

*Др Велизар Голубовић, савешник
директора РЗ ПИО*

УСАГЛАШЕНОСТ ПРАВА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак: У раду је украјико изложено комунићарно право социјалне сигурности и преосићали задаци на усклађивању законодавства Србије у овој области. Последњих година извршене су измене законодавства којима су ојачани принципии равнотравности полова и сиречавања дискриминације, реулисано професионално укључивање лица са инвалидитетом, као и надзорна функција над организацијама које сирводе дојунско пензијско осигурање

Кад је у ишћању обавезно социјално осигурање Србије констићовано је да са изузетком привилећованој начина осигуравања ситаросне и инвалидске пензије за жене и делимичне инвалидности проузроковане повредом на раду постоји висок ситетен усаглашености са комунићарним правом, при чему је неоходно закључити сироразуме о социјалном осигурању са још 10 држава чланица ЕУ.

С друге сиране, професионално пензијско осигурање је делимично несагласно са правом ЕУ, односно са Директивом 2003/41/ЕУ у области шехничких резерви, као и са Директивом 113/2004/ЕУ у пољеду обавезе изједначавања очекиваној шрајања животиа за оба пола.

Кључне речи: право социјалне сигурности, социјално осигурање, професионално пензијско осигурање, процес придруживања ЕУ, усаглашавање права.

Увод

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије (2008. године), који ће ступити на снагу по спроведеном поступку ратификације Споразума у свим државама чланицама Европске уније (ЕУ), Европском парламенту и Републици Срби-

ји започела је формална институционализација односа са ЕУ, као и спровођење обимног посла ради извршавања преузетих обавеза у погледу хармонизације прописа и испуњења услова за пријем у пуноправно чланство у ЕУ.¹ Усклађивање законодавства Србије са законодавством ЕУ познатим под називом *acquis communautaire* (правна тековина заједнице) врло је сложен и обиман посао и мора се одвијати постепено и по секторима.²

Кад је у питању социјална сигурност од посебног значаја су Конвенције Међународне организације рада (МОП-а) као акти мултилатералног карактера којима су утврђени стандарди у области рада и социјално-економских права заснованих на раду. Европска унија је утврдила те стандарде на још вишем нивоу. Европско право социјалне сигурности обухвата европско некомунарно и европско комунарно право социјалне сигурности. Европско некомунарно право је скуп норми које доноси Савет Европе ради координације и хармонизације права социјалне сигурности држава чланица. Најзначајнији акти Савета Европе у овој области су Европска социјална повеља из 1961. године и Ревидирана европска социјална повеља из 1996. године (које су дале праву на социјалну сигурност ранг основног социјалног права), као и Европски кодекс о социјалној сигурности (донет 1964. године а ревидиран 1990. године ради успостављања виших стандарда у односу на Конвенцију МОП-а број 102).³

Комунарно право социјалне сигурности је скуп норми који се садржи у оснивачким уговорима Европске уније,⁴ секундарном законодавству, и одлукама Суда правде Европске Уније у циљу одређивања меродавног права у погледу (комунарног) радника мигранта, односно које успоставља правило координације права социјалне сигурности у циљу остваривања слободе кретања радника, али и ради остваривања одређених ефеката на конкуренцију.⁵ Комунарно и некомунарно право социјалне сигур-

¹ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, Сл. гласник РС - Међународни уговори, 83/2008.

² Република Србија је од 2004. године започела и са процесом усклађивања националног законодавства са законодавством ЕУ, и сваке године је усвајала Акциони план за хармонизацију.

³ О подели европског права социјалне сигурности на европско комунарно и европско некомунарно право социјалне сигурности видети: Б. Лубарда, Европско радно право, Универзитас, Подгорица, 2004. стр. 39-40 и 350-352.

⁴ Европска унија је сходну ставу 2 члана 1 Уговора о функционисању Европске уније основана овим Уговором и Уговором о Европској унији, при чему оба уговора имају исту правну вредност. Овим уговорима је замењен стари Уговор о оснивању Европске Заједнице, а Европска Унија је заменила и наследила Европску Заједницу. Evelyn Ellis, *The impact of the Lisbon treaty on gender equality, European gender equality law review* – No. 1/2010 стр. 7.

⁵ Jean-Pierre Chauchard, *Le droit de la securite social*, LGDJ, Paris, 2001, str. 82-83, Б. Лубарда, *op. cit.*, стр. 352.

ности се преплићу. Тако је у својој Преамбули Уговор о оснивању ЕУ потврдио основна социјална права како су дефинисана Европском социјалном повељом.

Како Уговор о Европској унији није пренео Унији овлашћења за регулисање области социјалне сигурности то није дошло до хармонизације права у овој области.⁶ Системи социјалне сигурности су плод историјског, политичког и економског развоја услед чега су још увек веома различити, тако да и даље у оквиру два основна модела организовања и финансирања социјалне сигурности – Бизмарковог и Беверицовог – постоје бројни варијетети. Управо је ова разноликост система социјалне сигурности у условима постојања слободе кретања захтевала доношење правила координације овог система.

У овом раду биће изложени најзначајнији акти комунитарног права социјалне сигурности. Такође ће бити анализирани досадашњи резултати и преостали задаци на усклађивању законодавства Србије у овој области.

