

# Г Л А С Н И К

## А Д В О К А Т С К Е К О М О Р Е В О Ј В О Д И Н Е

### Ч А С О П И С З А П Р А В Н У Т Е О Р И Ј У И П Р А К С У

---

Година LXXXVI

Нови Сад, новембар 2014

Књига 74

Број 11

---

#### Ч Л А Н Ц И

UDC 369 (497.11)

*Dr Velizar Golubović,*

Republički fond za PIO, Pokrajinski fond Novi Sad

### ZASTUPLJENOST NAČELA PRAVEDNOSTI U SISTEMU SOCIJALNOG OSIGURANJA SRBIJE\*

**SAŽETAK:** U ovom radu se analizira zastupljenost principa pravednosti u pojedinim granama socijalnog osiguranja. Istovremeno je ukazano i na širok obim prava koja se ostvaruju na osnovu solidarnosti. Kao osnovni pokazatelji pravednosti socijalnog osiguranja uzeti su: neophodan period osiguranja za ostvarivanje naknade, neto stopa zamene i trajanje korišćenja naknade.

Analiza je pokazala da je najvelikodušniji sistem penzijskog osiguranja čija je stopa zamene jednaka kao u sistemu zdravstvenog osiguranja, ali je period korišćenja duži i skoro celokupni deo rashoda odlazi na isplatu naknada iz ovog osiguranja. S druge strane, osiguranje od nezaposlenosti obezbeđuje najnižu stopu zamene i najkraći period korišćenja naknade. Poređenje nivoa pravednosti sa drugim zemljama pokazalo je da su sistemi socijalnog osiguranja u Sloveniji i Hrvatskoj nešto velikodušniji, dok je neto stopa zamene zarade penzijom u Srbiji manja u odnosu na prosek zemalja OECD-a.

**Ključne reči:** načelo pravednosti, solidarnost, socijalno osiguranje, neto stopa zamene, penzijsko osiguranje

---

\* Rad primljen: 14. 5. 2014. godine.

## UVOD

Rizici za slučaj bolesti, starosti, smrti, invalidnosti ili privremene nezaposlenosti obuhvaćeni su sistemom socijalne sigurnosti koji je organizovan na različitim principima u pojedinim zemljama. U Srbiji, kao i u većem broju zemalja kontinentalne Evrope obezbeđenje navedenih rizika organizovano je na principima (socijalnog) osiguranja, dok je u manjem broju zemalja organizacija uspostavljena na principima opšte solidarnosti – socijalne pomoći. Postoje i mešoviti sistemi socijalne sigurnosti organizovani u formi socijalnog osiguranja i socijalne pomoći.<sup>1</sup>

Socijalno osiguranje se razlikuje od socijalne pomoći i po obuhvatu. Dok socijalno osiguranje kao osiguranje po osnovu rada obuhvata zaposlene, zemljoradnike i lica koja obavljaju samostalne delatnosti, dotle socijalna pomoć proširuje svoju zaštitu na čitavo stanovništvo. Socijalno osiguranje u uporednom pravu uglavnom obuhvata, pored penzijskog i zdravstvenog osiguranja, i osiguranje od nezaposlenosti.<sup>2</sup>

Socijalno osiguranje, dakle, ima za cilj da obezbedi određenu ekonomsku i socijalnu sigurnost osiguraniku i izdržanim članovima njegove porodice (pod propisanim uslovima). Dok zdravstveno osiguranje obezbeđuje određeni nivo zdravstvene zaštite osiguranicima i članovima njihovih porodica, kao i nadoknadu zarade za vreme privremene nesposobnosti za rad osiguranika, najbitniji zadatak penzijskog osiguranja jeste *osiguranje zamene zarade* koja omogućava u starosti (odnosno i ranije u slučaju nesposobnosti za rad) održavanje životnog standarda koji proizilazi iz dohotka zarađenog za vreme rada po osnovu koga je ostvareno osiguranje i uplaćen doprinos. Za slučaj smrti osiguranika izdržanim članovima njegove porodice pripada (pod određenim uslovima) porodična penzija. Osiguranje od nezaposlenosti je najmlađi rizik socijalnog osiguranja kojim se obezbeđuje kratkotrajna materijalna zaštita zaposlenom za slučaj privremene nezaposlenosti.

Polazeći od celine važećih propisa iz oblasti socijalnog osiguranja mogu se izvući sledeća zajednička načela ovog osiguranja:

- načelo obaveznosti osiguranja (ulaganja),
- načelo pravednosti ili srazmernosti ulaganja i primanja,
- načelo solidarnosti,
- načelo uzajamnosti među generacijama,
- načelo dospeća rizika.

