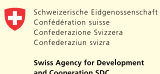


др Филип Бојић

ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ ПУТЕМ ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ



ЗАЈЕДНО ЗА
АКТИВНО ГРАЂАНСКО
ДРУШТВО



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



*ПУБЛИКАЦИЈА ПРЕДСТАВЉА СКРАЋЕНУ ВЕРЗИЈУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ
„ПРАВО НА СОЦИЈАЛНУ ПЕНЗИЈУ У СИСТЕМУ ПРАВА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ“
ОДБРАЊЕНЕ НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ,
26. АПРИЛА 2018. ГОДИНЕ.

САДРЖАЈ

УВОД.....	4
I ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ.....	7
1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ.....	7
2. ПОЈАМ И БИТНА ОБЕЛЕЖЈА ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ.....	8
3. ТИТУЛАРИ ПРАВА НА СОЦИЈАЛНУ ПЕНЗИЈУ	11
4. УСЛОВИ ЗА СТИЦАЊЕ ПРАВА НА СОЦИЈАЛНУ ПЕНЗИЈУ.....	20
4.1. МАТЕРИЈАЛНОПРАВНИ УСЛОВИ.....	20
4.1.1. Године живота	21
4.1.2. Држављанство или резидентство	24
4.1.3. Тест прихода (means test).....	24
4.2. ФОРМАЛНОПРАВНИ УСЛОВИ.....	27
II (НЕПОВОЉАН) ПОЛОЖАЈ ЖЕНА У ПЕНЗИЈСКИМ СИСТЕМИМА	29
III ПЕРСПЕКТИВЕ ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	31
1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ.....	31
2. АРГУМЕНТИ У ПРИЛОГ УВОЂЕЊА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ	33
3. АРГУМЕНТИ ПРОТИВ УВОЂЕЊА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ.....	36
ЗАКЉУЧАК.....	41
ПРЕПОРУКЕ	44
СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	46
ИЗВОРИ ПРАВА	49
БИОГРАФИЈА	50



УВОД

Социјално право специфичну пажњу посвећује рањивим категоријама становништва, односно обезбеђивању социјалне сигурности лицима која нису у могућности да остварују приходе због наступања неког од социјалних ризика а нису остварила основна права из социјалног осигурања. Уочено је да се, услед бројних друштвених промена са којима се суочавају европска друштва, константно погоршава положај старијих особа код којих је наступио социјални ризик старости и да се, следствено томе, повећава стопа сиромаштва поменуте категорије. Најзаступљенији начин за обезбеђивање социјалне сигурности у старости јесте институт старосне пензије. Међутим, имајући у виду да се та социјална престација исплаћује, у највећем броју случајева, у оквиру система социјалног осигурања, особама које испуњавају законске услове који се односе на претходни стаж осигурања и навршене године живота, као основно питање се поставља како ће се обезбедити лица која не испуњавају законске услове за остваривање права на старосну пензију. Анализом различитих модела настоји се одговорити на питање на који начин се, осим класичног института старосне пензије, може обезбедити социјална сигурност у старости, а следствено томе и смањити стопа сиромаштва старијих лица и обезбедити достојан живот у старости.

Један од пожељнијих модела, који се промовише у документима међународних организација, јесте институт социјалне пензије. Стога се као основна хипотеза ове публикације поставља тврдња да социјалне пензије, односно недоприносне социјалне престације, које се исплаћују старијим лицима код којих је наступио социјални ризик старости а нису остварили право на старосну пензију сходно националним прописима, представљају социјално праведан модел за смањивање стопе сиромаштва старијих особа у Републици Србији. Међународне и регионалне организације, као и еминентни стручњаци који се баве питањима значајним за теорију социјалног права, а нарочито институтом старосне пензије, сматрају да су социјалне пензије одговарајући метод којим ће се старијим људима обезбедити минимум прихода неопходних да осигурају достојанствен и пристојан живот у старости.¹

¹ David A. Robalino, Robert Holzmann, Overview and Preliminary Policy Guidance, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 1–3; Гордана Матковић, Катарина Станић, *Социјална заштитна у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд 2014, стр. 116–117; Велизар Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, број 134 (1/2011), стр. 70–72; Robert Holzmann, Richard Hinz, *Podrška dohotku u kasnijoj životnoj dobi u 21. vijeku*, The World Bank, Washington, D.C. 2005, стр. 1–17. и стр. 31–37; <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/>.



Подаци од пре неколико година указују на то да више од седамдесет држава својим националним прописима предвиђа исплату недоприносних социјалних престајања лицима без одговарајућих прихода у старости.² Међутим, обезбеђење старијих лица путем института социјалне пензије у систему социјалне сигурности Републике Србије није законски регулисано.

Публикација је подељена на три дела, уз увод и закључак. Први део је посвећен одређивању појма и правне природе института социјалне пензије. На самом почетку се дефинишу појам социјалне пензије и битне карактеристике института. Прецизирају се могући титулари права на социјалну пензију, а затим се анализирају услови под којима се може остварити право на социјалну пензију у различитим правним системима, у чијим је прописима предвиђен институт социјалне пензије, како би се утврдило који од предвиђених услова би био у највећој мери адекватан за домаћи систем социјалне сигурности.

У другом делу проблематизовано је и питање положаја жена у пензијским системима, са циљем да се потврди хипотеза да се жене још увек налазе у неповољнијем положају у односу на мушкарце у системима социјалне сигурности, те да им је неопходна одговарајућа заштита по наступању социјалног ризика старости. Ово питање је отворено јер статистике све више указују на то да су жене још увек у неповољнијој позицији од мушкараца приликом наступања социјалног ризика старости и да се често догађа да услед недовољно година стажа осигурања не могу да испуне предвиђене услове за остваривање права на старосну пензију. Следствено томе, уочавају се и процентуално веће стопе сиромаштва жена у старости. Међутим, према доступним статистичким подацима, животни век жена је дужи од животног века мушкараца, што доводи до закључка да је и то један од фактора због којих је стопа сиромаштва жена знатно већа.

У последњем, трећем делу публикације, сходно основним циљевима института, утврђују се позитивне и негативне стране института социјалне пензије за национални систем социјалне сигурности у целини, у циљу давања разлога за увођење овог института у законодавство Републике Србије.

У закључку су сумирани конкретни предлози за институт социјалне пензије, његово законско регулисање у материјалноправном и формалноправном смислу, у циљу успостављања социјално праведног и финансијски одрживог

² Према подацима Уједињених нација из 2007. године, 72 земље у свету предвиделе су својим националним прописима универзалне социјалне пензије или таргетиране социјалне пензије. Нав. према: Zoran Šućur, „Socijalna sigurnost i kvalitet života starijih osoba bez mirovinskih primanja u Republici Hrvatskoj“, *Revija za socijalnu politiku*, брoј 3/2008, стр. 450.

Подаци са интернет странице <http://www.pension-watch.net> указују на то да данас у свету постоји више од 100 различитих пензијских система којима се гарантује исплата социјалне пензије; <http://www.pension-watch.net/pensions/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>, 16. август 2017.



нормативног оквира којим би се омогућило остваривање права на социјалну сигурност особама код којих је наступио социјални ризик старости а нису оствариле право на старосну пензију.

Такође, поједини предлози и закључци би могли да буду од користи законодавној власти и креаторима домаће социјалне политике, а превасходно у погледу смањивања стопе сиромаштва старијих особа, што представља један од већих проблема савременог друштва, који ће у времену које долази бити све озбиљнији и присутнији и у нашој друштвеној заједници, имајући у виду демографске промене, промене на тржишту рада и учестале законске измене које и даље не нуде стабилан нормативни оквир за обезбеђивање социјалне сигурности свим лицима без одговарајућих прихода у старости.



I

ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ

1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

Централно питање првог дела публикације јесте на који начин се могу одредити појам и правна природа института социјалне пензије, а у вези са тим и друге битне карактеристике од значаја за разумевање основне теме овог истраживања. На самом почетку неопходно је дефинисати појам социјалне пензије и битне карактеристике тог института. Како би се на одговарајући начин размотрила правна природа института социјалне пензије, најпре се утврђује једна од основних одлика тог института, а то је чињеница да је у највећем броју случајева реч о недоприносној социјалној престацији која се не везује за доприносе који се уплаћују за обавезно, односно приватно добровољно пензијско осигурање.

У литератури се уочавају два различита става о основним разлозима за исплату социјалних престација услед наступања социјалног ризика старости. Поједини аутори сматрају да је основни циљ социјалних давања одржавање основног животног стандарда у старости, којим ће се задовољити примарне животне потребе, односно којим ће се обезбедити довољно прихода неопходних за обезбеђење минимума егзистенције и достојанствен и пристојан живот по наступању социјалног ризика старости, док друга група аутора сматра да се новчане социјалне престације морају исплаћивати у износима који ће бити приближни приходима које је појединац остваривао пре него што је наступио ризик старости.³ Институт социјалне пензије ближи је идеји која почива на исплати социјалних давања, којима се задовољавају основне животне потребе појединца који више није у могућности да стиче приходе на основу рада, док је други модел повезан са концептом професионалног осигурања. Стога се као основни циљ института социјалне пензије, у највећем броју радова, издваја смањивање стопе сиромаштва у старости како би се превасходно обезбедила социјална сигурност лицима која нису стекла право на старосну пензију, а уједно смањила и укупна стопа сиромаштва у друштву и на тај начин обезбедили услови за остваривање социјалне правде као основног циља социјалног права.⁴

³ Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, J. Michael Orszag, *Pension and Retirement Income in a Global Environment*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, J. Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 23–24.

⁴ Robert Palacios, Oleksiy Sluchynsky, *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System, Social Protection*, The World Bank, 2006, стр. 14.



2. ПОЈАМ И БИТНА ОБЕЛЕЖЈА ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ

Једно од централних питања, поводом којег се јављају размимоилажења у теорији, јесте и питање да ли та престација припада само социјално угроженим категоријама, које не остварују приходе услед наступања социјалног ризика старости, или је реч о давању које се исплаћује свим резидентима једне земље када наврше одређене године живота, без обзира на социјални статус и остварене приходе. Проблематика је нарочито актуелна јер овај институт добија значај сталним подизањем старосне доби за остваривање права на старосну пензију и пооштравањем услова који се односи на претходни стаж осигурања, те се, услед повећаног броја потенцијалних титулара права, уочава већа потреба за законским регулисањем института. Уколико би исплата социјалне пензије била ограничена само на особе које не испуњавају законске услове за старосну пензију, поставља се питање да ли би се у будућности повећао број потенцијалних корисника социјалне пензије, услед тренда пооштравања услова за стицање права на старосну пензију.

У литератури се разликују универзални и таргетирани модел социјалних пензија.⁵

У највећем броју теоријских радова, социјална пензија се дефинише као социјална престација, која се исплаћује у новцу и која се не доводи у везу са претходним стажом осигурања, који се утврђује након одређене старосне доби.⁶ Као кључни разлог (*ratio legis*) за увођење института у националне прописе издваја се слаба покривеност обавезним пензијским осигурањем, услед чега се повећава стопа сиромаштва међу припадницима старије популације.⁷

У највећем броју случајева у питању је недоприносна престација која се исплаћује особама које нису стекле право на старосну пензију, како би им се обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.

Шире гледано, социјалне пензије се могу дефинисати као сваки облик обезбеђења старијих лица, која у највећем броју случајева нису остварила право на старосну пензију, заснован на недоприносној основи, који се претежно финансира из буџета државе, односно пореских прихода.

Уже гледано, социјална пензија би била само модел који је предвиђен документима Светске банке са почетка XXI века, који се директно везује за предлог те организације, са основним циљем да се смањи стопа сиромаштва

⁵ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 2–3; Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 117–119

⁶ D. A. Robalino, R. Holzmann, *ibid.*, стр. 1.

⁷ Alvaro Forteza, Leonardo Lucchetti, Monserrat Pallares-Miralles, *Measuring the Coverage Gap*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 33–38.



старијих лица. Када би се применило шире тумачење института, могло би се закључити да у националним прописима о пензијском и инвалидском осигурању посредно већ постоји институт социјалне пензије јер је предвиђено обезбеђење најниже пензије за осигуранике чији је износ пензије нижи од износа који се утврђује на основу законских прописа, а којим се обезбеђује минимум основне животне егзистенције за кориснике који су остварили право на старосну пензију, али је износ пензије нижи од законски утврђеног минимума.⁸

Широм анализом појма, дошло би се до закључка да се, у погледу правне природе института, социјалне пензије могу дефинисати најпре као социјално право, уже посматрано, које се остварује у оквирима права на социјалну сигурност, а чији су титулари лица која нису у стању да обезбеде одговарајуће приходе у старости на основу рада или имовине, услед наступања социјалног ризика старости. Мора се имати у виду да социјално право, па аналогно томе, ни право на социјалну пензију, није универзално право јер социјална права припадају само онима који не могу да задовоље потребе на основу капитала, те како професор Шундерић наводи „социјално право омогућује да се добије, а не да се заради, за живот изван тржишта рада било по основу заслуга, било по основу утврђене потребе“.⁹ Стога се може закључити да социјална права немају универзални карактер већ су превасходно усмерена на угрожене припаднике популације, иако се у појединим системима социјалне сигурности уочавају универзална давања за све резиденте који испуне законом предвиђене услове.

