

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ФИЛИП П. БОЈИЋ

**ПРАВО НА СОЦИЈАЛНУ ПЕНЗИЈУ У
СИСТЕМУ ПРАВА СОЦИЈАЛНЕ
СИГУРНОСТИ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

БЕОГРАД, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

FILIP P. BOJIĆ

**THE RIGHT TO SOCIAL PENSION IN
THE SYSTEM OF SOCIAL SECURITY
RIGHTS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментори:

др Бранко Лубарда,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Љубинка Ковачевић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Бранко Лубарда,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Предраг Јовановић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

др Љубинка Ковачевић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности

Резиме

Централни предмет докторске дисертације „Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности“ јесте свеобухватна анализа института социјалне пензије, чији је циљ потврђивање основне хипотезе да социјалне пензије, односно недоприносне социјалне престације, које се исплаћују старијим лицима код којих је наступио социјални ризик старости а нису остварили право на старосну пензију сходно националним прописима, представљају социјално праведан и финансијски одржив модел за смањивање стопе сиромаштва старијих особа у Републици Србији.

Уочено је да се, услед бројних друштвених промена са којима се суочавају европска друштва, константно погоршава положај старијих особа код којих је наступио социјални ризик старости и да се, следствено томе, повећава стопа сиромаштва те категорије. Премда је најзаступљенији начин обезбеђивања социјалне сигурности у старости институт старосне пензије, аутор указује на то да се та социјална престација исплаћује, у највећем броју случајева, у оквиру система социјалног осигурања, особама које испуњавају законске услове који се односе на претходни стаж осигурања и године живота, те се као главни предмет истраживања и основно питање поставља како ће се обезбедити лица која не испуњавају законске услове за остваривање права на старосну пензију.

Анализом различитих модела аутор настоји да одговори на питање на који начин се, осим класичног института старосне пензије, може обезбедити социјална сигурност у старости и, следствено томе, смањити стопа сиромаштва старијих лица и обезбедити достојан живот по наступању социјалног ризика старости. Брижљивом анализом свих релевантних аспеката института социјалне пензије аутор покушава да одговори на питање који би модел социјалне пензије било најефикасније увести у национални систем социјалне сигурности како би се смањила стопа сиромаштва старијих припадника друштва, а да се, насупрот томе, уједно не доведе у питање финансијска одрживост система социјалне сигурности, односно не проузрокују значајнији трошкови за државу.

Полазно питање за предмет истраживања је да се одреде појам социјалне пензије, правна природа тог института, а потом и садржина права на социјалну пензију. Аутор у раду одређује и потенцијалне титуларе права на социјалну пензију, као и материјалноправне и формалноправне услове за стицање и остваривање те социјалне престације. Један од основних циљева дисертације је да се одреди место социјалне пензије у систему права социјалне сигурности, те се аутор бави и сродним институтима у савременим системима социјалне сигурности. Стога се у раду институт социјалне пензије анализира у контексту целине система социјалне сигурности, при чему се указује на концепцијске разлике у моделима социјалне сигурности, посебно у европским оквирима.

Имајући у виду да је реч о институту који не постоји у нашем националном правном систему, аутор посебну пажњу придаје упоредноправном методу са циљем анализе различитих модела чији је циљ да обезбеде основне приходе у старости. У раду се користи и историјскоправни метод, са циљем проучавања корена института социјалне пензије и њему сличних института, док се у делу тезе посвећеном изворима права, у детаљној анализи међународних и домаћих стандарда којима се регулише заштита старијих лица услед наступања социјалног ризика старости, користи догматски и нормативни метод истраживања. За истраживање основне теме аутор примењује и социолошко-правни метод – метод којим се анализира однос друштва и права, те се стога у раду испитује утицај који друштво има на право, односно на саму садржину одређеног права.

Аутор указује на то да је проблематика нарочито актуелна јер институт социјалне пензије добија значај сталним подизањем старосне доби за остваривање права на старосну пензију и поштравањем услова који се односе на претходни стаж осигурања, те се, услед повећаног броја потенцијалних титулара права, уочава већа потреба за законским регулисањем института. Како право на социјалну пензију није предвиђено националним прописима, у дисертацији се детаљно сагледавају предности и мане потенцијалног увођења института социјалне пензије у национално законодавство. Такође, поједини предлози и закључци изнети у раду могли би да буду од користи законодавној власти и креаторима домаће социјалне политике, превасходно у смањивању стопе сиромаштва старијих особа, што представља један од већих проблема савременог

друштва, који ће у времену које долази бити све озбиљнији и заступљенији и у нашој друштвеној заједници, имајући у виду демографске промене, промене на тржишту рада и учестале законске измене које и даље не нуде стабилан нормативни оквир за обезбеђивање социјалне сигурности свим лицима без одговарајућих прихода у старости.

Кључне речи: Социјална пензија. – Социјална сигурност. – Старост. – Сиромаштво. – Недоприносне престације. – Универзалне пензије. – Таргетиране пензије. – Старосна пензија.

Научна област: Право

Ужа научна област: Радноправна научна област

УДК: 364.35: 349.3

DATA ON DOCTORAL DISSERTATION

The Right to Social Pension in the System of Social Security Rights

Summary

The principal aim of doctoral dissertation *The right to social pension in the system of social security rights* is to offer comprehensive analysis of the institute of social pension in order to confirm the basic hypothesis that social pensions, that is, noncontributory social benefits, that are paid to elderly people who have experienced social risk of age and who have not realized the right to old age pension in accordance with national regulations, represent a socially fair and financially sustainable model for reducing the poverty rate of the elderly in the Republic of Serbia.

It has been noted that, due to the numerous social changes that European societies face with, the position of elderly people with the social risk of old age is constantly worsening and, consequently, the poverty rate of such category is increasing. Although the most frequent method of providing social security in old age is the institute of old age pension, the author points out that the social benefits are paid, in most cases, in the context of the social insurance system to the persons who meet the legal requirements relating to the previous years of service and life, thus raising as a main subject of the research, the underlying question of how persons who fail to meet the legal requirements for exercising the right to old age pension will be secured.

By analyzing different models, the author tries to answer the question of how, apart from the conventional institute of old age pension, social security in old age can be ensured and, consequently, reduce the rate of poverty among elderly and provide a decent life after the occurrence of social risk of old age. In a thorough analysis of all relevant aspects of the social pension institute the author tries to answer the question regarding the model of social pensions which could be the most efficient when introduced into the national social security system in order to reduce the rate of poverty among the older members of society, but, at the same time not to affect the financial viability of the social security system, i.e. not to cause significant costs for the state.

The underlying question for the subject of research is to define the concept of social pension, legal nature of such institute, and further, the contents of the right to social pension. The author in this paper defines the potential holders of the right to social pension, as well as substantive and formal legal requirement for the acquisition and exercise of these social benefits. One of the basic aims of the dissertation is to determine the place of social pension in the system of social security rights, and the author also deals with related institutes in the contemporary social security

systems. This paper analyzes the institute of social pensions in the context of the entire social security system, emphasizing the conceptual differences in the models of social security, particularly in the European frameworks.

Bearing in mind that this is an institute that does not exist in our national legal system, the author pays special attention to comparative legal method in order to analyze the different models aimed at providing basic income in old age. The author also applied the historical legal method in order to study the roots of the social pension institute and similar institutes, and a dogmatic and normative method of research in part of dissertation dedicated to the sources of the law, in a detailed analysis of international and domestic standards regulating the protection of the elderly due to the occurrence of social risk of old age. In order to elaborate the main topic, the author uses a sociological and legal method - the method to analyze the relationship between the society and law, and therefore this paper examines the influence that society has on the law, or the very content of a certain right.

The author points out that this is a burning issue, because the social pension institute is gaining importance by continuously raising the age for exercising the right to old age pension and by restricting the conditions related to the previous insurance period, and due to the increased number of potential holders of the right, it is quite necessary to legally regulate such institute. As the right to social pension is not provided for by national regulations, the dissertation thoroughly examines advantages and disadvantages of potential introduction of the social pension institute into the national legislation. Further, some suggestions and conclusions expressed in this paper could be found valuable by the legislative authorities and local social policy makers, in particular when the reduction of poverty rates of elderly is concerned, which is one of the major problems of modern society and a growing issue in our community in time to come, given the demographic changes, changes in the labor market and frequent legal changes that still do not offer a stable normative framework for ensuring social security for all persons without adequate income in old age.

Key words: Social pension. - Social security. – Old age. - Poverty. – Noncontributory benefits. - Universal pension. – Resource tested pension. – Old Age pension.

Scientific area: Law

Minor scientific area: Labor law

UDK : 364.35: 349.3

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I. ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ.....	18
1. Појам и битна обележја института социјалне пензије	20
2. Титулари права на социјалну пензију	34
3. Услови за стицање права на социјалну пензију	50
3.1. Материјалноправни услови	51
3.1.1. Године живота	52
3.1.2. Држављанство или резидентство.....	56
3.1.3. Тест прихода (means test).....	60
3.2. Формалноправни услови	65
4. Садржина права на социјалну пензију	69
5. Појам социјалне престације	74
5.1. Подела на доприносне и недоприносне престације	75
5.1.1. Доприносне престације.....	76
5.1.2. Недоприносне престације.....	78
II. ПОЈМОВИ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА КАО ОКВИР ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ МЕСТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ У СИСТЕМУ ПРАВА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ.....	84
1. Појам социјалне сигурности	84
1.1. Одређивање појма социјалне сигурности	85
1.1.1. Однос појма социјалне сигурности са другим сличним појмовима социјалног права	91
1.1.2. Политиколошки аспекти појма социјалне сигурности	99
1.2. Социјална сигурност као људско право	101
1.3. Право на социјалну сигурност – право или идеал	108
1.4. Регулисање права на социјалну сигурност у међународним инструментима	111
2. Однос старосне и социјалне пензије	114

2.1. Пуна старосна пензија – тенденције у режиму пуне старосне пензије и утицај на институт социјалне пензије	117
2.1.1. Пуна старосна пензија у упоредном праву	118
2.1.2. Пуна старосна пензија у домаћем праву	119
2.2. Превремена старосна пензија – тенденције у режиму превремене старосне пензије и утицај на институт социјалне пензије	126
2.2.1. Превремена старосна пензија у упоредном праву	126
2.2.2. Превремена старосна пензија у домаћем праву	129
3. Пензијски системи – место социјалне пензије у пензијским системима	135
3.1. Класификације пензијских система.....	145
4. Појам старости	147
4.1. Старост као социјални ризик	155
5. Појам сиромаштва	160
5.1. Социјална брига државе о старијим лицима	163
5.1.1. Положај старијих лица у упоредном праву	164
5.1.2. Положај старијих лица у Републици Србији	166
5.2. Однос сиромаштва и незапослености	169
III. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ И ОБЕЗБЕЂИВАЊА СТАРИЈИХ ЛИЦА БЕЗ ОДГОВАРАЈУЋИХ ПРИХОДА У СТАРОСТИ.....	173
1. Различити облици обезбеђења старијих лица до краја XIX века	174
1.1. Обезбеђење старијих лица до краја XIX века – упоредноправни приказ	174
1.2. Обезбеђење старијих лица до краја XIX века – домаће искуство	179
2. Бизмарков модел социјалног осигурања и обезбеђење лица без одговарајућих прихода у старости	183
2.1. Имплементација Бизмарковог модела у националне прописе.....	188
3. Беверицев модел социјалне сигурности и обезбеђење лица без одговарајућих прихода у старости	191
4. Совјетски модел обезбеђења старијих лица	194
IV. ИЗВОРИ ПРАВА	198

1. Међународни извори права којима се регулише остваривање права на социјалну сигурност и заштиту лица услед наступања социјалног ризика старости	198
1.1. Универзални извори.....	199
1.1.1. Стандарди Уједињених нација којима се уређује социјална сигурност лица код којих је наступио социјални ризик старости	200
1.1.1.1. Универзална декларација о људским правима	200
1.1.1.2. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.	202
1.1.2. Право на социјалну сигурност и концепт обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у стандардима Међународне организације рада	207
1.1.2.1. Устав и декларације Међународне организације рада.....	208
1.1.2.2. Конвенције и препоруке Међународне организације рада.....	210
1.1.2.2.1. Конвенције и препоруке прве генерације	211
1.1.2.2.2. Конвенције и препоруке друге генерације	213
1.1.2.2.3. Конвенције и препоруке треће генерације.....	217
1.1.2.3. Стратегије Међународне организације рада чији је циљ обезбеђивање социјалне сигурности за све	221
1.1.2.3.1. Дводимензионална стратегија проширења социјалне сигурности.	221
1.2. Регионални извори	223
1.2.1. Некомунитарни извори (Савет Европе)	223
1.2.1.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода.....	224
1.2.1.2. Европска социјална повеља.....	225
1.2.1.3. Ревидирана европска социјална повеља	227
1.2.1.4. Европски кодекс социјалне сигурности	230
1.2.1.5. Европска конвенција о медицинској и социјалној помоћи	231
1.2.2. Комуитарни извори (Европска унија)	233
1.2.2.1. Примарни извори.....	236
1.2.2.2. Секундарни извори.....	238
1.3. Билатерални споразуми о социјалном осигурању	238

2. Домаћи извори права којима се регулише остваривање права на социјалну сигурност и заштита лица услед наступања социјалног ризика старости	241
2.1. Хетерономни извори права	241
2.1.1. Устав као извор права	241
2.1.1.1. Право на социјалну сигурност у упоредном уставном праву – посебна заштита старијих лица	242
2.1.1.2. Право на социјалну сигурност у уставима Србије	245
2.1.2. Закон као извор права	251
2.1.3. Подзаконски општи акти као извор права	253
2.2. Аутономни извори права	254
2.2.1. Колективни уговори о пензијском осигурању у упоредном праву и посредан утицај на институт социјалне пензије	256
2.2.2. Колективни уговори о раду у домаћем праву и посредан утицај на смањење сиромаштва	256
3. Судска пракса	258
3.1. Практика Европског суда за људска права у заштити права на социјалну сигурност	259
3.1.1. Практика Европског суда за људска права у вези са чланом 1 Протокола 1...	260
3.1.2. Практика Европског суда за људска права у вези са чланом 8	263
3.1.3. Практика Европског суда за људска права у вези са чланом 3	264
3.2. Практика домаћих судова у вези са заштитом социјалних права	265
3.2.1. Практика Управног суда	265
3.2.2. Практика Врховног касационог суда	267
3.2.3. Практика Уставног суда	268
V. МОДЕЛИ ПОЈЕДИНИХ ОБЛИКА ОБЕЗБЕЂЕЊА СТАРИЈИХ ЛИЦА	271
1. Социјална пензија – нулти стуб Светске банке	272
2. Минимална, најнижа пензија	279
2.1. Обезбеђење најниже пензије у упоредном праву	280
2.2. Обезбеђење најниже пензије у домаћем праву	284

3. Универзална, јединствена пензија	290
4. Таргетиране пензије	293
5. Посебни додаци за социјално угрожена старија лица (<i>Supplement Allowance</i>)	298
6. Новчана накнада за туђу негу и помоћ	303
7. Обезбеђење старијих лица путем института породичне пензије	307
8. Обезбеђење старијих лица путем института грађанског права	311
VI. УПОРЕДНОПРАВНИ ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ У КОЈИМА СЕ СПРОВОДЕ МЕРЕ ОБЕЗБЕЂЕЊА СТАРИЈИХ ЛИЦА БЕЗ ОДГОВАРАЈУЋИХ ПРИХОДА	315
1. Европскоконтинентални систем и обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода	315
1.1. Скандинавски модели обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода ..	317
1.1.1. Шведска.....	318
1.1.2. Данска.....	321
1.2. Холандија	323
1.3. Италија	326
1.4. Литванија	327
2. Англосаксонски систем и обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода	331
2.1. Аустралија.....	331
2.2. Нови Зеланд	333
2.3. Канада.....	335
3. Земље у развоју – социјалне пензије као основни вид обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода	337
3.1. Латиноамеричке земље.....	342
3.2. Афричке земље.....	344
VII. УТИЦАЈ ДРУШТВЕНИХ ФАКТОРА У КОНТЕКСТУ СОЦИЈАЛНОГ РИЗИКА СТАРОСТИ.....	346
1. Проблематика слабе покривености социјалним осигурањем	348
2. Кумулација пензија и зарада	353

3. (Неповољан) положај жена у пензијским системима	360
4. Држава благостања на раскршћу	364
5. Социјална држава и њене функције	371
VIII. СОЦИЈАЛНО ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ КАТЕГОРИЈА СТАНОВНИШТВА ПУТЕМ НЕДОПРИНОСНИХ СОЦИЈАЛНИХ ПРЕСТАЦИЈА	374
1. Посебна давања за залужне појединце	375
1.1. Обезбеђење заслужних уметника	378
1.2. Обезбеђење освајача медаља.....	389
2. Обезбеђење земљорадника - пољопривредника	392
3. Обезбеђење свештених лица	396
4. Обезбеђење бораца, војних инвалида и чланова њихових породица	400
5. Обезбеђење рехабилитованих лица	402
6. Обезбеђење мајки троје или више деце – посебан стаж осигурања	403
IX. ПЕРСПЕКТИВЕ ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	408
1. Аргументи у прилог увођења социјалне пензије	412
2. Аргументи против увођења социјалне пензије	416
3. Концепт социјалне пензије и могућа решења за остваривање и заштиту права на социјалну пензију	422
3.1. Надлежност и поступак за остваривање права	423
3.2. Заштита права – <i>de lege ferenda</i>	425
3.2.1. Управни судови	425
3.2.2. Социјални судови.....	426
ЗАКЉУЧАК	430
СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	435
СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА ПРАВА	463

УВОД

Сиромаштво као друштвена појава представља један од највећих проблема савременог друштва. Један од основних циљева научних дисциплина радног и социјалног права јесте остваривање социјалне правде. Да би се тај циљ остварио, неопходно је да се предузму одговарајуће радње за смањивање стопе сиромаштва применом мера социјалне политике, за чије спровођење је потребан стабилан и социјално праведан нормативни оквир. Социјално право специфичну пажњу посвећује рањивим категоријама становништва, односно обезбеђивању социјалне сигурности лицима која нису у могућности да остварују приходе због наступања неког од социјалних ризика а нису остварила основна права из социјалног осигурања. Уочено је да се, услед бројних друштвених промена са којима се суочавају европска друштва, константно погоршава положај старијих особа код којих је наступио социјални ризик старости и да се, следствено томе, повећава стопа сиромаштва поменуте категорије. Најзаступљенији начин за обезбеђивање социјалне сигурности у старости јесте институт старосне пензије. Међутим, имајући у виду да се та социјална престација исплаћује, у највећем броју случајева, у оквиру система социјалног осигурања, особама које испуњавају законске услове који се односе на претходни стаж осигурања и навршене године живота, као основно питање се поставља како ће се обезбедити лица која не испуњавају законске услове за остваривање права на старосну пензију. Такође, важно је утврдити да ли постоје и који су алтернативни методи за обезбеђивање социјалне сигурности у случају наступања социјалног ризика старости. Анализом различитих модела настоји се одговорити на питање на који начин се, осим класичног института старосне пензије, може обезбедити социјална сигурност у старости, а следствено томе и смањити стопа сиромаштва старијих лица и обезбедити достојан живот у старости.

Један од пожељнијих модела, који се промовише у документима међународних организација, јесте институт социјалне пензије. Стога се као основна хипотеза дисертације поставља тврдња да социјалне пензије, односно недоприносне социјалне престације, које се исплаћују старијим лицима код којих је наступио социјални ризик старости а нису остварили право на старосну пензију

сходно националним прописима, представљају социјално праведан модел за смањивање стопе сиромаштва старијих особа у Републици Србији. Упоредна истраживања указују на статистичке податке да милиони људи у свету код којих наступи социјални ризик старости живе у сиромаштву или су економски принуђени да наставе да обављају различите послове како би и даље стицали приходе на основу рада и тиме избегли стање социјалне потребе. Међународне и регионалне организације, као и еминентни стручњаци који се баве питањима значајним за теорију социјалног права, а нарочито институтом старосне пензије, сматрају да су социјалне пензије одговарајући метод којим ће се старијим људима обезбедити минимум прихода неопходних да осигурају достојанствен и пристојан живот у старости.¹ Исказани став ће бити основна хипотеза од које се полази у истраживању, са циљем да се, уколико та хипотеза буде потврђена, институт социјалне пензије, под условом да постоје фискалне могућности, потенцијално уведе и у домаће право.

Социјалне пензије могу бити само један од модела који би омогућио смањивање стопе сиромаштва старијих и могуће средство за обезбеђивање основног вида социјалне сигурности за старија лица, која се често, услед бројних неизвесности у функционисању система пензијског и инвалидског осигурања, налазе у стању социјалне потребе и на ивици егзистенције. Професор Брајман сматра да је прикупљање података кључна тачка сваког истраживачког пројекта.² Најадекватнији начин за прикупљање података о социјалним пензијама и другим моделима којима се обезбеђују старија лица јесте свеобухватна анализа упоредноправних решења у државама које су у свој систем социјалне сигурности увеле и неки од модела недоприносних престација, али и анализа међународних

¹ David A. Robalino, Robert Holzmann, *Overview and Preliminary Policy Guidance*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 1–3; Гордана Матковић, Катарина Станић, *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд 2014, стр. 116–117; Велизар Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, број 134 (1/2011), стр. 70–72; Robert Holzmann, Richard Hinz, *Podrška dohotku u kasnijoj životnoj dobi u 21. vijeku*, The World Bank, Washington, D.C. 2005, стр. 1–17. и стр. 31–37; <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/>, 12. фебруар 2017.

² Alan Bryman, *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford 2012, стр. 12.

стандарда којима се промовише институт социјалне пензије. Подаци указују на то да више од седамдесет држава својим националним прописима предвиђа исплату недоприносних социјалних престација лицима без одговарајућих прихода у старости.³

Анализа појединих система социјалне сигурности показује да су у највећем броју случајева у питању облици обезбеђења слични социјалним пензијама који имају поједине одлике института, који представља основни предмет истраживања. Такође, један од примарних задатака је прикупљање података о положају старијих лица у нашој држави, посебно старијих лица која се сврставају у категорију сиромашних, а која су ускраћена за остваривање одговарајућих прихода у старости. Коначно, полазна хипотеза је подржана анализом различитих видова обезбеђења старијих особа у Републици Србији чији је циљ да се утврди да ли садашњи облици обезбеђења предвиђени националним прописима имају сличности са моделом социјалне пензије и да ли се на основу поменутих престација може обезбедити пристојан и достојанствен живот у старости.

Прикупљени подаци треба да покажу да ли су досадашњи модели обезбеђења старијих лица дали очекиване резултате и да ли се као последица тога уочава висока стопа сиромаштва старијих особа у Републици Србији. Ради спровођења даљег истраживања о основном предмету дисертације, неопходно је поставити неколико важних питања која се доводе у везу са заштитом лица услед наступања социјалног ризика старости. Првенствено, као што је већ истакнуто, за тему је значајно навести који се модели обезбеђења старијих лица примењују у Републици Србији. Међутим, важно је одредити, на основу података релевантних институција, и колико је старијих лица у Републици Србији покривено неким од облика социјалног осигурања. Битно је утврдити колико лица остварује право на старосну пензију, које и даље представља основ обезбеђења највећег броја лица

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

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

код којих је наступио социјални ризик старости. Већина старијих лица остварује право на старосну пензију посредством првог стуба пензијског осигурања, односно на основу уплата доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање. Тај концепт обезбеђења има дугу традицију у домаћем систему социјалне сигурности. Следи добровољна уплата доприноса у приватне пензијске фондове, у складу са одредбама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима и, коначно, модел обезбеђења старијих лица, која се налазе у стању социјалне потребе одговарајућим мерама социјалне заштите, које су предвиђене Законом о социјалној заштити. Такође, старија лица којима је због природе и тежине повреде или болести утврђена потреба за помоћи и негом за обављање радњи ради задовољавања основних животних потреба оствариће право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, али и прописима о социјалној заштити. Обезбеђење старијих лица институтом социјалне пензије у систему социјалне сигурности Србије није законски регулисано.

Међутим, поставља се питање да ли постоји јединствен модел института социјалне пензије који је прихваћен у свим системима социјалне сигурности у којима су националним прописима предвиђена поменута социјална давања или се у упоредном праву, осим обезбеђења институтом старосне пензије, уочава више различитих модела обезбеђења старијих посредством недоприносних престација које исплаћује држава, те само један од видова обезбеђења представља и социјална пензија. Независно од модела за који се једна држава одлучи, битан је циљ који се постиже применом изабраног модела, а то је смањивање стопе сиромаштва старијих лица и обезбеђење достојног живота у старости. Брижљивом анализом свих релевантних аспеката института треба одговорити на питање који од актуелних модела би био најефикаснији да се уведе у национални систем социјалне сигурности како би се смањила стопа сиромаштва старијих припадника друштва, а да се, насупрот томе, уједно не проузрокују значајнији трошкови за државу, односно пензијске и буџетске фондове.

Да би се отклониле недоумице у вези са недоприносним престацијама и социјалним пензијама, неопходно је спровести темељно истраживање и коначно доћи до финалног резултата – да ли је постављена хипотеза потврђена или не.