---

<sup>1</sup> Videti: US Social Security Administration, International Social Security Administration, (2010), Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010, Washington, D. C. II–V.

<sup>2</sup> Pod penzijskim osiguranjem se, kada je reč o obaveznom javnom penzijskom osiguranju, podrazumeva i invalidsko osiguranje.

S obzirom na temu ovog rada ovde će biti analizirana zastupljenost principa pravednosti u pojedinim granama socijalnog osiguranja Srbije, uz kratak prikaz prava koja se ostvaruju na osnovu principa solidarnosti. Pod principom pravednosti podrazumeva se individualna pravda, dok je socijalna – kolektivna pravda obuhvaćena načelom solidarnosti.

## **ZASTUPLJENOST SOLIDARNOSTI U SISTEMU SOCIJALNOG OSIGURANJA SRBIJE**

*Svako osiguranje se zasniva na principu „do ut des” (činidba za uslugu), dok je socijalno osiguranje korigovalo ovaj princip socijalnom funkcijom koja je bazirana u dobroj meri na obaveznoj solidarnosti osiguranika.* Na principu osiguranja je upravo i nastalo socijalno osiguranje pod devizom – svi ulažu a koriste oni kod kojih nastupi osigurani rizik. Stoga je pre analize zastupljenosti načela pravednosti u sistemu socijalnog osiguranja neophodno sagledati obim prava koja se ostvaruju na osnovu principa solidarnosti ili kolektivne pravde. Načelo kolektivne pravde predstavlja u stvari korekciju načela individualne pravde. Ukoliko je princip solidarnosti više izražen, onda je penzijsko osiguranje više socijalna kategorija, a manje osiguranje. Primenom principa solidarnosti obezbeđuje se ostvarivanje prava onim osiguranicima čija ulaganja u penzijski fond ne bi mogla da obezbede pokriće za ostvarena prava – odnosno nivo prava (pre svega za osigurane slučajeve invalidnosti, odnosno privremene nesposobnosti za rad prouzrokovane povredom na radu ili profesionalnom bolešću kod kojih se penzija, odnosno naknada zarade uvek određuje u punom iznosu). Takođe, solidarnost je prisutna u pružanju zdravstvene zaštite osiguranicima i članovima njihovih porodica nezavisno od iznosa plaćenih doprinosa.

Solidarnost je primenjena u penzijskom osiguranju kroz dodavanje penzijskog staža prilikom određivanja visine invalidskih penzija (i to u većem obimu za mlađe osiguranike) i posebno uvećanjem iznosa starosne i invalidske penzije za žene za 15 %. Propisano je postepeno smanjenje na 6 % u periodu od 2013. do 2021. godine).<sup>3</sup> Takođe, primena solidarnosti je sadržana u pravu na novčanu naknadu za pomoć i negu, telesno oštećenje i naročito u pravu na najniži iznos penzije. Staž osiguranja sa uvećanim trajanjem po osnovu invalidnog svojstva lica (lica sa telesnim oštećenjem od najmanje 70 %, civilni invalidi rata i vojni invalidi od I do VI grupe, lica obolela od distrofije ili nekih drugih teških bolesti) obezbeđuje se bez plaćanja doprinosa.

---

<sup>3</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 101/10, čl. 74.

Solidarnost je naročito izražena u onim sistemima, u kojima nije propisana minimalna osnovica za plaćanje doprinosa, a istovremeno je određen najniži iznos penzije, odnosno tamo gde nije propisana maksimalna osnovica za plaćanje doprinosa, a visina penzije je ograničena. Zakonom o doprinosima utvrđena je i najniža (35 % prosečne zarade) i najviša osnovica (pet prosečnih zarada) za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje čime je sužen prostor za veću preraspodelu.<sup>4</sup> Kako u penzijskom sistemu jedini izvori sredstava za solidarnost potiču iz ograničenja najvišeg iznosa penzije i eventualnog neostvarivanja prava od strane jednog broja osiguranika, i kako je značajan obim prava zasnovan na solidarnosti, to je očigledno da je sistem koncipiran na deficitarnom finansiranju.

