

*Др Миле Врањеш, редовни професор
Правној факултету у Новом Саду*

ОСВРТ НА ИНСТРУМЕНТ ДОПРИНОСА ЗА ОБАВЕЗНО СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ У СРБИЈИ

Сажетак: Предмет анализе овог рада је да анализира инструмент доприноса за обавезно социјално осигурање у Србији.

Постојећи ставови и оцене о овој теми не преиендују да су једино могући и айсолућно прихваћљиви. Треба их схваћити као скроман покушај објашњења доприноса као инструмента финансирања обавезно социјално осигурања.

Кључне речи: Допринеси за обавезно социјално осигурање, финансирање, социјално осигурање.

Када год се дубље задре у проблем финансирања социјалног осигурања, готово да није могуће мимоићи и питање инструмента доприноса за социјално осигурање,¹ на којима се углавном и заснива ово финансирање. Иначе, допринеси имају ту карактеристику да су усмерени на задовољавање оних потреба чија се корист може приуписати самим уплатиоцима, односно обвезницима доприноса. Зато су допринеси наменски, односно дестинирани приходи посебних ванбуџетских фондова, завода или националних служби, који имају посебан режим трошења, а накнада из тих средстава најчешће је повезана са висином уплаћених доприноса. Иако се ради о наменским приходима који се темеље на начелу корисности, допринеси су углавном у свакој земљи обавезни. Без обзира на различите концепције, место и улогу доприноса у различитим сегментима социјалног осигурања – пензијско и инвалидско, здравствено и осигурање за случај незапослености – заједнички именитељи свих доприноса за обавезно социјално осигурање јесу:

¹ Врањеш, М. (2006). Финансијске теме и дилеме на подручју социјалног осигурања. *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 3/2006, стр. 211-230.

- (1) учествовање је обавезно;
- (2) права и износи накнада делимично зависе од претходно уплаћених доприноса запослених;
- (3) плаћање накнаде почиње у тренутку када осигураник остане без посла, разболи се или оде у пензију;
- (4) програми не зависе од имовинског стања осигураника – за остваривање накнаде корисник не мора имати финансијских тешкоћа.²

Бројне су теме и дилеме у овом домену које привлаче пажњу не само финансијских стручњака, већ и неких привредника, па и читаве јавности. Оне се тичу следећих проблема доприноса за социјално осигурање:

- врсте обавезних доприноса;
- обвезници доприноса;
- основица за обрачун доприноса;
- стопе доприноса;
- ослобођења и олакшице у систему доприноса за обавезно социјално осигурање;
- контрола обрачунавања и плаћања доприноса;
- веза између уплаћених доприноса и користи које оствари индивидуални корисник;
- финансијски аспекти доприноса за обавезно социјално осигурање.

Глобалном анализом ових тема евидентираће се постојеће дилеме на овом подручју, које свакако траба разматрати и о њима заузети став.

ДОПРИНОСИ КАО ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРАЊА ОБАВЕЗНОГ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

У Србији су данас институционализоване две врсте социјалног осигурања: (1) обавезно и (2) добровољно социјално осигурање. У том смислу уређен је и систем доприноса из којих се ова осигурања финансирају, па тако постоје (1) доприноси за обавезно социјално осигурање и (2) доприноси за добровољно социјално осигурање.

Систем доприноса за обавезно социјално осигурање који је у примени од 1. септембра 2004. године уређен је једним прописом – Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање³. Постављајући, међутим, темеље савременог, тржишно оријентисаног фискалног система, добрим делом по угледу на земље чланице ЕУ, Србија је већ у оквиру своје прве радикалне фискалне реформе крајем 1991. године, у систему обавезног

² Harvey S. Rosen (1999). *Javne financije*. Institut za javne financije. Zagreb, str. 195.

³ *Службени Гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06.

социјалног осигурања установила фондове који се финансирају обавезним доприносима за социјално осигурање. Ови доприноси почивају на тзв. *pay-as-you-go* принципу (уплатом текуће генерације запослених исплаћују се пензије актуелним пензионерима). Тадашњим Законом о доприносима за социјално осигурање⁴ као ни законима који су регулисали различите ресурсе осигурања није била извршена свеобухватна реформа система социјалног осигурања и система доприноса. Ово се посебно односи на систем пензијског осигурања, чији би задатак био и да створи претпоставке за прелазак на финансирање по систему инвестиционог фонда. Реформа социјалног осигурања и система доприноса била је свесно одложена, а њено одлагање није било ништа друго него чекање да ниво воде нарасте до уха пореског обвезника.

После више година одгађања донет је нови Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање којим је уређена на једном месту читава материја доприноса. Садашња законска решења која уређују систем обавезних доприноса у Србији приказале се у односу на шест важних елемената:

1. врсте обавезних доприноса,
2. обвезник плаћања обавезних доприноса,
3. основица за обавезне доприносе,
4. стопе обавезних доприноса,
5. ослобођења и олакшице у систему обавезних доприноса,
6. контрола обрачунавања и наплате обавезних доприноса.