Такође, поставља се и питање да ли постоји могућност да се поједине актуелне теорије ревидирају, односно да ли су могући нови предлози за обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода у старости. Већина аутора који су проучавали методологију друштвених наука сматра да је суштински важно пронаћи јасну везу између теорије и истраживања. Целисходно би било спровести одговарајуће анализе појединих теоријских питања релевантних за основну тему дисертације. Полазно питање за предмет истраживања јесте да се одреди појам социјалне пензије, правна природа тог института, а потом и садржина самог права на социјалну пензију. Неопходно је и установити ко су потенцијални титулари права на социјалну пензију и под којим се условима то право стиче и остварује. Такође, ваљало би утврдити које контроверзе постоје у науци и у друштву и да ли се у радовима релевантних аутора могу уочити и одређене критике института, посебно метода финансирања и могућности државе да обезбеди средства за исплату недоприносних престација. Посебно се примећује размимоилажење у ставовима између аутора који и даље снажно заговарају концепт државе благостања и аутора који су поборници неолибералних теорија.

Већина аутора тврди да социјалне пензије представљају престације недоприносног карактера јер се углавном финансирају из буџета. Та тврдња, односно хипотеза подробније је испитана у самом раду. Указано је на основне разлике између недоприносних и доприносних социјалних престација, као и на различите методе финансирања социјалних давања, како би се утврдило да ли су социјалне пензије у потпуности недоприносне престације. При томе се мора имати у виду чињеница да у Републици Србији знатан број осигураника одређени број година уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, а да у тренутку када доспеју у одређену старосну доб не испуњавају законски услов који се односи на претходни стаж осигурања, који у нашој држави износи најмање 15 година, те се долази до закључка да би се те престације делимично могле посматрати и као престације доприносног карактера.

Једно од централних питања дисертације јесте шта ће се конкретно истраживати о теми и у ком смеру ће ићи истраживање, односно који ће се научни методи користити у истраживању. Имајући у виду да је реч о институту који не постоји у нашем националном правном систему, посебна пажња се придаје

упоредноправном методу са циљем анализе различитих модела чији је циљ да се обезбеде основни приходи у старости. Као што је на самом почетку наведено, упоредноправним, односно компаративним методом анализирани су модели обезбеђивања старијих лица у случајевима наступања социјалног ризика старости у земљама различитог економског развоја. Циљ те анализе је да се дође до одговора на питање да ли је увођење социјалне пензије дало очекиване резултате, односно да ли је постигнут циљ у виду смањена стопе сиромаштва старијих, и који су све могући начини њиховог финансирања. Такође, значајно је и да се утврди који се још модели могу користити за обезбеђивање старијих лица у различитим системима социјалне сигурности. У раду је важно јасно разграничити институт социјалне пензије од института који имају сличан или идентичан циљ.

У изради дисертације коришћен је и историјскоправни метод, са циљем да се проуче корени института социјалне пензије и њему сличних института. Анализирани су и први облици заштите старијих лица на просторима Републике Србије, али и развој института у појединим државама чланицама Европске уније. Основни циљ је да се упореди садашњи модел заштите старијих лица са моделима који су раније примењивани на нашим просторима и моделима заступљеним у појединим развијеним државама Европске уније, који су својим националним прописима предвидели и институт социјалне пензије. Поједини аутори тврде да су недоприносне социјалне престације настале из првих облика заштите становништва, који су обезбеђивани још од средњег века, са циљем смањивања сиромаштва и помагања убогим лицима и лицима неспособним за рад.⁴ Такође, у делу тезе који је посвећен изворима права, у детаљној анализи међународних и домаћих стандарда којима се регулише заштита старијих лица услед наступања социјалног ризика старости, коришћени су догматски и нормативноправни метод.

Поставља се питање како уопште објаснити институт социјалне пензије. Анализу је неопходно започети одређивањем појма и правне природе тог института. Ваља напоменути да се у досадашњим радовима не проналазе прецизне дефиниције института социјалне пензије. Стога је неопходно утврдити

⁴ Pierre Mouton, *Methods of Financing Social Security in Industrial Countries: An International Analysis*, у „Financing social security: The options, An Internatinonal analysis“, International Labour Office, Geneva 1986, стр. 6.

основне карактеристике института и направити компарацију са сличним институтима, посебно са другим облицима обезбеђења старијих лица посредством недоприносних социјалних престација, као што су универзалне пензије, таргетиране пензије, минималне, односно најниже пензије, са појединим компензацијским додацима, односно додатним престацијама за старија лица, који се исплаћују у новцу или натури, са циљем да се лицима чији износ старосне пензије није довољан за пристојан и достојан живот у старости омогуће додатни приходи. Неопходна је компарација и са институтом старосне пензије и институтом социјалне помоћи, чије карактеристике садржи институт социјалне пензије.

Посебно је размотрено и важно питање најнижих, односно минималних пензија, које су предвиђене домаћим прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Поједини аутори тврде да најнижа пензија представља један од облика социјалне пензије, чији је главни циљ спречавање сиромаштва услед наступања социјалног ризика старости.⁵ Та тврдња се настоји оповргнути анализом института, имајући у виду да се најнижом пензијом обезбеђују само лица која су испунила законски услов за остваривање права на старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, те се искључују особе које немају прихода у старости, односно особе које услед недовољно година претходног стажа осигурања не могу да остваре право на старосну пензију.

Приликом дефинисања основне теме дисертације, сагледава се још једно битно питање – да ли су доступна ранија учења о тој теми, односно који су домаћи и страни аутори проучавали проблематику социјалних пензија. У разматрању конкретног института социјалне пензије има се у виду да је, сходно идејама и моделу организације Светске банке, реч о релативно новом институту. Међутим, идеја обезбеђивања старијих лица без одговарајућих прихода у старости има знатно дужу традицију, те би ваљало споменути и радове аутора који обрађују питање старосне пензије, односно заштиту лица услед наступања социјалног ризика старости. Следствено томе, шире посматрано, уочава се већи

⁵ Mark Pearson, Edward Whitehouse, *Social Pension in High-Income Countries*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 101–102.

број радова монографског и уџбеничког типа о обезбеђењу старијих лица, посебно на тему старосних пензија и првог стуба пензијског осигурања.

Када је реч о домаћим ауторима, широко и детаљно тумачење института старосне пензије дао је професор Александар Петровић у својој докторској дисертацији *Осигурање за случај старости*, али и знатан број аутора који се баве темом социјалног права и социјалне сигурности.⁶ О старосним пензијама, односно основним аспектима социјалног права и права социјалне сигурности, у појединим сегментима својих радова писали су и професори Боривоје Шундерић, Бранко Лубарда, Предраг Јовановић, Сенад Јашаревић и професорка Љубинка Ковачевић, као и класици југословенског радног права професори Александар Балтић, Милан Деспотовић и Ратко Пешић.⁷ Не треба заборавити ни радове професора Михаила Ступара, који се сврстава у прве теоретичаре социјалног права на нашим просторима.⁸ Ваља напоменути да ту значајну тему подједнако истражују и правници и социолози и политиколози, а појавили су се и поједини радови економиста.

Конкретно, институтом социјалне пензије бавио се мали број страних и домаћих аутора, те је неопходно сагледати да ли се уочавају конкретни закључци о самој теми. Не постоји монографија која детаљно и са правног аспекта обрађује институт социјалне пензије ни докторска дисертација чији је предмет истраживања тај институт социјалног права. Ни у Републици Србији ни у земљама региона не уочава се значајан број чланака и публикација које

⁷ Боривоје Шундерић, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009; Сенад Јашаревић, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2010; Љубинка Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007; Бранко Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014; Предраг Јовановић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2015; Александар Балтић, Милан Деспотовић, *Основи радног права Југославије – систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1979; Ратко Пешић, *Развој социјалног осигурања с нарочитим освртом на социјално осигурање у ФНРЈ и његове развојне тенденције*, докторска дисертација (необјављена), Београд 1954.

⁸ Михаило Ступар, *Социјална политика*, Рад, Београд 1963; Михаило Ступар, „Предмет социјалног права (прилог дискусији о одређивању једне нове посебне области права)“, *Анали Правног факултета у Београду*, посебни отисак из броја 1/1959.

експлицитно обрађују тему социјалних пензија. Издвајају се рад Велизара Голубовића „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“ и коауторска публикација Гордане Матковић и Катарине Станић „Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије“.⁹

Од страних аутора, институтом социјалне пензије највише се бавио Роберт Холцман (*Robert Holzman*), који се уједно сматра и креатором нултог стуба пензијског осигурања, те су његове идеје и предлози посебно анализирани у овом раду.¹⁰ Извор вредан пажње су и бројне публикације међународних организација, Међународне организације рада, Светске банке и ОЕЦД-а. Између осталог, циљ ове дисертације је да се новим тумачењима допуне постојећи ставови и теорије о недопринесним пензијама, тј. социјалним пензијама, односно о заштити старијих лица, код којих је наступио социјални ризик старости а немају одговарајуће приходе да преброду новонасталу животну ситуацију.

Осим већ поменутог историјскоправног, упоредноправног, нормативног и догматског метода, за истраживање основне теме значајна је и примена социолошкоправног метода – метода којим се истражује однос друштва и права, те ваља испитати утицај који друштво има на право, односно на његову садржину, али и на његово целокупно функционисање.¹¹ Ради свеобухватне анализе теме неопходно је истаћи чињеницу да се у савременим друштвима уочава тежак положај старијих лица, пре свега оних који примају ниске износе старосних и породичних пензија, с једне стране, и оних који нису остварили право на старосну пензију, с друге стране, те следствено томе себи не могу да обезбеде пристојан живот у старости. Ту је и проблем неиспуњавања законских услова за старосну пензију, што све укупно доводи до потребе за увођењем новог института у домаћем праву. Ваљало би утврдити и утицај друштвених фактора на

⁹ Гордана Матковић, Катарина Станић, *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд 2014; Велизар Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, број 134 (1/2011).

¹⁰ Robert Holzmann, Richard Hinz, *Podrška dohotku u kasnijoj životnoj dobi u 21. vijeku*, The World Bank, Washington, D.C. 2005; Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, the Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009.

¹¹ Радомир Лукић, *Методологија права*, ИП Јустинијан, Београд 2003, стр. 111.

успостављање нормативног оквира за увођење института социјалне пензије у наш правни систем.

Посебно ће бити отворено и питање положаја жена у системима социјалне сигурности јер статистике све више указују на то да су жене још увек у неповољнијој позицији од мушкараца приликом наступања социјалног ризика старости и да се често догађа да услед недовољно година стажа осигурања не могу да испуне предвиђене услове за остваривање права на старосну пензију. Следствено томе, уочавају се и процентуално веће стопе сиромаштва жена у старости. Међутим, према доступним статистичким подацима, животни век жена је дужи од животног века мушкараца, што доводи до закључка да је и то један од фактора због којих је стопа сиромаштва жена знатно већа. Такође, у појединим државама жене су економски приморене да обављају различите послове и након остваривања права на старосну пензију, као што су послови кућног помоћног особља, послови у пољопривреди, а у највећем броју случајева без одговарајућих новчаних примања.

Следствено томе, у раду је размотрена и потврђена још једна хипотеза, односно тврдња да су жене и даље у неповољнијем положају од мушкараца у системима социјалне сигурности у погледу социјалног обезбеђења услед наступања социјалног ризика старости, односно да жене много чешће не испуњавају услове за старосну пензију јер немају довољно година претходног стажа осигурања. Следствено томе, то може бити још један ваљан разлог за увођење института социјалне пензије, са циљем да се женама које не испуњавају услове за старосну пензију обезбеди одговарајући минимум социјалне сигурности у старости, који је током XX века превасходно био обезбеђиван институтом породичне пензије.

У дисертацији је детаљније размотрен и појам социјалне сигурности, односно правна природа права на социјалну сигурност као основног социјалног права загарантованог бројним међународним и регионалним стандардима, као и уставима, усвојеним после завршетка Другог светског рата. Право на социјалну сигурност се сматра једним од основних социјалних права у прихваћеним класификацијама људских права и слобода. Та тема отвара бројна питања. Између осталог, да ли је реч о идеалу или праву и на који начин се то право остварује.

Затим, који је однос прве и друге генерације људских права и на који начин се може заштитити појединац чије је право на социјалну сигурност повређено у домаћим оквирима. Тај појам се анализира и у контексту обезбеђивања права на социјалну сигурност особа код којих је наступио социјални ризик старости. Следствено томе, као једна од међухипотеза, која се разматра током даљег истраживања, издваја се и тврдња да сви грађани, као и лица која они издржавају, имају право на социјалну сигурност, а држава има обавезу да успостави или одржи систем социјалне сигурности.

На основу тога се може закључити да је обавеза државе да у оквиру гаранције права на социјалну сигурност, обезбеди и социјалну сигурност старијих лица, а та обавеза се може извршити обезбеђивањем социјалне пензије за припаднике друштва, који нису остварили право на старосну пензију, сходно националним прописима о социјалном осигурању. Све то доводи до још једног питања, а то је питање, на који начин држава организује систем социјалне сигурности у заштити и обезбеђењу старијих лица и да ли се одредбе ратификованих међународних стандарда дословно примењују. Коначно, поставља се и питање у ком тренутку се може сматрати да је достигнут одговарајући ниво социјалног положаја старијих лица у једном савременом друштву, односно који је минимум прихода задовољавајући за пристојан и достојанствен живот у старости.

Видљиво је да је концепт социјалне државе, односно државе благостања у кризи и да креаторима социјалне политике следе реформе постојећег модела државе благостања, између осталог, и постојећих система социјалне сигурности. Следствено томе, у раду је анализирана и улога концепта државе благостања, односно положај социјалне државе у XXI веку, те да ли је тај препознатљиви концепт и даље актуелан или се модерне државе све више окрећу ка либералном друштвеном уређењу и неолибералном концепту, у којем се примењује пребацивање одговорности са државе на појединца код којег је наступио одређени социјални ризик. Професор Еспинг Андерсен (*Gosta Esping Andersen*) сматра да се „Европа данас налази на раскрсници сличној управо оној из времена када је утемељена социјална држава, те је битно редефинисати приоритете редистрибуције и социјалних права, а са циљем прилагођавања на стварност која се мења. Морају се уложити напори да се поново преиспита облик европске

социјалне државе, као покушај конципирања социјалне заштите боље усклађене са типом економије, запослености и породице који се сада јавља. Промене у запослености и промене у породици отварају нове могућности, али исто тако доносе нове социјалне ризике и нове потребе.¹² Тако се долази до још једне међухипотезе, а то је тврдња да се модел државе благостања константно преиспитује последњих неколико деценија и да се уочавају бројне промене у функционисању модела, што се одражава и на обезбеђење и заштиту старијих припадника популације.

Имајући у виду тесну повезаност радног и социјалног права, предмет истраживања су и поједини институти радног права, који посредно или непосредно утичу на функционисање пензијских система. Укратко се говори о флексибилним облицима запошљавања, престанку радног односа када запослени стекне услове за старосну пензију, фактичком радном односу, односно раду у сивој економији и могућности кумулације пензија и зарада, односно заснивању радног односа корисника старосне пензије. Ти фактори су често један од узрочника немогућности за остваривање права на старосну пензију, услед неиспуњавања услова који се односи на претходни стаж осигурања, што ствара повећан број потенцијалних корисника социјалне пензије. Такође, ти институти захтевају прецизнија законска решења у домаћем радном законодавству, по угледу на стандарде прихваћене у државама чланицама Европске уније.

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

¹² Gosta Espign Andersen, „Kakva socijalna država za XXI stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/2001, стр. 310.

између недоприносних и доприносних социјалних престација и на различите методе финансирања социјалних давања.

Други део дисертације обухвата анализу основних појмова социјалног права, који се користе као оквир за одређивање места социјалне пензије у систему права социјалне сигурности. Појмови који су анализирани превасходно се односе на обезбеђење старијих лица услед наступања социјалног ризика старости, а уједно су неопходни и битни за шире разумевање основне теме рада. Осим појма социјалне сигурности, у другом делу дисертације су анализирани и појмови сиромаштва и старости, пре свега старости као социјалног ризика, али и однос старосне и социјалне пензије са посебним освртом на тенденције у режиму пуне старосне, односно превремене старосне пензије. Коначно, као битно за само разумевање основне теме, утврђује се и место социјалне пензије у пензијским системима.

Трећи део дисертације посвећен је развоју института социјалне пензије, а уједно и развоју система социјалне сигурности, посебно у обезбеђењу старијих лица. Детаљно су сагледани различити облици обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у старости од првих друштвених заједница до почетка XXI века. Посебна пажња је посвећена Бизмарковом моделу социјалног осигурања и Беверицевом моделу социјалне сигурности, који представљају основ за све моделе социјалне сигурности данашњице. На самом крају поглавља говори се и о совјетском моделу обезбеђења старијих лица.

Четврти део дисертације даје анализу извора права који садрже одредбе о социјалним правима и различитим облицима обезбеђења старијих лица. Основни акценат је на изворима права, којима се регулишу обезбеђење и заштита лица код којих је наступио социјални ризик старости. Такође, пажња је посвећена и изворима права којима се експлицитно гарантује право на социјалну сигурност, а на основу тога се старијим лицима може посредно гарантовати и минимум прихода у старости, што се доводи у везу и са обезбеђивањем социјалне пензије. Превасходно се анализирају хетерономни извори права – устав, закони, подзаконски општи акти и поједини међународни извори права, које су усвојиле Уједињене нације и Међународна организација рада, и регионалне организације, Савет Европе и Европска унија, који су значајни за основну тему рада. Посебно су

анализирани и стандарди и стратегије Међународне организације рада о обезбеђивању минимума социјалне сигурности и заштити старијих лица без одговарајућих прихода у старости. Анализа обухвата и праксу Европског суда за људска права и праксу домаћих судова у вези са остваривањем права из социјалног осигурања, као и права на социјалну заштиту. У том делу рада се махом користе нормативни и правнодогматски метод истраживања.

У петом делу дисертације анализирају се различити модели, којима се обезбеђује социјална сигурност у старости лица која нису остварила право на старосну пензију. Циљ тих облика обезбеђења је начелно исти, спречавање сиромаштва у старости, али су махом различити услови приликом стицања права, као и начини финансирања престација. Посебно су анализирани универзалне пензије, односно државне пензије, затим таргетиране пензије, додатне престације које се исплаћују у старости услед недостатка одговарајућих прихода за пристојан живот и најниже пензије, односно минималне пензије, које се предвиђају и прописима Републике Србије, те је тај институт детаљније проблематизован. У овом делу дисертације указује се на обезбеђење старијих лица институтом породичне пензије, као и на основне карактеристике права на новчану накнаду за туђу негу и помоћ, чији су корисници већином старија лица. Одређена пажња је посвећена институтима грађанског права, којима се посредно може обезбедити социјална сигурност у старости.

У шестом делу је анализирано неколико значајних система социјалне сигурности, у којима је предвиђено обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода у старости. Анализом су обухваћене земље различитог економског развоја, а телеолошким тумачењем указује се на циљеве због којих је тај институт предвиђен националним прописима. Изабране су поједине државе које припадају европскоконтиненталном правном систему, а потом и неке државе које припадају англосаксонском правном систему (*Common Law*). Коначно, пажња је посвећена и облицима обезбеђења старијих особа у земљама у развоју, где су у последњих неколико деценија успостављени системи социјалне сигурности, у којима се, у великом броју случајева, лица код којих је наступио социјални ризик старости обезбеђују институтом социјалне пензије.

Седми део дисертације посвећен је различитим друштвеним факторима који узрокују промене у системима социјалне сигурности, а у контексту социјалног ризика старости. Посебно се говори о појединим социјалноправним и радноправним институтима који посредно утичу на институт социјалне пензије. Нарочита пажња је посвећена променама које су се јавиле у концепту државе благостања од краја седамдесетих година XX века, те је и сам модел преиспитан уз одговарајућу анализу свеprisутнијег концепта активационе политике државе благостања. У овом делу је проблематизовано и питање положаја жена у пензијским системима, са циљем да се потврди хипотеза да се жене још увек налазе у неповољнијем положају у односу на мушкарце у системима социјалне сигурности, те да им је неопходна одговарајућа заштита по наступању социјалног ризика старости.

У осмом делу дисертације анализирани су и поједини облици обезбеђења старијих лица, који постоје или су постојали у нашем домаћем социјалном праву, а којима се недоприносним престацијама, претежно финансираним из буџета, али и уплатама доприноса за обавезно социјално осигурање од стране државе или јединица локалне самоуправе, обезбеђују старија лица или поједине посебне категорије услед одређених специфичности, које се најчешће односе на природу посла. И поред чињенице да у домаћем систему социјалне сигурности не постоје посебне недоприносне престације које би се исплаћивале старијим лицима код којих је наступио социјални ризик старости а која нису остварила право на старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању неиспуњавањем услова који се односи на претходни стаж осигурања, уочава се да држава, да би обезбедила социјалну сигурност за што већи број лица, обезбеђује из сопствених средстава социјална давања за обезбеђење појединих категорија, уплатом доприноса у фондове или директним издвајањима из буџета. Издвајају се две различите категорије, којима држава директно или индиректно исплаћује различите социјалне престације. У прву категорије се могу сврстати лица којима се, превасходно на основу неких посебних заслуга за државу, исплаћују социјалне престације недоприносног карактера, које се експлицитно не дефинишу као пензије, али се исплаћују у одређеној старосној доби, односно када лице наврши године предвиђене законом или када стекне статус корисника старосне пензије, те

се на основу тога могу довести у везу са институтом социјалне пензије. У другу категорију сврставају се лица за која држава директно уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање током радноактивног периода живота и на тај начин им посредно омогућава да када наврше законом предвиђене године живота, стекну право на старосну пензију.

У последњем, деветом делу дисертације, сходно основним циљевима института, утврђују се позитивне и негативне стране института социјалне пензије за национални систем социјалне сигурности у целини, у циљу давања разлога за увођење овог института у законодавство Републике Србије. Изнети су и предлози о самом поступку за остваривање права на социјалну пензију, као и о заштити права пред надлежним органима, како би се дао целовит предлог за увођење института социјалне пензије, поступак његовог остваривања и заштите.

У закључку су сумирани конкретни предлози за институт социјалне пензије, његово законско регулисање у материјалноправном и формалноправном смислу, у циљу успостављања социјално праведног и финансијски одрживог нормативног оквира којим би се омогућило остваривање права на социјалну сигурност особама код којих је наступио социјални ризик старости а нису оствариле право на старосну пензију.

Тема је посебно актуелна имајући у виду константно поштравање законских услова за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, услед чега одређени број лица не може да испуни услове за стицање права на старосну пензију.

Како право на социјалну пензију није предвиђено националним прописима, детаљно су сагледане предности и мане потенцијалног увођења института социјалне пензије у национално законодавство. Основни допринос науци огледа се у сагледавању предности института социјалне пензије у оквиру савремених система социјалне сигурности и могућег увођења социјалне пензије у законодавство Републике Србије, те предлагање *de lege ferenda* нормативних решења којима би се омогућило и остваривање права на социјалну пензију у нашем правном систему као једног од могућих метода за смањивање стопе сиромаштва старијих особа које нису оствариле право на старосну пензију услед

неиспуњавања законских услова или је, пак, износ старосне пензије који примају недовољан за пристојан и достојанствен живот у старости.

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

I. ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ

Централно питање првог дела дисертације јесте на који начин се могу одредити појам и правна природа института социјалне пензије, а у вези са тим и друге битне карактеристике од значаја за разумевање основне теме дисертације. На самом почетку неопходно је дефинисати појам социјалне пензије и битне карактеристике тог института. Како би се на одговарајући начин размотрила правна природа института социјалне пензије, најпре се утврђује једна од основних одлика тог института, а то је чињеница да је у највећем броју случајева реч о недопринсној социјалној престацији која се не везује за доприносе који се уплаћују за обавезно, односно приватно добровољно пензијско осигурање. У вези са тим направљен је кратак осврт на сам појам социјалне престације и на начине финансирања социјалних давања. Анализира се и сама садржина права на социјалну пензију. У поглављу се прецизира и ко су могући титулари права на социјалну пензију, односно које категорије могу остварити право на социјалну пензију. Коначно, у наставку поглавља се анализирају и услови под којима се може остварити право на социјалну пензију како би се прецизно утврдило који од услова би био најадекватнији, под претпоставком да се тај институт имплементира у национални систем социјалне сигурности.

Професор Шундерић сматра да је основа социјалне правде у обезбеђењу материјалних средстава, али и у поштовању и уважавању личности човека.¹³ Ако појединац услед наступања социјалног ризика старости није у могућности да стиче приходе на основу рада, онда му треба обезбедити живот достојан човека, у складу са идејама на којима се заснива концепт социјалне правде.¹⁴ Исплатом социјалних престација обезбеђује се одређени ниво социјалне сигурности у старости. У литератури се уочавају два различита става о основним разлозима за исплату социјалних престација услед наступања социјалног ризика старости. Поједини аутори сматрају да је основни циљ социјалних давања одржавање

¹³ Боривоје Шундерић, „Социјална права и радни односи у новом својинском окружењу“, *Правни живот*, број 11–12/1994, стр. 2167.

¹⁴ *Ibid.*

основног животног стандарда у старости, којим ће се задовољити примарне животне потребе, односно којим ће се обезбедити довољно прихода неопходних за обезбеђење минимума егзистенције и достојанствен и пристојан живот по наступању социјалног ризика старости, док друга група аутора сматра да се новчане социјалне престације морају исплаћивати у износима који ће бити приближни приходима које је појединац остваривао пре него што је наступио ризик старости.¹⁵ Институт социјалне пензије ближи је идеји која почива на исплати социјалних давања, којима се задовољавају основне животне потребе појединца који више није у могућности да стиче приходе на основу рада, док је други модел повезан са концептом професионалног осигурања. Иако је модел професионалног осигурања имплементиран у великом броју система социјалне сигурности од краја XIX века, па до данас, велики је број лица која нису обухваћена тим моделом, те се и даље ризик старости доводи у непосредну везу са сиромаштвом.¹⁶ Стога се као основни циљ института социјалне пензије, у највећем броју радова, издваја смањивање стопе сиромаштва у старости како би се превасходно обезбедила социјална сигурност лицима која нису стекла право на старосну пензију, а уједно смањила и укупна стопа сиромаштва у друштву и на тај начин обезбедили услови за остваривање социјалне правде као основног циља социјалног права.¹⁷

¹⁵ Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, J. Michael Orszag, *Pension and Retirement Income in a Global Environment*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, J. Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 23–24.