Tako široka primena principa solidarnosti u našem pravu značajno koriguje načelo osiguranja radi socijalne zaštite osiguranika sa najnižim primanjima, što je po svojoj prirodi stvar socijalne politike. Zato bi i sredstva za ove ciljeve trebala da obezbedi država u budžetu, kao što je to slučaj u zemljama OECD-a koje imaju sistem nacionalnog osiguranja i koje dodeljuju pravo na nacionalnu penziju svim državljanima i licima koji imaju stalno prebivalište u njima po navršenim godinama života (Australija, V. Britanija, Kanada, Švajcarska, Danska, Švedska). Međutim, u ostalim zemljama OECD-a koje imaju sistem penzijskog osiguranja u kome iznos penzije zavisi od sume uplaćenih doprinosa, princip solidarnosti je zastupljen manje nego u našem pravu. Tačnije, solidarnost pokriva država plaćanjem doprinosa npr. za period čekanja na zaposlenje, služenja vojnog roka ili odgajanja dece do određenog uzrasta (Austrija, Nemačka, Švajcarska, skandinavske zemlje). Sredstva koja obezbeđuje država<sup>5</sup> mogu biti namenjena ili za pokrivanje dela ukupnih rashoda (u određenoj srazmeri), ili za posebne vrste rashoda (npr. troškovi administracije u Japanu), ili za pokrivanje deficita organizacije za osiguranje.<sup>6</sup>

Načelo solidarnosti je u oblasti zdravstvenog osiguranja više izraženo i predstavlja dominantno i suštinsko načelo ovog osiguranja. Sredstva za ovo osiguranje se uplaćuju srazmerno zaradi, a koriste se prema potrebama. Tako npr. na jednog uplatioca doprinosa može doći neograničen broj izdržavanih članova porodice (dece) i svi oni predstavljaju „punopravne” osiguranike, tj. osiguranike sa svim pravima. Da bi sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja uspešno funkcionisao neophodno je da prosečni doprinosi po jednom osigura-

<sup>4</sup> Zakon o doprinosima, *Službeni glasnik RS* br. 84/04...108/13, čl. 36–42.

<sup>5</sup> Država uglavnom obezbeđuje sredstva neposredno iz budžeta ili kao što je to bio slučaj u Srbiji u periodu od 1997. do 2001. godine, a danas je u Nemačkoj gde se putem namenskih poreza na luksuznu robu (parafiskalitetu) finansira deficit penzijskog sistema. Börsch-Supan, A. H. and Wilke C. B., *The German Public Pension System: How It Will Become an NDC System Look-A-like*, u: R. Holzmann and E. Palmer eds. *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, 2006. Washington, D.C. 606.

<sup>6</sup> USSSA, ISSA, op. cit. str. VI.

nom licu pokrivaju prosečne troškove po jednom osiguraniku. Država pored uplate doprinosa za nezaposlena lica koja se nalaze na evidenciji Službe za zapošljavanje, uglavnom participira u finansiranju zdravstvenog osiguranja u formi izgradnje novih i rekonstrukcije postojećih objekata neophodnih za potrebe zdravstvene zaštite.

U našem sistemu su obavezno osigurani za rizik invalidnosti i telesnog oštećenja usled povrede na radu ili profesionalne bolesti i učesnici organizovanih javnih radova. Povreda na radu i profesionalna bolest u uporednom pravu su propisani kao posebni rizici (za koje se uplaćuje i poseban doprinos), dok se u pravu država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije i pored uvođenja obaveznog komercijalnog osiguranja za ove rizike oni i dalje tretiraju kao privilegovan način nastupanja invalidnosti, odnosno bolesti, pri čemu su podeljeni između penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja. Maksimalan iznos naknade ostvaruju i osiguranici za vreme privremene sprečenosti za rad usled davanja tkiva i organa.

## OSNOVNI POKAZATELJI PRAVEDNOSTI SOCIJALNOG OSIGURANJA

Da bi se uporedio nivo pravednosti pojedinih grana socijalnog osiguranja Srbije neophodno je utvrditi pokazatelje pomoću kojih se može oceniti nivo srazmernosti ulaganja i primanja u ovom osiguranju. Osnovni indikatori pravednosti socijalnog osiguranja su: neophodan period osiguranja za ostvarivanje naknade, neto stopa zamene zarade naknadom (net replacement rate) i trajanje naknade.<sup>7</sup>

Ostvarivanje prava iz socijalnog osiguranja pored nastupanja osiguranog rizika (ili slučaja) zahteva ne samo postojanje osiguranja nego i određeni period trajanja osiguranja. Izuzetak u tom smislu postoji samo za slučaj povrede na radu koja ima za posledicu privremenu ili potpunu nesposobnost za rad, odnosno smrt, pri čemu se stiče pravo na naknadu zarade zbog privremene sprečenosti za rad ili pravo na invalidsku, odnosno porodičnu penziju bez obzira na trajanje osiguranja. U svim ostalim slučajevima neophodno je određeno trajanje osiguranja, pa za ostvarivanje prava na invalidsku i porodičnu penziju zahteva se pet godina, a za starosnu penziju najmanje 15 godina osiguranja uz dostignutu starosnu granicu.<sup>8</sup> Za ostvarivanje prava na naknadu zarade zbog

---

<sup>7</sup> Pfeifer, M., Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age, *International journal of social welfare*, 21/ 2012, 15–16.