Врсте обавезних доприноса

У Србији се следећа три система финансирају из обавезних доприноса:

1. пензијско и инвалидско осигурање,
2. здравствено осигурање и
3. осигурање за случај незапослености.

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање конципиран је по основном начелу према којем се доприноси плаћају за права која су унапред одређена. Обавезни доприноси се плаћају само за онај систем у којем се остварују права у складу са посебним прописима – Закон о пензијском и инвалидском осигурању⁵, Закон о здравственом осигурању⁶ и Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености⁷.

Као што сваки сегмент социјалног осигурања има своју концепцију, тако и свака врста обавезних доприноса има своје елементе дажбина: об-

⁴ *Службени гласник РС*, бр. 44/94, 74/94, 28/95, 53/96, 25/96, 36/96, 54/96, 60/97, 20/98.

⁵ *Службени гласник РС*, 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05.

⁶ *Службени гласник РС*, бр. 107/05, 109/05.

⁷ *Службени гласник РС*, бр. 71/03, 84/04.

везника, основицу, стопу, ослобођења и олакшице. То треба имати у виду приликом конципирања реформе система социјалног осигурања и система обавезних доприноса.

Обвезници обавезних доприноса

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање при дефинирању појма доприноса уводи нове институте и разликује (члан 6):

1. обвезника доприноса,
2. обвезника обрачунавања доприноса и
3. обвезника плаћања доприноса.

Обвезник доприноса је осигураник и послодавац или исплатилац прихода, на чији терет се плаћа допринос. Обвезник обрачунавања доприноса и обвезник плаћања доприноса јесте осигураник и послодавац, односно други исплатилац прихода који је дужан да обрачуна, односно плати допринос у своје име и у своју корист или у своје име, а у корист осигураника.

У члановима 7-12 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање „побројани“ су сви обвезници, обвезници обрачунавања доприноса и обвезници плаћања доприноса. Набрајање појмова обвезника доприноса, обвезника обрачунавања доприноса и обвезника плаћања доприноса извршено је посебно за пензијско и инвалидско осигурање, посебно за здравствено осигурање и посебно за осигурање за случај незапослености, што је природно и логично. Но, оно што није природно и логично јесте то што је то учињено на врло сложен и непрегледан начин, кроз чак 49 тачака. Због тога је потребно извршити груписање главних скупина обвезника доприноса за обавезно социјално осигурање. Ове скупине чиниле би следеће категорије обвезника: (1) лица у радном односу (радник по основу рада за послодавца), (2) лица (послодавци) која обављају привредну делатност, (3) лица која обављају делатност самосталног занимања (нпр. адвокати, лекари), (4) осигураници који обављају делатност промета, (5) осигураници који обављају пољопривредну делатност и (6) осигураници по основу самосталне делатности (новинари, спортисти и уметници). Осим овакве поделе, могуће је овакво груписање обвезника доприноса: (1) запослени, (2) послодавци, (3) предузетници, (4) пољопривредници (нису обвезници доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености).

У складу са законом који уређује систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, у круг обвезника доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у Србији убрајају се следећи осигураници: (1) запослени; (2) изабрана, именована и постављена лица која остварују разлику зараде, односно плате; (3) лица која обављају привремене и повремене послове по уговору закљученим непосредно са послодавцем, односно преко задруге,

осим лица до навршених 26 година живота ако су на школовању; (4) лица која остварују накнаду зараде по закону који уређује финансијску подршку породици са децом; (5) лица која остварују накнаду зараде по закону који уређује обавезно здравствено осигурање; (6) предузетници; (7) оснивачи, односно чланови привредног друштва; (8) пољопривредници; (9) лица која остварују уговорну накнаду; (10) самостални уметници; (11) свештеници и верски службеници; (12) лица која остварују новчану накнаду по закону који уређује запошљавање и осигурање за случај незапослености; (13) домаћи држављани запослени у иностранству (лица укључена у обавезно осигурање, у складу са законом); (15) други осигураници, у складу са законом који уређује систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања.

Обвезници доприноса на основицу, за осигуранике: (1) запослени; (2) изабрана, именована и постављена лица која остварују разлику зараде, односно плате; (3) лица која обављају привремене и повремене послове по уговору закљученим непосредно са послодавцем, односно преко задруге, осим лица до навршених 26 година живота ако су на школовању; (4) лица која остварују накнаду зараде по закону који уређује финансијску подршку породици са децом; (5) лица која остварују накнаду зараде по закону који уређује обавезно здравствено осигурање су и послодавци, односно други исплатиоци прихода, по истој стопи и на исту основицу као и ти осигураници.

