaćene službenike za dublju analizu nekih propisa u proceduri. Kao dobar suprotan primer navodimo postojanje Congressional Research Service-a u SAD čiji je posao da, na zahtev kongresmena i senatora, analizira zakone koji su u proceduri, kao i da istražuje uporednu praksu, ali i efekte zakona koji se primenjuju. Novi Zakon o narodnoj skupštini je bio dobra prilika da se stvore uslovi da se skupština institucionalno i stručno ojača, a dobili smo intoniranje himne i polaganje zakletve. Takođe, Narodna skupština sada samostalno raspolaze svojom imovinom i priprema svoj budžet, što jeste korak u pravom smeru, ali svakako nedovoljan. Takođe, uopšte nije izvesno da Narodna skupština uopšte ima administrativni kapacitet da efikasno sprovodi nove nadležnosti.

**Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju** donet je 23. marta. Ovo je oblast u kojoj nesumnjivo ima dosta problema – sa jedne strane postoji dosta nezaposlenih vaspitača, a sa druge strane dosta roditelja ne može da upiše svoju decu u vrtić. Takođe, obavezno predškolsko obrazovanje, koje je uvedeno pre nekoliko godina i dalje se ne organizuje na pravi način, naročito u seoskim sredinama i može se reći da je u nekim slučajevima od njega bilo više štete nego koristi, jednostavno zato što ne postoje uslovi ni za redovni smeštaj mlađe dece, a kamoli za još svu decu koja moraju po zakonu da pohađaju obavezno predškolsko obrazovanje.

Očigledno, državni system je izuzetno nefleksibilan, tako da dinamika izgradnje novih vrtića ne prati porast stanovništva u nekim gradovima – postoje raznorazne rang liste, što primorava roditelje da „traže vezu“. Sa druge strane, postoje privatni vrtići koji nisu ni na koji način integrisani u sistem, pa tako neki roditelji em plaćaju poreze iz kojih se finansiraju državni vrtići, em moraju da plaćaju privatne vrtiće za svoju decu, jer u državnim nema mesta. Donošenje novog zakona je bilo dobra prilika da se napravi zaokret, odnosno da se omogućí uključivanje privatnih vrtića u državni sistem finansiranja, makar u onim lokalnim samoupravama u kojima postoji značajan manjak kapaciteta. Umesto toga, dobili smo zakon koji, osim lepih želja i deklamovanih ciljeva, teško da sadrži odredbe koje će zaista poboljšati dostupnost i kvalitet predškolskog obrazovanja. Na primer, što se finansiranja tiče, jedino što je predviđeno je da roditelji plaćaju 20% cene koštanja, a da finansiranje ostatka obezbeđuje osnivač.

Iako možda na prvi pogled deluje da se radi o relativno nevažnom pitanju, posledice neefikasne i nedostupne mreže predškolskih ustanova su često veoma štetne, jer se naročito zaposlene majke nalaze u veoma teškoj situaciji, morajući da zapostave posao i karijeru kako bi vodile računa o maloj deci. Kao i mnogo puta ranije, insistiranje na navodnoj pravednosti i dostupnosti je upravo dovelo do veoma nepravednog i nedostupnog sistema.

Jedna od najvažnijih **odluka Ustavnog suda** je doneta sredinom aprila, kada

je Ustavni sud proglasio neustavnim odredbe zakona kojim je omogućeno potpisivanje blanko ostavki i slobodan izbor kandidata sa liste koji će ući u parlament, a vezano za lokalne skupštine. Time su mandati u lokalnim skupštinama de facto oduzeti strankama i dati individualnim poslanicima. Najočiglednija politička posledica ove odluke je faktička preraspodela mandata odbornika koji su iz Srpske radikalne stranke u međuvremenu prešli u novoosnovanu Srpsku naprednu stranku. Na dugi rok, posledice će verovatno biti značajne, nadajmo se u pravom smeru.

Zakon o zmijama još nismo dobili, ali smo zato 5. maja dobili *Zakon o pivu*. Šta piše u novom zakonu? Mnogo toga. Na primer, poljoprivredni inspektor ima 32 nadležnosti u vršenju poslova inspekcijskog nadzora, a postoje i 23 privredna prestupa koje pravna lica koja se bave proizvodnjom piva mogu da naprave i da za to budu kažnjena od 300.000 do 3.000.000 dinara. Takođe, osnivaju se i Registar proizvođača piva i Registar uslužnih punilaca. Za sada, pivo može da pije i onaj ko nije upisan u registar.

Industrija piva u Srbiji je jedna od retkih relativno svetlih tačaka domaće industrije. Da li će to i ostati nakon donošenja ovog zakona? Verovatno hoće, ali zaista nije jasno zašto im država komplikuje život više nego što je to zaista nužno. Kao primer, navodimo odredbu iz zakona kojom se tačno precizira koji stručni kadar mora da zapošljava „uslužni punilac piva“, sve sa tačno navedenim potrebnim usmerenjem na fakultetu.

Krajem maja je donet i **Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu**, čime je nastavljen trend intervencija na tržištu rada povećavanjem obaveza poslodavaca, a koji je započet Zakonom o zapošljavanju osoba sa invaliditetom i nastavljen Zakonom o sprečavanju diskriminacije. Iako je smanjenje nezaposlenosti jedan od osnovnih prioriteta Vlade, sasvim je očigledno da svaki od ovih zakona čini zapošljavanje težim, jer se poslodavac sada suočava i sa mogućom kaznom za dela koja nisu najpreciznije definisana i dovode do povećanja neizvesnosti. Tome treba dodati i frapantnu činjenicu da teret dokaza u sporovima vezano za zlostavljanje na poslu, kao i vezano za diskriminaciju, leži na poslodavcu, a ne na zaposlenom. Princip „kriv si za diskriminaciju i zlostavljanje dok ne dokažeš suprotno“ teško da će podstaći poslodavce na nova zapošljavanja. Naravno, svi se, u stvari, uzdaju u to da sudovi neće ni primenivati ovaj zakon.

Na istoj sednici Narodne skupštine smo dobili i **Zakon o volontiranju**. Zašto je država morala da donosi ovakav zakon i zašto međusobna prava i obaveze nisu mogli da se jednostavno regulišu ugovorom, nije jasno. Makar je iz teksta zakona izbačeno formiranje Agencije za volontiranje, koja se nalazila u prethodnim verzijama zakona. Posebno zanimljiv je stav 2. člana 4. Zakona kojim se zabranjuje „volontiranje kojim se zamenjuje rad koji obavljaju lica u skladu sa propisima o radu“. Šta to tačno znači, nije sasvim jasno, ali izgleda da je zabranjeno volontiranje za sve ono što inače rade ljudi za platu, što znači da je „prostor“ za volontiranje ovim zakonom značajno smanjen.

Tržište rada u Srbiji je već veoma regulisano, a novi zakoni u ovoj oblasti, koji regulišu dodatne stvari i uvode nove obaveze poslodavcima će situaciju samo učiniti

lošijom. Pri stopi nezaposlenosti od oko 17%, cilj treba da bude smanjenje opterećenja za poslodavce, a ne uvođenje novih i nejasnih propisa.

Institucionalne reforme u prvom polugodištu 2010. godine u velikoj meri su bile obeležene i **reformom pravosuđa**. U javnosti se stekao utisak da je reizbor izveden prilično traljavo, čak je i predsednik Evropske komisije pismeno intervenisao rekavši da je postupak reizbora pokazao „značajne nedostatke“. U jednom trenutku Društvo sudija je, čak, izašlo sa veoma oštrim saopštenjem da su izveštaji o radu sudija (na osnovu kojih je reizbor vršen) lažirani. Takođe, treba dodati da ni predsednici sudova još nisu izabrani, a rok je istekao još 31. marta.

Sredinom maja je održan sastanak ministarke pravde i predsednice Društva sudija, na kojem je dogovoreno da će se neke stvari ispraviti, ali veliko je pitanje da li će naknadnim ispravkama moći da se popravi i, u izvesnoj meri, legitimizuje ceo proces. Sama činjenica da ljudi iz pravosuđa koji nisu reizabrani nisu ni dobili individualno obrazloženje sa navedenim razlozima zašto nisu reizabrani, zaista je više nego problematična. Sve u svemu, ceo proces je izveden veoma netransparentno, a kada se tako bitne stvari, poput reforme pravosuđa, izvode tako netransparentno, prirodno je da se otvaraju pitanja vezana za pravičnost i ispravnost celog procesa.

Krajem maja, Vlada Srbije je usvojila nacrt **Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju**. Zakon se, u najvećem delu, bavi pooštavanjem uslova za penzionisanje, ali najveća i najznačajnija izmena, naročito na kratak rok, odnosi se na indeksaciju penzija. Naime, do 2012. godine penzije će se usklađivati po formuli inflacija plus polovina realnog rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini, a od 2012. godine će se usklađivati po formuli inflacija plus rast bruto domaćeg proizvoda, za iznos za koji rast BDP pređe 4% u prethodnoj godini. Osnovni razlog za usvajanje navedenih izmena je sporazum sa MMF-om, a u skladu je sa proklamovanim stavom Vlade da se učešće troškova penzijskog fonda svede na nivo niži od 10% BDP-a do 2015. godine. Čini se da predloženo rešenje predstavlja solidan kompromis. Više o izmenama ovog zakona možete pročitati u tekstu Katarine Stanić, a u tekstu Boška Mijatovića možete pročitati o problemima sa sistemom obaveznog penzijskog osiguranja poljoprivrednika.

Jedan od ostalih uslova iz sporazuma sa MMF-om, usvajanje **Zakona o fiskalnoj odgovornosti**, odloženo je za jesen. Nacrt zakona još uvek nije javno dostupan, ali iz onoga što je javnosti prezentovano može se zaključiti da će zakonom biti predviđena određena fiskalna pravila (maksimalno dozvoljeni deficit, odnosno javni dug), da će biti predviđena formula za indeksaciju zarada u javnom sektoru, kao i da će se zakonom osnovati Fiskalni savet, kao stručno telo čija će osnovna nadležnost biti da prati izradu budžeta i uslađenost sa ovim zakonom.

Mnoge zemlje danas imaju zakone sa istim imenom, ali sadržaj zakona veoma varira od zemlje do zemlje, u zavisnosti od toga šta je prepoznato kao osnovni problem – da li je to centralni ili lokalni nivo vlasti, kakav je kvalitet analize efekata zakona u proceduri na budžet, da li je sistem upravljanja javnim dugom adekvatan i slično. Takođe, većina sličnih zakona uvodi takozvana fiskalna pravila, odnosno daje limite na pokazatelje poput javnog duga i deficita.



U skladu sa ovom praksom, jedna od bitnijih novina koje će zakon po svojoj prilici doneti je ograničavanje nivoa javnog duga u odnosu na BDP. Osnovni problem sa ovom odredbom je što odnos javnog duga i BDP-a nije sasvim lako izračunati. Sa jedne strane, stanje javnog duga u dinarima se suštinski menja iz dana u dan, jer je javni dug uglavnom iskazan u evrima, a kurs evra u Srbiji je fleksibilan. Takođe, ni NDP nije tako lako izračunati, a i radi se o veoma neažurnom podatku, budući da se BDP za određenu godinu ne može precizno izračunati mesecima nakon što je godina istekla.

Pored neizvesnosti na strani izračunavanja BDP, čak je i izračunavanje visine javnog duga donekle metodološki sporno. Konkretno, po srpskim zakonima izdavanje državne garancije javnom preduzeću se smatra javnim dugom, dok u većini zemalja Evrope izdata garancija postaje javni dug tek kada je aktivirana. Kako će tačno u sistem biti integrisani i dugovi lokalnih samouprava i javnih preduzeća, ostaje da vidimo.

Dakle, zakonom će se propisati maksimalna vrednost nečega što je relativno sporno i proći će dosta vremena dok Fiskalni savet ne precizira tačnu metodologiju za utvrđivanje tog odnosa, kao i sve nužne kontrolne mehanizme. Međutim, ključno je to što je praktično nemoguće predvideti bilo kakvu kaznu za kršenje ovog zakona. Jer, odnos javnog duga i BDP ne mora da „probije granicu“ isključivo zbog novog zaduživanja, već do probijanja granice može da dođe i usled depresijacije dinara, za šta je teško naći odgovornu osobu i bilo kako je kazniti.

Zakon će verovatno predvideti i maksimalno dopušteni deficit. Pored očiglednih metodoloških problema koji će sada postati još važniji (šta tačno ide „ispod“, a šta „iznad linije“), nije sasvim jasno zašto bi se Srbija olako odrekla povoljnog zaduživanja, ili čak i donacija, za izgradnju infrastrukture. Takođe, ako je deficit limitiran, to znači da bi eventualni značajniji prihodi od privatizacije morali da se „razvuku“ na finansiranje deficita u više godina, što nije sasvim očigledno superiorno. Verovatno bi bolje bilo, umesto deficita, uvesti ograničavanje novog zaduživanja, što je slična, ali ne i ista stvar, upravo zato što postoje i drugi izvori finansiranja deficita.