<sup>8</sup> Za osiguranike mlađe od 30, odnosno 25 godina propisano trajanje osiguranja iznosi tri, odnosno dve godine.

privremene sprečenosti za rad (u daljem tekstu bolovanje) zahteva se minimalni period neprekidnog trajanja osiguranja od tri meseca, odnosno šest meseci sa prekidima u poslednjih 18 meseci, dok je za ostvarivanje prava na naknadu zarade po osnovu osiguranja od nezaposlenosti neophodno prethodno biti u osiguranju godinu dana.

Neto stopu zamene predstavlja odnos između neto zarade osiguranika ostvarene u određenom periodu pre nastupanja osiguranog slučaja i ostvarene neto naknade. Period iz koga se uzima zarada drastično se razlikuje kod pojedinih grana osiguranja. Dok se u penzijskom i invalidskom osiguranju uzima zarada ostvarena u celokupnom periodu osiguranja, u zdravstvenom osiguranju i osiguranju od nezaposlenosti uzima se zarada ostvarena u poslednja tri meseca pre nastupanja osiguranog slučaja.

Trajanje korišćenja naknade drastično se razlikuje kod pojedinih grana osiguranja što je prvenstveno uslovljeno prirodom ovih osiguranja. Dok su zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti po svojoj prirodi kratkoročna osiguranja, gde se, kao što je napred rečeno, pravo na naknadu stiže posle relativno krakog perioda provedenog u osiguranju, to se i naknade iz ovih osiguranja koriste na kratak rok. Pri tom i među ovim granama osiguranja postoji razlika utoliko što se naknada po osnovu nezaposlenosti koristi po prestanku osiguranja, dok se naknada po osnovu privremene nesposobnosti za rad koristi u toku trajanja osiguranja, a samo izuzetno se može koristiti i po prestanku osiguranja, i to onda kada je pravo na naknadu prouzrokovano povredom na radu počelo da se koristi još za vreme trajanja osiguranja. Korišćenje naknade po osnovu nezaposlenosti zavisi od trajanja prethodnog osiguranja i kreće se od tri meseca za one koji su proveli od jedne do pet godina u osiguranju do 12 meseci za one koji su proveli u osiguranju više od 25 godina. Samo oni kojima nedostaje dve godine starosti ili staža osiguranja za starosnu penziju mogu koristiti naknadu do dve godine. Ostvarivanje prava na naknadu iz zdravstvenog osiguranja (tzv. bolovanja) obezbeđuje se najpre na teret poslodavca u trajanju do 30 dana, a potom se u trajanju do šest meseci naknada isplaćuje na teret Fonda za zdravstveno osiguranje. Po isteku tog roka osiguranik se obavezno upućuje na ocenu radne sposobnosti kod Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. U slučaju negativne ocene organa za veštačenje radne sposobnosti pravo na bolovanje nastavlja se sve dok postoji privremena nesposobnost za rad.

Odnos između stope zamene i trajanja naknade naziva se indeks velikodušnosti (*generosity index*) i o njemu će biti više reči u nastavku rada. Treba napomenuti da indeks velikodušnosti ima neposredan – obrnuto proporcionalan uticaj na stopu siromaštva u svakom društvu.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Pfeifer, M., op. cit., 16.

## STOPA ZAMENE KAO MERA ZASTUPLJENOSTI NAČELA PRAVEDNOSTI

Načelo pravednosti se zasniva na individualnoj pravdi, tj. srazmernosti ulaganja i primanja. Ovo načelo obezbeđuje da u slučaju nastupanja osigurano-  
nog rizika osiguranik ostvaruje odgovarajuću materijalnu zaštitu, tj. primanja srazmerna obimu i dužini ulaganja. Međutim, ova zaštita pripada samo onda ako su ispunjeni posebni uslovi, pri čemu se ne ostavlja mogućnost povratka uložениh sredstava. Nemogućnost povratka uložениh sredstava ima za posledicu da se, naročito penzijsko osiguranje, prihvata ponekad nevoljno tj. kao nužno zlo, jer za njega ne postoji interesovanje onog dela osiguranika koji procenjuju da ne postoji verovatnoća da će ostvariti neko pravo (npr. zbog teško dostižnog uslova za ostvarivanje starosne penzije), odnosno obim prava (npr. usled limita najviše penzije, odnosno najvišeg penzijskog osnova) i tako vratiti uložena sredstva. Stoga je duboka motivisanost za evazijom doprinosa kod ovih osiguranika. Ako je princip pravednosti više izražen, onda je penzijsko osiguranje, kao deo socijalnog osiguranja, više osiguranje, a manje socijalna kategorija.