Такође, и послодавац је обвезник додатног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за стаж осигурања који се запосленом рачуна са увећаним трајањем, у складу са законом.

Предузетник је обвезник додатног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, а који као осигураник остварује у складу са законом.

На крају, обвезници доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за случај инвалидности и телесног оштећења по основу повреде на раду и професионалне болести јесу: (1) задруге – за лица која, у складу са законом, обављају привремене и повремене послове преко задруге, у складу са законима који уређују систем обавезног социјалног осигурања; (2) организације за запошљавање – за лица, у складу са законом који уређује запошљавање и осигурање за случај незапослености, упути на додатно образовање и обуку; (3) орган, организација или установа (школа, факултет и др.) – ученик или студент налази се на обавезном производном раду, професионалној пракси или практичној настави; (4) орган, организација или установа у којој се обавља волонтерски рад, односно организација за запошљавање – упућује на волонтерски рад; (5) други правни субјекти, у складу са законима који уређују систем обавезног социјалног осигурања.

Све ово напред изнето о обвезницима доприноса за социјално осигурање указује на широк круг обвезника доприноса за социјално осигурање у Србији, што је разумљиво имајући у виду права из социјалног осигурања.

Основице за обрачун доприноса за обавезно социјално осигурање

Потребно је најпре указати на то да је основица доприноса за социјално осигурање остварени бруто доходак обвезника доприноса за социјално осигурање. Доприноси за социјално осигурање код којих висина зависи од висине дохотка не могу се а priori разврставати ни под начело еквиваленције ни под начело привредне способности, јер се висина доприноса за социјално осигурање одређује (изједначава) према висини дохотка, а не према висини индивидуалног ризика, што је директна супротност начелу еквиваленције. Пошто су приходи од доприноса за социјално осигурање везани за висину дохотка, за време привредног просперитета доходак расте, исто као што расте запошљавање и прековремени рад. На другој страни, за време рецесије долази до пада дохотка и пораста незапослености, што води паду броја лица која плаћају доприносе и негативном утицају на приходе од доприноса који ће се прикупити.

Основице за обрачун доприноса за обавезно социјално осигурање регулисане су Законом о обавезним доприносима за социјално осигурање од 13. до 43. члана. Посебно је значајно указати на овом месту на то да су новим Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање укинута вишеструке основице (8) за плаћање доприноса, које су зависиле од стручне спреме, као и да су уједначене основице плаћања свих доприноса, што је позитивно поједностављење. Прописано је 29 различитих основица доприноса, од којих ће се овде приказати само најважније.

Основица доприноса за запослене и за послодавце јесте зарада, односно плата и накнада зараде, односно плате у складу са законом који уређује радне односе, општим актом и уговором о раду, односно решењем надлежног органа.

Основица доприноса за запослене и за послодавце је и премија за добровољно додатно пензијско осигурање које послодавац плаћа за запослене – осигуранике укључене у добровољно осигурање, у складу са законом који уређује добровољно пензијско осигурање, изнад износа од 3.000 динара месечно.

Основица доприноса за запослене и за послодавце је и пензијски допринос у добровољни пензијски фонд који послодавац плаћа на терет сопствених средстава за запослене – чланове добровољног пензијског фонда, по закону који уређује добровољне пензијске фондове и пензијске планове, изнад износа од 3.000 динара месечно.

Основица за зараде, премије за добровољно додатно пензијско осигурање, коју послодавац плаћа за запослене – осигуранике укључене у добровољно осигурање изнад износа 3.000 динара месечно и пензијски допринос у добровољни пензијски фонд који послодавац плаћа на терет сопствених средстава за запослене – чланове добровољног пензијског

фонда, по закону који уређује добровољне пензијске фондове и пензијске планове, изнад износа од 3.000 динара месечно за послодавце јесте и основица додатног доприноса за стаж осигурања који се запосленом рачуна са увећаним трајањем у складу са законом.

Основица доприноса за лица која обављају привремене и повремене послове, као и за послодавце уговорена је накнада по том основу.

Основица доприноса за предузетнике је опорезива добит, односно пашално утврђен приход на који се плаћа порез по закону који уређује порез на доходак грађана. До коначног утврђивања опорезиве добити за текућу годину, предузетници плаћају месечну аконтацију доприноса на основицу коју чини основица за месечну аконтацију пореза на доходак грађана.

Основица доприноса за предузетника је и основица додатног доприноса за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, а који предузетник остварује у складу са законом.