¹⁶ Та тврдња се потврђује посебно у земљама у развоју, где је покривеност професионалним социјалним осигурањем и даље ниска. Нарочито су сиромаштву у старости изложене жене, које нису покривене професионалним осигурањем или су износи пензија које примају знатно нижи од износа пензија које примају мушкарци. Ова тврдња ће бити анализирана у седмом делу дисертације. Vickie L. Bajtelsmit, *Gender, The Family and Economy*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, J. Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 122–123.

¹⁷ Robert Palacios, Oleksiy Sluchynsky, *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System, Social Protection*, The World Bank, 2006, стр. 14.

1. Појам и битна обележја института социјалне пензије

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

Приликом дефинисања појма социјалне пензије ваљало би утврдити да ли у литератури постоје дефиниције тог института. У научним радовима ретко се уочавају прецизне дефиниције института социјалне пензије јер се он најчешће везује за обезбеђивање старијих лица мерама социјалне заштите или, насупрот томе, за обезбеђивање јединственог износа социјалне престације свим резидентима када наврше одређене године живота, не узимајући у обзир претходни стаж осигурања.¹⁸ Стога је важно на самом почетку нагласити да се у литератури разликују универзални и таргетирани модел социјалних пензија.¹⁹

У највећем броју теоријских радова, социјална пензија се дефинише као социјална престација, која се исплаћује у новцу и која се не доводи у везу са претходним стажом осигурања, који се утврђује након одређене старосне доби.²⁰

¹⁸ Поједини аутори сматрају да појам социјалне пензије није једнозначно дефинисан и да постоје прилична разлике у разумевању тог појма и његових видова. Надежда Сатарих, Мирјана Рашевић, Сања Милорадовић, *Они не могу да чекају – Студија о сиромашним старијим лицима у Србији*, Удружење грађана „Снага пријатељства“ – Amity, Београд 2009, стр. 117.

¹⁹ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 2–3; Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 117–119.

²⁰ D. A. Robalino, R. Holzmann, *ibid.*, стр. 1.

Као кључни разлог (*ratio legis*) за увођење института у националне прописе издваја се слаба покривеност обавезним пензијским осигурањем, услед чега се повећава стопа сиромаштва међу припадницима старије популације.²¹ Управо би се недоприносним пензијама обезбедила социјална сигурност целокупне популације, односно особа код којих наступи социјални ризик старости, и на тај начин би се драстично смањиле стопе сиромаштва старијих особа, што је, према досадашњим резултатима, немогуће постићи посредством доприносних модела.²² Голубовић сматра да „социјална пензија треба да реши проблеме социјалне сигурности настале услед све израженијег заоштравања услова за остваривање права на пензију, односно услед неизвесности коју је донела приватизација пензијског система.“²³ Исти аутор социјалну пензију дефинише као „део социјалне помоћи намењене за заштиту старих а сам назив указује на социјални карактер овог давања, што ће рећи да је оно независно од било каквих радних или новчаних доприноса појединца“.²⁴

Шућур у својим радовима социјалне пензије посматра као „новчана примања намењена оном делу старије популације који није покривен обавезним пензијским осигурањем“.²⁵ Такође, наводи и да социјалне пензије не укључују никакво претходно уплаћивање доприноса нити било који други облик штедње за старост, чиме се потврђују раније изнете тврдње о недоприносном карактеру социјалне пензије.²⁶ Матковићева и Станићева нуде сличну дефиницију социјалне пензије као и поменути аутор. Према њиховом мишљењу, социјална пензија је она пензија која се не заснива на уплати доприноса већ се финансира из буџета, из општих пореских прихода, са циљем превенције и смањења сиромаштва у

²¹ Alvaro Forteza, Leonardo Lucchetti, Monserrat Pallares-Miralles, *Measuring the Coverage Gap*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 33–38.

²² Нав. према: Larry Willmore, *Universal Pension in Low Income Countries*, Initiative for Policy Dialogue, 2004, стр. 2.

²³ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 69.

²⁴ *Ibid.*, стр. 70.

²⁵ Z. Šućur, *op. cit.*, стр. 446.

²⁶ *Ibid.*

старости.²⁷ Тим дефиницијама се потврђује теза да је у највећем броју случајева у питању недоприносна престација која се исплаћује особама које нису стекле право на старосну пензију, како би им се обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.

Приликом утврђивања правне природе социјалне пензије, тај институт је неопходно посматрати у ширем и ужем контексту. Шире гледано, социјалне пензије се могу дефинисати као сваки облик обезбеђења старијих лица, која у највећем броју случајева нису остварила право на старосну пензију, заснован на недоприносној основи, који се претежно финансира из буџета државе, односно пореских прихода. Следствено томе, социјалним пензијама се у том смислу сматрају и универзалне пензије, односно државне пензије, таргетиране пензије, па чак и минималне пензије, односно најниже пензије, ако се узме у обзир да држава тада примењује принцип солидарности и партиципира у трошковима у одређеној мери.²⁸ Поједини аутори сматрају да се под социјалне пензије могу подвести сва новчана давања, односно сви новчани трансфери који су усмерени на обезбеђивање социјалне сигурности старијих лица, који се не доводе у везу са уплатом доприноса за пензијско и инвалидско осигурање.²⁹ Сличан став имају и Палациос (*Robert Palacios*) и Слушински (*Oleksiy Sluchynsky*), који тврде да социјалне пензије представљају чист новчани трансфер, који се не везује за штедњу или систем професионалног осигурања.³⁰ Стога би у том случају, осим универзалних социјалних престација, у ту групу спадале и таргетиране социјалне престације, али и мере социјалне заштите, нарочито новчана социјална помоћ која се обезбеђује старијим лицима која нису у могућности да остварују приходе по наступању социјалног ризика старости.

Уже гледано, социјална пензија би била само модел који је предвиђен документима Светске банке са почетка XXI века, који се директно везује за предлог те организације, са основним циљем да се смањи стопа сиромаштва старијих лица. Када би се применило шире тумачење института, могло би се

²⁷ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 116.

²⁸ Слична подела се уочава и у: D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 2–3.

²⁹ *Ibid.*, стр. 2.

³⁰ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 8.

закључити да у националним прописима о пензијском и инвалидском осигурању посредно већ постоји институт социјалне пензије јер је предвиђено обезбеђење најниже пензије за осигуранике чији је износ пензије нижи од износа који се утврђује на основу законских прописа, а којим се обезбеђује минимум основне животне егзистенције за кориснике који су остварили право на старосну пензију, али је износ пензије нижи од законски утврђеног минимума.³¹

Широм анализом појма, дошло би се до закључка да се, у погледу правне природе института, социјалне пензије могу дефинисати најпре као социјално право, уже посматрано, које се остварује у оквирима права на социјалну сигурност, а чији су титулари лица која нису у стању да обезбеде одговарајуће приходе у старости на основу рада или имовине, услед наступања социјалног ризика старости. Мора се имати у виду да социјално право, па аналогно томе, ни право на социјалну пензију, није универзално право јер социјална права припадају само онима који не могу да задовоље потребе на основу капитала, те како професор Шундерић наводи „социјално право омогућује да се добије, а не да се заради, за живот изван тржишта рада било по основу заслуга, било по основу утврђене потребе“.³² Стога се може закључити да социјална права немају универзални карактер већ су превасходно усмерена на угрожене припаднике популације, иако се у појединим системима социјалне сигурности уочавају универзална давања за све резиденте који испуне законом предвиђене услове.

Када се говори о социјалним правима, на овом месту би требало отворити краћу расправу са циљем да се одреди место права на социјалну пензију у систему социјалних права, а што ће бити од помоћи приликом утврђивања правне природе анализираног института. Расправа о том питању може се отворити са ставовима професора Ђорђа Тасића, који је још пре Другог светског рата писао о социјалним правима, много пре глобалног промовисања права на социјалну сигурност, као једног од најзначајнијих социјалних права. Такође, неспорна је чињеница да се већина радова на тему социјалних права и социјалне сигурности појавила у другој

³¹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 и 142/2014), члан 76.

³² Боривоје Шундерић, „Тезе о економском и социјалном праву“, *Радно и социјално право*, број 1–3/2003, стр. 74.

половини XX века. Професор Тасић је сматрао да би суштину социјалног права требало тражити у „заштити слабијега социјално и економски, као и у праву опстанка сваке индивидуе“.³³ Управо се идеја социјалних пензија заснива на заштити социјално угрожених категорија становништва, односно економско-социјално слабијих чланова заједнице, а у овирима тог модела, прецизно се мисли на заштиту старијих лица чији приходи у старости нису довољни за минимум егзистенције и пристојног живота. Хипотетички гледано, поставља се питање да ли појединац коме недостају одговарајући приходи у старости може да опстане без адекватне интервенције државе. Да ли се услед тога, ако се изађе из сфере социјалних права, у питање доводи и право на живот као основно људско право и, самим тим, које су прецизне обавезе државе у вршењу њене социјалне функције.³⁴

Поједини аутори наводе да су социјална права део европског „бренда“, да су еволвирала са развојем државе благостања у другој половини XX века, да би свој врхунац достигла крајем прошлог и почетком овог века, а данас представљају саставни део релевантних међународних стандарда и савремених устава.³⁵ Ако се прихвати изнети став, закључује се да држава има обавезу да својим грађанима обезбеди несметано уживање основних социјалних права. У теорији се заступа став да се грађанска и политичка права остварују нечињењем државе, док се остваривање социјалних и економских права не може замислити без њеног чињења, односно престација.³⁶ Следствено томе, у раду ће се разматрати и значајно питање одговорности државе у обезбеђивању социјалних права, а посебно права на социјалну сигурност, те је неопходно утврдити да ли ће држава сносити одговорност ако појединцу ускрати да оствари, како професор Тасић наводи, „право на опстанак“. Такође, ваљало би разморити и питање, које се већ дужи време разматра у стручној јавности, до које границе појединац може да иде

³³ Ђорђе Тасић, „Шта је социјално право“, *Српски књижевни гласник*, број 2/1934, стр. 123–124.

³⁴ Право на живот гарантује се чланом 1 Европске конвенције о људским правима. И чланом 24 Устава Републике Србије предвиђено је да је људски живот неприкосновен. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/2006), члан 24.

³⁵ Matti Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Karelactio, Finland 2010, стр. I.

³⁶ Војислав Коштуница, „Општа декларација и социјална права“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 33.

како би остварио право на опстанак.³⁷ Професор Мићуновић сматра да „људско право на живот бива реално тек ако се право на заштиту од глади интернационално покрепи, те стога социјална и економска права своју реалност морају да црпе из тог најпречег права“.³⁸ Значајно би било указати на проблематику која се јавља у односу појединца и државе у вези са остваривањем права на опстанак. Односно, да ли усмеравањем појединца на концепт индивидуалне одговорности за сопствену социјалну сигурност држава сноси одређене последице јер се необезбеђивањем основних животних услова за већи део припадника друштвене заједнице по правилу увећава стопа криминалитета у једном друштву, услед борбе за опстанак и за минимум егзистенције.

Требало би утврдити и основне карактеристике института социјалне пензије. Већ је наведено да се социјална пензија може класификовати као социјално право које припада социјално угроженим појединцима који нису остварили право на старосну пензију или су им приходи које остварују у старости недовољни за пристојан и достојанствен живот у старости. Голубовић тврди да је специфичност социјалне пензије и у чињеници што у највећем броју ситуација то право припада појединцу, па следствено томе представља лично право, насупрот

³⁷ У вези са тим, недавно је Апелациони суд Италије донео одлуку која се тумачи да право на опстанак преовлађује над правом на имовину. Апелациони суд је разматрао случај бескућника који је осуђен на казну затвора у трајању од шест месеци и новчану казну у износу од 100 евра, због крађе сира и кобасице. Суд сматра да то дело није достојно казне, односно да узимање хране да би се спречила глад не треба квалификовати као кривично дело крађе. Судија је у образложењу своје одлуке навео да је човек узео храну у тренуцима непосредне и насушне потребе за храном, а наведена је и осуда претходних фаза поступка јер је покушај да се узме храна вредна мање од пет евра прошла кроз три рунде судске расправе. У том случају судија се позвао на институт крајње нужде јер је сматрао да оптужени не би преживео без хране. Закључак суда је да сиромашни и гладни не чине злочин када украду мању количину хране. <https://caskanja.net/threads/pravo-na-opstanak.10999/>, 21. март 2017.

И у нашем кривичном законодавству уочава се постојање дела малог значаја као основа за искључење противправности. Кривичним закоником предвиђено је да се за крађу ствари чија вредност не прелази износ од 5.000 динара гоњење предузима по приватној тужби јер се то сматра за ситну крађу, те се следствено томе не подноси кривична пријава. Наведено дело у одређеним околностима може бити тако малог значаја да је применом института из члана 18 Кривичног законика могуће искључити његову противправност. Кривични законик („Службени гласник РС“, број 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016), чл. 18 и 210.

³⁸ Драгољуб Мићуновић, „Темељи и будућност људских права“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 7.

социјалне помоћи, чији је титулар права, у великом броју система социјалне сигурности, породица, односно домаћинство, над којим се спроводи тест прихода или утврђује имовинско стање свих чланова, са циљем да се установи да ли се налазе у стању социјалне потребе и да ли им је неопходна материјална помоћ државе.³⁹ Као битна карактеристика социјалне пензије може се прихватити тврдња да је реч о личном праву. То право је, као и највећи број других социјалних права, прецизније права из социјалног осигурања, непреносиво и ненаследиво.⁴⁰ Стога се право на социјалну пензију не може наследити, односно после смрти корисника социјалне пензије, његови наследници не могу наставити да користе социјалне престације које су исплаћиване преминулом кориснику. У системима социјалне сигурности могу се наследити само доспеле а неисплаћене социјалне престације у случају смрти осигураника, односно корисника права.⁴¹ То правило се може применити и на неисплаћене социјалне пензије, а у случају смрти корисника права.

Такође, у погледу права на социјалну пензију, логично је да после смрти корисника социјалне пензије чланови његове породице не могу остварити право на породичну пензију, сходно правилима која важе у системима социјалног осигурања, имајући у виду правну природу института породичне пензије, јер се код овог института социјалног права, осим посебних услова који се односе на чланове шире и уже породице осигураника, предвиђају и општи услови који се

³⁹ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 70. И професорка Вуковић указује на карактеристике социјалних права по којима се разликују од других основних права човека. Апострофира да су у питању непреносива права која се везују за личност, немају дефинитиван карактер, тј. трају док траје и стање потребе које их је изазвало. Опширније у: Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 50.

То се потврђује и одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, где се наводи да су права из пензијског и инвалидског осигурања лична права и да се не могу преносити на друга лица. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 6, став 1.

⁴⁰ У одлуци Савезног врховног суда ФНРЈ из 1952. године наводи се да „наследници осигураника не могу покренути поступак за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, као и других облика обавезног социјалног осигурања, ако га није покренуо сам осигураник, нити могу наследити она права која осигураник није остварио“. Одлука Савезног врховног суда, У. 8/52. Нав. према Драгољуб Симоновић, *Радноправна читанка II*, Службени гласник, Београд 2009, стр. 389.

⁴¹ Бранко Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, стр. 475.

односе на преминулог осигураника и његов претходни стаж осигурања. Тачно је да Закон о пензијском и инвалидском осигурању као општи услов за остваривање права на породичну пензију предвиђа и да право на породичну пензију могу остварити чланови породице преминулог корисника старосне, превремене старосне или инвалидске пензије.⁴² Међутим, разматрајући правну природу института, могао би се заузети став да и у случају да наш законодавац прописима предвиди постојање института социјалне пензије породица преминулог корисника не би могла да оствари право на ту социјалну престацију јер сам корисник није стекао право на исплату престације уплатом доприноса за обавезно социјално осигурање, већ се, као што је наведено, социјална пензија махом финансира из буџета.⁴³

Разматрајући правну природу института социјалне пензије, у складу са основним начелима социјалног права, закључује се да то право не може застарити те лице које је подносилац захтева, а које испуњава законске услове, захтев за стицање права на социјалну пензију може поднети и после навршених одређених година живота, као што је случај и приликом остваривања права на старосну пензију, сходно важећим прописима о пензијском и инвалидском осигурању.⁴⁴

Имајући у виду да се анализирана престација може изразити у новцу, неспорно је да је реч о имовинском праву.⁴⁵ Претходно је наведено да социјалне

⁴² Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 27, став 1, тачка 2.

⁴³ Хипотетички, породица преминулог корисника социјалне пензије могла би да оствари право на породичну пензију једино у случају ако је преминули корисник испунио општи услов претходног стажа осигурања, односно да је пре смрти имао минимум пет година стажа осигурања, колико је предвиђено важећим прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Могуће је да лице не испуњава услов за старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања, а да истовремено чланови његове породице, у случају смрти осигураника, остваре право на породичну пензију јер је осигураник имао више од пет, а мање од 15 година стажа осигурања.

⁴⁴ У важећим пензијским прописима се експлицитно наводи да „права из пензијског и инвалидског осигурања не застаревају, осим права на потраживања доспелих а неисплаћених износа у случајевима утврђеним овим законом“. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 6.

⁴⁵ У теорији грађанског права, имовинска права су она права која непосредно гласе на извесну суму новца или се односе на неко добро које се може новчано изразити или на чињење (нечињење) које се може имовински (новчано) изразити. Опширније у: Обрен Станковић, Владимир Водинелић, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд 2007, стр. 101–102.

пензије представљају лично право, те се може закључити да су у питању лична имовинска права, која су непресносива и ненаследива.

Ваља напоменути да скоро све државе чланице Европске уније својим националним прописима предвиђају одредбе о обезбеђењу старијих који немају довољно прихода у старости, са основним циљем да смање стопу сиромаштва те категорије.⁴⁶ Међутим, примећује се да нема европског консензуса о анализираном институту, те се методи за обезбеђивање одговарајућих прихода у старости доста разликују. У великом броју држава чланица Европске уније предвиђена је исплата најнижих пензија у оквиру доприносних модела социјалне сигурности, док се особе које нису испуниле услове за старосну пензију обезбеђују посредством универзалних или таргетираних модела.⁴⁷ Поједине државе се одлучују за класичан концепт новчане социјалне помоћи којим није предвиђена исплата посебних престација за лица код којих је наступио социјални ризик старости, већ су за све потенцијалне кориснике предвиђени исти услови.⁴⁸ Тај концепт обезбеђења прихваћен је и у Републици Србији.

Међутим, у последњих неколико година све ја заступљенији концепт обезбеђења посредством недоприносних социјалних престација, односно института социјалне пензије, чији су титулари права особе које више нису у могућности да стичу приходе на основу рада услед ризика старости. За остваривање тог права подразумева се спровођење теста прихода, те се уочавају сличности са институтом социјалне помоћи.⁴⁹ Неколико земаља је задржало концепт универзалне пензије, односно државне пензије, која се исплаћује свим резидентима, упркос околности социјалног статуса и других примања, односно

⁴⁶ *Background Paper Assuring Adequate Pensions for All European Citizens*, Federal Public Service Social Security, Brussels 2010, стр. 17.

⁴⁷ Универзални модел обезбеђења предвиђен је у Данској и Холандији, док се таргетирани модел уочава у Аустрији, Белгији, Бугарској, Финској, Француској, Немачкој, Грчкој, Мађарској, Ирској, Италији, Литванији, Малти, Португалу, Словачкој, Словенији, Шпанији, Шведској и Великој Британији. *Ibid.*

⁴⁸ Концепт обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у старости посредством мера социјалне заштите предвиђен је законодавством Чешке, Луксембурга, Пољске и Румуније. *Ibid.*

⁴⁹ Robert Holzmann, *Toward a Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*, у: Robert Holzmann, Edward Palmer (ed.), „Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes“, World Bank, Washington, D.C. 2006, стр. 252.

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

Највећи број аутора наводи да се основна функција социјалне пензије огледа у превенцији сиромаштва у старости.⁵⁰ Стога треба утврдити који је најприкладнији начин да се обезбеди социјална сигурност старијих лица без одговарајућих примања, што је посебно значајно за земље у развоју где ти трансфери представљају једини приход у старости, имајући у виду податак да је само 25% радне снаге на свету (светског радноактивног становништва) обухваћено обавезним пензијским осигурањем.⁵¹ Чарлс Бут (*Charles Booth*), бродовласник из Ливерпула, сматрао је још крајем XIX века да је старост један од примарних узрока високих стопа сиромаштва у енглеском друштву и да је због тога неопходна одговарајућа реакција државе.⁵² Тврдио је да се сиромаштво у старости може избећи, односно умањити, само ако држава обезбеди исплату недоприносних социјалних престација, финансираних из пореских прихода, које би се плаћале на универзалној основи свим грађанима који наврше 65 година живота.⁵³

Сличан став о обезбеђивању старијих лица без одговарајућих прихода у старости заузима и Светска банка, која је заузела становиште да би сви пензијски системи требало да имају елементе који обезбеђују основну сигурност дохотка и смањивање степена сиромаштва у целом спектру дистрибуције дохотка. У случају да дозвољавају фискални услови, свака земља би својом националном

⁵⁰ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 3.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Крајем XIX века у Енглеској је два милиона људи било старије од 65 година живота, од тога две трећине без икаквих прихода у старости, а једна трећина је обезбеђивана посредством одредаба *Pool-law relief* и примала је новчану социјалну помоћ у износу од 2 цента недељно. David Blake, *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 2003, стр. 6–7.

⁵³ Накнадно је, увидевши потенцијалне трошкове, подигао границу за стицање права на 70 година живота. Такође, сматрао је да би држава имала веће трошкове ако би се одлучила за модел таргетираних пензија, са циљем да обезбеди основне приходе у старости. Опширније у: Pat Thane, *The History of Retirement*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, J. Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 41–42.

легислативом била у обавези да предвиди одредбе о основном стубу, односно нултом стубу, којим се превасходно осигурава да људи са ниским дохотком у току живота или они који тек маргинално учествују у формалној привреди добију основну заштиту у старијем добу, било у облику програма социјалне помоћи, мале социјалне пензије усмерене на лица са дохотком испод одређеног нивоа или универзалног демогранта доступног свим људима старије животне доби.⁵⁴ Да би се тај модел увео у националне системе социјалне сигурности, неопходно је испитати да ли је увођење недоприносних социјалних престација изводљиво, затим утврдити конкретан облик у којем ће се исплаћивати престације, степен квалификације за давања и исплату давања, односно услове за остваривање права на престације, што ће превасходно зависити од присутности других угрожених група, доступности буџетских ресурса и модела постојећег пензијског система.⁵⁵ Требало би напоменути да су идеје о социјалним пензијама знатно ближе идејама изнетим у извештају лорда Бевериџа, који се претежно фокусира на борбу против сиромаштва посредством универзалних давања једнаког износа него на Бизмарков модел, чији је првенствени циљ одржавање статуса који је претходио насталом социјалном ризику, а не смањење сиромаштва.⁵⁶

На овом месту, вредна је помена класификација система социјалног осигурања која се јавља у југословенској литератури педесетих година прошлог века, а с обзиром на круг осигураних лица и обим права које им се обезбеђује на основу социјалног осигурања, на систем класичног осигурања и систем националног осигурања, односно систем националног обезбеђења.⁵⁷ Класичан систем осигурања доводи се у везу са Бизмарковим моделом социјалног осигурања и обухвата првенствено лица у радном односу, док систем националног обезбеђења обухвата све грађане једне државе и близак је идејама

⁵⁴ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 4.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Karl Hinrich, Julia Lynch, *Old-age Pensions*, у: France Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger (ed.), „The Oxford Handbook of the Welfare State“, Oxford University Press, Oxford 2012, стр. 355.

⁵⁷ Милентије Пешиковић, *Социјална заштита у ФНРЈ*, Народна армија, Београд 1957, стр. 13.

лорда Беверица.⁵⁸ Институт социјалне пензије, односно обезбеђења свих лица код којих је наступио социјални ризик старости, знатно је ближи, као што је претходно поменуто, ставовима изнетим у Извештају лорда Беверица, те по својим основним карактеристикама припада систему националног обезбеђења. У системима класичног обезбеђења социјална сигурност за лица која нису остварила право на старосну пензију, обезбеђује се мерама социјалне заштите.

Такође, поједини аутори сматрају да је увођење института социјалне пензије у системе социјалне сигурности непотребно, имајући у виду развијене моделе социјалне заштите у већини савремених система социјалне сигурности.⁵⁹ У литератури се заступа став да систем социјалне заштите представља другу, алтернативну линију подршке старих који нису обухваћени системом социјалног осигурања, чиме се имплицира да се лица која нису стекла право на старосну пензију и на тај начин обезбедила одговарајући ниво социјалне сигурности у старости могу обезбедити системом социјалне заштите.⁶⁰ У вези са тим, издвајају се појединци који се залажу за концепт социјалне пензије као врсте социјалне помоћи и који тај вид давања више везују за моделе социјалне заштите, те се социјална пензија посматра као само једна од могућих мера из система социјалне заштите.⁶¹ Такав концепт се везује посебно за земље у којима је предвиђено спровођење теста прихода приликом утврђивања чињеница да ли се особа која је поднела захтев заиста налази у стању социјалне потребе, што је, као што је познато, један од примарних услова да би подносилац захтева остварио право на социјалну помоћ и друге видове социјалне заштите. Тај вид обезбеђења садржи

⁵⁸ Та подела се у домаћој литератури јавља педесетих година XX века. Пешиковић наводи да „национално осигурање постоји у Данској, Финској, Ирској, Норвешкој, Шведској, Великој Британији, Канади, Аустралији и Новом Зеланду, а класично потпуно осигурање, којим су покривени сви ризици у животу појединца уочава се у Аустрији, Белгији, Холандији, Италији, Западној Немачкој, Јапану, Југославији, источноевропским земљама. Класично непотпуно осигурање, којим се покривају само поједини социјални ризици, уочава се у Швајцарској, Израелу, Турској, Јужноафричкој Унији, Чилеу, Сједињеним Америчким Државама. Аутор је сматрао да социјално осигурање ФНРЈ напушта класично осигурање и да ће временом прерасти у општенационално осигурање. *Ibid.*, стр. 13–14.