Комунитарно право социјалне сигурности

Оснивачким уговорима Европске уније као највишим актима комунитарног права утврђени су основе и принципи на којима почива целина правног система. Тако је Повељом о основним правима Европске уније, која сходно члану 6 Уговора о Европској унији има исту правну снагу као и Уговор, утврђено више принципа у области социјалне сигурности. Најпре је утврђено да ЕУ признаје и поштује остваривање права на накнаде из социјалне сигурности и социјалне услуге које обезбеђују заштиту у случајевима материнства, болести, несреће на послу, старости, неспособности за самосталан живот, као и у случају губитка запослења, сагласно правилима постављеним правом Уније, националним правом и праксом. Такође се сваком лицу које станује и правно се креће унутар ЕУ обезбеђује остваривање права на накнаду по основу социјалне сигурности и социјалне предности, сходно праву Уније и националним правима.⁷ Унија признаје и уважава права старих да воде достојанствен и независан живот, док лицима са инвалидитетом признаје права на накнаде по основу мерила прописаних да осигурају њихову независност и социјалну и професионалну интеграци-

⁶ У члану 5 Уговора о Европској унији предвиђено је да у области која не спада у оквир њене искључиве надлежности Унија сходно принципу субсидијарности може деловати само ако државе чланице не могу на задовољавајући начин постићи циљеве предложене акције, и ако се због размера и ефеката предложене акције њени циљеви могу боље постићи на нивоу Уније. (Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 83/2010).

⁷ Члан 34 став 1 и 2 Повеље о основним правима Европске Уније (Charter of fundamental rights of the European union, OJ 2010/C 83/389).

ју у живот заједнице (чл. 25-26). Уговором о функционисању Европске уније налаже се Европској Комисији да охрабри сарадњу између држава чланица и олакша координацију њихових акција у свим пољима социјалне политике, а нарочито у области социјалне сигурности, заштите од несреће на послу и професионалних болести. У том циљу Комисија ће деловати у блиском контакту са државама чланицама правећи студије, давајући мишљења и уређујући консултације о проблемима нараслим на националном нивоу и на међународном нивоу, нарочито подстичући успостављање правила и индикатора, организовањем размене најбоље праксе и припремом неопходних елемената за периодични мониторинг и оцењивање (члан 156).⁸

У хијерархији извора комунитарног права после оснивачких уговора долази секундарно законодавство, односно деривативно комунитарно право у које спадају уредбе и директиве. Начело супсидијарности је основно начело комунитарног права којим се регулише вршење надлежности, а уредбе су правни акти који се непосредно примењују у земљама чланицама ЕУ. Директиве су главни метод правнообавезујуће хармонизације система социјалне сигурности, при чему треба имати у виду да се директиве из ове области могу доносити само уз примену начела једногласности.⁹ Значајне разлике између система социјалне сигурности налажу широку примену правила координације. Под правилом координације подразумева се правило међународног права социјалне сигурности које има за циљ да уреди транснационални приступ у циљу заштите социјалне сигурности радника миграната и чланова њихових породица, односно да одреди меродавно национално право у сваком конкретном случају.

Најзначајније уредбе из области социјалне сигурности су 883/2004, 987/2009 и 988/2009. Ове уредбе су се задржале на начелним питањима социјалне сигурности, настојећи да обезбеде бољу координацију међу веома различитим системима држава чланица.¹⁰ На тај начин је поштовано право на разлике међу појединим државама у овој сложеној и са становишта осигураника и корисника социјалног осигурања врло осетљивој материји.

Ступањем на снагу Уредбе 883/2004/ЕЗ о координацији система социјалне сигурности, (01.05.2010. године)¹¹ која је донета 2004. године у циљу

⁸ Consolidated version of The Treaty on the functioning of the European union, OJ 2010/C 83/1.

⁹ Једногласност се не захтева само у домену примене принципа родне равноправности, вид. Severine Chapon and Chantal Euzéby, *Towards a convergence of European social models?*, *International Social Security Review*, Vol.55 2/2002, стр. 40.

¹⁰ Chantal Euzéby, *Rethinking social security in the European Union: Extending fundamental universal rights*, *International Social Security Review*, Vol.57 1/2004, стр. 96-97.

¹¹ Regulation (EC) No 883/2004 of The European Parliament and of The Council of 29 April 2004 on the coordination on social security systems (Official Journal L 166/2004).

обезбеђења једноставних и јасних правила о координацији система социјалне сигурности земаља чланица ЕУ, замењена је Уредба 1408/71, која је постала комплексна и преопширна. Нова Уредба је објединила административне институције у области социјалне сигурности и омогућила електронску размену података између земаља чланица. Основана је Административна комисија за усклађивање система социјалне сигурности која је у саставу Комисије Европске Уније а састоји се од представника влада свих држава чланица. Ова Комисија се бави административним питањима и тумачењем одредби ове Уредбе, као и унапређењем сарадње држава чланица. Под окриљем Административне комисије формирана је Техничка комисија за обраду података, као и Ревизорски одбор.

Уредба 883/2004 се односи на све накнаде из области социјалне сигурности: накнаде зараде за време болести, инвалидске накнаде, накнаде по основу повреде на раду и професионалне болести, накнаде за старосну и превремену пензију, накнаде за чланове породице преминулог осигураника, односно корисника пензије, накнаде по основу незапослености, као и породиљске накнаде (накнаде по основу материнства, односно очинства). Изузете су социјална и медицинска помоћ и накнаде жртвама рата (члан 3).

Особе на које се ова Уредба односи (држављане држава чланица, лица без држављанства и избеглице које пребивају на територији држава чланица укључујући и чланове њихових породица) подлежу законодавству само једне државе чланице. При том је за основно начело узето начело примене законодавства према месту рада (*lex loci laboris*), а само изузетно примењује се начело законодавства према пребивалишту радника (*lex loci domicilii*). Изузеци се односе на државне службенике који се налазе на привременом раду у другој земљи, на раднике који обављају своје пословне делатности у другој држави у име послодавца (деташирани радници) у трајању краћем од две године, као и на лица која обављају своје (самосталне) пословне делатности у једној држави чланици па се одлуче да те послове у трајању краћем од две године обављају у другој држави чланици (чл. 11-12). Такође су изузеци од примене законодавства према месту рада предвиђени и за лица која обављају делатности у више држава (члан 13). Везано за принцип примене законодавства само једне државе чланице јесте и правило да се у случају особа које се крећу унутар Заједнице примењује програм социјалног осигурања само једне од држава чланица због могућих компликација које би могло изазвати коришћење програма различитих држава (став 15 Преамбуле). Овде се нарочито има у виду коришћење програма здравственог осигурања, које је по својој природи краткорочно осигурање и подразумева хитност пружања медицинске неге. С обзиром на разлике у појединим националним системима Уредба 883/2004 даје препоруку државама чланицама да донесу правила о медицинском лечењу

чланова породице пограничних радника у држави чланици у којој погранични радници обављају своју пословну делатност (став 23 Преамбуле).