Основица доприноса за самосталне уметнике опорезиви је приход на који се плаћа порез на доходак грађана, по закону који уређује порез на доходак грађана, остварен у години за који се утврђују и плаћају доприноси. До коначног утврђивања напред наведеног опорезивог прихода, самостални уметници плаћају тромесечно аконтацију доприноса на основицу коју, у зависности од висине очекиваних прихода у текућој години, определе у једном од следећих износа помноженим коефицијентом три: (1) најнижа основица, то јест најнижа месечна основица доприноса за осигуранике чини износ од 35% просечне месечне зараде у Републици исплаћене у четвртном кварталу претходне године, према објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, (2) просечна месечна зарада у Републици исплаћена по запосленом у претходној години, (3) двострука просечна месечна зарада у Републици исплаћена по запосленом у претходној години, (4) четворострука просечна месечна зарада у Републици исплаћена по запосленом у претходној години.

Основица доприноса за пољопривреднике, односно земљораднике јесте приход од пољопривредне делатности на који се плаћа порез у складу са законом који уређује порез на доходак грађана. Ако се у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, за одређени период не утврђује и не плаћа порез на доходак грађана на приходе од пољопривреде и шумарства на катастарски приход, основица доприноса за тај период је најнижа месечна основица доприноса.

На крају, основица доприноса за лица која остварују уговорну накнаду јесте опорезив приход од уговорне накнаде у складу са законом који уређује порез на доходак грађана.

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање прописана је најнижа и највиша основица доприноса. Месечна основица доприноса не може бити нижа од најниже месечне основице доприноса. Ако је основица доприноса, прописана овим законом, нижа од најниже месечне основице доприноса, обрачун и плаћање доприноса врши се на основу најниже основице доприноса, ако овим законом није другачије уређено. Изузимајући наведене случајеве, најнижа основица доприноса не примењује се код обрачуна и плаћања доприноса у следећим категоријама:

– за изабрана, именована и постављена лица која, поред зараде код послодавца код кога су у радном односу, остварују разлику зараде, односно плате за време обављања јавних функција, као и за исплатиоце – основица доприноса јесте та разлика зараде, односно плате;

– за осигуранике који остварују накнаду зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуство са рада ради посебне неге детета у складу са законом који уређује финансијску подршку породици са децом, као и за исплатиоце – основица доприноса је износ накнаде зараде;

– за осигуранике који остварују накнаду зараде по основу привремене спречености за рад из средстава обавезног здравственог осигурања, у складу са законом, као и за исплатиоце накнаде – основица доприноса је износ накнаде зараде;

– за исплатиоце пензија и накнаде по основу инвалидности из средстава организација за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, у складу са законом – основица доприноса је износ пензије, односно накнаде;

– за осигуранике који остварују новчану накнаду из средстава организација надлежне за запошљавање, у складу са законом – основица доприноса је износ новчане накнаде;

– за лица која остварују уговорну накнаду основица доприноса је опорезиви приход од уговорне накнаде у складу са законом који уређује порез на доходак грађана.

Најнижу месечну основицу за самосталне уметнике, свештенике, верске службенике и монахе и монахиње и пољопривреднике чини 35% просечне месечне зараде у Републици исплаћене у четвртм кварталу претходне године, док за све остале случајеве њу чини износ од 35% просечне месечне зараде у Републици исплаћене у претходном кварталу, према објављеним подацима републичког органа надлежног за послове статистике.

Највиша месечна основица доприноса примењује се ако је прописана основица доприноса виша од највише месечне основице доприноса. Она се не примењује на основицу доприноса за лица која остварују уговорну накнаду коју представља опорезиви приход од уговорне накнаде у складу са законом који уређује порез на доходак грађана.

Највишу месечну основицу доприноса чини петоструки износ просечне месечне зараде исплаћене по запосленом у Републици према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, а примењује се од првог у наредном месецу по објављеном податку о просечној месечној заради исплаћеној по запосленом у Републици.

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање уређује највишу годишњу основицу доприноса, коју чини петоструки износ просечне годишње зараде у Републици исплаћене у години за коју се обрачунавају и плаћају доприноси.

Из напред изнетог произлази да је социјално осигурање у Србији било и остало ослањано на доприносе из плата и на плате као свој једини изворни приход. Међутим, због своје фрагилности и директног утицаја на цену рада, овакав систем социјалног осигурања показивао је све веће слабости. С обзиром на то да је представљао извор финансирања најважнијих социјалних програма, последица је била смањење стопе доприноса из плата. Увођењем, међутим, концепта бруто зараде у Србији, што значи да су у основицу доприноса укључене и накнаде зараде, односно сва додатна примања која послодавац исплаћује запосленом по колективном уговору, проширује се основица доприноса за социјално осигурање, што омогућава сразмерно умањивање стопа доприноса.

Стопе доприноса за обавезно социјално осигурање

Одређивање стопе доприноса за обавезно социјално осигурање, као и утврђивање основице ових доприноса, изузетно је важан фискални, друштвени и политички проблем. Од њега увелико зависи фискално оптерећење грађана.