⁵⁹ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 69–72.

⁶⁰ Наталија Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 104.

⁶¹ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 160.

одлике таргетираних пензија, код којих се такође спроводи тест прихода над подносиоцем захтева пре него што надлежни орган утврди да ли корисник испуњава услове за социјалну пензију.

Међутим, неопходно је утврдити да ли је примереније да се то право гарантује у оквиру права на социјалну заштиту или се може успоставити модалитет којим ће се исплата престација обезбедити и посредством система социјалног осигурања. Стога се у раду ближе разматрају разлике између система социјалне заштите и система социјалног осигурања. Слободно се може закључити да су у питању два концепта обезбеђења, која су се паралелно развијала, са делимично сличним циљем да се обезбеде особе које нису у стању да на основу сопствених прихода или имовине обезбеде пристојне животне услове и егзистенцијални минимум услед наступања различитих социјалних ризика. Тешко је рећи какви су правна природа, циљеви и садржина института, те је стога важно одредити његове битне карактеристике како би се јасно утврдило да ли је реч о институту који припада систему социјалног осигурања или систему социјалне заштите. Могуће је да ће се доћи до закључка да тај институт садржи елементе и једног и другог система или пак да је у питању *sui generis* институт социјалног права.

У највећем броју система социјалне заштите не прави се разлика између подносиоца захтева на основу одређених личних карактеристика, односно да ли је реч о старијој особи код које је наступио социјални ризик старости и која више није способна за привређивање и за стицање прихода на основу рада. Старији корисници имају предност у остваривању одређених права из социјалне заштите, али у погледу права на новчану социјалну помоћ, које има највише сличности са институтом социјалне пензије, у одређеном броју система социјалне сигурности, па тако ни у националном систему социјалне сигурности, није предвиђена исплата посебних престација за особе које су навршиле услове за стицање права на старосну пензију. У домаћем систему социјалне заштите предвиђено је да жене и мушкарци који су навршили године живота одређене прописима о пензијском и инвалидском осигурању, као услов за старосну пензију, остварују право на увећану социјалну помоћ, али се то односи само на једну категорију која се,

сходно законским одредбама, дефинише као неспособна за рад.⁶² У систему социјалног осигурања те разлике су јасне, посебно између различитих социјалних ризика, и прецизно се дефинише која права припадају осигуранику у случају да наступи одређени социјални ризик и под којим условима се та права могу остварити. На то експлицитно указују и релевантне законске норме којима се регулишу права из социјалног осигурања.

Уочава се да се исплата социјалне пензије у највећем броју случајева везује за социјални ризик старости, чије ће основне карактеристике бити размотрене у посебном делу рада. Међутим, у појединим системима социјалне сигурности исплата те престације се не везује стриктно за ризик старости већ право на социјалну пензију може остварити и особа код које је наступио социјални ризик инвалидности, а која не испуњава услове за стицање права на инвалидску пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању.⁶³ У неким системима социјалне сигурности титулари права на социјалну пензију су и особе које имају тежи урођени облик инвалидитета или је пак тежи облик инвалидитета наступио по завршетку студија или средњошколског образовања, па услед тога нису у могућности да стичу приходе на основу рада.⁶⁴ Следствено томе, поставља се питање од ког тренутка ће почети исплата престација, да ли од тренутка када

⁶² Осим жена и мушкараца који су навршили године живота одређене прописима о пензијском и инвалидском осигурању као услов за старосну пензију, неспособним за рад сматрају се и деца до навршене 15. године живота, деца на школовању, до краја рока прописаног за то школовање, а најкасније до навршене 26. године живота, лица која су потпуно неспособна за рад према прописима о раду и о пензијском и инвалидском осигурању, труднице и родитељ детета који користи породилско одсуство и одсуство са рада ради неге детета према прописима о раду, незапослено лице које се стара о члану породице, који је корисник права на помоћ и негу по било ком основу, лице коме је утврђен трећи степен радне способности у складу са прописима којима се уређује запошљавање особа са инвалидитетом и лице према коме је покренут поступак утврђивања радне способности или поступак лишавања пословне способности, док тај поступак траје. То право не припада само појединцу који је неспособан за рад већ и члановима породице чији су сви чланови неспособни за рад. Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/2011), чл. 85.

⁶³ Бугарска је својим прописима предвидела исплату социјалне инвалидске пензије за особе старије од 16 година, али под условом да неспособност за рад износи минимум 71%. Н. Сатарих, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 121.

⁶⁴ Такви примери се уочавају у законодавству Републике Литваније и представљају добар модел примене принципа солидарности. Danny Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2003, стр. 109.

особа наврши одређене године живота предвиђене законом или од тренутка када је утврђена неспособност за рад.⁶⁵

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

2. Титулари права на социјалну пензију

Ваљало би прецизно одредити и ко су потенцијални титулари права на социјалну пензију, односно којим категоријама старијих лица је превасходно намењен институт социјалне пензије. Најчешће су у питању лица која су из одређених разлога искључена из социјалног осигурања за случај старости.⁶⁶

⁶⁵ У систему пензијског и инвалидског осигурања Републике Србије право на инвалидску пензију ће остварити осигураник код којег је наступила инвалидност услед болести или повреде ван рада, под условом да има најмање пет година претходног стажа осигурања. Нешто повољнији услови постављају се ако је осигураник млађи од 30 година живота, те ће тада услов бити минимум три године претходног стажа осигурања, ако је осигураник млађи од 25 година живота, услов за инвалидску пензију биће две године стажа осигурања и ако је осигураник млађи од 20 година, услов ће бити годину дана претходног стажа осигурања. Имајући у виду високе стопе незапослености, посебно младих, уочљиво је да један део осигураника неће бити у могућности да оствари право на инвалидску пензију, те се поставља питање на који ће се начин обезбедити социјална сигурност особама код којих је наступио ризик инвалидности а нису испуниле законске услове. Стога би обезбеђивање тих категорија институтом социјалне пензије било правично решење, са циљем да се обезбеди социјална сигурност за што је могуће већи круг лица. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 25–26.

⁶⁶ Како наводи професор Петровић, осамдесетих година прошлог века, према извештају Међународне организације рада, из осигурања за случај старости, посебно у великом броју земаља у развоју, искључени су: „ситни пољопривредници и милиони сиромашних који се, по правилу

Титулари права су у највећем броју случајева особе које доспеју у одређене године живота, тачније, особе код којих је наступио социјални ризик старости, али титулари права на социјалну пензију у појединим системима социјалне сигурности могу бити и особе са инвалидитетом, удове и сирочићи.⁶⁷ Поједини аутори сматрају да је институт социјалне пензије претежно усмерен на обезбеђење лица која су радила у неформалном сектору и жена које услед различитих околности нису стекле право на старосну пензију.⁶⁸

Најпрецизнија класификација потенцијалних титулара права на социјалну пензију уочава се у публикацији Светске банке „Подршка доходу у каснијој животној доби у XXI веку“. Према тој класификацији, основне циљне групе којима се намењује социјална пензија, које се класификују у три различите категорије, јесу особе које су сиромашне током целог живота, радници у неформалном сектору и радници у формалном сектору.⁶⁹ Та класификација ће представљати основ од којег ће се кренути, са циљем да се одреде потенцијални титулари права на социјалну пензију.

У прву категорију спадају сиромашни током целог живота, који не учествују у активностима формалног сектора, на одржив начин, радна снага представља њихово основно средство којим обезбеђују приходе за себе и чланове своје породице, али су сувише сиромашни да би имали могућност штедње за период када наступи социјални ризик старости, а када постану веома стари и више нису у стању да раде са пуним радним временом, те постају врло угрожени, на ивици егзистенције, посебно они који живе сами или су удовци/удове.⁷⁰ И Комитет Уједињених нација за економска, социјална и културна права сматра да се највећи број старијих људи без одговарајућих прихода налази међу

налазе у још неструктурном, градском, односно сеоском сектору, као и лица која се баве самосталним професионалним делатностима“. Управо се те категорије могу данас сврстати у потенцијалне титуларе права на социјалну пензију. Александар Петровић, *Осигурање за случај старости*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 1988, стр. 149.

⁶⁷ Lutz Leisering, „Social Assistance in the Global South – A Survey and Analysis“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1–2/2008, стр. 80.

⁶⁸ L. Willmore, *op. cit.*, стр. 2.

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

⁷⁰ *Ibid.*

најугроженијим, маргиналним и незаштићеним групама.⁷¹ У литератури се уочава подела сиромашних на достојне и недостојне сиромашне. Достојни сиромаси су они који су неспособни за рад услед болести или старости, док су недостојни сиромаси они који су радно способни, али су се одали просјачењу и скитњи.⁷² Широко је распрострањено мишљење да недостојно сиромашнима не треба обезбеђивати социјалне престације јер се помоћ мора заслужити.⁷³

Другу категорију лица чине радници у неформалном сектору. Док раде и док на основу свог рада стичу приходе, припадници те категорије се не сврставају у социјално угрожене групације и, следствено томе, не подлежу дубоком сиромаштву, али „могу у њега упасти ако нису доступни финансијски инструменти за пренос ресурса у будућност“.⁷⁴ У вези са том категоријом посебно је изражен концепт индивидуалне одговорности појединца за сопствену социјалну сигурност јер сами радници доносе одлуку да ли ће уплаћивати средства у приватне пензијске фондове или ће се одлучити за индивидуалну штедњу како би обезбедили право на старосну пензију или сопствене приходе у старости, имајући у виду чињеницу да нису покривени обавезним пензијским осигурањем.

Коначно, трећа категорија, радници у формалном сектору, имају обавезу, сходно начелу обавезности, да учествују у формалним пензијским плановима, али и поред тога неки од њих немају довољан број година стажа осигурања, услед чега нису у могућности да стекну право на старосну пензију, што их доводи у ситуацију да неће остварити право ни на најнижу пензију.⁷⁵ Управо те три категорије представљају потенцијалне титуларе права на социјалне пензије или сличне видове социјалних давања чији је основни циљ да се обезбеде лица код

⁷¹ Општи коментар број 6: Економска, социјална и културна права старијих људи, Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995, члан 17.

⁷² Vlado Puljiz, *Socijalne reforme zapada, od milosrđa do socijalne države*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb 1997, стр. 37.

⁷³ И Св. Тома Аквински је осуђивао свакога ко је захтевао помоћ а да није био у изузетно тешкој ситуацији. Хенри VIII је 1531. године наредио попис сиромашних који су били стварно неспособни за рад и који су добијали дозволу за просјачење на одређеној територији. Насупрот томе, кажњавани су сви радно способни просјаци, као и лица која су им давала милостињу. *Ibid.*, стр. 37. и 48.

⁷⁴ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 69.

⁷⁵ *Ibid.*

којих је наступио социјални ризик старости а не испуњавају услове за старосну пензију.

Све те категорије могу се уочити и у националном систему социјалне сигурности. Статистике показују да у Републици Србији постоји велики број лица који су сиромашни током целог живота, који не стичу приходе на основу рада или имовине, већ се преваходно обезбеђују мерама социјалне заштите, и који, следствено томе, неће бити у прилици да стекну право на старосну пензију.⁷⁶ Међутим, имајући у виду услове у којима те категорије проводе већи део свог живота, нерешено стамбено питање, низак степен здравствене заштите, склоност ка опојним супстанцама и алкохолу, може се очекивати да ће мали број сиромашних лица доживети године које би се националним прописима могле предвидети као услов за стицање права на социјалну пензију.⁷⁷ У нашем окружењу се у ту категорију могу сврстати припадници ромске популације, који, због традиционалног начина живота, често нису у могућности да остваре нека од основних права из социјалног осигурања.⁷⁸ Између осталог, мали број Рома оствари право на старосну пензију јер не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања, али уједно многи и не доживе године живота које

⁷⁶ Последње статистике указују на то да приближно пола милиона становника у Републици Србији није у могућности да задовољи минималне егзистенцијалне потребе и да је последњих година погоршан положај старијих од 65 година и старијих од 75 година. Процењује се да око 30% лица старијих од 65 година није стекло право на пензију у систему социјалног осигурања. Нав. према: *Сиромаштво у Републици Србији 2006-2016. године – Ревидирани и нови подаци*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд 2017, стр. 5 и 11; Marija Stambolieva, *Welfare State Transformation in the Yugoslav Successor States, From Social to Unequal*, Routledge, London – New York 2016, стр. 139.

⁷⁷ Истраживања показују да чак 90% сиромашних старих особа у Србији пати од неког хроничног обољења и да у морбидетном моделу сиромашних од 65 и више година преовлађују болести чији је главни извор човек и његово ризично понашање од детињства. Такође, статистике показују да људи који живе у најсиромашнијем делу неког града имају за 26 година краћи живот од становника најбогатијег дела града. Н. Сатарих, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 6; Радмила Накарада, *Глобализација – пометња света*, у: Јелена Видојевић, Александра Милошевић, Наталија Перишић (ур.), „Изазови глобализације: сиромаштво и неједнакости“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 53.

⁷⁸ То проистиче из чињенице да је већина радноактивних Рома ван система запошљавања и да уједно нису регистровани као лица која раде, те су следствено томе и ван система социјалног осигурања. Опширније у: Дренка Вуковић, *op. cit.* стр. 307–310.

представљају услов за старосну пензију.⁷⁹ Стога је неопходно пронаћи одговарајући модел обезбеђења како би се и припадницима ромске популације обезбедио минимум прихода у старости.⁸⁰

У другу категорију потенцијалних титулара права на социјалну пензију спадају махом лица која су била у фактичком радном односу, односно лица која су била у радном односу код послодавца, али без правног основа. У Републици Србији се примећује висок степен учешћа сиве економије у укупној привредној активности, услед чега велики број лица не остварује основна права из социјалног осигурања, чиме потреба за увођењем социјалних пензија постаје ургентнија.⁸¹ Најчешће су те категорије обављале рад за друго лице, без претходно закљученог уговора о раду. Послодавац, односно лице за које су обављали рад, исплаћивао им је накнаду за обављени рад, али им није уплаћивао доприносе за обавезно социјално осигурање ни порез на зараде. На основу стечених прихода, та лица су могла да обезбеђују одређени вид економске и социјалне сигурности, који се стиче на основу рада, али нису могла очекивати да у нашем правном систему, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, остваре право на старосну пензију услед наступања социјалног ризика старости јер у њиховом случају не постоји категорија претходног стажа осигурања која је један од услова за стицање права на старосну пензију. Та категорија потенцијалних титулара права може остварити право на старосну пензију уплатом доприноса у приватне пензијске фондове, сходно одредбама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима или уплатом доприноса Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, а следствено одредбама Закона о

⁷⁹ Указује се на то да је животни век Рома за око 10 до 12 година краћи у односу на општу популацију и да се старосна структура и просечна старост Рома знатно разликују у односу на општу популацију. Миомира Костић, „Социјална заштита остарелих људи код нас“, *Радно и социјално право*, број 1/2010, стр. 54–55.

⁸⁰ Уочавају се поједине мере обезбеђења припадника ромске националности, па тако Закон о здравственој заштити Републике Србије предвиђа да ће се лицима ромске националности која због традиционалног начина живота немају стално пребивалиште, односно боравиште у Републици Србији обезбедити одговарајућа здравствена заштита. Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон, 93/2014, 96/2015 и 106/2015), члан 11, став 2, тачка 11.

⁸¹ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 71.

пензијском и инвалидском осигурању.⁸² Међутим, као што је већ наведено, у том случају је наглашена индивидуална одговорност појединца, који одлучује да ли ће и на који начин ће обезбедити социјалну сигурност за себе и за чланове своје породице. Насупрот томе, у пракси нису ретке ситуације да услед неукости и непознавања прописа о социјалном осигурању запослени нису упознати са обавезом послодавца да им уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, као ни ситуације да су лица закључила уговор о раду, али да послодавац не испуњава своју законску обавезу и не уплаћује им доприносе за обавезно социјално осигурање, не обавештавајући их о томе, чиме се запослени доводе у заблуду.

Трећа категорија потенцијалних титулара права на социјалну пензију је такође широко заступљена у Републици Србији. Када је реч о тој категорији, посебно се морају имати у виду високе стопе незапослености у последњих двадесет година, услед којих знатан број осигураника, који су и поред чињеница да су провели један део свог живота у радном односу у формалном сектору и за које су уплаћивани доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, ипак нема довољно претходног стажа осигурања који је неопходан за стицање права на старосну пензију. Мора се имати у виду и чињеница да право на старосну пензију тренутно стичу особе рођене током педесетих година XX века, које су ступиле на тржиште рада у периоду када су стопе незапослености биле изразито ниске, те им у највећем броју ситуација није проблем да испуне законске

⁸² У Закону о пензијском и инвалидском осигурању се наводи да лица која нису обавезно осигурана, сходно одредбама Закона, имају могућност да се укључе у обавезно осигурање и да обезбеде права из осигурања. Лица могу стећи својство осигураника подношењем захтева Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање. Осигураници који се одлуче да сами уплаћују доприносе за пензијско и инвалидско осигурање опредељују се за једну од 13 основица осигурања, независно од стручне спреме које имају. Сходно одредбама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, најнижу месечну основицу доприноса чини износ од 35% просечне републичке месечне зараде исплаћене у претходном кварталу, док највишу месечну основицу доприноса чини петоструки износ просечне месечне зараде исплаћене по запосленом у Републици Србији, а према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике. <http://www.pio.rs/lat/osnovice.html?showall=&limitstart>, 15. мај 2017; Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 15; Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, број 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. изн., 8/2013 – усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 – усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн. и 7/2017 – усклађени дин. изн.), чл. 37 и 42.

услове који се односе на претходни стаж осигурања. Међутим, особе рођене шездесетих, а посебно седамдесетих година прошлог века, ступиле су на тржиште рада током деведесетих година, када је услед различитих друштвених фактора дошло до пораста стопа незапослености, те се због тога поставља питање да ли ће они бити у могућности да стекну право на старосну пензију када наврше године живота предвиђене законом.

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

Међутим, мандаторно је утврдити прецизне разлоге за неиспуњавање услова за старосну пензију, како би се избегао широко распрострањен проблем бесплатног јахања, јер постоји потенцијална опасност да се део грађана ослони на социјална давања која држава обезбеђује у старости, пре наступања социјалног ризика старости на социјална давања која се обезбеђују за незапослена лица и социјално угрожене категорије, те да, сходно томе, не постоји воља за заснивањем радног односа и обезбеђивањем редовних прихода посредством рада. Многи аутори прибегавају радикалном решењу, а заступници нових теорија државе благостања, које почивају на идеји активационе политике, сматрају да је стицање прихода на основу рада најбоља опција за решавање бројних социјалних проблема, па следствено томе заузимају став да социјална давања никако не треба исплаћивати корисницима без запослења или потенцијалним корисницима који одбијају понуђено запослење, већ само осигураницима који су у оквиру система социјалног осигурања редовно уплаћивали доприносе.⁸³ Нови концепт државе благостања почива на идеји подизања нивоа одговорности појединца за сопствено благостање и смањења улоге државе, чиме се доводе у питање и основни постулати на којима се заснива институт социјалне пензије.⁸⁴ Стога, ако би се прихватили ставови заступника нових теорија државе благостања, у том случају

⁸³ Eberhard Eichenhofer, *The Law of the Activating Welfare State*, Hart Publishing, Nomos, 2015, стр. 49.

⁸⁴ Дренка Вуковић, *op. cit.*, стр. 60.

би право на социјалну пензију припало само трећој категорији потенцијалних титулара из класификација Светске банке, односно лицима која због различитих друштвених околности нису остварила право на старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања.

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

Тај предлог се уклапа у нови концепт државе благостања, који се заснива на активационој политици и различитим активностима особа којима држава обезбеђује социјалне престације. Идеја је да се корисници престација укључе у поједине активности које би држава спровела, односно да не буду само пасивни примаоци давања већ да за добијену престацију изврше одређену противчинидбу. Другим речима, да се установи корелација права и обавеза у обезбеђивању социјалних престација, тј. одређена унапред утврђена обавеза за кориснике недоприносних престација које обезбеђује држава.⁸⁵ Основни циљ тог модела би био да се избегну ситуација у којима би се незапослено лице ослањало на престације које обезбеђује држава, новчану накнаду за случај незапослености, социјалну помоћ и, коначно, социјалну пензију.

У појединим системима социјалне сигурности особа ће остварити право на социјалну пензију само уколико постоји ваљан разлог због којег није испунила услов за старосну пензију који се односи на претходни стаж осигурања. Примера ради, лице никада није засновало радни однос јер је рођено са тешким обликом инвалидитета или је реч о родитељу који је неговао болесно дете, односно болесног члана породице, или мајка која је подизала петоро или више деце, па услед тих околности није била у могућности да стиче приходе на основу рада.⁸⁶

⁸⁵ E. Eichenhofer, *op. cit.*, стр. 66.

⁸⁶ D. Pieters, *op. cit.*, стр. 99.

Тај модел је правично решење, посебно за системе социјалне сигурности у којима услед недостатка финансијских средстава не постоји могућност да се исплата социјалне пензије обезбеди за све резиденте једне државе у тренутку када наврше одређене године живота. Такође, предвиђањем ваљаних разлога услед чијег наступања одређено лице није остварило право на старосну пензију избегава се поменути проблем „бесплатног јахања“. Међутим, ваља имати у виду и поједине ставове о социјалним правима, а у вези са тим и праву на социјалну пензију као социјалном праву, јер социјална права припадају лицима која се налазе у стању социјалне потребе, које није редовно ни пожељно већ је лицу наметнуто против његове воље.⁸⁷ Поставља се питање да ли лице које је само проузроковало стање социјалне потребе, односно стање у које се довело својом вољом, не може остварити право на социјалну престацију. *Exempli causa*, ако је до престанка радног односа дошло отказом уговора о раду од стране запосленог или споразумним престанком радног односа, осигураник неће остварити право на социјалне престације јер се законом предвиђа да ће се та права остварити само ако је у питању нескривљена или невољна незапосленост.⁸⁸ Такође, лице које је проузроковало смрт осигураника, односно корисника права, намерно или крајњом непажњом, не може по том основу остварити право на породичну пензију.⁸⁹ Иако то Закон о пензијском и инвалидском осигурању експлицитно не прописује, лице које је својом вољом проузроковало повреду услед које је наступила инвалидност

⁸⁷ Б. Шундерић, „Тезе о економском и социјалном праву“, *op. cit.*, стр. 74–75.

⁸⁸ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, број 36/2009, 88/2010 и 38/2015), члан 67.

⁸⁹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 36.

Исто тако, одлуком Врховног суда Србије утврђено је да „лице које је проузроковало смрт осигураника кривичним делом убиства не може по том осигуранику стећи право на породичну пензију, јер се чињењем кривичних дела не могу обезбеђивати услови за признавање неког права из пензијског и инвалидског осигурања. Оспореним решењем одбијен је тужбени захтев тужиле за признање права на породичну пензију, с образложењем да је смрт осигураника наступила кривичним делом тужиле, због чега је она осуђена на казну строгог затвора, те због проузроковане смрти осигураника, тужиле не може стећи право на породичну пензију. Неоснован је предлог тужиле да се предметно решење поништи, са израженим ставом да о њеном праву на породичну пензију треба одлучивати искључиво са становиштва прописа којима се регулишу права из пензијског и инвалидског осигурања“. Одлука Врховног суда Србије, У. 7534/77. Нав. према: Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 395.

неће моћи да оствари право на инвалидску пензију.⁹⁰ Један од првих закона којима је предвиђена исплата недоприносних престаџија, *Old Age Pension Act*, усвојен 1908. године у Великој Британији, предвиђао је исплату недоприносних пензија лицима која су навршила 70 година живота, а чији су приходи мањи од 12 центи недељно.⁹¹ Међутим, право на пензију није могло да оствари лице које је у више наврата одбило понуду надлежних органа да заснује радни однос.⁹² Следствено свему томе, требало би утврдити да ли лице које својом вољом није засновало радни однос, а да за то не постоје ваљани разлози, може стећи право на социјалну пензију. То решење делује као правично, те је стога неопходно утврдити ваљане разлоге услед којих лице не може да стекне право на социјалну пензију, посебно у државама које не располажу са довољно финансијских

⁹⁰ Међутим Законом о здравственом осигурању се предвиђа да осигуранику привремено спреченом за рад не припада право на накнаду зараде ако је намерно проузроковао неспособност за рад, ако је неспособност за рад проузрокована акутним пијанством или употребом психотропних супстанци, ако је намерно спречавао оздрављење односно оспособљавање за рад, ако се без оправданог разлога не подвргне лечењу, осим ако за лечење није потребан пристанак предвиђен законом, ако се без оправданог разлога не јави изабраном лекару за оцену привремене спречености за рад или се не одазове на позив лекарске комисије у року од три дана од дана настанка привремене спречености за рад, односно од дана добијања позива за излазак на лекарску комисију, односно од престанка околности које су га у томе спречавале; ако се за време привремене спречености за рад бави привредном или другом активношћу којом остварује приходе; ако без дозволе стручно-медицинског органа матичне филијале, односно Републичког фонда, отпутује из места пребивалишта, односно боравишта или ако изабрани лекар, односно орган надлежан за контролу остваривања права из обавезног здравственог осигурања, утврди да не поступа по упутству за лечење; ако прима накнаду зараде по другим прописима; ако злоупотреби право на коришћење одсуствовања са рада због привремене спречености за рад на други начин. Накнада зараде неће припасти ни лицима на издржавању казне затвора и лицима према којима се спроводи мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи и обавезног лечења алкохоличара и наркомана у здравственој установи. Уколико се те чињенице утврде после започињања са коришћењем права на накнаду зараде, односно после остваривања права на накнаду зараде, исплата накнаде се обуставља односно исплатилац накнаде има право на повраћај исплаћених средстава. – Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, број 107/2005, 109/2005 – испр, 57/2011, 110/2012 – одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014, 106/2015 и 10/2016 – др. закон), члан 85.