У новој Уредби су преузета основна начела из Конвенције МОП-а о минималној норми социјалног обезбеђења бр. 102 из 1952. године као што су: начело одређивања националног прописа који се примењује у одређеном случају, начело сабирања периода осигурања, запослења или боравка у државама чланицама приликом остваривања права, начело једнаког третмана домаћих и страних радника у погледу права и обавеза из социјалног осигурања, начело очувања стечених права, као и права у стицању и њиховог слободног преноса на територију друге државе чланице¹², с тим да су она даље разрађена сходно одлукама Суда правде и изменама националног законодавства у појединим земљама. Посебно је разрађен принцип који подразумева третирање појединих чињеница или догађаја са територије једне државе чланице као да су се догодиле на територији државе чланице чије се законодавство примењује, при чему није угрожен принцип сабирања стажа. Наглашено је да начело изједначавања чињеница или догађаја захтева изузетну обзиривост како његова примена не би довела до преклапања истоветних накнада за исти временски период. Стога је било неопходно утврдити правила приоритета у случајевима преклапања права нарочито на породичне накнаде (члан 10).

Такође је посебна пажња посвећена примени начела једнаког третмана због све већег броја пограничних радника – радника који имају пребивалиште у једној држави чланици а раде у другој, с обзиром на примену начела *lex loci laboris*. С тим у вези су обавезе једнаког третмана накнада, примања и чињеница, при чему су узете у обзир одлуке Суда правде у овој области (члан 5). Начело сабирања стажа добило је примену и у области превремених пензија као права које не постоји у свим државама чланицама. Наглашена је потреба ближег и ефикаснијег усклађивања програма осигурања у случају незапослености и служби за запошљавање у свим државама чланицама.

Уредбом 883/2004 је изричито утврђено да она замењује конвенције о социјалном осигурању изузев у случају да су одредбе конвенција које су државе чланице закључиле повољније за осигуранике (члан 8). Такође су укинуте одредбе о пребивалишту у националном законодавству уколико на било који начин умањују, обустављају или укидају стечена права на накнаду осигураника или чланова његове породице који немају пребивалиште државе чланице која их исплаћује (члан 7). На тај начин је оснажено начело очувања стечених права, односно права и погодности која се стичу од стране осигураника или чланова њихових породица.

¹² Уредба о ратификацији Конвенције МОП-а о минималној норми социјалног обезбеђења, Сл. лист ФНРЈ – Међународни уговори, бр. 1/55.

Уредба 988/2009 о изменама Уредбе 883/2004 усвојена је у циљу да се удовољи захтевима држава чланица које су приступиле ЕУ после доношења ове Уредбе узимајући у обзир скорашњи развој система социјалног осигурања у старим државама чланицама.¹³ Анекс XI је уважио особености различитих система социјалног осигурања држава чланица утврдивши бројне изузетке да би олакшао примену правила координације.

После Уредби највећи правни значај имају директиве којима се успоставља обавеза на усклађивање националног законодавства, при чему је најважније обезбедити остваривање циљева садржаних у њима. Релевантне директиве за област социјалног осигурања су 7/79, 378/86, 41/2003 и 113/2004. Директива 79/7/ЕЕЗ од 19. децембра 1978. године¹⁴ има сврху прогресивног остваривања начела равноправности мушкараца и жена у области социјалне сигурности и примењује се на законом успостављене системе који обезбеђују заштиту против ризика инвалидности, старости, несреће на раду или професионалне болести и незапослености. Начело једнакости третмана има за циљ спречавање сваке дискриминације засноване на полу, било непосредне, било посредне, посебно на брачном или породичном стању, а нарочито се односи на подручје примене система и услове за приступ систему, обавезу плаћања доприноса и њихов обрачун, као и обрачун давања, укључујући и услове за трајање и чување права за давање (члан 4). Ова Директива омогућује државама чланицама да из подручја примене изузму одређивање старосне границе за пензионисање, признавање права на давања за случај старости или инвалидности на основу изведених права супруге, признавање привилегија у осигурању за случај старости за особе које су одгајале децу, као и признавање права на давања на основу раздобља прекида запослења због одгајања деце. При том се обавезују државе чланице да периодично преиспитују оправданост задржавања различитих услова с обзиром на пол (члан 7).

Поред обавезног јавног социјалног осигурања регулатива ЕУ обухвата и област уговорног, допунског професионалног пензијског осигурања. Тако Директива 86/378/ЕЕЗ о заштити права у професионалним шемама социјалне сигурности запослених и само-запослених лица која се крећу унутар Заједнице¹⁵ обезбеђује да остваривањем слободног кретања унутар

¹³ Regulation (EC) No 988/2009 of The European Parliament and of The Council of 16 September 2009 amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination on social security systems, and determining the content of its Annexes (Official Journal L 284/43).

¹⁴ 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).

¹⁵ Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes (Official Journal L 225/86).

Заједнице запослени и само-запослени не трпе штетне последице у погледу допунског пензијског осигурања тако да радници који су одласком у другу државу чланицу прекинули уплату доприноса за додатно осигурање у ранијој држави имају исти правни положај као и радници који су остали у тој држави и прекинули да уплаћују доприносе (члан 4). Истовремено се и пензије остварене у допунском осигурању једне државе исплаћују корисницима који су се настанили у другој држави чланици без умањивања. Такође се обезбеђује да се у случају деташираних радника – радника послатих на рад у другу државу – наставља с плаћањем доприноса у држави његовог порекла, с тим да настаје и обавеза плаћања доприноса за додатно осигурање у новој држави (члан 6). Ова Директива садржи обавезу обезбеђења једнакости између мушкараца и жена (нарочито у погледу обрачуна пензија) и наглашава (само декларативно) потребу информисања радника о његовим правима и обавезама приликом преласка из једне државе чланице у другу због запослења или само-запослења.