Према члану 44 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање обрачунавање доприноса ради се по следећим стопама:

- по стопи од 22% за обавезно пензијско и инвалидско осигурање на темељу генерацијске солидарности,
- по стопи од 12,3% за обавезно здравствено осигурање,
- по стопи од 1,5% за осигурање у случају незапослености.

Када се доприноси плаћају истовремено из основице и на основицу, обрачунавање доприноса ради се по следећим стопама:

- по стопи од 11% за обавезно социјално осигурање на темељу генерацијске солидарности,
- по стопи од 6,15% за обавезно здравствено осигурање,
- по стопи од 0,75% за осигурање у случају незапослености.

Обрачунавање додатног доприноса (члан 46) за пензијско и инвалидско осигурање за стаж осигурања, који се запосленом и предузетнику

рачуна са увећаним трајањем у складу са законом, врши се по следећим стопама:

- по стопи 3,70% када се ефективних 12 месеци рада рачуна као 14 месеци стажа осигурања,
- по стопи од 5,50% када се ефективних 12 месеци рада рачуна као 15 месеци стажа осигурања,
- по стопи од 7,30% када се ефективних 12 месеци рада рачуна као 16 месеци стажа осигурања,
- по стопи од 11,00% када се ефективних 12 месеци рада рачуна као 18 месеци стажа осигурања.

Обрачунавање доприноса за случај инвалидности и телесног оштећења по основу повреде на раду и професионалне болести, односно за случај повреде на раду и професионалне болести, у случајевима утврђеним законом, врши се по следећим стопама:

- по стопи од 4,00% за пензијско и инвалидско осигурање на темељу генерацијске солидарности,
- по стопи од 2,00% за здравствено осигурање.

Иако су, као што произлази из напред наведеног, стопе доприноса за социјално осигурање у Србији релативно високе, оне обезбеђују нешто више од половине прихода, док је остатак покривен дотацијама из буџета и са готово безначајним износом капиталних и пореских прихода.

Пошто су стопе доприноса добар подстицај за улагања, јер је већа конкурентност за улагање, нужно је да оне буду што мање. Но, најбољи подстицај за улагање јесу стабилни општи услови, односно економска, правна и политичка стабилност у земљи. Увођење концепта бруто зараде као основице за плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање требало би у наредном периоду да доведе до још већег смањења фискалног оптерећења зарада кроз сразмерно умањивање стопа доприноса.

На крају, евентуално увођење пензијског осигурања на темељу индивидуалне капитализиране штедње (други стуб пензијског система), који и постоји да би пословањем увећао укупну имовину, а тиме и имовину чланова свих ентитета, довело би до увођења стопе доприноса за пензијско осигурање на темељу индивидуалне капитализиране штедње, а тиме и до смањења стопа доприноса за обавезно социјално осигурање.

Ослобођења и олакшице у систему доприноса за обавезно социјално осигурање

Иако је у последњој деценији 20. века било незамисливо да се у наш систем доприноса уведу ослобођења и олакшице, то се ипак десило изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Пре него што их на овом месту анализирамо, нужно је нешто рећи уопште о дажбинским подстицајима, као једном од контроверзних и теоријски још увек неусаглашених питања на подручју фискалних финансија. Наиме, у теорији преовлађује оцена да су дажбински подстицаји непотребни, чак и штетни, јер, не само што на средњи и дуги рок не поправљају тржишно-конкуレントску способност државе која их уводи, већ доводе и до истовременог одговора друге државе и тиме стварају надметања у вези са повољнијим условима.⁸ Дабоме, дажбински подстицаји доводе до смањивања основице за плаћање јавних дажбина, што је супротно ефектима увођења дажбинских подстицаја и нарушавања неутралности фискалне политике. Сваки дажбински расход који се даје кроз дажбински подстицај повећава административне трошкове и компликује фискални систем, угрожава видљивост фискалног система и ствара прозачност. Без обзира на поверење, свака дажбинска олакшица ствара арбитрарну процену. Међутим, без обзира на аргументе против увођења дажбинских подстицаја у фискалне системе, они су данас нашли своју примену у различитим облицима, не само у земљама у транзицији, већ и у другим земљама. Дажбински подстицаји постали су чинилац привлачења непосредног страног улагања и стимулисања домаћег предузетништва, односно стимулисања инвестиција и повећања запослености. Но, они могу бити чинилац стварања нелојалне пореске конкуренције у појединим земљама.

У Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање прописана су одређења ослобођења и олакшице код плаћања доприноса. Ово је, међутим, учињено у оквиру главе која се односи на стопе доприноса. У том смислу, ова проблематика представљена је врло непрегледно и отежава сналажење те је због тога нужна техничка исправка овог закона. Наиме, проблем ослобођења и олакшица код плаћања доприноса неопходно је исказати у посебној глави закона.

