



CLDS
Centar za liberalno-demokratske studije

BOŠKO MIJATOVIĆ

PENZIJSKO OSIGURANJE POLJOPRIVREDNIKA

BEOGRAD, maj 2010. godine

Boško Mijatović
PENZIJSKO OSIGURANJE POLJOPRIVREDNIKA

Autor:
Dr Boško Mijatović

Izdavač:
USAID SEGA projekat, Beograd

Lektor:
Anka Jakšić

Dizajn:
Snežana Dimitrijević

Štampa:
Štamparija „Ambora“

Tiraž:
200

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

364.35:631-051

МИЈАТОВИЋ, Бошко, 1951-
Penzijsko osiguranje poljoprivrednika /
Boško Mijatović - Beograd : USAID Sega
projekat, 2010 (Beograd : Ambora). - 68 str.
: graf. prikazi, tabele ; 25 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-912915-2-5

a) Пензијско осигурање - Пољопривредници
COBISS.SR-ID 176063244

Štampanje ove publikacije omogućio je američki narod putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). CLDS je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koja ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

SADRŽAJ

O PENZIJSKOM OSIGURANJU POLJOPRIVREDNIKA	5
Da li je potrebno penzijsko osiguranje poljoprivrednika?	5
Osiguranje poljoprivrednika u Evropskoj uniji	8
OSNOVNA ZAKONSKA REŠENJA.....	13
Opšte odlike	13
Osnovna prava.....	15
Doprinosi	15
Visina penzije	17
Matična evidencija	18
Finansiranje	20
Organizacija	20
FUNKCIONISANJE I PROBLEMI	23
Osiguranci	23
Penzioneri.....	36
Penzije	43
Ostala davanja	46
Finansiranje	47
Rezime	48
MOGUĆE OPCIJE REFORME PENZIJSKOG OSIGURANJA POLJOPRIVREDNIKA	51
Opcija 1: Unapređenje postojećeg modela	52
Matična evidencija.....	52
Definicija osiguranika	57
Osnovica doprinosa	60
Kaznene odredbe.....	61
Opcija 2: Nastavak dosadašnjeg stanja	63
Opcija 3: Ukidanje poljoprivrednog osiguranja.....	65

O PENZIJSKOM OSIGURANJU POLJOPRIVREDNIKA ¹

DA LI JE POTREBNO PENZIJSKO OSIGURANJE POLJOPRIVREDNIKA?

1. Prilikom rasprave o penzijskom osiguranju poljoprivrednika, neminovno se postavljaju dva suštinska pitanja:

1. da li je obavezno penzijsko osiguranje poljoprivrednika (i članova njihovog domaćinstva) uopšte potrebno i
2. ukoliko je potrebno, da li poljoprivrednike (i članove njihovog domaćinstva) uključiti u opšte obavezno penzijsko osiguranje ili organizovati posebno za ovu kategoriju osiguranika?

Ad 1. Postoji dosta rašireno mišljenje da obavezno penzijsko osiguranje poljoprivrednika nije potrebno i ono je vrlo prisutno među samim poljoprivrednicima, posebno među pojedinim (boljestojećim) kategorijama poljoprivrednika, ali i u široj javnosti. Ovo mišljenje oslonjeno je na nekoliko razloga:

- a) da poljoprivrednici na svom imanju mogu da rade do u duboku starost, obezbeđujući tako osnovne potrebe,
- b) da poljoprivrednici svoje imanje mogu (1) da iznajme nekom drugom i da žive od prihoda od izdavanja ili (2) da prodaju i da od prodajnih prihoda vuku rentu i slično. Razlozi (1) i (2) suštinski kažu da se poljoprivredno imanje može posmatrati kao svaka druga ozbiljna štednja za starost (u banci, hartijama od vrednosti, nekretninama) tako da je penzija nepotrebna prosečnim poljoprivrednicima,
- c) da poljoprivrednici imaju potomke na imanju, koji će svojim radom obezbediti starijim članovima domaćinstva sigurnu starost, kao što se nekada radilo.

Pomenuti razlozi u korist nepostojanja obaveznog osiguranja poljoprivrednika poseduju određenu uverljivost, ali ih bliže ispitivanje dovodi pod sumnju. Naime, rad, a posebno fizički, veoma teško pada ljudima u dubokoj starosti, tako da nije čovečno prisiljavati stare ljude da rade

¹ Zahvaljujem se Gordani Matković na korisnim sugestijama. Zahvaljujem se Milici Danilović, Raši Gojkoviću, Ivanu Mimiću i Željku Simiću na korisnim informacijama.

da bi obezbedili minimalni standard života. Takođe, rad ljudi u dubokoj starosti je zasigurno neefikasan, tako da je pitanje mogu li starci, i pored sveg truda, da sebi obezbede makar osnovnu egzistenciju ili će pasti u veliku bedu.

Drugo, razlog pod b) može da važi za veliki broj vlasnika poljoprivrednih imanja, ali postoje i oni poljoprivrednici kojima ovaj „investicioni“ plan nije dovoljan. Naime, kod poljoprivrednika sa manjim ili malim imanjem lako je moguće da prihod od kapitala od imanja ne dostigne nivo potreban za mirnu starost. Dok je tokom radnog veka dato imanje moglo obezbediti dovoljan prihod zbirom prinosa od kapitala, rada vlasnika i njegovog preduzetništva, dotle sâm kapitalni prinos (bilo kroz izdavanje imanja, bilo kroz njegovu prodaju pa kupovinu rentne polise) lako može biti nedovoljan usled skromne vrednosti imanja.

Pored toga, imanje se može izgubiti tokom vremena, bilo zbog pada njegove vrednosti usled dubokih ekonomskih razloga, bilo zbog loše poslovne politike vlasnika (preveliko zaduživanje itd), bilo zato što ga je proćerdao. Vidimo, dakle, da posedovanje priličnog imanja nije garancija sigurne starosti, a usled rizika da vlasnik ostane bez imanja.

Čak i ukoliko pretpostavimo da će vlasnik imanja moći da kroz realizaciju investicione strategije ostvari dovoljan dohodak za starost, pitanje je šta raditi sa drugim članovima domaćinstva ovog poljoprivrednika – da li ih prepustiti zavisnosti od glave domaćinstva ili im obezbediti samostalne prihode.

„Investicioni“ razlog je posebno slabašan u Srbiji, gde je vrednost imanja obično mala – često samo nekoliko hiljada evra, cena po kojoj se poslednjih godina mogu prodati mnoga imanja, i to ako se uopšte uspeju prodati – pa ono ne može doneti ni izbliza dovoljne prihode za elementarno preživljavanje u višegodišnjem periodu.

Na kraju, razlog pod c) takođe nije uverljiv, jer je demografska tranzicija, zajedno sa migracijama selo–grad, populaciono devastirala mnoga poljoprivredna područja u Srbiji, tako da je najveći broj domaćinstava ostao bez pripadnika mlađih generacija, a mnoga od njih su ostala isključivo staračka. Stoga stari mehanizmi međugeneracijske solidarnosti nestaju prestajući da budu okosnica socijalne sigurnosti pripadnika starijih generacija.

Verovatno je da pomenuti razlozi za nepostojanje obaveznog osiguranja važe za znatan broj boljestojećih poljoprivrednika u razvijenim zemljama. Ali, i tamo i, posebno, u Srbiji postoji priličan broj poljoprivrednika koji sami, bez pomoći penzijskog sistema ne bi bili u stanju da sebi obezbede potreban dohodak za starost. A obavezni penzijski sistemi baš postoje zbog takvih pojedinaca, a ne zbog onih drugih, koji će sami sebi obezbediti znatan dohodak za starost.

Ad 2. Postoje dva važna razloga zbog kojih bi bilo dobro da poljoprivrednici budu uključeni u opšte obavezno penzijsko osiguranje. Prvi je jednakost svih pred zakonom, što je načelo najvišeg ranga, a koje se najbolje ostvaruje ukoliko za sve u državi važe jednaki propisi. Drugi je administrativna i troškovna efikasnost, pošto je svakako komplikovanije i skuplje imati dva programa umesto jednog.

Ipak, postoje i neki jednako važni razlozi koji govore u prilog posebnog regulisanja i organizovanja penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Prvi je administrativne prirode i tiče se tehničkih komplikacija oko određivanja osnovice za penzijske doprinose poljoprivrednika i teškoća njihove naplate. Naime, kod mnogih poljoprivrednika je ceo prihod ili jedan njegov deo sakriven od poreskih i drugih državnih organa, a zbog naplate u gotovini ili sopstvene naturalne potrošnje, što otežava ili čak onemogućava ustanovljavanje stvarnog dohotka koji bi trebalo opteretiti penzijskim doprinosom. Sa ovim problemom se odavno nose poreske uprave velikog broja zemalja i rešavaju ga sa tek delimičnim uspehom. Stoga se za oporezivanje poljoprivrednika smišljaju razne inventivne i manje inventivne tehnike, koje dovode do razlikovanja poreza na dohodak iz poljoprivrede od poreza na dohodak iz drugih delatnosti. Ovaj se problem svakako javlja i kod penzijskog doprinosa, a različite zemlje ga različito rešavaju. Neke stvaraju poseban penzijski sistem za poljoprivrednike.

Druga specifičnost poljoprivrede jeste to što mnogi penzioneri poljoprivrednici mogu i dalje da rade na imanju, mada u manjoj meri nego ranije, i da tako doprinose zadovoljavanju dela svojih potreba. Stoga se kao mogućnost nameće podešavanje osiguranja poljoprivrednika na takav način da oni plaćaju manje doprinose nego ostali i da primaju manje penzije nego ostali.

Treća specifičnost poljoprivrede jeste što u ekonomskoj jedinici koja se zove imanje često radi nekoliko bliskih rođaka, pa se postavlja pitanje

kako da se prema toj činjenici postavi penzijski sistem: da li da bude osiguran samo jedan član (vlasnik, odnosno glava domaćinstva) ili svi članovi? Kako da se obračunaju njihovi doprinosi i kakav da bude odnos njihovih penzija? Slično tome, da li radnike zaposlene na imanju osigurati kroz opšti program ili kroz poljoprivredno osiguranje?

Pogledajmo ukratko neka rešenja u inostranstvu.

OSIGURANJE POLJOPRIVREDNIKA U EVROPSKOJ UNIJI ²

2. U Evropskoj uniji postoje vrlo različita rešenja za penzije poljoprivrednika, oslonjena na nacionalne tradicije. Postojanje tih razlika omogućava činjenica da na nivou EU ne postoji harmonizacija penzijskog zakonodavstva, odnosno ne postoji penzijska regulativa na nivou Brisela.

U više zemalja poljoprivrednici (samostalna domaćinstva) uključeni su u opšte šeme penzijskog osiguranja zajedno sa ostalim kategorijama osiguranika, a pod jednakim uslovima. To znači da se nalaze u istim državnim fondovima kao ostali, da plaćaju iste doprinose i da se kvalifikuju za iste penzije kao ostali. Ovakvom sistemu pogoduje mali broj poljoprivrednika u razvijenim zemljama, obično ispod 5% od ukupne radne snage, sa jedne strane, i visoka uključenost poljoprivrednika u poreski i ekonomski sistem u celini, sa druge strane. U **Danskoj** postoji socijalna penzija za sve građane koja se finansira iz budžeta, pa su i poljoprivrednici uključeni u nju.

U više drugih zemalja postoje posebnosti penzijskog osiguranja poljoprivrednika, koje ćemo u nastavku pomenuti.

U **Mađarskoj i Rumuniji** samostalni poljoprivrednici nisu uključeni u obavezno penzijsko osiguranje, već se osiguravaju dobrovoljno.

U **Velikoj Britaniji** su poljoprivrednici obuhvaćeni obaveznim osiguranjem, ali je omogućeno samozaposlenima (samostalne delatnosti i poljoprivrednici) da istupe iz ovog osiguranja ukoliko im je prihod ispod određenog iznosa. Ovo mirovanje osiguranja se kasnije ne računa u penzijski staž.

² Na osnovu: Bill Birmingham - Rural Pensions in European States, EU-China Social Security Co-operation Project, s.a.

U više zemalja postoji zasebno obavezno penzijsko osiguranje poljoprivrednika, sa sopstvenim pravilima i finansiranjem.

U **Austriji** penzijsko osiguranje poljoprivrednika obuhvata posednika (vlasnika) i članove njegove porodice i obavezno je. Stopa doprinosa je 15% od vrednosti imanja po kojoj se ono može osigurati. Visina penzije se određuje po opštim pravilima. Postoje starosna, invalidska i porodična penzija, koje se finansiraju sa jednom trećinom iz penzijskih doprinosa, a sa dve trećine iz državnih fondova.

U **Nemačkoj** je penzijsko osiguranje takođe obavezno za vlasnika i članove njegove porodice (osim za osobe sa kratkoročnim zaposlenjem na drugoj strani). Doprinosi se određuju na osnovu vrednosti imanja. Prosečno posmatrano, i doprinos i penzija iznose manje od jedne polovine onih u opštem osiguranju.

U **Španiji** poljoprivredno osiguranje pokriva one poljoprivrednike, uključujući i članove porodice, kojima je određen oporezivi dohodak. Penzije se finansiraju iz doprinosa, a penzijska prava su suštinski slična pravima iz opšteg sistema.

U **Finskoj** poljoprivrednike obuhvataju dva penzijska programa:

- nacionalno penzijsko osiguranje, koje pokriva sve radnike, uključujući i poljoprivrednike,
- poseban program za poljoprivrednike, po zakonu o penzijama poljoprivrednika, koji imaju najmanje pet hektara obradive zemlje i godišnji dohodak od 3000 evra.

Penzijski doprinosi se obračunavaju prema kalkulativnoj zaradi, koja zavisi od površine imanja, vrste aktivnosti koje se na njemu obavljaju i produktivnosti (ili broja jelena).

Ukoliko poljoprivrednik napusti poljoprivredu, tada ima prava na prevremenu penzijsku povlasticu. Ovim se podstiče podmlađivanje preduzetnika u poljoprivredi, što povećava profitabilnost i veličinu preostalih farmi.

Starosne penzije se finansiraju sa 20% iz doprinosa, 70% iz državnih fondova i 10% iz drugih izvora. Ovo obavezno penzijsko osiguranje poljoprivrednika funkcioniše kao privatni penzijski fond, ali u radu njegove uprave učestvuju predstavnici države i samih osiguranika.

U **Francuskoj** obavezno posebno penzijsko osiguranje obuhvata kako poljoprivrednike i članove domaćinstva koji se bave poljoprivredom, tako i kod njih zaposlene poljoprivredne radnike. Dodatni uslov je da vrednost poljoprivrednog imanja prelazi određenu granicu.

Penzijski doprinos se sastoji od dva elementa: (1) fiksnog dela koji je jednak za sve i određuje se na nivou Francuske i (2) dodatnog procenta koji se utvrđuje regionalno (po departmanima).

Penzija se sastoji od dva dela: prvog, koji zavisi od starosti i godina plaćanja doprinosa, i drugog, koji je srazmeran broju bodova izračunatih na osnovu uplaćenih doprinosa.

U **Grčkoj** je penzijsko osiguranje obavezno za samozaposlene poljoprivrednike, radnike u poljoprivredi, stočare, pčelare, ribare i dobrovoljne članove religijskih grupa koji se bave poljoprivredom. Drugi seoski radnici sa nižim dohotkom učestvuju u ovom penzijskom programu, dok seoski radnici sa višim dohotkom učestvuju u osiguranju samostalnih delatnosti. Članovi domaćinstva su osigurani, ali bez uplata penzijskog doprinosa.

Penzije se finansiraju iz doprinosa osiguranika i državnih fondova, koji pokrivaju deficit.

U **Italiji** penzijsko osiguranje poljoprivrednika obezbeđuje prava koja su podjednaka onima iz opšteg penzijskog osiguranja.

Penzijski doprinos poljoprivrednika zavisi od nekoliko činilaca: veličine zemlje, vrste zemlje (za planinsku se plaća manje), broja dana rada na zemlji (više dana, veći doprinos) i broja godina učešća u osiguranju (manji broj godina, manji doprinos).

Penzijska šema takođe pravi razliku između sledećih kategorija:

- zakupaca zemlje i onih koji radom ostvaruju učešće u prinosu,
- neposrednih radnika na imanju (tj vlasnika imanja koji dominantno rade kao poljoprivrednici) i
- preduzetnika na imanjima kao dominantnim zanimanjem za 2/3 radnog vremena (naplaninama 50%).

U **Luksemburgu** penzijski fond poljoprivrednika obezbeđuje prava koja su podjednaka onima iz opšteg osiguranja.

Visina (procenat) penzijskog doprinosa poljoprivrednika jednaka je onome u opštem osiguranju. Osnovica doprinosa obračunava se prema površini imanja i vrsti delatnosti koja se na imanju obavlja (prema biljnoj i životinjskoj proizvodnji prethodne godine). Postoji i minimalan, za sve jednak, doprinos namenjen malim imanjima.

U **Poljskoj** postoji zaseban fond za poljoprivrednike, vlasnike imanja i članove domaćinstva. Učešće je i ovde obavezno, ali je za manja imanja (ispod 1 ha) dobrovoljno.

Zaposleni i sezonski radnici u poljoprivredi osiguravaju se obavezno u opštem penzijskom osiguranju. Vlasnici imanja koji se bave nepoljoprivrednim poslovima (turizmom, popravkama) mogu ostati u osiguranju poljoprivrednika ukoliko su učestvovali najmanje tri godine.

Penzijsko osiguranje poljoprivrednika obezbeđuje prava koja su podjednaka onima iz opšteg osiguranja. Doprinos zavisi od dohotka u prethodnih pola godine, s tim da postoji maksimalna veličina. Penzija se sastoji iz dva dela: (1) zavisno od uplaćenog doprinosa i (2) od dodatka od 25% osnovnog iznosa penzije. Obavezno osiguranje poljoprivrednika finansira se sa 6% iz penzijskih doprinosa i 94% iz državnih fondova.

