

Filip Bojić\*

**Reforma prava na starosnu penziju u Srbiji: između  
čekića budžetskog deficita i nakovnja socijalne pravde**

## Sadržaj

1. Uvod
2. Reforme penzionog sistema
3. Pravo na starosnu penziju kao osnovno socijalno pravo
4. Pravo na prevremenu starosnu penziju
5. Pravo na „punu” starosnu penziju
6. Poseban staž osiguranja
7. Zaključak

**1. Uvod**

Jula 2014. godine, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je po hitnom postupku Izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Posle višemesečnih priprema izmena i dopuna Zakona o radu, povodom kojih su se otvorile brojne rasprave u akademskoj i stručnoj javnosti, izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju su provedene skoro pa u tajnosti, bez javne rasprave i učešća Socijalno-ekonomskog saveta, tripartitnog tela, koje je na osnovu Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu obavezno da da mišljenje na predložene izmene radnog i socijalnog zakonodavstva.<sup>1</sup> Povodom usvajanja izmena i dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju po hitnom postupku, Ujedinjeni granski sindikat „Nezavisnost”, jedan od tri reprezentativna sindikata u Republici Srbiji, podneo je inicijativu Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o izmenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.<sup>2</sup> U zahtevu za ocenu ustavnosti, navedeno je da su prekršene i odredbe Konvencije br. 144 Međunarodne organizacije rada o tripartitnim konsultacijama, koju je Srbija ratifikovala

\* Autor je asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> “Socijalno-ekonomski savet razmatra nacрте zakona i predlog drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje mišljenje. Mišljenje se dostavlja ministarstvu nadležnom za određenu oblast koje je pripremalo zakon, odnosno drugi propis. Ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana od dostavljanja mišljenja obavesti Socijalno ekonomski savet o svojim stavovima. Ako ministarstvo ne prihvati mišljenje, Socijalno-ekonomski savet može da dostavi mišljenje Vladi”. Jasno je da navedene zakonske odredbe nisu primenjene prilikom priprema Izmene i dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Čl. 10 Zakona o socijalno ekonomskom savetu, Sl. gl. RS 125/04.

<sup>2</sup> <http://www.nezavisnost.org/pages/posts/inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-pio1055.php> (očitanje 20. 11. 2014).

maja 2005. godine, u kojoj se navodi značaj tripartizma kao osnovnog načela radnog prava i neophodnosti učešća socijalnih partnera na tripartitnoj osnovi prilikom usvajanja zakona.

Nasuprot tome, prilikom davanja obrazloženja za usvajanje izmena i dopuna Zakona, navedeno je da „ponuđena zakonska rešenja imaju izuzetan značaj, posebno imajući u vidu činjenicu da bi njihova primena imala efekte, ne samo u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, već i u oblasti ukupne privrede, kao i da bi nedonošenje ovog zakona po hitnom postupku moglo da proizvede posledice na rad organa i organizacija”.<sup>3</sup> Postavlja se pitanje da li je ovakvo obrazloženje opravdano i da li je moguće da u jednoj demokratskoj državi, koja je trenutno u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, članici Saveta Evrope i Međunarodne organizacije rada, čija je organizacija postavljena na temeljima načela tripartizma kao savršenijeg oblika demokratije, prihvatljivo da se jedan od ključnih zakona socijalnog osiguranja usvoji po hitnom postupku bez učešća socijalnih partnera. Činjenica koja nije spomenuta u obrazloženju, a nesporno je uticala na izvršene promene, su i učestali zahtevi međunarodnih organizacija – prvenstveno, Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke u vezi sa pooštavanjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, usled finansijske neodrživosti penzijskog sistema i stalnog porasta deficita u Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje.

## 2. Reforme penzionog sistema

Poslednjih decenija, svedoci smo konstantnih promena uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju u zemljama regiona. Promene uslova se prevashodno vezuju za demografske promene, koje se posebno ogledaju u produženju životnog veka stanovništva<sup>4</sup>. Skoro da ne prođe godina, a da nacionalni parlamenti bivših jugoslovenskih republika ne usvoje novi zakon ili izmene i dopune postojećeg zakona u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. Po pravilu, izmene se u najvećem broju slučajeva odnose na zakonske odredbe u vezi sa uslovima za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Navedene promene, često prouzrokuju različite potrebe u društvu.<sup>5</sup> U pojedinim zemljama se organizuje i referendum, kao što je bio slučaj u Sloveniji kada je avgusta 2010. godine, predloženo usvajanje novog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Narodna skupština Republike Srbije – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju – razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku; <http://www.parlament.gov.rs>.

<sup>4</sup> Na osnovu podataka iz 2011. očekivano trajanje života u Srbiji iznosi 71,6 godina za muškarce i 76,8 godina za žene (ukupan prosek – 74 godine), što je niže od proseka zemalja Evropske unije gde očekivano trajanje života za muškarce iznosi 74,9, a za žene 81,8 godina. Valja napomenuti da je za poslednjih šest decenija u Srbiji ostvareno vidno produženje srednjeg trajanja života rođenih – životni vek muškaraca je produžen za 17, a žena za 18 godina. Izveštaj G. Bjelobrk, šefa Odseka za demografiju Republičkog zavoda za statistiku, Starenje stanovništva - Republika Srbija, mart 2014.

<sup>5</sup> Poslednji društveni potresi dogodili su se u Belgiji, gde su najavljene izmene i dopune zakona o penzijskom osiguranju. Predviđa se od 2015. godine podizanje starosne granice za ostvarivanja prava na starosnu penziju sa 65 na 67 godina života. Najavljene promene, uzrokovale su štrajk transportnih i lučkih radnika u luci Antwerpen, a za 15. 12. 2015. sindikati su najavili generalni štrajk u celoj Belgiji. <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/513692/Belgijski-strajkaci-Necemo-da-radimo-sa-67-godina> (očitanje 02. 12. 2014).