Директива 86/613/ЕЕЗ има за циљ да начело једнаког поступања с обзиром на полну припадност лица укључених у професионалне активности у својству samozапослених осигура и у погледу оних видова законског система социјалне сигурности које није обухватила Директива 79/7 – заштиту жена за време трудноће и породилског одсуства што предвиђа право брачног друга (ако није обухваћен осигурањем) да сходно начелу добровољности приступи овом осигурању.

Директива 98/49/ЕЕЗ о спровођењу начела једнаког поступања према мушкарцима и женама у системима додатних пензијских осигурања¹⁶ обухвата додатно (допунско) пензијско осигурање, било да је обавезно или добровољно, било да је засновано на принципу текућег финансирања или на принципу капитализације. При том се инсистира на начелу полне једнакости и забрани дискриминације с обзиром на брачно и породично стање нарочито у односу на примену допунског пензијског осигурања и услове за стицање својства осигураника, обрачун и обавезу плаћања доприноса, као и обрачун давања, те услова за његово трајање и очување. Наведени су сегменти у којима могу настати неједнакости као што су: стицање својства осигураника, приступ обавезном или добровољном допунском пензијском осигурању, одређивање различите старосне границе за приступање систему или остваривању права на пензију, одређивање трајања осигурања као услова за пензионисање, одређивање различитог износа давања изван оквира актуарског обрачуна, утврђивање повратка доприноса при напуштању система, примена одредаба само за раднике једног пола за чување

¹⁶ Council Directive 98/49/EC on safeguarding the supplementary pension rights of employed and selfemployed persons moving within the Community (Official Journal L 209/98).

очекиваних права, када осигураник напушта систем. Посебно је интересно да се у допунском осигурању за разлику од обавезног основног осигурања, инсистира на једнакој старосној граници за оба пола.

Као и претходне две, Директива 2003/41/ЕЗ о активностима и надзору над установама за професионално пензијско осигурање, односи се на уређење допунског социјалног осигурања.¹⁷ Директива одређује обавезу државама чланицама да носиоцима додатног социјалног осигурања ограниче делатност само на спровођење осигурања за коју сврху су основани, уз прописивање минималних услова за њихово оснивање (члан 7).

Такође су прописана овлашћења и обавезе надлежних власти у погледу надзора над радом установа додатне пензије ради спречавања или уклањања неправилности у њиховом раду. У циљу заштите интереса осигураника државама су на располагању мере правне и финансијске природе од ограничења у располагању имовином до ограничења или забране делатности. Директивом су детаљно прописани елементи техничких резерви како би се обезбедило покриће за све ризике и очувао ниво ликвидности потребан да би се одговорило обавезама. Установе додатних пензија морају у сваком тренутку располагати имовином довољном за покриће својих текућих и будућих обавеза. Дозвољена су само привремена одступања од овог захтева о чему се морају обавестити осигураници.

Начин и периодичност обрачуна техничких резерви су детаљно прописани уз остављање могућности да поред актуара обрачун могу вршити и други финансијски стручњаци сходно националним прописима. При том су прописане методе и начела која се морају поштовати захтевајући да актуарска процена мора бити опрезна и у погледу имовине и у погледу обавеза на име давања узимајући у обзир могућа неповољна кретања. Каматне стопе које се примењују морају бити изабране и примењене с опрезом, док се таблице смртности (биометријске таблице) морају саставити узимајући у обзир карактеристике групе осигураника и ризике које покривају. Неопходно је прилагођавати поједине елементе актуарских обрачуна променама правних, демографских или економских услова, а Европска комисија је обавезна сваке друге године да објави одређене податке у циљу усклађивања правила за обрачун техничких резерви (чл. 15-16).

Иако Директива полази од принципа савесности (*prudent person rule*) као основног правила улагања, намећући правила улагања имовине у корист осигураника која јамче сигурност, квалитет, ликвидност и рентабилност портфеља, остављена је могућност државама чланицама да поставе

¹⁷ Council Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision (Official Journal L 235/2003).

ограничења улагањима у поједине врсте имовине. Улагања морају бити распоређена да се избегне ризик зависности од једне имовине, улагање у имовину једног субјекта не сме прећи 5%, односно 10% када тај субјекат припада одређеној групи а већ је уложено у имовину субјекта из исте групе (члан 18). Истовремено се установе додатног осигурања могу задуживати само краткорочно, ради ликвидности, и не могу давати зајмове, нити јемство.

Директива 2004/113/ЕЗ о примени принципа једнаког третмана између мушкараца и жена у приступу и пружању добара и услуга¹⁸ односи се на приватна добровољна пензијска осигурања која нису заснована на запошљању. Како је употреба актуарских фактора везаних за пол била широко распрострањена у одредбама о осигурању и другим финансијским услугама то је у циљу постизања једнаког третмана мушкараца и жена прописано да употреба пола као фактора актуарског обрачуна не треба да резултира у разликама у појединачним премијама и бенефитима (члан 5). Ово правило примењује се само у новим уговорима закљученим после почетка примене ове одредбе – 21.12.2007. године (члан 5). Оваква одредба представља велику измену у области добровољног осигурања где је доминантна пракса примене различитих таблица смртности за мушкарце и жене.