Sve u svemu, zakon još uvek nije javno dostupan, tako da se nadamo da će sadržati mehanizme za prevazilaženje nekih od ovih problema. Na dugi rok, verovatno bi bilo dobro razmisliti o uvođenju elementarnih fiskalnih pravila u Ustav, kao što su uradile neke članice EU, recimo Nemačka i Poljska.

Proleće i rano leto u Srbiji su obeležile i poplave i tako demonstrirale neadekvatnost postojeće infrastrukture i institucija koje se bave *zaštitom od poplava*. Bez ulaženja u detalje, Srbija je još 2004. godine sa Svetskom bankom dogovorila kredit čija sredstva bi se koristila za unapređenje infrastrukture za zaštitu od poplava. Nažalost, kredit je prvo čekao par godina na ratifikaciju u Narodnoj skupštini, onda je trebalo da prođe još nekoliko godina da se pribave sve potrebne dozvole, tako da je implementacija projekta praktično tek počela.

## Svakog dana u svakom pogledu: novi zakon o komunalnim delatnostima

U javnosti se pojavio nacrt novog zakona o komunalnim delatnostima, otpočela je javna rasprava, ministarstvo nadležno za formulisanje predloga je tekst nacrta dostavilo drugim ministarstvima, tako da se još uvek (poslednja nedelja juna, ona koja započinje novim vidovdanskim mitingom, bleđa kopija onog iz 1992. godine) ne zna kako će izgledati finalna verzija nacrta novog zakona – ona koju Vlada treba da pretvori u predlog i prosledi Narodnoj skupštini na usvajanje (valjda će tamo biti neke rasprave). Ono što sledi u ovom tekstu odnosi se upravo na vidovdanski verziju nacrta novog zakona.

Zašto novi zakon o komunalnim delatnostima? Srbija ima dosta dobar zakon, donesen u neka, politički, ne baš slavna vremena (druga polovina 1990-tih godina). Taj zakon je dobro napisan i na, u osnovi, dobar način odgovorio je na osnovni zadatak: da se na osnovu konzistentno formulisanog modela na jasan način uobliče režimi obavljanja komunalnih delatnosti. Osnovni nedostaci važećeg zakona proizlaze iz njegovog osnovnog modela i tiču se mogućnosti privatizacije javnih komunalnih preduzeća, načina obavljanja delatnosti koji su prirodni monopoli i regulisanja cena tih delatnosti. Najveći problem tog zakona, međutim, leži u tome što se njegove odredbe o poveravanju komunalnih delatnosti (i uvođenju konkurencije u obavljanje komunalnih delatnosti) nisu primenjivale. Pa zašto onda novi zakon? Potrebno je analizirati sadržaj novog zakona da bi se, možda, došlo do odgovora na ovo pitanje.

Šta donosi novi zakon? Ukoliko zanemarimo da je tekst novog zakona takav da u odnosu na njega važeći zakon izgleda kao da ga je pisao Ivo Andrić lično, u pogledu odgovora na pitanje ko može da se bavi komunalnim delatnostima i ne samo toga, novi zakon donosi nekoliko koraka unazad. Hajde da pogledamo te korake u prošlost.

### *Ko može da se bavi komunalnim delatnostima?*

Prvo, novi zakon dopušta mogućnost da komunalne delatnosti obavljaju organi uprave jedinice lokalne samouprave. Velika je šteta da u Srbiji, koja sticajem različitih istorijskih okolnosti ima dugu tradiciju u kojoj komunalne delatnosti obavljaju preduzeća (pa makar to nekad bile i komunalne radne organizacije), neko razmišlja da početkom XXI veka vrati na scenu organe (državne) uprave. Radi se o time da se takvim rešenjem, suprotno osnovnom načelu ekonomske regulacije, spaja operativna i regulativna funkcija – onaj koji obavlja komunalnu delatnost treba da nadgleda, odnosno reguliše sam sebe. To se izvan ekonomske nauke zove konflikt interesa. Činjenica da negde u svetu postoje i takva rešenja, da ih čak ima u vodećoj tržišnoj privredi (SAD), ne znači da tako nešto treba primenjivati u Srbiji! Ako ništa drugo,

ovakvim rešenjem se otežava, ukoliko ne i onemogućava priliv privatnog kapitala u komunalne delatnosti. No, daleko je gore što se na ovaj način poništava jedna duga i dobra tradicija – tradicija koja je komunalne delatnosti spasila od kolapsa u poslednjoj deceniji prošlog veka. Zbog toga je tužno što novi zakon ne poštuje tu tradiciju.

Drugo, zakon predviđa da komunalne delatnosti obavljaju javna komunalna preduzeća. Na stranu što se ta preduzeća, zajedno sa ostalima koji mogu da obavljaju komunalne delatnosti, označavaju rogobatnim izrazom „vršioци komunalnih delatnosti“ (*sic*), ovo rešenje novog zakona treba staviti u kontekst predstojeće korporatizacije republičkih javnih preduzeća (EPS-a obavezno, po Zakonu o besplatnim akcijama), a verovatnih izmena Zakona o javnim preduzećima, pri čemu je već prihvaćena koncepcija da se sva privredna društva stave u isti položaj i da se praktično izbriše razlika između javnih i ostalih preduzeća. Nejasno je zašto komunalna preduzeća treba da budu izuzetak. Možda je to (pogrešan) način da se javnom sektoru obezbede privilegije u obavljanju komunalnih delatnosti. Nezavisno od toga koliko je to opravdano.

Treće, privatni sektor se posmatra kao nešto što, samo po sebi, nije poželjno. Određene delatnosti može da obavlja samo javni sektor, odnosno, vodosnabdevanje (uključujući i kanalizaciju) i daljinsko grejanje može da obavlja samo javno komunalno preduzeće, odnosno preduzeće koje je u većinskom javnom vlasništvu (većinsko učešće državnog kapitala). Očigledno je da se ne veruje u efikasnu ekonomsku regulaciju privatnog sektora. U uslovima u kojima u javnom sektoru nema dovoljno sredstava za investiranje, to svakako nije dobro rešenje.

Tome treba dodati da je finansiranje gradnje objekata komunalne infrastrukture u potpunosti centralizovano iz „budžetskog fonda“ jedinice lokalne samouprave, čime se oni koji se bave komunalnim delatnostima praktično lišavaju mogućnosti da sami investiraju u komunalnu infrastrukturu. Ukratko, novi zakon ne omogućava investicije privatnog kapitala u komunalnu infrastrukturu, odnosno stalnu imovinu kojom se obavlja komunalna delatnost. Vrlo je verovatno da bi se, sa usvajanjem ovakvog zakona u budućnosti privatne investicije u komunalne delatnosti realizovale isključivo putem koncesionih aranžmana, čime se umanjuju mogućnosti za angažovanje privatnog kapitala.

Polako počinje da biva jasno zašto se donosi novi zakon.

*Kome se i kako poverava?*

A koliko je dobro osmišljen nacrt novog zakona vidi se i po tome što se predviđa mogućnost poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti, pa, zajedno sa prethodnim rešenjem, to znači da bi jedinice lokalne samouprave mogle da povere obavljanje komunalnih delatnosti same sebi (organ uprave bi poverio organu uprave) i to po proceduri predviđenoj Zakonom o javnim nabavkama. To, onda, znači da bi sklopile ugovor o poveravanju same sa sobom, a sredstva koja bi dobila za to obavljanje iz budžeta jedinice lokalne samouprave isplaćivala bi se ravno u budžet! Takvih nesuislosti nema u postojećem zakonu.

Nadalje, nejasno je da li je to poveravanje obavezno ili opciono. Ukoliko je obavezno, dolazi do velikih problema, budući da se komunalne delatnosti između sebe znatno razlikuju, pa može da dođe do apsurdnih situacija – nije isto poveravanje obavljanja vodosnabdevanja i održavanja javnih zelenih površina. Ukoliko je opciono, onda je cela stvar jako loše regulisana, budući da nema odgovora na pitanja koje se komunalne delatnosti poveravaju, a koje ne ili na koji način jedinica lokalne samouprave odlučuje koje će delatnosti da poveri, a koje ne. Štaviše, nejasno je u kom se režimu i na koji način obavljaju komunalne delatnosti koje nisu poverene. Prosto je neverovatno koliko se propusta u pisanju zakona može načiniti na tako malom prostoru.

Konačno, poveravanje komunalnih delatnosti je, verovatno, bilo motivisano željom da se uspostavi konkurencija u (izgleda samo nekim) komunalnim delatnostima. Tu se javlja nekoliko problema. Prvo, nije jasno u kojoj se situaciji radi o konkurenciji *na* tržištu (situacija u kojoj različiti učesnici na tržištu slobodno konkurišu jedni drugima), a kada se radi o konkurenciji *za* tržište (u kojoj se više potencijalnih učesnika nadmeće za dobijanje ekskluzivnog prava za obavljanje date komunalne delatnosti na datom području). Drugo, za izbor najpovoljnije ponude, odnosno izbor kome će se poveriti obavljanje određene delatnosti, što treba da bude mehanizam kojim učesnici na tržištu konkurišu jedan drugom, u potpunosti se primenjuju zakonska rešenja iz oblasti javnih nabavki koja su: (a) neodgovarajuća sama po sebi, budući da dovode do rasipanja javnih resursa, što je pokazala dosadašnja primena ovog propisa; (b) neodgovarajuća za izbor onoga ko će da obavlja tako specifične poslove kakve su komunalne delatnosti, (c) podložna stalnim promenama, budući da postoji veliko nezadovoljstvo zakonskim rešenjima i njihovom primenom, uz stalne pritiska iz inostranstva da se stvari u ovom pogledu menjaju. Shodno tome, na osnovu istih zakonskih rešenja kojima se bira, na primer, snabdevač doma zdravlja sredstvima za ličnu higijenu, biraće se i onaj ko će odnositi smeće iz grada od milion stanovnika.

### *Institucionalna izgradnja – dok traje obnova, nema odmora!*

Ovim zakonom se daje novi doprinos u već poslovičnoj hiperprodukciji novih institucija u Srbiji koja je započela još 2001. godine. Čak ni pritisak MMF-a u pogledu smanjenja broja zaposlenih u organima državne uprave, kako bi se umanjili troškovi te uprave, odnosno ukupni javni rashodi, nije delotvorna u oblasti koja se pompezno označava kao „institucionalna izgradnja“. Možda je razlog tome što mnogi još uvek smatraju da sama činjenica da neka institucija spada u „nezavisnu agenciju“, odnosno da nije direktno odgovorna izvršnoj vlasti, znači da ona nije državna uprava.

Bilo kako bilo, novi zakon predviđa da se formira potpuno novo državno telo - Republička direkcija za komunalne delatnosti. Jedini problem je što i posle detaljnog čitanja nacрта novog zakona ostaje nejasno ko osniva tu direkciju, kome je ona odgovorna, odnosno kome polaže račune, ko i na koji način nadgleda njeno delovanje, kako se biraju njeni zvaničnici, kako je regulisan njen mandat, kako se finansira itd.

Dakle, sve bitne stvari vezane za novo državno telo ostaju potpuno nepoznate i krajnje neizvesne. Nije baš za pohvalu.

Ukoliko je neko pomislio da ova direkcija treba da obavlja poslove ekonomske regulacije (u normalnim zemljama ovakva se tela osnivaju upravo iz tog razloga), debelo se prevario. Direkcija samo daje mišljenje o zahtevu za promenu cena komunalnih usluga, a konačnu odluku o promeni cena donosi svemoguća jedinica lokalne samouprave. To znači da, budući da je cena komunalne usluge (bez obzira da li se naplaćuje od krajnjeg korisnika ili od jedinice lokalne samouprave) predmet ugovora o poveravanju (doduše, samo posredno, putem „određivanja visine cene komunalnih usluga za individualne korisnike, odnosno elemenata za utvrđivanje visine naknade za obavljanje kolektivnih komunalnih delatnosti“), o promeni cene iz ugovora odlučuje jedna ugovorna strana. Ne samo da postoji neposredna zainteresovanost te ugovorne strane, nego se na ovaj način određivanje cene komunalnih usluga stavlja u domen kratkoročnih partijsko-političkih interesa lokalnih političara i njihovih stranaka. Ukoliko se nešto jasno pokazalo, ne samo teorijski, nego i empirijski, pokazalo se da je za dobru ekonomsku regulaciju potrebno razdvajanje partijske, dnevne politike od politike cena komunalnih usluga.