<sup>6</sup> Novine koje su Zakonom predložene su, između ostalog – period izračunavanja osnova za penziju trebalo bi postepeno da se produžava sa najboljih 18 na najboljih 30 godina; starosna granica za punu penziju trebalo bi postepeno uvećavati do 65 godine i za muškarce i za žene, uz moguće umanjenje za osam meseci po detetu i 12 meseci za vojni rok; prevremena penzija je moguća za muškarce koji imaju 40 godina radnog staža i za žene koje imaju 38 godina radnog staža; stope umanjenja su ujednačene na nivou od 3,6 procenta godišnje, i nikakvo

Državni zbor, parlament Republike Slovenije, usvojio je Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju 2010. godine. Međutim, Unija slobodnih sindikata Slovenije podnela je inicijativu za suspenziju Zakona, pre nego što je Zakon objavljen u Službenom listu Republike Slovenije i predložila organizovanje referenduma ovim povodom. Ovaj referendum je po svojoj pravnoj prirodi bio narodni veto.<sup>7</sup> Tokom prikupljanja neophodnih 40000 potpisa za njegovo organizovanje, Vlada Republike Slovenije i Parlament su podneli zahtev Ustavnom sudu za onemogućavanje održavanja referenduma, jer bi po njihovom mišljenju, organizovanje referenduma, moglo uzrokovati posledice u pogledu održivosti penzijskog sistema Slovenije, već od 2021. godine i da se usled navedenih posledica ne bi moglo ostvariti ustavom garantovano pravo na socijalnu sigurnost. Ustavni sud je odbio zahtev i dozvolio je održavanje referenduma, uz obrazloženje da bi referendum bio nezakonit samo pod uslovom da je trenutni zakon koji uređuje oblast penzijskog i invalidskog osiguranja u Sloveniji neustavan i da je neophodno da novousvojeni Zakon ispravi takvu situaciju.<sup>8</sup> Referendum je održan 5. juna i kao što se moglo očekivati, predloženi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju je odbijen velikom većinom glasova (72,2% izašlih je bilo protiv). Pravne posledice se ogledaju u nemogućnosti da Parlament usvoji Zakon protivno volji glasača u narednih godinu dana od dana održavanja referenduma.<sup>9</sup> Međutim, iste godine, usvojen je novi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Slovenije jer su se političke stranke i sindikati usaglasili o neophodnim izmenama za dalju održivost penzijskog sistema.<sup>10</sup>

Nasuprot tome, osim spomenute inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti podnete Ustavnom sudu Srbije, i pored velikog broja novih odredba kojima se očigledno pooštavaju uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju, posebno osiguranika rođenih pedesetih i šezdesetih godina dvadesetog veka, poslednje izmene Zakona u Republici Srbiji nisu izazvale očekivane reakciju u srpskom društvu. Veće potrebe izazvalo je usvajanje Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija i Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava oktobra 2014. godine, kojima se smanjuju penzije i plate u javnom sektoru. Povodom predloženih smanjenja penzija, takođe je podneta inicijativa Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti, jer se kako podnosilac inicijative, Udruženje sindikata penzionera Srbije, navodi, zadire u imovinska i stečena prava što je u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije i ratifikovanim

---

povećanje se ne primenjuje u slučaju odloženog penzionisanja“. T. Stanovnik, Slovenija, *Penzijske reforme u srednjoj i istočnoj Evropi u vremenima krize i štednje, ali i izvan njih*, u: K. Hirose (ur.), Budimpešta 2012, s. 330.

<sup>7</sup> Opširnije o narodnom vetu kod R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, ss. 216-217.

<sup>8</sup> B. Kresal/K. Kresal Šoltes/G. Strban, *Social Security Law in Slovenia*, Kluwer 2013, s. 161.

<sup>9</sup> *Ibid*, s. 162.

<sup>10</sup> Valja napomenuti da je Parlament Republike Slovenije, maja 2013, usvojio amandman na Ustav kojim se zabranjuje organizovanje referenduma o zakonima koji uređuju poreze, carine, kao i o zakonima koji se usvajaju radi sprovođenja državnog budžeta što se između ostalog odnosi i na zakone kojima se uređuje oblast obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja.

[https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/PolitickiSistem/UstavaRepublikeSlovenije/-/besedilo/!ut/p/b1/vZDBbsIwEES\\_hQ8ou-vYcXIMmEJSYajtAMkFpaWqkhKoANGER284Ugn1-UnXntNLMPGkghywQEplAFsAK81xLt-LU7nfFdvrm\\_vrp3hmwwFFGIwlYUzzSGhr-CBMB8hU58o6F965CH8rSSAvX-r-12vdxz6X3BfCZxTyQEohBWRdXt7Lj9EHBvka1uIn-HI42IqafGkhp5VsUcqbTRWRqdbfdxYcqNjgymjqZq2rpxrUyitZtvFiYdRGrhwub5JxCREOOJ85Jhgl6gvX8GPv498GZxJIYkCEMeInHyKYDICPrkX79BnR\\_aB3MQV52jXu8b006Lbg!!dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/PolitickiSistem/UstavaRepublikeSlovenije/-/besedilo/!ut/p/b1/vZDBbsIwEES_hQ8ou-vYcXIMmEJSYajtAMkFpaWqkhKoANGER284Ugn1-UnXntNLMPGkghywQEplAFsAK81xLt-LU7nfFdvrm_vrp3hmwwFFGIwlYUzzSGhr-CBMB8hU58o6F965CH8rSSAvX-r-12vdxz6X3BfCZxTyQEohBWRdXt7Lj9EHBvka1uIn-HI42IqafGkhp5VsUcqbTRWRqdbfdxYcqNjgymjqZq2rpxrUyitZtvFiYdRGrhwub5JxCREOOJ85Jhgl6gvX8GPv498GZxJIYkCEMeInHyKYDICPrkX79BnR_aB3MQV52jXu8b006Lbg!!dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)  
(očitanje 04. 12. 2014).

međunarodnim konvencijama.<sup>11</sup> Podnetu inicijativu podržao je i zaštitnik građana Republike Srbije.