Социјално право представља лично право, насупрот социјалне помоћи, чији је титулар права, у великом броју система социјалне сигурности, породица, односно домаћинство, над којим се спроводи тест прихода или утврђује имовинско стање свих чланова, са циљем да се установи да ли се налазе у стању социјалне потребе и да ли им је неопходна материјална помоћ државе.¹⁰ Као битна карактеристика социјалне пензије може се прихватити тврдња да је реч о личном праву. То право је, као и највећи број других социјалних права, прецизније права из социјалног осигурања, непреносиво и ненаследиво.

⁸ Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019–одлука УС, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, 76/2023 и 94/2024), члан 76.

⁹ Боривоје Шундерић, „Тезе о економском и социјалном праву“, *Радно и социјално право*, број 1–3/2003, стр. 74.

¹⁰ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 70. И професорка Вуковић указује на карактеристике социјалних права по којима се разликују од других основних права човека. Апострофира да су у питању непреносива права која се везују за личност, немају дефинитиван карактер, тј. трају док траје и стање потребе које их је изазвало. Опширније у: Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 50. То се потврђује и одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, где се наводи да су права из пензијског и инвалидског осигурања лична права и да се не могу преносити на друга лица. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 6, став 1.



Разматрајући правну природу института социјалне пензије, у складу са основним начелима социјалног права, закључује се да то право не може застарити те лице које је подносилац захтева, а које испуњава законске услове, захтев за стицање права на социјалну пензију може поднети и после навршених одређених година живота, као што је случај и приликом остваривања права на старосну пензију, сходно важећим прописима о пензијском и инвалидском осигурању.¹¹

Ваља напоменути да скоро све државе чланице Европске уније својим националним прописима предвиђају одредбе о обезбеђењу старијих који немају довољно прихода у старости, са основним циљем да смање стопу сиромаштва те категорије.¹² Међутим, примећује се да нема европског консензуса о анализираном институту, те се методи за обезбеђивање одговарајућих прихода у старости доста разликују. У великом броју држава чланица Европске уније предвиђена је исплата најнижих пензија у оквиру доприносних модела социјалне сигурности, док се особе које нису испуниле услове за старосну пензију обезбеђују посредством универзалних или таргетираних модела.¹³ Поједине државе се одлучују за класичан концепт новчане социјалне помоћи којим није предвиђена исплата посебних престација за лица код којих је наступио социјални ризик старости, већ су за све потенцијалне кориснике предвиђени исти услови.¹⁴ Тај концепт обезбеђења прихваћен је и у Републици Србији.

Међутим, у последњих неколико година све је заступљенији концепт обезбеђења посредством недоприносних социјалних престација, односно института социјалне пензије, чији су титулари права особе које више нису у могућности да стичу приходе на основу рада услед ризика старости. За остваривање тог права подразумева се спровођење теста прихода, те се уочавају сличности са институтом социјалне помоћи.¹⁵ Неколико земаља је задржало концепт универзалне пензије, односно државне пензије, која се исплаћује свим

¹¹ У важећим пензијским прописима се експлицитно наводи да „права из пензијског и инвалидског осигурања не застаревају, осим права на потраживања доспелих а неисплаћених износа у случајевима утврђеним овим законом“. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 6.

¹² *Background Paper Assuring Adequate Pensions for All European Citizens*, Federal Public Service Social Security, Brussels 2010, стр. 17.

¹³ Универзални модел обезбеђења предвиђен је у Данској и Холандији, док се таргетирани модел уочава у Аустрији, Белгији, Бугарској, Финској, Француској, Немачкој, Грчкој, Мађарској, Ирској, Италији, Литванији, Малти, Португалу, Словачкој, Словенији, Шпанији, Шведској и Великој Британији. *Ibid.*

¹⁴ Концепт обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у старости посредством мера социјалне заштите предвиђен је законодавством Чешке, Луксембурга, Пољске и Румуније. *Ibid.*

¹⁵ Robert Holzmann, *Toward a Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*, у: Robert Holzmann, Edward Palmer (ed.), „Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes“, World Bank, Washington, D.C. 2006, стр. 252.



резидентима, упркос околности социјалног статуса и других примања, односно прихода, те се приликом обезбеђивања те социјалне престације не спроводи тест прихода. Без обзира на метод за који се држава одлучила и на средства којима ће се он спроводити, сходно економским могућностима, важно је испунити основни циљ, а то је смањивање стопе сиромаштва старијих лица.

Из свега наведеног, о правној природи института се може закључити да је неспорно реч о социјалном праву које се доводи у најтешњу везу са обезбеђивањем права на социјалну сигурност. Исто тако, закључује се да у теорији не постоји јединствена дефиниција којом се одређује појам социјалне пензије. Стога, социјалне пензије би се могле дефинисати као недоприносне социјалне престације, које се исплаћују појединцу из буџетских прихода, а како би се обезбедила социјална сигурност особа код којих је наступио социјални ризик старости или инвалидности, а нису обезбедили право на пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, услед недовољно година претходног стажа осигурања.

3. ТИТУЛАРИ ПРАВА НА СОЦИЈАЛНУ ПЕНЗИЈУ

Ваљало би прецизно одредити и ко су потенцијални титулари права на социјалну пензију, односно којим категоријама старијих лица је превасходно намењен институт социјалне пензије. Најчешће су у питању лица која су из одређених разлога искључена из социјалног осигурања за случај старости.¹⁶ Титулари права су у највећем броју случајева особе које доспеју у одређене године живота, тачније, особе код којих је наступио социјални ризик старости, али титулари права на социјалну пензију у појединим системима социјалне сигурности могу бити и особе са инвалидитетом, удове и сирочићи.¹⁷ Поједини аутори сматрају да је институт социјалне пензије претежно усмерен на обезбеђење лица која су радила у неформалном сектору и жена које услед различитих околности нису стекле право на старосну пензију.¹⁸

Најпрецизнија класификација потенцијалних титулара права на социјалну пензију уочава се у публикацији Светске банке „Подршка дохотку у каснијој животној доби у XXI веку“. Према тој класификацији, основне циљне групе

¹⁶ Како наводи професор Петровић, осамдесетих година прошлог века, према извештају Међународне организације рада, из осигурања за случај старости, посебно у великом броју земаља у развоју, искључени су: „ситни пољопривредници и милиони сиромашних који се, по правилу налазе у још неструктурном, градском, односно сеоском сектору, као и лица која се баве самосталним професионалним делатностима“. Управо се те категорије могу данас сврстати у потенцијалне титуларе права на социјалну пензију. Александар Петровић, *Осигурање за случај старости*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 1988, стр. 149.

¹⁷ Lutz Leisering, „Social Assistance in the Global South – A Survey and Analysis“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1–2/2008, стр. 80.

¹⁸ Larry Willmore, *Universal Pension in Low Income Countries*, Initiative for Policy Dialogue, 2004, стр. 2.



којима се намењује социјална пензија, које се класификују у три различите категорије, јесу особе које су сиромашне током целог живота, радници у неформалном сектору и радници у формалном сектору.¹⁹ Та класификација ће представљати основ од којег ће се кренути, са циљем да се одреде потенцијални титулари права на социјалну пензију.

У прву категорију спадају сиромашни током целог живота, који не учествују у активностима формалног сектора, на одржив начин, радна снага представља њихово основно средство којим обезбеђују приходе за себе и чланове своје породице, али су сувише сиромашни да би имали могућност штедње за период када наступи социјални ризик старости, а када постану веома стари и више нису у стању да раде са пуним радним временом, те постају врло угрожени, на ивици егзистенције, посебно они који живе сами или су удовци/удове.²⁰ И Комитет Уједињених нација за економска, социјална и културна права сматра да се највећи број старијих људи без одговарајућих прихода налази међу најугроженијим, маргиналним и незаштићеним групама.²¹ У литератури се уочава подела сиромашних на достојне и недостојне сиромашне. Достојни сиромаси су они који су неспособни за рад услед болести или старости, док су недостојни сиромаси они који су радно способни, али су се одали просјачењу и скитњи.²² Широко је распрострањено мишљење да недостојно сиромашнима не треба обезбеђивати социјалне престације јер се помоћ мора заслужити.²³

Другу категорију лица чине радници у неформалном сектору. Док раде и док на основу свог рада стичу приходе, припадници те категорије се не сврставају у социјално угрожене групације и, следствено томе, не подлежу дубоком сиромаштву, али „могу у њега упасти ако нису доступни финансијски инструменти за пренос ресурса у будућност“.²⁴ У вези са том категоријом посебно је изражен концепт индивидуалне одговорности појединца за сопствену социјалну сигурност јер сами радници доносе одлуку да ли ће уплаћивати средства у приватне пензијске фондове или ће се одлучити за индивидуалну штедњу како би обезбедили право на старосну пензију или сопствене приходе у старости, имајући у виду чињеницу да нису покривени обавезним пензијским осигурањем.

¹⁹ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 69.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Општи коментар број 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995, члан 17.

²² Vlado Puljiz, *Socijalne reforme zapada, od milosrđa do socijalne države*, Студијски центар социјалног рада Правног факултета у Загребу, Загреб 1997, стр. 37.

²³ И Св. Тома Аквински је осуђивао свакога ко је захтевао помоћ а да није био у изузетно тешкој ситуацији. Хенри VIII је 1531. године наредио попис сиромашних који су били стварно неспособни за рад и који су добијали дозволу за просјачење на одређеној територији. Насупрот томе, кажњавани су сви радно способни просјаци, као и лица која су им давала милостињу. *Ibid.*, стр. 37. и 48.

²⁴ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 69.



Коначно, трећа категорија, радници у формалном сектору, имају обавезу, сходно начелу обавезности, да учествују у формалним пензијским плановима, али и поред тога неки од њих немају довољан број година стажа осигурања, услед чега нису у могућности да стекну право на старосну пензију, што их доводи у ситуацију да неће остварити право ни на најнижу пензију.²⁵ Управо те три категорије представљају потенцијалне титуларе права на социјалне пензије или сличне видове социјалних давања чији је основни циљ да се обезбеде лица код којих је наступио социјални ризик старости а не испуњавају услове за старосну пензију.

Све те категорије могу се уочити и у националном систему социјалне сигурности. Статистике показују да у Републици Србији постоји велики број лица који су сиромашни током целог живота, који не стичу приходе на основу рада или имовине, већ се превасходно обезбеђују мерама социјалне заштите, и који, следствено томе, неће бити у прилици да стекну право на старосну пензију.²⁶ Међутим, имајући у виду услове у којима те категорије проводе већи део свог живота, нерешено стамбено питање, низак степен здравствене заштите, склоност ка опојним супстанцама и алкохолу, може се очекивати да ће мали број сиромашних лица доживети године које би се националним прописима могле предвидети као услов за стицање права на социјалну пензију.²⁷ У нашем окружењу се у ту категорију могу сврстати припадници ромске популације, који, због традиционалног начина живота, често нису у могућности да остваре нека од основних права из социјалног осигурања.²⁸ Између осталог, мали број

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Статистике из 2016. године указују на то да приближно пола милиона становника у Републици Србији није било у могућности да задовољи минималне егзистенцијалне потребе и да је последњих година погоршан положај старијих од 65 година и старијих од 75 година. Процењује се да око 30% лица старијих од 65 година није стекло право на пензију у систему социјалног осигурања. Нав. према: *Сиромаштво у Републици Србији 2006–2016. године – Ревидирани и нови подаци*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд 2017, стр. 5 и 11; Marija Stambolieva, *Welfare State Transformation in the Yugoslav Successor States, From Social to Unequal*, Routledge, London – New York 2016, стр. 139.

²⁷ Истраживања показују да чак 90% сиромашних старих особа у Србији пати од неког хроничног обољења и да у морбидетном моделу сиромашних од 65 и више година преовлађују болести чији је главни извор човек и његово ризично понашање од детињства. Такође, статистике показују да људи који живе у најсиромашнијем делу неког града имају за 26 година краћи живот од становника најбогатијег дела града. Надежда Сатарић, Мирјана Рашевић, Сања Милорадовић, *Они не могу да чекају – Ситуација о сиромашним старијим лицима у Србији*, Удружење грађана „Снага пријатељства“ – Amity, Београд 2009, стр. 6; Радмила Накарада, *Глобализација – пометња света*, у: Јелена Видојевић, Александра Милошевић, Наталија Перишић (ур.), *Изазови глобализације: сиромаштво и неједнакости*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 53.

²⁸ То проистиче из чињенице да је већина радноактивних Рома ван система запошљавања и да уједно нису регистровани као лица која раде, те су следствено томе и ван система социјалног осигурања. Опширније у: Дренка Вуковић, *op. cit.* стр. 307–310.



Рома оствари право на старосну пензију јер не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања, али уједно многи и не доживе године живота које представљају услов за старосну пензију.²⁹ Стога је неопходно пронаћи одговарајући модел обезбеђења како би се и припадницима ромске популације обезбедио минимум прихода у старости.³⁰

У другу категорију потенцијалних титулара права на социјалну пензију спадају махом лица која су била у фактичком радном односу, односно лица која су била у радном односу код послодавца, али без правног основа. У Републици Србији се примећује висок степен учешћа сиве економије у укупној привредној активности, услед чега велики број лица не остварује основна права из социјалног осигурања, чиме потреба за увођењем социјалних пензија постаје ургентнија.³¹ Најчешће су те категорије обављале рад за друго лице, без претходно закљученог уговора о раду. Послодавац, односно лице за које су обављали рад, исплаћивао им је накнаду за обављени рад, али им није уплаћивао доприносе за обавезно социјално осигурање ни порез на зараде. На основу стечених прихода, та лица су могла да обезбеђују одређени вид економске и социјалне сигурности, који се стиче на основу рада, али нису могла очекивати да у нашем правном систему, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, остваре право на старосну пензију услед наступања социјалног ризика старости јер у њиховом случају не постоји категорија претходног стажа осигурања која је један од услова за стицање права на старосну пензију. Та категорија потенцијалних титулара права може остварити право на старосну пензију уплатом доприноса у приватне пензијске фондове, сходно одредбама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима или уплатом доприноса Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, а следствено одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању.³²

²⁹ Указује се на то да је животни век Рома за око 10 до 12 година краћи у односу на општу популацију и да се старосна структура и просечна старост Рома знатно разликују у односу на општу популацију. Миомира Костић, „Социјална заштита остарелих људи код нас“, *Радно и социјално право*, број 1/2010, стр. 54–55.