U Evropskoj uniji poljoprivrednici koji imaju nisku penziju imaju pravo i na socijalnu pomoć.

OSNOVNA ZAKONSKA REŠENJA

3. U ovom odeljku ukratko ćemo prikazati i analizirati sadašnja važnija zakonska rešenja iz oblasti penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Njih obuhvataju dva zakona: Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje.

OPŠTE ODLIKE

4. Penzijsko osiguranje poljoprivrednika u Srbiji novijeg je datuma – uvedeno je 1979. godine kao dobrovoljno. Do tada poljoprivrednici nisu bili penzijski osigurani ni na koji način, već su se u starosti oslanjali na međugeneracijsku porodičnu solidarnost, odnosno na rad svoje dece, svoj sopstveni i, eventualno, bližih rođaka.

Tri godine kasnije, 1982. godine, uvedeno je obavezno osiguranje udruženih zemljoradnika, tj. onih koji su blisko saradivali sa državnim i društvenim sektorom u poljoprivredi na osnovu tzv. udruživanja. Ali, ti počeci osiguranja nisu doveli do uključenja većeg broja poljoprivrednika – naprotiv.

Od 1986. godine do danas penzijsko osiguranje je za poljoprivrednike obavezno, što znači da su, po zakonu, dužni da u njemu učestvuju i plaćaju penzijske doprinose, kao i svi ostali penzijski osiguranici (zaposleni i pripadnici samostalnih delatnosti), a pod pretnjom sankcija i prinudne naplate. Doduše, kako ćemo kasnije videti, ta nominalna obaveznost ne postoji u praktičnom životu.

5. Dobrovoljno penzijsko osiguranje u privatnim kapitalnim fondovima svakako je dostupno i poljoprivrednicima, ali ga oni praktično uopšte ne koriste.

Opštije posmatrano, obavezno osiguranje poljoprivrednika integralni je deo opšteg obaveznog penzijskog osiguranja u Srbiji. Njega reguliše opšti, jedinstven zakon o penzijskom osiguranju, pa je i većina rešenja jednaka za poljoprivrednike i ostale osiguranike. Tek su neka različita, čime se pokušavaju uvažiti neke specifičnosti penzijskog osiguranja poljoprivrednika.

Tako zakon u krug onih koji se obavezno osiguravaju navodi zaposlene, pripadnike samostalnih delatnosti i poljoprivrednike. Ove posled-

nje definiše kao „lica za koja se, prema zakonu, smatra da se bave poljoprivredom (poljoprivrednici, članovi domaćinstva poljoprivrednika i članovi mešovitog domaćinstva), ako nisu: osiguranici zaposleni, osiguranici samostalnih delatnosti, korisnici penzija i na školovanju”. Drugim rečima, zakon smatra poljoprivrednicima one članove poljoprivrednih i mešovitih domaćinstava koji nisu osigurani po drugom osnovu (kao zaposleni ili samostalci) ili su na školovanju ili već primaju penziju.

Navedena definicija je ekstenzivna i verovatno uključuje među poljoprivrednike i one članove poljoprivrednog domaćinstva koji nisu poljoprivrednici: na primer, one koji traže posao van poljoprivrede ili radno nesposobne i neaktivne i slično. Pitanje je i kako tretirati one koji se bave poljoprivredom, ali kao preduzetnici, na iznajmljenom imanju i uz pomoć najamne radne snage: kao poljoprivrednike ili kao pripadnike samostalnih delatnosti, što iz zakonskih definicija nije jasno.

Budući da je osiguranje obavezno, zakon propisuje da pojedinac postaje penzijski obveznik danom početka (s tim da ima najmanje 15 godina života), a prestaje to da bude danom prestanka obavljanja poljoprivredne delatnosti³. Po trenutnim rešenjima, samo je jedan član domaćinstva obavezno osiguran, dok je za ostale osiguranje dobrovoljno.

Međutim, samo kod poljoprivrednika postoji jedna odredba o tzv. mirovanju staža, koja kaže da svojstvo osiguranika poljoprivrednika izuzetno može mirovati najduže pet godina u toku osiguranja iz objektivnih razloga (elementarne nepogode, bolest i porodijsko odsustvo), s tim što to ne može biti uzastopnih pet godina. Praktično, ta odredba znači da svaki osiguranik poljoprivrednik ne mora da plaća penzijski doprinos pet godina tokom svog radnog veka, s tim da mu se te godine neće računati u penzijski staž. Ova odredba je ozakonjena 2003. godine i deo je tadašnjeg pokušaja da se penzijsko osiguranje poljoprivrednika stavi na noge. Naime, do tada su mnogi poljoprivrednici nagomilali prilične penzijske dugove, a zbog neredovnog plaćanja doprinosa, pa je, zbog nespremnosti države da prinudno naplaćuje te dugove, jedan

³ Ovo rešenje stvara velike formalne teškoće, budući da je teško očekivati da poljoprivrednik prestane da se bavi poljoprivredom u trenutku primanja prve penzije. Čak, smatra se da bi formalan uslov za sticanje penzije bio da poljoprivrednik prenese imanje na nekog drugog (naslednika itd) i tako označi prekid svoje delatnosti, pa se to ponekad i traži, ali se standardno ovaj zahtev zanemaruje u praksi.

od načina da se oni smanje bio i ovaj – odobravanje mirovanja staža, čime se penzijski dug za tih pet godina automatski briše.

OSNOVNA PRAVA

6. Poljoprivrednik ima, jednako kao i ostali osiguranici, pravo na starosnu, invalidsku i porodičnu penziju, na pogrebne troškove i naknadu za telesno oštećenje (u slučaju povrede na radu ili profesionalnog oboljenja).

Poljoprivrednik stiče pravo na starosnu (punu) penziju (1) kad navrší 65 (muškarac), odnosno 60 (žena) godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja; ili (2) kad navrší 40 (muškarac), odnosno 35 (žena) godina staža osiguranja i najmanje 53 godine života;

Pravo na invalidsku penziju imaju oni kod kojih se javi invalidnost, tj. kada nastane potpuni gubitak radne sposobnosti zbog povrede na radu, profesionalne bolesti, povrede van rada ili bolesti, pri čemu se promene ne mogu otkloniti lečenjem ili medicinskom rehabilitacijom.

Pravo na porodičnu penziju po smrti penzionera ili penzijskog osiguranika sa najmanje pet godina osiguranja. imaju udovica ili udovac ukoliko su u starijim godinama, deca ukoliko su u mlađim godinama i ukoliko se školuju i roditelji ukoliko ih je preminuli izdržavao i ukoliko su u starijim godinama.

Naknada za telesno oštećenje dobija se za povredu na radu i usled profesionalne bolesti. Ono može biti i blaže od invalidnosti, ali se uzima da je potrebno obezbediti naknadu i onima kojima je radna sposobnost samo umanjena, ali povredom ili bolešću povezanom sa radom. (Kod invalidnosti ne mora biti u vezi sa radnim mestom.)

DOPRINOSI

7. Zakon o doprinosima predviđa da poljoprivredni penzijski osiguranici uplaćuju doprinos na osnovicu na koju se plaća i porez na dohodak građana za prihod od poljoprivredne delatnosti. Kako se, međutim, ovaj porez ne naplaćuje već šest godina, zakon je predvideo rezervnu varijantu i propisao da se u takvoj situaciji penzijski doprinos plaća na najnižu mesečnu osnovicu, koja iznosi 35% prosečne mesečne zarade u Republici u poslednjem kvartalu prethodne godine.

Tako smo dobili neobično rešenje: da svi poljoprivredni osiguranici (treba da) plaćaju jednak doprinos, i to minimalni. Takvo rešenje očigledno negira načelo da svako plaća doprinos prema sopstvenom dohotku, jer razlike u dohotku poljoprivrednika svakako postoje, a po zakonskom rešenju svi su dužni da uplaćuju jednak doprinos. Takođe, odabran je minimalan doprinos, što znači da će penzije poljoprivrednika, s obzirom na način obračuna penzije na osnovu visine uplaćenih doprinosa, neminovno biti niske. Time je ceo jedan sloj osuđen na male penzije iz obaveznog osiguranja.

Ipak, pomenuto rešenje ima izvesnog smisla. Budući da se porez na dohodak od poljoprivrede već godinama ne obračunava i ne naplaćuje u Srbiji, zaista se ne vidi kako da Poreska uprava ili Fond PIO naplaćuju od poljoprivrednika doprinos prema dohotku. Jer, nedostaje poreska osnovica. Ovaj je nedostatak dodatno pojačan time što je i obračun katastarskog prihoda za porez na dohodak bio sasvim zastareo, ocenjen pre više decenija u vreme drugih poljoprivrednih tehnologija i nikada ponovo obračunat. Takva poreska osnovica nije imala mnogo veze sa stvarnim stanjem i bila je, i za porez, loša zamena za ustanovljavanje stvarnog prihoda.

Kada poreska osnovica više ne postoji i kada nije moguće ustanoviti stvarni prihod pojedinih poljoprivrednih domaćinstava drugim dobrim tehnikama, onda je nužno odabrati neko „priručno“ rešenje. I tako je, u nedostatku, boljeg, izabrano ovo rešenje sa univerzalnom, za sve jednakom osnovicom za penzijski doprinos. Ovakvo snalaženje, bez obzira na dohodak ili prihod, očigledno pokazuje u kakvim se i tehničkim i koncepcijskim problemima nalazi penzijsko osiguranje poljoprivrednika.

8. Slično tome, i rešenje o plaćanju doprinosa na minimalnu osnovicu ima izvesnog smisla. Jer, veliki broj poljoprivrednika nije oduševljen obavezom plaćanja penzijskih doprinosa, dok država nema ni snage ni volje da ga naplaćuje prisilnim putem. Stoga je prirodno da se odredi niska osnovica za obavezni doprinos, sve u nadi da će ipak biti prihvatljiva većem broju osiguranika i da će oni plaćati doprinos. Neka viša osnovica bi svakako smanjila broj uplatilaca.

9. Još jedna odredba od značaja za poljoprivredne osiguranike jeste sledeća: ukoliko osiguranik nije uplatio sve dospеле iznose doprinosa,

prava iz penzijskog osiguranja će koristiti umanjeno, a Fond će obustavljati 1/3 mesečnog iznosa penzije utvrđene sve dok se na taj način ne namire neuplaćeni dospeli iznosi doprinosa. Na taj način je poljoprivrednicima data olakšica da mogu steći penziju i pored postojanja duga za neuplaćene doprinose, s tim da se dug kasnije namiri iz penzije. Ova je olakšica uvedena zbog velikih dugova poljoprivrednih osiguranika za doprinose, a kako ne bi izgubili pravo na penziju.

VISINA PENZIJE

10. Obračun starosnih penzija poljoprivrednika obavlja se na isti način kao i ostalih osiguranika: sabiraju se lični bodovi po godinama, ostvareni uplatama doprinosa tokom penzijskog staža, i množe vrednošću opšteg boda. Slično tome, kod invalidskih penzija se dodaje penzijski staž, kako bi se povećala penzija onih koji imaju malo staža, a kod porodičnih se korekcija vrši zavisno od broja članova domaćinstva, uglavnom naniže.

Međutim, mehanizam obračuna starosnih i invalidskih penzija praktično je suvišan kod poljoprivrednika, pošto se pomenutim obračunom na njihovu uplaćenu minimalnu osnovicu najčešće dobija penzija koja bi bila niža od minimalne penzije, te se stoga primenjuje ta minimalna penzija. Naime, tek sa 40 godina penzijskog staža bi poljoprivredni osiguranik stekao pravo na starosnu penziju po pomenutom obračunu koja bi bila jednaka minimalnoj penziji. Razlog tome je očevidan: poljoprivrednici uplaćuju penzijski doprinos na minimalnu osnovicu, koja je inače vrlo niska, pa im je onda obračunata starosna penzija vrlo niska, posebno za manji broj godina radnog staža.

11. Znači, i za poljoprivredne penzionere, kao i za ostale, ustanovljena je minimalna („najniža“) penzija, od koje ona obračunata ne može biti manja. Međutim, ovde se pojavljuje jedna neočekivana razlika kod poljoprivrednika u odnosu na zaposlene i pripadnike samostalnih delatnosti: njihova (poljoprivrednika) minimalna penzija je niža nego kod drugih dveju kategorija penzionera. Dok je u 2009. godini minimalna penzija zaposlenih i samostalaca iznosila 11.088 dinara, za poljoprivrednike je propisano 8.385 dinara. Ova razlika nastala je 2005. godine, kada je minimalna penzija pomenutih dveju kategorija povećana sa 20 na 25% prosečne zarade iz prehodne godine, dok je kod poljoprivrednika ostavljena stara.

Ovoj razlici u minimalnim zaradama teško je naći opravdanje. Kada su pravila penzionisanja i metod obračuna penzije jednaki, ne vidi se razlog da minimalna penzija bude različita. Tada se, naime, dvojici osiguranika iz različitih kategorija daje različita minimalna penzija iako su u svemu ostalom jednaki – jednaka uplata doprinosa, jednak penzijski staž, jednake godine života. Pisac ovih redova vidi dva moguća politička objašnjenja:

- prvo, seljaci nisu organizovani u sindikate i udruženja i njihove interese je stoga lako zanemariti u trenutku kada druge dve, daleko bolje organizovane kategorije osiguranika i penzionera snažno ističu svoje zahteve. Povezano s tim, na seljacima se ovim načinom dosta prištedelo, jer praktično svi penzioneri poljoprivrednici primaju tu minimalnu penziju, pa je izvesno zakidanje donelo priličnu uštedu (oko sedam milijardi dinara godišnje);
- drugo, zakonodavac je pošao od prosečno malog broja godina staža poljoprivrednika (zbog neredovnih uplata) u poređenju sa druge dve kategorije penzionera, pa ih je „kaznio“ nižom minimalnom penzijom.

MATIČNA EVIDENCIJA

12. Da bi penzijski sistem dobro funkcionisao, potrebna je prilična količina podataka. Stoga je zakonom propisano stvaranje tzv. matične evidencije, koja će obuhvatiti te potrebne podatke. Nju vodi Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, uz pomoć drugih aktera i državnih institucija.

Matična evidencija obuhvata podatke o tri grupe aktera:

1. *o osiguranicima*: lični podaci, osnov i datum početka osiguranja, staž osiguranja, zarade i naknade, uplaćeni doprinosi, obveznik plaćanja doprinosa i slično,
2. *o penzionerima*: lični podaci, vrsta penzije i pravni osnov, datumi sticanja, početka isplate i ukidanja penzije, osnov i vrsta invalidnosti, srodstvo i lični podaci kod porodične penzije i slično i
3. *o obveznicima* plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Podaci se u matičnu evidenciju unose na osnovu prijave, i to kako za početak osiguranja, tako i za svako kasnije ažuriranje. Prijave su dužni

da podnose različiti akteri, zavisno od kategorije kojoj pripada osiguranik: od poslodavca, do službe zapošljavanja.

Kod poljoprivrednika je postojalo ozbiljno pitanje o tome kome da se poveri posao prijavljivanja. Jedna od mogućnosti je bilo samoprijavljiivanje, znači uvođenje obaveze da sami poljoprivrednici dostavljaju podatke o sebi i svojim prihodima. Ipak, preovladala je verovatno opravdana skepsa u pouzdanost takve evidencije i mogućnost naknadne kontrole više stotina hiljada poljoprivrednih domaćinstava.

13. Za poljoprivrednike su prijave dužne da podnose, sa podelom posla, sledeće državne institucije:

- *opštinska uprava*, u delu o prijavi i odjavi osiguranja i sličnim ličnim promenama i
- *poreska uprava*, u delu o osnovicama doprinosa, njihovim uplatama od strane osiguranika i sličnim finansijskim podacima.

Interesantno je pogledati genezu rešenja o opštinskim organima uprave kao izvoru osnovnih i najvažnijih podataka u matičnoj evidenciji. Sredinom osamdesetih godina, u vreme pripreme penzijskog osiguranja poljoprivrednika, organizovana je velika akcija prijavljivanja od strane samih poljoprivrednika. Dat im je i važan podsticaj u besplatnim godinama penzijskog staža, maksimalno deset godina, a u zavisnosti od navršenih godina života. Za penzijsko osiguranje se prijavilo 450 hiljada poljoprivrednika, od, procenjivalo se, 850 hiljada potencijalnih osiguranika. Budući da se, po tim procenama, prijavila tek jedna polovina populacije, pokrenuta je dopunska akcija koju su sprovodili lokalni organi vlasti, prvenstveno lokalne mesne kancelarije. To je donelo još oko 200 hiljada osiguranika, ali i posvedočilo, činilo se, priličan potencijal lokalne vlasti kod prikupljanja podataka potrebnih za penzijsko osiguranje poljoprivrednika.

Ipak, do 1992. godine koristio se sistem sa samoprijavljiivanjem osiguranika, odnosno oni sami bili su obavezni da prijavljuju svaku relevantnu promenu svog statusa osiguranika. Ali, vrlo brzo su se pokazale manjkavosti ovog rešenja, odnosno nezainteresovanost poljoprivrednika za ispunjenje ovih formalnih obaveza, pa je zakonodavac potražio drugi način ažuriranja Matične evidencije. I tako, u nedostatku alternativnih rešenja, oslonio se na lokalnu vlast, odnosno na opštinsku upravu kao organ koji će snabdevati Fond PIO potrebnim podacima za ažuriranje matične evidencije.

Na žalost, danas opštinski organi uopšte ne vrše ovu svoju zakonom propisanu ulogu u penzijskom osiguranju poljoprivrednika i ne dostavljaju Fondu PIO potrebne podatke. Stoga je Fond potpuno ostavljen bez zakonskog ažuriranja podataka, odnosno bez valjane matične evidencije, sa velikim i praktično nerešivim problemima.

Druga vrsta podataka matične evidencije – oni finansijski – nalazi se kod Poreske uprave i tu, koliko se zna, nema većih teškoća.