Radi poređenja zastupljenosti načela pravednosti u našem sistemu socijalnog osiguranja neophodno je uporediti stopu zamene zarade naknadama iz socijalnog osiguranja. Pri tom stopa zamene kao odnos visine zarade pre ostvarivanja naknade sa visinom same naknade eksplicitno je propisana za sve nivoe zarada samo u zdravstvenom osiguranju, gde je Zakonom o zdravstvenom osiguranju određeno da je iznos naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad koja se isplaćuje na teret zdravstvenog osiguranja (Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje) 65 % zarade ostvarene u prethodna tri meseca.<sup>10</sup>

Iznos naknade zarade za vreme privremene nezaposlenosti utvrđen je Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti u visini od 50 % prosečne zarade ostvarene u poslednjih šest meseci, s tim da mora biti u rasponu od 80 % do 160 % minimalne zarade.<sup>11</sup> Ako uzmemo u analizu ekstremne visine zarada videćemo da je ovim ograničenjem uspostavljen princip obrnute proporcije u obezbeđivanju naknade tako da oni sa najnižom zaradom imaju maksimalnu stopu zamene (80 %), dok oni sa zaradom u visini najviše osnove-  
ice imaju najnižu stopu zamene koja je promenljiva i trenutno iznosi 13 %.

Utvrđivanje stope zamene u penzijskom sistemu znatno je komplikovani-  
je, jer posle izmena načina određivanja visine penzije Zakonom iz 2003. godi-

<sup>10</sup> Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 107/05...119/12, čl. 96.

<sup>11</sup> Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Službeni glasnik RS* br. 36/09...88/10, čl. 70.

ne<sup>12</sup> potrebno je primeniti matematičku formulu koja sadrži podatke o trajanju osiguranja, odnosu zarade osiguranika prema prosečnoj zaradi u Republici i vrednosti opšteg boda.<sup>13</sup> Dok je prema Zakonu koji je važio do 2003. godine propisana stopa zamene za pun penzijski staž iznosila 85 %, dotle se u narednom periodu kada se vrednost opšteg boda usklađivala samo delimično sa rastom zarada stopa zamene postepeno smanjivala. Prva penzija osiguranika koji je svih 40 godina ostvarivao prosečnu zaradu iznosila je u 2011. godini 26.333 dinara, tako da je propisana neto stopa zamene (odnos poslednje neto zarade osiguranika, koja je u 2011. godini iznosila 37.976 dinara, i prve penzije) opala na 69,34 %.<sup>14</sup> Međutim, u 2013. godini prosečna zarada dostigla je 43.932 dinara,<sup>15</sup> dok je prva penzija porasla samo na 28.486 dinara tako da je stopa zamene u toj godini smanjena na 64,84 %, čime je pala na nivo stope zamene u sistemu zdravstvenog osiguranja.

Ovde treba imati u vidu da je stopa zamene poslednje zarade penzijom adekvatan podatak u svakom pojedinačnom slučaju samo pod uslovom da je odnos poslednje zarade osiguranika prema prosečnoj zaradi u Republici Srbiji jednak njegovom ličnom koeficijentu, tj. odnosu njegovih prosečnih zarada prema prosečnim zaradama u Republici tokom čitavog radnog veka. Isto tako treba znati da je stopa zamene niža za osiguranike koji su ostvarili prosečnu zaradu iznad 3,8 prosečnih zarada i to u obrnutoj srazmeri.

Poređenje jasno pokazuje da je stopa zamene sada izjednačena u sistemima penzijskog i zdravstvenog osiguranja, a najmanja je u sistemu osiguranja od nezaposlenosti, pri čemu treba imati u vidu da stopa zamene u sistemu penzijskog osiguranja ima tendenciju opadanja. Međutim, da bismo mogli u potpunosti sagledati meru pravednosti pojedinih grana sistema socijalnog osiguranja neophodno je uzeti u obzir i period korišćenja pojedinih naknada. Tako se naknada zarade za vreme privremene sprečenosti za rad koja se isplaćuje na teret zdravstvenog osiguranja koristi do šest meseci u jednom slučaju (samo izuzetno može i duže), s tim da nije ograničen broj slučajeva za korišćenje naknade dok traje osiguranje. Istovremeno se naknada po osnovu nezaposlenosti koristi veoma kratko, pa samo osiguranici koji su u osiguranju preko 25 godina mogu koristiti naknadu u trajanju od 12 meseci, dok oni koji su u osiguranju proveli do pet godina imaju pravo na naknadu samo u trajanju od tri meseca. Do izme-

---

<sup>12</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 34/03...108/13, čl. 61–66.

