

Владимир Јанковић,^{*}

заменик директора Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника

ПЕНЗИЈСКИ СИСТЕМ ПОЉОПРИВРЕДНИКА - ИЗМЕЂУ ПОСТОЈАЊА И НЕПОСТОЈАЊА

"Најбеднија и најтрагичнија од свих човекових слабости несумњиво је његова потпуна неспособност предвиђања, која је у општој противности са толиким његовим даровима, вештинама и знањима".

Иво Андрић, "На Дрини ћуприја"

Осигурање као плод вештине и знања

Хроничар и рационални посматрач вишеградске касабе, и живота уопште, указује на две истине. Прва истина односи се на човекову слабост изражену кроз потпуно неспособност предвиђања; друга истина је човеково поседовање толиких дарова, вештина и знања. Плод тих вештина је и идеја о осигурању као начину управљања ризиком непредвидивости и осталим ризицима. Делатност осигурања и социјално осигурање имају за циљ да неутралишу и ублаже "најбеднију и најтрагичнију" човекову слабост - потпуно неспособност предвиђања.

^{*} НАПОМЕНЕ АУТОРА: Овај напис угледао је светло дана у часопису "Правни информатор" за месец септембар 2004. године. Третирана питања чине се и даље актуелним, као и мере које се предлажу. Пензијски систем пољопривредника мора постати кредибилан део укупног система обавезног социјалног осигурања који ће допринети јачању конкурентности домаћих фармера у процесу придруживања ЕУ, ревитализацији села и сузбијању сиромаштва на селу.

Прошли век изнедрио је значајну тековину цивилизацијског развоја. Реч је о социјалном осигурању и његовом посебном виду - пензијском и инвалидском осигурању. Његовим постојањем човекова неспособност предвиђања ублажена је утемељењем система социјалног осигурања који је у интересу појединца и у интересу друштва. Слабост човека - појединца надвладана је даром, вештином и знањем човека као врсте.

Радно активно становништво у цивилизованим друштвима, на принципима обавезности и међусобне узајамности и солидарности, уведено је у систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања. Као потоњи, у тај систем, укључен је део становништва који своју егзистенцију обезбеђују радом у пољопривреди.

Пракса последњег укључивања пољопривредника у систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, у односу на друге категорије осигураника (запослене, самосталне делатности), није ексклузивитет Србије (где је ово осигурање уведено почев од 1.1.1986. године), већ је и пракса других европских држава. Србија је једна од последњих земаља у којој је разбијена илузија постојања породичног задругарства и идиличних породичних односа у руралним условима. Породица више није сигуран извор социјалне сигурности појединца у данима човекове треће доби. У том смислу, већ дуго времена, престала је да постоји разлика између града и села. Сазрела је свест о потреби тражења нових модела обезбеђивања социјалне сигурности старима на селу. Тај модел, оправдано, нађен је у систему обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника. У том систему појединац сам обезбеђује сопствену социјалну сигурност.

Постојање пензијског система, као и потпун обухват радно активног становништва системом обавезног пензијског и инвалидског осигурања, постоји и у јавном интересу. Организована друштва очекују да појединци у радном добу обезбеђују своју сигурност за доба "непродуктивних година", како друштво не би имало велики притисак на фондове социјалне заштите. Пензијски систем пољопривредника услов је стварања укупног амбијента у коме ће пољопривредници постати робни произвођачи који непосредно утичу на сопствену социјалну сигурност.

Зашто између постојања и непостојања?

Укупној јавности позната је чињеница да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника отежано функционише, као и да од средине деведесетих година прошлог столећа рад тог Фонда карактерише дефицитарно финансирање. Директна последица таквог материјалног положаја Фонда је вишемесечно кашњење у исплати пензијских припадљности за око 225.000 корисника права на пензију. Пензије, у тренутку настајања ових редова, касне 22 месеца. Нагомилани дуг на име доспелих неисплаћених пензија износи око 14,5 милијарди динара, што износи око 1,5% процењеног домаћег бруто производа за 2004. годину.

У вези са постојећим стањем у функционисању пензијског система пољопривредника у Србији, са једне стране, и вредносним судовима о социјалном осигурању, са друге стране, оправдано се постављају два питања: да ли у овом тренутку постоји обавезни пензијски систем пољопривредника у Србији и да ли овој земљи уопште треба такав систем? Одговарајући на ова питања, посебно на друго у вези са којим се у предизборним кампањама различито одређују актери политичког живота, дајемо потврдне одговоре. У Србији постоји систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника и у Србији треба да постоји систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника.