Navedeno regulatorno rešenje krije i značajnu nedoslednost budući da, s jedne strane, postoji ugovor o poveravanju sa elementima za formiranje cena, ali, s druge, samo jedna ugovorna strana odlučuje o elementu *de facto* revizije ugovora, što znači da je sprovođenje ugovora onakvog kakav je zaključen malo verovatno – to je tipičan primer regulatornog rizika. Ukoliko se takav rizik ne eliminiše, odnosno ukoliko se ugovorom ne obezbedi veća izvesnost u pogledu cene komunalne usluge, mala je verovatnoća da će da se privuče bilo koji privatni, odnosno tržišno orijentisani igrač, pa se umanjuje verovatnoća privlačenja privatnog kapitala, odnosno njegovih investicija ove vrste u komunalne delatnosti.

### *Mreža i imovina*

Ko je, prema rešenjima novog zakona, vlasnik komunalne infrastrukture, naročito mrežne infrastrukture (vodovodna mreža, kanalizaciona mreža i kolektori, postrojenja za prečišćavanje vode, toplovodi)? Ko je vlasnik te ogromne imovine? Odgovor je jasan i glasan – jedinice lokalne samouprave. Ono što je sada *de iure* u svojini Republike Srbije (*de facto* nije iz mnogo razloga), rešenjima novog zakona jednostavno postaje vlasništvo one jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji to nalazi. Ovo rešenje je veoma, veoma loše sa stanovišta obavljanja komunalnih delatnosti. Zašto?

Zbog toga što se ovim rešenjem krše neka osnovna načela ekonomske efikasnosti obavljanja bilo koje delatnosti. Naime, da bi jedno privredno društvo moglo normalno da posluje i da ostvari svoju misiju i da obavlja komunalne ili bilo koje druge delatnosti, odnosno da pruži komunalne usluge, ono mora da ima sopstvenu imovinu i kapital – računovodstvenim jezikom rečeno, aktivu i pasivu bilansa stanja. Imovina preduzeća predstavlja otelotvorenje kapitala kao proizvodnog faktora i za nju su vezane dve ekonomske kategorije: održavanje i amortizacija. Kada preduzeće

ima sopstvenu imovinu, ono ima podsticaj da tu imovinu održava najbolje što može, kako bi ga ona služila i ima podsticaj da amortizaciju obračunava tako da amortizovanu (istrošenu) stalnu imovinu može da zameni kada ona dođe do kraja svog ekonomskog veka. Ukratko, kada vodovodno preduzeće ima sve mrežne objekte sistema vodosnabdevanja u svojim knjigama, kada tu mrežu knjiži kao svoju aktivu, onda ima podsticaj da je dobro održava, da na vreme menja na toj mreži sve ono što je potrošni materijal i da sredstva prikupljena amortizacijom koristi za zamenu onih delova mreže, odnosno onih postrojenja koja su proživela svoj ekonomski vek. A kada zatreba da se pozajmi kapital, imovina koju preduzeće poseduje poslužiće kao sredstvo obezbeđenja poverioca, odnosno tom imovinom preduzeće odgovara za svoje obaveze prema trećim licima.

A ko će to da radi u ovom svetu u kome su oni koje se bave komunalnim delatnostima lišeni sopstvene imovine? Ko će to da se brine o održavanju, amortizaciji, pozajmljivanju kapitala, otplati obaveza? Brinuće se lokalni političari, oni u čijem je to vlasništvu! Kako će oni da se odnose prema toj imovini? Onako kako se odnose prema svemu – samo u funkciji sopstvenih kratkoročnih političkih interesa, možda još i interesa političke partije kojoj (trenutno) pripadaju. Da li lokalni političari imaju makar i jedan podsticaj da budu dobri vlasnici te imovine, na način na koji to imaju privredna društva. Nemaju! O tome je trebalo da se vodi računa pri pisanju novog zakona. A možda se i vodilo?

Konačno, ukoliko se radi o mrežnoj infrastrukturi, namenjenoj obavljanju vodosnabdevanja, kanalizacije i daljinskog grejanja, ona ne može da se otuđi (privatizuje), niti može da se da u zakup, čime se onemogućava da ovu infrastrukturu koristi bilo ko osim neposredno same jedinice lokalne samouprave, odnosno organa uprave te zajednice. Ovim se onemogućava da bilo koje privredno društvo obavlja ove delatnosti, već ove delatnosti neminovno moraju da obavljaju organi uprave jedinica lokalne samouprave. Ne samo da je to loše rešenje, već se njime potkopavaju ona zakonska rešenja koja predviđaju ko sve može da se bavi komunalnim delatnostima. Dilema je, naravno, da li je to bila i namera onog koji je pisao novi zakon ili se radi samo o (elementarnom) nedostatku profesionalizma.

*Sve je isto, samo njega nema*

Naravno, javnosti, modernim rečnikom rečeno „političkim autsajderima“ u koje spada autor ovog teksta, ostaju nedostupni detalji vezani za pripremu novog zakona. Koja je u svemu tome bila uloga međunarodnih eksperata? Ko im je i na koji način dao mandat da ovo rade? Da li je ovaj program vezan za projekte koje finansiraju strane organizacije koje pružaju tehničku pomoć? Da li je postojala veza između pisanja zakona i izrade strategije reforme komunalnih delatnosti (rađena u drugom ministarstvu)? Da li je koncepcija novog zakona usaglašena sa tom strategijom? Ništa od toga javnost ne zna. Zna (bar ona stručna) jedino da je proizvod (možda ne još krajnji, treba sačekati predlog novog zakona) prilično slabog kvaliteta.

Zašto je to sve tako? Da li se u ovom zakonu i njegovoj izradi može primetiti neka regularnost? Izgleda da može, a da bi se njome pozabavili treba se vratiti na politički grafit koji je bio prilično popularan pre par godina.

„Sve je isto, samo njega nema“! Svakako da ovaj politički nalaz nije tačan, bez obzira da li su ga pisali oni koji su reč „njega“ pisali sa velikim Nj ili ne. Nesporno je da njega nema, ali se sve promenilo. U njegovo vreme ključna reč je bila centralizacija – republičke vlasti su se pitale o svemu, one su bile gospodari života i smrti. Jedinice lokalne samouprave, naročito one u kojima je na vlasti bio neko drugi, a ne SPS i njegove prišipetlje, bile su oaze zdravog (političkog) razuma, mesta koja su ulivala neku nadu i koje su se na razne načine dovijale da amortizuju (tadašnju) bahatu i nezajajžljivu centralnu vlast. Danas jedinice lokalne samouprave više nisu nikakva nada. One su najbolji način da se oslobodimo bilo kakvih iluzija u pogledu toga kako funkcioniše domaći stranački sistem. Jedinice lokalne samouprave su prostor za stranačko delovanje: za neke su odskočna daska za veliku politiku na republičkom nivou, za druge su plodno polje za razmenu usluge za uslugu, kojom će se ostvariti mnoge lične koristi, čije će posledica biti, na primer, postavljanje potpuno nekompetentnog čoveka na mesto direktora nekog javnog komunalnog preduzeća.

Danas je vreme decentralizacije, vreme idealizovanja jedinica lokalne samouprave i lokalnih vlasti. Shodno tome, upravo tim lokalnim vlastima treba dati određene ruke, jer one najbolje znaju kako da se bave lokalnom politikom. A i Evropa (kojoj težimo) navodno to traži od nas! Baš lepo – na ovaj način će se stvoriti nova garnitura lokalnih moćnika koja na lokalnom nivou može da radi šta im padne na pamet, a može da pomogne kada treba spasavati propale političke projekte na nacionalnom nivou, na primer kako bi se formiranjem Udruženih regiona Srbije spasao G17+.

Novi zakon predviđa da jedinice lokalne samouprave rade sve: one su „dužne da obezbede...kvalitet, obim, dostupnost, kontinuitet komunalnih usluga“, one se operativno bave komunalnim delatnostima, one poseduju komunalnu infrastrukturu, one određuju cenu komunalnih usluga, one finansiraju investicije u tu infrastrukturu, one su... gospodari (komunalnog) života i smrti. Novi zakon je napravljen po meri lokalnih moćnika, sadašnjih i budućih, onih koji će biti osokoljeni velikim prostorom koji im novi zakon donosi. Od samovolje moćnika štiti nas zakon, kaže (dramski) Tomas Mor. Očigledno da nije čitao novi zakon o komunalnim delatnostima.

Dakle, nije isto! Dok je njega bilo, postojala je i nada da će biti daleko bolje kada mu budemo videli leđa. Sada je, naravno, bolje (ako ništa drugo, nema rata, niti opasnosti od njega), ali je većina izgubila (gotovo) svaku nadu. Novi zakon o komunalnim delatnostima daje im za pravo.

### Sa notarima u Evropu

Po svemu sudeći, Srbija će početkom jeseni dobiti Zakon o javnom beležništvu; javna rasprava je uveliko u toku. Veliki skup, uz učešće eksperata iz inostranstva, notara iz okruženja, ali i sudija, advokata, agencija za promet nepokretnosti, bankara, profesora prava, održan je sredinom juna meseca u Beogradu. Predstoji „fino podešavanje“, priprema i donošenje podzakonskih akata i autonomnih akata buduće Javnobeležničke komore, kao i izmene i dopune više zakona u kojima treba urediti nadležnosti javnih beležnika u oblastima koje oni uređuju i pravni okvir za početak rada ove stare/nove pravničke profesije i parapravosudne ustanove biće dovršen.

Postojanje javnih beležnika nije uslov za pridruživanje EU, ovu ustanovu (u obliku tzv. latinskih beležnika) ne poznaju zemlje anglosaksonskog prava. Ali, u kontinentalnim pravnim sistemima ona je ne samo tradicionalna, već i važna i poštovana. Otuda se EU bavila, u više navrata, njenim funkcionisanjem u komunitarnom pravu i pravu članica: pored važnog Izveštaja Marinjo, koji je „sačuvao“ latinsko beležništvo kao suvereni domen država članica u odnosu na Mastrihtska pravila o slobodi nastanjivanja i rada i stavova Evropskog parlamenta o zajedničkim principima ove profesije iz 1994. godine, čvrsti temelji jedinstvenih principa su ustanovljeni na Konferencijama notarijata EU 1990, 1995 i 2002. godine. Organi EU na svojevrsan način su se bavili i stanjem u državama kandidatima za članstvo. Poslednji skup ovog tipa, koji je Evropska Komisija organizovala uz pomoć nemačkog Notarijata septembra 2009. godine u Briselu okupio je države kandidate i potencijalne kandidate; sve su uvele ili ponovo uvele javno beležništvo izuzev Srbije. (Srbija je ipak učestvovala na skupu i predstavila prednacrt budućeg zakona). Naziv skupa, „*Civil Law Notaries in Europe - Institutions matter! The contribution of civil law notaries towards an area of freedom, security and justice*“ pokazuje veliki značaj koji EU pripisuje beležnicima. Zbog toga, ali i očekivanog benefita od ustanove, njeno uvođenje je deo Strategije reforme pravosuđa u Srbiji.

Srbija se, odlučivši se da ponovo uvede javno beležništvo (za razliku od Vojvodine u kojoj notari imaju veliku tradiciju, u preostalom delu Srbije, za važenja Zakona o javnim beležnicima (notarima) Kraljevine Jugoslavije iz 1930. godine nisu se „odomaćili“), opredelila za latinski tip javnog beležništva po kome je beležnik „pravnik koji na osnovu javnih ovlašćenja prihvata od stranaka izjavu volje, daje joj potrebnu pismenu pravnu formu i o tome izdaje odgovarajuće isprave koje imaju karakter javne isprave. Originale tih isprava preuzima na čuvanje, a izdaje overene prepise. U njegove zadatke spada i javno potvrđivanje činjenica (definicija notara UINL, Međunarodne unije latinskih beležnika), i to za njegovu srednjeevropsku varijantu, kojoj su „matični“ sistemi nemački i austrijski. Takav sistem usvojila je većina bivših socijalističkih zemalja, uključiv i sve države nastale iz bivše SFRJ. Razlozi za ovakvo



opredeljenje su istorijski (spomenuti Zakon Kraljevine Jugoslavije pripadao je ovoj porodici), ali i pravno sistemski (naročito s obzirom da pravila stvarnog prava, a naročito ona o prometu nepokretnosti, imaju ovaj koren). Ipak, u srpskom projektu istraživanja su i na odgovarajućim mestima implementirana i rešenja francuske pravne porodice.