Вредна пажње је одредба Закона о осигурању радника из 1922. године, којом се експлицитно предвиђа да „на инвалидску ренту (пензију) нема право лице, које је изнемоглост намерно проузроковало или лице, које је своју изменоглост проузроковало извршујући злочин, који је судским путем утврђен“. Закон о осигурању радника од 14. маја 1922. године, објављено у: Радничко законодавство, књига друга, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1925, члан 70.

⁹¹ D. Blake, *op. cit.*, стр. 7; William Beveridge, *Insurance for All and Everything*, The Daily News LTD, London 1924, стр. 12–14.

⁹² D. Blake, *ibid.*

средстава, те стога нису у могућности да прихвате универзални концепт обезбеђења старијих. За спровођење тог концепта обавезна је сарадња између националних агенција за запошљавање и органа који ће одлучивати о праву на социјалну пензију, а затим и исплаћивати ту социјалну престацију.

Важећи Закон о социјалној заштити Републике Србије предвиђа исплату посебних социјалних престација, које по свом циљу и основним карактеристикама садржи одређена обележја института социјалне пензије, а експлицитно је Законом наведен и разлог услед којег одређено лице може остварити право на новчана социјална давања, када наступи социјални ризик старости. Титулар права је један од родитеља који није у радном односу а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Родитељ ће остварити право на посебну новчану накнаду у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених кад наврши општи старосни услов за остваривање права на старосну пензију, према прописима о пензијском и инвалидском осигурању.⁹³ Право на ту престацију моћи ће да се оствари под условом да потенцијални титулар права, односно родитељ, није остварио право на пензију, прецизније, да не испуњава услов који се односи на претходни стаж осигурања. У случају да родитељ оствари право на пензију након стицања права на посебну новчану накнаду, имаће право избора између пензије и посебне новчане накнаде, што доводи до закључка да није могућа кумулација те две социјалне престације.⁹⁴ У појединим системима социјалне сигурности посебна новчана накнада за родитеље који нису остварили право на старосну пензију именује се као социјална пензија, односно поменута категорија корисника групише се у титуларе права на социјалну пензију јер постоји ваљан разлог услед којег нису испунили услов за старосну пензију.⁹⁵ Статистике показују да је право на посебну новчану накнаду у Републици Србији 2012. године, годину дана од усвајања новог Закона о социјалној заштити,

⁹³ Закон о социјалној заштити (2011), члан 94, став 6.

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

⁹⁵ D. Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, *op. cit.*, стр. 103.

остваривао 241 корисник.⁹⁶ Исплатом те престације држава даје подршку да дете са сметњама у развоју остане у породици, а уједно се промовише и концепт одговорног родитељства.⁹⁷

У вези са другом и трећом групом потенцијалних титулара права на социјалну пензију поставља се питање ко сноси одговорност за то што одређено лице није испунило услов за старосну пензију. Како наводи Беати (*Roger Beattie*), „у свим земљама постоји један део некоректних послодаваца који теже умањењу својих трошкова, али и радника који ће због кратковидости или неповерења радије имати готов новац у руци него бити социјално осигурани“.⁹⁸ Стога се морају предвидети одговарајуће санкције за послодавца како би се они одвратили од идеје неуплаћивања доприноса за запослене, односно новчана казна, изречена послодавцу у прекршајном или кривичном поступку, мора бити и неколико пута већа од неуплаћеног доприноса за обавезно социјално осигурање да би се послодавац мотивисао да испуњава своје законске обавезе.⁹⁹

Може се размотрити и идеја о посебној инкриминацији којом би била предвиђена казна за послодавца који није пријавио запосленог на обавезно социјално осигурање и самим тим није уплаћивао доприносе за пензијско и инвалидско осигурање те је онемогућио запосленог да стекне право на старосну пензију. Такав модел кривичне одговорности послодавца постоји у појединим државама и могло би се размислити да и у нашем правном систему такво понашање буде предвиђено као засебно кривично дело, посебно ако се има у виду да се те ситуације често дешавају, а да су последице далекосежне и за појединца и за одрживост система пензијског и инвалидског осигурања.¹⁰⁰

⁹⁶ Други извештај о примени Ревидиране европске социјалне повеље у Републици Србији за период од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2011. године, стр. 51. Извештај је доступан на интернет страници Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, <https://www.minrzs.gov.rs/lat/izvestaji-o-primeni-revidirane.html>, 17. јун 2017.

⁹⁷ Други извештај о примени Ревидиране европске социјалне повеље у Републици Србији за период од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2011. године, стр. 51.

⁹⁸ Roger Beattie, „Socijalna zaštita za sve: ali kako?“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/2000, стр. 333.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ У Казненом закону Републике Хрватске неисплата зараде се наводи као посебно кривично дело. Предвиђа се да „ко не исплати део или целу зараду једном или више запослених, казниће се

Ипак, истини за вољу, Кривичним закоником Републике Србије предвиђена је кривична одговорност у случају повреде права из социјалног осигурања, те се наводи да ће се онај ко се свесно не придржава закона или других прописа о правима из социјалног осигурања и тиме другог ускрати или ограничи право које му припада казнити новчаном казном или затвором до две године.¹⁰¹ Претходним прописима је било предвиђено посебно кривично дело повреде права из социјалног осигурања, али је законодавац одлучио да заштиту права по основу рада, права која се односе на посебну заштиту на раду омладине, жена и инвалида и права из социјалног осигурања изврши прописивањем једне инкриминације.¹⁰² Како професор Стојановић наводи, то кривично дело могу учинити само она лица која имају одређена овлашћења да одлучују о правима из социјалног осигурања.¹⁰³ С обзиром на ширину инкриминације, може се закључити да она обухвата и радњу послодавца којом врши повреду права из социјалног осигурања неуплаћивањем доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, због чега запослени није у могућности да оствари право на старосну пензију.¹⁰⁴

казном затвора до три године. Под зарадом се у смислу наведеног члана подразумева основна зарада и сва друга давања у новцу која запослени прима по основу рада у бруто износу што укључује и доприносе из зарада и на зарadu, а у складу са посебним прописима“. *Kazneni zakon Republike Hrvatske* („*Narodne novine*“, број 125/11, 144/12, 56/15 и 61/15), члан 132.

¹⁰¹ Кривични законик (2005), члан 163.

¹⁰² Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд 2016, стр. 523.

¹⁰³ *Ibid.*, стр. 524.

Врховни суд Србије је утврдио да у ситуацији када окривљени као власник приватне продавнице не закључи са оштећеном уговор о раду, и поред чињенице да је она обављала послове у његовој радњи два месеца и, следствено томе, не уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, није у питању прекршај, већ кривично дело повреде права из радног односа и права из социјалног осигурања јер је оштећеној било ускраћено право које јој припада на основу закона. Суд је утврдио да је том радњом оштећен и ПИО фонд јер су му ускраћена средства за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, која му по закону припадају. Пресуда Врховног суда Србије, Кзз. 53/2003 од 4. новембра 2003. године.

¹⁰⁴ Такође, у глави двадесет и другој, Кривична дела против привреде, предвиђа се и кривична одговорност за неуплаћивање пореза по одбитку, у који законодавац сврстава и доприносе за социјално осигурање приликом обрачуна зараде, па се наводи да ће се „одговорно лице у правном лицу – пореском плацу, као и предузетник – порески платаци који, у намери да избегне плаћање пореза по одбитку, доприноса за обавезно социјално осигурање по одбитку или других прописаних дажбина, не уплати износ који је обрачунат на име пореза по одбитку, односно доприноса за обавезно социјално осигурање по одбитку, на прописани рачун јавних прихода или

Пре измена и допуна Закона о раду из 2014. године, Законом је дуги низ година експлицитно била предвиђена прекршајна одговорност послодавца који запосленом није доставио фотокопију пријаве на обавезно социјално осигурање.¹⁰⁵ Изменама Закона брисана је одредба о достављању фотокопије пријаве јер запослени сада има могућност да посредством Централног регистра за социјално осигурање провери да ли послодавац редовно уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање. Казнене одредбе, односно новчане казне за послодавца који не изврши пријаву запосленог на обавезно социјално осигурање и том радњом изврши прекршај, сада се предвиђају другим посебним законом, Законом о Централном регистру обавезног социјалног осигурања. Тим законом се у оквиру казних одредаба предвиђа прекршајна одговорност за послодавца који не поднесе јединствену пријаву за обавезно социјално осигурање или ако јединствену пријаву поднесе по протеку рока предвиђеног законом, али и прекршајна одговорност за послодавца који унесе нетачне податке у јединствену пријаву.¹⁰⁶

не уплати друге прописане дажбине, казниће се затвором до три године и новчаном казном“.

Међутим, то кривично дело ће постојати само у случају ако није уплаћен износ који је обрачунат на име доприноса за обавезно социјално осигурање, те то кривично дело не би постојало ако износ доприноса још увек није обрачунат, чиме се сужава поље заштите запослених. Стога се може закључити да ће чешће доћи до кривичне одговорности послодавца у случају повреде права из социјалног осигурања, односно члана 163. Кривичног законика. У случају да износ обрачунатог а неуплаћеног доприноса прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. Ако износ обрачунатог а неуплаћеног доприноса прелази седам милиона и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година и новчаном казном. Кривични законик (2005), члан 226; З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 717.

¹⁰⁵ Законом је предвиђено да ће се новчаном казном од 800.000 до 1.000.000 динара казнити за прекршај послодавац са својством правног лица који запосленом није доставио фотокопију пријаве на обавезно социјално осигурање. Та одредба је брисана усвајањем Измена и допуна Закона о раду 2014. године. Закон о раду („Службени гласник РС“, број 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 – одлука УС), члан 273, став 1, тачка 3.

¹⁰⁶ Законом је предвиђена обавеза послодавца да поднесе јединствену пријаву у року од три радна дана од дана запослења, односно од дана закључења уговора о раду. Послодавац са својством правног лица, подносилац јединствене пријаве, казниће се за прекршај новчаном казном од 300.000 до 1.500.000 динара ако не поднесе јединствену пријаву или ако пријаву поднесе по истеку рока, односно ако унесе нетачне податке у јединствену пријаву. Послодавац физичко лице, подносилац јединствене пријаве казниће се за прекршај новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара ако не поднесе јединствену пријаву или ако пријаву поднесе по истеку рока, односно ако унесе нетачне податке у јединствену пријаву. Закон о централном регистру обавезног социјалног

Такође, поједини аутори истичу и одговорност државе због неуплаћених доприноса за социјално осигурање. Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година XX века у Републици Србије је уочена распрострањена пракса избегавања плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање, нарочито међу послодавцима у јавном сектору, а држава је свесно толерисала неуплаћивање доприноса како би се очувао привидан социјални мир у друштву.¹⁰⁷ Све до усвајања Закона о пензијском и инвалидском осигурању 2003. године, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање био је надлежан да врши контролу плаћања доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и да, у случају да утврди да допринос није правилно обрачунат, изда налог за плаћање доприноса.¹⁰⁸ Усвајањем актуелних прописа о пензијском и инвалидском осигурању, изостављене су одредбе о праву фонда да врши контролу обрачуна и уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, те је цео поступак изузет из надлежности фонда и пребачен у надлежност Пореске управе, сходно одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији.¹⁰⁹ Професор Обрадовић сматра да уколико послодавац не уплати допринос за социјално осигурање, посредно постоји секундарна одговорност државе по принципу кривице, имајући у виду да примарну обавезу уплате доприноса имају послодавци, и то кривице за нечињење јер је „један државни орган био обавезан на одређено чињење, односно контролу правилности обрачуна и уплате доприноса, а он то није чинио, те радња нечињења представља оmissивну радњу, јер је у питању незаконит рад органа у вршењу службе, којим је нанета штета, тако да су испуњени услови за одговорност са грешком, иако би за грађане, због доказивања, било једноставније да је у питању објективна одговорност државе“.¹¹⁰ Као проблематичне се издвајају посебно ситуације када је запослени веровао да му послодавац редовно уплаћује доприносе за обавезно социјално осигурање, а по подношењу захтева за

осигурања („Службени гласник РС“, број 30/2010, 44/2014 – др. закон и 116/2014), члан 11, став 2 и члан 31.

¹⁰⁷ Горан Обрадовић, „Одговорност државе за штету због неуплаћених доприноса за социјално осигурање“, *Правни живот*, број 10/2004, стр. 913–914.

¹⁰⁸ *Ibid.*, стр. 916.

¹⁰⁹ *Ibid.*, стр. 916–917.

¹¹⁰ *Ibid.*, стр. 919.

остваривањем права на старосну пензију утврђено је да послодавац није вршио своју законску обавезу.

На основу свега изнетог, поставља се питање да ли је могуће предложити концепт којим би се избегао проблем „бесплатног јахања“ приликом исплата социјалних пензија. Може ли се приликом утврђивања чињеница да ли нека особа испуњава услове за социјалну пензију предвидети и обавезна сарадња са службама за запошљавање, а приликом спровођења поступка за остваривање права на социјалну пензију, како би се утврдило да ли је лице, подносилац захтева за остваривање права на недоприносне престације, пре испуњавања услова који се односи на године живота, активно тражило запослење током дужег периода незапослености.

Такође, неопходно је утврдити и ко сноси одговорност због недовољног броја година стажа осигурања, да ли је одговорност на осигуранику, послодавцу или је пак проблем у високим стопама незапослености, те се и на овом месту може посредно говорити о одговорности државе која спроведеним мерама активационе политике запошљавања није обезбедила адекватно остваривање права на рад, као уставом загарантованог права, па су, следствено томе, у друштву проузроковане високе стопе незапослености, због чега одређени број лица није могао да оствари право на старосну пензију. Посебан проблем може представљати и појава дуготрајне незапослености, која, такође, као што се могло уочити, представља чест узрок неиспуњавања услова за старосну пензију јер се послодавци теже одлучују да запосле ту категорију незапослених лица. Статистички подаци показују колико лица је дуготрајно незапослено и из којих разлога, а најчешће је реч управо о особама које су навршиле 50 година живота и које имају недовољно знања и способности за послове који су данас најраспрострањенији и најзаступљенији на тржишту рада.¹¹¹ У вези са тим, издвајају се поједини програми Националне службе за запошљавање који, између

¹¹¹ Статистички подаци указују на то да су стопе незапослености у Републици Србији за старосну групацију 50–64. знатно више него у државама чланицама Европске уније, а посебно се високе стопе незапослености примећују код жена у тим годинама живота. Биљана Радивојевић, *Демографски изазов за социјалне реформе*, у: Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), „Ризици и изазови социјалних реформи“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 73.

осталог, имају циљ да незапослена лица старија од 50 година живота поново укључе у тржиште рада.¹¹²

Имајући у виду да је основни циљ института социјалне пензије смањивање сиромаштва у старости, најправедније решење у одређивању потенцијалних титулара права је да то право припада оним лицима која из ваљаних разлога нису остварила право на старосну пензију. Међутим, поставља се питање на који начин је могуће утврдити оправдан разлог и да ли би то проузроковало додатне административне трошкове. Стога законодавац има обавезу да предвиди прецизне услове за стицање права на социјалну пензију како би се, у случају да се прихвати таргетирани модел социјалних пензија, престације додељивале оним лицима којима је помоћ у старости најпотребнија.

3. Услови за стицање права на социјалну пензију

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

Приликом одређивања услова за стицање права на социјалну пензију законодавац је обавезан да води рачуна и о финансијским могућностима система социјалне сигурности, односно може ли се обезбедити довољно средстава за

¹¹² У Програму рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину, лица старија од 50 година живота сврставају се у групу теже запошљивих лица која ће имати приоритет у укључивању у мере активне политике запошљавања. У оквиру својих програма, Национална служба за запошљавање обезбеђује посебне субвенције за послодавце који се одлуче да запосле незапослена лица из категорије теже запошљивих лица са евиденције НСЗ. *Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину*, Национална служба за запошљавање, Београд 2016, стр. 2 и 20.

увођење тог института у националне системе социјалне сигурности. Из тих разлога, прецизни услови за стицање и остваривање права на социјалну пензију морају се јасно дефинисати како би се избегле одређене злоупотребе приликом стицања тог права.

3.1. Материјалноправни услови

У највећем броју случајева, општи услов за стицање права на социјалну пензију јесу године живота подносиоца захтева, што представља, као што је познато, и услов за стицање права на старосну пензију. Како професор Петровић наводи, „навршење одређених година живота јесте *conditio sine qua non* за стицање права на старосну пензију, што је разумљиво ако се има у виду да је старост ризик који се осигурава код стицања права на старосну пензију“.¹¹³ Имајући у виду да се и институтом социјалне пензије превасходно обезбеђују лица код којих је наступио социјални ризик старости, године живота и овде представљају незаобилазан услов. Међутим, специфичност тог института, по којој се разликује од, може се рећи, института старосне пензије као социјалне престације која се исплаћује у случају наступања социјалног ризика старости, јесте чињеница да се као услов за стицање права на социјалну пензију не поставља и претходни стаж осигурања. Као што се претходно могло приметити, разлог је у самој природи института социјалне пензије, чији је основни циљ обезбеђење особа које услед старости нису више у прилици да стичу приходе на основу рада а уједно не могу да остваре право на старосну пензију јер не испуњавају услов који се односи на претходни стаж осигурања. Стога се као неспоран услов за остваривање права на социјалну пензију поставља навршење одређених година живота.

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

¹¹³ Александар Петровић, „Старосна пензија у праву земаља Европске уније“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–2/1998, стр. 47.

држављанство подносиоца захтева ретко предвиђа као услов. Ако се, пак, држава определила за модел таргетираних социјалних пензија, над подносиоцем захтева спроводиће се одговарајући тест прихода.

3.1.1. Године живота

Утврђивање старосне границе за стицање права на старосну пензију представља сложено питање, те се приликом одређивања година живота у којима се стиче право на пензију морају имати у виду појаве као што су повећање удела старијег становништва, пораст трошкова осигурања, дужина коришћења пензије, незапосленост, тешкоће са којима се сусрећу старији радници на тржишту рада.¹¹⁴ Професор Јовановић наводи да се „године живота, као услов за остваривање појединих права, утврђују прописима о пензијском и инвалидском осигурању у складу са укупном социјалном политиком, али водећи рачуна и о биолошким својствима организма човека“.¹¹⁵ Сходно предвиђањима о трајању просечног животног века, а и бројним демографским променама, јавља се тренд постепеног поштравања услова који се односе на године живота осигураника приликом стицања права на старосну пензију. Уочљиво је да се у европским земљама са високим животним стандардом и знатно бољим системом здравствене заштите стално подижу услови за стицање права на старосну пензију како би се финансијски одржали пензијски фондови који сваке године имају све веће расходе услед увећаног броја корисника старосних пензија.

Велики број држава чланица Европске уније одлучило се за постепено изједначавање услова који се тичу година живота за мушке и женске осигуранике, те је махом услов за остваривање права на старосну пензију 65 година живота.¹¹⁶ Иако се Конвенцијом Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности предвиђа да прописана граница старости за

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ П. Јовановић, *Радно право, op. cit.*, стр. 467.

¹¹⁶ Услов који се односи на године живота изједначен је за женске и мушке осигуранике у следећим државама чланицама Европске уније: Белгији, Данској, Финској, Грчкој, Француској, Немачкој, Исланду, Ирској, Луксембургу, Холандији, Норвешкој, Португалу, Словачкој, Словенији, Шпанији, Шведској. Подаци преузети из: *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris 2016, стр. 51.

остваривање права на старосну пензију не може прелазити 65 година, надлежним властима је остављена могућност да одреде вишу старосну границу с обзиром на радну способност старијих лица у земљи о којој се ради.¹¹⁷ У последњих неколико година, поједине државе, махом развијеније, одлучиле су се да подигну старосну границу са 65 година на 67 година живота, имајући у виду да је у тим системима просечно трајање животног века продужено и да су особе у шездесетим годинама у знатно бољем здравственом стању него ранијих година, те су стога махом способне да и даље стичу приходе на основу рада.¹¹⁸ Аналагно свему томе, може се закључити да се услов који се односи на године живота за остваривање права на социјалну пензију не разликује од услова за остваривање права на старосну пензију. Претпоставља се и да ће у појединим системима социјалне сигурности године живота, као услов за стицање права на социјалну пензију, бити и више, имајући у виду да се за социјалну пензију не узима у обзир претходни стаж осигурања, али и да је реч о недоприносној престацији.

Ради даље анализе института социјалне пензије, неопходно је проучити повезаност између услова за стицање права на социјалну пензију и износа пензије. Ваљало би утврдити да ли у ситуацијама када се повољнији услови предвиђају законским и подзаконским прописима то аутоматски значи и нижи износ социјалне пензије. Да ли, следствено томе, строжи услови подразумевају и већи износ пензије. Примера ради, ако је услов за социјалну пензију 75 година живота,

¹¹⁷ Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности („Службени лист ФНРЈ“, број 1/55), члан 26, ст. 1 и 2.

¹¹⁸ На Исланду и у Норвешкој, а на основу важећих прописа, године живота, као услов за старосну пензију, и за мушке и за женске осигуранике износе 67 година. У Немачкој је подигнута старосна граница за стицање права на старосну пензију са 65 на 67 година живота за генерације које су рођене 1964. године и касније. Уочава се и да су се поједине државе региона такође одлучиле за то решење, али ће се старосна граница постепено увећати на 67 година живота. Тако је Законом о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе предвиђено да ће од 2025. године услов за остваривање права на старосну пензију износити 67 година живота за мушке осигуранике, а од 2041. године исти услов ће се примењивати и на женске осигуранике. Реално је очекивати да ће се услови изнова изменити и у Републици Србији у неким будућим изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, имајући у виду проблеме са којима се суочава Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање приликом исплате пензија. *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 51. и 261; Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени лист РСГ“, број 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07 и 47/07 и „Службени лист ЦГ“, број 79/08, 14/10, 78/10 и 34/11), члан 17, став 1. и члан 197ђ.

претпоставља се да ће постојати процентувано мањи број потенцијалних корисника, нарочито у земљама у развоју, где је просечан животни век још увек доста нижи него у развијеним земљама. Сходно томе, прописима се може предвидети виши износ социјалне престације, мада је и то реткост јер су земље у развоју, које су у својим националним прописима предвиделе институт социјалне пензије, махом у лошој економској позицији, те се тешко могу обезбедити високи износи престација.¹¹⁹ Али ако се године живота као услов поставе ниже, на пример на 60 година живота, претпоставља се да ће и износ пензије бити нижи јер су, као што је наведено, за финансирање и успостављање социјалних пензија у пензијским системима битне и фискалне могућности државе.

Приликом одређивања година живота као услова, мора се узети у обзир и просечно трајање животног века у држави која претендује да у свој национални систем социјалне сигурности уведе институт социјалне пензије. Такође, ваљало би направити и јасно разграничење, као што је то урађено у појединим државама, између корисника различите животне доби. У појединим системима социјалне сигурности уочавају се различити услови за особе које су навршиле 65 година живота у односу на особе које су навршиле 75 година живота. У Аустралији је једно време, приликом остваривања права на државну пензију, за кориснике који наврше 65 година живота био предвиђен тест прихода, али не и за кориснике старије од 75 година.¹²⁰ Вероватно се доводи у везу чињеница да особе старије од 65 година живота могу, и поред тога што су остварили право на старосну пензију, и даље да стичу приходе на основу рада јер је у већини система дозвољена кумулација пензија и зарада. Међутим, уласком у осму деценију живота, учесталији су здравствени проблеми и здравствене тегобе, а радна продуктивност све више опада, те је логично што се у појединим системима предвиђају

¹¹⁹ Износ социјалне пензије који се исплаћује свим грађанима Лесота који наврше 70 година живота износи 25 \$ месечно. У Бангладешу се социјална пензија исплаћује у месечном износу од 2,30 \$ и намењена је најсиромашнијем члану домаћинства који има више од 57 година живота. Armando Barrientos, *Social Pension in Low-Income Countries*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 75–76.

¹²⁰ Allan Borowski, *Australia*, у: Martin B. Tracy, Fred C. Pampel (ed.), „International Handbook on Old-Age Insurance“, Greenwood Press, New York – London 1991, стр. 2.

повољнији услови за поједине социјалне престације када особа наврши 75 година живота.

Претходно је утврђено да је основна идеја института социјалне пензије обезбеђивање социјалне сигурности у случају наступања социјалног ризика старости особама које не остварују право на старосну пензију јер не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања. Када је реч о условима, а у вези и са одређивањем титулара права на социјалну пензију, значајно је питање да ли ће право на социјалну пензију остваривати само осигураници којима су уплаћивани доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, а уједно не испуњавају услов претходног стажа осигурања, односно најмање 15 година стажа осигурања, који је, *exempli causa*, предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Или ће то право, у ширем тумачењу института, припадати и лицима која уопште немају претходни стаж осигурања, али су зато резиденти државе која обезбеђује исплату социјалних пензија.