Креаторима политике у овој области, као и читатељству, указујемо на разлоге кризе пензијског система пољопривредника и могуће мере које могу довести до популаризације и враћања поверења јавности у овај систем. Много је лакше гурнути оно што је склоно паду, јер стоји на стакленим ногама, него учинити напор на његовом оздрављењу и пуном осмишљењу. Тиме бисмо били у опреци са истином да човек поседује многе дарове, вештине и знања. Мере које предлажемо кореспондирају са мерама које је републичка влада већ предузела у циљу побољшања укупног положаја аграра, што је добар предуслов за оздрављење пензијског система оних који у аграру остварују свој приход.

Непостојање система обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника значило би следеће: прво, чињеницу да стечена права (око 225.000 пензионера) плаћају сви порески обвезници из буџета; друго, немогућност да велики број осигураника (који у просеку

имају уплаћених 10 година стажа осигурања) оствари било какво право из пензијског осигурања за чија остварења су већ издвојили свој новац. Зато предност дајемо даљем постојању система обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника; систему који мора постати дугорочно одржив и у који мора бити враћено поверење од стране пољопривредне популације. Непостојање пензијског система пољопривредника значи и цивилизацијски корак уназад; ретроградни процес који неће довести до ревитализације села и задржавања млађих генерација на селу. Међутим, вишегодишња криза у функционисању пензијског система пољопривредника оправдано је истакла дилему у погледу његовог постојања или непостојања.

Разлози дефицитарног финансирања пензијског система пољопривредника

Разлози дефицитарног финансирања Фонда су вишеструки и налазе се:

- А) У либералним законским решењима садржаним у закону којим је 1. јануара 1986. године уведено обавезно пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника, као и у касније донетим законима која се односе:
- на признавање недостајућег стажа осигурања (до 10 година) за стицање права на старосну пензију са минималним стажом осигурања. Директне последице оваквог решења су повећање учешћа буџета Републике у финансирању пензија пољопривредника, као и драматично и рапидно погоршање односа између броја осигураника и броја пензионера од првобитних 150 : 1 до садашњих 1,5 : 1;
 - на подношење пријава на осигурање од стране самих осигураника које је постојало од 01.06.1992. године. Директна последица овог законског решења испољена је у функционисању овог система као суштински добровољног, а не као обавезног система осигурања, имајући у виду изражено избегавање ове законске обавезе;
 - на низак ниво најнижих основица осигурања које репродукују ниске пензије које не покривају износ гарантованих - минималних пензија које користи преко 95% пензионера.
- Б) У нефункционисању законског решења, уведеног почев од 01.06.1992. године, да пријаве на осигурање пољопривредника

подносе општински органи управе (секретаријати за општу управу и месне канцеларије), као и контроле спровођења тог посла и прекршајног санкционисања одговорних лица у органима локалних самоуправа за неизвршене законске обавезе. Последица ове околности је процес даљег пада броја осигураника, а тиме и броја обвезника доприноса. На овај начин онемогућен је редован и потпун обухват обавезним осигурањем нових генерација осигураника.

- В) У укупном вишедеценијском положају аграра. Исти карактерише диспаритет цена на штету пољопривредних производа и политика очувања социјалног мира на терет села и рада на селу, као и одсуство адекватног организовања пољопривредника у циљу одбране њихових економских и социјалних интереса.
- Г) У одсуству финансијске дисциплине у погледу плаћања доспелих обавеза доприноса, која је резултат и честих кампања усмерених против постојања пензијског система пољопривредника. Тиме је додатно узроковано неповерење пољопривредника у смисао и одрживост овог вида њиховог социјалног осигурања.

Мере популаризације пензијског система пољопривредника

Влада Републике Србије предузела је мере за побољшање укупног положаја аграра, а тиме и економске снаге пољопривредника као обвезника пензијског доприноса. У том смислу посебно место имају: Аграрни буџет за 2004. годину; Закон о изменама и допунама Закона о Гаранцијском фонду и доношење Уредбе о регистру пољопривредних газдинстава и Уредбе о утврђивању програма мера за подстицање развоја пољопривредне производње за 2004. годину.

У оквиру системских мера које су предузете **могле би се предузети и друге мере** на популаризацији осигурања и стварању услова за његову одрживост. У том смислу, предлажемо следеће:

- 1) Кредитне пласмане из буџета Републике, у вредности око 3,9 милиона динара, намењен пољопривреди за 2004. годину, требало би вршити само оним пољопривредницима који су по основу обављања пољопривредне делатности обавезно пензионо осигурани, што доказују пријавом на пензијско осигурање.