Mada su praktično sve bivše socijalističke zemlje uvele ili ponovo uvele notare (uključiv i sve nove članice EU), taj proces nije bez osporavanja. Analitičari koji dolaze iz anglosaksonskog sveta – uporište im je u analizi transakcionih troškova, odnosno ekonomskoj analizi prava, ogoljenoj na način Čikaške škole, a baza u Svetskoj banci i *Doing business* analizama, (ne) skriveno izražavaju skepsu prema notarima. To se dogodilo i u javnoj raspravi kod nas i preliminarnoj analizi nacрта koju je sačinio Savet za regulatornu reformu Vlade Republike Srbije, o čemu će biti reči. Još jedno polje evropsko – američkih sučeljavanja, a opšti stav autora ovog teksta je da je srpsko pravo deo kontinentalnih sistema i da se angosaksonski implanti nisu pokazali uspešnim. Sasvim je u redu da se, poput naših suseda, ugledamo na Nemačku, Francusku, Italiju. O konkretnim kritikama, na odgovarajućem mestu.

Nacrt Zakona o javnom beležništvu veoma je obiman i detaljan, pa će u ovom tekstu biti prikazano nekoliko posebno važnih pitanja, odnosno onih kod kojih su se u javnoj raspravi, pa i u samoj pripremi radne verzije, pojavila različita mišljenja.

#### *O statusu javnih beležnika*

U pojmu latinskih beležnika postoji izvesna dihtomija.

*S jedne strane*, beležnici su slobodna profesija, poput, naprimer, advokata. Delatnost mogu obavljati, po našem nacrtu, kao preduzetnici ili preko privrednog društva, ali samo onog kod kog osnivači odgovaraju za obaveze društva i sopstvenom imovinom; u ovom času nije delovalo opravdano da se licu kome država prenosi javna ovlašćenja i koje obavlja delatnost od posebnog poverenja omogućući da se praktično izuzme od posledica štete koju bi prouzrokovao nezakonitim ili nestručnim radom. Radi zaštite interesa stranaka, beležnik se obavezno osigurava od odgovornosti, a minimalna osigurana suma, koja se propisuje podzakonskim aktima, mora biti dovoljna da se šteta može nadoknaditi u najvećem broju slučajeva.

*S druge*, beležništvo je javna služba. Država notarima poverava javna ovlašćenja tako da isprava koju sastavi javni beležnik ima karakter i pravnu snagu javne isprave: smatra se da je sve što je u njoj uneto tačno, i na onome ko smatra drugačije je teret dokazivanja. Snagu javne isprave beležnik može obezbediti i privatnoj ispravi, onoj koju je sačinio advokat ili stranka, tako što je solemnizira, što je, proverivši zakonitost njene sadržine i oblika, overi svojim pečatom. Javnobeležnička isprava može biti i izvršna isprava ako ispunjava zakonom propisane uslove. Najzad, s obzirom na ovu stranu statusa notara, njemu mogu biti povereni konkretni sudski postupci, odnosno predmeti, pre svega vanparnični, na primer ostavinski, ali i neke radnje u parničnom i izvršnom postupku.

Kako se dobijaju ta javna ovlašćenja, odnosno kako se postaje notar? Upravo s obzirom da notar u određenim slučajevima zamenjuje sud, da isprave koje sastavi

imaju snagu onih koje je sastavio državni organ, konačnu reč u imenovanju javnih beležnika ima država, po pravilu ministar nadležan za pravosuđe; to je rešenje prihvaćeno i u Nacrtu. Važan je, međutim, postupak koji prethodi. Naročito u državama u tranziciji, posebno kod nas, diskrecionu vlast ministra treba čvrsto ograničiti. U prvoj verziji Nacrta bilo je predviđeno da predlog za imenovanje javnog beležnika formira Javnobeležnička komora, na osnovu transparentnog konkursnog postupka, tako što će Ministru predložiti dvostruko više kandidata nego što se bira. Ovaj predlog je u jednom trenutku napušten, ali je Radna grupa koja je pripremala Nacrt ostala pri njemu i, po svemu sudeći, biće ipak usvojen. Kod prvog izbora, pre formiranja Komore, njenu ulogu treba poveriti nezavisnom stručnom telu.

U svakom slučaju najvažniji kriterijum pri izboru treba da bude rezultat na posebnom javnobeležničkom ispitu, ako on bude dovoljno selektivno postavljen i nepristrasno organizovan. Koje uslove treba da ispunjava kandidat za javnog beležnika pored ovog ispita (i, naravno, završenog pravnog fakulteta)? Kod stručnih uslova, još se vodi polemika da li je potreban prethodno položen pravosudni ispit (kao što se to traži, na primer, u Hrvatskoj), ili ne. Nema presudnog argumenta, a autoru ovog teksta se više dopada sistem sa strogim javnobeležničkim ispitom, bez pravosudnog, koji obuhvata i ona znanja (grane prava) koja beležniku *de facto* nisu potrebna. Što se radnog iskustva tiče, ni tu ne treba ići predaleko, maksimum je onaj staž koji se traži za sudiju višeg suda. Najzad, izbor za beležnika podrazumeva i dostojnost. Postavljanje kriterijuma za dostojnost je veoma osetljiv posao, U Hrvatskoj su tako neprecizni kriterijumu pali pod udar ustavnog suda i sada se dostojnost vezuje praktično za činjenicu da kandidat nije odgovarao za (određena) krivična dela.

Srbija je prihvatila sistem *numerous clasus*-a u broju javnih beležnika, odnosno javnobeležničkih mesta, kancelarija. (Nedavno je Holandija dopustila slobodan ulazak u profesiju i ukinula obaveznu tarifu, pa je pitanje da li je još uvek reč o latinskom beležništvu). Ako se, pored Nacrta, uzmu u obzir rezultati javne rasprave, po svemu sudeći, to će značiti po jedno javnobeležničko mesto za teritoriju svake opštine, a kod većih opština po jedno na svakih 25 000 stanovnika. To podrazumeva i teritorijalnu nadležnost, u stvarima koje su poverene od strane suda: sud predmet može poveriti samo beležniku čija je kancelarija na teritoriji njegove nadležnosti. (Ima ideja da se u prvoj fazi, dok se mreža ne razgrana a beležništvo ne razvije, ali i unapredi sistem registracije prava na nepokretnostima, princip *forum rei sitae* primeni i na sastavljanje, odnosno solemnizaciju poslova koji za predmet imaju nepokretnost).

Status javnog beležnika opredeljuje način na koji je on dužan da obavlja svoju delatnost. Nacrt, pri tome, i formalno insistira na nezavisnosti i samostalnosti javnih beležnika. Ali, to ne znači da oni ne podležu nadzoru: ministarstva, Komore, a u odnosu na konkretan poveren predmet pravo nadzora ima sud, koji po prigovoru može ukinuti akt beležnika, a predmet oduzeti i rešiti sam ili poveriti drugom beležniku. Beležnik je obavljajući delatnost nepristrasan, poput suda, i vodi računa o zakonitosti, kao sud. Kako se to kaže u Francuskoj, kolevci savremenog beležništva, dok advokat štiti interes stranke, beležnik štiti interes ugovora. Otuda je beležnik dužan da odbije da sačini ispravu o ugovoru koji je ništav, mora da upozori na rušljivu

klauzulu i upozorenje unese u ispravu, ali i da se izuzme u svim slučajevima u kojima se može dovesti u pitanje njegova nepristrasnost.

Za svoj rad beležnik ima pravo na nagradu i naknadu troškova, po tarifi koja je strogo unapred određena, uz konačnu reč države. Država, u uporednom pravu, može notaru poveriti da za nju prikuplja taksu za radnje koje se za stranku obavljaju, a u Francuskoj, na primer, beležnici od stranaka naplaćuju i porez na promet nepokretnosti i nasledstvo i transferišu ih budžetu; radi se o ogromnim iznosima koji učestvuju u budžetu Francuske dvocifrenim procentom.

Notar i odgovara za svoj rad, krivično (za krivična dela slična sudijskim), disciplinski (i može biti oštro novčano kažnjen, pa i lišen prava na obavljanje ove službe), i građanskopravno, tako što je dužan da nadoknadi štetu koju on ili njegovi zaposleni pričine nezakonitim, nesavesnim, odnosno nepažljivim radom.

### *Delokurug (delatnost) javnih beležnika*

Prava slika o zamišljenoj ulozi beležništva i položaju beležnika, pa i odgovor na pitanje zašto se uvođenje ove stare ustanove kvalifikuje kao deo reforme pravosuđa, od značaja i za privređivanje u Srbiji, je pitanje delokruga, odnosno nadležnosti javnih beležnika. Šta im je država poverila da rade? Upravo u odnosu na ovo pitanje postoje najveće razlike između različitih pravnih sistema. Ponekad razlike nisu samo u nijansama: francuski beležnici, na primer, nemaju praktično nikakvu obaveznu nadležnost kada su u pitanju osnivanje i rad privrednih društava; po zakonima Republike Srpske i federacije BiH, koji su među najnovijim u srednjeevropskom krugu, beležnici su obavezno i isključivo nadležni za izradu osnivačkih akata *svih* privrednih društava, njihove statute i promene u ovim aktima.

Pri tome, treba napomenuti da nadležnost javnih beležnika može biti *obavezna*, kada akt neće proizvoditi pravna dejstva ako nije sačinjen u javnobeležničkoj formi, ili *alternativna*, kada je forma javne isprave obavezna, ali je, pored beležnika, može sačiniti sud ili neki drugi državni organ, ili *fakultativna*, kada stranke mogu da odluče da izradu jednog, inače, neformalnog akta povere beležniku. Ona, dalje, može biti *isključiva* i *alternativna*. Najzad, beležnik može da bude nadležan da sačini ispravu ili da overi njenu sadržinu (solemnizacija privatne isprave), ili da overi autentičnost potpisa (legalizacija) – to je ono za šta su kod nas, po zakonu, nadležni sudovi kod ugovora o prometu nepokretnosti. Sve ove mogućnosti poznaje i Nacrt.

U utvrđivanju delokruga rada javnih beležnika valja zadovoljiti nekoliko međusobno protivurečnih ciljeva, pravnih, ekonomskih i socijalnih vrednosti. To su:

*Pravna sigurnost* – javnobeležnička forma se predviđa, i to kao obavezna, za poslove veće vrednosti (npr. nepokretnosti), za poslove kod kojih je potrebna posebna zaštita stranke (poslovno nesposobni), koji zadiru odnose posebno osetljive (bračni i sl. ugovori), koji proizvode dejstva posle smrti izjavioca volje, ali i za zapisnike sa sednica organa privrednih društava od većeg značaja (zapisnik sa skupštine otvorenog akcionarskog društva) i ugovori koji se danas zaključuju pred sudijom. Stručan i nepristrasan, obavezan da čuva zakonitost ili i poverljivost informacija, sastavljajući (ili izuzetno solemnizujući) ispravu, javni beležnik, u najvećoj meri, jamči za pravnu sigurnost.

*Rasterećenje sudova*, prenošenjem beležniku sudskih nadležnosti u stvarima koje se ne završavaju odlukom koja ima karakter sudskog akta kojim se rešava spor, npr. poveravanje određenih vanparničnih postupaka, posebno ostavinskog, raspodele imovine (razvrgavanja imovinskih zajednica), overa, ali i prethodnog obezbeđenja dokaza u parničnom postupku, dostavljanja.

*Ubrzanje pravnog prometa* - sigurnija je i brža zaštita prava stranaka u stvarima kod kojih se postojanje i sadržina odnosa dokazuju javnom ispravom, pravo se brže ostvaruje na osnovu javnobeležničke isprave kao izvršne (posebno u založnom i hipotekarnom pravu), efikasnost se ostvaruje i ako se notarima poveri izdavanje platnog naloga kod izvršenja na osnovu verodostojne isprave.

*Drugi interesi građana se*, takođe, učesćem javnih beležnika potpunije ili lakše ostvaruju, na primer, tarifni sistem dovodi do toga da transakcioni troškovi budu razumni, kontrolisani i predvidivi, ali i proporcijalni onome šta se dobija; jednostavniji je pristup nadležnom organu (broj i raspored javnobeležničkih kancelarija to garantuje), olakšan je međunarodni promet (strane javnobeležničke isprave priznate su u domaćem pravnom saobraćaju, a naše će biti prihvaćene u inostranstvu), jezička dostupnost (jezici manjina se obezbeđuju u kancelarijama u opštinama gde je taj jezik službeni, javni beležnici mogu biti i ovlašćeni tumači), itd.

*Javni interes*, kroz nadležnosti notara, takođe se sigurnije ostvaruje pravna sigurnost i zakonitost o kojima je bilo reči su i javni, a ne samo stranački interes, notarska forma obezbeđuje uvid u oporezive transakcije, naplatu taksi, ali i sprečavanje pranja novca, itd.