³⁰ Уочавају се поједине мере обезбеђења припадника ромске националности, па тако Закон о здравственој заштити Републике Србије предвиђа да ће се лицима ромске националности која због традиционалног начина живота немају стално пребивалиште, односно боравиште у Републици Србији обезбедити одговарајућа здравствена заштита. Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/2019, 92/2023-аутентично тумачење и 29/2025-одлука УС), члан 11, став 2, тачка 12.

³¹ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 71.

³² У Закону о пензијском и инвалидском осигурању се наводи да лица која нису обавезно осигурана, сходно одредбама Закона, имају могућност да се укључе у обавезно осигурање и да обезбеде права из осигурања. Лица могу стећи својство осигураника подношењем захтева Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање. Осигураници који се одлуче да сами уплаћују доприносе за пензијско и инвалидско осигурање опредељују се за једну од 13 основица осигурања, независно од стручне спреме које имају. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 15.



Међутим, у том случају је наглашена индивидуална одговорност појединца, који одлучује да ли ће и на који начин ће обезбедити социјалну сигурност за себе и за чланове своје породице. Насупрот томе, у пракси нису ретке ситуације да услед неукости и непознавања прописа о социјалном осигурању запослени нису упознати са обавезом послодавца да им уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, као ни ситуације да су лица закључила уговор о раду, али да послодавац не испуњава своју законску обавезу и не уплаћује им доприносе за обавезно социјално осигурање, не обавештавајући их о томе, чиме се запослени доводе у заблуду.

Трећа категорија потенцијалних титулара права на социјалну пензију је такође широко заступљена у Републици Србији. Када је реч о тој категорији, посебно се морају имати у виду високе стопе незапослености у последњих двадесет година, услед којих знатан број осигураника, који су и поред чињеница да су провели један део свог живота у радном односу у формалном сектору и за које су уплаћивани доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, ипак нема довољно претходног стажа осигурања који је неопходан за стицање права на старосну пензију. Мора се имати у виду и чињеница да право на старосну пензију тренутно стичу особе рођене током педесетих година XX века, које су ступиле на тржиште рада у периоду када су стопе незапослености биле изразито ниске, те им у највећем броју ситуација није проблем да испуне законске услове који се односе на претходни стаж осигурања. Међутим, особе рођене шездесетих, а посебно седамдесетих година прошлог века, ступиле су на тржиште рада током деведесетих година, када је услед различитих друштвених фактора дошло до пораста стопа незапослености, те се због тога поставља питање да ли ће они бити у могућности да стекну право на старосну пензију када наврше године живота предвиђене законом.

Из свега тога се може закључити да би Република Србија требало да тежи увођењу института социјалне пензије јер у нашој држави постоје основне циљне групе наведене у класификацијама Светске банке, које уједно представљају и потенцијалне титуларе права на социјалну пензију, те постоји потреба за њиховим социјалним обезбеђењем услед наступања социјалног ризика старости.

Међутим, мандаторно је утврдити прецизне разлоге за неиспуњавање услова за старосну пензију, како би се избегао широко распрострањен проблем бесплатног јахања, јер постоји потенцијална опасност да се део грађана ослони на социјална давања која држава обезбеђује у старости, пре наступања социјалног ризика старости на социјална давања која се обезбеђују за незапослена лица и социјално угрожене категорије, те да, сходно томе, не постоји воља за заснивањем радног односа и обезбеђивањем редовних прихода посредством рада. Нови концепт државе благостања почива на идеји подизања



нивоа одговорности појединца за сопствено благостање и смањења улоге државе, чиме се доводе у питање и основни постулати на којима се заснива институт социјалне пензије.³³ Стога, ако би се прихватили ставови заступника нових теорија државе благостања, у том случају би право на социјалну пензију припало само трећој категорији потенцијалних титулара из класификација Светске банке, односно лицима која због различитих друштвених околности нису остварила право на старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања.

Такође, да би се смањио број титулара права на различите врсте социјалних давања, која обезбеђује држава, у склопу реформи модела државе благостања, у одређеним системима социјалне сигурности прелази се са универзалног модела, којим се, као што је поменуто, обезбеђује социјална сигурност у старости свим резидентима који наврше одређене године живота, без обзира на социјални статус и друга примања, на таргетирани модел, којим се спроводи одговарајући тест прихода потенцијалног титулара.

Тај предлог се уклапа у нови концепт државе благостања, који се заснива на активационој политици и различитим активностима особа којима држава обезбеђује социјалне престације. Идеја је да се корисници престација укључе у поједине активности које би држава спровела, односно да не буду само пасивни примаоци давања већ да за добијену престацију изврше одређену противчинидбу. Другим речима, да се установи корелација права и обавеза у обезбеђивању социјалних престација, тј. одређена унапред утврђена обавеза за кориснике недоприносних престација које обезбеђује држава.³⁴ Основни циљ тог модела би био да се избегну ситуације у којима би се незапослено лице ослањало на престације које обезбеђује држава, новчану накнаду за случај незапослености, социјалну помоћ и, коначно, социјалну пензију.

У појединим системима социјалне сигурности особа ће остварити право на социјалну пензију само уколико постоји ваљан разлог због којег није испунила услов за старосну пензију који се односи на претходни стаж осигурања. Примера ради, у Литванији ће право на социјалну пензију остварити лице које никада није засновало радни однос јер је рођено са тешким обликом инвалидитета, али и родитељ који је неговао болесно дете, односно болесног члана породице, или мајка која је подизала петоро или више деце, па услед тих околности није била у могућности да стиче приходе на основу рада.³⁵ Тај модел је правично решење, посебно за системе социјалне сигурности у којима услед недостатка финансијских средстава не постоји могућност да се исплата

³³ Дренка Вуковић, *op. cit.*, стр. 60.

³⁴ Eberhard Eichenhofer, *The Law of the Activating Welfare State*, Hart Publishing, Nomos, 2015, стр. 66.

³⁵ Danny Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2003, стр. 99.



социјалне пензије обезбеди за све резиденте једне државе у тренутку када наврше одређене године живота. Такође, предвиђањем ваљаних разлога услед чијег наступања одређено лице није остварило право на старосну пензију избегава се поменути проблем „бесплатног јахања“. Међутим, ваља имати у виду и поједине ставове о социјалним правима, а у вези са тим и праву на социјалну пензију као социјалном праву, јер социјална права припадају лицима која се налазе у стању социјалне потребе, које није редовно ни пожељно већ је лицу наметнуто против његове воље.³⁶ Поставља се питање да ли лице које је само проузроковало стање социјалне потребе, односно стање у које се довело својом вољом, не може остварити право на социјалну престацију. *Exempli causa*, ако је до престанка радног односа дошло отказом уговора о раду од стране запосленог или споразумним престанком радног односа, осигураник неће остварити право на социјалне престације јер се законом предвиђа да ће се та права остварити само ако је у питању нескривљена или невољна незапосленост.³⁷ Следствено свему томе, требало би утврдити да ли лице које својом вољом није засновало радни однос, а да за то не постоје ваљани разлози, може стећи право на социјалну пензију. То решење делује као правично, те је стога неопходно утврдити ваљане разлоге услед којих лице не може да стекне право на социјалну пензију, посебно у државама које не располажу са довољно финансијских средстава, те стога нису у могућности да прихвате универзални концепт обезбеђења старијих. За спровођење тог концепта обавезна је сарадња између националних агенција за запошљавање и органа који ће одлучивати о праву на социјалну пензију, а затим и исплаћивати ту социјалну престацију.

Важећи Закон о социјалној заштити Републике Србије предвиђа исплату посебних социјалних престација, које по свом циљу и основним карактеристикама садржи одређена обележја института социјалне пензије, а експлицитно је Законом наведен и разлог услед којег одређено лице може остварити право на новчана социјална давања, када наступи социјални ризик старости. Титулар права је један од родитеља који није у радном односу а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Родитељ ће остварити право на посебну новчану накнаду у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених кад наврши општи старосни услов за остваривање права на старосну пензију, према прописима о пензијском и инвалидском осигурању.³⁸ Право на ту престацију моћи ће да се

³⁶ Б. Шундерић, „Тезе о економском и социјалном праву“, *op. cit.*, стр. 74–75.

³⁷ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017-др- закон и 49/2021), члан 67.

³⁸ Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/2011 и 117/2022 – одлука УС), члан 94, став 6.



оствари под условом да потенцијални титулар права, односно родитељ, није остварио право на пензију, прецизније, да не испуњава услов који се односи на претходни стаж осигурања. У случају да родитељ оствари право на пензију након стицања права на посебну новчану накнаду, имаће право избора између пензије и посебне новчане накнаде, што доводи до закључка да није могућа кумулација те две социјалне престације.³⁹ Статистике показују да је право на посебну новчану накнаду у Републици Србији 2012. године, годину дана од усвајања новог Закона о социјалној заштити, остваривао 241 корисник.⁴⁰ Исплатом те престације држава даје подршку да дете са сметњама у развоју остане у породици, а уједно се промовише и концепт одговорног родитељства.⁴¹

У вези са другом и трећом групом потенцијалних титулара права на социјалну пензију поставља се питање ко сноси одговорност за то што одређено лице није испунило услов за старосну пензију. Морале би се предвидети одговарајуће санкције за послодавца како би се они одвратили од идеје неуплаћивања доприноса за запослене, односно новчана казна, изречена послодавцу у прекршајном или кривичном поступку, мора бити и неколико пута већа од неуплаћеног доприноса за обавезно социјално осигурање да би се послодавац мотивисао да испуњава своје законске обавезе.⁴²

Може се размотрити и идеја о посебној инкриминацији којом би била предвиђена казна за послодавца који није пријавио запосленог на обавезно социјално осигурање и самим тим није уплаћивао доприносе за пензијско и инвалидско осигурање те је онемогућио запосленог да стекне право на старосну пензију. Такав модел кривичне одговорности послодавца постоји у појединим државама и могло би се размислити да и у нашем правном систему такво понашање буде предвиђено као засебно кривично дело, посебно ако се има у виду да се те ситуације често дешавају, а да су последице далекосежне и за појединца и за одрживост система пензијског и инвалидског осигурања.⁴³

На основу свега изнетог, поставља се питање да ли је могуће предложити концепт којим би се избегао проблем „бесплатног јахања“ приликом исплата

³⁹ Закон о социјалној заштити (2011), члан 94, став 7.

⁴⁰ Други извештај о примени Ревидиране европске социјалне повеље у Републици Србији за период од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2011. године, стр. 51.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ У Казненом закону Републике Хрватске неисплата зараде се наводи као посебно кривично дело. Предвиђа се да „ко не исплати део или целу зараду једном или више запослених, казниће се казном затвора до три године. Под зарадом се у смислу наведеног члана подразумева основна зарада и сва друга давања у новцу која запослени прима по основу рада у бруто износу што укључује и доприносе из зарада и на зараду, а у складу са посебним прописима“. *Kazneni zakon Republike Hrvatske* („Narodne novine“, број 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23 и 36/24), члан 132.



социјалних пензија. Може ли се приликом утврђивања чињеница да ли нека особа испуњава услове за социјалну пензију предвидети и обавезна сарадња са службама за запошљавање, а приликом спровођења поступка за остваривање права на социјалну пензију, како би се утврдило да ли је лице, подносилац захтева за остваривање права на недоприносне престације, пре испуњавања услова који се односи на године живота, активно тражило запослење током дужег периода незапослености.

Такође, неопходно је утврдити и ко сноси одговорност због недовољног броја година стажа осигурања, да ли је одговорност на осигуранику, послодавцу или је пак проблем у високим стопама незапослености, те се и на овом месту може посредно говорити о одговорности државе која спроведеним мерама активационе политике запошљавања није обезбедила адекватно остваривање права на рад, као уставом загарантованог права, па су, следствено томе, у друштву проузроковане високе стопе незапослености, због чега одређени број лица није могао да оствари право на старосну пензију. Посебан проблем може представљати и појава дуготрајне незапослености, која, такође, као што се могло уочити, представља чест узрок неиспуњавања услова за старосну пензију јер се послодавци теже одлучују да запосле ту категорију незапослених лица. Статистички подаци показују колико лица је дуготрајно незапослено и из којих разлога, а најчешће је реч управо о особама које су навршиле 50 година живота и које имају недовољно знања и способности за послове који су данас најраспрострањенији и најзаступљенији на тржишту рада.⁴⁴ У вези са тим, издвајају се поједини програми Националне службе за запошљавање који, између осталог, имају циљ да незапослена лица старија од 50 година живота поново укључе у тржиште рада.⁴⁵

Имајући у виду да је основни циљ института социјалне пензије смањивање сиромаштва у старости, најправедније решење у одређивању потенцијалних титулара права је да то право припада оним лицима која из ваљаних разлога нису остварила право на старосну пензију. Међутим, поставља се питање на који начин је могуће утврдити оправдан разлог и да ли би то проузроковало

⁴⁴ Статистички подаци указују на то да су стопе незапослености у Републици Србији за старосну групацију 50–64. знатно више него у државама чланицама Европске уније, а посебно се високе стопе незапослености примећују код жена у тим годинама живота. Биљана Радивојевић, *Демографски изазов за социјалне реформе*, у: Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), „Ризици и изазови социјалних реформи“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 73.