Задаци Србије у области социјалне сигурности у процесу придруживања ЕУ

Ступањем у пуноправно чланство и у Србији ће ступити на снагу прописи који имају наднационални карактер и представљају најзначајнији део правне тековине ЕУ. У поступку стабилизације и придруживања, наша досадашња „добровољна хармонизација“ претвориће се у „обавезну делимичну хармонизацију“.¹⁹ Стога је од посебног значаја да међу обавезујућим нормама комунитарног права социјалне сигурности не постоји основни минимум права (прихода) који мора обезбедити држава чланица за поједине социјалне ризике. Последица је то извршеног избора од стране ЕУ да своју конструкцију гради кроз тржиште и развој конкуренције, док је социјалној димензији дат само секундарни значај која остаје у надлежности држава чланица, наглашавањем идеје да економски прогрес доноси и социјални прогрес, као и да ће социјални модели пре или касније постати

¹⁸ Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services (Official Journal L 137/2004).

¹⁹ П. Јовановић, Радно право у процесима стабилизације и придруживања Европској унији, Тенденције у развоју радног и социјалног права, *Радно и социјално право*, 1-6/2005, стр. 21-22.

конвергентни.²⁰ Са изузетком социјалних права радника миграната Унија не намеће земљама чланицама никакве специфичне чврсте правне нормативе о социјалној политици. Поред политичких и економских критеријума нису узети у обзир и социјални критеријуми, већ је питање социјалне сигурности сведено углавном на њен економски аспект што се види из критеријума који су постављени пред земље средње Европе у току процеса њиховог придруживања Европској унији. Тако се у случају Чешке инсистирало на наставку реформе система финансирања здравственог и пензијског осигурања, у случају Пољске на наставку реформе система финансирања социјалног осигурања, док се од Мађарске захтевало комплетно реструктурирање јавних финансија укључујући и реформу система здравственог осигурања.²¹

У светлу ових чињеница постаје јасно пасивно држање Европске Уније према структурним реформама пензијских система држава сукцесора СФРЈ, које су наметали Међународни монетарни фонд и Светска банка. Овакав приступ ЕУ је још разумљивији ако се узме у обзир чињеница да су пензијски системи држава оснивача ЕУ веома разнолики при чему је приватизацију система у значајној мери извршила само В. Британија (1987. године), док је то у минималној мери урадила Шведска (2001. године). Стога ЕУ није ни била присутна на кључним дебатама и програмима техничке помоћи у погледу социјалне политике држава сукцесора СФРЈ, нити је представила неки конкретан модел за њихове системе социјалне сигурности.²²

Тако у случају Хрватске која је недавно успешно окончала преговоре за приступање ЕУ највише проблема у хармонизацији произилази управо из реформисаног система пензијског осигурања који је делимично приватизован по познатом трослојном моделу Светске банке и то у сегментима равноправности полова и инвалидског осигурања. Проблем равноправности полова проистиче из чињенице да жене живе дуже од мушкараца за 6-7 година што применом актуарског обрачуна анuitета (пензије) од акумулираних средстава на индивидуалном рачуну резултира нижом пензијом у односу на мушкараце. У том систему нема елемената солидарности тако да готово и нема могућности остваривања права на инвалидску пензију и породичну пензију иза смрти активног осигураника. Такође у случају повреде на раду нема могућности за остваривање пензије под повољнијим условима, тј. у већем обиму него у осталим случајевима.²³

²⁰ Severine Chapon and Chantal Euseby, *op. cit.* стр. 37

²¹ Vladimir Rys, Transition countries of central Europe entering the European union: Some social protection issues, *International social security review*, Vol. 54, 3-3/2001, стр. 185.

²² Dorian Jano, «(necessary and sufficient) Conditions for reforming pensions schemes in eastern Europe: Slovenia vs. Macedonia», *Sout-East Europe Review* 2/2007, стр. 117.

²³ Миховил Рисмондо, Хрватски сустав мировинског осигурања и еуропски социјални модел, *Ревива за социјалну политику* (17) 1/2010, стр. 107-109.

Резервисано држање ЕУ према реформским процесима пензијских система земаља југоисточне Европе подстакнуто је донекле и значајним разликама у системима социјалне сигурности држава чланица, посебно социјалног осигурања. То се најбоље може видети на примеру стопе замене зараде пензијом (*replacement rate*) као кључног индикатора великодушности пензијског система. Тако се међу земљама ЕУ нето стопа замене посматрано на нивоу просечне зараде креће од 36,6% у Ирској до 99,8% у Грчкој или 109,8% у Луксембургу.²⁴ Управо се на овом месту налази широк простор у коме ЕУ може коришћењем модела отворене координације смањити постојеће разлике.

Ипак, Европска комисија заједно са Саветом Европе се ангажовала посредством KARDS пројекта на изради «Програма подршке социјалним институцијама» (*Social institution support programme*) ради припреме планова о регионалној и националној стратегији у области социјалне сигурности. Том приликом оцењено је стање у области социјалне сигурности и социјалне заштите у региону и усаглашеност појединих сегмената ових области са европским правним стандардима. Извештајима су обрађене теме легализације црне и сиве економије, обезбеђење социјалне сигурности за пољопривреднике, наплата доприноса, информативни центри и јединствено обављање послова (*one-stop-shop*) и обавезност другог слоја пензијског система и његове последице. Сумирајући најважније резултате студије у области легализације сиве и црне економије предложено је чак 70 мера за решење проблема у овој области остављајући свакој држави да направи по својој мери комбинацију мера и да утврди програм за њихово спровођење при чему би у активирању таквих програма ЕУ и Савет Европе могли бити од помоћи. У области обезбеђења социјалне заштите за пољопривреднике захтева се побољшање дефиниције лица која се могу сматрати пољопривредницима (минимални обим активности у погледу обрађивања земљишта или узгоја животиња), као и структуре система социјалног осигурања којим су обухваћени пољопривредници. Посебно се инсистира на преиспитивању регулативе везане за обавезност осигурања чланова породице у савременим условима, као и на побољшању регулативе у погледу основица за плаћање доприноса, полазећи од правила да се за процену вредности дохотка узима процењена вредност пољопривредне имовине.²⁵ Дакле, реч

²⁴ Ако су узму у обзир износи зараде (на нивоу просека) и пензије пре опорезивања разлике су нешто мање и крећу се од 30,6% у Ирској до 84% у Грчкој и 101,9% у Луксембургу. Наведено према: Monika Queisser and Edward Whitehouse, *Comparing the pension promises of 30 OECD countries*, *International social security Review*, Vol. 59, 3/2006 стр. 67-68.