Donošenjem Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 2003. godine, započete su reforme penzijskog sistema Republike Srbije, koji se godinama nalazi u krizi, prouzrokovanoj inflacijom sa početka devedesetih godina dvadesetog veka, ali i određenim različitim vidovima zloupotreba, naročito prilikom ostvarivanja prava na invalidsku penziju. Zakonom je, između ostalog, ukinuta invalidnost II i III kategorije, te osiguranik može ostvariti pravo na invalidsku penziju samo ako je nastupio potpuni i trajni gubitak radne sposobnosti. Ovo rešenje je naišlo na brojne kritike, posebno imajući u vidu činjenicu da većina zemalja regiona i dalje poznaju institut invalidnosti II i III kategorije.<sup>12</sup> Umesto ukidanja instituta invalidnosti II i III kategorije, mnogo prihvatljivije rešenje bi bilo sveobuhvatni program revizije postojećih korisnika invalidskih penzija sa analizom ponovne mogućnosti uključivanja u svet rada korisnika invalidskih penzija.<sup>13</sup> Ova mera bi naročito bila poželjna u Republici Srbiji, gde je u jednom trenutku usled spomenutih zloupotreba prilikom ostvarivanja prava na invalidsku penziju, od ukupnog broja korisnika penzije u Srbiji, broj korisnika invalidske penzije iznosio 30%, što nije bio slučaj ni u jednoj evropskoj državi.<sup>14</sup> Takođe, tada novim Zakonom je predviđeno da se prilikom obračunavanja iznosa penzije u obzir uzima ukupan staž osiguranja, umesto sistema obračuna koji se zasnivao na izboru deset najpovoljnijih godina za osiguranika.

Prema poslednjim statistikama broj penzionera u Srbiji u odnosu na broj aktivnih osiguranika je u odnosu 1:1,4, iako je u skladu sa svetskim merilima predviđeno da bi za održivost penzijskog sistema odnos trebalo da bude 1:3. U većini zemalja je prisutno smanjenje odnosa broja aktivnih osiguranika i broja penzionera, a povećanje se još više očekuje u narednim godinama. Uz, već navedene, demografske promene, drugi faktor koji utiče na porast deficita u penzijskim fondovima je visoka stopa nezaposlenosti. I u razvijenim zemljama uočava se navedena problematika.<sup>15</sup> Produženjem životnog veka korisnika starosnih penzija, sve su veća izdvajanja

<sup>11</sup> Slična situacija se dogodila u Rumuniji pre četiri godine, kada je usvojen Zakon o merama štednje kojim se između ostalog smanjuju penzije i plate u javnom sektoru. Ustavni sud Rumunije je proglasio neustavnim član 9 Zakona kojim se predviđaju mere štednje radi balansa u budžetu, a koji se odnosio na smanjenje penzija za 15%. Ustavni sud se pozvao na praksu Evropskog suda za ljudska prava i praksu drugih ustavnih sudova, te je zaključio da se iznos penzije zasnovan na uplati doprinosa za obavezno socijalno osiguranje ne može menjati ni na privremenoj osnovi, a u skladu sa zaštitom stečenih prava. O tome Zorkin, *Constitutional Review: Doctrine in the case-law of the Constitutional Court of Romania*, 2010, s. 8, <http://193.226.121.81/events/2011/zegrean1en.pdf#page=7&zoom=auto,-130,486>.

<sup>12</sup> Između ostalog, institute delimičnog gubitka radne sposobnosti, a ujedno i kategorija invalidnosti II i invalidnosti III kategorije, postoji u Bugarskoj, Češkoj, Kipru, Nemačkoj, Rumuniji, a od bivših Jugoslovenskih republika, u Hrvatskoj, u bosanskohercegovačkom entitetu Federacija BiH, Sloveniji i Crnoj Gori.

<sup>13</sup> Prema Vukorepi, Holandija je s velikim uspehom u periodu od 2004. do 2009, sprovela sveobuhvatni program revizije 345. 000 korisnika invalidskih penzija, te je tom prilikom 20% korisnika invalidskih penzija ostalo bez ikakvih prava, a 12% korisnika je umanjena prava. I. Vukorepa, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, Zagreb 2012, ss. 129-130.

<sup>14</sup> Od ukupnog broja korisnika penzija u Srbiji (1. 727. 508), 19,24% su korisnici invalidske penzije, 21,25% su korisnici porodične penzije i 59,52% su korisnici starosne penzije (podaci iz februara 2014) <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/2014/MESECNI%20BILTEN%20-%20FEBRUAR%202014.pdf>.

<sup>15</sup> U SAD-u je 1990. godine, odnos bio 3,3:1, a 2040. se očekuje da će odnos biti 1,7:1, dok je u Kanadi 1990. godine odnos bio 3,3:1, a 2040. se predviđa da će odnos biti 1,5:1. Uočava se da je trenutni odnos korisnika penzija i aktivnih osiguranika u Srbiji već u ovom trenutku proporcionalno manji nego što se predviđa za 25 godina u Kanadi i SAD-u. Opširnije kod: T. Rakonjac Antić, *Penzijsko i zdravstveno osiguranje*, Beograd 2010, s. 118.

za penzije, a nasuprot tome usled visokih stopa nezaposlenosti, kao i ekonomske krize koja je pogodila veliki broj zemalja, manji je priliv sredstava na osnovu uplata doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje. Pored već spomenutih demografskih faktora i visoke stope nezaposlenosti, u pojedinim zemljama na smanjene odnosa utiču i konstantne migracije stanovništva.<sup>16</sup> Veliki deficit u penzijskom fondu Republike Srbije uzrokuje i raširena pojava sive ili neformalne ekonomija, jer je nažalost društveno-ekonomska situacija u Srbiji takva da pogoduje visokom nivou neformalne ekonomije. Kako se navodi u monografiji Centra za demokratiju „Srbija se već duži vremenski period nalazi u tranziciji, ostvaruje niske stope privrednog rasta, vladavina prava je na niskom nivou, državne institucije su urušene, primena zakona slaba, visok je nivo korupcije, a kada se tome dodaju visoka stopa nezaposlenosti, nizak kvalitet javnih usluga, nizak poreski moral i tolerantan odnos i stav građana prema sivoj ekonomiji, njeno visoko učešće u BDP ne iznenađuje“.<sup>17</sup> Upravo tolerantan stav koji traje još od devedesetih godina dvadesetog veka i nespremnost države, da i pored brojnih medijskih najava, uđe u obračun sa sivom ekonomijom, prouzrokuje sve dublju dubiozu u sistemu penzijskog osiguranja. Javna je tajna da u Srbiji postoji i veliki broj zaštićenih poslodavaca, koji su neformalno oslobođeni obaveze uplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za svoje zaposlene, a zarad postizanja trenutnog socijalnog mira. Svemu ovome treba dodati i nedovoljan inspekcijski nadzor, nepostojanje posebnog zakona o inspekciji rada, kao i nepostojanje adekvatne kaznene politike prema poslodavcima koji ne uplaćuju doprinose za svoje zaposlene.