⁴⁵ У Програму рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину, лица старија од 50 година живота сврставају се у групу теже запошљивих лица која ће имати приоритет у укључивању у мере активне политике запошљавања. У оквиру својих програма, Национална служба за запошљавање обезбеђује посебне субвенције за послодавце који се одлуче да запосле незапослена лица из категорије теже запошљивих лица са евиденције НСЗ. *Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину*, Национална служба за запошљавање, Београд 2016, стр. 2 и 20.



додатне административне трошкове. Стога законодавац има обавезу да предвиди прецизне услове за стицање права на социјалну пензију како би се, у случају да се прихвати таргетирани модел социјалних пензија, престације додељивале оним лицима којима је помоћ у старости најпотребнија.

4. УСЛОВИ ЗА СТИЦАЊЕ ПРАВА НА СОЦИЈАЛНУ ПЕНЗИЈУ

Пошто је утврђено ко су потенцијални титулари права на социјалну пензију, следеће питање је под којим условима једно лице може остварити право на социјалну пензију. Услови за остваривање права на социјалну пензију предвиђају се у највећем броју случајева законским одредбама. Приликом предвиђања услова за стицање права на социјалне престације ваљало би прихватити препоруке из Општег коментара бр. 19 Комитета Уједињених нација за економска, социјална и културна права, у којем се наводи да услови морају бити целисходни, пропорционални и транспарентни. Стога је важно сагледати материјалноправне и формалноправне услове, који се могу предвидети приликом стицања и остваривања права на социјалну пензију.

Приликом одређивања услова за стицање права на социјалну пензију законодавац је обавезан да води рачуна и о финансијским могућностима система социјалне сигурности, односно може ли се обезбедити довољно средстава за увођење тог института у националне системе социјалне сигурности. Из тих разлога, прецизни услови за стицање и остваривање права на социјалну пензију морају се јасно дефинисати како би се избегле одређене злоупотребе приликом стицања тог права.

4.1. МАТЕРИЈАЛНОПРАВНИ УСЛОВИ

У највећем броју случајева, општи услов за стицање права на социјалну пензију јесу године живота подносиоца захтева, што представља, као што је познато, и услов за стицање права на старосну пензију. Имајући у виду да се и институтом социјалне пензије превасходно обезбеђују лица код којих је наступио социјални ризик старости, године живота и овде представљају незаобилазан услов. Међутим, специфичност тог института, јесте чињеница да се као услов за стицање права на социјалну пензију не поставља и претходни стаж осигурања. Као што се претходно могло приметити, разлог је у самој природи института социјалне пензије, чији је основни циљ обезбеђење особа које услед старости нису више у прилици да стичу приходе на основу рада а уједно не могу да остваре право на старосну пензију јер не испуњавају услов који се односи на претходни стаж осигурања. Стога се као неспоран услов за остваривање права на социјалну пензију поставља навршење одређених година живота.



Остали услови се одређују сходно моделу за који се определила држава која је својим националним прописима предвидела институт социјалне пензије. У случају да се држава определила за универзални модел социјалних пензија, услов је, осим година живота, и одређена дужина резидентства подносиоца захтева за стицање права на социјалну пензију.

4.1.1. Године живота

Утврђивање старосне границе за стицање права на старосну пензију представља сложено питање, те се приликом одређивања година живота у којима се стиче право на пензију морају имати у виду појаве као што су повећање удела старијег становништва, пораст трошкова осигурања, дужина коришћења пензије, незапосленост, тешкоће са којима се сусрећу старији радници на тржишту рада.⁴⁶

Велики број држава чланица Европске уније одлучило се за постепено изједначавање услова који се тичу година живота за мушке и женске осигуранике, те је махом услов за остваривање права на старосну пензију 65 година живота.⁴⁷ Иако се Конвенцијом Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности предвиђа да прописана граница старости за остваривање права на старосну пензију не може прелазити 65 година, надлежним властима је остављена могућност да одреде вишу старосну границу с обзиром на радну способност старијих лица у земљи о којој се ради.⁴⁸ У последњих неколико година, поједине државе, махом развијеније, одлучиле су се да подигну старосну границу са 65 година на 67 година живота, имајући у виду да је у тим системима просечно трајање животног века продужено и да су особе у шездесетим годинама у знатно бољем здравственом стању него ранијих година, те су стога махом способне да и даље стичу приходе на основу рада.⁴⁹

⁴⁶ Александар Петровић, „Старосна пензија у праву земаља Европске уније“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–2/1998, стр. 47.

⁴⁷ Услов који се односи на године живота изједначен је, између осталог, за женске и мушке осигуранике у следећим државама чланицама Европске уније: Белгији, Чешкој, Данској, Финској, Грчкој, Француској, Немачкој, Ирској, Италији, Луксембургу, Холандији, Португалу, Словачкој, Словенији, Шпанији и Шведској. Подаци преузети из: *Pension at a Glance 2021, OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris 2021, стр. 131.

⁴⁸ Конвенција Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности („Службени лист ФНРЈ“, број 1/55), члан 26, ст. 1 и 2.

⁴⁹ На Исланду и у Норвешкој, а на основу важећих прописа, године живота, као услов за старосну пензију, и за мушке и за женске осигуранике износе 67 година. Уочава се и да су се поједине државе региона такође одлучиле за то решење, али ће се старосна граница постепено увећати на 67 година живота. Тако је Законом о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе предвиђено да ће од 2025. године услов за остваривање права на старосну пензију износити 67 година живота за мушке осигуранике, а од 2041. године исти услов ће се примењивати и на женске осигуранике. Реално је очекивати да ће се услови изнова изменити и у Републици Србији у неким будућим изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, имајући у виду проблеме са којима се суочава Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање приликом исплате



Аналогно свему томе, може се закључити да се услов који се односи на године живота за остваривање права на социјалну пензију не разликује од услова за остваривање права на старосну пензију. Претпоставља се и да ће у појединим системима социјалне сигурности године живота, као услов за стицање права на социјалну пензију, бити и више, имајући у виду да се за социјалну пензију не узима у обзир претходни стаж осигурања, али и да је реч о недоприносној престацији.

Ради даље анализе института социјалне пензије, неопходно је проучити повезаност између услова за стицање права на социјалну пензију и износа пензије. Ваљало би утврдити да ли у ситуацијама када се повољнији услови предвиђају законским и подзаконским прописима то аутоматски значи и нижи износ социјалне пензије. Да ли, следствено томе, строжи услови подразумевају и већи износ пензије. Примера ради, ако је услов за социјалну пензију 75 година живота, претпоставља се да ће постојати процентулан мањи број потенцијалних корисника, нарочито у земљама у развоју, где је просечан животни век још увек доста нижи него у развијеним земљама. Сходно томе, прописима се може предвидети виши износ социјалне престације, мада је и то реткост јер су земље у развоју, које су у својим националним прописима предвиделе институт социјалне пензије, махом у лошој економској позицији, те се тешко могу обезбедити високи износи престација.⁵⁰ Али ако се године живота као услов поставе ниже, на пример на 60 година живота, претпоставља се да ће и износ пензије бити нижи јер су, као што је наведено, за финансирање и успостављање социјалних пензија у пензијским системима битне и фискалне могућности државе.

Приликом одређивања година живота као услова, мора се узети у обзир и просечно трајање животног века у држави која претендује да у свој национални систем социјалне сигурности уведе институт социјалне пензије. Такође, ваљало би направити и јасно разграничење, као што је то урађено у појединим државама, између корисника различите животне доби. Уласком у осму деценију живота, учесталији су здравствени проблеми и здравствене тегобе, а радна продуктивност све више опада, те је логично што се у појединим системима предвиђају повољнији услови за поједине социјалне престације када особа наврши 75 година живота.

пензија. *Pension at a Glance 2021, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 131; Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени лист РЦГ“, број 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07 и 47/07 и „Службени лист ЦГ“, број 79/08, 14/10, 78/10 и 34/11, 39/11, 40/11, 66/12, 36/13, 38/13, 61/13, 6/14, 60/14, 10/15, 44/15, 42/16, 55/16, 80/20, 145/21, 86/22, 99/23 и 125/23), члан 17, став 1. и члан 197ђ).

⁵⁰ Износ социјалне пензије који се исплаћује свим грађанима Лесота који наврше 70 година живота износи 25 \$ месечно. У Бангладешу се социјална пензија исплаћује у месечном износу од 2,30 \$ и намењена је најсиромашнијем члану домаћинства који има више од 57 година живота. Armando Barrientos, *Social Pension in Low-Income Countries*, у: Robert Holzmänn, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 75–76.



Када је реч о условима, а у вези и са одређивањем титулара права на социјалну пензију, значајно је питање да ли ће право на социјалну пензију остваривати само осигураници којима су уплаћивани доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, а уједно не испуњавају услов претходног стажа осигурања, односно најмање 15 година стажа осигурања, који је, ехемплице, предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Или ће то право, у ширем тумачењу института, припадати и лицима која уопште немају претходни стаж осигурања, али су зато резиденти државе која обезбеђује исплату социјалних пензија.

У првом случају би се као додатни услов за остваривање права на старосну пензију поставио и претходни стаж осигурања, који би, сходно природи и основној идеји института, сигурно био краћи од 15 година стажа осигурања, што доводи до идеје да креатори социјалне политике и законодавац размисле о евентуалним изменама услова који се односе на претходни стаж осигурања, односно о умањењу година претходног стажа осигураника које се захтевају. У комбинацији са тим моделом, сигурно би био примењен и модел најниже, односно минималне пензије, јер је логично да би већи број корисника који имају мање од 15 година стажа осигурања, после утврђивања висине старосне пензије, остварио право на низак износ старосне пензије, који није довољан за задовољавање основних животних потреба. У тој ситуацији би се аутоматски смањио број потенцијалних корисника социјалне пензије јер би више лица било у могућности да оствари право на старосну пензију, те би се уједно довела у питање и оправданост увођења института у национални систем социјалне сигурности. У вези са тим, ваља напоменути да је та идеја прихваћена у појединим системима социјалне сигурности и да је услов који се односи на претходни стаж осигурања знатно умањен. У Немачкој се, као што је познато, предвиђа да ће право на старосну пензију остварити лице које има минимум 60 месеци претходног стажа осигурања.⁵¹ Међутим, у највећем броју пензијских система држава чланица Европске уније и даље се захтева минимум 15 година претходног стажа осигурања, што се поклапа са условима предвиђеним националним прописима.⁵² Упркос томе, а имајући у виду промене које су се догодиле на тржишту рада у последњих неколико деценија, требало би размотрити модел који се примењује у Немачкој да би се што већем броју лица обезбедила старосна пензија као основни вид социјалне сигурности по наступању социјалног ризика старости.⁵³

⁵¹ Eberhard Eichenhofer, *Sozialrecht*, Mohr Siebek, Tübingen 2012, стр. 177.

⁵² <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>.

⁵³ За ту идеју се у својим радовима залаже и професор Стрбан. Опширније у: Grega Strban, „Pravna vprašanja predvidenih reform pokojninskega zavarovanja“, *Pravna praksa* (28), број 46/2009, стр. 10.



4.1.2. Држављанство или резидентство

У упоредном праву се примећују два различита модела – једноставан тест држављанства, односно ситуација у којој право на социјалну пензију може припасти само држављанима земље која обезбеђује поменуте социјалне престације.⁵⁴ Међутим, поставља се питање шта се догађа са особом која није држављанин земље која обезбеђује социјалне пензије а годинама живи у њој и истовремено не испуњава услове за стицање права на старосну пензију предвиђене националним прописима.⁵⁵ Да ли се онда та особа налази у неповољнијој ситуацији од корисника који је држављанин земље која обезбеђује престације, али последњих 40 година има пребивалиште у иностранству, те на основу те чињенице може обезбедити себи право на престације.

Стога је знатно прихватљивије да се као услов за остваривање права на државну или социјалну пензију предвиди резидентство, које се углавном и наводи као услов у већини савремених система социјалне сигурности, посебно у онима који својим националним прописима предвиђају државну пензију, која се корисницима исплаћује када се наврше одређене године живота.

Мора се имати у виду и чињеница, која се неретко занемарује, да је већина корисника социјалних, односно универзалних пензија, посредно учествовала у њиховом финансирању посредством уплате различитих видова пореза. Стога се не смеју прихватити ставови појединих критичара института социјалне пензије који тврде да је реч о милосрђу и једној врсти поклона за социјално угрожене. Вероватно су доприноси корисника социјалних пензија пореском систему знатно нижи, али увек би се требало ослонити и на начело солидарности као основно начело социјалног права, које има веома дугу традицију у обезбеђивању најугроженијих категорија становништва. То извире из тврдње да су резиденти уједно и порески обвезници једне земље и да уплатом пореза финансирају јавне расходе државе, а посредно и социјалне престације која се финансирају из буџетских прихода.

4.1.3. Тест прихода (means test)

Следећи услов који се поставља у појединим системима социјалне сигурности приликом стицања права на социјалне пензије јесте спровођење теста прихода. Тај метод се махом спроводи приликом пружања услуга и остваривања права у систему социјалне заштите, али се спроводи и у

⁵⁴ *Introduction to social security*, International Labour Office, Geneva 1984, стр. 23.