<sup>13</sup> Vrednost opšteg boda predstavlja količnik zbira penzija i zbira ličnih bodova svih korisnika penzija koji su pravo ostvarili u periodu od 1. 1. 2001. do 30. 6. 2002. godine i trebalo je da obezbedi isti nivo stope zamene na prelasku iz starog u novi sistem, pri čemu se usklađuje na isti način kao i penzije.

<sup>14</sup> Podaci o prosečnoj zaradi objavljeni su u *Službenom glasniku RS*, br. 6/12.

<sup>15</sup> Podaci o prosečnoj zaradi objavljeni su u *Službenom glasniku RS*, br. 6/14.



na Zakona 2009. godine pravo na naknadu trajalo je dvostruko duže, ali je u cilju podsticanja nezaposlenih na traženje zaposlenja izvršena restrikcija prava. S druge strane, invalidska, starosna i udovička penzija koriste se doživotno, a deca koriste porodičnu penziju (siročadsku penziju) zavisno od školovanja, a najduže do navršene 26. godine života.

Uzimajući u obzir i stope zamene i period korišćenja naknade jasno se vidi dominacija principa individualne pravde u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja, uz neopravdanu privilegovanost žena. Dok su u penzijskim sistemima zemalja EU žene uglavnom privilegovane prema broju rođene dece, kod nas je to urađeno po rodnom principu. Ovde treba imati u vidu da Direktiva 79/7/EEZ od 19. decembra 1978. godine ima svrhu progresivnog ostvarivanja načela ravnopravnosti muškaraca i žena u oblasti socijalne sigurnosti i primenjuje se na zakonom uspostavljene sisteme koji obezbeđuju zaštitu protiv rizika invalidnosti, starosti, nesreće na radu ili profesionalne bolesti i nezaposlenosti.<sup>16</sup> Iako Direktiva omogućuje državama članicama da iz područja primene izuzmu određivanje starosne granice za penzionisanje, obavezuju se države članice da periodično preispituju opravdanost zadržavanja različitih uslova s obzirom na pol (čl. 7).

Treba napomenuti da je moguće, slično ovde izloženom postupku poređenja pravednosti pojedinih grana socijalnog osiguranja unutar jedne države, izvršiti i poređenje među različitim državama. Jedno poređenje velikodušnosti ukupnog sistema socijalne sigurnosti pokazalo je da se Srbija (tada SR Jugoslavija) krajem prošlog veka nalazila na 50. mestu u svetu, pri čemu je zauzimala najbolje mesto među državama nastalim na području SFRJ.<sup>17</sup> S obzirom da je poređenje sistema socijalne sigurnosti vršeno na osnovu propisanih prava, koja se nisu u potpunosti obezbeđivala u praksi, to je stavljena rezerva kod date ocene. Pri tom treba imati u vidu da su u tom periodu prava iz socijalnog osiguranja bila velikodušnije određena. Tako je visina penzije za puni staž osiguranja (40 godina za muškarca i 35 godina za ženu) bila propisana u iznosu od 85 % prosečne zarade iz najpovoljnijeg desetogodišnjeg perioda. Istovremeno je visina naknade zarade za vreme privremene nesposobnosti bila određena po većoj stopi zamene – 70 % zarade koju bi osiguranik ostvario u mesecu za koji se isplaćuje naknada,<sup>18</sup> dok je naknada za vreme nezaposlenosti bila određena u visini od 60 % prosečne zarade (ostvarene u poslednja tri meseca) sa uvećanjem od 2 % za

<sup>16</sup> Council Directive 79/7/EEC of 19 december 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security, *Official Journal* L 6/79.

<sup>17</sup> Dixon, J., A global ranking of national social security systems, *International social security review*, Vol. 53, 2/2000, 120.

<sup>18</sup> Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 18/92, čl. 44.

svaku godinu osiguranja.<sup>19</sup> Međutim, kao što je navedeno, problem se sastojao u neredovnom i nepotpunom alimentiranju ovih naknada, pri čemu se na isplatu penzija čekalo skoro dva meseca, a na isplatu ostalih naknada znatno duže.