FINANSIRANJE

14. Penzijsko osiguranje se u Srbiji finansira kombinacijom prihoda od obaveznih doprinosa i budžetskih transfera. Ovo važi i za penzije poljoprivrednika. Uloga ostalih izvora je minimalna.

O penzijskim doprinosima i obavezi njihovog plaćanja bilo je napred reći. Republički budžet daje finansijski doprinos po dva zakonska osnova. Prvi je obaveza budžeta da finansira razliku između iznosa minimalne penzije propisane zakonom i iznosa penzije penzionera koji bi se dobio primenom opštih pravila obračuna penzije. Drugim rečima, kada penzioner prima minimalnu penziju umesto svoje niže penzije, razliku je obavezan da pokrije budžet Republike Srbije. Ovakva razlika je standardna za poljoprivredničke penzije.

Drugi osnov za učešće republičkog budžeta u finansiranju poljoprivredničkih penzija jeste opšta državna garancija za funkcionisanje penzijskog sistema, koja glasi: „Republika je garant za obaveze fonda za ostvarivanje prava po osnovu obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja (državna garancija)”. Znači, Republika Srbija je obavezna da pokrije manjak u finansiranju penzijskog sistema onda kada njegovi sopstveni prihodi nisu dovoljni. Ova obaveza je povezana sa pravom Republike da vodi politiku doprinosa, pa i da ih propiše nižima nego što bi zahtevalo izjednačenje prihoda i rashoda penzijskog sistema, što se i činilo tokom poslednje decenije.

ORGANIZACIJA

15. Penzijsko osiguranje poljoprivrednika bilo je od nastanka organizovano u poseban penzijski fond, nezavisan od ostala dva (zaposlenih i samostalnih delatnosti). Imao je svoj upravni odbor i direktora, svoj ra-

čun i finansijsku samostalnost. Fond samostalnih delatnosti je, uz naknadu, obavljao administrativne poslove za fond za penzijsko osiguranje poljoprivrednika.

No, od 1. januara 2008. godine funkcioniše administrativno jedinstven Fond penzijskog i invalidskog osuguranja, koji je obuhvatio sva tri ranije postojeća fonda. U prelaznom periodu od tri godine postoje tri finansijska podračuna, ali će od 1. januara 2011. godine i to poslednje obeležje samostalnosti nestati i Fond će koristiti jedinstven račun. Ipak, i dalje će biti moguće analitičko praćenje finansijskih i drugih tokova penzijskog osiguranja poljoprivrednika.

FUNKCIONISANJE I PROBLEMI

16. U ovom odeljku pokušaćemo da prikažemo osnovne odlike postojećeg penzijskog osiguranja poljoprivrednika i uzroke takvog stanja. Prethodno ćemo navesti nekoliko demografskih podataka iz Popisa stanovništva 2002. godine za Srbiju bez Kosova i Metohije:

Tabela 1. Poljoprivredna gazdinstva i stanovništvo, 2002, u 000

Broj poljoprivrednih gazdinstava	778,9
Živi na gazdinstvima, ukupno	2536,4
• individualni poljoprivrednici	454,7
• aktivni van gazdinstva	705,1
• sa sopstvenim prihodima (penzije itd)	526,2
• izdržavani	845,2
Ukupno poljoprivredno stanovništvo	817,1
• aktivno	529,2
• individualni poljoprivrednici	487,7
• izdržavano	287,8

Izvor: popis stanovništva 2002.

Prethodni podaci mogu biti uzeti za analizu penzijskog osiguranja poljoprivrednika samo orijentaciono, kao okvirni, budući da njihove definicije nisu identične sa definicijama iz zakona o penzijskom osiguranju. Podsetimo, ovaj zakon podrazumeva pod poljoprivrednicima sve one starije od 15 godina koji su članovi poljoprivrednih i mešovitih domaćinstava, a nisu uključeni u penzijsko osiguranje zaposlenih ili samostalaca, nisu penzioneri i ne nalaze se na školovanju, pri čemu je samo jedan član obavezno osiguran.

OSIGURANICI

17. Budući da je penzijsko osiguranje u Srbiji zasnovano na sistemu tekućeg finansiranja, tj. na finansiranju tekućih rashoda na penzije iz tekućih prihoda od penzijskih doprinosa, to je za finansijsko „zdravlje“ penzijskog sistema (a i penzijskog fonda poljoprivrednika dok je postojao) vrlo važan bio odnos broja osiguranika sa brojem penzionera. Što je taj odnos niži finansiranje penzija je teže. Samim tim broj osiguranika u penzijskom sistemu, pa i njegovim podsistemima, igra veliku, gotovo presudnu ulogu.

Tabela 2. Broj osiguranika poljoprivrednika

	ukupno	poljoprivrednika	članova poljoprivrednih domaćinstava	članova mešovitih domaćinstava
1987	641503			
1995	623403			
2000	461904			
31.12.2006.	332536	66141	160370	106025
31.12.2007.	314928	62891	152629	99408
mart 2009.	233385			
april 2009.	229118			

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Iz ove tabele vidimo da se broj osiguranika poljoprivrednika vrlo brzo smanjuje – čak za dve trećine od vremena nastanka penzijskog osiguranja poljoprivrednika do danas, tj. za nešto više od dve decenije. Ova tendencija daje negativnu sliku o penzijskom osiguranju poljoprivrednika: dok broj penzionera raste (o tome više u nastavku), dotle broj osiguranika opada. Sada je dostignut krajnje nepovoljan odnos od 1:1, budući da je broj poljoprivrednih penzionera krajem 2009. godine bio 224,9 hiljada, a osiguranika samo 233,4 hiljade. Sa takvim odnosom, gde jedan osiguranik treba da obezbedi penziju jednom penzioneru, penzijski fond mora da bude u velikoj finansijskoj krizi.

Međutim, i ovaj vrlo mali broj osiguranika prema Matičnoj evidenciji znatno je veći od stvarnog broja osiguranika i posledica je precenjenosti, odnosno netačnosti Matične evidencije. Jer, u ovoj evidenciji se kao osiguranici vode mnogi poljoprivrednici koji to više nisu, a usled nedovoljne ažurnosti same Matične evidencije.

18. Tačan broj pravih, aktivnih poljoprivrednika osiguranika se ne zna, zbog slabosti evidencije, o čemu će biti više reči. Gruba procena prema prihodima od doprinosa daje razočaravajuće rezultate. Naime, ukoliko se ukupan godišnji prihod od doprinosa podeli sa visinom (za sve jednake) godišnje obaveze po najnižoj osnovici, dobijaju se sledeći brojevi:

Drugim rečima, naplaćeni prihod od penzijskog doprinosa poljoprivrednih osigura-

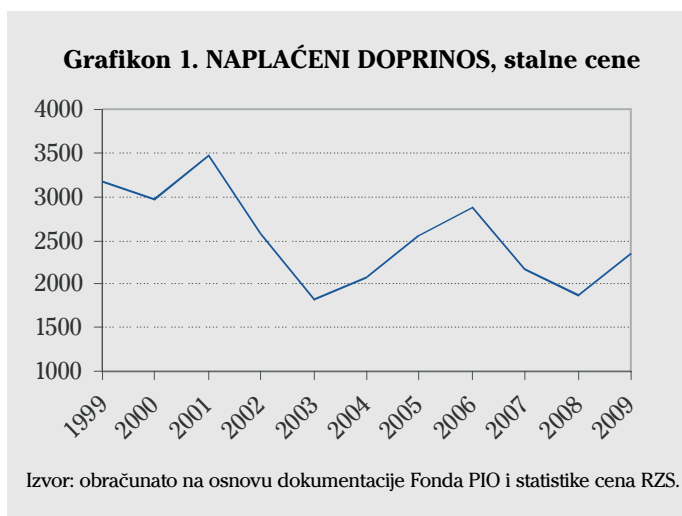
Tabela 3. Broj „punih“ osiguranika sa plaćenim doprinosom

godina	broj
2005	72101
2006	73162
2007	58686
2008	42861
2009	51530

Izvor: sopstveni obračun na osnovu podataka o prihodima Fonda PIO

nika bio je tokom prethodnih godina jednak godišnjim obavezama po penzijskom doprinosu broja osiguranika navedenom u prethodnoj tabeli. Tako vidimo da je u periodu 2007–2009. godina samo za oko 50 hiljada osiguranika plaćena puna godišnja obaveza za penzijski doprinos i da je taj broj vidljivo smanjen u odnosu na prethodne godine, kada se kretao nešto iznad 70 hiljada.

Inače, kretanje naplate penzijskog doprinosa poljoprivrednika u stalnim cenama prikazano je na sledećem grafikonu:



Očigledan je nizlazni trend naplate – sve se manje i manje naplaćuje u realnom izrazu iz godine u godinu, što svedoči o sve manjem interesu poljoprivrednika za penzijsko osiguranje, i pored uslovljavanja državnih subvencija za poljoprivredu uključenjem u penzijsko osiguranje i plaćanjem doprinosa.

Da je naplata niska svedoče podaci o odnosu naplate i naplatnog zadatka u jednoj prosečnoj godini: 2005. je razrezano doprinosa na osiguranike 6,93 milijarde, a naplaćeno je samo 1,75 milijarde dinara, odnosno tek jedna četvrtina.

19. Broj aktivnih osiguranika morao bi ipak biti veći od broja u prethodnoj tabeli. Jer:

1. nisu svi osiguranici uplatili celu godišnju obavezu, već samo njen deo, pa ostaju u dugu, ali i zadržavaju status stvarnih osiguranika

ka; na taj način se (za dati ukupan prihod od doprinosa) odgovarajuće povećava broj onih koji su nešto uplatili – bilo celu obavezu, bilo samo deo i

2. neki osiguranici uopšte nisu uplatili doprinos u datoj godini i nisu odustali od penzijskog osiguranja već koriste zakonsku mogućnost o tzv. mirovanju staža, tj. da ne uplate doprinos za neku godinu, a da i dalje ostanu aktivni osiguranici i da mogu uplatiti doprinos sledeće godine i slično.

Iz pomenutih razloga broj osiguranika je veći od navedenih 50 hiljada. Za koliko veći ne znamo, ali je verovatno da ukupan broj aktivnih i „poluaktivnih“ osiguranika teško da može preći 100 hiljada. Ostatak do ukupnog broja iz Matične evidencije su „mrtve duše“, tj. oni koji se nalaze u njoj isključivo iz razloga neažurnosti.

U Tabeli br. 2 važan je i podatak o broju poljoprivrednika (tj. glava domaćinstava) koji su osiguranici. Njih je 2006. i 2007. (za druge godine ne raspoložemo podacima)⁴ bilo samo 66,1 i 62,9 hiljada. Budući da je po popisu stanovništva iz 2002. godine bilo 454,7 hiljada individualnih poljoprivrednika (takođe glava poljoprivrednih gazdinstava), to znači da se u Matičnoj evidenciji tih godina nalazio tek svaki sedmi poljoprivrednik. Pošto je, videli smo, nominalno stanje u Matičnoj evidenciji nerearno i preterano, a i smanjilo se u poslednjih par godina, to znači da je broj poljoprivrednika (glava domaćinstva) realno još manji. Orijehtaciono, moglo bi se proceniti da je u poljoprivredničko osiguranje uključen otprilike tek svaki osmi do deseti poljoprivrednik nosilac domaćinstva.

Ovi podaci i procene ukazuju na veliki neuspeh, može se reći fijasko ideje o obaveznom penzijskom osiguranju poljoprivrednika. To osiguranje je startovalo relativno dobro, sa 640 hiljada registrovanih osiguranika 1987. godine, pri čemu je država dosta dobro obavila posao upisivanja osiguranika, ali i privukla poljoprivrednike poklanjajući im godine penzijskog staža (do 10 godina). Kasnije, međutim, kada je trebalo preći sa kampanjskog rada na sistematsko inoviranje evidencije, državni organi su potpuno podbacili i nisu našli način da obezbede ažuriranje Matične evidencije. A bez nje nije moguće uspešno voditi obavezni penzijski sistem.

⁴ I dalje postoje zasebne matične evidencije poljoprivrednika – za Vojvodinu u Novom Sadu, za Centralnu Srbiju u Beogradu – i pored toga što je od ujedinjavanja dva nekadašnja zasebna fonda prošlo 18 godina. Stoga je obezbeđenje nekih podataka za celu Srbiju poseban statistički zadatak.

20. U sledećoj tabeli navedeni su rezultati ankete⁵ izvedene na selu 2009. godine o učešću u penzijskom osiguranju:

Tabela 4. Uplata penzijskog doprinosa

	Zaposleni u poljoprivredi
Sami uplaćuju	22,3
Uplaćuje poslodavac	2,1
Ne uplaćuju, ali nekada jesu	43,4
Nisu nikad ni uplaćivali	32,1
Ukupno	100

Izvor: Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije, draft, SeCons i UNDP, decembar 2009.

Kako se vidi, među onima koji su aktivni u poljoprivredi tek jedna četvrtina uplaćuje penzijsko–invalidsko osiguranje, dok je iznad dve petine ranije uplaćivalo, ali je potom prestalo. Čak jedna trećina poljoprivrednika nikada nije bila uključena u penzijsko osiguranje.

Rezultat ankete da 22,3% poljoprivrednika uplaćuje penzijsko osiguranje nam se čini preteranim u svetlu napred navedenih činjenica, a verovatno je posledica nepreciznosti ankete kao izvora informacija zbog relaksiranih kriterijuma ispitnika o tome šta znači redovno uplaćivanje penzijskog osiguranja.

21. Već smo videli da su lokalni organi vlasti (opštine i gradovi) po zakonu dužni da dostavljalu PIO fondu obaveštenje o svakoj promeni od značaja za status osiguranika, kao što su prijave i odjave osiguranja i slične lične promene. Oni to, međutim, uopšte ne rade⁶, tako da je Fond PIO prinuđen da se ograniči na promene koje mu sami osiguranici prijave usled svojih potreba: bilo da se radi o odjavama (zbog smrti, prelaska na drugo osiguranje itd.), bilo o prijavama (zbog sticanja prava na poljoprivredne subvencije itd.)⁷. Naravno, broj osiguranika se automa-

⁵ Uzorak ankete obuhvatio je 1621 domaćinstvo sa ruralnog područja Srbije.

⁶ „Sistem podnošenja prijave i odjava osiguranja za ovu kategoriju osiguranika od strane opštinskog organa uopšte ne funkcioniše“, kaže se u *Izveštaju o poslovanju Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za 2008. godinu*.

⁷ Poslednji „popis“ osiguranika učinjen je 1997. godine, kada je Fond PIO poljoprivrednika angažovao opštinske činovnike na ugovor da ga sprovedu, ali rezultat nije bio dobar.

tski smanjuje i za broj onih poljoprivrednika koji se penzionišu tokom godine. Sve ovo je, svakako, potpuno nedovoljno za održavanje potrebne baze podataka o osiguranicima i njihovim poslovima, budući da u Matičnoj evidenciji ostaju i oni koji su davno odustali od poljoprivrednog penzijskog osiguranja (prešli na osiguranje zaposlenih ili samostalaca) ali to nisu prijavili, zatim umrli osiguranici, članovi poljoprivrednih domaćinstava koji više nisu po zakonu dužni da budu osiguranici ali se nisu odjavili i slično.

Postoje slabosti i u Poreskoj upravi, budući da ni ona ne dostavlja Fondu PIO sve podatke o naplatama doprinosa i slično. U godišnjem izveštaju Fonda PIO pominje se i „neizvršavanje zakonom propisanih obaveza od strane Poreske uprave (ne podnosi prijave M-4 za osiguranike samostalnih delatnosti i poljoprivrednike)“⁸. To, drugim rečima, znači da Fond PIO ni ne zna ko od osiguranika uplaćuje doprinose, a ko ne, dakle ne zna ko je od onih zabeleženih u Matičnoj evidenciji stvarno aktivan i izvršava svoje obaveze, a ko je davno to prestao da čini. Ovaj je problem nastao, ili je pojačan, od promene Zakona iz 2003. godine, kada je obaveza kontrole uplate doprinosa prenet sa Fonda PIO na Poresku upravu, koja to, videli smo, ne čini uredno.

Takva nedovoljno ažurna Matična evidencija onemogućava svaku smislenu akciju Fonda PIO ili Poreske uprave na naplati dospelih doprinosa ili nagomilanih dugova, pošto i ne znaju ko je osiguranik, a ko nije, ko bi morao da bude obuhvaćen obaveznim osiguranjem, a ko ne, ko je dovoljno odrastao da postane osiguranik, a ko je odavno umro.

22. Naličje neažurne Matične evidencije i slabog plaćanja doprinosa od strane osiguranika jesu veliki dugovi osiguranika prema Fondu PIO. Naravno, deo tih dugova je fiktivan, jer se odnosi na lica koja nisu ili nemaju nameru da budu penzijski osiguranici. Evo kako je to izgledalo 2005. godine:

- preneti dug iz 2004. godine 7,71 milijardi dinara,
- zaduženje doprinosima za 2005. godinu 6,93 milijardi dinara,
- naplaćeno doprinosa tokom 2005. godine 1,75 milijardi dinara,
- stanje duga na dan 31.12.2005. godine 12,92 milijardi dinara⁹.

⁸ Izveštaj o poslovanju Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za 2008. godinu.

⁹ Informacija o stanju dugova po osnovu neplaćenog penzijskog doprinosa poljoprivrednika i merama za povećanje stepena naplate, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje poljoprivrednika, mart 2006. godine, str. 3-4.

Od tada do danas dugovi su svakako veoma povećani, i to kako zbog neplaćanja tako i zbog zaduživanja doprinosom poljoprivrednika koji više nisu osiguranici. Zbog ovog drugog (tj. zbog netačnosti evidencije) iznos dugova nije pouzdan, a ni relevantan za analize.