⁵⁵ Од посебног значаја је *Sala case*, којим је Европски суд правде успоставио принцип недискриминације, као основну гаранцију европског држављанства у области социјалне сигурности, те се стога забрањује сваки облик дискриминације грађана других држава чланица у остваривању права на социјалне престације. Нав. према: Paul Schoukens, „Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, брoј 3/2015, стр. 535.



системима који обезбеђују исплату недоприносних пензија приликом стицања права на такозване таргетиране пензије, које су постале актуелне са кризом државе благостања осамдесетих година прошлог века. У случају спровођења теста прихода, социјалне пензије не би имале карактеристике универзалних престација већ таргетираних престација, јер се не би додељивале свим лицима која наврше одређене године живота већ само лицима која немају довољно средстава за пристојан и достојанствен живот у старости. Стога се увођењем услова спровођења теста прихода промовише идеја селективности приликом исплате престација само корисницима који немају довољно прихода, насупрот начелу универзалности.⁵⁶

Сматра се да је питање спровођења теста прихода значајно за науку социјалног права јер се на основу тога да ли се приликом остваривања одређеног права спроводи тест прихода или не уочавају основне карактеристике социјалне престације која се додељује, односно утврђује се правна природа тог давања, али и природа система социјалне сигурности у којем се спроводи тест прихода.⁵⁷ У појединим системима социјалне сигурности, тест прихода представља основну разлику између система социјалног осигурања и система социјалне заштите јер, као што је познато, права из социјалног осигурања не подлежу тесту прихода, имајући у виду да се финансирају на основу претходно уплаћених доприноса за обавезно социјално осигурање.⁵⁸

Битно питање које се поставља за спровођење теста прихода јесте који се све приходи узимају у обзир приликом спровођења теста. Да ли је реч само о приходима на основу рада или се у оквиру теста прихода спроводи и тест имовине, односно да ли особа стиче одређене приходе на основу имовине које поседује.

Међутим, колико год провера прихода била ригорозна, у пракси се показало да ниједан начин провере није сасвим поуздан, те се догађа да појединци који не задовољавају установљене критеријуме остваре право на социјалну престацију.⁵⁹ Исто тако, доказано је да што је провера прихода строжа, то је и већа вероватноћа да ће људи одустати од подношења захтева за стицање права на социјална давања, те да ће због тога они којима је помоћ стварно потребна остати без ње.⁶⁰

⁵⁶ *The Means Test, A comparison from a Legal Perspective, Summary*, Ministry of Social Affairs and Employment, Social Security Research Committee, Netherlands 1991, стр. 5.

⁵⁷ *Ibid.*, стр. 1.

⁵⁸ *Ibid.*, стр. 1 и 4.

⁵⁹ Roger Beattie, „Socijalna zaštita za sve: ali kako?“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/2000, стр. 339.

⁶⁰ *Ibid.*



У домаћем систему социјалне сигурности, тест прихода се спроводи приликом остваривања права из социјалне заштите, односно приликом исплате новчане социјалне помоћи. Посебном Уредбом о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ прецизно се утврђује који се приходи и примања породице и појединца узимају у обзир приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ, али се уједно наводе и примања и приходи који се не узимају у обзир. Да би одређено лице остварило право на новчану социјалну помоћ, у обзир се морају узети новчана примања и приходи појединца и породице остварени током три месеца који претходе месецу у коме је поднет захтев за остваривање права на новчану социјалну помоћ.⁶¹ Уредбом се предвиђа „да се у обзир узимају следећа примања и приходи појединца и породице: примања и приходи који се остварују у месечним износима, и то приход по основу радног односа, односно зарада, плата или накнада зараде, повремених и привремених послова и уговора о делу, пензија, инвалиднина и друга примања по прописима о правима из борачко-инвалидске заштите; приход од пољопривредне делатности; приход по основу обављања самосталне делатности; накнада за време незапослености; отпремнина у случају престанка потребе за радом запослених услед технолошких, економских или организационих промена и накнада по основу социјалних програма; приход од издавања у закуп непокретне имовине; приход од имовинских права на који се плаћа порез; улози дати на штедњу и готов новац; приход који се утврђује налазом и мишљењем центра за социјални рад у складу са законом и приход од законског издржавања и издржавања по другом правном основу“.⁶² На основу тога се може закључити да је у нашем правном систему постављен широк круг прихода и примања који се узимају у обзир приликом спровођења теста прихода, чиме се потенцијални корисници доводе у неповољан положај, а неки од њих вероватно и одустају од подношења захтева.

Нису ретке критике спровођења теста прихода, а посебно од заговорника модела универзалних престација. Поједини аутори тврде да тестови прихода изазивају велике административне трошкове за државу јер захтевају спровођење детаљног теста подобности за подносиоца захтева, али и трошкове за самог подносиоца захтева, и оне имовинске и „трошкове“ психичке природе, јер приликом подношења захтева подносилац мора да тврди да је слабог материјалног стања, због чега се подносилац може сматрати и пониженим и стигматизованим, што одређени број лица може и да одврати од покретања поступка за остваривање права на различита социјална давања,

⁶¹ Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ („Службени гласник РС“, број 36/2011), члан 1, став 2.

⁶² Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ (2011), члан 2.



која се исплаћују у оквиру система социјалне заштите.⁶³ Осим високих административних трошкова, спровођење теста прихода отвара могућност и за одређене коруптивне радње запослених који учествују у поступку за остваривање права на престације.⁶⁴

Утврђено је да се и у националном систему социјалне сигурности приликом спровођења теста прихода у обзир узима најразличитији спектар прихода и примања, тако да се и у овом случају може закључити да наведене провере стварају велике административне трошкове. Имајући у виду да су потенцијални корисници права на социјалну пензију старије особе, у случају да се држава одлучи за таргетирани модел социјалних пензија и спровођење одговарајућег теста прихода ваљало би предвидети „лабавији“ тест прихода, и у погледу саме процедуре за стицање права и у погледу прихода који се узимају у обзир приликом провере.

У појединим системима социјалне сигурности, као услов за остваривање права на социјалну пензију спроводи се и такозвани тест неактивности (*inactivity test*) или пензијски тест, односно тест којим се утврђује да ли корисник док прима пензију у исто време стиче и приходе на основу рада, чиме се доводи у питање идеја кумулације зараде и пензије.⁶⁵ Следствено томе, основна разлика између теста прихода и пензијског теста је у чињеници да се у пензијским тестовима у обзир узима само износ пензије који осигураник прима, односно чињеница да ли је подносилац захтева остварио право на пензију, док тест прихода обухвата и приходе од рада и приходе од имовине, те је, сходно томе, и знатно неповољнији за подносиоца захтева. Имајући у виду карактеристике и основне циљеве института социјалне пензије, под условом да се законодавац одлучи за таргетирани модел, знатно примереније би било спровођење теста у којем би се у обзир узимали само приходи од рада или пензијски приходи.

4.2. ФОРМАЛНОПРАВНИ УСЛОВИ

Формалноправни услови за остваривање права на социјалну пензију односе се на надлежност и поступак за стицање и остваривање тог права. Основна права из социјалног осигурања и социјалне заштите остварују се у нашем систему социјалне сигурности пред надлежним фондом социјалног осигурања, односно пред надлежним центром за социјални рад.

Јасно је наведено да је за остваривање права на социјалну пензију неопходно успостављање социјалноправног односа.

⁶³ Timothy Besley, „Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programme“, *Economica, New Series*, vol. 57, број 225/1990, стр. 119.

⁶⁴ L. Willmore, *op. cit.*, стр. 5.

⁶⁵ Armando Barrientos, Peter Lloyd-Sherlock, *Non-contributory pensions and social protection*, Social Protection Sector, International Labour Office, Geneva 2002, стр. 2.



Социјалноправни однос успоставља се између два субјекта, од којих се један, физичко лице, налази у стању социјалне потребе, и другог субјекта, правног лица које обезбеђује задовољење те потребе вршећи одређену чинидбу или давање.

Такође, да би се успоставио социјалноправни однос, односно да би се остварило право на одређену социјалну престацију, па тако и право на социјалну пензију, неопходно је да субјект социјалноправног односа, физичко лице, својом вољом покрене поступак за остваривање одређеног права. Насупрот томе, државни орган има обавезу да ступи у социјалноправни однос.⁶⁶ Закључује се да ће се, у највећем броју ситуација, право на социјалну пензију остварити покретањем поступка пред надлежним органом, а на основу изјављене воље потенцијалног титулара права.

Међутим, важно је и питање који субјекат ће вршити исплату социјалних пензија. Уже посматрано, важно је утврдити да ли ће јавни носилац социјалне сигурности са којим се успоставља социјалноправни однос бити фонд пензијског и инвалидског осигурања који обезбеђује исплату старосних пензија или ће исплатилац бити центар за социјални рад, којем се подноси захтев за остваривање права на социјалну помоћ.

Битно је утврдити на основу упоредноправне анализе да ли је то право предвиђено законом који регулише област пензијског и инвалидског осигурања или законом којим се уређују права из социјалне заштите. У случају да се оно регулише законом о пензијском и инвалидском осигурању, логично је да се захтев подноси фонду који је надлежан за исплату престација из пензијског и инвалидског осигурања. Међутим, ако се право на социјалне пензије регулише законом из области социјалне заштите, као што је, примера ради, предвиђено законодавством Републике Литваније, тада ће надлежан за исплату престација бити центар за социјални рад, који у нашем правном систему исплаћује корисницима новчану социјалну помоћ, односно увећану новчану социјалну помоћ. Не треба занемарити чињеницу да се престације које исплаћују фондови социјалног осигурања превасходно финансирају из доприноса, док се престације које исплаћују центри за социјални рад финансирају из средстава јавних прихода. Претходно је поменуто да су социјалне пензије у највећем броју случајева престације недоприносног карактера, те је стога у нашем систему социјалне сигурности логичније, у случају да тај институт буде предвиђен домаћим прописима, да анализирано социјално давање исплаћује надлежни центар за социјални рад, те да се захтев за покретање поступка покреће пред тим органом.

⁶⁶ Д. Вуковић, *Социјална сигурност*, *op. cit.*, стр. 50.



II (НЕПОВОЉАН) ПОЛОЖАЈ ЖЕНА У ПЕНЗИЈСКИМ СИСТЕМИМА

Комитет Уједињених нација за економска, социјална и културна права сматра да „државе уговорнице морају да обратe пажњу на старије жене које су често у критичној ситуацији, јер су провеле цео или део живота бринући о својим породицама, те услед тога нису обављале плаћене послове којим би стекле право на старосну пензију, као и на жене које не остварују право на пензију услед смрти супружника“. ⁶⁷ И у Мадридском међународном плану акције о старењу наводи се да су „старије жене бројније од старијих мушкараца, те да ситуација старијих жена свуда мора да буде приоритет за политику акције препознајући да је диференцијални утицај старења на жене и мушкарце саставни део обезбеђивања пуне равноправности између жена и мушкараца и развоја ефективних и ефикасних мера за решавање проблема, па је стога критично да се обезбеди интеграција родне перспективе у све политике, програме и законе“. ⁶⁸

Жене нису имале прилике, посебно у периоду када се заступао концепт мушкарца као хранитеља породице, да учествују у финансирању доприносних пензијских програма, због чега нису у могућности да стекну право на старосну пензију. ⁶⁹ Такође, као додатни проблем издваја се и рад у неформалној економији. Жене остају везане за рад у сивој економији готово целог радног века, док је за мушкарце рад у сивој економији само привремено решење, чиме се потврђује теза да жене теже стичу право на старосну пензију. ⁷⁰ Међутим, неретко се дешава да жене својом вољом пристају да раде у неформалној економији јер знатно лакше могу ускладити своје професионалне и породичне обавезе него ако рад обављају у формалној економији. ⁷¹

Ваља узети у обзир и чињеницу да су старија лица без пензијских прихода углавном особе женског пола. Поједине статистике указују на то да у Републици Србији преко 85% од укупног броја особа које не остварују право на старосну пензију чине жене. ⁷² Према свим показатељима жене су сиромашније

⁶⁷ Ойшши коментшар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи, члан 20.

⁶⁸ Мадридски међународни план акције о старењу, Увод, тачка 8.

⁶⁹ Z. Šućur, *op. cit.*, стр. 448.

⁷⁰ R. Beattie, *op. cit.*, стр. 329.

⁷¹ *Ibid.*, стр. 334.

⁷² Нав. према: Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 142.



од мушкараца у старости. Већина жена које су током живота биле ван тржишта рада обезбеђује социјалну сигурност у старости путем института породичне пензије.

Законодавац у Републици Србији предвиђа и могућност закључивања уговора са кућним помоћним особљем. У највећем броју ситуација, тај уговор се закључује са припадницима женског пола, али се у пракси јавља проблем непријављивања од стране послодавца на обавезно социјално осигурање особа које обављају ту врсту послова, те следствено томе већина потенцијалних титулара на старосну пензију неће испунити услове који се односе на претходни стаж осигурања, а приликом подношења захтева за остваривање права на старосну пензију. Уговор са кућним помоћним особљем је, на основу ранијих законских прописа, подлегао обавезној регистрацији, што је, између осталог, представљало и услов за пуноважност тог уговора.⁷³ Посебно су значајне и одредбе Конвенције број 189 Међународне организације рада о раду радника у домаћинству, коју Република Србија још увек није ратификовала, а усвојена је управо са циљем да се побољша положај запослених који рад обављају у домаћинству, а између осталог и кућног помоћног особља, којима је, према оценама стручњака, ускраћена већина основних права из радног односа, али и остваривање појединих социјалних права, услед наступања различитих социјалних ризика.⁷⁴ На основу анализираних података, може се закључити, имајући у виду неповољан положај жена у пензијским системима и ниске стопе покривености социјалним осигурањем по наступању социјалног ризика старости, да је, као што је наведено у првом делу рада, институт социјалне пензије усмерен и на обезбеђење жена које нису стекле право на старосну пензију, а којих је знатно више него необезбеђених мушкараца.