Valja napomenuti da je domaći sistem penzijskog osiguranja i dalje zasnovan na obaveznom i dobrovoljnom penzijskom osiguranju, te da još nije uveden model tri stuba penzijskog osiguranja, kao što je slučaj u velikom broju evropskih država. Obavezno državno penzijsko osiguranje funkcioniše na osnovama *pay as you go* sistema i načelima solidarnosti i uzajamnosti, a obavezno osigurana lica su zaposleni, lica koja samostalno obavljaju delatnost i poljoprivrednici. Uprkos brojnim najavama u poslednjih nekoliko godina, drugi stub, odnosno dopunsko obavezno privatno penzijsko osiguranje i dalje nije uspostavljen. Treći stub, dobrovoljno privatno penzijsko osiguranje funkcioniše u skladu sa posebnim zakonom – Zakonom o dobrovoljnim fondovima i penzijskim planovima kojim se obezbeđuje veći obim prava za osiguranike i članove njihovih porodica, kao i prava za lica koja nisu osigurana na osnovu obaveznog penzijskog osiguranja.<sup>18</sup> Od bivših jugoslovenskih republika, model tri stuba penzijskog osiguranja, koji je po većini autora jedini model posredstvom kojeg mogu opstati penzijski sistemi država koje su prošle kroz proces tranzicije, prihvatili su samo Republika Slovenija i Republika Hrvatska.

Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije uređuju se prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja za slučaj starosti, invalidnosti, smrti, telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću, kao i za slučaj potrebe za pomoći i negom drugog lica. U poslednjih jedanaest godina izvršene su brojne izmene i dopune Zakona, prevashodno u vezi sa ostvarivanjem prava na starosnu penziju. Pitanje uslova koji su neophodni da bi osiguranik mogao ostvariti pravo na starosnu penziju, kao i institut prevremene penzije,

<sup>16</sup> Opširnije kod: A. Zuchandke/U. Lohse/J. Mathias Graf von der Schulenburg, *Financial sustainability of the German statutory pension scheme through 2060 – Can higher fertility rates and immigration mitigate the financial pressure*, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 103/2014.

<sup>17</sup> M. Vujović/N. Nikolić/B. Ružić, *Dostojanstven rad i siva ekonomija*, Beograd 2014, s. 13.

<sup>18</sup> Sl. gl. RS 85/05 i 31/11.

uveden u naš penzijski sistem poslednjim izmenama i dopunama Zakona, detaljnije će biti obrađeni u radu.

### 3. Pravo na starosnu penziju kao osnovno socijalno pravo

Pravo na starosnu penziju, predstavlja osnovno pravo iz socijalnog osiguranja, koje osiguranik ostvaruje u slučaju nastupanja socijalnog rizika starosti. Socijalna sigurnost građana s posebnim akcentom na socijalno obezbeđenje starijih lica uočava se kao jedan od vodećih ciljeva svake moderne države. Nije mali broj ustava, gde se već u osnovnim načelima može uočiti socijalno blagostanje građana kao jedan od osnovnih ciljeva modernih i demokratskih država. Socijalna i ekonomska prava, takozvana prava druge generacije, se po prvi put garantuju Ustavom Meksika<sup>19</sup>, dok je u evropskim okvirima poseban uticaj na razvoj ovih prava imao Vajmarski ustav iz 1919. godine. Danas su odredbe o socijalnim i ekonomskim pravima sastavni deo svakog modernog i demokratskog ustava. Valja napomenuti da većina demokratskih ustava država članica Evropske unije, preciznije, dvadeset pet od dvadeset osam ustava država članica sadrži odredbe o socijalnim pravima.<sup>20</sup> Ustav Srbije od 2006. godine, već u okviru osnovnih načela, propisuje da je „Republika Srbija država zasnovana na vladavini prava i *socijalnoj pravdi* (podvukao F.B.), načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“ (čl. 1), što je jedno od ključnih obeležja tzv. demokratsko socijalne ustavnosti.

Ustav Republike Srbije predviđa u članu 70 da je obaveza države da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera.<sup>21</sup> Koje mere će jedna moderna država danas provesti kako bi obezbedila socijalnu sigurnost za svoje najstarije sugrađane? Iako se na osnovu ustavne odredbe može pomisliti da je u Srbiji prihvaćen *Beveridžev* koncept socijalne sigurnosti, uočava se da je *Bizmarkov* koncept socijalnog osiguranja i dalje preovlađujući koncept u bivšim jugoslovenskim republikama kada je reč o obezbeđenju starijih lica.<sup>22</sup> Osiguranik može ostvariti pravo na starosnu

<sup>19</sup> Meksički ustav je začetnik tzv. socijalnog konstitualizma, pristupa socijalnim pravima koji je prihvaćen u većini južnoameričkih država. Koliko je Meksički ustav izvršio uticaj na južnoameričke zemlje, toliki je bio uticaj Vajmarskog ustava na evropske zemlje. Opširnije o Ustavu Meksika: A. Bronstein, *International and Comparative Labour Law-current challenges*, Palgrave macmillan, ILO, 2009, s. 4.

<sup>20</sup> Zanimljivost je da pored Ujedinjenog kraljevstva, odredbe o socijalnim pravima ne sadrže ustavi Savezne republike Nemačke i Republike Austrije, države u kojima je garantovan visok stepen obezbeđenja socijalnih prava. C. Fabre, *Social rights in European Constitutions, Social Rights in Europe*, Oxford 2005, ss. 15-18.

<sup>21</sup> Čl. 70 st. 2 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06. Ustav nažalost sadrži još nekoliko nepreciznosti u vezi sa ostvarivanjem socijalnih prava. *Exempli causa*, Ustav navodi da zaposleni ima pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Navedena odredba, deluje nekoherentno, stoji u delu Ustava koji nosi naziv socijalna zaštita, premda je reč o pravu iz socijalnog osiguranja koje zaposleni u domaćem pravnom sistemu ostvaruje na osnovu prethodnog staža osiguranja.