Imajući ovo u vidu, kao i uporedna iskustva i iskustva iz regiona, projektovana je nadležnost javnih beležnika u budućem srpskom pravu. Za njeno potpuno sagledavanje, pa i razumevanje opredeljenja nacрта zakona o kome je reč, treba imati u vidu da Zakon o javnim beležništvu nije jedini koji uređuje delokrug rada beležnika: on će biti predviđen ili preciziran u nizu materijalnih ili procesnih propisa, na koje ovaj zakon upućuje ili daje opšti okvir za javnobeležničku nadležnost predviđenu tim zakonima.

Na ovom mestu biće nešto više detalja o dva za opštu javnost najspornija pitanja: nadležnost javnih beležnika kod raspolaganja nepokretnostima i u kompanijskom pravu.

### *Nadležnost javnih beležnika kod raspolaganja nepokretnostima*

U našem pozitivnom pravu svi ugovori kojima se translativno ili konstitutivno raspolaze pravima na nepokretnostima (na primer: kupoprodaja, hipoteka, plodouživanje, stvarne službenosti) moraju biti zaključeni u pismenoj formi, uz overu potpisa stranaka od strane suda. (Praksa je ovo probila, dozvolivši konvalidaciju izvršenjem, a nedavne izmene Zakona o prometu nepokretnosti obavezale su i ovlastile sud da, mada overava samo autentičnost potpisa, proverava sadržinu ugovora tako što će utvrditi da li je nepokretnost predmet još nekog; prevare u prometu razlog su za ovo pravno nelogično i verovatno neustavno rešenje).

Sve zemlje koje poznaju javno beležništvo daju notarima određenu ulogu kod ugovora o prometu nepokretnosti, različitog intenziteta. Stare javnobeležničke zemlje (npr. Francuska) predviđaju javnobeležničku formu kao obaveznu i isključivu u

prometu nepokretnosti. Ovo rešenje prihvatili su, u okruženju, BiH i Republika Srpska. Druga krajnost je ovlastiti beležnika samo da overi autentičnost potpisa, alternativno sa sudom, uz fakultativnu mogućnost sastavljanja javnobeležničke isprave o poslu, kako je, na primer, u Hrvatskoj.

Prvi sistem je nadmoćna garancija pravne sigurnosti. Beležnik proverava, pri sastavljanju isprave, identitet stranaka i njihovu sposobnost raspolaganja, pravo kojim raspolažu, punovažnost posla.

Slabost ovog sistema mogu biti znatni transakcioni troškovi. Istovremeno, nebitno, on znači da niko drugi ne može sastaviti ugovor, pa ni pravni profesionalci, advokati. Usvajanje tog rešenja bi značilo udarac na tržište usluga na kome se danas nalaze advokati.

Nacrt zakona se opredelio za srednje rešenje. Nakon prelaznog perioda u kome će važiti i budući i današnji sistem, koji može, pored ostalog, da se iskoristi da se unapredi registar prava na nepokretnostima, strankama će biti na raspolaganju dve mogućnosti: javnobeležnička forma ugovora, kao najviši stepen sigurnosti i, takođe relativno sigurna, solemnizacija od strane beležnika privatne isprave, što ostavlja mogućnost da ga sastavljaju advokati.

#### *Nadležnost javnog beležnika u kompanijskom pravu*

Razmotrivši jednu od ranijih verzija nacрта, po kojoj je delokrug javnih beležnika u kompanijskom pravu široko postavljen, tako što im je dato u nadležnost da sastavljaju osnivačke akte privrednih društava, kao što je to urađeno, na primer, u BiH, Savet za regulatornu reformu je ovo oštro kritikovao, na osnovu ekonomske analize, u kojoj su kao trošak koji bi nastao obračunati svi troškovi beležnika. Odbitnu stranu, buduće uštede, jer neće biti sporova iz jasno sastavljenih akata, jer će biti otežano varanje, poreske utaje, pranje novca, Savet nije uzeo u obzir.

I pre ove kritike Nacrt je napustio široku nadležnost notara na ovom polju. U javnoj raspravi je, pak, ukazano da bi javnobeležničku formu trebalo zadržati bar kada je reč o otvorenim akcionarskim društvima. Uostalom, novinski natpisi o sporovima oko „vlasništva“ nad privrednim društvom ili osnivanju društva na osnovu ukradene lične karte da bi se preko njega činile prevare ili poreske utaje, ili pranje novca kroz osnivanje privrednih društava, pokazuju da postojeći sistem ni izdaleka nije savršen i da šire učešće javnih beležnika možda nije na odmet.

Javnobeležnička forma je nacrtom predviđena za zapisnik sa skupštine javnog akcionarskog društva, na osnovu uporednih iskustava i kod nas uočenih potreba. Fakultativno, zakon predviđa javnobeležnički depozit, protest menice. Potvrde o statusu i overe odluka organa društva su takođe fakultativne i one nisu suviše u svetlu „savršenog sistema registracije“ koji kod nas navodno postoji, kako su to u javnoj raspravi tvrdili predstavnici spomenutog Saveta. Verovatno se potrebni podaci mogu dobiti elektronskom pretragom, ali ako ih je neophodno verifikovati javnom ispravom, a to je često i u domaćem i u međunarodnom pravnom saobraćaju, javni beležnik postaje neophodan.

Umesto zaključka, može se reći da Nacrt Zakona o javnom beležništvu sadrži

uporedno poznata rešenja, bez nečeg revolucionarno novog, i da predstavlja dobar osnov za implementaciju ove, nesporno, neophodne ustanove. Više kritičkih opaski u tekstu je izostalo, možda zbog toga što je autor bio predsednik radne grupe koja ga je pripremila.

## Oporezivanje seljaka

Postoji stara poreska izreka koja kaže da su samo dve stvari u životu neizbežne: smrt i porezi. Dok oko ovog prvog verovatno ne postoje nedoumice, dotle se ono drugo može podvrci ispitivanju u svakoj zemlji, pa i u Srbiji. Ta neminovnost uglavnom važi u ozbiljnim zemljama, sa sposobnom poreskom administracijom, pa izbegavanje poreza nije lak, a svakako je riskantan posao. Međutim, Srbija nije toliko srećna zemlja. Kod nas se i porez može izbeći, bilo zbog slabosti poreskog sistema (zakona), bilo zbog slabosti primene zakona (poreske administracije). Izbegavanje plaćanja dažbina je praktično masovno, čemu sledi iznenađenje da imamo budžetski deficit, pa, hajde da se zadužimo, da nagovorimo MMF da priskoči u pomoć, ipak je svetska kriza uticala... dok ministri i dalje pominju svetlu budućnost.

U ovom tekstu ćemo govoriti o dažbinama u poljoprivredi, odnosno o tome da li je i u kojoj meri njihovo plaćanje obavezno i neminovno, a u kojoj meri nije. Drugim rečima, pogledaćemo kako se država ophodi prema poljoprivrednicima kao ravnopravnim građanima, jednakim drugima po zakonu ili ih tretira kao specifičnu grupu i favorizuje, odnosno diskriminiše.

### *Porez na dohodak od poljoprivrede*

Jedna od slabosti poreskog sistema je nepostojanje oporezivanja dohotka od poljoprivrede. Na selu se ne plaća porez već godinama. Mlađan Dinkić ga je ukinuo 2004. godine, dok je bio ministar finansija, uz obrazloženje da donosi manje nego što njegovo ubiranje košta Poresku upravu. Ovo poslednje je tačno, ali to nije dobar razlog za njegov potez. Mislim da je Dinkić hteo da, kroz ukidanje poreza na poljoprivredu, pridobije seljake za sebe i svoju stranku. Da li mu je to uspelo ne znam, ali nema sumnje da je koštalo državnu blagajnu.

Porez na dohodak od poljoprivrede zaista je donosio mizerne prihode, na primer, prosečno 50 dinara po domaćinstvu u 2003. godini, a to je iznos koji je bio manji nego što je koštala poštanska marka sa kovertom. Ali, razlog niske naplate nije ležao u nepostojanju dohotka u poljoprivredi, već u načinu obračuna poreza, dakle, u poreskom sistemu. Jer, poreska obaveza nije revalorizovana dvadeset godina, od 1994. godine, kada je takođe bila niska, i pored inflacije koja je iz godine u godinu obezvređivala poresku obavezu.

U Srbiji se, naime, ovaj porez decenijama naplaćivao prema katastarskom prihodu, jednoj obračunskoj kategoriji koja se, u načelu, zasniva na veličini i kvalitetu zemlje poljoprivrednika, a ne na stvarnom prihodu. Stoga je pitanje revalorizacije katastarskog prihoda, kao poreske osnovice, odlučujuće u zemlji u kojoj postoji pri-

lična inflacija. Tako je u Srbiji poreska osnovica obezvređena usled odsustva revalorizacije, za oko 97% u periodu 1994-2004. godina.

Dakle, alternativa gašenju poreza bila je revalorizacija katastarskog prihoda i automatsko povećanje poreske osnovice i poreskog prihoda, što bi učinilo aktivnost Poreske uprave na naplati rentabilnim poslom. Ali, šta bi rekli seljaci? To pitanje mučilo je sve vlasti u Srbiji, pa je prvo Miloševićeva propuštala revalorizaciju, a onda joj se pridružila DOS-ova, pa tako redom.

I tako, u poslednjih šest godina ne plaća se i ne naplaćuje porez na dohodak iz poljoprivrede. Drugim rečima, poljoprivrednici su favorizovani građani koji nemaju poreskih obaveza, kao što drugi imaju. Poljoprivrednici ne plaćaju, znači, ni porez na zarade, ni porez na dobit, ni bilo kakav drugi direktan porez.

A možda je dobro da taj porez ne postoji? Zagovornici bi, prvo, rekli da su seljaci veoma siromašni i da ih, iz socijalnih razloga, treba osloboditi poreza. To, jednostavno, nije tačno. Neki seljaci jesu siromašni, ali i u gradovima ima siromašnih i među zaposlenima, takođe. Na selu ima i dosta bogatih, pa nije pametno osloboditi sve đuture. Neka siromašni budu oslobođeni poreza, pa živeli na selu ili u gradu, i neka dobrostojeći plate porez, bez obzira čime se bave – poljoprivredom ili drugim zanimanjima.

Pored toga, porez na dohodak od poljoprivrede ne plaćaju ni preduzetnici i zakupci koji se bave poljoprivredom (ovo se ne odnosi na njihova preduzeća, već na zakup individualnih imanja). A treba imati u vidu činjenicu da se na srpskom selu sada odvijaju krupne imovinske promene: zemlja prelazi iz ruku sitnih seljaka u ruke krupnih seljaka i poslovnih ljudi. Koncentracija zemlje (bilo kroz kupovine, bilo kroz zakup) je duboko zahvatila naprednije poljoprivredne krajeve. Čak i pojedini seljaci sada obrađuju 50 ili 100 hektara. Pored toga, neke vrste visokih dohodaka u poljoprivredi nisu zahvaćene oporezivanjem. Oni proističu iz intenzivne proizvodnje na individualnom gazdinstvu, posebno u stočarstvu i živinarstvu, ali i biljnoj proizvodnji (maline itd). A niko od njih ne plaća porez, jer porez ne postoji.

Drugim rečima, čak i da je svojevremeno bilo razloga za nisko oporezivanje seljaštva jer je bilo sitno, sa malo zemlje i dosta članova porodice, danas to, svakako, nije više slučaj. Taj sitni seljak polako biva zamenjen krupnim, sa visokom produktivnošću i znatnim zaradama, tako da osnovna pretpostavka niskog poreskog opterećenja poljoprivrednika više ne stoji.

Drugi razlog zagovornika blagog poreskog tretmana poljoprivrede je podsticanje njenog razvoja, što može doneti veću proizvodnju i niže cene. Ovo je, ipak, samo mogućnost. Druga, verovatno još realnija, je da poljoprivrednici dožive poresku subvenciju kao rentu i preliju je u potrošnju ili druge namene, a da od povećanja proizvodnje i produktivnosti ne bude ništa.

Svaka neoporezovana delatnost, sa druge strane, stiče razvojne prednosti u odnosu na druge, pa tako i poljoprivreda, ali je pitanje da li ijedna delatnost treba da bude neoporezovana. Jer, u vreme povezivanja svetske ekonomije i svetske podele rada, nije razumno u poljoprivredi tražiti prehrambenu sigurnost naroda i zemlje i zasnovati ekonomsku politiku na konceptu zatvorene ekonomije.

Pored toga, ukoliko poljoprivreda ne donese poreske prihode državnoj blagajni,



tada će neka druga ili sve druge podneti povećan fiskalni teret kako bi se obezbedila potrebna sredstva za javnu potrošnju. A tada se postavlja pitanje da li je dobro poreskim instrumentima favorizovati neku delatnost na račun drugih, pa bila to i poljoprivreda ili je bolje sve delatnosti oporezovati podjednako – kroz neutralan poreski sistem – i tržištu prepustiti alokaciju resursa.