⁷³ Међутим, изменама и допунама Закона о раду из 2014. године брисане су одредбе Закона које предвиђају обавезну регистрацију уговора са кућним помоћним особљем и уговора ван пословних просторија послодавца. Опширније у: Бранко Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 332–336 и 353–357.

⁷⁴ Опширније у: Љубинка Ковачевић, „Плаћени рад у домаћинству послодавца“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2013, стр. 75–99.



III

ПЕРСПЕКТИВЕ ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

Циљ овог дела публикације, јесте да се, на основу свега до сада обрађеног и наведеног, сходно основним циљевима института, утврде позитивни и негативни аспекти социјалне пензије за национални систем социјалне сигурности, са циљем да се евентуално утврди предлог за увођење института социјалне пензије у прописе Републике Србије.

Неопходно је утврдити улогу система социјалне заштите у домаћем систему социјалне сигурности, затим стопу сиромаштва међу припадницима старије популације и, коначно, колико особа је обухваћено обавезним пензијским осигурањем.⁷⁵

Такође, поставља се питање, са циљем да се избегну евентуалне крупније реформе система социјалне сигурности Републике Србије, може ли се предвидети алтернатива институту социјалне пензије. Значајније реформе система пензијског и инвалидског осигурања у Републици Србији догодиле су се 2003. године. Усвајањем Закона о пензијском и инвалидском осигурању укинута су поједини институти из периода СФРЈ, који су оптерећивали пензијске фондове и стварали додатне расходе, због чега је у питање доведен и опстанак пензијског система Републике Србије. У реформи инвалидског осигурања укинута је инвалидност II и III категорије, односно делимична инвалидност, тако да, сходно важећим прописима, осигураник може да оствари право на инвалидску пензију само ако је наступио потпуни и трајни губитак радне способности.⁷⁶ Такође, Законом је предвиђено да се приликом утврђивања и обрачуна износа пензије користи формула у којој се у обзир узима укупан стаж осигурања, уместо система утврђивања и обрачуна износа пензије, који се заснивао на избору десет најповољнијих година по осигураника, који се дуги

⁷⁵ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 33.

⁷⁶ То решење је наишло на бројне критике, посебно имајући у виду чињеницу да већина земаља региона и даље познаје институт инвалидности II и III категорије. Уместо укидања института инвалидности II и III категорије, много прихватљивије решење би био свеобухватни програм ревизије постојећих корисника инвалидских пензија са анализом поновне могућности укључивања у свет рада корисника инвалидских пензија. Та мера би нарочито била пожељна у Републици Србији, где је у једном тренутку, због споменутих злоупотреба приликом остваривања права на инвалидску пензију, од укупног броја корисника пензије у Србији, проценат корисника инвалидске пензије је износио 30%, што није био случај ни у једној европској држави.



низ година спроводио на просторима СФРЈ.⁷⁷ Међутим, иако се у том тренутку снажно заговарао модел три стуба пензијског осигурања, који је прихваћен у већини источноевропских земаља у последњих двадесет година, креатори пензијских реформи сматрали су да још није време да се тај модел Светске банке уведе и у национално пензијско законодавство.⁷⁸ Закључује се да су те реформе проузроковале значајне промене у пензијском систему Републике Србије и да су оне створиле већу потребу за регулисањем института социјалне пензије.

Као једно од алтернативних решења издваја се могућност за смањивање услова који се односе на претходни стаж осигурања, о чему је већ било речи у првом делу публикације. Уместо предвиђеног минимума од 15 година претходног стажа осигурања, који већ у овом тренутку представља потешкоћу за добар део потенцијалних титулара права на старосну пензију због различитих друштвених фактора, који су претходно анализирани у раду, чини се да би адекватније решење био услов од минимум пет година стажа осигурања или минимум десет година стажа осигурања. Према већина анализираних система социјалне сигурности својим националним законодавством, као услов за остваривање права на старосну пензију, прописује минимум 15, а негде и минимум 20 година претходног стажа осигурања, постоје и пензијски системи који предвиђају знатно повољније услове и самим тим већи број осигураника који ће имати могућност да остваре право на старосну пензију, макар и у најнижем, односно, минималном износу. Међутим, када је реч о системима социјалне сигурности у којима је услов за старосну пензију већи од 15 година претходног стажа осигурања, мора се имати у виду да је превасходно реч о системима у којима су стопе незапослености знатно ниже и где је борба против неформалне економије дала боље резултате, па се, следствено томе, и услови за старосну пензију испуњавају без већих потешкоћа. Тим предлогом би се смањио потенцијални број корисника социјалних пензија, те би се и увођење тог института могло привремено одгодити, док се не стекну повољнији финансијски услови.

У већини система социјалне сигурности, особа која не испуњава услов који се односи на претходни стаж осигурања, не може остварити право на старосну пензију. Постоји неколико посебних система који гарантују лицима

⁷⁷ Наталија Перишић, „Стратешки правци пензионих реформи у Србији“, *Геронтолошка и часопис Геронтолошкој друштва Србије*, број 2/2014, стр. 22.

⁷⁸ Како професорка Перишић наводи, „у Србији се од увођења обавезног пензијског осигурања одустало услед неразвијеног тржишта капитала, са свим његовим последицама, али и недовољно убедљивих позитивних искустава других држава у транзицији које су се определиле за ову врсту приватног пензијског осигурања“. Такође, указује се и на став Светске банке да „за државе попут Србије можда и није добро да уведу обавезно пензијско осигурање“. Нав. према: Наталија Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 115.



која су уплаћивала доприносе али имају недовољан број година стажа исплату једнократних престација (*lump sum payment*).⁷⁹ У Канади, која је прихватила модел универзалних престација, претходни стаж осигурања се уопште не поставља као услов, док је за остваривање права на старосну пензију у Швајцарској довољно да је осигураник уплаћивао доприносе минимум годину дана, а од броја година претходног стажа осигурања зависиће и износ пензије.⁸⁰ Иако је реч о земљама са високим бруто домаћим производом и високим износима пореских прихода, такво решење се издваја као правично и наш законодавац би могао да га узме у разматрање уколико у национално социјално законодавство не буде могао да се уведе институт социјалне пензије. Законским изменама би се смањило, као што је наведено, број потенцијалних корисника социјалне пензије и мера социјалне заштите, које услед спровођења теста прихода, као што је претходно уочено, редовно изазивају додатне административне трошкове, али и стигматизацију за потенцијалне титуларе права, а већина корисника би обезбедила минимум егзистенције посредством института најниже пензије. Делује и да би се предложеним моделом избегао и проблем бесплатног јахања.

2. АРГУМЕНТИ У ПРИЛОГ УВОЂЕЊА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ

Високе стопе сиромаштва међу старијим особама евидентно се могу смањити и увођењем института социјалне пензије у прописе Републике Србије. Неспорно је да би се усвајањем регулативе на националном нивоу разрешио проблем необезбеђења старијих лица код којих је наступио социјални ризик старости, а да претходно нису испунила услове за старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања. Као један од основних аргумената издваја се уједно и главна позитивна карактеристика института социјалне пензије, а то је смањивање стопе сиромаштва међу старијима јер, као што је истакнуто, појава сиромаштва у старости има далеко шире последице на друштвену заједницу. Доказано је да се особама које немају одговарајуће приходе у старости погоршава здравствено стање и јављају одређени облици инвалидитета, те се јавља и потреба за туђом негом и помоћу. Уочавају се и већи трошкови за одржавање система здравствене заштите, што има и дубље економске последице. Потреба за социјалним пензијама ће константно расти

⁷⁹ Занимљиво је да постоје пензијски системи где је основни услов претходни стаж осигурања, без обзира на године живота. У Ираку се може остварити право на старосну пензију ако мушки осигураник има минимум 30 година стажа осигурања, а женски осигураник минимум 25 година осигурања, независно од година живота. У Јордану се право на старосну пензију може остварити већ са 46 година живота, под условом да осигураник има 15 година стажа осигурања. Сличан услов, али доста рестриктивнији, постоји и у нашем законодавству, где право на старосну пензију, као што је наведено, може остварити осигураник који има 45 година стажа осигурања, без обзира на године живота. *Social Security Pensions, Development and Reforms*, edited by Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latulipe, International Labour Office, Geneva 2001, стр. 44.

⁸⁰ *Ibid.*



са даљим старењем становништва. Такође, поједини аутори тврде да увођење социјалних пензија и, следствено томе, финансијско обезбеђење старијих лица доводе до веће потрошње, већих трансфера и већих давања унутар саме породице.⁸¹ Исто тако, сигурни приходи у старости могу водити до поновног развоја концепта међугенерациске солидарности, који је последњих деценија у кризи.

Институт социјалне пензије није до сада регулисан националним прописима, којима се уређује социјална сигурност грађана.

Истина је да се данас егзистенцијални минимум може обезбедити посредством института најниже пензије, који у различитим модалитетима, има дугу традицију у нашем законодавству. Међутим, наведено право ће остварити само лица, која испуњавају услове за старосну пензију, а сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Ако се искључе посредни методи обезбеђивања, као што су породичне пензије или поједини институти грађанског права, обезбеђење лица која нису остварила право на старосну пензију могуће је само на основу исплате новчане социјалне помоћи у систему социјалне заштите.

Свеprisутни проблем, не само у Србији, представља и неодрживост пензијских система. Евидентно је да се пензијски систем Републике Србије налази у константном дефициту, услед недовољно прихода на основу обавезних уплата доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, али и повећаних расхода приликом исплате пензија, јер велики број корисника, због продуженог просечног трајања животног века, то право из социјалног осигурања користи дуги низ година. Мора се имати у виду и чињеница да ће се временом повећавати број потенцијалних корисника социјалне пензије, услед већ споменутих друштвених фактора, што ће негативно утицати и на буџетска издвајања за социјално обезбеђење старијих лица, која су и тренутно висока због партиципације државе у финансирању пензијских фондова. Међутим, потврђено је и да због високих стопа сиромаштва у старости и евидентне социјалне искључености старих систем обавезног социјалног осигурања у Србији не обезбеђује сигурну старост.⁸² Стога се, како професорка Вуковић наводи, „намеће као приоритетно питање даљег тока реформи редефинисање важећих одредби о минималним пензијама и увођење гарантованих прихода за укупну популацију старих“.⁸³ Професорка сматра да су основни аргументи за увођење социјалних пензија у Републици Србији, које би се финансирале

⁸¹ Тај концепт посебно заступају, поводом предлога да се социјалне пензије као модел уведу у што већем броју земаља, Барриентос (*Armando Barrientos*) и Лојд Шерлок (*Peter Lloyd-Sherlock*). *A. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, op. cit.*, стр. 8–10.

⁸² Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, *op. cit.*, стр. 125.

⁸³ *Ibid.*



из буџета, висока стопа сиромаштва старих у Србији, несигурност корисника пензија и недовољан обухват социјалним давањима.⁸⁴

Стога се поставља питање да ли би увођење института социјалне пензије само произвело додатне трошкове за државу у погледу обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у старости. Више пута је наведено да је обавеза државе да увећа приходе од доприноса за обавезно социјално осигурање, као и пореске приходе, што се може постићи бољом контролом надлежних органа и адекватним мерама за борбу против сиве економије. Одговарајуће решење се мора пронаћи да би се избегао даљи раст стопе сиромаштва старијих особа. Следствено свему наведеном, социјалне пензије представљају добар, а уједно и социјално најправеднији модел за решавање уоченог проблема у Републици Србији.

Социјалне пензије јачају и грађански статус старијих особа јер учвршћују друштвени уговор између државе и грађана, али уједно унапређују и породични статус, јер повећањем финансијске независности у односу на друге чланове породице старије особе поново стичу поштовање и статус, посебно у домаћинствима у којима је већи број млађих чланова породице.⁸⁵

Коначно, као додатни аргумент за увођење института социјалне пензије у домаћи систем социјалне сигурности издваја се и то што су последњих година поједине државе, које су настале на простору СФРЈ, предвиделе обезбеђивање ове социјалне престације лицима која нису остварила право на старосну пензију. Законом о националној накнади за старије особе Републике Хрватске из 2020. године утврђено је да право на националну накнаду за старије особе може остварити хрватски држављанин који је навршио 65 година живота с пребивалиштем на територији Републике Хрватске у непрекидном трајању од десет година, непосредно пре подношења захтева за остваривање права.⁸⁶ Ово право се може остварити под условом да старија особа није корисник пензије према прописима Републике Хрватске или према прописима друге државе и да није осигураник у обавезном пензијском осигурању; да кориснику или члановима домаћинства приход остварен у претходној календарској години по члану домаћинства месечно не прелази двоструки износ националне накнаде за старије особе; да није корисник права на зајемчену минималну накнаду и да му није признато право на услугу смештаја према прописима о социјалној заштити; да није склопио уговор о доживотном издржавању као прималац

⁸⁴ Дренка Вуковић, „Старост и сиромаштво“, *Зборник Мајнице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010), стр. 173.

⁸⁵ Z. Šućur, *op. cit.*, стр. 447 и 452.