<sup>22</sup> *Bizmarkov* koncept socijalnog osiguranja uveden je u Nemačkoj, osamdesetih godina devetnaestog veka tokom vlade nemačkog kancelara Bizmarka. Koncept profesionalnog socijalnog osiguranja se zasniva na obaveznoj uplati doprinosa od strane radnika i poslodavaca u posebne fondove iz kojih se isplaćuju socijalne prestacije u slučaju nastupanja socijalnog rizika. Koncept je zasnovan na ideji komutativne pravde. *Beveridžev* koncept (osmislio ga je britanski političar i profesor Lord Beveridž) ili univerzalni koncept socijalne sigurnosti, nastao je u Velikoj Britaniji četrdesetih godina dvadesetog veka i zasniva se na ideji socijalne sigurnosti za sve stanovnike. Nedoprinosne prestacije u jednakom iznosu obezbeđuju se iz budžeta. Koncept je zasnovan na ideji distributivne pravde. Opširnije D. Pieters, *Social Security: an Introduction into the Basic Principles*, The Netherlands, 2006, ss. 7-9; B. Lubarda, *Uvod u radno pravo sa elementima socijalnog prava*, Beograd 2014, ss. 479-482.

penziju samo ako ispunjava uslove predviđene zakonom, te država posredstvom unutrašnjeg zakonodavstva garantuje svojim građanima obezbeđenje socijalnih prestacija kada usled nastupanja socijalnog rizika starosti građani više nisu u mogućnosti da ostvaruju prihode svojim sopstvenim radom. Zakonima u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja propisani su jasni uslovi pod kojima osiguranici mogu ostvariti pravo na starosnu penziju, a pored određenih godina života, neophodan je i prethodni staž osiguranja. Lice koje ne ispunjava uslove predviđene zakonom, ne može ostvariti pravo na starosnu penziju, te se postavlja pitanje na koji način će država Srbija obezbediti ekonomsku sigurnost starijim licima koja ne ispunjavaju zakonske uslove. Državna socijalna penzija ili takozvani nulti stub penzijskog sistema (*State pension, engl.*), koja postoji u velikom broju sistema, a gde se kao uslov uzimaju godine života i eventualno rezidenstvo nije predviđena našim zakonodavstvom. Ovakav vid obezbeđenja se osim u Republici Sloveniji, ne može naći ni u ostalim bivšim jugoslovenskim republikama<sup>23</sup>. U Srbiji, starija lica koja ne ispunjavaju uslove mogu jedino ostvariti pravo na novčanu socijalnu pomoć pod veoma restriktivnim uslovima, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti.<sup>24</sup> Nažalost, iznos socijalne pomoći koju država obezbeđuje većinom je ispod svakog nivoa ljudskog dostojanstva, te je u 2013. godini iznos bio 7. 626 dinara (63 evra). Iz svega navedenog, postavlja se pitanje koliko je savremeni koncept socijalne sigurnosti, koji je prihvaćen u većini država članica Evropske unije, primenljiv u Srbiji i da li je Srbija uopšte država blagostanja? Istina je da se velika sredstva iz budžeta izdvajaju za održivost penzijskog sistema, ali uzrok neodrživosti sistema nisu samo demografske promene kao što je slučaj u mnogim zemljama. Navedeno je, koliki je uticaj sive ekonomije na penzijske fondove, kao i koliki problem predstavlja nespremnost države da adekvatnim merama obaveže poslodavce da uplaćuju dopinose za obavezno socijalno osiguranje. Rešavanjem navedenih problema, otvorile bi se mogućnosti za uvođenje socijalne penzije kojom bi se obezbedili stanovnici koji ne ispunjavaju sve striktnije uslove za starosnu penziju i na pravi način bi zaživelo osnovno načelo socijalnog prava – načelo solidarnosti.

#### 4. Pravo na prevremenu starosnu penziju

Nakon izmena i dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije, osiguranik u slučaju nastupanja socijalnog rizika starosti može ostvariti pravo na starosnu i pravo na prevremenu starosnu penziju. Institut prevremene starosne penzije od raspada bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, nije bio predviđen u pravu socijalnog osiguranja Republike Srbije i predstavlja, slobodno se može reći, bolnu novinu u sistemu penzijskog osiguranja Republike Srbije. Osiguranik može ostvariti pravo na prevremenu starosnu penziju kada ispuni dva kumulativno postavljena uslova, navrši najmanje 40 godina staža osiguranja i najmanje 60 godina života.<sup>25</sup> Prethodno je bilo predviđeno da osiguranik muškarac može ostvariti pravo na „punu“ starosnu penziju kada navrši najmanje 40 godina staža osiguranja i najmanje 58 godina života, dok je osiguranik žena pravo na starosnu penziju mogla ostvariti

<sup>23</sup> Prema Lubardi “svetska banka preporučuje socijalnu penziju u okviru višeslajnog koncepta penzijskog sistema, a shvata se kao implicitno jemstvo države za privatno penzijsko osiguranje, kao i osnovnu zaštitu starih od siromaštva”. Lubarda (bel. 22), s. 456.

<sup>24</sup> Opšti uslovi za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć postavljeni su u čl. 82 Zakona o socijalnoj zaštiti, Sl. gl. RS 24/11.

<sup>25</sup> Čl. 19b Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. gl. RS 75/14.

kada navrší najmanje 38 godina staža osiguranja i najmanje 58 godina života.<sup>26</sup> Nepovoljne odredbe za osiguranike koji su po ovom osnovu planirali da ostvare pravo na starosnu penziju, ogledaju se u dva pravca. Prvo, pooštavaju se uslovi u pogledu godina života sa 58 godina na 60 godina života za muškarce, dok je za žene situacija još nepovoljnija jer se godine staža osiguranja uvećavaju sa 38 godina na 40 godina staža osiguranja, što ih izjednačava u pogledu uslova u potpunosti sa muškarcima.<sup>27</sup> Vrhunac je što i pored veoma striktnih uslova u pogledu godina života i godina staža osiguranja, osiguranicima se kod prevremene starosne penzije trajno umanjuje iznos penzije za 0,34 % za svaki mesec pre navršenih 65 godina života.