Moj zaključak je da poljoprivreda treba da plaća porez, i to reformisan, a ne na katastarski prihod. Obnavljanje oporezivanja dohotka od poljoprivrede je pravedno i ekonomski efikasno. Postojeće rešenje je, prvenstveno, rezultat političkih predizbornih kalkulacija, a ne bilo kakvih objektivnih razloga. Jednostavno, svako treba da doprinese finansiranju državnih potreba (prosveta, zdravstvo, vojska, policija, sudstvo) prema svojim mogućnostima. Sve drugo je nepravedno, ali i neefikasno.

Postoji više opcija oporezivanja,<sup>2</sup> različitih po poreskoj tehnici i zahtevima koje postavlja pred poljoprivrednike i poresku administraciju: kroz ocenu stvarnog dohotka gazdinstva, a na osnovu potpunog knjigovodstva; kroz pojednostavljeno utvrđivanje dohotka, zasnovano na pojednostavljenom knjigovodstvu; prema vrednosti zemlje, tj. potencijalnom kvalitetu zemlje; prema katastarskom prihodu; prema proceni poreske administracije.

Ovi metodi se mogu koristiti istovremeno, za pojedine kategorije poljoprivrednika. Tako prvi metod odgovara najkrupnijim poljoprivrednicima, koji i zbog svojih potreba (finansijsko planiranje) moraju voditi dobro knjigovodstvo, a poslednji najsiromašnijima (oni, po pretpostavci, ne vode nikakvo knjigovodstvo, niti su često u stanju da popune složeniju poresku prijavu).

Proširenju mogućnosti oporezivanja u odnosu na ranija vremena doprinosi postepeno, a sve šire uključenje poljoprivrednika u bezgotovinski sistem plaćanja, a posebno u PDV sistem kroz PDV nadoknadu, koja im pojednostavljuje uključenje u sistem PDV-a.

### *Doprinos za penzijsko osiguranje<sup>3</sup>*

Slični, možda još gori problemi postoje sa penzijskim osiguranjem poljoprivrednika. Ono je potrebno jer je staračkih domaćinstava na selu sve više, tako da klasični način obezbeđenja starih seljaka – radom i brigom dece, odnosno naslednika - više ne postoji u mnogim domaćinstvima.

Obavezno osiguranje poljoprivrednika uvedeno je 1986. godine. I krenulo je dosta dobro. Podstaknuti poklonjenim godinama staža, za osiguranje se prijavilo oko 650 hiljada seljaka, velika većina njihovog ukupnog broja. Međutim, nije prošlo dugo, a klatno se, zbog krize 1990-tih i raznih problema, zaljuljalo u drugom pravcu.

Broj penzionera je porastao brzo sa nule u 1987. na oko 200 hiljada u 2000. godini. Danas je na oko 230 hiljada. Tome su doprineli kako inicijalni poklon u godinama radnog staža, tako i standardno nizak broj godina staža potreban za starosnu penziju (15). Sa druge strane, broj osiguranika, znači onih koji plaćaju doprinos za

2 Videti detaljnije B. Mijatović – Porez na prihode od poljoprivrede, u *Reforma poreskog sistema* (2), CLDS, 2004

3 Napisano prema B. Mijatović - *Penzijsko osiguranje poljoprivrednika*, USAID i CLDS, 2010

penzijsko osiguranje, dramatično je opao – sa pomenutih 650 na samo 220 hiljada u 2009. godini. Takvo kretanje je krajnje nepovoljno, jer se izjednačio broj penzionera sa brojem osiguranika, što bilo koji penzijski sistem teško može da podnese.

Situacija je, međutim, još gora: broj stvarnih osiguranika ne prelazi 100 hiljada, što je mali deo od populacije koja bi trebalo da bude obuhvaćena penzijskim sistemom poljoprivrednika (tačan broj se ne zna, ali je najmanje 500 hiljada, dok gornja granica može biti jedan milion). U 2009. godini je doprinos platilo samo 50 hiljada poljoprivrednika, pa je tako ideja obaveznog penzijskog osiguranja doživela fijasko.

Uzroci ovog neuspeha su brojni. Pomenućemo neke: poljoprivrednici su, uglavnom, nezainteresovani za učešće u osiguranju, prvenstveno usled nepoverenja u dugoročnu stabilnost sistema, zbog nepovoljnog iskustva izraženog neplaćanjem penzija i dugovima nastalim tokom 1990-tih godina koje je inflacija obezvređivala; neki nisu dovoljno informisani; za bogatije je penzija mala i neatraktivna, za siromašnije je doprinos prevelik i slično; posebno negativnu ulogu igra država, koja iz očigledno političkih razloga ne primenjuje prinudu kod naplate doprinosa, već je naplata u potpunosti prepuštena slobodnoj odluci osiguranika poljoprivrednika, dok ta ista država primenjuje mere prinude kod osiguranika samostalaca i zaposlenih.

Druga velika slabost penzijskog sistema poljoprivrednika je neažurna matična evidencija. Ta evidencija bi trebalo da obuhvati sve osiguranike, penzionere i uplatioce doprinosa, a važnu ulogu u tome imaju opštinske službe (za prijave i odjave osiguranika), Poreska uprava (kod finansijskih stvari) i PIO fond (kod penzionera). Na žalost, podbacuju i Poreska uprava i opštinski organi. Ovi drugi u celosti, tako da uopšte ne postoji proces redovnog ažuriranja Matične evidencije, odnosno ažuriranje se svodi na promene koje dobrovoljno prijave sami osiguranici. Budući da se znatan broj ne prijavljuje i ne odjavljuje, to je evidencija netačna: mnogi mladi nisu prijavljeni, kao što ni mnogi umrli ili prešli u druge vidove osiguranja nisu odjavljeni.

Broj penzionera se poslednjih godina stabilizovao na oko 220-230 hiljada, što je, verovatno, istorijski maksimum. Na smanjenje ovog broja u budućnosti uticaće kako dalji nepovoljni demografski faktori, tako i mali broj aktivnih osiguranika, što znači da će mali broj ljudi sutra steći pravo na penziju. Zanimljivo je da je broj žena penzionera veći nego broj muškaraca (62,5 prema 37,5%).

Posebna odlika penzionera poljoprivrednika je mali prosečan broj godina staža: samo 16. Ovome su uzrok kako pokloni u stažu prilikom stvaranja osiguranja, tako i optimizaciono ponašanje poljoprivrednika. Oni, naime, izbegavaju osiguranje iznad 15 godina staža, budući da im je to dovoljno za redovnu penziju i da im više staža ne donosi veću penziju.

Sve u svemu, u penzijskom osiguranju poljoprivrednika mali broj ljudi plaća male doprinose mali broj godina. Stoga nije čudno da je sistem već dugo u dubokoj finansijskoj krizi. Učešće penzijskih doprinosa u finansiranju rashoda penzijsko-invalidskog osiguranja poljoprivrednika sve je manje i spalo je u 2009. godini na samo 8,5%, dok budžet obezbeđuje ostatak, više od 90% potrebnih sredstava. Takvo stanje u potpunosti narušava osnovnu ideju sistema tekućeg finansiranja penzija (PAYG sistema), kod koga se pretpostavlja pokriće tekućih rashoda tekućim prihodima od doprinosa, odnosno finansiranje penzija penzionera uplatama od strane aktivnih osiguranika.

Kao rezime može se reći da je penzijsko osiguranje poljoprivrednika doživelo epohalan neuspeh. Poljoprivrednici, uglavnom, nisu zainteresovani za penzijsko osi-

guranje i izbegavaju uplatu penzijskih doprinosa, prvenstveno usled nepoverenja u njegovu solidnost. Stoga je ovaj sistem u velikoj krizi, pa poljoprivredničke penzije finansiraju ostali građani iz budžeta. Država sve vreme vodi politiku nezameranja poljoprivrednicima i stoga izbegava primenu prinude kod naplate penzijskih doprinosa, pa je obavezno osiguranje pretvoreno u dobrovoljno. Država je i administrativno zabrljala, pa su sve evidencije neažurne i potpuno nepouzdanе.

Šta raditi sa ovim osiguranjem? Verujemo da postoje tri osnovne opcije: radikalno sređivanje penzijskog osiguranja poljoprivrednika, produžavanje postojećeg stanja i ukidanje obaveznog osiguranja poljoprivrednika.

Valja odmah naglasiti da će na izbor opcije prevashodno uticati političke okolnosti, a ne tehnička ili konceptijska strana stvari, budući da je duboka kriza ovog segmenta penzijskog osiguranja prvenstveno posledica rada države, koja kako iz sopstvene slabosti, tako i iz političkog računa vrlo loše organizuje i vodi ovo osiguranje.

Ad 1. Radikalno reformisanje rada poljoprivredničkog osiguranja obuhvatilo bi promenu više konstruktivnih elemenata, ali su dve promene osnovne i nužne: stvaranje i održavanje tačne matične evidencije osiguranika poljoprivrednika, sa svim relevantnim podacima i promena odnosa države prema poljoprivrednicima, odnosno odustajanje od posmatranja poljoprivrednika kao birača kojima je potrebno podilaziti i njihovo tretiranje kao građana koji moraju poštovati zakon ili će na to biti prinuđeni.

Ove dve promene ne idu jedna bez druge, odnosno moraju biti zajedno sprovedene. Jer, tačna matična evidencija ništa ne znači bez spremnosti države da obezbedi poštovanje zakona, kao što ni spremnost na upotrebu zakonskih sredstava da se poljoprivrednici prisile na učešće u obaveznom penzijskom osiguranju ništa ne znači ukoliko ne postoji valjana matična evidencija.

Postoje i druga važna, a nerešena pitanja. Kako diferencirati, sada za sve jednaku, osnovicu doprinosa? Ovde je verovatno nužno ponovo uvesti porez na dohodak iz poljoprivrede. Da li preduzetnike u poljoprivredi (sa puno zemlje, opremom, stokom) prebaciti u osiguranje samostalaca i kako? Kako obuhvatiti osiguranjem najamne radnike u poljoprivredi, koji danas nisu osigurani, a kojima je penzija najpotrebnija. Da li osiguravati jednog člana domaćinstva, kako je sada ili sve odrasle?

Ad 2. Lako je moguće da vlada, i pored deklarativne želje da bitno unapredi poljoprivredno penzijsko osiguranje i izvesnih napora učinjenih u tom pravcu, ipak ne uspe da znatnije poboljša stanje ovog osiguranja, bilo zbog neuspeha da se obavi veliki administrativni posao izgradnje valjanog sistema penzijskog osiguranja, bilo zbog politički motivisane nespremnosti da se upotrebi prinuda i poljoprivrednici nateraju na uključenje u penzijsko osiguranje i plaćanje doprinosa.

U takvoj situaciji politički je verovatno najjednostavnije nastaviti sa postojećim sistemom i postojećom praksom, i pored mnogih negativnih efekata (narušavanja ideje obaveznog penzijskog osiguranja, širenje siromaštva među starim licima koja su se bavila poljoprivredom, negativni efekti na budžet itd).

Ad 3. Ukoliko se vidi da prva opcija nije moguća i da druga košta previše finansijskih i administrativnih napora za dati rezultat, onda ostaje treća opcija: ukidanje obaveznog penzijskog osiguranja. To bi izgledalo ovako: nove generacije poljoprivrednika bi slobodno odlučivale da li će da se penzijski osiguraju i u kom privatnom fondu, a u zavisnosti od ponuđenih uslova, postojeći osiguranici državnog penzijskog fonda bi mogli preći u privatno penzijsko osiguranje ili odustati od osiguranja;

za dosadašnje uplate doprinosa država bi im izdala obveznice koje bi iskoristili kod penzionisanja; postojeći penzioneri bi ostali u sadašnjem statusu i nastavili da primaju penzije koje bi u celini bile finansirane iz budžeta, stari poljoprivrednici bez penzije i sa malim prihodima imali bi prava na socijalnu pomoć, kao i do sada.

Kada se malo bolje pogleda, vidi se da opcije 2 i 3 nisu posebno različite: kod obe se poljoprivrednici osiguravaju dobrovoljno, a postojeći penzioneri primaju penziju iz budžeta.

Penzijsko osiguranje poljoprivrednika je gotovo upropašćeno i ne vidi se lak način njegove rehabilitacije.

## Nove promene penzijskog zakona

Vlada Republike Srbije je 17. juna usvojila dugo očekivani predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, a njegovo usvajanje u Parlamentu se očekuje na jesen. Ovaj Zakon je bio jedan od osnovnih uslova MMF-a za potpisivanje četvrte revizije aranžmana sa Srbijom.