Ovde je interesantno uporediti stopu zamene u našem penzijskom sistemu sa stopom zamene u zemljama OECD-a, gde prosečno iznosi 68,8%.<sup>20</sup> Iz navedenih podataka o visini stope zamene u Republici Srbiji može se konstatovati da je stopa zamene u Srbiji zaključno sa 2011. godinom bila iznad nivoa stope zamene u zemljama OECD-a, te da je tek nedavno pala ispod nivoa prosečne stope u ovim zemljama.

Današnje poređenje sa ekonomski najrazvijenijim državama nastalim na prostoru bivše SFRJ u pogledu velikodušnosti sistema socijalnog osiguranja je na štetu Srbije. Srbija je u prednosti samo u pogledu stope zamene u penzijskom osiguranju u odnosu na Hrvatsku gde je stopa zamene 58%, pri čemu se ne uzima u obzir iznos penzije koji će osiguranici u ovoj zemlji ostvarivati po osnovu obaveznog privatnog penzijskog osiguranja. Istovremeno je znatno viša propisana stopa zamene zarade penzijom u Sloveniji gde iznosi 75%.<sup>21</sup>

U pogledu naknade zarade zbog privremene sprečenosti za rad u Hrvatskoj je propisana stopa zamene od 70%, pri čemu je znatno širi krug osiguranika koji imaju pravo na punu naknadu zarade (trudnice, majke koje neguju bolesnu decu do tri godine, lica koja se nalaze u karantinu, učesnici rata). Ista naknada u Sloveniji iznosi 90% zarade ako je uzrok sprečenosti bolest, a 80% ako je sprečenost izazvana povredom van rada ili potrebom nege člana porodice, dok 100% zarade pripada civilnim invalidima rata i vojnim invalidima, osiguranicima koji neguju člana porodice, kao i davaocima krvi.<sup>22</sup>

Takođe su Hrvatska i Slovenija velikodušnije i u pogledu naknada zarade po osnovu nezaposlenosti gde obe zemlje propisuju naknadu u iznosu od 70% zarade za prva tri meseca korišćenja, a potom se iznos naknade smanjuje na 60% u Sloveniji i 50% u Hrvatskoj. Pri tom je i period korišćenja naknade duži i traje od 78 do 450 dana u Hrvatskoj, pri čemu nezaposleni koji su ostvarili 32 godine osiguranja mogu koristiti naknadu sve do zaposlenja ili penzionisanja u iznosu od 40% zarade ostvarene u posednjih 12 meseci rada. U Sloveniji je period korišćenja naknade slično određen kao i u Srbiji, s tim da stariji od 50 godina mogu koristiti naknadu do 18 meseci, a stariji od 55 godina do 24 meseca.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica, *Službeni glasnik RS*, br. 22/92... 80/02, čl. 20.

<sup>20</sup> Queisser, M. and Whitehouse, E., Comparing the pension promises of 30 OECD countries, *International social security Review*, Vol. 59, 3/2006, 67–68.

<sup>21</sup> Golubović, V., *Reforme penzijskih sistema u državama sukcesorima SFRJ*, Budućnost, Novi Sad, 2009, 50.

<sup>22</sup> USSSA, ISSA, op. cit., 61, 283.

<sup>23</sup> *Ibid*, 63, 285.

## ZAKLJUČAK

Posmatrano u celini jasno se nameće zaključak da je u pogledu ostvarivanja naknada iz socijalnog osiguranja u značajnoj meri zastupljeno načelo pravednosti, što sistem sa stanovišta osiguranika čini privlačnim i stimulativnim. Poređenje nivoa pravednosti sa drugim zemljama pokazalo je da su sistemi socijalnog osiguranja u Sloveniji i Hrvatskoj nešto velikodušniji, dok je neto stopa zamene zarade penzijom u Srbiji tek odnedavno manja u odnosu na prosek zemalja OECD-a.

Analizom je nedvosmisleno utvrđeno da je najveće prisustvo principa pravednosti u sistemu penzijskog osiguranja. Najpre, stopa zamene u ovom osiguranju je tek od prošle godine pala na nivo stope zamene u sistemu zdravstvenog osiguranja, a sa druge strane, izuzimajući troškove za sprovođenje osiguranja, celokupni deo rashoda penzijskog osiguranja odlazi na isplatu penzija i drugih naknada iz ovog osiguranja. Kod rashoda zdravstvenog osiguranja dominantan udeo otpada na troškove zdravstvenih ustanova koje pružaju zdravstvenu zaštitu, dok na naknade po osnovu privremene sprečenosti za rad odlazi samo desetina rashoda.