Ослобођења и олакшице у систему доприноса у Србији прописане су ради повећања запослености. Тако, послодавац који запосли лице које је на дан закључивања уговора о раду старије од 50 година и код Националне службе за запошљавање има статус корисника новчане накнаде за време незапослености или је код те службе пријављено као незапослено најмање шест месеци без прекида, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца. А послодавац који запосли лице које је на дан закључивања уговора о раду старије од 45 година и које код Националне службе за запошљавање има статус корисника новчане накнаде за време

⁸ Amold, B.J. (1995). *International Tax Primer*. Boston – The Hague – London: *Kluwer Law International*.

незапослености или је код те службе пријављено као незапослено најмање шест месеци без прекида, има право да доприносе за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца, обрачуна и плаћа по стопама : (1) за обавезно пензијско и инвалидско осигурање – 11%; (2) за обавезно здравствено осигурање – 6,15%; и (3) за осигурање за случај незапослености – 0,75% умањеним за 80%. Наведена права послодавац остварује у периоду од две године од дана заснивања радног односа запосленог. Национална служба за запошљавање плаћа допринос, односно разлику доприноса, за лица за које је послодавац остварио наведене олакшице. Наведена ослобођења од плаћања доприноса не могу остварити државни органи и организације, јавна предузећа, јавне службе и други директни и индиректни буџетски корисници.

Посебно је значајно указати на ослобођења од плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање која се дају ради повећања запослености приправника и лица млађих од 30 година. Наиме, (члан 45 а) послодавац који запосли на неодређено време лице које је на дан закључења уговора о раду млађе од 30 година, и које је код Националне службе за запошљавање пријављено као незапослено лице, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца, за период од три године од дана заснивања радног односа тог лица.

Послодавац који запосли на неодређено време лице које је на дан закључења уговора о раду млађе од 30 година, а које је пријављено као незапослено лице код Националне службе за запошљавање најмање три месеца без прекида пре заснивања радног односа, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца, за прекид од две године од дана заснивања радног односа тог лица.

Оба наведена ослобођења од плаћања доприноса послодавац може остварити ако се заснивањем радног односа са новозапосленим лицем повећава број запослених код послодавца у односу на број запослених на дан 1. септембра 2006. године. Национална служба за запошљавање плаћа допринос за новозапослена лица за које је послодавац остварио наведене олакшице. Наведена ослобођења од плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање не могу остварити државни органи и организације, јавна предузећа, јавне службе и други директни и индиректни буџетски корисници.

Такође, посебно је значајно указати на овом месту и на ослобођење од плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање у циљу повећања запослености лица са инвалидитетом. Наиме, (члан 45 б) послодавац који на неодређено време запосли лице са инвалидитетом у складу са законом

који уређује спречавање дискриминације лица са инвалидитетом, за које одговарајућом правномедицински валидном документацијом докаже инвалидност, ослобађа се обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају на основицу, односно на терет средстава послодавца, за период од три године од дана заснивања радног односа тог лица. И овде као и у претходним случајевима, Национална служба за запошљавање плаћа допринос за новозапослена лица са инвалидитетом за које је послодавац остварио наведену олакшицу, док наведено ослобођење не могу остварити државни органи и организације, јавна предузећа, јавне службе и други директни и индиректни буџетски корисници.

Из свега напред изнетог о дажбинским подстицајима у систему обавезних социјалних доприноса, чини се да се може поставити и питање да ли неке мере дажбинских подстицаја на подручју доприноса за социјално осигурање у Србији треба проширити, односно увести неке нове.

Контрола обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање

Према Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање (члан 69), контролу обрачунавања и плаћања доприноса врши Пореска управа у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији.⁹ Такође, и обвезник плаћања доприноса дужан је да о плаћеним доприносима обавештава Пореску управу, сагласно Закону о пореском поступку и пореској администрацији, као и надлежне организације обавезног социјалног осигурања, сагласно прописима који уређују обавезно социјално осигурање. Но, за највећи број осигураника самосталних делатности и осигураника пољопривредника Пореска управа врши утврђивање доприноса.

У Србији је дакле контрола обрачунавања и плаћања доприноса распоређена у оквиру више институције, што потврђује одредба члана 71 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. У овој одредби наводи се да су Пореска управа и организације обавезног социјалног осигурања дужне да међусобно размењују податке о обвезницима доприноса, обвезницима обрачунавања и плаћања доприноса, основицама доприноса, износима задужених и наплаћених доприноса, као и друге службене податке везане за доприносе. Осим тога, Пореска управа је дужна да надлежним организацијама за обавезно социјално осигурање доставља обавештења, односно обрађене податке о утврђеним и наплаћеним доприносима за осигуранике самосталних делатности и осигуранике пољопривреднике, и то квартално, а најкасније 30 дана од дана истека квартала. Из напред из-

⁹ *Службени Гласник РС*, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05.