23. Jak podsticaj širenju obaveznog penzijskog osiguranja trebalo bi da bude povezivanje osiguranja sa pravom konkurisanja za državne agrarne subvencije. Naime, standardan zahtev Vlade kako bi poljoprivrednik mogao da se kvalifikuje za subvenciju jeste potvrda Fonda PIO o plaćanju doprinosa za penzijsko osiguranje u toj i prethodnoj godini. Tako se poljoprivrednici podstiču na uključenje u penzijsko osiguranje, odnosno na plaćanje doprinosa.

Međutim, izgleda da podsticaj osiguranju kroz uslovljavanje agrarnih subvencija ne daje očekivane rezultate. To vidimo iz dosta malog ukupnog broja aktivnih osiguranika koji uplaćuju doprinose, odnosno iz skromnog ukupnog prihoda od penzijskih doprinosa poljoprivrednika (Tabela 3). Takav ishod može se objasniti ili (1) time što su praktično svi aktivni osiguranici baš ti koji konkurišu za subvencije, tako da ostali i ne uplaćuju doprinos, ili (2) da se zahtev o potvrdi uplate penzijskog doprinosa može nekako „izvrdati“, odnosno zaobići, o čemu postoje indicije. Bilo kako bilo, i pored formalnog zahteva o redovnom plaćanju doprinosa, broj aktivnih osiguranika je skroman.

Opštije posmatrano, postoje razlozi zašto zahtev o redovnom plaćanju penzijskih doprinosa, da bi se moglo konkurisati za subvencije, teško da može doneti potpuni uspeh. Pomenimo tri:

- znatan broj poljoprivrednih domaćinstava nije ni zainteresovan za državne subvencije, a usled slabih ljudskih i materijalnih resursa, neatraktivnih subvencija, složenih procedura za ostvarivanje subvencija, malih ili neodgovarajućih poseda i slično,
- neke od državnih subvencija su skromne po vrednosti, pa poljoprivrednici ne nalaze da je za njih rentabilno plaćanje jednogodišnjeg doprinosa za penzijsko osiguranje kako bi se dobila znatno manja subvencija,
- potpuno i strogo insistiranje na pomenutom uslovljavanju dovođi u pitanje ostvarivanje poljoprivredne politike; jer, ukoliko neka

poljoprivredna gazdinstva odustaju od subvencija zbog obaveze plaćanja penzijskog doprinosa, tada će se javiti manje interesovanje za subvencije od potencijalnog, pa će stoga i samo Ministarstvo poljoprivrede imati motiv da odustane od uslovljavanja; drugim rečima, prirodno je da se javi konflikt između ciljeva širenja ovuhvata penzijskog osiguranja i jačanja poljoprivredne proizvodnje, a onda neće biti čudno ukoliko se (bar delimično) odustane od uslovljavanja; to se i događa, pa se kod nekih subvencija više ne traže potvrde o plaćenim doprinosima: na primer, premije za mleko, proizvodnju sa većom dodatom vrednošću i za razvoj nepoljoprivrednih delatnosti na selu za 2010. godinu.

24. Postoji još jedan snažan podsticaj za uključenje poljoprivrednika u penzijsko osiguranje: povoljan odnos uplaćenih doprinosa i penzije, odnosno troškova i prihoda poljoprivrednika. Naime, važeća rešenja osiguranja poljoprivrednika daju dobar finansijski račun za poljoprivrednike i omogućavaju im strategiju delimičnog plaćanja doprinosa. Evo o čemu se radi:

1. u Srbiji se ostvaruje pravo na penziju sa 40 godina radnog staža (muškarci) ili sa 65 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža;
2. poljoprivrednici plaćaju penzijski doprinos prema minimalnoj osnovici, koja je poslednjih godina iznosila 35% prosečne zarade u Srbiji,
3. postoji minimalna penzija, koja je za poljoprivrednike iznosila 8385 dinara u 2009. godini,
4. ukoliko poljoprivrednik uplati doprinos tokom 15 godina, penzioniše se i prima (minimalnu) penziju, tada će primati visoku subvenciju (ili poklon) od države Srbije čak u visini 62,1% te penzije.

Naime, primenom opštih propisa o obračunu penzija takav poljoprivrednik bi primao penziju koja bi iznosila samo 3.174 dinara¹⁰, ali mu Fond PIO isplaćuje minimalnu penziju od 8.385 dinara mesečno. Tako se ostvaruje nezarađen transfer od 5.211 dinara mesečno, ili 62,1% is-

¹⁰ Za 15 godina staža poljoprivrednik ostvari 5,25 bodova ($15 \times 0,35$), što, pomnoženo sa vrednošću opšteg boda u 2009. godini od 604,51 dinara, daje obračunatu penziju od 3.174 dinara.

plaćene penzije. Taj poklon plaća budžet Republike Srbije. Naravno, sa uvećanjem broja godina penzijskog staža taj se poklon smanjuje, pa se penzija poljoprivrednika obračunata po opštim propisima izjednačuje sa minimalnom penzijom za 40 godina penzijskog staža, odnosno tek tada nestaje pomenuta subvencija muškarca penzionera.

Zakonodavac je ovim poklonom svakako podstakao uključenje poljoprivrednika u penzijsko osiguranje. Ali, podstakao ga je na ograničeno uključenje, odnosno na optimizaciju sopstvenog položaja koja kao rezultat daje strategiju dostizanja minimalnog penzijskog staža od 15 godina. Tada je, videli smo, finansijski obračun najpovoljniji za poljoprivrednika.

I zaista, prosečan penzioner poljoprivrednik ima tek 16 godina penzijskog staža (u 2009. godini), što govori da taj optimizacioni račun savršeno deluje, bar kod onih koji kalkulisu. (Jedan deo penzionera ima malo staža zbog mladosti penzijske šeme i poklona u stažu osiguranja koga im je zakon dodelio pri njenom osnivanju.)

Sa druge strane, taj je mehanizam potpuno destimulisao redovno, višedecenijsko osiguranje poljoprivrednika, pa tek veoma retki stignu do 40 godina penzijskog staža, što je uobičajeno za muškarce u osiguranju zaposlenih i samostalnih delatnosti. Ovo je takođe sasvim prirodno i neminovno pošto produženjem penzijskog staža, odnosno dodatnim uplatama doprinosa poljoprivredni osiguranik ništa ne dobija – penzija mu ostaje ista, ona minimalna.

Štaviše, pomenuta optimizaciona kalkulacija osiguranika poljoprivrednika usmerena na dostizanje minimalno potrebnog penzijskog staža (15 godina) navodi ih na izbegavanje plaćanja doprinosa za ostale godine radnog veka, što je uzrok njihovih velikih i nenaplativih dugovanja, postojanja instituta mirovanja staža i plaćanja dugova za doprinose iz penzije i drugih formalnih i neformalnih tehnika izbegavanja uplata dospelih doprinosa i osiguranja. Drugim rečima, rešenjem o povoljnom odnosu (minimalne) penzije i uplata doprinosa poljoprivrednika stvoren je mehanizam koji destruiira penzijski sistem i svodi ga na borbu za izbegavanje penzijskog staža preko 15 godina.

Ostaje pitanje zašto svi poljoprivrednici ne koriste pomenutu pogodnost i ne zarađuju na rešenju koje im je zakonodavac ponudio, već samo neki, pa je tako tek deo poljoprivrednika stvarno uključen u penzi-

jsko osiguranje. Empirijskim odgovorom na pitanje ne raspolažemo, već samo špekulativnim. Jedan razlog bi mogao biti rašireno neznanje o troškovima i koristima uključenja u penzijski sistem i slabost kalkulacije pojedinaca. Drugi bi mogao biti rašireno generalno nepoverenje poljoprivrednika u penzijski sistem, odnosno u dugoročnu sposobnost i spremnost države da obezbedi ono što piše u Zakonu. Iskustva sa penzijama iz prethodnog perioda nisu pozitivna, što je svakako povećavalo nezainteresovanost poljoprivrednika za osiguranje. Štaviše, gotovo sve vreme postojanja osiguranja stalno lebdi pitanje šta da se radi sa penzijskim sistemom poljoprivrednika, a usled njegovog slabog funkcionisanja, tako da poljoprivrednici osećaju da sistem nije suštinski stabilan, odnosno da nije sigurno da će opstati na dug rok. Od tog shvatanja do odustajanja od osiguranja potreban je mali korak.

25. Jak podsticaj neplaćanju doprinosa dalo je doskorašnje veliko zakašnjenje u isplati penzija, koje je 2005. godine dostiglo čak 20,5 mesečnih penzija. Prethodne godine kriza i sankcije donele su velike teškoće u isplatama svih penzija, ali se politička elita rešila da dâ prednost isplatama penzija zaposlenih, dok su penzije poljoprivrednika ostale na začelju prioriteta. Štaviše, poljoprivredničke penzije ne samo da su bile niske i da su kasnile gotovo dve godine, već ih je i inflacija obezvređivala, tako da je utisak koji su ostavljale na poljoprivrednike bio krajnje nepovoljan: nestali su i poslednji tragovi poverenja u penzijski sistem, uz zaključak da se na njega ne može računati kao na izvor prihoda u starosti.

U stvari, u penzijskom osiguranju poljoprivrednika ustanovljen je jedan *circulus vitiosus*: slabo plaćanje doprinosa vodilo je teškoćama u finansiranju i zakašnjenju isplata penzija, a ovo još slabijem plaćanju doprinosa i tako dalje. Nepovoljna ravnoteža prekinuta je tek pretvaranjem zakasnelih penzija u javni dug i njihovom isplatom zajedno sa pripadajućom kamatom u periodu 2007–2010. godine. Ali, izgubljeno poverenje se nije vratilo istog trenutka kada je normalizovano finansiranje penzija, pa se nepovoljne posledice višegodišnje krize penzijskog osiguranja poljoprivrednika i dalje jasno osećaju. Drugim rečima, nepoverenje poljoprivrednika u državno osiguranje je i dalje snažno.

26. Drugi element koji smanjuje atraktivnost ovog osiguranja jesu niske penzije, odnosno nemogućnost poljoprivrednika da ostvare penziju veću od minimalne. Jer, jedinstvena minimalna osnovica za uplatu do-

prinosu za sve osiguranike dovodi do niske obračunate penzije, a ova do isplata minimalne zakonske penzije praktično za sve poljoprivrednike. Ona je, međutim, dosta niska (nešto preko osam hiljada dinara, odnosno 80 evra), što je možda zanimljivo siromašnim staračkim domaćinstvima, ali ne i bolje stojećim, mešovitim domaćinstvima, u kojima ima i mlađih aktivnih članova. Za njih je ta penzija neatraktivna i stoga ne žele da učestvuju u penzijskom osiguranju.

S druge strane, osnovica za osiguranje je previsoka za mnoga siromašna domaćinstva (oko 450 evra godišnje za pojedinca), što destimulativno deluje na njihovo uključanje u osiguranje. Na taj način se potvrđuje da je jedinstvena osnovica neodgovarajuća za selo koje se raslojava: nekima je preniska (zbog niske penzije), a nekima previsoka.

27. Sledeći destimulativan mehanizam je trenutno na delu: osnovice za uplatu doprinosa se redovno uvećavaju u skladu sa Zakonom, tj. prate rast nominalnih zarada u Srbiji, koji postoji i pored krize, dok su, s druge strane, penzije zamrznute u nominalnom iznosu već godinu i po dana. Drugim rečima, seljak vidi kako država sve više traži kroz doprinose, a daje nepomenjeno kroz zamrznute penzije. To ne može da popravi kredibilitet penzijskog sistema u očima poljoprivrednika.

28. Funkcionisanje penzijskog sistema poljoprivrednika zavisi i od stava države, odnosno od njene spremnosti i odlučnosti da sprovodi Zakon kako je propisano. Ukoliko je država meka, odnosno ukoliko nije u stanju da obezbedi (i prinudno) sprovođenje osiguranja, tada se obavezno osiguranje može pretvoriti u dobrovoljno, gde će od samih osiguranika zavisiti da li će i u kojoj meri biti uključeni u osiguranje.

Ta spremnost države svakako postoji kod osiguranja zaposlenih i samostalnih delatnosti, i pored izvesnih teškoća, tako da je u ova dva segmenta osiguranicima očigledno da je penzijsko osiguranje obavezno. S druge strane, poljoprivrednici nemaju taj osećaj, budući da država ništa ne čini, ili slabo šta čini, na obezbeđenju obaveznosti penzijskog osiguranja a u skladu sa zakonom: ne postoje kazne za neplaćanje doprinosa, ne postoje prinudne naplate doprinosa, često se daju olakšice koje treba da nekako pokriju neplaćanje ili nedovoljno plaćanje doprinosa (mirovanje staža, plaćanje dugova iz penzije) i slično. Prosto, nijedan poljoprivrednik nije sâm osetio prinudu niti je čuo da je neko drugi osetio čvrstu državnu ruku, pa nije čudo da se svi ponašaju kao

da je sistem penzijskog osiguranja poljoprivrednika dobrovoljan. A on i jeste realno dobrovoljan. Stvarno je osiguran samo onaj ko to hoće i svako od njih plaća koliko i kada hoće. A to je onda dobrovoljno osiguranje, i to dobrovoljnije od mnogih nominalno dobrovoljnih osiguranja.

Ostaje pitanje da li je država, i da je htela, mogla da obezbedi obaveznost osiguranja imajući u vidu slabosti Matične evidencije i iz toga ishodeće probleme. Odgovor je: da, mogla je. Jer, prvo, ona je dozvolila gomilanje neažurnosti u Matičnoj evidenciji, tj. nije našla način da se vodi tačan ili relativno tačan spisak osiguranika. Ona nije stvorila ni registar građana Srbije, nije iskoristila registar zdravstvenih osiguranika za potrebe penzijskog osiguranja, nije stvorila Centralni registar osiguranika socijalnog osiguranja (sada se taj posao vrlo sporo odvija) i slično.

Drugo, čak i postojeća Matična evidencija pruža mogućnosti za prinudu: na primer, ukoliko poljoprivredni osiguranik plati doprinos jedne godine, a ne prijavi se da je prekinuo osiguranje sledeće, Poreska uprava bi mogla da prema njemu primeni prinudne mere. I treće, država je pokazala izrazito odsustvo želje da naplaćuje od poljoprivrednika i jednu sa stanovišta države ozbiljniju obavezu – porez na dohodak iz poljoprivrede. Taj porez je držan izuzetno niskim (za dve decenije nije revalorizovana obaveza u dinarima i pored visoke inflacije), pa je onda obustavljena njegova naplata iz razloga većih administrativnih troškova od prihoda. Da država ima nameru da i poljoprivrednike optereti porezom mogla bi ili da revalorizuje obavezu po katastarskom prihodu ili da ovaj porez zameni nekim drugim. Ovako je dala jednoj klasi poreskih obveznika oprost poreza, što naravno neminovno znači da je meka i kod penzijskih doprinosa. Naravno, za nas ovde nije potrebno da dublje razmatramo socijalne ili političke uzroke takve strategije u odnosima države sa poljoprivrednicima – dovoljno je samo da konstatujemo stanje stvari.

29. Jedini ozbiljan plan ozdravljenja penzijskog osiguranja poljoprivrednika imala je i pokušala da sprovede ministarka za socijalna pitanja Gordana Matković 2003. godine. Naime, ovaj sistem je i tada bio suočen sa istim ozbiljnim problemima: neplaćanjem doprinosa i velikim dugovima po toj osnovi, neurednom Matičnom evidencijom i slično. Njen plan je bio sledeći:

1. da se smanje nagomilani dugovi uz pomoć novog instituta nazvanog mirovanje staža, tj. da se otpiše znatan deo dugova ali bez pe-

nzijskih prava za godine otpisa, što je ozakonjeno novim zakonom o penzijskom osiguranju iz 2003. godine, kojim je omogućeno mirovanje staža od pet godina,

2. da se smanji buduće opterećenje poljoprivrednih domaćinstava doprinosima, a kroz zamenu obaveze osiguranja svih članova domaćinstva osiguranjem samo jednim, dok ostali mogu da odaberu da li će ili neće biti osigurani, što je takođe ozakonjeno novim Zakonom o penzijskom osiguranju iz 2003. godine,
3. da se sredi Matična evidencija stvaranjem Centralnog registra osiguranika, što je započeto obezbeđenjem kredita Svetske banke za taj posao; međutim, Centralni registar je ozakonjen tek ovog meseca (maj 2010), što znači da se stvar razvlačila praktično šest godina,
4. da se zaoštri stav države prema neplatišama penzijskog doprinosa, odnosno da se primenjuju sve tehnike naplate koje su propisane zakonom i koje se primenjuju na zaposlene i pripadnike samostalnih delatnosti (kredibilna pretnja prinudnom naplatom itd.).

Međutim, vlada koja je započela sprovođenje ovog plana pala je krajem 2003. godine i posle izbora zamenjena novom, koja nije nastavila da ga sprovodi.

Pogledajmo neke od prijave od značaja za osiguranje podnetih između 10. aprila 2003. (kada je stupio na snagu novi Zakon o penzijskom osiguranju) i 21. decembra 2006. godine, kojima je menjan status mnogih osiguranika:

Tabela 5. Prijave za promene osiguranja

razlog podnošenja	broj, u 000
prestanak osiguranja (smanjenje obaveze na jednog člana)	40,7
mirovanje osiguranja (čl. 219)	59,7
mirovanje osiguranja (čl. 14)	39,7

Izvor: Izveštaj o poslovanju u 2007. godini, Republički Fond za PIO poljoprivrednika

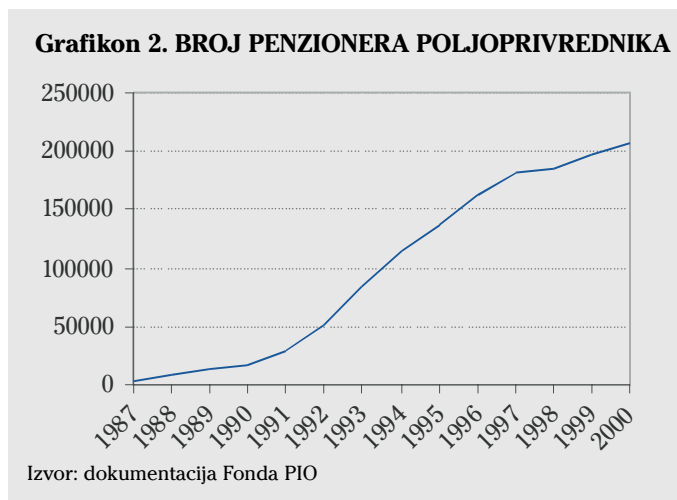
Kako se vidi, oko 40 hiljada osiguranika je odjavljeno usled promene propisa, kojom je ostala obaveza osiguranja samo jednog člana poljoprivrednog domaćinstva. To je skroman broj koji više svedoči o nepri-

javljanju promene nego o želji da svi članovi domaćinstva ostanu osigurani.