Погодност ових кредита требало би да користе само они осигураници пољопривредници који су платили доспеле обавезе по основу доприноса, или им је утврђен период мировања осигурања и по том основу извршен отпис доприноса доспео за плаћање после 01.01.1996. године. Ове околности могу се доказати уверењем Пореске управе.

2) Законом о изменама и допунама Закона о гаранцијском фонду прописано је давање гаранција од стране Гаранцијског фонда и пољопривредницима за кредите код банака и других финансијских организација. Статут Гаранцијског фонда требало би допунити решењем да се гаранције могу дати само пољопривреднику који је обавезно пензионо осигуран и који редовно измирује обавезе по основу јавних прихода.

3) Регистровање пољопривредника требало би везати за постојање обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника. У процедури регистрације, поред података Пореске управе, треба користити и податке Фонда из матичне евиденције о осигураницима пољопривредницима. Било би целисходно коришћење средстава из Аграрног буџета, Гаранцијског фонда и пословног банкарства условити претходном регистрацијом пољопривредника.

Регистроване пољопривреднике требало би одређено време ослободити плаћања пореза на приход од пољопривреде и шумарства. Слично решење постоји код новооснованих радњи приватних предузетника.

4) Прописе о приватизацији требало би изменити у смислу да се део средстава од приватизације пољопривредних добара усмери у корист пензионог фонда пољопривредника који су битно допринели њиховом развоју, кроз "маказе цена" и вишедеценијско преливање дохотка на рачун примарне пољопривредне производње.

5) Преко Националне службе за запошљавање, поред кредитирања предузетништва као облика решавања вишкова радне снаге, целисходно је омогућити кредитирање обнове пољопривредних газдинстава, чијем враћању се, такође, остварује самозапошљавање вишкова радне снаге. Коришћење кредита потребно је условити обављањем пољопривредне делатности најмање три године и обаве-

зним пензијским осигурањем за време рада на газдинству за чију обнову су дата средства кредита.

- 6) Капацитете Агенције за мала и средња предузећа, такође, могуће је проширити и на кредитирање пољопривредних газдинстава, односно пољопривредника под условима да је носилац газдинства или бар један члан пољопривредног газдинства обавезно пензионо осигуран. Тиме би се дао подстицај развоју предузетништва у пољопривреди.
- 7) Јачање финансијске дисциплине у вези са плаћањем јавних дажбина од стране пољопривредника. Тиме се и овај сектор привреде легитимише за коришћење погодности створених новим условима финансирања њихове продукције кроз механизме кредитирања из средстава буџета који се изворно финансира плаћањем јавних дажбина од стране свих пореских обвезника.

Битне претпоставке јачању финансијске дисциплине пољопривредника су благовремено утврђивање обавеза пољопривредницима по основу јавних дажбина, доношењем решења од стране Пореске управе, као и појачана наплата утврђених обавеза. Последњих година наплата доприноса износила је око 30% од наплатног задатка. Услов редовној исплати пензија је наплата доприноса од најмање 80% од утврђених обавеза по основу пензијског доприноса.

- 8) Континуирано подношење пријава на пензијско осигурање пољопривредника од стране општинских органа управе услов је пуног обухвата долазећих генерација осигураника, као и оних који су по основу закона већ требали бити осигурани.
- 9) Изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, или приликом доношења закона којим ће се уредити доприноси за обавезно социјално осигурање, потребно је утврдити, на основу егзактних прорачуна, износ најниже основице осигурања која ће омогућити "покриће" износа минималне пензије. Постојећа основица осигурња је у актуарском дебалансу са износом минималне пензије.

Циљеви предложених мера

Циљеви предложених мера усмерени су у правцу популаризације и враћања поверења у пензијски систем пољопривредника и односе се на:

- 1) Коришћење кредитних линија од стране оних којима су намењене, односно оних који се по основу обављања пољопривредне делатности користе правом на пензијско и инвалидско осигурање. У супротном може се поновити пракса ненаменског коришћења средстава попут коришћења средстава некадашњих "зелених планова",
- 2) Потпун обухват обавезним пензијским и инвалидским осигурањем носилаца пољопривредних домаћинстава, или по једног члана пољопривредног или мешовитог домаћинства, у складу са чланом 13. Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник РС" бр. 34/03);
- 3) Побољшање односа између броја осигураника и броја корисника права, у коме ће најмање 2,5 осигураника плаћати доприносе за једног актуелног пензионера, што је минимум одрживости функционисања јавних пензионих фондова заснованих на текућем финансирању;
- 4) Стварање услова за финансирање система из доприноса као изворног прихода, задржавањем буџетских трансфера само за обавезе које је држава законом преузела ("солидарни стаж", учесници НОР-а), што у укупним расходима Фонда износи око 30%;
- 5) Поступно смањивање заостајања у исплати пензија у року од три године, односно доношење посебног програма Владе о консолидацији Фонда, о чему постоје очекивања међународних финансијских партнера;
- 6) Могућност стварања економски одрживог система који ће надаље неометано функционисати, а заостали дуг према пензионерима могуће је претворити и у јавни дуг издавањем обвезница које ће обезбедити принос, односно којима се могу плаћати јавне дажбине или дуговања јавним предузећима.

Завршно указивање

"Потпуна неспособност предвиђања" створила је потребу за умећем управљања ризицима. Управљање ризицима суштина је осигурања и социјалног осигурања. Суштину јавног пензијског и инвалидског осигурања чини управљање ризиком на принципу прерасподеле дохотка и међугенерациске солидарности. Ових благодети не могу би-

ти лишени пољоприведници. Због тога, дилему препознатљиву у наслову написа решавамо у корист постојања обавезног пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника.

Враћањем поверења и конципрањем одрживог пензијског система пољопривредника створиће се услови да велики део вишкова радне снаге своју егзистенцију потражи управо у свом раду у пољопривреди. У "земљи сељака" пољопривреда је развојна шанса. Социјална сигурност сељачког живља у доби "непродуктивних година" кроз пензијски систем добар је разлог да радно активни свој доходак остварују управо радом у пољопривреди. На тој логици потребно је конципирати стратегију развоја пољопривредне и ревитализације села.

"Дуг" овог друштва према ратарима, који датира од времена принудних откупа тржних вишкова и колективизација све до данашњих диспаратета цена њихових производа и хаотичног тржишта, даје им право на достојну старост. Пензијски систем је једино место где "дугови" друштва према сељаштву Србије могу бити надокнађени и колико - толико правично намирени.

Колико је пољопривредника и пољопривредних газдинстава у Србији? Статистички подаци, прикупљени у последњем попису из 2001. године, указују да у Србији постоји око 900.000 пољопривредних газдинстава. Анализе демографских података упућују да се у Србији око 17% - 18% становништва бави пољопривредном делатношћу. У земљама западних економија пољопривредном делатношћу се бави око 5% - 7% становништва. Знатно мањи број становника који се бави пољопривредном делатношћу у тим земљама обезбеђује високо учешће пољопривреде у бруто домаћем производу. Зашто је важно колико има пољопривредника у Србији за њихов пензијски систем?

У одговору на ово питање указујемо на закон великих бројева који је од значаја за делатност осигурања. Дабоме, овај закон од значаја је и за системе социјалног осигурања. Величина "ризичне заједнице", односно осигураничке структуре од утицаја је на одрживост пензијског система и његову дугорочну стабилност. Већем броју осигураника лакше је да "издржава" постојећу генерацију пензионера у систему осигурања заснованом на текућем финансирању пензијске потрошње. Прерасподела у оквиру система националног богатства (нове вредности) подношљивија је у пензијском систему који обухвата ве-

ћи број осигураника. Стопе доприноса су мање у условима потпуног обухвата свих оних који по закону треба да су обавезно пензијски осигурани. Снижавањем стопа доприноса умањују се издвајања на име доприноса. Умањењем висине јавне дажбине, која је у овом случају у функцији личне социјалне сигурности обвезника, отклањају се разлози за избегавање плаћања дажбине - доприноса.

"Потпуна неспособност предвиђања" лакше се подноси у већој осигураничкој структури. Ризици се лакше подnose подељени са више појединаца који су узајамно повезани интересом умањења лоших дејстава наступања ризика - осигураних случајева. Наведени статистички подаци упућују нас на закључак да је у Србији најмање двоструко више пољопривредника него што их је обухваћено пензијским системом у овом тренутку. Регистровање пољопривредних газдинстава, уз допуну мерама које су овде предложене, даће одговор на изречену процену. Свакако, потпун обухват свих оних који се баве пољопривредном делатношћу обавезним пензијским осигурањем једини је услов постојања пензијског система пољопривредника; система који ће бити одржив и у који ће постојати пуно поверење јавности.

На потезу су креатори политике, а ми учинисмо на крају скроман покушај да их на тај наум подстакнемо и у том најму помогнемо.