нетог произлазе три констатације. Прва констатација јесте то да се надлежности ових институција преплићу са нејасним границама овлашћења и задужења. А паралелни систем, поготово ако је контрола обрачунавања и плаћања доприноса распоређена на више институција, наплате и извештавања о доприносима за социјално осигурање неприхватљива је. Друга констатација јесте да Србија нема као друге земље Централни регистар осигураника и обвезника доприноса. Овакву институцију би требало што пре увести у наш систем. Централни регистар осигураника и обвезника доприноса обухватио би сва три сегмента социјалног осигурања: пензијско и инвалидско осигурање; здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености, а не само пензијско и инвалидско осигурање. Централни регистар осигураника и обвезника доприноса преузео би контролу исправности обрачуна доприноса и био би дужан према Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање да податке о износу основнице, врсти и износу доприноса, и обвезнику плаћања доприноса достави Пореској управи ради контроле наплате доприноса. На овај начин дошло би до потпуног раздвајања, с једне стране, послова око обрачуна и наплате доприноса, за шта би се старали Пореска управа и Централни регистар осигураника и обвезника доприноса, од, с друге стране, послова остваривања осигураних права који би остали у надлежности Фонда пензијског и инвалидског осигурања, Завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање. Овакав распоред надлежности, међутим, чини се нефункционалним, неприродним и нелогичним. Чини се да би сви ови послови око утврђивања, наплате и контроле доприноса и овлашћења око података на основу којих се стичу одређена права, требало да буду под окриљем једне институције, чиме би се осигурало јединство технолошког процеса и најбоља заштита права осигураника.

Када се већ говори о наплати прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање, било би свакако интересантно посебно анализирати проблем евазије доприноса за обавезно социјално осигурање, који нимало није другостепене важности с обзиром на велике размере „рада на црно” и неплаћања социјалних доприноса у Србији. А да се заиста доприноси нису плаћали потврђује чињеница да је у 2005. години донет Закон о уплати доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за поједине категорије осигураника - запослених¹⁰, а ради утврђивања стажа осигурања у периоду од 1.01.1991. до 31.12. 2003. године за запослене за које није уплаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање. Према неким подацима више од 200.000 људи у Србији „ради на црно”. Послодавци злоупотребљавају положај радника и наносе огромну штету држави. Логика послодавца и

¹⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 85/05.

радника јесте да неплаћањем доприноса за социјално осигурање добијају већу плату и више остаје послодавцу. Крајње је време да се успостави дисциплина у плаћању доприноса за социјално осигурање у Србији и код обвезника доприноса за социјално осигурање развије свест о уставној обавези плаћања доприноса за социјално осигурање. То поготово ако се има у виду да обвезник јавних дажбина радије плаћа доприносе за социјално осигурање него порезе, јер на име плаћених доприноса он остварује пензију, има право на здравствену заштиту, накнаду за време незапослености.

Потребно је учинити додатне напоре ради боље наплате доприноса за социјално осигурање. У том смислу, у Србији треба увести Централни регистар осигураника и обвезника доприноса за социјално осигурање.

Финансијски аспект доприноса за обавезно социјално осигурање

Када је реч о финансијским аспектима доприноса за обавезно социјално осигурање, треба истаћи да се њима изворно финансира значајан део јавне потрошње у Србији. Њихово учешће у укупним јавним приходима Србије доста је велико. Тако доприноси за социјално осигурање у Србији заузимају у 2001. години прво место и испред су пореза на промет, у 2002. години они заузимају друго место, одмах после пореза на промет, у 2003. години они заузимају поново друго место, одмах после пореза на промет, у 2004. години они деле прво место са порезом на промет, у 2005. години они заузимају друго место, одмах после пореза на додату вредност, и у 2006. години заузимају друго место, одмах после пореза на додату вредност.

У периоду од 2001. до 2005. године мењала се финансијска улога доприноса за обавезно социјално осигурање у укупним јавним приходима Србије. Учешће доприноса за социјално осигурање у укупним јавним приходима износило је у 2001. години 27,6%, у 2002. години 24,5% у 2002. години, у 2003. години 24,6%, у 2004. години 27,0%, у 2005. години 26,3%, и у 2006. години 26,3%. Учешће доприноса за обавезно социјално осигурање у укупним јавним приходима Србије у просеку за период од 2001. до 2006. године било је 26,0%¹¹

Када је реч о учешћу доприноса за обавезно социјално осигурање у БДП-у Србије, оно је износило у 2001. године 10,8%, у 2002. години 10,8% у 2003. години 10,6% у 2004. години 12,1% и у 2005. години 11,3%. Просечно учешће доприноса за обавезно социјално осигурање у БДП-у за период 2001-2005. година износило је 11,0%.

¹¹ Министарство финансија, *Меморандум о буџету и економској и фискалној пољацији за 2007. годину и пројекцијама за 2008. и 2009. годину и Билтен јавних финансија*, Република Србија, Министарство финансија, Београд.