²⁵ Danny Pieters, Paul Schoukens, *Regional strategic memorandum on social security*, «Social institutions support programme», KARDS, Council of Europe, European Commission, 2007, стр.2.

је о саветодавним предлозима који су усмерени на доградњу система и побољшање његовог функционисања.

У оквиру истог пројекта урађена је студија – Нацрт Меморандума о националној стратегији у области социјалне сигурности за Републику Србију која се фокусира на питања којима би српске власти требало да се баве у наредном периоду. *Inter alies*, реч је о питањима побољшања управљања системом социјалне сигурности, бољег дефинисања професионалне неспособности за рад, унапређења правног положаја незапослених, гарантовања приступа здравственој заштити тј, приступа квалитетним медицинским услугама како би се остварило међународно признато право на социјалну сигурност и здравље без дискриминације по основу финансијске способности.²⁶

Непосредне задатке за Србију у процесу придруживања успоставља Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) чијим су појединим одредбама утврђена одређена питања која се посредно или непосредно тичу социјалне сигурности. Споразум предвиђа координацију система социјалне сигурности при чему се мора обезбедити примена принципа сабирања остварених периода осигурања у земљама потписницама приликом остваривања права на пензију, као и принципа слободне преносивости пензија и других примања према земљи пребивалишта (изузев давања која нису заснована на плаћеним доприносима).

Споразум инсистира на законитом радном односу као правном основу социјалног осигурања, који омогућава остваривање права из овог осигурања. Мора се истаћи да важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању не садржи одредбе којима се страним држављанима ограничава, нити остваривање права на осигурање, нити остваривање права из осигурања.²⁷ Принципи сабирања периода осигурања оствареног у другим државама и слободне преносивости пензија уграђени су у билатералне споразуме о социјалном осигурању са појединим државама, док је питање преносивости пензија у земље са којима није закључен споразум о социјалном осигурању засновано на принципу реципроцитета. Оно што представља посебан проблем јесте чињеница да Србија нема потписане споразуме о социјалном осигурању са једним бројем земаља чланица ЕУ (Португалија, Шпанија, Грчка, Кипар, Литванија, Летонија, Естонија, Финска, Малта, Ирска), па је неопходно интензивирати активности на њиховом закључивању.

²⁶ Grega Strban, Draft National strategic memorandum on social security, «Social institutions support programme», CARDS, Council of Europe, European Commission, 2007.

²⁷ Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Сл. гласник РС 34/03...101/10.

Достигнути резултати на усклађвању прописа о социјалној сигурности у Србији са регулативом ЕУ

Систем социјалне сигурности Србије је последњих година претрпео неколико важних измена, нарочито у области пензијског и инвалидског осигурања, добровољног пензијског осигурања, осигурања за случај незапослености, права лица са инвалидитетом, спречавања дискриминације и равноправности полова. Пензијски систем Србије одликује привилегован начин остваривања права на старосну и инвалидску пензију за жене који је према недавним изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању делимично редукован са одложеном применом, па ипак није усаглашен са Директивом 79/7/ЕЕЗ о прогресивном остваривању начела равноправности мушкараца и жена у области социјалне сигурности.²⁸ Будући да ова Директива омогућује државама чланицама да из подручја примене изузму одређивање старосне границе за пензионисање на одређено време, с тим да периодично преиспитују оправданост задржавања различитих услова с обзиром на пол, остаће неусаглашеност у делу привилегије на повољнији износ висине старосне и инвалидске пензије (за 6%), као и погледу остваривања права на старосну пензију по основу навршеног периода осигурања (38 година за жене према 40 година за мушкарце). Висок дефицит пензијског система Србије могао би условити преиспитивање ових привилегија пре него то буду захтевале потребе хармонизације прописа са комунитарним правом.

Сагласно саветима датим у наведеној студији у оквиру CARDS- овог програма подршке социјалним установама проширен је круг осигураника по основу обављања пољопривредне делатности. Тако су сада поред носилаца пољопривредног газдинства и домаћинства обавезним осигурањем обухваћени и одрасли чланови породице ако нису корисници пензије или нису на школовању (члан 13). Као пољопривредна домаћинства, породична пољопривредна газдинства, односно мешовита домаћинства дефинисана су домаћинства која поседују више од 0,5 хектара пољопривредног земљишта, као и она која имају мање од 0,5 хектара, ако се на њима обавља сточарска, повртарска или виноградарска производња, узгој рибе, гајење печурака, пчела, пужева, и други узгој или гајење, при чему није утврђен минимални обим ових активности, нити минимални приход по основу њиховог обављања, па је нејасно ко ће бити обухваћен обавезним осигурањем по основу обављања пољопривредне делатности.

²⁸ Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању (Сл. гласник РС 101/2010) предвиђа постепено смањење привилегија за жене у периоду од 2013 до 2022. године.

Укључивањем војних осигураника у јединствен систем пензијског и инвалидског осигурања, почев од 2012. године, престаће да постоји и последње струковно осигурање, а тиме и потреба његовог усклађивања са Директивом 86/378/ЕЕЗ о заштити права у професионалним шемама социјалне сигурности запослених и само-запослених лица која се крећу унутар Заједнице.