Kao i u drugim pravnim sistemima, uslovi u pogledu godina staža osiguranja i godina života za ostvarivanje prava na starosnu penziju će se postepeno uvećavati. Zakonodavac prilikom izmena Zakona nije odredio jedinstvenu formulu za uvećanje godina staža osiguranja i godina života, pa se teško može utvrditi precizna formula uvećanja na godišnjem nivou. Kada je reč o uvećanju godina života kod muških osiguranika, počevši od 1. januara 2015. godine, godine života se uvećavaju za po 8 meseci godišnje sve do 2022. godine, kada dolazi do postepenog uvećanja za po 6 meseci godišnje, što dovodi do krajnjeg cilja 2023, a to je kao što je navedeno – 60 godina života i 40 godina staža osiguranja. Kod žena je drugačija formula, jer se ženama osiguranicima uvećavaju i godine života i godine staža osiguranja. U periodu od 2015-2016. godine, godine staža osiguranja se uvećavaju za po 8 meseci godišnje, da bi se od 2017-2020. godine uvećavale za po 6 meseci, a od 2021-2023. za po 4 meseca na godišnjem nivou. Godine života kod žena se uvećavaju za po 8 meseci godišnje od 2015-2023, a u 2023. godini za po 6 meseci, da bi se od 2024. godine, konačno izjednačili uslovi za prevremenu starosnu penziju u pogledu godina života i godina staža osiguranja za muške i ženske osiguranike.<sup>28</sup>

Kao što je navedeno, osiguraniku koji odluči da ostvari pravo na prevremenu starosnu penziju, iznos penzije se trajno umanjuje za po 0,34% mesečno, što na godišnjem nivou iznosi 4,08%. Imajući u vidu da opšta strosna granica za ostvarivanje „pune“ starosne penzije iznosi 65 godina života, a da se pravo na prevremenu penziju može ostvariti najmanje sa 60 godina života, iznos penzije se maksimalno može umanjiti za 20,4%. Valja naglasiti da je u prelaznom periodu kada se postepeno podižu trenutni uslovi do 2024. godine, umanjenje usled ostvarivanja prava na prevremenu starosnu penziju limitirano na 20,4%. U državama regiona, sličan je procenat umanjenja na mesečnom nivou, pa se tako u Sloveniji za svaki mesec ranijeg odlaska u penziju, iznos umanjuje za 0,3% mesečno, u Hrvatskoj za 0,34% mesečno, a u Crnoj Gori za 0,35% mesečno. Imajući u vidu da je iznos prosečne penzije u Srbiji oko 26 000 dinara, a da usled visoke stope nezaposlenosti veliki broj korisnika penzija u Republici Srbiji izdržava i članove svoje porodice, predviđeno trajno umanjenje u slučaju da se osiguranik odluči da podnese zahtev za ostvarivanje prava na prevremenu penzije, prouzrokovalo bi šire društvene posledice. U zemlji u kojoj veliki broj građana živi na ivici egzistencije, verovatno bi mnogo prihvatljivije

<sup>26</sup> I povodom ovog uslova došlo je do izmena Zakona pre četiri godine, jer je sa usvajanjem Zakona 2003. bilo predviđeno da osiguranik može ostvariti pravo na starosnu penziju kada navrší najmanje 40 godina staža osiguranja i najmanje 53 godine života, a osiguranik žena najmanje 35 godina staža osiguranja i najmanje 53 godine života. Kako ne bi došlo do naglih promena u odnosu na prethodne uslove, predviđeno je da se postepeno podiže granica do 2023. godine – sa 35 na 38 godina staža osiguranja za žene, odnosno sa 53 na 58 godina života i za muškarce i za žene. Svakog 1. januara, nove kalendarske godine, granica se povećavala za po 4 meseca u odnosu na godine staža osiguranja za žene, odnosno za po 4 meseca u odnosu na godine života (od 01. 01. 2016. za po 6 meseci).

<sup>27</sup> O izjednačavanju uslova kod muških i ženskih osiguranika, biće više reči u nastavku rada u narednoj tački.

<sup>28</sup> Čl. 19 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.



bilo rešenje privremenog, a ne trajnog, umanjenja iznosa penzije. Odnosno, iznos penzije se umanjuje u prvobitnom periodu, između 60 i 65 godine života u skladu sa utvrđenim procentima, te bi korisnik dobijao umanjeni iznos sve dok ne ispuni uslov za punu starosnu penziju. U trenutku ostvarivanja uslova za „punu“ starosnu penziju, korisniku se radi novi obračun iznosa penzije, bez umanjenja. Ovo rešenje bi posredno uticalo i na zapošljavanje mladih, kod kojih je najviša stopa nezaposlenosti u Srbiji, jer bi stariji osiguranici prihvatili prevremenu penziju uz benefit *pro futuro* da umanjenje nije trajnog karaktera i samim tim bi se direktno otvarala nova radna mesta. Vreme će pokazati, koji broj osiguranika će se odlučiti za prevremenu starosnu penziju, pod trenutno postavljenim striktnim uslovima.