Доприноси за социјално осигурање у земљама чланицама ЕУ такође су врло важан извор прихода. Њихово учешће у укупним пореским приходима у просеку за земље чланице ЕУ у 2001. години износило је 31,9%, у 2002. години, 32,3%, у 2003. години 32,8%, у 2004. години 32,6% и у 2005. години 32,2%. Разлике између земаља чланица ЕУ доста су велике. Наиме, висина прихода убрана на основу доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима у 2005. години варира од 2,2% у Данској до 42,1% у Немачкој. У половини земаља чланица ЕУ разлика прихода која се убиру на основу доприноса за социјално осигурање знатно је виша од просека. Највиши удео доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима има Немачка са 42,1% и Чешка са 41,5%, док је у другим земљама чланицама ЕУ удео доприноса за социјално осигурање испод просека, тако у Ирској износи 15,4%. Слабије место приходи од доприноса за социјално осигурање заузимају у Данској са 2,2%. У 2005. години учешће доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима земаља чланица ЕУ 27 износи 32,2%.¹²

Из података се види да земље чланице ЕУ 25 учествују са 15,6% прихода од доприноса за социјално осигурање на терет послодавца у укупним пореским приходима. При том треба додати да у земљама чланицама ЕУ наплата доприноса за социјално осигурање пада понајпре на терет запослених, а мањим делом их носе послодавци.

Када је реч о учешћу доприноса за социјално осигурање у БДП-у земљама чланицама ЕУ, оно износи у 2001. години 12,8%, у 2002. години 12,7%, у 2003. години 12,9%, у 2004. години 12,8% и у 2005. години 12,8%. Разлике између земаља чланица ЕУ у погледу учешћа доприноса за социјално осигурање у БДП-у доста су велике. Тако се оне крећу у 2001. години, од највишег у Француској (16,4%), Немачкој (16,3%) и Чешкој (15,1%), до најмањег у Данској (1,1%), Ирској (4,8%) и Малти (7,2). Просек за ЕУ износи 12,8%. У више од половине земаља чланица ЕУ испод просека је учешће доприноса за социјално осигурање у БДП-у у 2005. години.¹³

У Данској се социјално осигурање финансира искључиво путем пореза, па отуда у овој земљи имамо изузетно мало учешће инструмента доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима и у БДП-у.

Србија, за разлику од већине земаља чланица ЕУ, убира велики проценат БДП-а доприносима за обавезно социјално осигурање. С почетком спровођења реформе пензијског и инвалидског осигурања и здравственог осигурања очекује се да ће се удео обавезних доприноса у БДП-у Србије почети смањивати.

¹² Eurostat, *Social Contribution as of Total Taxation: Total*

¹³ Eurostat, *Social Contributions as of GDP: Total*

Највећи део доприноса за обавезно социјално осигурање у укупним јавним приходима у Србији отпада на пензијско и инвалидско осигурање (19,1%), док на здравствено осигурање отпада 9,0% а на осигурање за случај незапослености 1,2%.¹⁴ Досадашња пракса је показала да су убрани приходи од доприноса за социјално осигурање били недовољни да покрију редовне расходе социјалног осигурања, те се морало у том случају приступити покривању расхода социјалног осигурања, покривању расхода путем кредитирања, што се не може сматрати честом и уобичајном појавом у финансијској привреди. Тако, у Републичком фонду запослених покривеност укупних расхода доприносима у 2006. години износи 60,59%, у Републичком фонду самосталних делатности оно износи 128,10%, а у Републичком фонду пољопривредника само 12,82%, у Републичком заводу за здравствено осигурање 74,32%, и у Националној служби за запошљавање 49,15%¹⁵

Наведене тврдње и предлози о систему доприноса за социјално осигурање у Србији не претендују да су једино могући и апсолутно прихватљиви. Треба их схватити као покушај бољег сагледавања функционисања система доприноса за социјално осигурање и као скроман прилог даљој изградњи система доприноса за социјално осигурање у Србији.

¹⁴ *Извештај о бруто најлази јавних прихода за период 01.01-31.12.2005.* Управа за трезор.

¹⁵ *Билтен јавних финансија* број 38. за месец октобар 2007. године, Република Србија, Министарство финансија, Београд, 2007, стр. 48-52.

*Mile Vranješ, Ph. D., Full Professor
Novi Sad School of Law*

A REVIEW OF THE INSTITUTE OF SOCIAL CONTRIBUTION IN SERBIA

Abstract

The statements and proposals concerning the system of social contribution in Serbia made in the preceding paragraphs do not pretend to be the only possible solutions or to be absolutely acceptable. They should be understood rather as an attempt to get a better insight into the functioning of the system of social contribution and as a modest addition to further development of the system of social contribution in Serbia.