Broj prijava za mirovanje penzijskog osiguranja je priličan – oko 100 hiljada – i označava želju podnosilaca da odlože rešavanje problema nagomilanih dugova prema penzijskom fondu, tj. po neplaćenim doprinosima. To, drugim rečima, pokazuje težnju poljoprivrednika da sačuvaju ostvarena prava iz penzijskog osiguranja i ostanu u osiguranju do daljeg, a bez troška, odnosno bez plaćanja odavno dospelih obaveza po penzijskim doprinosima. A za kasnije će se videti.

PENZIONERI

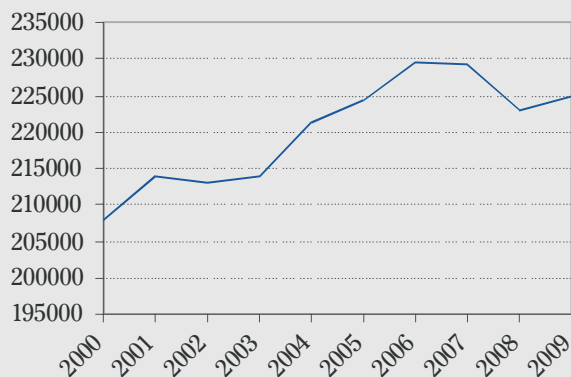
30. Obavezno penzijsko osiguranje poljoprivrednika uvedeno je 1986. godine, a samo četrnaest godina kasnije broj penzionera već je bio preko 200 hiljada:



Takav eksplozivan skok broja penzionera u relativno kratkom razdoblju posledica je dvaju zakonskih rešenja:

1. niskog broja godina potrebnog staža za ostvarivanje starosne penzije (15 godina) i
2. poklona od jedne do deset godina penzijskog staža koga su prve generacije penzionera dobile po zakonu, a bez uplate doprinosa.

Tokom poslednje decenije kretanje broja penzionera je daleko umerenije:

Grafikon 3. BROJ PENZIONERA POLJOPRIVREDNIKA

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Stopa rasta broja penzionera iznosila je tek 1,7% u periodu 2000–2006. godina. Od tada broj penzionera poljoprivrednika suštinski stagnira¹¹, što najverovatnije znači da je vrh u broju penzionera dostignut. Jer, pošto se broj osiguranika sve vreme smanjuje, to je neminovno da se, posle određenog perioda „sazrevanja“ penzijskog sistema, dostigne maksimalan broj penzionera i da se, zatim, on počne smanjivati.

31. Kretanje broja penzionera tokom poslednje dve godine prikazano je u sledećoj tabeli:

Tabela 6. Promene broja penzionera, 2008. i 2009.

		2008	2009
starosne	novi korisnici	2700	10387
	umrli	8269	9096
invalidske	novi korisnici	553	1188
	umrli	489	583
porodične	novi korisnici	1422	2632
	umrli	1515	1596
ukupno	novi korisnici	4675	14207
	umrli	10273	11275
ukupna promena		-5598	2932

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

¹¹ Mali pad broja penzionera u 2008. godini posledica je administrativnih teškoća kod spajanja triju fondova u jedan i iz njih proisteklih zakašnjenja u administriranju zahteva za penzionisanjem.

Po svemu sudeći, ovi podaci ukazuju na početak procesa smanjivanja broja penzionera poljoprivrednika. Pogledajmo bliže. Tokom poslednje dve godine kretanje broja novih korisnika nije reprezentativno, pošto je ujedinjavanje fondova donelo pomenute administrativne teškoće. Tako je ukupan broj novih penzionera u 2009. tri puta veći nego u 2008. godini, što se može protumačiti izvesnim zastojem u donošenju rešenja o penzionisanju u 2008. i rešavanju tog zastoja u 2009. godini (uz redovno procesiranje tekućih zahteva). Stoga je broj penzionera u 2008. manji nego što bi trebalo da bude, a 2009. veći. S druge strane, broj umrlih penzionera je sličan u obe godine. Ukupan rezultat je da je u 2008. godini smanjen broj poljoprivredničkih penzionera čak za 5,6 hiljada, a u 2009. povećan za 2,9 hiljada. Ukoliko se pretpostavi da je pomenuti zastoj iz 2008. nadoknađen u 2009. godini, što je realistično, tada bi zbir promena za ovde dve godine dao realniju sliku kretanja broja penzionera poljoprivrednika: smanjen je za 2,7 hiljada.

32. Struktura poljoprivredničkih penzija prikazana je u sledećoj tabeli, zajedno sa strukturama penzija zaposlenih i samostalaca radi upoređenja:

Tabela 7. Učešće u ukupnom broju penzija, 2009, u %

	starosne	invalidske	porodične
zaposleni	51,5	24,9	23,6
samostalci	44,0	29,8	26,2
poljoprivrednici	83,4	5,6	11,0

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Kod poljoprivrednika je učešće starosnih penzija u ukupnom broju vrlo visoko i iznosi 83,4% u 2009. godini. Taj procenat je ranije bilo još veći, ali ga je smanjilo izvesno povećanje učešća invalidskih i porodičnih penzija tokom poslednje decenije.

Iz ovih podataka je očigledno da je među poljoprivrednim penzionerima neobično mali broj invalidskih penzionera – tek svaki dvadeseti. Moguće je da se deo uzroka tome nalazi u fizičkoj aktivnosti na svežem vazduhu, koja čuva zdravlje, ali je takođe verovatno da su poljoprivrednici manje vešti u iskorišćavanju svih mogućnosti za ostvarenje prava na invalidsku penziju. Učešće invalidskih penzionera u ukupnom broju penzija je čak pet do šest puta veće kod penzionera u osiguranju zaposlenih i samostalaca.

Kod poljoprivrednika je i udeo porodičnih penzija daleko niži nego kod osiguranja zaposlenih i samostalaca – za više od jedne polovine. Ovo je posledica dvaju razloga: (1) zbog „mladosti“ ovog osiguranja, još uvek je među penzionerima najveći broj pripadnika prve generacije osiguranika, pa je broj porodičnih penzija još uvek nizak i (2) pošto su sve doskora svi članovi domaćinstva bili obavezno osigurani, to su i mnoge žene stekle pravo na penziju, tako da nije bilo potrebe da po eventualnoj smrti supruga pređu na porodičnu penziju podjednakog iznosa.

33. Zanimljivo je pogledati polnu strukturu poljoprivrednih penzionera: žene su u 2008. godini činile čak 62,5%, a muškarci samo 37,5%! Prevađa žena među penzionerima u skladu je sa većim brojem žena nego muškaraca i među osiguranicima, makar u zvaničnoj matičnoj evidenciji: krajem 2006, na primer, žena je bilo 174,8, a muškaraca 157,8 hiljada osiguranika.

Raspoložemo detaljnijim podacima o polnoj strukturi za starosne i invalidske penzije u 2009. godini:

Žene veoma dominiraju kod starosnih penzionera – čine čak 63,1% ukupnog broja. Kod invalidskih penzionera postoji ravnoteža, odnosno muškarci čine nešto iznad jedne polovine (52,8%). Nema sumnje da postoji prevaga žena i kod porodičnih penzionera.

Tabela 8. Polna struktura, decembar 2009, u %

	starosne	invalidske
žene	118145	5926
muškarci	69107	6620

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Uzrok dominaciji žena među penzionerima može se samo naslutiti. Pisci ovih redova veruje da je osnovni razlog za to činjenica da su uglavnom muškarci iz mešovitih domaćinstava ti koji se zapošljavaju, te na taj način obezbeđuju dodatne prihode i kasnije, kroz osiguranje zaposlenih, višu penziju od one poljoprivredne, dok žene pretežno ostaju u statusu poljoprivrednika i pomažućeg člana domaćinstva, sa svojom malom, ali penzijom koja daje elementarnu sigurnost i donosi redovan prihod koji pokriva osnovne stvari, kao struju, šećer i kafu. Drugim rečima, ženina penzija se doživljava kao poslednje osiguranje u starosti, ukoliko sve drugo podbaci.

34. U sledećoj tabeli prikazana je starosna struktura poljoprivrednih penzionera:

Tabela 9. Starosna struktura starosnih penzionera, decembar 2008, u %

	ukupno	žene	muškarci
51-55	0,1	0,1	0,0
56-60	2,6	4,1	0,1
61-65	11,0	14,7	4,7
66-70	25,3	27,8	21,2
71-75	34,6	36,6	31,4
76-80	22,1	15,9	32,5
81-85	3,9	0,8	9,0
86-90	0,5	0,1	1,1
90+	0,1	0,0	0,1
ukupno	100,0	100,0	100,0

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Vidljiva je dominacija kohorti od 65 do 80 godina. To je potpuno očekivano, jer, sa jedne strane, odgovara uslovima penzionisanja muškaraca (žene imaju veće učešće kohorte 61-65 godina zbog povoljnijih uslova, tj. ranijeg penzionisanja), i, sa druge strane, zbog bioloških razloga kod generacija starijih od 80 godina.

Tabela 10. Prosečna starost starosnih penzionera, 2008

	starosne penzije	
	muškarci	žene
poljoprivrednici	74	70
zaposleni	70	65
samostalci	70	62

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

U tabeli 10. prikazana je prosečna starost penzionera iz sva tri podsistema penzijskog osiguranja:

Prosečna starost poljoprivrednih penzionera je visoka: 74 godine muškarci i 70 godina žene. Znatno je veća nego kod penzionera iz druga dva podsistema. Dva su

uzroka veće prosečne starosti poljoprivrednih penzionera: (1) gotovo svi poljoprivrednici idu u penziju po osnovu godina života, dok kod u ostala dva osiguranja mnogi idu mlađi, a po osnovu godina penzijskog staža (uključivo i beneficirani) i (2) priliv mlađih generacija penzionera je usporen tokom poslednjih godina, pa prosečna starost postepeno raste.

Pogledaćemo starost penzionera, ali samo onih koj su u poslednjoj godini za koju postoje potrebni podaci (2008) ostvarili penziju.

Prirodno, prosečna starost novih poljoprivrednih penzionera niža je nego kod svih sadašnjih penzionera. Kod poljoprivrednika je prosečna starost i ovde vidljivo veća nego kod drugih dveju kategorija penzionera, iz već pomenutih razloga.

Tabela 11. Prosečna starost novih starosnih penzionera, 2008

	starosne penzije	
	muškarci	žene
poljoprivrednici	64	60
zaposleni	60	57
samostalci	62	57

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Podaci o starosti pokazuju da poljoprivredne penzije postižu u većoj meri nego kod ostala dva podsistema suštinsku svrhu penzijskog osiguranja: osiguranje dohotka u starosti. Jer, poljoprivrednici idu u penziju tek kada ostare i imaju, kao penzioneri, u proseku više godina nego ostali.

35. Posebnu važnost za penzijski sistem ima penzijski staž penzionera, pošto se tako pokazuje koliko su doprinosili penzijskom osiguranju tokom svog radnog veka, odnosno tokom staža osiguranja.

Tabela 12. Prosečan penzijski staž starosnih penzionera, decembar 2008.

	starosne penzije	
	muškarci	žene
poljoprivrednici	16	16
zaposleni	36	31
samostalci	32	29

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Prosečan penzioner poljoprivrednik, bez razlike da li se radi o ženama ili muškarcima, ima samo 16 godina penzijskog staža. To je kombinovani rezultat više činilaca:

- poklonjenih godina staža pri osnivanju penzijske šeme, tako da su pravo na penziju stekli i oni bez 15 stvarnih godina staža,
- „mladosti“ penzijske šeme, tj. činjenice da mnogi nisu ni imali mogućnosti da steknu više godina staža pre nego što su navršili godine života za penzionisanje i
- izbegavanja plaćanja doprinosa i prihvatanja takve politike od strane države kroz mirovanja staža, isplate dugova iz penzija i slično.

Dakle, tih prosečnih 16 godina je ispod polovine zakonskog punog penzijskog staža i za žene, a naročito za muškarce. To je premalo i u poređenju za starosnim penzionerima iz osiguranja zaposlenih i samostalaca, koji imaju čak dvostruko više radnog staža nego poljoprivrednici.

Ovakav rezultat jasno pokazuje jedan važan razlog duboke krize penzijskog osiguranja poljoprivrednika: osiguranici ne samo da plaćaju skro-

mne doprinose godišnje, o čemu je napred bilo reći, već ih uplaćuju neobično mali broj godina i time ne samo donose finansijske teškoće osiguranju, već i obesmišljavaju ideju penzijskog osiguranja. Jer, logika penzijskog osiguranja zahteva da aktivan osiguranik uobičajeno radi i uplaćuje doprinos 35, odnosno 40 godina, a da tek u relativno retkim slučajevima to bude manje: u slučaju invalidnosti, ličnih neprilika povezanih sa prekidima osiguranja i slično. Ono nikako ne može biti zasnovano na tako malom broju godina malih uplata od strane malog broja osiguranika, kako je to u penzijskom osiguranju poljoprivrednika u Srbiji.

Slično je i sa invalidskim penzijama:

Tabela 13. Prosečan penzijski staž invalidskih penzionera, decembar 2008.

	starosne penzije	
	muškarci	žene
poljoprivrednici	15	14
zaposleni	26	23
samostalci	24	20

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

liko prosečan osiguranik poljoprivrednog penzijskog osiguranja ima relativno malo penzijskog staža, onda je prirodno da malo staža ima i osiguranik koji ostvari pravo na invalidsku penziju.

36. U sledećoj tabeli prikazani su podaci o prosečnom penzijskom stažu novopenzionisanih penzionera, odnosno onih koji su otišli u penziju tokom 2008. godine.

Tabela 14. Prosečan penzijski staž novih starosnih penzionera, 2008

	starosne penzije	
	muškarci	žene
poljoprivrednici	21	20
zaposleni	37	31
samostalci	35	31

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

nje staža i slično). Ipak, taj prosek je i dalje znatno niži nego kod penzionera iz osiguranja zaposlenih i samostalnih delatnosti, koji u proseku imaju više od 30 godina staža i kod žena i kod muškaraca.

Prosečan staž poljoprivrednih invalidskih penzionera znatno je kraći od staža invalidskih penzionera iz osiguranja zaposlenih i samostalaca. Ovo je donekle prirodno, imajući u vidu kratki staž penzionera poljoprivrednika, ali i aktivnih osiguranika poljoprivrednika. Jer, ukoliko

Novi korisnici starosnih penzija kod poljoprivrednika imaju u proseku 20, odnosno 21 godinu penzijskog staža. To je vidljiv pomak u odnosu na prosek svih poljoprivrednih penzionera (16 godina), što označava izvestan napredak prema ranijim vrlo liberalnim rešenjima (poklanja-

PENZIJE

37. Poljoprivredničke penzije su generalno niske i često neuredno isplaćivane u prethodnom periodu. (Ne)redovnost isplata prikazana je u sledećoj tabeli:

Kako se vidi, glavna zakašnjenja zabeležena su u drugoj polovini 1990-tih godina, što je neobično. Jer, najteža kriza pod sankcijama UN zbila se u prvoj polovini te decenije, a bitno je popustila posle sklapanja Dejtonskog sporazuma 1995. godine. Čak ni prva prodaja Telekoma 1997. godine, koja je donela opšte olakšanje u toj godini, nije donela ništa dobro poljoprivrednim penzionerima: primili su samo 6 penzija.

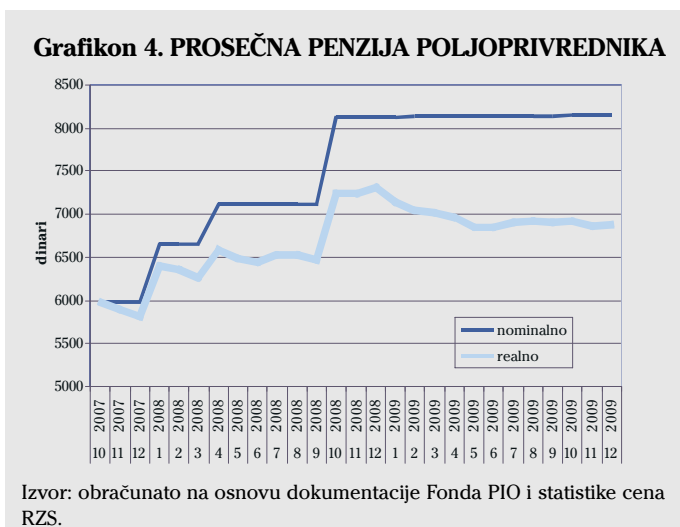
Posle 2000. godine stanje se normalizuje: obično se isplaćuje 12 penzija godišnje, posebno poslednjih godina. U 2001. je isplaćeno čak 19, kako bi se smanjila nagomilana zakašnjenja, dok je u 2003, godini široke reforme i penzijskog sistema i poljoprivredničkog podsistema, isplaćeno samo sedam penzija.