Специфичност система социјалне сигурности Србије је и у подели ризика несреће на послу, односно повреде на раду и професионалне болести између пензијског и инвалидског осигурања и здравственог осигурања. Повреда на раду представља привилегован начин наступања како привремене, тако и трајне, потпуне инвалидности, јер се накнада по основу овог ризика остварује у максималном износу, што значи да се пензија (било инвалидска, било породична) остварује у обиму као да је осигураник навршио 40 година осигурања, а накнада због привремене спречености за рад (тзв. боловање) у просечном износу зараде. Међутим, није предвиђена накнада, нити право на професионалну рехабилитацију у пензијском и инвалидском осигурању када је несрећа на послу изазвала професионалну или делимичну неспособност за рад. Оваквим решењем је испоштована одредба Конвенције МОР-а број 128 која предвиђа алтернативу између обезбеђења накнаде по основу потпуне или делимичне неспособности за рад, али не и одредба члана 34 Повеље о основним правима ЕУ, која не прави разлику између степена неспособности за рад. Стога у свим системима социјалне сигурности земаља чланица ЕУ (у којима је несрећа на послу посебан ризик за који се плаћа и посебан допринос) постоји и обезбеђење за случај делимичне неспособности за рад у облику новчане накнаде, уз коришћење програма професионалне рехабилитације, уколико је то потребно. На тај начин пренебрегнути су и савети за побољшање законске дефиниције професионалне неспособности за рад дати у поменутој студији Г. Штрбана.

У погледу права лица са инвалидитетом на коришћење мера које им осигуравају самосталност, социјално и професионално укључивање и учешће у животу заједнице направљен је велики помак доношењем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом који је почео да се примењује 2010. године.²⁹ Према овом Закону статус особе са инвалидитетом, којој припадају права на професионалну рехабилитацију и запошљавање под општим и посебним условима, има и лице коме је, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, утврђена категорија инвалидности, односно преостала радна способност. Исти статус стећи ће и лице коме се у складу са овим законом процени

²⁹ Закон је објављен у Сл. гласнику РС 36/09

радна способност сагласно којој има могућност запослења или одржања запослења, односно радног ангажовања (чл. 3-5). При том је утврђена обавеза за сваког послодавца са више од 20 запослених, да запосли одређени број особа са инвалидитетом према квотном систему, односно да плати одговарајућу суму као компензацију ради финансирања зарада истог броја особа са инвалидитетом у социјалном предузећу или предузећу за професионалну рехабилитацију.

Овим Законом је омогућено да професионала рехабилитација буде организована на много вишем нивоу и у континуитету. И поред тога остаје замерка недостатка института професионалне неспособности за рад (као и у случају када је неспособност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу) у систему пензијског и инвалидског осигурања који би обезбедио остваривање накнаде, односно делимичне инвалидске пензије кад услед делимичне или професионалне инвалидности, изражене у значајној мери у односу на своју квалификацију и навршених година живота, није сврсисходно упућивање на професионалну рехабилитацију.³⁰

Посебно је значајно да је новим Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености³¹ изостављена одредба по којој се брише са евиденције незапослених лице које не прихвати било који понуђени посао чиме је елиминисана неусклађеност са европским Кодексом о социјалној сигурности. Наиме, «било који понуђени посао» не може се сматрати одговарајућим запослењем, јер се према мишљењу одбора независних експерата, који тумаче европски Кодекс о социјалној сигурности, при дефинисању термина «одговарајуће запослење» морају узети у обзир старосна доб, квалификације, искуство, дужина радног односа на последњем радном месту и породичне и личне околности.³² Нови закон предвиђа да по истеку рока од 12 месеци «одговарајуће запослење за незапосленог јесте и запослење на пословима на нижем нивоу у оквиру исте или сродне врсте стеченог образовања, у складу са индивидуалним планом запошљавања, узимајући у обзир радно искуство и стање на тржишту рада» (члан 33). Јасно је да ни оваква дефиниција одговарајућег запослења, иако представља велико побољшање у односу на претходну, не одговара у потпуности наведеном захтеву Кодекса о социјалној сигурности.

Кад је у питању регулатива професионалних пензија у Србији такође постоји значајна потреба за усаглашавањем прописа из ове области са Директивом 2003/41/ЕУ, иако је ова Директива била на снази у време кад је

³⁰ Велизар Голубовић, Инвалидско осигурање у државама сукцесорима СФРЈ, Право, теорија и пракса 11-12/2010, стр. 9-10.

³¹ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Сл. гласник РС 36/09.

³² Grega Strban, *op. cit.* стр. 18.

донет Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима.³³ Овај Закон уопште није регулисао техничке резерве већ само у оквиру инвестиционих начела садржи начело ликвидности. Ова област није регулисана ни подзаконском регулативом а једино је Одлуком о правилима контроле ризика утврђена обавеза друштва за управљање добровољним пензијским фондом да својим унутрашњим актима утврди систем управљања ризицима (тржишним и оперативним ризицима, и ризицима ликвидности).³⁴ Интересантно је да се ни у недавним изменама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, не помињу техничке резерве.³⁵ Могући разлог оваквог поступка лежи у чињеници да је ово осигурање заживело тек од 2006. године, па су због тога и обавезе пензијских фондова највећим делом далеко од доспећа, али треба имати у виду да је неопходно од самог старта планирати средства за покриће тренутних и будућих обавеза. Посебно треба узети у обзир ниво ликвидности који захтева превремено повлачење акумулираних средстава у случају наступања потпуне неспособности за рад према налазу органа вештчења Републичког фонда за социјално и инвалидско осигурање (члан 62).

Регулатива у области надзора над установама за професионално социјално осигурање је врло скромна, али је, за разлику од техничких резерви, обухваћена у недавним изменама Закона. Сходно одредбама Директиве 2003/41 изменама Закона су појашњене раније мере у вршењу надзора од стране Народне банке, уз увођење нових инструмената контроле, управне и финансијске природе, који ће се примењивати у случајевима кршења прописа или спречавања неправилности у раду друштва за управљање и фонда. Народна банка је овлашћена да утврди новчане казне, као и да одузме дозволу за рад, али не и да уведе принудну управу (чл.68-69б). Такође су дефинисани задаци, процедуре и радње система унутрашње контроле на свим нивоима, а детаљно је прописан начин избора и обављања екстерне ревизије финансијских извештаја друштва за управљање и фонда, узимањем у обзир међународних стандарда ревизије (чл. 25-27а).