Zakon je dugo najavljivan u kontekstu radikalne reforme penzijskog sistema. Ono što se, međutim, često zaboravlja je da je radikalna reforma penzijskog sistema već izvršena u periodu 2001/2003. godine. Tada je sistem dizajniran tako da, u najvećoj meri, uvažava princip aktuarske pravičnosti i neutralnosti i jako dobro vezuje uplaćene doprinose sa penzijskim naknadama. Mesta za nove revolucionarne reforme u tako kratkom vremenskom razmaku nije preostalo, iako, naravno, prostora za dalja usavršavanja i poboljšanja sistema i te kako ima i verovatno će ga uvek i biti. Zato nema ni mesta razočarenju što radikalna reforma nije usledila. Promene penzijskog sistema predložene novim zakonskim rešenjem jesu, u načelu, pozitivne, iako u velikoj meri samo ispravljaju greške iz 2005. godine i vraćaju sistem na zakonsko rešenja iz 2003. godine.

### *Ciljevi i načela penzijskog sistema*

Pre analize novih zakonskih rešenja važno je podsetiti se osnovnih ciljeva i načela obaveznog penzijskog sistema. Dva osnovna cilja penzijskog sistema su smanjenje siromaštva u starosti (*apsolutni životni standard*) i održanje prihoda i životnog standarda u starosti na nivou koji je sličan onom što je pojedinac ranije zarađivao (*relativni životni standard*).

Međutim, obezbeđenje adekvatnog nivoa penzija zahteva sve veće rashode. U tome i jeste izazov penzijskih reformi današnjice i to su osnovni ciljevi penzijske politike EU – *adekvatne i finansijske održive* penzije. Ono što komplikuje reformu je suprotnost ova dva cilja – adekvatne penzije poskupljuju sistem, a svaka ušteda dovodi u pitanje adekvatnost penzija. Dobra reforma podrazumeva pronalaženje pravog balansa između ova dva kontradiktorna cilja.

Pri dizajniranju savremenih penzijskih sistema u delu koji obezbeđuju održanje prihoda u starosti sve više se potenciraju dva principa - aktuarske pravičnosti i neutralnosti. Princip *aktuarske pravičnosti* zahteva da sadašnja

vrednost svih uplaćenih doprinosa bude jednaka sadašnjoj vrednosti svih primljenih penzijskih naknada. Princip *aktuarske neutralnosti* zahteva da je sadašnja vrednost penzijske naknade jednaka za svaku dodatnu godinu rada – duži rad treba da poveća visinu penzijske naknade a ranije penzionisanje da je smanji.

### *Analiza zakonskih promena*

Najvažnije promene koje se nalaze u predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o PIO tiču se penzionera čiji se staž računa sa uvećanim trajanjem, punog staža za žene i minimalne starosne granice, indeksacije penzija u isplati i opšteg boda, produžavanje starosne granice za porodične penzionere, podizanje minimalne penzije za poljoprivrednike, redefinisanje statusa poljoprivrednika kao i uvođenje vojnih osiguranika u sistem penzijskog i invalidskog osiguranja.

### *Beneficirani radni staž*

Beneficirani radni staž je staž koji se računa sa uvećanim trajanjem na poslovima na kojima je rad naročito težak i štetan po zdravlje. Postoje četiri grupe ovakvih poslova:

- Poslovi na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 14 meseci, a za koji poslodavac plaća dodatnih 3,7% doprinosa za PIO.
- Poslovi na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 15 meseci, a za koji poslodavac plaća dodatnih 5,5% doprinosa za PIO.
- Poslovi na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 16 meseci, a za koji poslodavac plaća dodatnih 7,3% doprinosa za PIO.
- Poslovi na kojima se efektivno provedenih 12 meseci računa u staž osiguranja kao 18 meseci, a za koji poslodavac plaća dodatnih 11% doprinosa za PIO.

Osnovna promena vezana za beneficirani radni staž predviđena novim Zakonom tiče se starosne granice za sticanje uslova odlaska u penziju. Postepeno se podiže minimalna starosna granica sa 53 godine na 55 godina života za prve tri grupe poslova u periodu 2011 – 2016. godine, dok za četvrtu ostaje 50 godina života. U isto vreme povećava se potreban broj godina rada na ovim vrstama posla za koje se „standardna“ starosna granica smanjuje za po jednu godinu. Prema važećem zakonu starosna granica se za prvu grupu poslova (12/14meseci) snižava za po jednu godinu za svake tri godine provedene na ovim poslovima a po novom za pet; za drugu grupu (12/15meseci) umesto do sada potrebnih dve godine i šest meseci biće potrebne četiri godine rada; za treću grupu (12/16meseci) sada su potrebne dve godine a po novom biće potrebne tri. Predložene izmene i dopune Zakona ne tangiraju četvrtu grupu poslova (12/18meseci).

Tabela 1. Starosna granica za beneficirani radni staž (različita zakonska rešenja)

Grupa poslova na kojoj se staž računa sa uvećanim trajanjem	Zakon iz 2003. godine	Izmene i dopune iz 2005. godine	Izmene i dopune iz 2010. godine
<b>Broj godina rada potrebnih za smanjenje jedne godine starosne granice</b>			
12→14	6 godina	3 godine	5 godina
12→15	5 godina	2 godine i 6 meseci	4 godine
12→16	4 godine	2 godine	3 godine
12→18	3 godine	1 godinu i 6 meseci	1 godinu i 6 meseci
<b>Minimalna starosna granica</b>			
12→14	53 godine života	53 godine života	55 godina od 2015. godine (u međuvremenu pomeranje po 4 meseca godišnje)
12→15			
12→16		50 godina života	50 godina života
12→18			

Znači, iako se minimalna starosna granica za beneficirani radni staž postepeno podiže na 55 godina starosti (efektivno od 2016. godine), suštinski će se ona, bar za prve dve grupe poslova, podići već sledeće godine, s obzirom da osiguranice neće više tako lako moći da „zarade“ godine potrebne za smanjenje standardne starosne granice.

Ove izmene su u skladu sa načelom aktuarske pravičnosti i svakako će dovesti do ušteda u penzijskom sistemu<sup>2</sup>. Imajući u vidu realnost i mogućnost reformisanja beneficiranog radnog staža, promene predviđene novim Zakonom su zadovoljavajuće i svakako se kreću u dobrom smeru. Međutim, novim zakonskim izmenama sistem se praktično vraća na zakonsko rešenje iz 2003. godine koje je bilo još bliže principu aktuarske pravičnosti s obzirom da je spuštanje starosne granice bilo još „teže“ nego po novom Zakonu (Tabela 1).

Slično važi i za minimalnu starosnu granicu za beneficirani radni staž koja, iako se povećava za prve tri grupe poslova (a na šta i nema veliki uticaj imajući u vidu, na gore objašnjena, pravila o smanjenju granice), za četvrtu grupu poslova je niža nego po Zakonu iz 2003. godine.

### *Starosna penzija po osnovu punog staža*

Pored klasičnog sticanja uslova za starosnu penziju – na osnovu godina života i propisane standardne starosne granice – osiguranik može da ostvari pravo na penziju i putem godina staža (tzv. „pun staž“). Ovo je kategorija penzija koju poznaju mnogi penzijski sistemi u Evropi.

<sup>2</sup> Da bi penzijski sistem bio aktuarski pravičan, potrebno je da stopa prinosa na doprinose „običnih“ pensionera i onih čiji se staž računa sa uvećanim trajanjem bude jednaka, za šta su potrebne dodatne izmene u pravcu smanjenja penzijskih naknada i/ili povećanja stope doprinosa za ove kategorije. Više o ovoj temi u istraživanju koje finansira USAID/SEGA čije se publikovanje očekuje u septembru ove godine

Prema važećem Zakonu uslov za odlazak u penziju po osnovu (punog) staža je 35 godina za žene i 40 godina za muškarce, uz minimalnu starosnu granicu od 53 godine života. Na primer, žena koja je počela da radi odmah nakon srednje škole - sa 18 godina života - po aktuelnom zakonu može da ode u penziju sa 53 godine života. Pri tome, dodaje joj se 15% staža što povećava staž na 40 godina i izjednačava ga sa punim stažom za muškarce. Što se muškaraca tiče, ukoliko neko počne da radi odmah nakon srednje škole (sa 18 godina), uslov za penzionisanje po punom radnom stažu može da ostvari sa 58 godina<sup>3</sup>.

Kada se neko penzionise po osnovu staža, on praktično duže prima penziju od osobe koja je u penziju otišla po osnovu starosti, što nije u skladu sa principom aktuarske neutralnosti<sup>4</sup>. Na primer, u Srbiji prosečno očekivano trajanje života osobe muškog pola u 58. godini života iznosi skoro 18,5 godina a u 65. godini blizu 14 godina. To znači da će neko ko ostvari penziju u 58. godini života prosečno primiti oko 30% višu ukupnu penziju od onog ko se penzionisao sa 65 godina života (Tabela 2).

Tabela 2. Očekivana dužina korišćenja penzije

	Očekivano trajanje života (prosečno očekivano korišćenje penzije)	Duže korišćenja penzije u odnosu na standardnu starosnu granicu	
		Broj godina	Procentualno
<b>Muškarci</b>			
58 godina	18,43	~ 4,5	~ 30%
60 godina	17,07	~ 3	~ 22%
65 godina*	13,84	..	..
<b>Žene</b>			
53 godine	25,86	~ 6	~ 30%
58 godina	21,58	~ 1,5	~ 8%
60 godina*	19,93	..	..

Izvor: Eurostat, podaci za 2008. godinu

\*Starosna granica

Prema predloženom Zakonu, potreban staž za penzionisanje žena „po punom stažu“ se podiže sa 35 na 38 godina, a minimalna granica za penzionisanje sa 53 na 58 godina života. Pun staž za muškarce ostaje 40 godina. Sinhronizovano se smanjuje dodatak na staž žena koji sada iznosi 15% na 6%. Sve ove promene predviđene su

3 Ukupan broj penzionera u Srbiji koji su ostvarili pun staž, uključujući i one sa beneficiranim radnim stažom, nije visok i predstavlja tek 20% ukupnog broja penzionera (Matković, 2009). Ovdje su obuhvaćeni svi oni koji su radili pun staž, nezavisno da li su se penzionisali po punom stažu ili su ispunili i starosni kriterijum

4 Pod pretpostavkom da ovi penzioneri nemaju kraći životni vek. Postoji mogućnost da ta pretpostavka nije tačna s obzirom da su u pitanju osiguranici koji nisu fakultetski obrazovani, verovatno su radili na težoj vrsti posla i imali lošije uslove života. S obzirom da podaci nisu raspoloživi i imajući u vidu praksu drugih zemalja, polazi se od pretpostavke da životni vek ove grupe penzionera prati prosečno očekivan životni vek ukupne populacije.



postupno: u periodu od 2011. do 2019. godine. Potreban staž se povećava sa 35 na 38 godina (svake godine po 4 meseca), a koeficijent uvećanja staža za žene se smanjuje na 6% (svake godine po jedan procenti poen). Minimalna starosna granica se povećava na 58 godina u periodu od 2011. do 2023. godine (svake godine za po 6 meseci).

Novo zakonsko rešenje praktično tangira isključivo žene<sup>5</sup>. Ovde se, dakle, išlo na ujednačenje pozicije muškaraca i žena po pitanju definicije punog staža (38 i 40 umesto 35 i 40), i staža uopšte (6% dodatak na staž žena umesto 15%). Iako postoje istorijski razlozi za povoljniji tretman žena u penzijskom sistemu, kao što je lošiji položaj na tržištu rada i u društvu uopšte, penzijski sistem nije institucija koja treba da rešava ovakve probleme. Stoga su predložene promene adekvatne, posebno imajući u vidu postepenost uvođenja istih.

Međutim, pitanje aktuarske neutralnosti između penzionera koji se penzionišu po starosti i po stažu se, na neki način, produbljuje. S jedne strane, predloženim zakonskim rešenjem se mogućnost penzionisanja po stažu za žene praktično postepeno ukida. S druge strane, pitanje aktuarske neutralnosti za muškarce ostaje nedirnutu.

Adekvatnije rešenje za uslove tranzicione privrede i generalno modernije rešenje koje omogućava fleksibilnost bilo bi smanjenje penzije „po stažu“ za određeni procenat. Na primer, smanjenje penzije za oko 9-10% za žene koje se penzionišu po stažu sa 55 godina života i muškarce koji se penzionišu sa 60 godina života uvažava načelo aktuarske neutralnosti, a u isto vreme ostavlja mogućnost penzionisanja pre standardne starosne granice.