38. Tokom poslednjih godina prosečna penzija poljoprivrednika kretala se ovako:

Tabela 15. Broj isplaćenih penzija u godini

1995	12
1996	10
1997	6
1998	8
1999	5
2000	10
2001	19
2002	12,5
2003	7
2004	12
2005	11,5
2006	12
2007	12
2008	12
2009	12

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

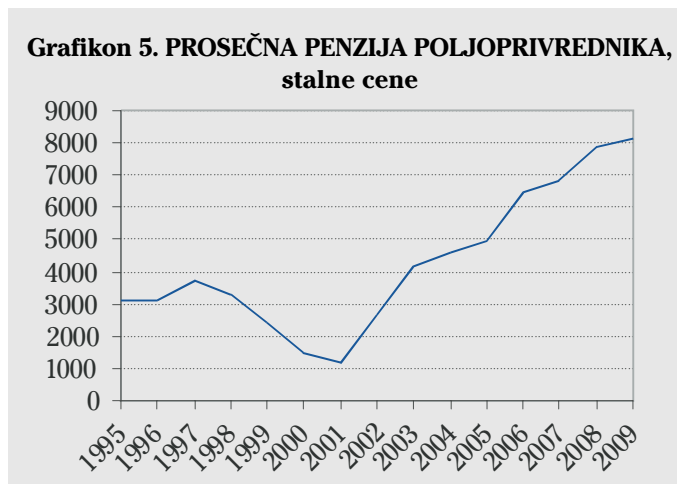


Primećujemo tri skoka: (1) vanredno povećanje penzija u januaru 2008. godine za 11,06%, (2) redovno povećanje na osnovu indeksacije u martu 2008. godine za 6,97% i (3) kombinovano redovno povećanje na osnovu indeksacije od 4,13% i vanredno povećanje od 10% u oktobru 2008. godine. Potom su penzije na duže zamrznute u nominalnom iznosu, a posle izbijanja ekonomske krize i sporazuma sa Međunarodnim monetarnim fondom.

Pre pomenutog zamrzavanja penzija primenjivao se sledeći indeksacioni mehanizam: penzije su korigovane dva puta godišnje, u aprilu i oktobru, a prema formuli koja je uključivala kretanje cena i zarada. Formula je menjana: dok je 2001. godine ustanovljena kao tzv švajcarska, gde su ponderi cena i zarada bili jednaki (po 50%), dotle je kasnije ponder zarada smanjivan, da bi one na kraju bile isključene iz formule, pa su u indeksacionom mehanizmu ostale samo cene, odnosno troškovi života.

Nominalno kretanje penzija nije jednako realnom, budući da je sve vreme prisutna inflacija. Iz prethodnog grafikona primećujemo da je rast realne penzije poljoprivrednika (donja linija) postojao do oktobra 2008. godine, a da je potom došlo do smanjenja prosečne penzije zbog kombinacije nominalnog zamrzavanja i inflacije, doduše sve sporije.

39. Dugoročnija slika kretanja prosečne realne penzije poljoprivrednika prikazana je na sledećem grafikonu:



Kako se vidi, prosečna penzija je opadala do početka ove decenije, što je bilo posledica duboke krize, finansijskih nedaća i tadašnjeg indeksa-

cionog mehanizma. Od početka poslednje decenije prosečna penzija brzo raste, kao rezultat indeksacionog mehanizma koji je dobrim delom bio oslonjen na kretanje zarada, a one su vrlo brzo rasle tokom više godina.

Ipak, ni taj brzi rast u dužem periodu nije doveo do bitnog povećanja prosečne penzije, a zbog vrlo niskih vrednosti u prošlosti. Da su penzije poljoprivrednika i dalje niske svedoči sledeća tabela:

Prosečna penzija poljoprivrednika je početkom prethodne decenije iznosila tek jednu desetinu prosečnih penzija iz osiguranja zaposlenih i samostalaca! A ni ove nisu bile visoke, naprotiv. Tokom sledećih godina, a posle promene propisa o minimalnoj penziji, odnos se donekle popravio i prosečna poljoprivrednička penzija dostigla je oko 38% prosečne penzije iz ostala dva osiguranja. Na tom nivou je ostala do danas.

40. Važnost zakonske odredbe o minimalnoj penziji uočljiva je iz dominacije baš minimalne penzije među poljoprivrednicima:

Minimalnu penziju prima 183,5 hiljada penzionera poljoprivrednika, odnosno čak 81,7 procenata od ukupnog broja. To je posledica napred opisanog mehanizma: osnovica na koju se plaća doprinos je niska, a penzioneri u proseku imaju vrlo malo penzijskog staža, pa to dvoje daje obračun penzije koji je niži od minimalne penzije; stoga se velika većina starosnih penzionera podiže na minimalnu penziju.

Ispod minimalne penzije su uglavnom porodični penzioneri, za koje ne važi odredba o opštoj minimalnoj penziji, dok je preko minimalne penzije tek svaki dvadeseti penzioner.

Tabela 16. Prosečna penzija poljoprivrednika u odnosu na penzije zaposlenih i samostalaca, u %

	polj./zaposl.	polj./samost.
2001	9,9	10,0
2003	28,4	29,0
2006	37,4	38,5
2009	37,5	38,3

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Tabela 17. Distribucija penzija, januar 2010.

visina penzije	broj	u %
do 6000	26929	12,0
do 8384	3628	1,6
minimalna 8385	183548	81,7
do 10681	7144	3,2
preko 10682	3516	1,6
ukupno	197836	100

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

41. Pogledajmo odnose prosečnih penzija pojedinih kategorija penzionera poljoprivrednika:

Tabela 18. Odnos tri kategorije penzija

	ukupno	starosne	invalidske	porodične
2001	100	101,9	108,5	75,2
2005	100	102,5	107,8	74,1
2009	100	102,7	109,1	75,3

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Starosne penzije su tek nešto više nego što je prosek poljoprivredničkih penzija, dok su invalidske više od starosnih. Porodične bitno zaostaju i iznose tek tri četvrtine opšteg proseka. Međusobni odnosi pojedinih kategorija penzija su stabilni i ne menjaju se duži niz godina.

OSTALA DAVANJA

42. Penzijsko–invalidsko osiguranje obuhvata, pored penzija, i još neka davanja, kao što su naknade za kućnu negu i pomoć, naknade za telesno oštećenje i pogrebne troškove. Pogledajmo osnovne cifre:

Tabela 19. Druga davanja, decembar 2009

	broj korisnika	iznos dinara
pomoć i nega	10132	13321
naknada za telesno oštećenje	1547	606–5598

Izvor: dokumentacija Fonda PIO

Pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica ima osiguranik i korisnik penzije kome je zbog prirode i težine povrede ili bolesti neophodna pomoć i nega za obavljanje radnji radi zadovoljavanja osnovnih životnih potreba. Visina ove naknade indeksira se na isti način kao i penzije.

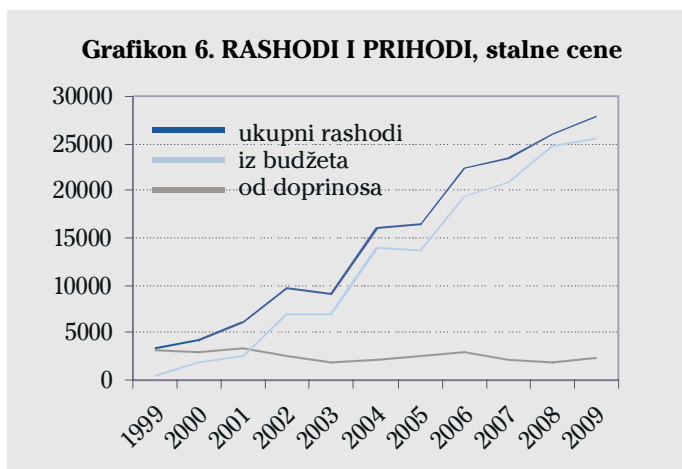
Tokom poslednjih godina primetan je rast broja korisnika naknade za tuđu pomoć i negu među poljoprivrednicima. Razlog tome se može tražiti u činjenici da je ona praktično dvostruko veća od prosečne poljoprivredničke penzije i stoga vrlo primamljiva, ali i zbog postepenog informisanja poljoprivrednika o svim mogućnostima koje pruža penzijsko–invalidsko osiguranje.

43. Naknada za telesno oštećenje je davanje na ime smanjene funkcionalnosti pojedinih organa ili delova tela, što otežava normalnu aktivnost i iziskuje veće napore u ostvarivanju životnih potreba, bez obzira na to da li prouzrokuje ili ne prouzrokuje invalidnost. Može nastati na radnom mestu ili van njega i isplaćivati se onima koji već primaju penziju ili ne.

FINANSIRANJE

44. Najteži problem penzijskog osiguranja poljoprivrednika je finansijski: već od sredine 1990-tih godina sopstveni prihodi nisu mogli da prate rashode i javljao se sve veći deficit. Budući da je sistem zasnovan na načelu tekućeg finansiranja (pay-as-you-go), to se svaki manjak u prihodima mora odraziti na finansijske rezultate osiguranja.

Pogledajmo kretanje ukupnih rashoda (na penzije, druga socijalna davanja i (male) administrativne troškove) i prihoda od doprinosa i od budžeta, izražene u stalnim cenama iz 2009. godine kako bi se eliminisao uticaj inflacije:



Dok prihodi od penzijskih doprinosa praktično stagniraju, odnosno blago opadaju tokom poslednje decenije, dotle rashodi imaju brz i neprekidan rast u istom periodu. Taj rast posledica je kako povećanja broja penzionera, tako, još više, rasta realne penzije od 2001. godine naovamo. Svakako, razlika između ovih dveju linija predstavlja deficit penzijskog osiguranja poljoprivrednika koga je budžet Republike Srbije morao da finansira.

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 osiguranih (zaposlenih i slično). U skladu je s konceptom da budžet privremeno ili u manjoj meri doprinese finansiranju penzija, ali ne i da na sebe praktično preuzme ceo teret. Onda je to neki drugi sistem.

45. Postojeći sistem, ako se uopšte može govoriti o sistemu, podseća na model socijalnih penzija, ali samo delimično. Naime,

- liči na sistem socijalnih penzija po tome što ih gotovo u celini finansira budžet, odnosno svi poreski obveznici bez obzira da li će imati pravo ili neće na ove ili druge penzije,
- razlikuje se od modela socijalnih penzija po tome što nemaju svi pravo na njih – ni celo stanovništvo, ni svi poljoprivrednici; da bi se ostvarilo pravno na njih, potrebno je biti poljoprivrednik i platiti ulaznicu, tj. izvesno vreme uplaćivati penzijski doprinos ali u znatno manjem ukupnom iznosu nego što je očekivani iznos penzije.

REZIME

1. Srbija je polovinom 1980–tih godina organizovala obavezno penzijsko osiguranje poljoprivrednika,
2. država je dugo vremena vodila, pa i danas vodi politiku nezameranja zemljoradnicima i stoga izbegava primenu prinude kod naplate penzijskih doprinosa; stoga je obavezno osiguranje pretvoreno u dobrovoljno,
3. najviše 100 hiljada poljoprivrednika može se smatrati aktivnim osiguranicima,
4. Matična evidencija aktivnih osiguranika je veoma neažurna, jer državni organi koje je zakon zadužio da se brinu o inoviranju evidencije (opštinski organi uprave) uopšte ne rade taj posao, a ni centralna vlast ih ne pritiska da rade u skladu sa zakonom,

5. poljoprivrednici uglavnom nisu zainteresovani za penzijsko osiguranje i izbegavaju učešće, odnosno uplatu penzijskih doprinosa, prvenstveno usled nepoverenja u njegovu solidnost,
6. vrlo brzo, već posle 15 godina, broj penzionera je dostigao visok broj (200 hiljada), zbog liberalnih rešenja kod penzionisanja,
7. broj penzionera je sada verovatno na maksimumu, pošto će u budućnosti i demografski procesi i sve manji broj osiguranika voditi ka opadanju ovog broja,
8. prosečan penzijski staž poljoprivredničkih penzionera je vrlo nizak, što ukazuje da je njihov doprinos penzijskom sistemu bio takođe vrlo nizak,
9. penzije su niske i za mnoge netaraktivne,
10. penzioneri poljoprivrednici primaju veliki transfer kroz minimalne penzije, koje su gotovo uvek veće od one obračunate na osnovu zakona,
11. već posle 10 godina od ustanovljavanja, osiguranje je zapalo u finansijsku krizu; krajem 1990-tih se deficit kompenzovao zakašnjenjem isplate penzija, a tokom poslednje godine sve većim dotacijama budžeta Srbije,

MOGUĆE OPCIJE REFORME PENZIJSKOG OSIGURANJA POLJOPRIVREDNIKA

46. U drugom delu ovog teksta razmotrićemo osnovne opcije za suočavanje s krizom penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Nećemo se zadržati na malim promenama postojećeg modela, već pozabaviti velikim pitanjima kako bi onima koji odlučuju ukazali na presudne dileme.

Verujemo da postoje tri osnovne opcije:

- radikalno sređivanje penzijskog osiguranja poljoprivrednika,
- produžavanje postojećeg stanja i
- ukidanje obaveznog osiguranja poljoprivrednika.

Odmah da naglasimo da će na izbor opcije prevashodno uticati političke okolnosti, a ne tehnička ili koncepcijska strana stvari. Jer, postojeće teškoće, odnosno duboka kriza ovog segmenta penzijskog osiguranja prvenstveno je posledica rada države, koja kako iz sopstvene slabosti tako i iz političkog računa vrlo loše organizuje i vodi ovo osiguranje. Stoga će i dalja dinamika penzijskog osiguranja poljoprivrednika zavisi prvo od političkih konsideracija, a potom ostalih – tehničkih, ljudskih, finansijskih... Zato i osnovni lek za krizu osiguranja poljoprivrednika mora biti potražen u političkoj sferi, odnosno u promeni njenog odnosa prema osiguranju poljoprivrednika.

Radikalno sređivanje sistema zahteva dosta političke energije, naime ulaganje znatnog napora u renoviranje složene administrativne strukture, sa jedne, i promenu odnosa prema neizvršenju obaveza od strane poljoprivrednika, odnosno pristupanje administrativnoj represiji, sa druge strane.

Produženje postojećeg stanja je verovatno najlakša opcija sa stanovišta političkog faktora. Jer, tu ne treba donositi nikakve radikalne odluke, pa stoga ne postoji opasnost gubljenja političkog rejtinga vladajuće koalicije.

Ni ukidanje obaveznog osiguranja poljoprivrednika ne bi nikog neposredno pogodilo budući da je ono samo formalno obavezno i budući da poljoprivrednici nisu za njega posebno zainteresovani, ali bi vladajućim strankama donelo izvesne političke gubitke usled ukidanja jedne socijalne institucije koja se obično smatra progresivnom i potrebnom u savremenom svetu (čak i kada to nije tačno).

OPCIJA 1: UNAPREĐENJE POSTOJEĆEG MODELA

47. Konstrukcije i funkcionalne slabosti postojećeg sistema penzijskog osiguranja poljoprivrednika su brojne i duboke, pa je i stanje tog sistema krajnje nepovoljno: ne obezbeđuje mirnu starost poljoprivrednim penzionerima, a košta mnogo.

Kako smo videli, ozbiljni propusti postoje i u koncepcijskiom smislu i, još više, u operacionalizaciji i realizaciji. Stoga bi i posao unapređenja i revitalizacije ovog segmenta penzijskog osiguranja bio veliki. A osnovni problem je izvršena suštinska transformacija obaveznog u dobrovoljno penzijsko osiguranje, sa svim pratećim posledicama slabog obuhvata, siromaštva starih poljoprivrednika i budžetskih napora, iz čega proizilazi imperativna potreba obezbeđenja obaveznosti penzijskog osiguranja poljoprivrednika.

Radikalno reformisanje rada poljoprivredničkog osiguranja obuhvatilo bi promenu više konstruktivnih elemenata, ali su dve promene osnovne i nužne:

1. stvaranje i održavanje tačne matične evidencije osiguranika poljoprivrednika, sa svim relevantnim podacima i
2. promenu odnosa države prema poljoprivrednicima, odnosno odustanje 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.

Budući da nema sumnje da je osnovni uzrok postojećih teškoća negativan odnos države, to bi ona morala prethodno da donese odluku o obe promene – da li ih hoće i može izvesti u celini. Polovična rešenja neće dati rezultate.

Matična evidencija

48. Sređivanje matične evidencije je nužan preduslov dobrog funkcionisanja penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Njega bi trebalo da iz-

vede maja 2010. ozakonjeni Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja. Ono bi trebalo da se sastoji od dve operacije: (1) ustanovljavanja sadašnjeg spiska osiguranika poljoprivrednika, sa potrebnim podacima, i (2) stvaranja pouzdanog sistema ažuriranja matične evidencije u budućnosti.

Ad1. *Zakon o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja* nije predvideo radikalna rešenja za stvaranje nove, tzv. jedinstvene baze, koja će zameniti Matičnu evidenciju i obuhvatati sve relevantne podatke o osiguranicima i uplatama doprinosa. Nije previđen novi popis poljoprivrednika, kakav je urađen pre 25 godina. Ostalo je da se preuzme Matična evidencija Fonda PIO i, eventualno, dopuni iz drugih izvora.

Centralni registar¹² bi potencijalno mogao da dopuni svoju bazu iz dva izvora: Poreske uprave i Uprave za trezor. Jer, obe poseduju svoje evidencije o poljoprivrednicima.

49. Baza Poreske uprave nastala je prilikom ustanovljavanja penzijskog osiguranja, a njeno ažuriranje bilo je još lošije nego Matične evidencije. Jer, ona je isključivo menjana ukoliko bi nove podatke doneo osiguranik, a radi nekih njegovih potreba. I ovde je znatan broj „mrtvih duša“, tj. onih koji su prestali da budu osiguranici svojom voljom ili zbog smrti, ili zbog prelaska na drugo osiguranje, kao što u ovoj bazi nisu registrovane mlađe generacije osiguranika, dakle onih koji su kasnije stekli pravo ili obavezu da budu osigurani¹³.