У првом случају би се као додатни услов за остваривање права на старосну пензију поставио и претходни стаж осигурања, који би, сходно природи и основној идеји института, сигурно био краћи од 15 година стажа осигурања, што доводи до идеје да креатори социјалне политике и законодавац размисле о евентуалним изменама услова који се односе на претходни стаж осигурања, односно о умањењу година претходног стажа осигураника које се захтевају. У комбинацији са тим моделом, сигурно би био примењен и модел најниже, односно минималне пензије, јер је логично да би већи број корисника који имају мање од 15 година стажа осигурања, после утврђивања висине старосне пензије, остварио право на низак износ старосне пензије, који није довољан за задовољавање основних животних потреба. У тој ситуацији би се аутоматски смањио број потенцијалних корисника социјалне пензије јер би више лица било у могућности да оствари право на старосну пензију, те би се уједно довела у питање и оправданост увођења института у национални систем социјалне сигурности. У вези са тим, ваља напоменути да је та идеја прихваћена у појединим системима социјалне сигурности и да је услов који се односи на претходни стаж осигурања знатно умањен. У Немачкој се, која је, као што је познато, колевка Бизмарковог модела социјалног осигурања, предвиђа да ће право на старосну пензију

остварити лице које има минимум 60 месеци претходног стажа осигурања.¹²¹ Међутим, у највећем броју пензијских система држава чланица Европске уније и даље се захтева минимум 15 година претходног стажа осигурања, што се поклапа са условима предвиђеним националним прописима.¹²² Упркос томе, а имајући у виду промене које су се догодиле на тржишту рада у последњих неколико деценија, требало би размотрити модел који се примењује у Немачкој да би се што већем броју лица обезбедила старосна пензија као основни вид социјалне сигурности по наступању социјалног ризика старости.¹²³

3.1.2. Држављанство или резидентство

Међутим, ако се остане при ставу да се као услов за социјалну пензију у највећем броју случајева не наводи претходни стаж осигурања осигураника, поставља се питање који ће још услови, осим година живота као неспорног услова, бити предвиђени за подносиоца захтева. У упоредном праву се примењују два различита модела – једноставан тест држављанства, односно ситуација у којој право на социјалну пензију може припасти само држављанима земље која обезбеђује поменуте социјалне престације.¹²⁴ Међутим, поставља се питање шта се догађа са особом која није држављанин земље која обезбеђује социјалне пензије а годинама живи у њој и истовремено не испуњава услове за стицање права на старосну пензију предвиђене националним прописима.¹²⁵ Да ли се онда та особа налази у неповољнијој ситуацији од корисника који је држављанин земље која обезбеђује престације, али последњих 40 година има пребивалиште у

¹²¹ Eberhard Eichenhofer, *Sozialrecht*, Mohr Siebek, Tübingen 2012, стр. 177.

¹²² <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOC/DATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 7. август 2017.

¹²³ За ту идеју се у својим радовима залаже и професор Стрбан. Опширније у: Grega Strban, „Pravna vprašanja predvidenih reform pokojninskega zavarovanja“, *Pravna praksa* (28), број 46/2009, стр. 10.

¹²⁴ *Introduction to social security*, International Labour Office, Geneva 1984, стр. 23.

¹²⁵ Од посебног значаја је *Sala case*, којим је Европски суд правде успоставио принцип недискриминације, као основну гаранцију европског држављанства у области социјалне сигурности, те се стога забрањује сваки облик дискриминације грађана других држава чланица у остваривању права на социјалне престације. Нав. према: Paul Schoukens, „Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015, стр. 535.

иностранству, те на основу те чињенице може обезбедити себи право на престације.

Стога је знатно прихватљивије да се као услов за остваривање права на државну или социјалну пензију предвиди резидентство, које се углавном и наводи као услов у већини савремених система социјалне сигурности, посебно у онима који својим националним прописима предвиђају државну пензију, која се корисницима исплаћује када се наврше одређене године живота. Боравиште се као термин више користи у грађанском праву, док се термин резидентство примењује у науци пореског права, где се расправља о појму пореских резидената.¹²⁶ Боравиште се дефинише као место привременог задржавања физичког лица, у коме оно нема намеру трајно да живи, макар у њему проводио и претежан део свога времена.¹²⁷ Међутим, имајући у виду да старосне пензије имају карактеристике дуготрајних социјалних престација, већином се за резидентство

¹²⁶ У теорији пореског права, професор Поповић дефинише резидентство као стално или привремено физичко присуство неког лица на одређеној територији и наводи да је појам резидентства, односно боравишта, шири од појма пребивалишта, односно домицила, али и да се у упоредном праву концепт резидентства не дефинише законским прописима, него се препушта судској пракси да то учини. Резидентство се узима за одлучујућу чињеницу приликом утврђивања пореске обавезе како би се најширој пореској обавези подвргли и страни држављани, који и поред тога што немају пребивалиште, фактички бораве на државној територији. У одређеним пореским системима, пореским резидентом ће се сматрати само лице које је у датој пореској години у одређеном периоду боравило дуже од 183 дана. Делује да се ти критеријуми не могу применити приликом утврђивања услова за остваривање права на социјалну пензију. Дејан Поповић, *Пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 215–216.

¹²⁷ Уочава се и појам редовног боравишта, које се у односу на појам пребивалиште разликује у чињеници да код редовног боравишта нема вољног елемента, а фактички елемент садржи извесну сталност везивања за место, што га суштински разликује од „обичног“ боравишта. Драгољуб Стојановић, Оливер Антић, *Увод у грађанско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2004, стр. 158

Ваља напоменути да резидентство као услов, али и као тачка везивања у области међународног приватног права, потискује домицил и држављанство као услове за остваривање одређеног права, у овом случају права на социјалну пензију. У теорији међународног приватног права држављанство се узима као тачка везивања при одређивању меродавног права за статусна, породична и наследна питања. Боравиште, односно резидентство, потискује концепт домицила, који је годинама био основна тачка везивања у одређивању меродавног права. Резидентство једно лице има у месту где фактички борави, али недостаје му намера да тамо трајно остане, те је могуће да једно лице има боравиште у једном месту, а пребивалиште у другом месту. Уочава се чак и разлика између појма боравишта, односно резидентства и уобичајеног боравишта. Тибор Варади, Бернадет Бордаш, Гашо Кнежевић, Владимир Павић, *Међународно приватно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 269 и 274–275.

предвиђа и услов да је подносилац захтева провео дужи период у континуитету у држави која обезбеђује исплату социјалних пензија.¹²⁸

Упоредном анализом се уочава да су услови у погледу резидентства у појединим системима доста строго постављени, те се примећују и примери где се као услов предвиђа 40 или 50 година резидентства у одређеној држави како би подносилац захтева остварио право на пуну пензију, а некада се износ пензије обрачунава сразмерно броју година које је корисник провео у земљи која исплаћује пензију, те се лицима са мањим бројем година резидентства исплаћује минималан износ универзалне, односно социјалне пензије.¹²⁹ Такође, постоје системи социјалне сигурности, у којима се као услов за остваривање права на недоприносне пензије захтева и континуирано резидентство и да корисник пензије проводи одређени део календарске године у земљи која исплаћује престације.¹³⁰ У појединим системима се примећују и додатни услови за

¹²⁸ *Ibid.* У Шпанији се, сходно одредбама Закона о странцима, прави класификација између легалног и нелегалног боравка, односно резидентства, као и између оних који су регистровани на основу свакодневног боравка и оних који то нису. Значајан број социјалних права признаје се само легалним резидентима и они та права остварују под истим условима као и држављани Шпаније. Минималан ниво социјалних права припада лицима која су се затекла на територији Краљевине Шпаније, а немају законски основ за боравак, тј. реч је о нелегалном боравку. Најчешће су у питању мигранти и избеглице. Таква законска класификација је у супротности са принципом једнаких шанси и поступања, који представља један од основних принципа права Европске уније. Maria Jose Anon, Gerardo Pisarello, *The Protection of Social Rights in the Spanish Constitutional System*, у: Fons Coomants (ed.), „Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems“, Intersentia, 2006, стр. 94–95.

¹²⁹ *Pension Schemes*, International Labour Office, Geneva 1997, стр. 37.

¹³⁰ Европски суд за људска права је у случају *Carson* и други против Уједињеног Краљевства утврдио да није дошло до повреде члана 14. Европске конвенције о људским правима, а у вези са чланом 1. Протокола број 1. Подносиоци представке су сматрали да је дошло до дискриминације на основу пребивалишта јер им није исплаћен увећан износ пензије, који према Закону припада корисницима пензије који имају резидентство у Уједињеном Краљевству или у држави која је закључила билатерални споразум о социјалном осигурању са Уједињеним Краљевством. Тринаест подносилаца представке провело је највећи део свог радног века у Уједињеном Краљевству, уплаћивали су доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, али су, по остваривању услова за старосну пензију, емигрирали или се вратили у Јужноафричку Републику, Аустралију или Канаду, државе које нису закључиле билатерални споразум о социјалном осигурању са Уједињеним Краљевством. Домаћи судови су налазили да нерезиденти не доприносе расту економије Уједињеног Краљевства плаћањем пореза, који посредно утичу и на раст износа пензије. Стога се закључује да подносиоци представке нису били у сличном положају са корисницима пензије који имају пребивалиште у Уједињеном Краљевству нити у државама које су потписале билатералне споразуме о социјалном осигурању са Уједињеним Краљевством. *Case of Carson and Others v. The United Kingdom* (Application no. 42184/05), Strasbourg 2010.

резидента подносиоца захтева, те тако у Мексику право на социјалну пензију може да стекне особа која је навршила 70 година живота и која има резидентство у месту у којем живи мање од 2.500 становника.¹³¹

Постављање резидентства као услова је често подложно критикама, имајући у виду све већу тежњу европске заједнице да се држављанима држава чланица Европске уније омогући слобода кретања ради заснивања радног односа, што представља једну од основне четири слободе на којима се заснива комунитарно право.¹³² Успостављање резидентства као услова за остваривање права на одређене социјалне престације у колизији је са стандардима Европске уније о координацији система социјалне сигурности јер се тим путем посредно долази до ограничења слободе кретања радника. Такође, Краљевини Данској је упућена критика Европског комитета за социјална права јер се као услов за остваривање права на додатак за социјално угрожене (*assistance allowance*) поставља седам година континуираног резидентства у последњих осам година, те Комитет сматра да тај захтев у пракси ограничава у много већој мери стране држављане него држављане Данске да остваре то право, што доводи и до појаве посредне дискриминације.¹³³ То је посебно актуелно са порастом миграција ка земљама Европске уније, те се поставља питање на који начин ће се обезбедити основни ниво социјалне сигурности за мигранте и тражиоце азила, имајући у виду да већина није у могућности да испуни услов у погледу резидентства.¹³⁴

¹³¹ Sebastian Galiani, Paul Gertler, Rosangela Bando, *Non-contributory Pensions*, Inter-American Development Bank, Office of Strategic Planning and Development, 2014, стр. 2.

¹³² Како би се омогућило спровођење једног од основних начела на којима почива Европска унија, слобода кретања радника, посебним прописима су предвиђене погодности за остваривање основних права из социјалног осигурања, а у оквиру њих и права на старосну пензију. Координација система социјалне сигурности врши се посредством регулатива Европске уније. Опширније о слободи кретања радника и остваривању права из социјалног осигурања у: Catherine Barnard, *EC Employment Law*, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 210–233; Philippa Watson, *EU Social and Employment Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, стр. 75–79; Бранко Лубарда, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица 2004, стр. 355–363.

¹³³ Ida Elisabeth Koch, *The Protection of Socio-Economic Rights as Human Rights in Denmark*, у: Fons Coomants (ed.), „Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems“, Intersentia, 2006, стр. 38.

¹³⁴ Посебно су актуелна питања социјалног обезбеђења азиланата, избеглица и миграната, а посредно и странаца који бораве у држави која исплаћује социјалне престације. Наведено је да се у системима који обезбеђују универзалне недоприносне престације као услов за остваривање права

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

3.1.3. Тест прихода (means test)

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

на пензију поставља резидентство. У случају да тражилац азила или мигрант проведе дужи период у земљи која исплаћује престације, оствариће то право без већих потешкоћа. Начелно је тешко обезбедити координацију система социјалне сигурности држава које су прихватиле тражиоце азила, односно избеглице, са системима социјалне сигурности земље порекла, нарочито ако се има у виду да су неретко земље порекла захваћене ратом и да системи социјалне сигурности не функционишу ваљано. Поставља се питање на који начин ће се обезбедити те категорије у случају наступања социјалног ризика старости и да ли је одговарајуће решење, којим би се избегло сиромаштво у старости, обезбеђивање недоприносних социјалних престација. Примећује се да мигранти теже ка државама које обезбеђују висока социјална давања. Нису ретке ни критике појединих система социјалне сигурности због ниских износа социјалних давања којима се обезбеђују избеглице и мигранти у стању социјалне потребе, али, насупротив томе, појединци који заступају социјалне политике држава које обезбеђују исплату престација наводе да су те категорије, чак и када примају најниже износе социјалних давања, у бољој позицији него да су остали да живе у земљама порекла, односно неразвијеним државама у којима је стопа покривености обавезним социјалним осигурањем изразито ниска. У домаћој легислативи се Правилником о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил уређује исплата новчане помоћи лицима којима је одобрен азил у Републици Србији. Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил („Службени гласник РС“, број 44/2008), члан 1–3; I. E. Koch, *op. cit.*, стр. 41.

обезбеђују исплату недоприносних пензија приликом стицања права на такозване таргетиране пензије, које су постале актуелне са кризом државе благостања осамдесетих година прошлог века. У случају спровођења теста прихода, социјалне пензије не би имале карактеристике универзалних престација већ таргетираних престација, јер се не би додељивале свим лицима која наврше одређене године живота већ само лицима која немају довољно средстава за пристојан и достојанствен живот у старости. Стога се увођењем услова спровођења теста прихода промовише идеја селективности приликом исплате престација само корисницима који немају довољно прихода, насупротив начелу универзалности.¹³⁵

Сматра се да је питање спровођења теста прихода значајно за науку социјалног права јер се на основу тога да ли се приликом остваривања одређеног права спроводи тест прихода или не уочавају основне карактеристике социјалне престације која се додељује, односно утврђује се правна природа тог давања, али и природа система социјалне сигурности у којем се спроводи тест прихода.¹³⁶ У појединим системима социјалне сигурности, тест прихода представља основну разлику између система социјалног осигурања и система социјалне заштите јер, као што је познато, права из социјалног осигурања не подлежу тесту прихода, имајући у виду да се финансирају на основу претходно уплаћених доприноса за обавезно социјално осигурање.¹³⁷ Међутим, у неким системима социјалне сигурности предвиђају се могућности за спровођење теста прихода и приликом остваривања појединих права из социјалног осигурања, посебно ако је реч о додатним престацијама (*supplement benefits*), али и права на превремену старосну пензију.¹³⁸

¹³⁵ *The Means Test, A comparison from a Legal Perspective, Summary*, Ministry of Social Affairs and Employment, Social Security Research Committee, Netherlands 1991, стр. 5.

¹³⁶ *Ibid.*, стр. 1.

¹³⁷ *Ibid.*, стр. 1 и 4.

¹³⁸ Деведесетих година прошлог века спроводио се тест прихода приликом стицања права на старосну пензију за одређене старосне категорије, те се у Немачкој тест спроводио међу корисницима пензије старости између 60 и 65 година живота. Тест прихода се посебно спроводио за кориснике права на породичну пензију, али и за исплату престација у виду финансијске помоћи породицама са децом. *Ibid.*, стр. 5.

Битно питање које се поставља за спровођење теста прихода јесте који се све приходи узимају у обзир приликом спровођења теста. Да ли је реч само о приходима на основу рада или се у оквиру теста прихода спроводи и тест имовине, односно да ли особа стиче одређене приходе на основу имовине које поседује. У појединим системима социјалне сигурности постоје различити модели. У неким земљама проверавају се само опорезиви приходи подносиоца захтева, али се уочавају и разлике у томе да ли се тест спроводи приликом остваривања права на социјалну помоћ и услуге социјалне заштите или у оквиру шеме социјалног осигурања. Примећује се да се много рестриктивнији услови постављају приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ, када се утврђује да ли подносилац захтева остварује и приходе на основу имовине, док се код шеме социјалног осигурања у обзир узимају само приходи на основу рада и одређена социјална давања која се исплаћују услед наступања неког од социјалних ризика.¹³⁹ Имајући у виду природу права на социјалну пензију и ко су потенцијални титулари права, сматра се да се, у случају да тест прихода буде предвиђен као услов за остваривање права на социјалну пензију, у обзир морају узети само приходи на основу рада и социјалне престације, које се исплаћују на основу претходног стажа осигурања. Следствено томе, тест прихода који се спроводи над потенцијалним титуларом права на социјалну пензију морао би бити мање компликован него тест који се спроводи приликом подношења захтева за остваривање права на новчану социјалну помоћ.

Међутим, колико год провера прихода била ригорозна, у пракси се показало да ниједан начин провере није сасвим поуздан, те се догађа да појединци који не задовољавају установљене критеријуме остваре право на социјалну престацију.¹⁴⁰ Исто тако, доказано је да што је провера прихода строжа, то је и већа вероватноћа да ће људи одустати од подношења захтева за стицање права на социјална давања, те да ће због тога они којима је помоћ стварно потребна остати без ње.¹⁴¹

¹³⁹ *Ibid.*, стр. 8–9.

¹⁴⁰ R. Beattie, *op. cit.*, стр. 339.

¹⁴¹ *Ibid.*

У домаћем систему социјалне сигурности, тест прихода се спроводи приликом остваривања права из социјалне заштите, односно приликом исплате новчане социјалне помоћи. Посебном Уредбом о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ прецизно се утврђује који се приходи и примања породице и појединца узимају у обзир приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ, али се уједно наводе и примања и приходи који се не узимају у обзир. Да би одређено лице остварило право на новчану социјалну помоћ, у обзир се морају узети новчана примања и приходи појединца и породице остварени током три месеца који претходе месецу у коме је поднет захтев за остваривање права на новчану социјалну помоћ.¹⁴² Уредбом се предвиђа „да се у обзир узимају следећа примања и приходи појединца и породице: примања и приходи који се остварују у месечним износима, и то приход по основу радног односа, односно зарада, плата или накнада зараде, повремених и привремених послова и уговора о делу, пензија, инвалиднина и друга примања по прописима о правима из борачко-инвалидске заштите; приход од пољопривредне делатности; приход по основу обављања самосталне делатности; накнада за време незапослености; отпремнина у случају престанка потребе за радом запослених услед технолошких, економских или организационих промена и накнада по основу социјалних програма; приход од издавања у закуп непокретне имовине; приход од имовинских права на који се плаћа порез; улози дати на штедњу и готов новац; приход који се утврђује налазом и мишљењем центра за социјални рад у складу са законом и приход од законског издржавања и издржавања по другом правном основу“.¹⁴³ На основу тога се може закључити да је у нашем правном систему постављен широк круг прихода и примања који се узимају у обзир приликом спровођења теста прихода, чиме се потенцијални корисници доводе у неповољан положај, а неки од њих вероватно и одустају од подношења захтева. У обзир се не узимају приходи и примања као што су дечји додатак, родитељски додатак, додатак за помоћ и негу

¹⁴² Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ („Службени гласник РС“, број 36/2001), члан 1, став 2.

¹⁴³ Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ (2001), члан 2.

другог лица, увећан додатак за помоћ и негу другог лица, накнада за телесно оштећење, акције без накнаде, примања по основу ученичког и студентског стандарда, отпремнине за одлазак у пензију, примања по основу награда, примања по основу накнаде штете (осим накнаде штете у виду ренте), новчана помоћ за оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију, обуку и припрему запошљавања и повремене помоћи намењене заштити животног стандарда одређених категорија грађана.¹⁴⁴

Нису ретке критике спровођења теста прихода, а посебно од заговорника модела универзалних престација. Поједини аутори тврде да тестови прихода изазивају велике административне трошкове за државу јер захтевају спровођење детаљног теста подобности за подносиоца захтева, али и трошкове за самог подносиоца захтева, и оне имовинске и „трошкове“ психичке природе, јер приликом подношења захтева подносилац мора да тврди да је слабог материјалног стања, због чега се подносилац може сматрати и пониженим и стигматизованим, што одређени број лица може и да одврати од покретања поступка за остваривање права на различита социјална давања, која се исплаћују у оквиру система социјалне заштите.¹⁴⁵ Такође, јављају се и одређени нематеријални трошкови јер се приликом подношења захтева губи доста времена у чекању и попуњавању образаца, али и одређени вид стигматизације јер се подносилац захтева квалификује у одређену друштвену групу, тачније категорију сиромашних, што може да проузрокује осећај срамоте и, као што је претходно поменуто, одустајање од подношења захтева.¹⁴⁶ Осим високих административних трошкова, спровођење теста прихода отвара могућност и за одређене коруптивне радње запослених који учествују у поступку за остваривање права на престације.¹⁴⁷

Утврђено је да се и у националном систему социјалне сигурности приликом спровођења теста прихода у обзир узима најразличитији спектар

¹⁴⁴ *Ibid.*, члан 11.

¹⁴⁵ Timothy Besley, „Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programme“, *Economica, New Series*, vol. 57, број 225/1990, стр. 119.

¹⁴⁶ *Ibid.*, стр. 120.

¹⁴⁷ L. Willmore, *op. cit.*, стр. 5.

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

У појединим системима социјалне сигурности, као услов за остваривање права на социјалну пензију спроводи се и такозвани тест неактивности (*inactivity test*) или пензијски тест, односно тест којим се утврђује да ли корисник док прима пензију у исто време стиче и приходе на основу рада, чиме се доводи у питање идеја кумулације зараде и пензије.¹⁴⁸ Следствено томе, основна разлика између теста прихода и пензијског теста је у чињеници да се у пензијским тестовима у обзир узима само износ пензије који осигураник прима, односно чињеница да ли је подносилац захтева остварио право на пензију, док тест прихода обухвата и приходе од рада и приходе од имовине, те је, сходно томе, и знатно неповољнији за подносиоца захтева. Имајући у виду карактеристике и основне циљеве института социјалне пензије, под условом да се законодавац одлучи за таргетирани модел, знатно примереније би било спровођење теста у којем би се у обзир узимали само приходи од рада или пензијски приходи.

3.2. Формалноправни услови

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

Јасно је наведено да је за остваривање права на социјалну пензију неопходно успостављање социјалноправног односа. Стога ваља указати и на дефиниције социјалноправног односа које су поставили релевантни домаћи и

¹⁴⁸ Armando Barrientos, Peter Lloyd-Sherlock, *Non-contributory pensions and social protection*, Social Protection Sector, International Labour Office, Geneva 2002, стр. 2.

страни аутори. Професор Михаило Ступар је међу првима на овим просторима дефинисао социјалноправни однос. Професор сматра да је реч о „правном односу између одређеног физичког лица као субјекта правног односа, односно титулара права, које се налази у стању социјалне потребе, с једне стране, и одређеног јавног органа с друге стране, у коме овлашћено одређено физичко лице, као титулар права, има право да на основу закона или уговора тражи, по својој слободној иницијативи, од одређеног јавног органа, одређену социјалну престацију (давање или чињење), а одређени јавни орган је обавезан да ове престације пружи“.¹⁴⁹ Професор Шундерић наводи да је социјалноправни однос посебан, специфичан друштвени однос који се успоставља између физичког лица које се налази у стању социјалне потребе и које ради задовољавања те потребе успоставља однос са другим лицем, које обезбеђује задовољавање социјалне потребе, вршећи одређене чинидбе или давања, односно престације којима обезбеђује оно на шта гласи субјективно право.¹⁵⁰

И професор Јашаревић даје своју дефиницију социјалноправних односа, те наводи да су у питању „првенствено правни, али и други односи између корисника права у оквиру система социјалне сигурности и субјеката који та права обезбеђују, код којих физичка особа има право на социјалне престације, а институција социјалне сигурности или држава има обавезу да тој особи пружи престацију“.¹⁵¹ Професор Лубарда социјалноправни однос дефинише као „институционализовани однос између заштићеног физичког лица, које на основу закона или другог акта може да оствари субјективно социјално право за случај наступања утврђених социјалних ризика, односно опасности од њиховог наступања, и носиоца социјалне сигурности, као превасходно јавних носилаца социјалне сигурности, којима се поверавају одређена јавна овлашћења, а кад се јављају као приватни носиоци социјалне сигурности налазе се у особном правном режиму оснивања, деловања и контроле који је проткан јавноправним

¹⁴⁹ М. Ступар, „Предмет социјалног права (прилог дискусији о одређивању једне нове посебне области права)“, *op. cit.*, стр. 53.

¹⁵⁰ Боривоје Шундерић, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 104–105 и 115.

¹⁵¹ С. Јашаревић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 6.

нормамама“.¹⁵² Може се закључити да се социјалноправни однос успоставља између два субјекта, од којих се један, физичко лице, налази у стању социјалне потребе, и другог субјекта, правног лица које обезбеђује задовољење те потребе вршећи одређену чинидбу или давање. На основу свега тога, неспорно је да је социјалноправни однос предмет социјалног права, а раније је већ утврђено да се право на социјалну пензију по својој правној природи и садржини сврстава у социјална права, те се то право може остварити само на основу успостављеног социјалноправног односа између два субјекта.