Иако у Закону о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима није наведено начело савесности као темељно инвестиционо начело, инсистирањем на принципима сигурности имовине, диверсификације портфолија и одржавања потребне ликвидности, у основи су садржана правила инвестирања из наведене Директиве, укључујући и забрану на-

³³ Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, Сл. гласник РС 85 /05...31/11.

³⁴ Одлука о правилима контроле ризика у пословању друштва за управљање добровољним пензијским фондом и добровољног пензијског фонда, Сл. гласник РС 27/06.

³⁵ Закон о изменама и допунама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима (Сл. гласник РС 31/11).

метања обавезе улагања у одређену имовину (чл. 30-34). Истовремено је прописано и правило директног прописивања облика и структуре улагања (*guidelines rule*) утврђивањем максималне висине улагања имовине.³⁶ Слично постојећој пракси у земљама ЕУ, ни Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, ни у облику програмиране исплате, нити у облику куповине анuitета (члан 62), не садржи обавезу изједначавања очекиваног трајања живота за оба пола, па ће бити неопходно у наредном периоду прилагодити се захтевима Директиве 113/2004 о примени принципа једнаког третмана између мушкараца и жена.

Недавно донети Закон о равноправности полова у потпуности преузима стандарде садржане у напред наведеним директивама, али остаје велики посао у обезбеђењу примене начела равноправности у бројним прописима, као и њиховој примени у пракси.³⁷

Закључак

С обзиром на процес придруживања ЕУ у коме се Србија налази од посебног је значаја да међу обавезујућим нормама комунитарног права социјалне сигурности не постоји основни минимум права (прихода) који мора обезбедити држава чланица за поједине социјалне ризике. Непосредне задатке за Србију у процесу придруживања успоставља Споразум о стабилизацији и придруживању чијим су одредбама утврђени принципи сабирања периода осигурања оствареног у другим државама и слободне преносивости пензија према земљи пребивалишта. Примена ових принципа захтева да они буду уграђени у билатералне споразуме о социјалном осигурању са преосталих 10 држава чланица ЕУ па је неопходно интензивирати активности на закључењу споразума са овим државама.

Посматрано у целини може се оценити да су последњих година учињени значајни кораци на усаглашавању права социјалне сигурности Србије са комунитарним правом социјалне сигурности.³⁸ Донети су Закон о равноправности полова и Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, као и нови Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености а измењени су Закон о пензијском и инвалидском осигурању и Закон о добровољним пензијским фондовима и пензиј-

³⁶ Одлука о максималним висинама улагања имовине добровољног пензијског фонда, као и условима и начину улагања те имовине у иностранству, Сл. гласник РС 63/07,...34/10.

³⁷ Сенад Јашаревић, Равноправност полова у радном законодавству, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2010

³⁸ Б.Лубарда, Усклађеност права и праксе Србије и Измењене европске социјалне повеље, Тенденције у развоју радног и социјалног права, *Радно и социјално право*, 1-6/2005, стр. 66.

ским плановима. Ове измене су искоришћене да се ојачају принципи кому-нитарног права социјалне сигурности као што је равноправност полова, професионално укључивање лица са инвалидитетом, спречавање дискриминације, као и да се ојача надзорна функција над организацијама које спроводе допунско пензијско осигурање. Такође, може се оценити да је усклађеност прописа из области социјалне сигурности Србије са комунитарним правом постојала и раније у великој мери захваљујући уградњи опште-прихваћених стандарда садржаних у Конвенцији МОП-а број 102 о минималној норми социјалног обезбеђења и у нашем праву, и у праву земаља-чланица ЕУ. Такође, регулатива ЕУ у области социјалног осигурања задржала се на начелним поставкама не улазећи у њихову детаљну разраду, настојећи да обезбеди координацију међу различитим системима земаља чланица како би се омогућила несметана мобилност рада на овом простору.

Неусаглашеност остаје у привилегованом начину остваривања старосне и инвалидске пензије за жене који ће остати (у мањем обиму) и после постепене редукције предвиђене у Закону о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, уз могућност ранијег доласка до старосне пензије у односу на мушкарце. Такође, у пензијском и инвалидском систему Србије предвиђено је обезбеђење накнаде по основу несреће на послу само за случај потпуне неспособности за рад.

Добровољно допунско пензијско осигурање је и даље несагласно са Директивом 2003/41/ЕУ, иако је ова Директива била на снази у време кад је донет Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима. Несагласност остаје у делу техничких резерви које су остале у потпуности изван регулативе. Такође, несагласност постоји и са Директивом 113/2004/ЕУ о примени принципа једнаког третмана између мушкараца и жена у погледу обавезе изједначавања очекиваног трајања живота за оба пола.

*Velizar Golubović, Ph.D., director's adviser
in the Pension and Disability Fund of the Republic of Serbia*

Harmonization of Social Security Law of Serbia with the Law of European Union

Abstract

In this work, the author shortly exposes Communitarian social security law and remained tasks of the harmonization of Serbian legislation in this field. Recently some amendments of legislation were made in order to strengthen principles of gender equality and prevent discrimination, to regulate employment of persons with disability, as well as to install supervision in Institutions for occupational retirement.

Regarding the compulsory social insurance in Serbia it may be concluded that there exists a high degree of compliance with the EU legislation, with an exception of privileged mode of entitlement for old age and disability pensions for women and partial disability caused by work injury where it is necessary to conclude agreements on social security with 10 EU states members.

On the other side, occupational retirement provision is partially incompatible with Communitarian social security law, i.e. with Directive 2003/41/EC in the field of technical provision, as well as with Directive 113/2004/EU regarding the obligation of equation of the life expectancy for both sexes.

Key words: social security law, social insurance, occupational pension insurance, EU accession process, harmonization of law.