Druga baza Poreske uprave sadrži podatke o poljoprivrednim imanjima, budući da su joj oni bili potrebni za razrez i naplatu poreza na katastarski prihod, a ne o pojedincima na tim imanjima, odnosno o članovima poljoprivrednih i mešovitih domaćinstava. Pored toga, ta je baza i sama dosta netačna, jer nije ažurirana najmanje u poslednjih pet godina od kada se više ne naplaćuje porez na katastarski prihod. Najvažnije, kao nosioci mnogih domaćinstava i dalje figurišu ljudi koji su odavno umrli, budući da se ostavinski postupci na srpskom selu često ne okončavaju, pa ni katastar i zemljišne knjige nemaju tačno stanje vlasništva.

¹² Centralni registar bi trebalo da počne da funkcioniše krajem 2012. godine. Do tada će se stvoriti institucija, zaposliti radnici, nabaviti oprema i softver i preuzeti baze drugih institucija.

¹³ U bazi osiguranika Poreske uprave nalazi se sada (maj 2010) 724.333 pojedinca. U taj broj su uključeni i penzioneri, a njihov tačan broj nismo saznali.

50. Sledeća mogućnost dopune Matične evidencije je *Registar poljoprivrednih gazdinstava*. Formiran je 2005. godine, iz želje da se stvori registar sličan Registru privrednih subjekata, a radi stvaranja baze podataka o poljoprivrednim gazdinstvima koja bi omogućila bolje planiranje poljoprivredne politike. Snažan podsticaj upisu poljoprivrednika u Registar jeste politika države u oblasti poljoprivrednih subvencija. Naime, ta politika standardno traži od korisnika subvencija, odnosno zainteresovanog poljoprivrednika, da se upišu u Registar poljoprivrednih gazdinstava. U protivnom nije moguće konkurisati za subvenciju.

Registar se tehnički vodi u okviru Uprave za trezor Ministarstva finansija, dok je u regulatornom smislu pod Ministarstvom poljoprivrede. Poljoprivrednici se prijavljuju lokalnim filijalama Uprave za Trezor.

Osnovne odlike ove evidencije su sledeće:

- uslov za upis je najmanje 0,5 hektara poljoprivrednog zemljišta na kome se obavlja poljoprivredna proizvodnja,
- u Registar se upisuju sva gazdinstva, bez obzira na pravni oblik, kao što su ona koja poseduju poljoprivrednici, preduzetnici, privredna društva, zemljoradničke zadruge i druga pravna lica,
- kod poljoprivrednika, u Registar se upisuju lični podaci nosioca i članova poljoprivrednog domaćinstva, podaci o zemljišnom fondu, biljnim kulturama i stoci, izvod iz katastra ili zemljišnih knjiga kao dokaz vlasništva i slično,
- upis u Registar je dobrovoljan, tako da poljoprivrednici mogu, ali ne moraju da upišu sebe i svoje gazdinstvo,
- i onda kada se poljoprivredno domaćinstvo upisuje, nije obavezan unos svih predviđenih podataka, tako da se, na primer, ne moraju uneti članovi domaćinstva itd.
- do ove 2010. godine se registracija domaćinstava u Registar vršila svake godine, dok će se od 2011. vršiti samo po potrebi (ukoliko postoje promene).
- osnovni podsticaj za upis u Registar je finansijske prirode: državne poljoprivredne subvencije se (uglavnom) isplaćuju samo onim domaćinstvima koje su upisane u Registar.

Posle neuspešnog početka, kada je broj upisanih domaćinstava bio mali, poslednjih godina on je priličan:

Ipak, u 2010. godini se broj prijavljenih gazdinstava smanjio za gotovo jednu trećinu, prema preliminarnim podacima. Da li je uzrok tome smanjenje atraktivnosti subvencija za poljoprivrednike ili pojačana kontrola podnete dokumentacije, kako tvrde u Ministarstvu poljoprivrede, ostaje da se vidi.

Tabela 20. Broj registrovanih poljoprivrednih gazdinstava

na dan	broj, u 000
31.12.2008.	420,4
31.12.2009.	441,9
april 2010.	oko 300

Izvor: Uprava za trezor, MF; za 2010. Pres, 24.4.2010.

Iako se pomenuti broj odnosi na sve vrste poljoprivrednih gazdinstava, nema sumnje da daleko najveći broj pripada individualnim poljoprivrednicima i mešovitim domaćinstvima. Broj ostalih (privrednih društava, zadruga i sličnih) svakako je mali.

Budući da se obično procenjuje da u Srbiji danas postoji 700–750 hiljada poljoprivrednih gazdinstava, to bi značilo da Registar obuhvata znatan deo ukupnog broja, oko jedne polovine. Nema sumnje da se u Registru nalaze ona boljestojeća individualna gazdinstva koja uglavnom rade za tržište, koja imaju ambiciju da se modernizuju i povećavaju ratarsku i stočarsku proizvodnju. Jer, tek za domaćinstva sa većim tržišnim viškom ima smisla uključenje u sistem državnih stimulacija. Sa druge strane, verovatno se među onim domaćinstvima koja se nisu upisala u Registar nalaze siromašnija, manje produktivna domaćinstva kod kojih je tržišni višak mali ili nepostojeći, pa stoga ni državne subvencije nisu dovoljan mamac za upis, zatim domaćinstva sa stari(ji)m ljudima i onima manje pismenima za koje je skupljanje dokumentacije za registraciju prevelik zadatak i slični. Ako je tako, a verovatno jeste, onda Registar nedovoljno obuhvata baš ona domaćinstava i pojedince kojima je penzijsko osiguranje najpotrebnije, odnosno ona domaćinstva koja imaju skromne i ljudske i materijalne resurse.

Baza podataka Uprave za trezor, odnosno *Registar poljoprivrednih gazdinstava*, mogla bi, znači, da bude dobra dopuna Matične evidencije Fonda PIO, ali to još nije. Jer: (1) upis u taj Registar je dobrovoljan i zasnovan na prijavi poljoprivrednika, što znači da on ne obuhvata sva poljoprivredna domaćinstva i sve njihove članove i (2) Uprava za trezor nema zakonsku obavezu da dostavlja svoje podatke Fondu PIO, pa to ni ne čini.

Pitanje je da li je moguće propisati obaveznost upisa u Registar poljoprivrednih gazdinstava. To bi koristilo penzijskom osiguranju poljoprivrednika, ali je to verovatno nedovoljno jak razlog. Jer:

- mnogi poljoprivrednici se ne bi odazvali na upis i pored odredbe o obaveznosti, kao što se ne odazivaju ni na obavezu plaćanja doprinosa; pitanje je da li bi država mogla da ih prisili na upis;
- mnogi stariji poljoprivrednici nisu vešti i administrativnim procedurama, posebno ukoliko su praćene brojnim papirima, kao što upis u RPG jeste, pa verovatno ni njihova dobra volja ne bi donela potreban rezultat;
- Ministarstvo poljoprivrede, kao vlasnik RPG-a, nije posebno zainteresovano za upis svih poljoprivrednih domaćinstava, odnosno za ona koja ne učestvuju u programima agrarnih subvencija.

Iz ovih i sličnih razloga verovatno je da uvođenje obaveznosti upisa ne bi obezbedilo željeni ishod: upis celokupnog poljoprivrednog stanovništva.

51. Ad 2. Donošenje zakonske odredbe kojom bi se naložila obavezna i stalna saradnja Ministarstva poljoprivrede i Fonda PIO, odnosno centralnog registra na transferu podataka iz GPG-a Fondu PIO, odnosno Centralnom registru lako je izvesti i to treba učiniti prvom prilikom.

Postoji jedan izvor podataka koji bi mogao da reši sve najvažnije pomenute teškoće: popis stanovništva Srbije planiran za 2011. godinu. U njemu će se naći segment o poljoprivrednim gazdinstvima i stanovništvu koje živi na njima, sa detaljnim podacima. Štaviše, postoji i tehnički jednostavan način transfera podataka iz baze popisa u drugu: stanovnici će se registrovati sa matičnim brojem, pa bi bilo moguće iskoristiti te popisne podatke za popunjavanje baze penzijskih osiguranika iz poljoprivrede.

Prepreka za ovo korišćenje popisa stanovništva je zakonska regulativa, budući da ona, s razlogom, izričito zabranjuje korišćenje individualnih podataka iz popisa za bilo koje svrhe osim propisanih analitičkih. Ova prepreka nije samo formalna, pa da bi se mogla prevazići izmenom zakona, već i suštinska. Jer, ukoliko bi se popis stanovništva makar jednom iskoristio za poreske i slične svrhe verovatno je da bi se stanovništvo Srbije osetilo prevarenim i da bi u dalekom manjem procentu uče-

stvovalo u sledećim popisima. Tako bi ideja popisa kao načina pribavljanja brojnih podataka o Srbiji, njenom stanovništvu i njihovoj imovini bila kompromitovana i verovatno uništena. Stoga ne bi trebalo ići ovim putem.

Definicija osiguranika

52. Postojeći zakon o penzijskom osiguranju definiše osiguranika poljoprivrednika na nejasan i povremeno vrlo konfuzan način, pa bi ga trebalo popraviti. Pogledajmo ceo član 13. koji se time bavi:

Član 13.

(1) Osiguranici – poljoprivrednici jesu lica za koja se, prema zakonu, smatra da se bave poljoprivredom (poljoprivrednici, članovi domaćinstva poljoprivrednika i članovi mešovitog domaćinstva), ako nisu: osiguranici zaposleni, osiguranici samostalnih delatnosti, korisnici penzija i na školovanju.

(2) Domaćinstvom, u smislu stava 1. ovog člana, smatra se zajednica života, privređivanja i trošenja prihoda ostvarenih radom njenih članova, bez obzira na srodstvo.

(3) Obavezno je osiguran nosilac poljoprivrednog domaćinstva, odnosno najmanje jedan član domaćinstva, dok se ostali članovi domaćinstva mogu osigurati, pod uslovima propisanim ovim zakonom.

53. Nekoliko komentara:

- u stavu 1. govori se o osiguraniku, a da nije jasan sadržaj tog pojma; naime, normalno bi bilo da se pod osiguranikom podrazumeva osigurano lice (ono koje plaća doprinose i stiče pravo na penziju), ali to ovde svakako nije slučaj budući da se u stavu 3. kaže da su obavezno osigurani samo neki od osiguranika dok se ostali mogu osigurati, ali ne moraju; tako proizilazi da su tzv. osiguranici iz stava 1. u stvari samo kandidati za osiguranje, tj. da oni predstavljaju skup ljudi koji mogu, ali ne moraju postati "pravi" osiguranici; ovde je potrebna tehnička izmena stava 1, kojom bi se sa početka teksta izbrisala reč "osiguranici";
- slična konfuzija postoji sa pojmom poljoprivrednog domaćinstva; naime, u stavu 1. se pominje domaćinstvo poljoprivrednika (pored mešovitog), a u stavu 3. poljoprivredno domaćinstvo; pitanje je da li

je to isto ili nije; ako je isto, onda mešovito domaćinstvo nije poljoprivredno domaćinstvo (jer se navodi zasebno u stavu 1), pa za njega ne važi obaveza osiguranja iz stava 3, jer se odnosi samo na poljoprivredna domaćinstva; ukoliko nije isto, onda bi mešovita domaćinstva morala biti uključena u grupu poljoprivrednih domaćinstava, kao što je sada;

- ni definicija poljoprivrednika nije jasna; Zakon kaže da su to lica za koja se, prema zakonu, smatra da se bave poljoprivredom, što ne objašnjava mnogo tim pre što taj zakon koji je ranije rešavao pitanje više ne postoji; današnji Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju definiše i poljoprivrednika i člana porodičnog poljoprivrednog domaćinstva, između ostalog, kao lice upisano u Registar poljoprivrednih gazdinstava, što svakako ne odgovara potrebama penzijskog zakona (postoje poljoprivrednici koji nisu upisani u taj registar, a bave se poljoprivredom i osigurani su);
- u skladu s prethodnim, uopšte nije jasno kako tretirati nekoga ko se na imanju bavi, pored poljoprivrede, nekom drugom delatnošću, na primer turizmom ili preradom prehrambenih proizvoda; u koje bi osiguranje trebalo da bude uključen: poljoprivrednika ili samostalnih delatnosti ili oba? Da li sam bira ili Zakon propisuje redosled itd. Sve su to nerešena pitanja koja bi trebalo rešiti, odnosno precizirati.

54. Osim toga, ozbiljno se postavlja pitanje obuhvata penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Radi se o sledećem.

Prvo, pitanje je da li zadržati sve one koji se bave poljoprivredom u osiguranju poljoprivrednika ili neke od njih prebaciti u osiguranje samostalnih delatnosti. Naime, u srpskoj poljoprivredi je dugo isključivo postojao sitan seoski posed, nastao u starim vremenima i još smanjen u vreme socijalističkih agrarnih reformi. Takvom selu i takvim seljacima bilo je namenjeno poljoprivredničko penzijsko osiguranje.

Međutim, u poslednje vreme dolazi do promene strukture u pravcu raslojavanja, pa se i na selu pojavljuju ljudi za koje se ne može reći da su klasični seljaci, kojima je i namenjeno osiguranje poljoprivrednika, već se radi o preduzetnicima u poljoprivredi: imaju povećane komplekse zemljišta (često i kroz zakup), prerađivačke kapacitete, koriste najamnu radnu snagu, rade sa velikim kupcima i slično. Takvi pojedinci teško da mogu naći interes za učešće u osiguranju gde se uplaćuje mini-

malna osnovica radi obezbeđenja minimalne penzije. Pored toga, propisivanje da ovi preduzetnici plaćaju minimalnu osnovicu donosi čist finansijski gubitak za penzijsko osiguranje, budući da bi njihova obaveza za doprinose, ukoliko bi se obračunala prema stvarnoj ekonomskoj snazi, odnosno zaradi, morala biti višestruko veća.

Stoga bi trebalo ispitati mogućnost da se ovi pojedinci prebace u osiguranje samostalnih delatnosti budući da im ono više odgovara kako po karakteru posla koga obavljaju, tako i po finansijskom aspektu osiguranja. Osnovica na koju bi plaćali doprinos mogla bi biti ili prema stvarnom prihodu (zaradi) ili izražena u paušalnom isnosu, ali znatno većem nego što je onaj u osiguranju poljoprivrednika.

55. Drugo, obuhvat poljoprivrednih radnika (najamnih radnika) penzijskim osiguranjem je minimalan. Jer, ovo osiguranje je standardno vezano za domaćinstva i njihova imanja, pa nema ozbiljnih pokušaja da se njime obuhvate oni koji sezonski ili za stalno rade na tuđim imanjima, a nemaju svoja. To je ozbiljan problem za najsiromašniji sloj na selu, kojem je baš najpotrebnija podrška penzijskog osiguranja u starosti.

Nema sumnje da je uključivanje poljoprivrednih najamnih radnika u penzijsko osiguranje preko potrebno, ali je jednako izvesno da je to vrlo teško učiniti. Razlog je jasan: ovi se radnici nigde ne registruju i primaju zaradu u gotovini, tako da penzijski i poreski organi o njima nemaju evidenciju. Ovo je teško očekivati u zemlji u kojoj se i njihove gazde (poslodavci) teško ili nikako ne mogu obuhvatiti osiguranjem. Ipak, ukoliko se država Srbija odluči na radikalnu reformu penzijskog osiguranja poljoprivrednika trebalo bi imati na umu i ovaj segment radnika u poljoprivredi.

56. Na kraju, i dalje je aktuelno pitanje broja članova poljoprivrednog domaćinstva koji moraju biti osigurani. U važećem zakonu je to samo jedan član, kako i stoji u napred navedenom stavu 3. Međutim, u nacrtu novog penzijskog zakona koga je pripremila Radna grupa potpredsednika Vlade Krkobabića predviđeno je da svi članovi domaćinstva budu obavezno osigurani.

To bi rešenje imalo neke vrline:

- stavilo bi sve aktivne u poljoprivredi u jednak položaj, odnosno ne bi u starosti stvaralo ekonomsku zavisnost jednog od drugog poljoprivrednika (jednog bračnog druga od drugog),

- rešilo bi sada postojeći međugeneracijski problem: da nasljednik imanja obavezno postaje osiguranik tek kada nosilac gazdinstva ode u penziju, što znači tek sa 40-tak godina; nasljednik samim tim ima vrlo malo penzijskog staža pri penzionisanju, tako da država mora da subvencionira njegovu penziju.

Ipak, postoje i ozbiljne slabosti ove ideje:

- neizvodljiva je sve dok je matična evidencija neuredna i neažurna i pri odsustvu volje države da strogo primenjuje zakon o penzijskom osiguranju i
- donela bi znatno povećanje finansijskih obaveza poljoprivrednih domaćinstava, što bi ona siromašnija teško podnosila, a što bi neminovno dovelo do dodatnog smanjenja učešća poljoprivrednika u penzijskom osiguranju.

Mislim da nema sumnje da je taj potez izlišno povlačiti sve dok se penzijsko obavezno osiguranje poljoprivrednika ne reformiše i postavi na solidne osnove. Tek tada bi se moglo razmotriti da li uvesti obaveznost za sve članove domaćinstva ili ne. Ukoliko se ova odredba donese preuranjeno, neće doneti bilo kakve pozitivne efekte, već samo može još više odbiti poljoprivrednike od učešća u osiguranju.

Osnovica doprinosa

57. Kao što je navedeno, svi poljoprivredni osiguranici plaćaju jednak penzijski doprinos na jednaku, minimalnu osnovicu. Ovo rešenje je prinudno izabrano po ukidanju oporezivanja dohotka iz poljoprivrede 2004. godine, čime je izgubljena jedina prirodna osnovica doprinosa, ona poreska. Postojeće rešenje o jednakoj osnovici svakako negira princip plaćanja doprinosa prema dohotku osiguranika, a penzije poljoprivrednika su neminovno za sve jednake.