Неопходно је утврдити ко су субјекти социјалноправног односа приликом стицања права на социјалну пензију. Логично је да се социјалноправни однос у тој ситуацији успоставља између физичког лица код којег је наступио одређени социјални ризик, конкретно социјални ризик старости, и правног лица које је надлежно за исплату социјалне престације. Прецизније, социјални ризик старости је наступио и проузроковао одређене последице, те лице више није у могућности да сопственим радом обезбеди основне приходе за себе и чланове своје породице. Однос се успоставља са другим субјектом, правним лицем, у највећем броју случајева носиоцем јавних овлашћења, који исплаћује социјалну престацију давања у новцу, у овом случају социјалну пензију, али само под условом да подносилац захтева испуњава услове предвиђене законом, односно ако није испунио услов за старосну пензију на основу претходног стажа осигурања, под претпоставком да није реч о моделу који промовише универзалне пензије за све резиденте, а не само за сиромашна лица која се налазе у стању социјалне потребе и над којима се спроводи одговарајући тест прихода.

Такође, да би се успоставио социјалноправни однос, односно да би се остварило право на одређену социјалну престацију, па тако и право на социјалну пензију, неопходно је да субјект социјалноправног односа, физичко лице, својом вољом покрене поступак за остваривање одређеног права. Како професор Ступар наводи, „да ли ће настати одређени социјалноправни однос, под претпоставком да су испуњени остали услови, тј. стање социјалне потребе и правни основ, зависи искључиво од слободне воље једне стране у односу, и то слободне воље физичког

¹⁵² Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 445.

лица као стране у социјалноправном односу и као титулара социјалног права, те само ако овлашћено физичко лице, у границама закона, изјави вољу, тј. затражи да му одређени друштвени орган пружи одређену социјалну престацију или изјави да прихвата евентуалну додељену му нетражену социјалну престацију од одређеног друштвеног органа, настаје, уз постојање осталих услова истовремено и кумулативно, социјалноправни однос и социјално право¹⁵³. Насупрот томе, државни орган има обавезу да ступи у социјалноправни однос.¹⁵⁴ Такође, како професорка Вуковић наводи, „физичко лице може у сваком тренутку једнострано да иступи из социјалноправног односа и према њему се не могу изрицати санкције, док државни орган може бити имовински санкционисан“.¹⁵⁵ Закључује се да ће се, у највећем броју ситуација, право на социјалну пензију остварити покретањем поступка пред надлежним органом, а на основу изјављене воље потенцијалног титулара права.

Међутим, важно је и питање који субјекат ће вршити исплату социјалних пензија. Логично је закључити, сходно дефиницији професора Лубарде, а имајући у виду основне карактеристике социјалних пензија, да субјекат који исплаћује престације може бити само јавни носилац социјалне сигурности, јер код социјалних пензија не постоје елемент добровољности и могућност уплате доприноса у приватне пензијске фондове. Уочава се да су субјекти социјалноправног односа готово идентични као и приликом остваривања права на старосну пензију, а то су лице код којег је наступио социјални ризик старости и јавни носилац социјалне сигурности који исплаћује социјалне престације. Међутим, субјект социјалноправног односа у остваривању права на старосну пензију јесте лице које испуњава услов који се односи на претходни стаж осигурања, док за социјалне пензије то није случај, те сходно томе не постоји ситуација у којој се право остварује на основу претходног деловања субјекта код којег је наступио социјални ризик. Уже посматрано, важно је утврдити да ли ће јавни носилац социјалне сигурности са којим се успоставља социјалноправни однос бити фонд пензијског и инвалидског осигурања који обезбеђује исплату

¹⁵³ М. Ступар, *Социјална политика, op. cit.*, стр. 191–192.

¹⁵⁴ Д. Вуковић, *Социјална сигурност, op. cit.*, стр. 50.

¹⁵⁵ *Ibid.*

старосних пензија или ће исплатилац бити центар за социјални рад, којем се подноси захтев за остваривање права на социјалну помоћ.

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

4. Садржина права на социјалну пензију

Мандаторно је за основну тему дисертације утврдити и шта је садржина права на социјалну пензију. Из разматрања у претходном одељку произилази да је у питању одређено социјално давање које се исплаћује титулару права, на основу претходно успостављеног социјалноправног односа. У вези са тим, утврђено је и који су формалноправни и материјалноправни услови које треба испунити да би се то право стекло.

Социјална пензија у највећем броју система социјалне сигурности представља престацију која се исплаћује у новцу кориснику који је поднео захтев за стицање права надлежном органу. Да би се утврдила садржина права на

социјалну пензију, неопходно је изложити садржину права на социјалну сигурност. Свеобухватну анализу садржине права на социјалну сигурност извршила је професорка Ковачевић, која сматра да садржину права на социјалну сигурност чине следећи елементи: „право на приступ систему социјалне сигурности у оквиру кога се обезбеђује заштита од основних ризика који угрожавају економску и социјалну сигурност човека; право на новчане и натуралне престације у трајању и у висини који човеку омогућавају одговарајући стандард живота и одговарајући приступ здравственој заштити; право на једнаке могућности за уживање одговарајуће заштите од социјалних ризика – забрана дискриминације у стицању, остваривању и коришћењу социјалних престација; забрана арбитрарног поступања државе у стварима заштите од социјалних ризика, посебно када је у питању арбитрарно ускраћивање социјалних престација“.¹⁵⁶

Такође, садржина права на социјалну сигурност утврђује се и Општим коментаром број 19 Комитета за економска, социјална и културна права Уједињених нација, те се предвиђа да право на социјалну сигурност обухвата право на приступ и одржавање престација, било у новцу или у натури, без дискриминација, са циљем да се обезбеди заштита лица, између осталог (*inter alia*), од губитака прихода стицаних на основу рада, а услед наступања социјалног ризика болести, инвалидности, материнства, повреде на раду, незапослености, старости или смрти члана породице, затим у случају немогућности приступа здравственој заштити или недовољној подршци породице, посебно за децу и лица којима је неопходна туђа нега и помоћ.¹⁵⁷

Утврђена је повезаност права на социјалну пензију и права на социјалну сигурност, односно приликом одређивања правне природе института наведено је да се право на социјалну пензију остварује у оквиру система социјалне сигурности и да је у питању социјално право. Професорка Ковачевић наводи да „право на социјалну сигурност претпоставља постојање система социјалне сигурности у оквиру кога се обезбеђује заштита од ризика који угрожавају

¹⁵⁶ Љубинка Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007, стр. 59.

¹⁵⁷ *General Comment No. 19, The right to social security (art. 9)*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Thirty-ninth session, 5-23 November 2007, United Nations, 2008, члан. 2.

економску сигурност човека“.¹⁵⁸ Следствено томе, да би се стекло право на социјалну пензију, неопходно је да постоји развијен систем социјалне сигурности у оквиру којег ће појединац бити на ефикасан начин заштићен од социјалног ризика старости. Исплатом социјалне пензије од стране надлежног органа обезбеђује се економска и социјална сигурност за лице код којег је наступио социјални ризик старости, а које, у највећем броју случајева, није стекло право на старосну пензију у систему социјалног осигурања. Лицу се обезбеђује заштита од социјалног ризика старости исплатом новчане престације у висини којом се обезбеђује пристојан и достојанствен живот у старости, односно у висини којом се могу обезбедити одговарајући животни стандард и егзистенцијални минимум. Постоји могућност да се лице обезбеди и путем натуралних престација, али је у највећем броју случајева реч о новчаном давању. Подразумева се да ће лице које испуњава законске услове стећи то право без дискриминације и уз поштовање једнаких могућности за уживање одговарајуће заштите од социјалних ризика

Када је реч о трајању престације, у литератури се уочава подела социјалних престација с обзиром на то да ли се престација извршава једним актом или се њено вршење одвија у одређеном времену, на једнократне и на периодичне престације.¹⁵⁹ Професорка Вера Јелчић наводи ширу поделу социјалних престација, те разликује трајне, повремене, привремене и једнократне социјалне престације.¹⁶⁰ Већина аутора се слаже да је старосна пензија дуготрајна, односно трајна социјална престација и када осигураник једном оствари право на старосну пензију, то право му се не може ускратити, те ће му се пензија исплаћивати до краја живота.¹⁶¹ Сматра се да се трајне социјалне престације обезбеђују

¹⁵⁸ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 56.

¹⁵⁹ Опширније о тој подели у: Б. Шундерић, *Социјално право*, *op. cit.*, стр. 137–138.

¹⁶⁰ Vera Jelčić, *Socijalno pravo u SFRJ, knjiga 1, Socijalno osiguranje*, Informator, Zagreb 1987, стр. 21.

¹⁶¹ Право на старосну пензију престаје смрћу корисника пензије. Наведено је да је реч о праву које је непреносиво и ненаследиво и које се не може изгубити када се једном стекне. Међутим, постоје прописи, усвојени још почетком XX века, којима је предвиђена и могућност губитка права на старосну пензију. Правилником о пензионском фонду особља Државне хипотекарне банке предвиђено је да пензионер губи право на личну пензију губитком држављанства, осудом за злочин или на губитак часних права, дисциплинском пресудом и смрћу. Такође, тим правилником није била дозвољена кумулација старосне пензије и зараде, те се пензија није исплаћивала „ако се лични пензионер врати у службу Банке; кад ступи у државну или самоуправну службу док му та

осигураним особама које су у стању сталне социјалне потребе, која се, између осталог, јавља и услед наступања социјалног ризика старости, а нарочито када особа није стекла право на старосну пензију услед недовољног броја година претходног стажа осигурања.¹⁶²

служба траје“. Правилник о пензионом фонду особља Државне хипотекарне банке, Државна штампарија Краљевине Југославије, Београд 1939, чл. 19. и 20.

Прописима из периода ФНРЈ и СФРЈ предвиђено је да до „губитка свих права стечених или очекиваних на основу пензијског осигурања долази, како за уживаоца пензије, односно осигураника, тако и за чланове његове породице, у случају правоснажне изречене осуде на казну смрти, као и у случају правоснажног губитка држављанства одузимањем на основу закона“. Никола Дилбер, *Нови пензиски систем у Југославији*, Савремена администрација, Београд 1958, стр. 117.

Поставља се питање, вредно пажње, ко исплаћује накнаду и, сходно томе, ко је одговоран за уплату доприноса, односно да ли држава има обавезу да уплаћује доприносе за лица која су на издржавању казне затвора. Неспорно је да лица која су осуђена на казну затвора у дужем временском трајању неће бити у могућности да остваре право на старосну пензију када наврше 65 година живота, услед недовољног броја година стажа осигурања. Гледано са моралног аспекта, поставља се питање да ли је оправдано да лица која су осуђена због извршења најтежих кривичних дела, а за која су по правилу изричу максималне затворске казне, буду у бољем положају у погледу социјалног обезбеђења него неке друге категорије које услед различитих друштвених фактора нису у могућности да остваре право на старосну пензију. Југословенским прописима експлицитно је било предвиђено да се време проведено на издржавању казне затвора за време трајања радног односа не рачуна у радни стаж ако је осигураник осуђен на казну затвора дужу од месец дана. Кривичним законодавством ФНРЈ, а затим и СФРЈ, није била предвиђена казна губитак пензије, али се на основу одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању посредно могло утицати на губитак права на пензију услед изречене казне против осигураника у кривичном поступку. Такође, уочавају се и одредбе којима се предвиђа смањивање укупног стажа због осуде за кривично дело, односно да ће се „лицу које је правоснажном пресудом осуђено на казну строгог затвора због кривичног дела против народа и државе или због кривичног дела против народне имовине и друштвене имовине смањити пензијски стаж, и то: ако је осуђено на казну строгог затвора до пет година, пензијски стаж се смањује за онолико времена колико је осуђено; ако је осуђено на казну строгог затвора преко 5 година, пензијски се стаж смањује за два пута толико времена колико је осуђено, а лицу које је осуђено на казну строгог затвора преко 5 година због неког другог кривичног дела, осим напред наведених дела, смањује се пензијски стаж за онолико времена колико је осуђено, односно година за годину“. Смањивање пензијског стажа вршило се од укупног пензијског стажа осигураника приликом одлучивања о стицању права на пензију. Међутим, како Дилбер наводи, Законом је било предвиђено да се „лицу коме су на основу рехабилитације, или на основу амнестије или помиловања, брисане правне последице пресуде, успоставља се пензиски стаж односно право на пензију стечено до дана правоснажности пресуде“. Нав. према: Н. Дилбер, *Нови пензиски систем у Југославији*, *op. cit.*, стр. 37 и 57–58; Zlatko Čota, Zdravko Popović, *Penziono osiguranje*, *Birotehnika, Zavod za organizaciju i unapređenje uredskog poslovanja*, Zagreb, 1958 стр. 46 и 78.

¹⁶² V. Jelčić, *op. cit.*, стр. 21. Неспорно је да је право на старосну пензију, као уосталом и већина других права из социјалног осигурања, неотуђиво и непреносиво право, што је већ наведено приликом утврђивања правне природе института. Поставља се питање да ли долази до преноса

Међутим, поставља се интересантно питање да ли је могућа ситуација да се у системима у којима се спроводи тест прихода, а где се врши исплата социјалне пензије, кориснику социјалне пензије укине то право, после одређеног временског периода, ако му се у међувремену измени материјална ситуација услед новонасталих околности. Примера ради, корисник наследи имовину богатог рођака или освоји главну награду на лутрији. У случају да се то потврди, може се сматрати да социјална пензија има карактеристике и периодичне и дуготрајне социјалне престације.

Посебно се мора имати у виду да су престације које се исплаћују у склопу мера социјалне заштите превасходно периодичне престације и да исплата траје све док постоји стање социјалне потребе, које је, за разлику од социјалног ризика старости, у највећем броју случајева отклоњиво. То потврђују и ставови Велизара Голубовића који сматра да су социјалне пензије знатно популарнији вид давања него социјална помоћ јер пензије представљају трајно давање, док се социјална помоћ периодично преиспитује.¹⁶³ И Паласиос (*Robert Palacios*) и Слушински (*Oleksiy Sluchynsky*) оправдано тврде да се право на социјалну пензију не може периодично пресипитивати већ може престати само смрћу корисника права.¹⁶⁴ Законом о социјалној заштити Републике Србије предвиђено је да надлежни центар за социјални рад преиспитује услове за остваривање права на новчану социјалну помоћ у мају месецу, на основу прихода корисника права остварених у претходна три месеца.¹⁶⁵ Такође, предвиђа се и дужност корисника права на новчану социјалну помоћ, односно права на додатак за помоћ и негу другог лица, да надлежном центру за социјални рад пријави сваку промену од утицаја на

права из социјалног осигурања када после смрти осигураника поједини чланови његове породице остваре право на породичну пензију. У нашем правном систему се предвиђа могућност да се корисник права на старосну пензију одрекне тог права, односно да се одлучи да уместо старосне пензије прима породичну пензију преминулог супружника јер је приликом обрачуна утврђено да ће износ породичне пензије бити виши од утврђеног износа старосне пензије коју је осигураник примао. У тој ситуацији, која без сумње представља изузетак од правила, може се закључити да старосна пензија има карактер периодичне престације јер се неће исплаћивати до смрти корисника већ ће се вољом корисника исплата тог давања обуставити.

¹⁶³ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 70.

¹⁶⁴ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 34.

¹⁶⁵ Закон о социјалној заштити (2011), члан 96, став 1.

признато право у року од 15 дана од дана када је промена настала.¹⁶⁶ Међутим, претпоставља се да је корисник социјалне помоћи код којег је наступио социјални ризик старости неспособан за рад и не може се очекивати да ће по наступању ризика моћи да остварује приходе на основу рада, те се претпоставља да је код социјалног ризика старости реч о стању сталне социјалне потребе. Могуће су само промене у имовинском стању, те би евентуално у тој ситуацији могло доћи до обуставе исплате социјалне помоћи, односно социјалне пензије, за шта се, као услов, предвиђа спровођење теста прихода или имовинског теста. У односу на неке друге социјалне ризике, као што су инвалидност, где су могуће промене у здравственом стању услед напретка медицинских наука или незапосленост, па се од корисника може захтевати да активно тражи запослење, у случају ризика старости, тешко да се може очекивати промена у приходима старијих лица, те су нелогичне чешће провере материјалног стања корисника и спровођења новог теста прихода или теста имовине. Нови методи који се спроводе са циљем смањивања броја корисника социјалних престација које се исплаћују у случају наступања социјалног ризика старости могу се примењивати једино за поштравање услова за остваривање права на старосну пензију, односно социјалну пензију.

5. Појам социјалне престације

Приликом утврђивања битних карактеристика института социјалне пензија уочено је да је једна од основних одлика тог института чињеница да је у највећем броју случајева реч о недопринсној социјалној престацији која се најчешће не везује за доприносе који се уплаћују за обавезно, односно добровољно пензијско осигурање. У вези са тим би ваљало направити кратак осврт и утврдити карактеристике социјалних престација, односно социјалних давања, које представљају један од основних појмова социјалног права.

У литератури се разликују описне и функционалне дефиниције социјалних престација.¹⁶⁷ Према једној од описних дефиниција, социјалне престације

¹⁶⁶ Закон о социјалној заштити (2011), члан 97, став. 1.

¹⁶⁷ Нав. према: Б. Шундерић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 135.

представљају давање и чињење појединцима који се налазе у стању социјалне потребе.¹⁶⁸ Функционалном дефиницијом, којом се указује на циљеве који се остварују престацијама, социјалне престације се дефинишу као „новчана и натурална давања и чињења, односно пружања услуга, чија је сврха успостављање економске и социјалне сигурности корисника“.¹⁶⁹ За примарну тему дисертације посебно је значајна подела социјалних престација на доприносне и недоприносне престације.

5.1. Подела на доприносне и недоприносне престације

Основ те поделе односи се на метод финансирања престација, прецизније за тему рада, на метод финансирања пензија, односно да ли ће се старосне пензије финансирати из доприноса осигураника или из буџета, путем различитих јавних прихода које остарује држава. Међутим, у већини случајева, када је реч о јавним пензијским системима, услед бројних друштвених фактора који утичу на функционисање и одрживост пензијских фондова, тешко се може пронаћи пензијски систем заснован само на уплатама доприноса које изврше осигураници, без партиципације државе у трошковима одржавања система.¹⁷⁰ Метод финансирања социјалних престација представља важно питање и за координацију система социјалне сигурности између држава чланица Европске уније. Педесетих година XX века није било проблематично успоставити координацију система социјалне сигурности, имајући у виду да је свих шест држава оснивача Европске заједнице финансирало систем социјалне сигурности сходно Бизмарковом моделу, док данас ниједна држава чланица Европске уније не финансира систем социјалне сигурности искључиво из доприноса за социјално осигурање или само из буџетских прихода.¹⁷¹

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Опширније у публикацији *Old Age Pension Scheme*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1977, стр. 22. и 91–111.

¹⁷¹ Danny Pieters, *What is a social security contribution and what is a tax*, у: Winfried Boecken, Franz Ruland, Heinz-Dietrich Steinmeyer (ed.), „Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europe”, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Luchterhand 2002, стр. 517.

5.1.1. Доприносне престације

У пензијском систему Републике Србије, старосне пензије се претежно финансирају на основу уплате доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање. Професорка Ракоњац Антић разликује три облика пензијског осигурања у односу на то који субјекат уплаћује доприносе у пензијски фонд: пензијско осигурање које се заснива на доприносима запослених, пензијско осигурање на основу доприноса које уплаћује послодавац и пензијско осигурање са доприносима које уплаћују и запослени и послодавац.¹⁷² У националном систему пензијског и инвалидског осигурања доприносе уплаћују запослени и послодавац.¹⁷³ Према одредбама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, стопа по којој се обрачунавају и плаћају доприноси за пензијско и инвалидско осигурање запослених лица износе 26%.¹⁷⁴ Систем је дуго био заснован на идеји равномерне уплате доприноса које изврше запослени и послодавац, уз то да послодавац, односно лице које је надлежно код послодавца, обрачунава и уплаћује доприносе за обавезно социјално осигурање. Изменама Закона предвиђено је да послодавац, односно други исплатилац прихода, обрачунава и уплаћује 12% из сопствених прихода, а 14% се одбија и уплаћује од бруто зараде запосленог.¹⁷⁵

¹⁷² Татјана Ракоњац Антић, *Пензијско и здравствено осигурање*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд 2010, стр. 11.

¹⁷³ У појединим државама (Велика Британија, Ирска, Португал, Шпанија, Норвешка) доприноси се не везују наменски за сваку врсту права из социјалног осигурања, већ се уплаћује јединствени допринос за обавезно социјално осигурање, који по различитим стопама плаћају запослени и послодавци. Дејан Поповић, *Финансирање права из социјалног осигурања*, у: Милица Делевић Ђилас, Александра Јовановић, Слободанка Недовић (ур.), „Остваривање економских и социјалних права“, Београдски центар за људска права, Београд 1999, стр. 16.

¹⁷⁴ Знатно ниже стопе доприноса предвиђене су за здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености. Важећим прописима је предвиђено да стопа по којој се обрачунавају и плаћају доприноси за здравствено осигурање износи 10,3%, а стопа доприноса за осигурање за случај незапослености 1,5%. Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (2004), члан 44.

¹⁷⁵ Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (2004), члан 44.

Према подацима из 2004. године, стопа доприноса по којој се обрачунавају и уплаћују доприноси за пензијско и инвалидско осигурање у Аустрији износи 22,8% (10,2% се одбија и уплаћује на терет запосленог, а 12,6% на терет послодавца), У Белгији и Француској стопа доприноса је нижа него у другим европским државама и износи 16,4% (у Белгији се 7,5% одбија и уплаћује на терет запосленог, а 8,9% на терет послодавца, док је у Француској ситуација мало повољнија у корист

Имајући у виду бројне друштвене факторе који утичу на функционисање система социјалне сигурности, уочава се да већина савремених пензијских система, чији су основни извор финансирања доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, не може несметано да обезбеђује исплату престација без одговарајуће интервенције државе, којом се покрива дефицит у пензијским системима. Статистике показују да се у нашој земљи годишње издваја 14 % БДП-а за одрживост пензијског фонда.¹⁷⁶ Велика одвајања за одрживост пензијских система примећују се и у Холандији, Италији, Грчкој, Француској, Шведској, Немачкој, где се за пензије одваја више од 10% БДП-а на годишњем нивоу.¹⁷⁷ То

запосленог, 6,6% се одбија и уплаћује на терет запосленог, а 9,8% се одбија и уплаћује на терет послодавца). У пензијским системима појединих држава примећује се да су стопе које се одбијају и уплаћују од бруто зараде запосленог и по неколико пута ниже од стопа које се издвајају и уплаћују из прихода послодавца, па тако се у Естонији одбија и уплаћује само 2% на терет запосленог, док се на терет послодавца одбија и уплаћује 33%; у Финској се на терет запосленог одбија и уплаћује 4,6%, а на терет послодавца 22,8%. Т. Ракоњац Антић, *op. cit.*, стр. 10.

¹⁷⁶ Професорка Ракоњац Антић наводи да је „према подацима Савезног завода за статистику учешће расхода за пензијско инвалидско осигурање у друштвеном производу било 6,3%, 1981. године 6,8%, а 1991. године се повећало на забрињавајућих 13,7%, док се према подацима за 2004. године ово учешће повећало на 14%“. *Ibid.*, стр. 7. и 148.

Педесетих година XX века ФНРЈ је за социјална давања, у која не спадају само издвајања за пензије, трошила укупно 11,04% свог националног дохотка. У истом периоду, државе у којима се снажно промовисао модел државе благостања, за социјална давања су издвајале: Канада – 7,03%, Данска – 9%, САД – 4,86%, Финска – 8,87%, Италија – 6,36%, Холандија – 8,41%, Велика Британија – 11,26%, Швајцарска – 4,10%. Уочава се да су у ФНРЈ била највећа издвајања, али се мора имати у виду велики број ратних војних инвалида и необезбеђених породица особа, које су изгубиле живот током Другог светског рата. Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *Социјално осигурање у Југославији*, Култура, Београд 1958, стр. 22.

¹⁷⁷ У Холандији се издваја 13,6% БДП-а, у Италији 13,5%, у Грчкој 12,7%, у Француској 12,2%, у Шведској 10,3%, у Немачкој 10,3%. У другу групу се сврставају државе које одвајају између 8% и 10% БДП-а за одрживост пензијских система – Шпанија (9,4%), Уједињено Краљевство (8,9%), Пољска (8,5%), Нови Зеланд (8,2%). У трећу категорију спадају државе које издвајају између 3% и 7% – Сједињене Америчке Државе (6,6%), Чиле (6%), Јапан (5,5%), Канада (4,8%), Аустралија (4,6%), Аргентина (3,6%), Турска (3,3%). У четвртој групи су државе које издвајају између 1% и 3% БДП-а – Кина (2,6%), Бразил (2,4%), Египат (2,3%), Тунис (2,3%), Костарика (2,0%) и Сингапур (1,4%). У последњој групи су државе, већином земље у развоју, које издвајају мање од 1% БДП-а за одрживост пензијских система – Кенија (0,4%), Замбија (0,4%), Пакистан (0,3%), Мексико (0,3%) и Нигерија (0,0%). Ти подаци су из деведесетих година прошлог века, али би ваљало напоменути и да новије статистике указују на то да није било већих промена, али да су издвајања за пензије услед бројних демографских промена, посебно услед продужетка трајања просечног животног века, већа него раније. Подаци су преузети из: Camila Arza, Paul Johnson, *The Development of Public Pensions from 1889 to the 1990s*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 64–65.

је резултат бројних друштвених промена, које су утицале на одрживост пензијских система. Високе стопе незапослености, демографске промене и продужење животног века само су неки од фактора који узрокују дефицит у фондовима и изискују интервенцију државе.