U regionu, ovaj institut prisutan je između ostalog i u penzijskim sistemima Republike Hrvatske i Republike Crne Gore, pa će se na ovom mestu napraviti kratka uporedna analiza sa novoustanovljenim institutom prevremene starosne penzije u zakonodavstvu Republike Srbije i zakonodavstvima Crne Gore i Hrvatske. Usvajanjem novog Zakona o mirovinskom osiguranju Hrvatske, predviđa se da osiguranik može ostvariti pravo na prevremenu starosnu penziju u periodu od 1. januara 2014. godine do 31. decembra 2030 kad navrší 60 godina života i 35 godina staža osiguranja, a da se od 2030. postepeno uvećavaju, za po 3 meseca godišnje, godine života osiguranika, tako da će od 1. januara 2038. uslov za prevremenu starosnu penziju biti 62 godine života i 35 godina staža osiguranja.<sup>29</sup> Do povećanja uslova je došlo jer se po novom Zakonu do 2038. godine postepeno uvećava uslov za ostvarivanje prava na punu starosnu penziju sa 65 godina na 67 godina života. Kao što se jasno može učiniti, uslovi za ostvarivanje prava na prevremenu starosnu penziju su povoljniji nego u Srbiji u pogledu godina staža osiguranja. Istina je da se od 2030 uvećava uslov u pogledu godina života, ali s obzirom da se u Srbiji dešavaju iznenadne, česte i nenajavljene izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, velika je verovatnoća da će se u narednih nekoliko godina sa sadašnjih 60, promeniti i uslovi u pogledu godina života kod ostvarivanja prava na prevremenu starosnu penziju. Još jedna povoljnost je prisutna u hrvatskom zakonodavstvu, a tiče se umanjenja iznosa penzije. Već je navedeno da je u Hrvatskoj iznos umanjenja isti kao i u Srbiji i iznosi 0,34% za svaki mesec u odnosu na opštu starosnu granicu. U slučaju da osiguranik ima više od 35 godina staža osiguranja, iznos umanjenja će se smanjivati, proporcionalno većem broju godina staža osiguranja sve do 0,10% po mesecu u slučaju da osiguranik ima 40 godina staža osiguranja.<sup>30</sup> I u Crnoj Gori su predviđeni povoljniji uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju nego što je to slučaj u Srbiji. Osiguranik će steći pravo na prevremenu penziju kad navrší 62 godine života i najmanje 15 godina staža osiguranja.<sup>31</sup> Uslovi u pogledu prava na punu starosnu penziju postepeno se uvećavaju do 67 godine života, zaključno sa 2040. godinom, kada će doći do izjednačavanja uslova u pogledu ostvarivanja prava na starosnu penziju kod muškaraca i žena. Razumno je u tom slučaju podizanje granice na 62 godine života u pogledu godina života za ostvarivanje prava na prevremenu starosnu penziju. Posebna povoljnost je uslov vezan za godine staža osiguranja koji je isti kao i kod „pune“ starosne penzije – 15 godina staža osiguranja, pa se može zaključiti da su godine života jedini relevantan uslov prilikom ostvarivanja prava na prevremenu starosnu penziju u Crnoj Gori, a samim tim se pravo može ostvariti po mnogo

<sup>29</sup> Čl. 34 Zakona o mirovinskom osiguranju Republike Hrvatske, NN 157/13.

<sup>30</sup> Za 36 godina staža osiguranja, umanjenje će iznositi 0,32% po mesecu, 37 godina staža osiguranja 30% po mesecu, 38 godina staža osiguranja – 0,25% po mesecu, 39 godina staža osiguranja – 0,15% po mesecu i 40 godina staža osiguranja – 0,10% po mesecu. Čl. 85 st. 2 Zakona o mirovinskom osiguranju

<sup>31</sup> Čl. 17a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. l. RCG 54/03, 38/13.

povoljnijim kriterijumima. Na osnovu izvedene uporedne analize, jasno se uočava da su kumulativni uslovi u pogledu ostvarivanja prava na prevremenu starosnu penziju u Republici Srbiji najstriktniji i da zakonodavac nije predvideo nikakve povoljnosti u pogledu godina staža osiguranja, kao što je to slučaj u Hrvatskoj i Crnoj Gori. Posebno treba imati u vidu da je iznos prosečne penzije u obe republike mnogo veći nego u Srbiji. Zakonodavac očitito nije vodio računa o ekonomskom momentu i o niskim iznosima penzija u Srbiji, koje će se još više umanjiti posle stupanja na snagu Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija.

## 5. Pravo na „punu“ starosnu penziju

Pravo na „punu“ starosnu penziju osiguranik stiče kada navrší 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja ili kada navrší 45 godina staža osiguranja. Uočava se da zakonodavac izjednačava godine života muškaraca i žena prilikom propisivanja novih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, što dovodi do zaključka da je u Srbiji prihvaćen evropski model kada se govori o izjednačavanju godina života. Iako bi pravo na socijalne prestacije, trebalo da se ostvaruje bez diskriminacije i pod jednakim uslovima bez obzira na lična svojstva osiguranika, u teoriji je zastupljena ideja da se toleriše diskriminacija u pogledu godina života žena osiguranika prilikom ostvarivanja prava na starosnu i porodičnu penziju.<sup>32</sup> Uzima se u obzir da žene dosta vremena provode u domaćinstvu, brinući o porodici i kućnim poslovima, zatim da rade na manje plaćenim poslovima i da su češće odsutne sa rada zbog materinstva i brige o deci, a i mnogo češće prihvataju rad u sivoj ekonomiji nego muškarci.<sup>33</sup> Preporuka br. 67 Međunarodne organizacije rada previđa i da godine života za ostvarivanje prava na starosnu penziju kod muškaraca ne bi trebalo da prelaze 65 godina, a kod žena 60 godina. Nažalost, mali broj zemalja je prihvatio navedene preporuke i pristupio je izjednačavanju uslova. U pogledu prava na porodičnu penziju, većina zakonodavaca i dalje postavlja povoljnije uslove u pogledu godina života kod udova, dok se kod starosne penzije uslovi izjednačavaju. Ipak, kao u velikom broju država socijalističkog koncepta, koje su većinom izvršile reformu sistema penzijskog osiguranja i izjednačavanja godina života osiguranika muškaraca i žena, i u Srbiji će se izjednačavanje vršiti postepeno. Počevši od 1. januara 2015. godine, osiguranicima ženama godine života, koje su po aktuelnim propisima 60 godina, uvećavaće se svake godine za po šest meseci života sve do 2020. godine kada će uslov za starosnu penziju iznositi za osiguranike žene 63 godine života. Od 1. januara 2023. godine starosna granica za ostvarivanje prava na starosnu penziju osiguranika žena se uvećava za po dva mesec godišnje, da bi od 2032. godine uslov za starosnu penziju muškaraca i žena osiguranika u Republici Srbiji bio izjednačen<sup>34</sup>. Izjednačavanje godina života za ostvarivanje prava na starosnu penziju je praksa koja je prihvaćena u najvećem broju država članica Evropske unije i država regiona, a sa primarnim ciljem održivosti nacionalnih penzijskih sistema.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Pieters (bel. 22), s. 48.

<sup>33</sup> J. M. Servais, *International Social Security*, Kluwer 2013, s. 80.

<sup>34</sup> Čl. 19a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.

<sup>35</sup> Opširnije D. Pieters, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, Intersentia 2002; D. Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, Intersentia 2003;

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE->

[/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp](http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE-/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp) (očitanje 02. 12. 2014).