Jednaka osnovica i jednaka penzija svakako ne odgovaraju mnogim poljoprivrednicima. Bogatijima je stoga penzijski sistem neatraktivan, jer donosi malu penziju. Siromašnjima je previše da plaćaju propisani doprinos, pa ostaju bez penzije koja je njima najpotrebnija.

Budući da je teško očekivati da državni organi (Poreska uprava i drugi) pristupe zamašnom poslu utvrđivanja dohotka stotina hiljada domaćinstava radi boljeg razreza penzijskih doprinosa, to je jedina nada za

unapređenje osnovice, odnosno za njeno dovođenje u sklad sa dohotkom pojedinca ili domaćinstva, ponovno uvođenje oporezivanja dohotka iz poljoprivrede.

58. Obnavljanje oporezivanja dohotka od poljoprivrede svakako je pravedno, budući da je sadašnje stanje – u kome je ova delatnost u celini oslobođena poreza – krajnje nepravedno. Postojeće rešenje je prvenstveno rezultat političkih predizbornih kalkulacija, a ne bilo kakvih objektivnih razloga.

Ne ulazeći detaljnije u problematiku oporezivanja dohotka od poljoprivrede¹⁴, navedimo da postoji više opcija oporezivanja, različitih po poreskoj tehnici i zahtevima koje postavlja pred poljoprivrednike i poresku administraciju. Pomenimo nekoliko metoda:

1. kroz ocenu stvarnog dohotka gazdinstva, a na osnovu potpunog knjigovodstva;
2. kroz pojednostavljeno utvrđivanje dohotka, zasnovano na pojednostavljenom knjigovodstvu;
3. prema vrednosti zemlje, tj. potencijalnom kvalitetu zemlje;
4. prema katastarskom prihodu, koji se decenijama koristio u Srbiji;
5. prema proceni poreske administracije.

Ovi metodi se mogu koristiti istovremeno, za pojedine kategorije poljoprivrednika. Tako prvi metod odgovara najkрупnijim 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 uključivanje poljoprivrednika u bezgotovinski sistem plaćanja, a posebno u sistem poreza na dodatu vrednost kroz PDV nadoknadu, koja im pojednostavljuje uključivanje u taj sistem.

Kaznene odredbe

59. Pregled kaznenih odredaba važećeg *Zakona o doprinosima za socijalno osiguranje* pokazuje da njime nije ni predviđeno kažnjavanje

¹⁴ Videti B. Mijatović „Porez na prihode od poljoprivrede“ u: Reforma poreskog sistema (2), CLDS, 2004.

poljoprivrednika koji ne uplaćuju doprinose. Tu se eksplicitno navode kazne koje će platiti poslodavci, preduzetnici, samostalni umetnici i njihova udruženja, verski službenici i drugi, ali nedostaje odgovarajući član o kaznama za poljoprivrednike neplatiše. I time je država pokazala da izbegava kažnjavanje poljoprivrednika, odnosno da ih favorizuje u odnosu na druge obveznike, sa svim navedenim posledicama. Ovim je i Poreskoj upravi olakšan posao budući da ne mora da krši ovaj zakon kada ne goni neplatiše iz kruga osiguranika-poljoprivrednika.

Slično tome, novi *Zakon o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja* predviđa kazne za neprijavljivanje, odnosno pogrešno prijavljivanje za poslodavce (pravna i fizička lica), ali ne i za poljoprivrednike.

Postoji, ipak, zakon koji nalaže državi, odnosno Poreskoj upravi gonjenje i kažnjavanje prekršilaca poljoprivrednika koji ne plaćaju penzijski doprinos: to je *Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji*, koji je osnovni procesni zakon u oblasti javnih prihoda. Njime se propisuje opšti postupak za (ne)plaćanje javnih prihoda, pa time i doprinosa za penzijsko osiguranje. On predviđa i naplatu dugova prinudnim putem, što znači da postoji zakonski osnov, ali i zakonska obaveza za Poresku upravu da prinudno naplaćuje dugove po socijalnom osiguranju poljoprivrednika.

Činjenica da Poreska uprava ne naplaćuje dugove od poljoprivrednika prinudno očigledno je političkog porekla. Jer, ona nije samostalan državni organ pa da ima svoj sopstveni stav prema nekom pitanju primene zakona, već je ustanova u nadležnosti Ministarstva finansija i od nje ga prima naloge (i migove).

60. Ukoliko država želi da sredi stanje u penzijskom osiguranju poljoprivrednika, neminovno je, kao što smo već naveli, promeniti stav prema neplaćanju penzijskih doprinosa i započeti sa kaznenim i prinudnim merama koje su inače deo pravnog sistema Srbije u fiskalnoj oblasti i koje se primenjuju prema drugim neplatišama ne samo poreza, već i doprinosa za socijalno (i penzijsko) osiguranje.

Za to nije potrebno mnogo, bar u formalnom pogledu:

- uključenje u *Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje* jasne odredbe koja bi predvidela kazne za neplaćanje ili neblagovremeno plaćanje doprinosa od strane poljoprivrednika i

- primena te odredbe i odredbi *Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji* o kaznama i prinudnoj naplati.

Prvo bi dopunilo pravni okvir potreban za borbu protiv neplaćanja, a drugo iskoristilo te pravne mogućnosti i donelo stvarnu akciju ne samo na uterivanju dosadašnjih dugova, već još više uveravanju poljoprivrednika da se neplaćanje doprinosa ne isplati.

OPCIJA 2: NASTAVAK DOSADAŠNJEG STANJA

61. 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 uključanje 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. Politička oportunistička orijentacija proizilazi iz činjenice da nijedan sloj nije zainteresovan za promene u bilo kom pravcu – u pravcu radikalnih reformi radi stvaranja pravog sistema obaveznog osiguranja ili u pravcu ukidanja postojećeg sistema i prakse. Seljaci, kao sloj koga se ovo najviše tiče, nisu previše zainteresovani za učešće u penzijskom osiguranju, verujući, bar dok su mladi, da im je imanje najbolja penzija. Tek znatna manjina među njima želi penzijsko osiguranje, ali je potpuno zadovoljna njegovim dobrovoljnim karakterom. Nijedan drugi sloj, naravno, ne vidi svoj interes u jačanju obaveznog penzijskog osiguranja poljoprivrednika; naprotiv, interes ostalih kao poreskih obveznika nije sve veće izdvajanje budžetskih sredstava u korist poljoprivredničkih penzija. A kada se ne vidi šira društvena podrška nekoj politici, izražena potencijalnim glasanjem na sledećim izborima, verovatno je da te politike neće ni biti.

62. Prevladavanje opcije o nastavku dosadašnjeg sistema i prakse donelo bi negativne efekte na različitim područjima:

- na planu narušavanja ideje obaveznog penzijskog osiguranja kojim se obezbeđuju dovoljni izvori dohotka u starosti za lica koja se bave poljoprivredom,

- na planu širenja siromaštva među starim licima koja su se bavila poljoprivredom, budući da ni drugi programi socijalne zaštite ne pokrivaju poljoprivredno stanovništvo u dovoljnoj meri,
- na planu državnih finansija, pošto će i nadalje u velikoj meri pokrивati troškove ovog dela PAYG sistema koji to odavno više nije.

Dalje kretanje poljoprivrednog penzijskog osiguranja u ovom scenariju zavisilo bi od nekoliko činilaca:

- od demografsko/bioloških procesa među poljoprivrednicima, koji bi svakako vodili ka relativno brzom smanjenju poljoprivrednog stanovništva; ta brzina bi bila rezultanta smirivanja ranije intenzivnih migracija iz sela u gradove, sa jedne, i brzog starenja seoskog stanovništva, sa druge strane,
- od ekonomskih procesa, koji i dalje vode realokaciji radne snage iz primarnog u sekundarni i, posebno, tercijarni sektor,
- od povratka poverenja poljoprivrednika u penzijsko osiguranje, a na osnovu njegovog dobrog funkcionisanja (redovnih isplata povoljnih penzija) u sledećem periodu i
- stvarnog uslovljavanja poljoprivrednih subvencija redovnim plaćanjem doprinosa za penzijsko osiguranje, uz efikasno onemogućavanje izbegavanja ove obaveze.

Kvantifikacija ovih činilaca svakako nije moguća, ali je verovatno da će prva dva prevladavati u dugom roku nad ostalima i da će se i nadalje smanjivati broj kako penzionera, tako i stvarnih osiguranika.

63. Nastavak dosadašnjih tendencija zaoštriće jedan naoko tehnički problem: nepovezanost penzijskog staža poljoprivrednih osiguranika koji su stekli pravo na penziju. Jer, mnogi od njih, kako smo već videli, imaju vrlo malo godina staža pri penzionisanju, pa se postavlja pitanje šta raditi sa ostalim godinama za koje nije plaćen doprinos. Ovde problem nije obračun penzije, odnosno da će im obračunata penzija biti niža od potencijalne za neuplaćeni staž (pošto će poljoprivrednici i tako primati minimalnu penziju), već narušavanje formalne obaveze kontinuiranog penzijskog osiguranja. U prethodnom periodu je taj problem rešavan *ad hoc* merama, tzv. mirovanjem staža i isplatom dugova iz

penzije, ali ta rešenja nisu dovoljna u dugom roku. I nijedno rešenje nije dobro:

- ukoliko se neredovno osiguranje praktično toleriše, to bi značilo narušavanje zakonskih odredaba o obavezi kontinuiranog osiguranja,
- ukoliko se formalizuje (zakonski dozvoli) mogućnost nepovezanog staža, to bi značilo i formalno pretvaranje obaveznog osiguranja u dobrovoljno.

OPCIJA 3: UKIDANJE POLJOPRIVREDNOG OSIGURANJA

64. Jedna od opcija, kako smo već naveli, jeste likvidacija obaveznog penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Ova je opcija na izvestan način rezervna – moguće ju je odabrati ukoliko se ostale ocene kao neprihvatljive ili neizvodljive. Tako se može proceniti:

- da nije moguće postaviti na noge penzijsko osiguranje poljoprivrednika onako kako je opisano u opciji 1, budući:
 1. da to prevalizali administrativne kapacitete vlade i države,
 2. da poljoprivrednici nisu zainteresovani da budu osiguranci i da pružaju priličan otpor osiguranju, izbegavajući učesće u njemu i pored za njih povoljnih rešenja,
 3. da vlada iz političkih razloga nema želju da primenjuje prisudu kod uključenja poljoprivrednika u penzijski sistem i plaćanja doprinosa; ovo je već standardna slabost političke elite prema seljacima, izražena i ukidanjem plaćanja poreza na dohodak od poljoprivrede i stvaranjem širokog programa subvencija u poljoprivredi,
- da je održavanje postojećeg stanja (opcija 2) neprihvatljiva opcija, jer:
 1. obavezno osiguranje se pretvorilo u dobrovoljno, koje ne bi trebalo organizovati u državnoj režiji,
 2. previše košta državnu blagajnu budući da je prihod od doprinosa sve manji i da budžet izdvaja sve više, kao da ni dugoročne perspektive nisu povoljnije,
 3. zahteva znatne administrativne napore, a da se ne vide potrebni rezultati.

65. Ukidanje postojećeg tipa osiguranja ne bi u osnovi moralo da promeni mogućnost penzijskog osiguranja poljoprivrednika. Jer, i postojeće je suštinski bilo dobrovoljno, pa bi oni poljoprivrednici koji su zainteresovani za penzijsko osiguranje mogli da odaberu privatno dobrovoljno. U stvari, postoje različite situacije:

- 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 sadašnje uplate doprinosa država bi im izdala obveznice koje bi iskoristili kod penzionisanja; takva kompenzacija je svakako pravedna i morala bi da postoji,
- 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 opcija 2 i opcija 3 nisu osobito različite: po obe se poljoprivrednici osiguravaju dobrovoljno, a postojeći penzioneri primaju penziju iz budžeta. Jedina suštinska razlika jeste sledeća: u opciji 2 novi penzioneri će i dalje dobijati znatne subvencije od poreskih obveznika, dok ih u privatnom osiguranju (opcija 3) neće biti pošto se penzije uglavnom obračunavaju na osnovu doprinosa i, eventualno, investicionog prinosa.

66. Sa stanovišta državnih finansija, efekte ove promene možemo posmatrati na kratak i dugi rok:

- na kratak rok, javio bi se povećani budžetski trošak finansiranja postojećih penzija, a u visini sume doprinosa koja je do sada uplaćivana od strane osiguranika koje posle ukidanja državnog osiguranja više ne bi bilo (2,36 milijardi dinara u 2009. godini),
- na dugi rok, garantovan je budžetski dobitak pošto bi se trošak finansiranja postojećih penzija postepeno smanjivao usled smanjenja broja penzionera iz bioloških razloga, dok priliva novih penzionera ne bi bilo; sa druge strane, postojao bi dugoročni trošak za kompenzacione obveznice, ali bi on bio razvučen na veoma

dugi rok i jer ne bi bio posebno veliki stoga što ni uplate penzijskih doprinosa nisu bile velike; stoga se može zaključiti da bi na dugi rok državni budžet imao pozitivan bilans.

67. Moguće je po ukidanju obaveznog osiguranja poljoprivrednika primeniti jedan alternativni, potpuno novi koncept: stvoriti sistem socijalnih penzija za poljoprivrednike. Oni bi po dostizanju određene starosne granice imali pravo na socijalnu penziju, tj. na penziju koja ne bi imala veze sa istorijom pojedinca u penzijskom osiguranju, odnosno ne bi bila zasnovana na plaćanju doprinosa, već bi bila pravo starog čoveka na državnu podršku bez obzira da li je ili nije bio oiguran tokom aktivnog veka.

Sistem socijalnih penzija postoji u pojedinim veoma razvijenim zemljama (Australija, Danska itd). Njegova prednost je što obezbeđuje dohodak za celu staru populaciju bez obzira na radnu istoriju i tako iskorenjuje siromaštvo starih lica, ali joj je nedostatak to što je vrlo skupa, odnosno što zahteva velika finansijska sredstva.

Postoji način da se troškovi delimično smanje targetiranjem na slabije stojeće slojeve. Drugim rečima, socijalnu penziju ne bi primali svi stari ljudi, odnosno ona ne bi bila opšte pravo, već samo oni za koje se proceni da iz drugih izvora nemaju dovoljno sredstava za skroman život. Ovo suženje prava bi svakako pojeftinilo program, ali bi veoma iskomplikovalo njegovo administriranje: dok je kod opšte socijalne penzije dovoljno da neko podnese ličnu kartu i socijalna penzija mu se odobrava, dotle su procedure za utvrđivanje prava na targetiranu socijalnu penziju nužno vrlo složene i podložne manipulacijama.

U Srbiji bi odobravanje socijalne penzije za poljoprivrednike bilo skopčano sa političkim otporima drugih slojeva, koji bi u takvom predlogu videli neopravdano favorizovanje poljoprivrednika na račun svih ostalih. I bili bi u pravu. Stoga ideja o socijalnim penzijama za poljoprivrednike nije realistična.

Stvaranje sistema socijalnih penzija za sve stare ljude, kako bi se rešio pomenuti problem diskriminacije pojedinih slojeva, previše košta i nije realno očekivati da ga Srbija može primeniti u doglednoj budućnosti.

68. Postoji još jedna mogućnost za dodatnu podršku starim siromašnim ljudima koji se ne uključe u dobrovoljno penzijsko osiguranje, posle

ukidanja obaveznog državnog osiguranja, a to je socijalna pomoć, odnosno MOP. Naime, socijalna pomoć i danas postoji kao poslednja pomoć države siromašnima koji nemaju dovoljno sredstava za život.

Iako navodno opšta po svom karakteru, tj namenjena svim siromašnim građanima, socijalna pomoć je tako regulisana da praktično neminovno onemogućava poljoprivredno stanovništvo da za nju konkuriše i dobije je. Naime, formalni uslovi za učešće su, između ostalih, i sledeći:

- da kandidat ne poseduju zemlju površine iznad 0,5 ha, kao i druge nepokretnosti izuzev stambene jedinice u kojoj žive,
- da oni koji poseduju imovinu iznad pomenutog imovinskog cenzusa mogu da ostvare pravo na materijalno obezbeđenje samo ukoliko ovlaste centar za socijalni rad da taj višak imovine prodaju ili izdaju u zakup i da se iz tih sredstava isplaćuje materijalno obezbeđenje, ili ako vlasnik imovine prenese bez naknade u svojinu Republike druge nepokretnosti.

Ti uslovi kao da su podešeni tako da odbiju poljoprivrednike od pomisli da konkurišu za socijalnu pomoć. Jer, zahtev da se seljak odrekne imovine (zemlje i nekretnina) radi ostvarenja skromne socijalne pomoći je za njih neprihvatljiv – to s pravom osećaju kao rasturanje dedovine za male pare.

Ovo rešenje pre odgovara vremenu u kome su pravo na razne socijalne beneficije imali samo oni zaposleni u društvenom i državnom sektoru, dok su ostali bili isključeni. Vreme je da se to ispravi. Stoga bi trebalo relaksirati pomenute uslove za ostvarenje prava na socijalnu pomoć zemljoradnika, i to posebno onih starih, koji nemaju penziju. Ovo tim pre što stari seljaci često ne mogu da izdaju svoje imanje, niti da ga delimično ili u celini prodaju, budući da je u Srbiji, posebno Centralnoj i u brdovitim predelima, tražnja za imanjima mala, a cene veoma niske. Često se imanja uopšte ne mogu prodati.

Naravno, ovo jačanje socijalne pomoći moguće je i pri opciji 2, kao podrška onima koji se ne uključe u dobrovoljno osiguranje. U stvari, kako je već navedeno, opcija 2 i opcija 3 su dosta slične, pa se poljoprivrednici u obe dobrovoljno uključuju ili ne uključuju u osiguranje. Stoga bi dobro bilo da se program socijalne pomoći reformiše u korist poljoprivrednika bez obzira koja se od ove dve opcije odabere.