Što se tiče osiguranja od nezaposlenosti niska stopa zamene smanjuje prisustvo principa pravednosti, ali i ovde, pored troškova za organizovanje prekvalifikacije i finansiranje mera aktivne politike zapošljavanja, najveći deo rashoda osiguranja odlazi na isplatu naknada po osnovu nezaposlenosti. To sigurno uslovljava i izuzetno visoka stopa nezaposlenosti (25%), pri čemu je znatan broj zaposlenih ostao bez posla poslednjih godina. Izuzetno visoka stopa nezaposlenosti u uslovima visokog budžetskog deficita samo privremeno može biti opravdanje za nizak nivo naknada i nisku stopu zamene u ovom osiguranju. Predmet ove analize nije bila opravdanost strukture rashoda sredstava osiguranja, niti visina stope doprinosa za ovo osiguranje.

Izmenom regulative u oblasti sve tri grane socijalnog osiguranja u prethodnoj deceniji izvršena je redukcija prava, pa i smanjenje stope zamene. Međutim, dobra strana je da se od tog vremena, i pored visokog deficita penzijskog sistema, isplata naknada vrši redovno.

U sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja solidarnost je prisutna u velikoj meri, a jedini izvor sredstava za solidarnost potiče iz ograničenja najvišeg iznosa penzije i eventualnog neostvarivanja prava od strane jednog broja osiguranika. Imajući u vidu da se načela kolektivne i individualne pravde isključuju ukoliko se finansiraju iz istog izvora, kao što je to slučaj u Srbiji, očigledno je da sistem nije koncipiran na principu ravnoteže između prava i obaveza, čime doprinosi visokom nivou deficitarnog finansiranja ovog osigu-

ranja. Pri tom nije sporno da je u takvim uslovima neophodno dati prednost principu solidarnosti u odnosu na princip individualne pravde.

Vežanost iznosa naknada po osnovu socijalnog osiguranja za visinu uplaćenih doprinosa je nužna da bi sistem bio stimulativan, ali samo do određenog nivoa i u uslovima stabilnog finansiranja. Socijalna održivost sistema podrazumeva postizanje njegovih osnovnih ciljeva.

## LITERATURA

- Börsch-Supan, A. H. and Wilke C. B., The German Public Pension System: How It Will Become an NDC System Look-Alike, u: R. Holzmann and E. Palmer eds. *Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, World Bank, 2006, Washington, D. C.
- Pfeifer, M., Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age, *International journal of social welfare*, 21/2012.
- Queisser, M. and Whitehouse, E., Comparing the pension promises of 30 OECD countries, *International social security Review*, Vol. 59, 3/2006.
- Golubović, V. (2009) *Reforme penzijskih sistema u državama sukcesorima SFRJ*, Budućnost, Novi Sad.
- Dixon, J., A global ranking of national social security systems, *International social security review*, Vol. 53, 2/2000.
- US Social Security Administration, International Social Security Administration, (2010) *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010*, Washington, D. C.
- Council Directive 79/7EEC of 19. december 1978. on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security, *Official Journal L 6/79*.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 107/05...119/12.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Službeni glasnik RS*, br. 36/09...88/10.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 34/03...108/13.
- Zakon o doprinosima, *Službeni glasnik RS*, br. 84/04...108/13.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 18/92.
- Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica, *Službeni glasnik RS*, br. 22/92...80/02.

## THE PRESENCE OF THE PRINCIPLE OF EQUITY IN SOCIAL INSURANCE SYSTEM OF SERBIA

*Velizar Golubović* Ph. D.  
Republic Fund for Pension and Disability Insurance,  
Province Fund Novi Sad

### S u m m a r y

This paper analyzes presence of the principle of equity in individual branches of social insurance. At the same time it underlines large benefits based on solidarity. The author took in consideration the following basic indicators of equity in social insurance: insurance period required to achieve benefits, net replacement rate and duration of the benefit.

The analyses shows that the most generous pension insurance system is the one where replacement rate is the same as in the health insurance system, but where duration of the benefit is longer, and almost entire part of expenditure is used for payment of benefits from this insurance. On the other hand, unemployment insurance provides the lowest net replacement rate and the shortest duration of the benefits. Comparing the level of equity with other countries showed that social insurance systems of Croatia and Slovenia are more generous, while net replacement rate in Serbia is less than average net replacement rate in OECD countries.

**Keywords:** principle of equity, solidarity, social insurance, net replacement rate, pension insurance