## 6. Poseban staž osiguranja

Izmena i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju je predviđena i novina u vezi sa posebnim stažom osiguranja, instituta koji predstavlja specifičnost u domaćem zakonodavstvu. Kako profesor Jovanović navodi „poseban staž osiguranja se vezuje za određene okolnosti koje su od posebnog interesa za društvo, a od posebnog je interesa za društvo u Srbiji da se stimuliše rađanje dece jer je stopa mortaliteta u Srbiji veća od stope nataliteta“.<sup>36</sup> Do izmena Zakona, predviđano je da se osiguraniku ženi koja je rodila treće dete, po tom osnovu uračunava u poseban staž vreme u trajanju od dve godine. Valja naglasiti da se poseban staž osiguranja ne računa kao uslov za sticanje penzije, već da poseban staž samo doprinosi uvećanju iznosa penzije prilikom obračuna. Izmenama se predviđa da se osiguraniku-ženi, počevši od 2032. godine, uračunava u posebni staž i vreme u trajanju od šest meseci ako je rodila jedno dete, a godinu dana ako je rodila dvoje dece.<sup>37</sup> Zakonodavac se najverovatnije odlučio za ovu meru, jer se od 2032 godine izjednačavaju uslovi u pogledu godina života za muškarce i žene, pa se na određeni način obezbeđuje poseban vid povoljnosti prilikom obračuna iznosa penzije za žene osiguranike. Mnogo bolja rešenja u pogledu, povoljnosti za žene koje su rađale, uočava se u uporednim zakonodavstvima. *Exempli causa*, u Sloveniji ne postoji institut posebnog staža osiguranja, već se osiguraniku ženi umanjuje uslov u pogledu godina života za ostvarivanje prava na starosnu penziju srazmerno broju rođene dece. Ako je osiguranik žena rodila jedno dete, uslov za penziju će se umanjiti za 6 meseci, za dvoje dece za 16 meseci, za troje dece za 26 meseci, za četvoro dece za 36 meseci i za petoro dece za 48 meseci.<sup>38</sup>

## 7. Zaključak

Održivost sistema penzijskog osiguranja je bitno pitanje svake moderne demokratske države koja ustavom garantuje ekonomsku sigurnost penzionera, kao što je slučaj i u Republici Srbiji. Da li jedini način obezbeđivanja ekonomske sigurnosti za najstarije sugrađane, pooštavanje uslova za ostvarivanja prava na starosnu penziju generacijama koje tek trebaju da ostvare ovo pravo? Postavlja se pitanje da li postoji još načina za održivost sistema penzijskog osiguranja, osim pooštavanje uslova i uvođenja instituta prevremene starosne penzije u sistem gde je prosečna penzija među najnižim u Evropi, a još više će se smanjivati usled usvajanja spomenutog Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija. Da li se penzijski sistem za koji se izdvaja 14% GDP-a godišnje može dovesti u red ako bi se uradila sveobuhvatna revizija korisnika invalidskih penzija, a poslodavci obavezali da uplaćuju doprinose za obavezno penzijsko osiguranje? Ne treba zanemariti ni ulogu inspekcije rada, koja mora ući u koštac sa velikim brojem poslodavaca koji zapošljavaju radnike na crno i za koje ne plaćaju doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Ohrabrujuće deluje nova odredba Zakona o radu kojom se poslodavac obavezuje da ugovor o radu drži u sedištu ili drugoj poslovnoj prostoriji poslodavca, kako bi inspekcija rada u svakom trenutku mogla da proveri da li je zaposleni zaključio ugovor o radu za rad koji obavlja kod poslodavca u skladu sa zakonom.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> P. Jovanović, *Radno pravo*, Novi Sad 2012, s. 459.

<sup>37</sup> Čl. 60 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.

<sup>38</sup> Uz sva umanjenja, godine života žena osiguranika ne mogu biti manja od 56 godina. Kresal/Kresal Šoltes/Strban (bel. 8), s. 165

<sup>39</sup> Čl. 35 Zakona o radu RS, Sl. gl. RS 24/05, 75/14.

Najnovije izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i dalje će izazivati polemike u srpskom društvu. Očekuju se stavovi Ustavnog suda Srbije povodom navedenih izmena Zakona, kao i povodom usvojenog Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija, a po svojoj prilici je moguće i da se o ovom pitanju izjasni i Evropski sud za ljudska prava. Neophodno je uključivanje socijalnih partnera u proces donošenja važnih Zakona iz oblasti radnog i socijalnog zakonodavstva, koliko god postupak za njihovo usvajanje bio hitan. Takođe, esencijalne bi bile određene buduće izmene u pogledu ostvarivanja prava na prevremenu starosnu penziju. Kumulativni uslovi su prestrogo postavljeni, a naročito se kao što je uočeno, u nepovoljnom položaju nalaze osiguranici žene. Pokušaj da se njihov položaj unapredi uvođenjem posebnog staža osiguranja i za prvo i za drugo dete deluje nedovoljno, pa bi se možda rešenje moglo pronaći u slovenačkom modelu gde se uslovi za starosnu penziju snižavaju srazmerno broju rođene dece. Konačno, uvođenje drugog stuba socijalnog osiguranja, u čemu se slažu i brojni ekonomisti, bitno više bi uticalo na održivost penzijskog sistema Srbije nego što su konstante izmene uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

#### Summary

*The National Assembly of the Republic of Serbia adopted in July 2014 the amendments to the Law on Pension and Disability Insurance of the Republic of Serbia in urgent procedure, without prior public debate and participation of the social partners. This paper aims to highlight the importance of adopting laws in the field of labor and social legislation with the participation of the social partners, in accordance with the principle of tripartism. In addition to a comprehensive analysis of the pension system of the Republic of Serbia since the reforms and the adoption of the law in 2003, until the last amendment of the Law, the Author of the work gives his critical vision of the newly adopted amendments to the Law, with special emphasis on the institute of early age retirement pensions and the institute of special insurance service. This paper examines in detail the new conditions for entitlement to age pension, and the conditions for early retirement. Starting from the comparative analysis of similar institutes in the region, the author takes equidistance between the existing and potential future solutions, emphasizing caution in further legal regulation of this institute.*