### *Indeksiranje penzija i opšteg boda*

Indeksacija je bila najteža tema pri formulisanju predloga. Donošenje odluke o indeksaciji opšteg boda i penzija u isplati je zaista kompleksno i osetljivo, jer se, zapravo, na indeksaciji prelamaju dva kontradiktorna cilja penzijskog sistema – adekvatne i finansijski održive penzije. Indeksiranje samo troškovima života, bez uzimanja u obzir realnog rasta zarada, a posebno zamrzavanje penzija, nesporno dovodi do velikih ušteda. Sa druge strane, sistem se na taj način urušava jer na srednji i dugi rok neće biti u mogućnosti da obezbedi barem jedan od svojih ciljeva – održanje relativnog životnog standarda.

Čest način prevazilaženja ovog problema u razvijenim zemljama je različita indeksacija opšteg boda (revalorizacija) i penzija u isplati. Revalorizacija realnim rastom zarada održava neto stopu zamene na unapred utvrđenom nivou i na taj način se ispunjava cilj održanja prihoda u starosti. Uštede se obično vrše na penzijama u isplati, čime se penzioneri praktično isključuju iz daljeg rasta životnog standarda u zemlji. Ovakvo rešenje verovatno ima negativne implikacije i u visokorazvijenim zemljama gde su penzije na daleko višem nivou od naših a realni rast zarada nizak. Ono se, međutim, čini neprihvatljivim za zemlje u tranziciji, gde su penzije vrlo niske

5 Teoretski muškarac koji počne da radi sa 15 godina može da stekne uslov sa 55 godina života. Međutim, u najvećem broju slučajeva muškarci koji idu po stažu u penziju stiču uslov tek sa 58 i više godina, te ih pomeranje minimalne starosne granice neće „potkačiti“

a potencijalni rast životnog standarda značajan iz koga ne bi bilo fer isključiti penzionere. Drugi problem koji nastaje sa različitom indeksacijom opšteg boda i penzija u isplati je stvaranje velikih razlika između starih i novih penzionera sa istom radnom istorijom<sup>6</sup>.

U Srbiji je u poslednjih godina nekoliko puta menjana indeksacija. Najpre je 2001. godine uvedena Švajcarska formula; 2005. godine predviđeno je indeksiranje samo troškovima života, uz prelaznu fazu po kojoj su se od 2006-2009. godine usklađivalo modifikovanom Švajcarskom formulom. U januaru 2008. godine došlo je do vanrednog usklađivanja od 11% (prosečan iznos penzija manji od 60% neto zarade), a u oktobru 2008. godine još jednom su vanredno usklađene penzije u iznosu od 10% kao rezultat političkog dogovora koalicione Vlade. Nakon toga dolazi do zamrzavanja penzija.

Najnovijim zakonskim rešenjem predlaže se promena načina usklađivanja penzija tako što će se prve dve godine (2011/2012) penzije usklađivati u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta potrošačkih cena u prethodnih 6 meseci i procenta koji predstavlja polovinu realne stope rasta BDP-a u prethodnoj kalendarskoj godini (nalik Švajcarskoj formuli sa BDP-om). Nakon toga, penzija će se usklađivati dva puta godišnje (april i oktobar) sa kretanjem potrošačkih cena. U slučaju da BDP u prethodnoj godini poraste više od 4%, penzije će se uskladiti 1. aprila u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta potrošačkih cena u prethodnih šest meseci i procenta koji predstavlja razliku između realne stope rasta BDP-a u prethodnoj godini i stope od 4%.

Dakle BDP predstavlja i „okidač“ i parametar pri indeksaciji opšteg boda i penzija u isplati, što je neuobičajeno u međunarodnoj praksi. U Srbiji postoji nekoliko problema u vezi sa korišćenjem BDP-a u te svrhe. Pre svega, to su statistički podaci. Podaci o BDP-u nisu ažurni i zvaničan podatak iz Republičkog Zavoda za Statistiku obično se čeka više od godinu dana, a u međuvremenu se barata procenama; metodologija praćenja BDP-a nije usavršena te se u skorije vreme mogu očekivati promene u načinu obračuna BDP-a, što bi iskomplikovalo indeksaciju. Sličan problem smo već iskusili u prethodnom periodu kada je neadekvatna statistika zarada umanjila finansijske efekte reforme 2001/2003. godine, te iskustvo govori da sa statističkim podacima treba biti oprezan<sup>7</sup>. Ovo posebno, imajući u vidu da je statistika zarada, u međuvremenu revidirana i unapređena, te su sada podaci o zaradama pouzdaniji od podatka o BDP-u.

Drugo, vezivanje prihoda penzijskog sistema, pa samim tim i rashoda, za BDP ima smisla samo kada govorimo o nekim konceptijskim pitanjima u daljoj budućnosti. U sadašnjem trenutku i na srednji rok prihodi penzijskog sistema nisu u direktnoj vezi sa rastom BDP-a.

Treće, BDP kao parametar indeksacije logičan je izbor samo sa aspekta finansijske održivosti penzijskog sistema. Kada govorimo o jednako važnom cilju – adekvatnost

6 K. Stanić - Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br.13, 2008, strane 85 i 86

7 Za detalje vidi K. Stanić - Registrovani zaposleni i zarade – statistički podaci i njihovo kretanje u periodu 2000-2005, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br 3, 2005, strana 61-70; J. Bajec, i K. Stanić - Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji?, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br.1, 2005, strana 58-64

penzija – BDP se ne čini kao adekvatan parametar s obzirom da rast BDP-a nije isto što i rast životnog standarda. Jedino objašnjenje za izbor BDP-a je Zakon o fiskalnoj odgovornosti prema kome učešće penzija treba da iznosi 10% BDP-a (što je posebna tema).

Adekvatnije rešenje bilo bi u javnosti pominjani rast zarada u javnom sektoru, kako god bile definisane, ili jednostavno rast zarada u Republici. Posebna tema je visina “okidača” i dela rasta BDP-a koja ulazi u formula za indeksaciju. Uzimanje u obzir samo onog dela rasta BDP-a iznad 4% je, ponovo, adekvatno sa aspekta finansijske održivosti, ali najverovatnije nedovoljno kada govorimo o adekvatnosti penzija. Generalni zaključak je da česte i nekonzistentne promene načina indeksacije nisu dobre za penzijski sistem. Procene rađene zaključno sa 2008. godinom pokazale su da bi stopa zamene zapravo bila niža da je zadržana Švajcarska formula, što znači da bi sistem imao veće uštede, ali bi u isto vreme bio konzistentan i predvidiv penzijski sistem<sup>8</sup>.

### *Ostale izmene*

Prema novom zakonu predviđeno je podizanje uslova za sticanje prava na porodičnu penziju, na taj način što će se starosna granica podići postupno za tri godine – sa 50 na 53 godine života za udovice i sa 55 na 58 za udovce - počev od 2012. godine zaključno sa 2017. godinom. Postavlja se pitanje koliko ima smisla pomeranje starosne granice u slučaju smrti osiguranika za izdržavana lica, posebno u kontekstu strukturnih problema na tržištu rada. Ukoliko osoba nikada nije radila nerealno je očekivati da će u 50-toj godini života naći posao. Zato je bolje rešenje bilo da se selektivno ostavila starosna granica od 50 godina za bračne partnere koje je osiguranik tokom života izdržavao, a da se produženje starosne granice odnosi na druge korisnike prava na porodičnu penziju (žene koje prelaze sa svoje na višu penziju ili prestaju da rade da bi iskoristile muževljevu penziju)<sup>9</sup>.

Novi Zakon predviđa i promenu definicije poljoprivrednog osiguranika sa domaćinstva na svakog pojedinca iznad 15 godina, za šta ima puno argumenata. Međutim, ako je to samo novo zakonsko rešenje koje se neće poštovati, a sve ukazuje na to da, s obzirom na trenutno neuplaćivanje doprinosa samo za po jednog člana, nominalna promena Zakona bez realne primene i uključivanja svih članova domaćinstava u sistem nema smisla.

Još jedna mera koju treba pomenuti je vanredno povećanje najniže penzije 1. januara 2011. godine za „procenat kojim se obezbeđuje da učešće najnižeg iznosa penzije u prosečnoj zaradi bez poreza i doprinosa zaposlenih na teritoriji RS u 2010. godini bude veće za jedan procentni poen u odnosu na učešće najnižeg iznosa penzije isplaćene za 2010. godinu u prosečnoj zaradi bez poreza i doprinosa zaposlenih na teritoriji RS u 2010. godini.“ Sa finansijske tačke gledišta ova mera nije toliko značajna. Grubo procenjujući ona na godišnjem nivou može najviše da iznosi oko 240 miliona dinara (4000 dinara po korisniku, kojih ima oko 60000).

8 K. Stanić - Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja“, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br.13, 2008, strana 75-90

9 G. Matković - Penzije i socijalna zaštita siromašnih, *Institucionalne reforme u 2009, 2010, CLDS*

Pitanje je principijalne prirode, s obzirom da minimalne penzije nisu targetirane na siromašne. Naime, korisnici minimalnih penzija u javnosti se vrlo često pogrešno percipiraju kao siromašni. Mi zapravo nemamo podatke o siromaštvu korisnika minimalnih penzija, ali znamo da su u najvećem broju korisnika minimalnih penzija žene sa 15- 25 godina staža, koje su verovatno bile domaćice, što znači da postoji velika mogućnost da njih muževi i dalje izdržavaju.

Minimalna penzija se povećava i za poljoprivrednike od 1. januara 2011. godine, i to sa sadašnjih 8385 na 9000 dinara. Grubom računicom, to je rashod od oko 1,5 milijardu na godišnjem nivou (oko 200000 korisnika, a godišnje povećanje po korisniku iznosi 7380 dinara). Ovde važi sličan komentar kao i u prethodnom slučaju, s tim što, imajući u vidu i generalni položaj seljaka i istraživanja koja pokazuju da je siromaštvo starih i penzionera u ruralnim područjima veće od proseka<sup>10</sup>, ova mera deluje svrsishodnije, ali i više košta.

### *Zaključne napomene*

Novo zakonsko rešenje se kreće u pozitivnom pravcu, iako ne sasvim konzistentno. Činjenica je i da se važan paket promena koji se odnosi na beneficirani radni staž praktično svodi na vraćanje ka zakonskom rešenju iz 2003. godine. Neutemeljene ad hoc promene sistema od 2005. godine pa na ovamo, koje su potirale prethodno urađeno, dovele su predlagače Zakona u nezavidnu poziciju da su morali da ulože veliki napor samo da bi sistem vratili na „staro“ Na žalost, umesto da se vreme od 2003. godine iskoristilo za konstantno unapređenje i poboljšanje sistema, suštinski pomaci nisu pravljani već se „kvarilo“ a sad se „popravlja“

Ovo iskustvo nas upozorava da česte promene sistema, bez temeljnog promišljanja i analiza kako finansijskih efekata tako i efekata na standard penzionera, nisu dobre i zaista treba da prestanu da budu praksa. Ovo se posebno odnosi na sistem kao što je penzijski, čije se promene tiču velikog broja ljudi. Baš zato što je u pitanju veliki sistem, na njemu je najlakše „rezati“ kad god je potrebno smanjenje javne potrošnje. Utisak od 2005. godine na ovamo je da se, kada se kao tema postavi pitanje javne potrošnje, posegne za najlakšom merom, a to je smanjenje penzija. Pri tome se zaboravljaju ciljevi penzijskog sistema, kao i činjenica da je sistem 2001-2003 suštinski dobro postavljen, dok se, u isto vreme, nedovoljno zateže u drugim oblastima niti se dovoljno priča o reformama sektora kao što je zdravstvo, obrazovanje itd. Štaviše, postoji utisak stalnog povećanja potrošnje na drugim stranama kao što su razne subvencije, krediti, stipendije itd, obično ad hoc i bez jasno razvijenih kriterijuma. Dakle, treba imati u vidu da penzijska reforma treba uvek da zadovolji oba međusobno suprotstavljena cilja – adekvatnost penzija i finansijsku održivost, ali i da, kada govorimo o finansijskoj održivosti, sistem treba gledati malo šire, u kontekstu potrošnje u svim delovima države i javnog sektora.

## Skorašnji projekti CLDS-a

- Penzijsko osiguranje poljoprivrednika
- Uticaj finansijske krize na tržište rada i životni standard
- Socijalno stanovanje u Srbiji
- Od siromaštva ka prosperitetu: tržišna rešenja za privredni rast
- Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi
- Ekonomska analiza korupcije
- Korporativno upravljanje u Srbiji: pet godina kasnije
- Grinfield strane direktne investicije u Srbiji
- Kapitalizacija penzijskog sistema
- Korupcija u Srbiji: pet godina kasnije
- Škola liberalne demokratije
- Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji
- Reforma sistema naknade za uređenje građevinskog zemljišta
- Razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou
- Ekonomska škola za novinare