⁸⁶ Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe Republike Hrvatske („Narodne novine“, број 62/20 и 156/23), члан 4.



издржавања.⁸⁷ Утврђено је и да о праву на националну накнаду за старије особе одлучује Хрватски завод за пензијско осигурање, а поступак за остваривање права покреће се на захтев особе која сматра да је испунила законом предвиђене услове.⁸⁸ Законом је утврђено и да национална накнада за старије особе износи 150 ЕУР месечно, као и да ће се овај износ сваке календарске године усклађивати према стопи промене индекса потрошачких цена из претходне године у односу на годину, која јој претходи, а према подацима Државног завода за статистику.⁸⁹

3. АРГУМЕНТИ ПРОТИВ УВОЂЕЊА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ

На основу свега наведеног, поставља се питање може ли се говорити о негативним аспектима института социјалне пензије. Као један од основних аргумената у прилог тврдњи да институт социјалне пензије није неопходан националном систему социјалне сигурности, издваја се неравноправан положај корисника социјалне пензије и корисника старосне пензије. Може се догодити ситуација да осигураник који је радио 40 година на слабо плаћеним пословима стекне право на старосну пензију чији ће износ бити сличан или једнак износу социјалне пензије.

Тешко је одредити и шта је праведно у датој ситуацији, односно да ли ће увођењем социјалне пензије поједини корисници старосних пензија бити оштећени. Делује вероватно да би у том случају оно што је правда за једне било неправда за друге јер, како професор Тинтић наводи, „свако има своју праведност“.⁹⁰ Међутим, у литератури је прихваћено да се праведним, између осталог, сматра и оно што се темељи на „остваривању живота достојног човека за све“, те би, следствено томе, праведно било и обезбедити основне приходе за лица која нису стекла право на старосну пензију како би им се омогућио достојан живот у старости.⁹¹ Још један аргумент који се истиче у литератури против увођења социјалне пензије у националне прописе јесте и зашто одвајати старија лица од других угрожених категорија, као што су сиромашна деца или сиромашне особе са инвалидитетом, код којих такође постоје високе стопе сиромаштва.⁹² Намеће се дилема да ли онда у случају увођења социјалних пензија треба предвидети посебне социјалне престације и за друге угрожене категорије становништва, а не обезбеђивати их у оквиру општег система социјалне заштите.

⁸⁷ Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe Republike Hrvatske, члан 5.

⁸⁸ Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe Republike Hrvatske, члан 6, ст. 1. и члан 7, ст. 1.

⁸⁹ Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe Republike Hrvatske, члан 9, ст. 1 и ст. 2.

⁹⁰ Nikola Tintiћ, „Značenje ideja i načela o pravdi, napose o socijalnoj pravdi, za socijalne akcije i intervencije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бпој 4/1980, стр. 331.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 16.



Следствено свему наведеном, поставља се питање на који начин ће се доћи до праведног решења у одговарајућој ситуацији. Постоји извесна недоумица да ли треба приступити решењу да се институт социјалне пензије ограничи само на особе које из одређених ваљаних разлога нису могле да остваре право на старосну пензију. У ту категорију могле би да се сврстају особе са инвалидитетом, особе које немају довољно стажа осигурања, запослени у сивој економији. Или, једноставно, као основни услов за стицање права на социјалну пензију поставити одговарајући тест прихода, али не са тако стриктним условима као за провере које се спроводе приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ. Могуће је да би најправедније решење било увођење пензијског теста уз одговарајући тест имовине, на основу којег би се проверавало да ли подносилац захтева поседује још непокретности осим основног стамбеног простора који одговара његовим потребама и земљишта одређене површине.

Други аргумент, који се заступа у великом броју радова, односи се на проблеме са којима се суочавају савремени пензијски системи. Огроман дефицит пензијског система превазилази трећину његових расхода, те би свако даље увећање дефицита деловало компромитујуће по пензијски систем, иако би расходе по основу социјалних пензија сносила држава из јавних прихода.⁹³ Стога су се поједини аутори залагали за концепт увећаног износа социјалне помоћи за лица неспособна за рад, у која се сврставају и особе које су навршиле 65 година живота а нису стекле право на старосну пензију, јер то издвајање не би утицало на даље повећање дефицита у пензијским системима.⁹⁴ Усвајањем новог Закона о социјалној заштити, 2011. године, прихваћен је предлог да појединац који је неспособан за рад остварује право на увећану новчану социјалну помоћ. Међутим, износ увећане новчане социјалне помоћи за жене и мушкарце који су навршили године живота одређене прописима о пензијском и инвалидском осигурању, а које представљају услов за старосну пензију, утврђује се у висини разлике између износа увећане новчане социјалне помоћи и износа просечног месечног прихода тог појединца, односно породице, остварене током три месеца који претходе месецу у коме је поднет захтев за увећану новчану социјалну помоћ.⁹⁵ Имајући у виду да се приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ, односно права на увећану новчану социјалну помоћ, у домаћем систему социјалне сигурности

⁹³ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *оп. cit.*, стр. 76.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Износ увећане новчане помоћи се утврђује тако што се припадајући износ новчане социјалне помоћи за појединца, односно породицу увећава за 20%. Закон о социјалној заштити (2011), члан 90.



у обзир узима широк круг прихода и примања, могуће је да ће коначан износ који се исплаћује подносиоцу захтева бити занемарљив.⁹⁶

Следствено томе, поставља се питање да ли је могуће обезбедити достојан живот у старости мерама социјалне заштите и да ли је непотребно увођење института социјалне пензије у домаће прописе, јер се у систему социјалне заштите, као што је претходно наведено, под одређеним условима предвиђа исплата увећане новчане социјалне помоћи и за старија лица.⁹⁷ У наставку се ваља осврнути на мерило за које се залажу Паласио и Слушински, како би се утврдило да ли систем социјалне заштите пружа одговарајућу заштиту лицима код којих је наступио социјални ризик старости а која не испуњавају услове за старосну пензију.

Неспорно је да је основна карактеристика института социјалне заштите пружање заштите лицима која су погођена социјалним случајем, а која нису обухваћена системом социјалног осигурања. У југословенској литератури појам социјалне заштите се дефинише као „старање друштва о животу оних појединаца и група у људском друштву који нису у стању да сами решавају своје основне проблеме и да подмирују своје најнеопходније захтеве и потребе“.⁹⁸ Корисници права из социјалне заштите могу остварити право на материјалну подршку и право на услуге социјалне заштите. Материјална подршка се огледа у исплати престација давања, новчаних престација у виду новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, али и неновчаних престација у виду помоћи у натури.⁹⁹ Престације у оквиру мера социјалне заштите обезбеђује држава, а давања су намењена особама са ниским приходима и не везују се за претходну уплату доприноса већ искључиво за потребе појединца, које се утврђују после спроведеног теста прихода.¹⁰⁰ Према класификацијама експерата Међународне организације рада, разликују се три вида социјалне помоћи: општа или генерална социјална помоћ, која се састоји у исплати престација у новцу особама које остварују приходе испод утврђене линије сиромаштва; помоћ која се исплаћује појединим специфичним категоријама, који понекад остварују приходе и изнад утврђеног минимума; везана помоћ којом се обезбеђује бесплатан или делимично субвенционисан

⁹⁶ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 72–78.

⁹⁷ Закон о социјалној заштити (2011), члан 85.

⁹⁸ Старање друштва, које аутори наводе, обухвата најразличитије облике помоћи које заједница пружа појединцима и групама којима је таква помоћ потребна. Гвозден Јованчевић, Љубомир Пурић, *Друштвено управљање у области социјалне заштите*, Савремена администрација, Београд 1958, стр. 4.

⁹⁹ Закон о социјалној заштити (2011), члан 79.

¹⁰⁰ *Social Security Pensions, Development and Reforms*, *op. cit.*, стр. 6



приступ појединој роби или услугама, која се додељује у натури или исплаћује у новцу.¹⁰¹

У литератури се наводи да, теоретски гледано, социјална помоћ припада онима којима је помоћ заиста потребна и да провера прихода мора бити тако ригорозна да искључи све, осим најугроженијих категорија.¹⁰² Међутим, неретко се догађа да се новчана социјална помоћ не исплаћује најугроженијима услед различитих околности: најугроженије особе нису вољне да поднесу захтев за остваривање права на новчану социјалну помоћ због одређеног вида стигматизације од пријатеља, комшија или рођака; људи често доживљавају понижавајућим и неугодним откривање детаља о својим финансијским и личним приликама, а нарочито неком другом члану њихове локалне заједнице; неки људи једноставно нису упознати са својим законским правима, посебно у земљама где је стопа писмености и даље ниска; неким људима је тешко да поднесу захтев за помоћ, било због компликоване административне процедуре или скупог поступка или због недостатка времена и финансијских средстава.¹⁰³

Корисници права из социјалне заштите у највећем броју случајева нису покривени неким од облика социјалног осигурања, нити могу себи и члановима своје породице обезбедити пристојан живот и основне видове егзистенције на основу рада или имовине. Давањима из социјалне заштите у већини система се постиже минимум егзистенције, а у неким државама и просечан стандард егзистенције те државе, зависно од изабраног метода и обима правног гарантовања престација, па се тако долази до опште постављеног циља социјалне заштите, без обзира на то да ли је концепт социјалне заштите схваћен као декларација или као законом санкционирано право, а то је пружање сваком грађанину стандарда услова потребних за једнаке могућности.¹⁰⁴

Ако се узме у обзир и социјалнозаштитна функција државе, долази се до закључка да је држава дужна да се брине о својим социјално угроженим грађанима, што потврђују и ставови већине савремених аутора. Стога се социјална заштита финансира из пореза или других државних прихода, а не из доприноса, јер се на тај начин терет распоређује на већи број обвезника, а посебно на лица која имају веће приходе.¹⁰⁵ Програмом социјалне заштите остварује се и концепт социјалне сигурности у једном савременом друштву, а грађанима се гарантује право на социјалну сигурност као основно социјално право.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² R. Beattie, *op. cit.*, стр. 338.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Боровоје Шундерић, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 174.

¹⁰⁵ *Ibid.*, стр. 181.



Узевши све наведено у обзир, закључује се да је систем социјалне заштите у Републици Србији превише генерализован и да не пружа одговарајућу заштиту посебно угроженим категоријама, у које се могу сврстати и старија лица, те је стога неопходно предвидети посебне законске одредбе којима би се гарантовала исплата социјалне пензије у систему социјалне заштите.



ЗАКЉУЧАК

Упркос бројним променама радног и социјалног законодавства у последњих неколико деценија, сталним реформама пензијског законодавства и пензијских система, константним променама у свету рада, махом на штету корисника права из социјалног осигурања, аутор се и даље снажно залаже за идеју социјалне правде и заштиту достојанства појединца у свеприсутној ери глобализације, као и за даљу интервенцију државе у уређивање радних односа и обезбеђивање одговарајућег нивоа социјалне сигурности у старости, насупрот неолибералном моделу, који почива на идеји индивидуалне одговорности појединца за социјалну сигурност. На основу свега изнетог у истраживању, чини се да социјалне пензије представљају једно од могућих решења којим би држава обезбедила лица која су услед различитих околности онемогућена да остваре право на старосну пензију сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, превасходно услед недовољно година претходног стажа осигурања. Одговарајућим нормативним оквиром предупредиле би се евентуалне злоупотребе и проблем „бесплатног јахања“, посебно критикован у новијим теоријама државе благостања. Те ставове потврђује и идеја минималног дохотка за све грађане, која се промовише последњих година широм Европе, али и модел универзалних пензија који има дугу традицију у упоредном праву, где се као посебни услови за стицање права, уместо претходног стажа осигурања, постављају резидентство и године живота.

Међутим, у овом тренутку делује да би најправичније, а уједно и најпрактичније решење било постепено увођење института социјалне пензије у национални систем социјалне сигурности, имајући у виду тренутну ситуацију у погледу финансијских могућности, односно јавних прихода и издвајања државе за мере социјалне заштите и одрживост пензијских система. Стога би у Закону о социјалној заштити Републике Србије требало експлицитно разграничити право на новчану социјалну помоћ од права на социјалну пензију, које би припадало лицима старијим од 65 година, који се по прописима о социјалној заштити квалификују као неспособна за рад, а која уз то нису остварила право на старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Утврђено је да се поменути таргетирани модел социјалних пензија успешно спроводи у појединим системима социјалне сигурности, где се посебним законским прописима или у склопу прописа о социјалној заштити предвиђају новчане престације за лица без одговарајућих прихода у старости.

Намеће се и питање да ли приликом обезбеђивања социјалне пензије треба спроводити тест прихода или не. Требало би предвидети не тако строге услове приликом спровођења теста прихода, под условом да се држава определила



за таргетирани, а не универзални модел социјалних пензија. У истраживању је наведено да се у појединим системима предвиђа пензијски тест, односно да право на социјалну пензију припада само лицима која нису стекла право на старосну, инвалидску или породичну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Пензијски тест, уз спровођење једноставног имовинског теста над подносиоцем захтева, представљао би правичнији услов за стицање права на социјалну пензију. Такође, ваљало би што је могуће више поједноставити поступак за остваривање права на социјалну пензију, имајући у виду тешкоће које се уочавају у пракси приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ. Посебна престација за старија лица произвела би мањи степен стигматизације у односу на новчану социјалну помоћ која је предвиђена важећим прописима и тиме би се обезбедио шири круг необезбеђених лица по наступању социјалног ризика старости.

На основу извршених анализа, посебно уз примену упоредноправног метода, потврђена је основна хипотеза и дошло се до закључка да су социјалне пензије социјално најправеднији модел за смањивање стопе сиромаштва старијих особа у земљама у развоју, где су, уз техничку подршку међународних организација, успостављени први системи социјалне сигурности, али и у земљама које су прошле кроз процес транзиције, те да су, следствено томе, социјалне пензије најадекватнији начин да се побољша положај становништва које услед наступања социјалног ризика старости више није у могућности да остварује приходе на основу раду. Увођењем социјалних пензија ублажио би се ризик од сиромаштва у старости и подстакла би се међугенерациска солидарност између чланова породице.

У будућим реформама пензијског система и неким новим изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, ваљало би, по могућности, прихватити немачки модел и ставове релевантних аутора, те смањити услов који се односи на број година претходног стажа осигурања, како би се што већем броју лица омогућило остваривање права на старосну пензију. Приликом обрачуна и утврђивања износа пензије, лицима која имају мањи број година претходног стажа осигурања неопходно је обезбедити минимум прихода за достојан живот у старости путем института најниже пензије, који је већ годинама саставни део нашег пензијског и инвалидског законодавства. У том случају, социјална пензија би представљала *ultima ratio*, јер би велики део осигураника у случају смањивања услова који се односи на претходни стаж осигурања стекао право на старосну пензију, те би се, следствено томе, умањило број потенцијалних титулара права на социјалну пензију. Такође, не могу се потврдити ставови појединих организација да је институт најниже пензије, имајући у виду да се њиме покривају само корисници доприносних старосних пензија, још један од облика социјалне пензије.



Премда је реч о институту којим се обезбеђује минимум социјалне сигурности у старости и којим се смањује стопа сиромаштва међу припадницима старије популације, у склопу реформи пензијских система требало би обезбедити и исплату најниже пензије за кориснике породичне пензије, јер су у највећем броју случајева корисници пензије удове којима је то једини сигуран приход у старости.

Коначно, премда социјалне пензије као модел имају и одређене недостатке, ваља имати у виду да је погрешно вођеном социјалном и економском политиком и непрецизним законским нормама велики број потенцијалних корисника ускраћен да обезбеди себи пристојан живот у старости путем института старосне пензије. Стога је неопходно пронаћи одговарајући модел обезбеђења како би се право на социјалну сигурност, сходно прихваћеним међународним стандардима, обезбедило што је могуће већем кругу лица, те се закључује да социјалне пензије представљају најпогоднији, а истовремено и социјално праведан модел за смањивање стопе сиромаштва старијих особа у ширем контексту система социјалне сигурности.



ПРЕПОРУКЕ

1. Препоручује се разматрање увођења института социјалне пензије у законодавство Републике Србије чиме би држава обезбедила лица која су услед различитих околности онемогућена да остваре право на старосну пензију сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, а превасходно услед недовољно година претходног стажа осигурања. Посредством социјалних пензија ублажио би се ризик од сиромаштва у старости и подстакла би се међугенерациска солидарност између чланова породице.
2. Неопходно је представити одговарајући нормативни оквир, којим би се прецизно одредили услови за остваривање права на социјалну пензију, а по угледу на решења из анализираних правних система.
3. У овом тренутку најправичније, а уједно и најпрактичније решење било би постепено увођење института социјалне пензије у национални систем социјалне сигурности. Стога се препоручује да се у оквиру неких будућих измена и допуна Закона о социјалној заштити Републике Србије јасно разграничи право на новчану социјалну помоћ од права на социјалну пензију, које би припадало лицима старијим од 65 година, који се по прописима о социјалној заштити квалификују као неспособна за рад, а која уз то нису остварила право на старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Као друга могућност, предлаже се усвајање посебног закона, којим би се детаљно уредили услови и поступак за остваривање права на социјалну пензију.
4. Препоручује се предвиђање не тако строгих услова приликом спровођења теста прихода, под условом да се држава определила за таргетирање, а не универзални модел социјалних пензија. У истраживању је наведено да се у појединим системима предвиђа пензијски тест, односно да право на социјалну пензију припада само лицима која нису стекла право на старосну, инвалидску или породичну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Пензијски тест, уз спровођење једноставног имовинског теста над подносиоцем захтева, представљао би правичнији услов за стицање права на социјалну пензију. Такође, ваљало би што је могуће више поједноставити поступак за остваривање права на социјалну пензију, имајући у виду тешкоће које се учачају у пракси приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ.
5. Узимајући у обзир чињеницу да су старија лица која нису остварила право на пензију у већем броју особе женског пола, а у складу са ставовима исказаним у Мадридском међународном плану акције о старењу, у



којима се истиче да су „старије жене бројније од старијих мушкараца, те да ситуација старијих жена свуда мора да буде приоритет за политику акције препознајући да је диференцијални утицај старења на жене и мушкарце саставни део обезбеђивања пуне равноправности између жена и мушкараца и развоја ефективних и ефикасних мера за решавање проблема“, препоручује се да се у склопу будућих реформи домаћег пензијског система предложи обезбеђивање исплате најниже пензије за кориснике породичне пензије, јер су у највећем броју случајева корисници пензије удове којима је то једини сигуран приход у старости. Тиме би се и пре увођења института социјалне пензије обезбедио велики број жена, који немају довољно прихода за достојанствен живот у старости.

6. У будућим реформама пензијског система и неким новим изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, ваљало би, по могућности, прихватити немачки модел и ставове релевантних аутора, те смањити услов који се односи на број година претходног стажа осигурања, како би се што већем броју лица омогућило остваривање права на старосну пензију. Приликом обрачуна и утврђивања износа пензије, лицима која имају мањи број година претходног стажа осигурања неопходно је обезбедити минимум прихода за достојан живот у старости путем института најниже пензије, који је већ годинама саставни део нашег пензијског и инвалидског законодавства. У том случају, социјална пензија би представљала *ultima ratio*, јер би велики део осигураника у случају смањивања услова који се односи на претходни стаж осигурања стекао право на старосну пензију, те би се, следствено томе, умањео број потенцијалних титулара права на социјалну пензију.



СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

BARRIENTOS Armando, LLOYD-SCHERLOCK Peter, *Non-contributory pensions and social protection, Social Protection Sector*, International Labour Office, Geneva 2002.

BARRIENTOS Armando, *Social Pensions in Low-Income Countries*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Covering Gap, The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009.

BEATTIE Roger, „Socijalna zaštita za sve: ali kako?“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/2000.

BESLEY Timothy, „Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programme“, *Economica, New Series*, Vol. 57, број 225.

ВУКОВИЋ Дренка, „Старост и сиромаштво“, *Зборник Машице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010).

ВУКОВИЋ Дренка, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2009.

ГОЛУБОВИЋ Велизар, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *Зборник Машице српске за друштвене науке*, број 134 (1/2011)

EICHENHOFER Eberhard, *Sozialrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2012.

EICHENHOFER Eberhard, *The Law of the Activating Welfare State*, Hart Publishing, Nomos, 2015.

ЈОВАНЧЕВИЋ Гвозден, ПУРИЋ Љубомир, *Друштвено управљање у области социјалне заштити*, Савремена администрација, Београд 1958.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, „Плаћени рад у домаћинству послодавца“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2013.

КОСТИЋ Миомира, „Социјална заштита остарелих људи код нас“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1/2010.

LEISERING Lutz, „Social Assistance in the Global South – A Survey and Analysis“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1–2/2008.

ЛУБАРДА Бранко, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

МАТКОВИЋ Гордана, СТАНИЋ Катарина, *Социјална заштита у старости: дугогодишња нећа и социјалне пензије*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд 2014.

НАКАРАДА, Радмила, *Глобализација – пометња света*, у: Јелена Видојевић, Александра Милошевић, Наталија Перишић (ур.), „Изазови глобализације: сиромаштво и неједнакости“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2015.



PALACIOS, Robert, SLUCHYNSKY, Oleksiy, *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System, Social Protection*, The World Bank, 2006.

ПЕРИШИЋ Наталија, „Стратешки правци пензионих реформи у Србији“, *Геронтологија, часопис Геронтолошкој групиства Србије*, број 2/2014.

ПЕРИШИЋ Наталија, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2016

ПЕТРОВИЋ Александар, *Осигурање за случај старости*, докторска дисертација (необјављена), Ниш 1988.

ПЕТРОВИЋ, Александар, „Старосна пензија у праву земаља Европске уније“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–2/1998.

PIETERS Danny, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2003.

PULJIZ Vlado, *Socijalne reforme zapada, od milosrđa do socijalne države*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 1997.

РАДИВОЈЕВИЋ Биљана, *Демографски изазов за социјалне реформе*, у: Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), „Ризици и изазови социјалних реформи“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2012.

ROBALINO A. David, HOLZMANN Robert, *Overview and Preliminary Policy Guidance*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009.

САТАРИЋ Надежда, РАШЕВИЋ Мирјана, МИЛОРАДОВИЋ, Сања, *Они не могу да чекају – Судија о сиромашним старијим лицима у Србији*, Удружење грађана „Снага пријатељства“ – Amity, Београд 2009.

STAMBOLIEVA Marija, *Welfare State Transformation in the Yugoslav Successor States, From Social to Unequal*, Routledge, London – New York 2016.

STRBAN Grega, „Правна питања предвидених реформи пензионског осигурања“, *Правна пракса* (28), број 46/2009.

SCHOUKENS Paul, „Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015.
TINTIĆ Nikola, „Значење идеја и начела о правди, нарочито о социјалној правди, за социјалне акције и интервенције“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, број 4/1980.

FORTEZA Alvaro, LUCCHETTI Leonardo, PALLARES-MIRALLES Monserrat, *Measuring the Coverage Gap*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009.

HOLZMANN Robert, HINZ Richard, *Podrška dohotku u kasnijoj životnoj dobi u 21. vijeku, međunarodna perspektiva za penzijske sisteme i reformu*, The World Bank, Washington, D.C. 2005.



HOLZMANN Robert, *Toward a Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*, у: Robert Holzmann, Edward Palmer (ed.), „Pension Reform“, World Bank, Washington, D.C. 2006.

CLARK L. Gordon, MUNNEL H. Alicia, ORSZAG J. Michael, *Pension and Retirement Income in a Global Environment*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006.

ШУНДЕРИЋ Боривоје, „Тезе о економском и социјалном праву“, *Радно и социјално право*, број 1–3/2003.

ШУНДЕРИЋ Боривоје, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009.

ŠUĆUR Zoran, „Socijalna sigurnost i kvaliteta života starijih osoba bez mirovinskih primanja u Republici Hrvatskoj“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3/2008.

WILLMORE, Larry, *Universal Pension in Low Income Countries*, Initiative for Policy Dialogue, 2004.

*** *Background Paper Assuring Adequate Pensions for All European Citizens*, Federal Public Service Social Security, Brussels 2010.

*** *Introduction to social security*, International Labour Office, Geneva 1984.

*** *The Means Test, A comparison from a Legal Perspective, Summary*, Ministry of Social Affairs and Employment, Social Security Research Committee, Netherlands 1991.

*** *Ойштии коментѝар број 6: Економска, социјална и културна права сѝтаријих људи*, Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995.

*** *Pension at a Glance 2021*, OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris 2021.

*** *Social Security Pensions, Development and Reforms*, edited by Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latullipe, International Labour Office, Geneva 2001.



ИЗВОРИ ПРАВА

Конвенција Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности („Службени лист ФНРЈ“, број 1/55)

Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019–одлука УС, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, 76/2023 и 94/2024)

Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/2019, 92/2023–аутентично тумачење и 29/2025–одлука УС)

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017–др- закон и 49/2021)

Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)

Kazneni zakon Republike Hrvatske („Narodne novine“, број 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23 и 36/24)

Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe Republike Hrvatske („Narodne novine“, број 62/20 и 156/23)

Закон о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе („Службени лист РЦГ“, број 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07 и 47/07 и „Службени лист ЦГ“, број 79/08, 14/10, 78/10 и 34/11, 39/11, 40/11, 66/12, 36/13, 38/13, 61/13, 6/14, 60/14, 10/15, 44/15, 42/16, 55/16, 80/20, 145/21, 86/22, 99/23 и 125/23)

Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ („Службени гласник РС“, број 36/2011)



БИОГРАФИЈА

Филип Бојић рођен је 18. јуна 1986. године у Београду. Правни факултет Универзитета у Београду уписао је 2005. године, а дипломирао је 2009. године. Мастер студије на под-модулу за Радно и социјално право завршава 2011. године, одбранивши мастер рад на тему “Настанак и развој социјалног права у Србији до почетка Првог светског рата”. 2012. године успешно завршава и мастер студије на Католичком универзитету у Лувену. Докторску дисертацију “Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности” одбранио је 2018. године са одликом на Правном факултету Универзитета у Београду. Исте године изабран је у звање доцента за радноправну ужу научну област. Аутор је већег броја научних и стручних радова, објављених у домаћим и међународним часописима.

Наша организација је добила подршку Владе Швајцарске кроз пројекат „Заједно за активно грађанско друштво – АСТ“, који спроводе Helvetas Србија и Грађанске иницијативе. Мишљење које је изнето у овој публикацији је мишљење аутора и не представља нужно и мишљење Владе Швајцарске, Helvetasa или Грађанских иницијатива.

„Заједно за активно грађанско друштво – АСТ“ је пројекат Владе Швајцарске чији је циљ активно грађанско друштво у коме грађани више учествују у процесу доношења одлука, нарочито на локалном нивоу. АСТ спроводе две невладине организације: Helvetas Србија и Грађанске иницијативе.