5.1.2. Недоприносне престације

Већина савремених система социјалне сигурности предвиђа различите врсте престација недоприносног карактера. У недоприносне престације, које се исплаћују у највећем броју система социјалне сигурности данашњице, спадају финансијска подршка породици са децом, социјална помоћ, здравствена заштита за кориснике који нису покривени неким од облика здравственог осигурања, државне пензије, односно универзалне пензије, које држава исплаћује свим својим држављанима у једнаком износу без обзира на претходни стаж осигурања. Уочава се да се највећи број недоприносних социјалних престација исплаћује у новцу. Стога се и социјалне пензије према својим основним општим карактеристикама издвајају као класичан пример недоприносних социјалних давања, имајући у виду да се њихова исплата обезбеђује превасходно из буџетских прихода.

Извор финансирања недоприносних престација су претежно јавни трансфери, који се углавном финансирају из буџета, али се у појединим системима уочава могућност финансирања недоприносних давања и из других средстава, као што су, примера ради, акцизе које се плаћају на цигарете, гориво, алкохол или средства која се одвајају из буџета игара на срећу.¹⁷⁸ Престације се могу финансирати из буџета републике или из буџета јединица локалне самоуправе.¹⁷⁹ Професор Питерс (*Danny Pieters*) наводи да се социјалне престације могу финансирати и алтернативним методама, првенствено издвајајући наменске порезе којима се директно финансирају издвајања за

¹⁷⁸ Duleep Allirajah, Kenny McIntyre, Susan Mitchell, *Rights Guide to Non-Means-Tested Benefits*, Child Poverty Action Group, 1998, стр. 4.

¹⁷⁹ Професор Питерс наводи да се део трошкова за финансирање услуга социјалне заштите често обебеђује из буџета јединица локалне самоуправе, док се остатак средстава обезбеђује из буџетских средстава. Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, 2006, стр. 105; Р. Mouton, *op. cit.*, стр. 1–6. Вид. и у: Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 123–124.

финансирање недоприносних социјалних престација, али и дефицит у системима социјалне сигурности, који се већим делом финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање.¹⁸⁰ И Еузеби (*Chantal Euzeby*) сматра да се недоприносне престације могу финансирати из пореза или доприноса свих осигураника, сходно принципу солидарности, као основном принципу социјалног права.¹⁸¹

Постоји неколико начина који се користе за финансирање недоприносних социјалних престација, али и на финансирање дефицита који се неретко појављује у пензијским фондовима, а који се уочавају у упоредном праву. У Португалу је порез на додату вредност (ПДВ) увећан за 1% како би се обезбедили додатни приходи за финансирање система социјалне сигурности, док се у Белгији један део пореских прихода који се стиче на основу пореза на додату вредност усмерава на финансирање социјалних престација.¹⁸² Посредни методи финансирања уочавају се и у појединим јужноамеричким земљама. У Боливији су недоприносне престације, које се исплаћују лицима старијим од 65 година, једним делом финансиране из фонда формираног током процеса приватизације, док се у Бразилу недоприносне престације финансирају из пореских прихода, али и из доприноса за обавезно социјално осигурање, које уплаћују запослени и послодавци, затим и из прихода од акциза и пореза чији су обвезници велике фирме (корпорације), док се недоприносна давања која се исплаћују пољопривредницима делимично финансирају и из пореза на продају пољопривредних производа.¹⁸³ Занимљив је податак да се на Бахамима и у

¹⁸⁰ Аутор наводи пример опорезивања дуванских производа, којим се директно финансира здравствено осигурање. D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, *op. cit.*, стр. 106.

¹⁸¹ Chantal Euzeby, „Economic aspects of Non-contributory old-age pension“, *Non Contributory Pensions, Health Care under Social Security*, EISS Yearbook 1988, Acco Leuven 1989, стр. 33.

¹⁸² Норвешка је предвидела принудну наплату у износу од 40 EUR годишње приликом регистрације аутомобила, како би се финансирали трошкови фондова социјалног осигурања настали због наступања социјалних ризика проузрокованих саобраћајним незгодама. Француска је такође предвидела додатне намете којима ће се финансирати систем здравственог осигурања, па се предвиђа додатних 15% приликом регистрације моторних возила, порез од 0,13% EUR по децилитру алкохолног пића са процентом алкохола већим од 15%, као и додатни намети од рекламирања фармацеутских производа и продаје истих на велико. D. Pieters, „What is a social security contribution and what is a tax“, *op. cit.*, стр. 518.

¹⁸³ A. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 14.

Уругвају средства за финансирање социјалних пензија обезбеђују из доприносних фондова социјалног осигурања.¹⁸⁴ И у Савезној Републици Југославији, током деведесетих години, дефицит у пензијском фонду се надокнађивао посебном републичком таксом на дуванске прерађевине, посебном накнадом на сирову нафту и деривате нафте, посебном републичком таксом на алкохолна пића, али и одвајањем дела накнаде за утрошене телефонске импулсе, дела провизије коју остварује Завод за обрачун и плаћања и дела прихода јавних предузећа и државних организација.¹⁸⁵

Недоприносне престације се најчешће везују за Беверицев модел социјалне сигурности, те се уочава примена начела универзалности, али уз често предвиђање услова који се везују за тест прихода корисника права или домаћинства у којем подносилац захтева борави. Једна од најкарактеристичнијих недоприносних престација је социјална пензија, која се у појединим системима социјалне сигурности, као што се претходно могли уочити, додељују без обзира на претходни стаж осигурања и за коју се, као основни услов, постављају године живота, а у неким случајевима и резидентство или држављанство подносиоца захтева.

Треба напоменути да су недоприносне престације постојале у појединим системима и пре успостављања првих облика социјалног осигурања у Европи крајем XIX века, а у највећем броју случајева зависиле су од воље владара који их је додељивао истакнутим појединцима.¹⁸⁶ Стога се та давања могу класификовати у недоприносне персоналне престације. Прва држава која је својим националним законодавством предвидела исплату универзалних недоприносних престација, односно недоприносних старосних пензија за све грађане који наврше одређене године живота, без обзира на социјални статус и друга примања, била је Краљевина Данска, 1891. године, само две године по усвајању Бизмарковог

¹⁸⁴ L. Leisering, *op. cit.*, стр. 81.

¹⁸⁵ Александра Јовановић, Слободанка Недовић, *Стање економских и социјалних права у СР Југославији, извештај о досадашњем спровођењу Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима у СР Југославији у погледу економских и социјалних права*, Београдски центар за људска права, Београд 1998, стр. 74.

¹⁸⁶ Опширније у: Ivana Vukorep, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2012, стр. 11–12.

Закона о пензијском и инвалидском осигурању, заснованом на обавезној уплати доприноса.¹⁸⁷ Међутим, сматра се да се Данска одлучила за модел недоприносних престација јер се крајем XIX века становништво већином бавило пољопривредном делатношћу, а индустрија још увек није била развијена, за разлику од Немачке, која је увелико била у процесу индустријализације када је уведен Бизмарков модел социјалног осигурања.¹⁸⁸

Хатланд (*Aksel Hatland*) сматра да је концепт недоприносних социјалних престација, а самим тим и недоприносних пензија прилично компликован јер је скоро немогуће утврдити линију разграничења само на основу финансијских принципа.¹⁸⁹ Исти аутор се позива на познату класификацију пензија с обзиром на метод финансирања, те разликује доприносне пензије које се заснивају на уплати доприноса за пензијско осигурање и где се износ пензије утврђује на основу претходних примања осигураника и јединствене пензије (*flat rate pensions*), које су махом недоприносног карактера и које се исплаћују у једнаком износу.¹⁹⁰ Јединствене пензије се деле у две групе, сходно класификацији чији је основни предмет тест прихода, односно да ли ће се пре него што се донесе решење о исплати недоприносних престација спроводити тест прихода или не, а као основни услов за остваривање права на пензију. Хатланд указује на још један битан елемент или услов за исплату недоприносних пензија, који у својим радовима снажно заступа и професор Бергман (*Jos Berghmann*), а то је такозвани демогрант, односно идеја да се престације исплаћују само на основу демографских карактеристика, као што су, на пример, године живота или брачно стање потенцијалног титулара права.¹⁹¹

Анализирајући економске аспекте недоприносних старосних пензија, Шантал Еузеби разликује два различита система која се уочавају приликом исплате недоприносних давања услед наступања социјалног ризика старости.

¹⁸⁷ *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 6.

¹⁸⁸ P. Mouton, *op. cit.*, стр. 6–7.

¹⁸⁹ Aksel Hatland, „Non Contributory Pensions, Synthesis report from a EISS colloquim at Valencia 2-4 May 1988“, *Non Contributory Pensions, Health Care under Social Security*, EISS Yearbook 1988, Acco, Leuven 1989, стр. 146.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

Први је систем универзалних престаџија, где се пензија исплаћују свим резидентима једне државе у тренутку када наврше одређене године живота, без обзира на њихова средства или професионални положај (ситуацију).¹⁹² Други систем је систем који садржи одлике института социјалне помоћи јер се пензија исплаћује само особама код којих је наступио социјални ризик старости, а налазе се у стању социјалне потребе.¹⁹³ У другом систему услов за исплату престаџија није резидентство или држављанство, већ се престаџије исплаћују после спроведеног теста прихода. У титуларе права на недоприносне пензије Еузеби сврстава и особе које су навршиле године предвиђене за остваривање права на старосну пензију, које се налазе у незавидној ситуацији, без основних прихода и које немају претходни стаж осигурања или пак имају недовољно година претходног стажа осигурања да би могли да остваре право на престаџије.¹⁹⁴

Једна од основних разлика између доприносних и недоприносних престаџија огледа се у чињеници да се износ доприносних престаџија везује за износ претходних примања осигураника, при чему се првенствено мисли на примања из радног односа. Насупрот томе, недоприносне престаџије су најчешће засноване на идеји једнаких давања (*flat rate benefits*) свим резидентима једне земље, без обзира на социјални статус и претходне квалификације. Износ недоприносне престаџије може се исплаћивати у већем износу само ако су титулари права породице са већим бројем чланова или ако је корисник престаџије неспособан за рад, као што је предвиђено одредбама Закона о социјалној заштити Републике Србије.¹⁹⁵ Стога се као питање поставља да ли се исто то правило може применити и за институт социјалне пензије.

У теорији се недоприносне социјалне престаџије често поистовећују са институтом социјалне помоћи и, како неки аутори тврде, „представљају сукцесора наведеног института обезбеђења“, а основна сличност огледа се у чињеници да се претежно финансирају из буџета и припадају у једнаком износу свим резидентима

¹⁹² С. Euzeby, *op. cit.*, стр. 33.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Речник социјалне сигурности*, Регионална канцеларија Савета Европе, Скопље 2007, стр. 26; Закон о социјалној заштити (2011), члан 85.

једне државе.¹⁹⁶ Међутим, велики број земаља које су прихватиле модел недоприносних пензија у последњих неколико година се враћа на ранији модел социјалне помоћи за најугроженије јер се престације могу доделити само после спроведеног теста прихода.¹⁹⁷ То је још један доказ евидентне кризе модела државе благостања, јер се већина држава које су током друге половине XX века снажно подржавале ту идеју максимално труди да пронађе начин да смањи трошкове обезбеђивања социјалне сигурности за своје грађане, те приликом исплате недоприносних престација поставља додатне услове за кориснике, са циљем да смањи укупан број корисника социјалних давања. Посебан интерес за државу у процесу реформе концепта државе благостања представља смањивање броја корисника недоприносних социјалних престација.

¹⁹⁶ *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 8.

¹⁹⁷ *Ibid.*

II. ПОЈМОВИ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА КАО ОКВИР ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ МЕСТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ У СИСТЕМУ ПРАВА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ

Ради спровођења даље анализе ваљало би прецизније дефинисати основне појмове социјалног права, који се доводе у непосредну везу са институтом социјалне пензије. У претходном делу дисертације утврђена је правна природа института социјалне пензије, ко су потенцијални титулари права на те престације и под којим условима се то право може стећи. Међутим, неопходно је даље одредити место института социјалне пензије у систему права социјалне сигурности. Стога се у овом делу дисертације посебна пажња посвећује системима социјалне сигурности и дефинисању појма социјалне сигурности, али уједно и појму сиромаштва, који се најчешће доводи у везу са институтом социјалне пензије, као и самој природи права на старосну пензију. Ради бољег сагледавања тог права, анализирају се постојећа права, предвиђена, између осталог, и прописима о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, која се стичу у случају наступања социјалног ризика старости. Коначно, одређује се и место социјалне пензије у пензијским системима, али и појам старости и немогућност да се услед наступања тог социјалног ризика стичу приходи на основу рада.

1. Појам социјалне сигурности

Током педесетих година XX века, већина аутора је појмове социјална сигурност и држава благостања посматрала као синонине. И данас је тешко пронаћи јасну, широко прихваћену дефиницију појма социјалне сигурности. Како је, још шездесетих година прошлог века, наводио професор Тинтић, „идеја социјалне сигурности веома је стара, али и веома контрадикторна“.¹⁹⁸ Међутим, пракса социјалне сигурности није толико стара, а „in toto нигде није ни развијена: ова је парцијална, разнородна садржаја и разноликих облика, тек је у зачецима,

¹⁹⁸ Nikola Tintiћ, „Konceptija i ostvarenja socijalne sigurnosti u savremenim uvjetima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, број 2/1964, стр. 98.

схватају је, спроводе и образлажу веома различито“.¹⁹⁹ Све до данас није одређена јединствена дефиниција појма социјалне сигурности, којом би се одредио обим права који следује особи која се нађе у стању социјалног ризика. Уопште узев, није лак задатак прецизно дефинисати појам социјалне сигурности. Често се поставља питање да ли је социјална сигурност концепт или право. Такође, ваљало би утврдити и ко су у том случају титулари права на социјалну сигурност. У вези са тим, тежи се одговорити на питање, да ли право на социјалну сигурност припада свим грађанима једне државе који доспеју у стање неког социјалног ризика или пак стање социјалне потребе.

1.1. Одређивање појма социјалне сигурности

Аутори различито дефинишу појам социјалне сигурности. Наведено је да је тешко пронаћи општеприхваћену дефиницију појма социјалне сигурности.²⁰⁰ Како професор Питерс тврди сваки аутор има своју дефиницију социјалне сигурности, те су сходно наведеном дефиниције социјалне сигурности доста различите.²⁰¹ Професор Бергман сматра да је практично немогуће утврдити прецизну универзалну дефиницију појма социјалне сигурности, која би одговарала свакој држави јер је реч о комплексном институту, подлежном бројним друштвеним факторима, који се мењао током времена.²⁰² Треба напоменути да се ни у релевантним међународним стандардима, којима се гарантује право на социјалну сигурност, не уочава дефиниција појма социјалне сигурности. Правдајући изостанак дефиниције, приликом усвајања Конвенције Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности творци конвенције су навели да је „концепт социјалне сигурности

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Ваљало би се подсетити речи Светог Августина, који је о појму времена рекао: „Шта је дакле време? Ако ме нико не пита, знам; али ако бих хтео некеме на питање то разјаснити, не знам.“ Слично је и са дефинисањем права и социјалне сигурности. Нав. према: Коста Чавошки, Радмила Васић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, стр. 13. Опширније о дефинисању појма права у: Херберт Харт, *Појам права*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, стр. 59–75.

²⁰¹ D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, *op. cit.*, стр. 1.

²⁰² Jos Berghmann, *History of Social Security*, у: Bent Greve, Danny Pieters (ed), „Social Security in an interdisciplinary perspective“, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn 1999, стр. 14–15.

непрестано у развоју и да стога ригидна дефиниција појма социјалне сигурности може имати само ограничавајући ефекат²⁰³.

Поједине државе, углавном економски развијене, дају ширу интерпретацију појма социјалне сигурности у односу на државе које су на нижем степену економског и друштвеног развоја.²⁰⁴ Једну од првих дефиниција појма социјалне сигурности дао је Џон Винант (*John Winant*), трећи генерални секретар Међународне организације рада. Винант сматра да је социјална сигурност посебан вид сигурности коју обезбеђује друштво у случају наступања социјалних ризика којима се излажу припадници друштвене заједнице.²⁰⁵ Професор Питерс социјалну сигурност тумачи као „аранжман“ који одликује солидарност према људима који се суочавају са недостатком прихода на основу рада или са посебним неочекиваним трошковима, док Невил Херис (*Neville Harris*) сматра да је социјална сигурност скуп различитих мера које спроводи држава, чији је основни циљ пружање финансијске подршке појединцима којима је помоћ неопходна.²⁰⁶ Поједини аутори социјалну сигурност дефинишу као скуп института, мера, права и обавеза чији је основни циљ обезбеђење, сходно прописаним правилима, сигурности прихода и здравствене заштите, појединим члановима друштва, којима је помоћ потребна²⁰⁷ Професор Бекер (*Ulrich Becker*) нуди кратку, али прецизну дефиницију социјалне сигурности, те наводи да „социјална сигурност представља сигурност од социјалних ризика“.²⁰⁸

²⁰³ Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commentary, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2014, стр. 612–613.

²⁰⁴ *Introduction to social security, op. cit.*, стр. 3.

²⁰⁵ Angelika Nußberger, *Interpretation of International Social Security Standards – Problems and Prospects*, у: Frans Pennings (ed.), „International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2008, стр. 38.

²⁰⁶ D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles, op. cit.*, стр. 2; Neville Harris, *The Welfare State, Social Security, and Social Citizenship Rights*, у: Neville Harris (ed.), „Social Security Law in Context“, Oxford University Press, Oxford 2000, стр. 15.

²⁰⁷ Ursula Kulke, Michael Cichon, Karuna Pal, *Changing Tides: A Revival of a Rights-based Approach to Social Security*, у: Jef Van Langendonck (ed.), „The Right to Social Security“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 13.

²⁰⁸ Ulrich Becker, „Security from a legal perspective“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015, стр. 515.

На основу тих дефиниција се може закључити да концепт социјалне сигурности одликује превасходно идеја солидарности према појединцима који су услед наступања социјалног ризика онемогућени да стичу приходе на основу рада. Такође, следствено томе, може се закључити да је дефинисање појма социјалне сигурности комплексан задатак и да свака држава, сходно свом економском и друштвеном развоју, као и могућностима за имплементацију прописа којима се уређују основна социјална права, гради сопствени концепт социјалне сигурности и на основу изабраног концепта, који ће бити имплементиран унутрашњим прописима, дефинише појам и основна права која припадају појединцу у случајевима наступања одређеног социјалног ризика. Не треба заборавити да је Томас Хобс у *Левијатану* писао да је „циљ републике сигурност појединца“, што се тумачи као обавеза државе да на себе преузме заштиту појединца.²⁰⁹ Стога се може закључити да у савременом друштву, између осталог, држава појединцу пружа заштиту и посредством изграђеног система социјалне сигурности. То се посебно односи на појединца који услед наступања одређеног социјалног ризика није у прилици да стиче приходе на основу рада или имовине, те је неопходна одговарајућа интервенција државе.

Домаћи аутори, у одређивању појма социјалне сигурности, махом прихватају концепте аутора који се везују за европскоконтинентални правни систем. Професор Шундерић заступа становиште да се термину социјална сигурност даје уже и шире значење, те према ужем значењу социјална сигурност подразумева превазилажење класичних облика социјалног осигурања и социјалне заштите, тако што ће се целокупном становништву гарантовати одређена давања за случај наступања одређеног ризика, а ширим значењем социјална сигурност обухвата повезан систем друштвених мера гарантовања стандарда живота и благостања људи.²¹⁰ У тој дефиницији се не уочава средство којим ће се обезбедити социјална сигурност угроженим категоријама ни субјекти који ће обезбедити неопходна давања. Међутим, уочава се да социјална сигурност

²⁰⁹ Нав. према: V. Puljiz, *op. cit.*, стр. 12.

²¹⁰ Б. Шундерић, *Социјално право*, *op. cit.*, стр. 89. Професорка Дренка Вуковић наводи да је становиште о ширем и ужем значењу термина социјална сигурност заузето на Шестом европском колоквијуму Међународног савета за социјалну акцију, одржаном 1971. године. Дренка Вуковић, *Систем социјалне сигурности*, Службени гласник, Београд 2002, стр. 19.

представља шири појам од појмова социјалног осигурања и социјалне заштите, који су били посебно актуелни почетком XX века, када су основна права из социјалног осигурања добила свој нормативни оквир. Професор Шундерић закључује да у друштву постоје одређени појединци који немају средства за издржавање и који су неспособни за рад или који својим радом или на основу рада, сродничког издржавања или имовинских права не могу да обезбеде средства неопходна за задовољавање основних животних потреба.²¹¹

Професорка Ковачевић такође сматра да и даље постоје недоумице и неслагања о значењу појма социјалне сигурности и да ниједна од предложених теоријских дефиниција није општеприхваћена, али да међу ауторима постоји извесна сагласност у одређивању појма социјалне сигурности, те се поменуто приближавање ставова огледа у „заштити од ризика који угрожавају економску сигурност човека“, и закључује „да социјална сигурност представља једну глобалну визију, односно заштиту читавог становништва од најзначајнијих ризика“.²¹²

Професор Јашаревић социјалну сигурност посматра као централни појам у социјалном праву. Према његовом мишљењу, концепција социјалне сигурности почива на идеји да се олакша егзистенцијално бремене, јер је „једно од највећих оптерећења које прати живот сваког појединца неизвесност коју носи будућност, односно брига хоћемо ли себи и својој породици увек моћи да обезбедимо задовољавајуће услове за живот“.²¹³ Аутор истиче да социјална сигурност у пракси подразумева двоструко усмерене мере „1) ка обезбеђењу минималног нивоа егзистенције и здравља и 2) одржавању оговарајућег нивоа примања (стандарда), те сходно наведеном постоји подела система социјалне сигурности на системе базичне социјалне сигурности који пружају становништву социјалну сигурност за случај уобичајених социјалних ризика и на системе социјалне сигурности за случај непредвиђених околности“.²¹⁴

²¹¹ Б. Шундерић, *ibid.*

²¹² Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву, op. cit.*, стр. 7.

²¹³ С. Јашаревић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 73.

²¹⁴ *Ibid.*, стр. 74–75.

Различите дефиниције појма социјалне сигурности уочавају се и у време СФРЈ, те тако професорка Јелчић, осамдесетих година прошлог века, социјалну сигурност дефинише и као делатност која тежи да грађанима осигура услове живота за случај наступања одређених социјалних ризика.²¹⁵ Та дефиниција одговара концепту који почива на идеји да је неопходно обезбедити основни вид социјалне сигурности за све грађане, када се нађу у стању социјалне потребе, без обзира на испуњење одређених посебних услова, који се односе на претходни стаж осигурања и који су блиски моделу професионалог социјалног осигурања. Концепт социјалне сигурности за све промовисан је у годинама после Другог светског рата бројним међународним стандардима, од којих се посебно издваја Универзална декларација о основним људским правима Уједињених нација. Међутим, имајући у виду промене које су се догодиле у свету у последњих тридесетак година, поставља се питање да ли су модерне државе и даље спремне да свим својим становницима обезбеде минимум социјалне сигурности. Спремност државе можда и постоји, али се као препрека појављује проблем одрживости финансијских ресурса, односно финансијске могућности државе да спроведе концепт социјалне сигурности који би свим грађанима гарантовао минимум прихода услед наступања различитих социјалних ризика. Финансирање система социјалне сигурности је одувек представљало потешкоћу за надлежне институције, а тај проблем је постао посебно актуелан у последњих неколико деценија, због бројних друштвених фактора, економске кризе и нових нормативних решења у области радног и социјалног законодавства. Стога се креатори социјалне политике сусрећу са проблемима који се превасходно односе на могућности за обезбеђивање минимума социјалне сигурности, односно да ли једна држава има пре свега финансијске ресурсе којима би обезбедила одговарајући ниво социјалне сигурности, те следствено томе, да ли се концепт социјалне сигурности везује само за државе које располажу са довољно финансијских средстава којима би се обезбедила социјална сигурност за све грађане који доспеју у стање неког од социјалних ризика.

²¹⁵ V. Jelčić, *op. cit.*, стр. 9.

Такође, уочавају се и одређени ставови савремених аутора из региона, па се тако Вукорепа залаже за поновно дефинисање појма социјалне сигурности као искључиво јавног система, што је својствено земљама које су прихватиле концепт државе благостања јер је у савременом друштву, које карактеришу мешовити јавно-приватни системи, неопходно ублажити став, тако да се сви садржаји приватног права са социјалним ефектима, које је држава наметнула као обавезне те их уредила јавноправним принудним нормама, убрајају у системе социјалне сигурности поједине земље.²¹⁶ То се посебно односи на системе социјалне сигурности, који су имплементирали модел три пензијска стуба, где је присуство субјеката приватног права распрострањеније, због чега је потребно прихватити нови модел социјалне сигурности, који се неће везивати само за јавне системе. Међутим, то се не може применити на институт социјалне пензије јер се тај систем може обезбедити искључиво у оквиру јавних система социјалне сигурности.

Коначно, према мишљењу професора Шундерића, социјална сигурност има двоструку функцију – елиминисање сиромаштва и беде на нивоу породице, а затим и стабилизацију прихода и способности за рад на нивоу друштва.²¹⁷ Јасно је да се првенствено полази од породице као основне јединке друштва и да се сматра да се примарно мора обезбедити минимум социјалне сигурности у оквиру породичних заједница, а затим и у оквиру друштвене заједнице.²¹⁸ Очигледно је

²¹⁶ I. Vukorepa, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, *op. cit.*, стр. 188–189. Равнић указује на ставове према којима садржина социјалног права може бити уређена једино јавноправним нормама, те поставља као питање да ли су садржаји уређени приватноправним нормама искључени из социјалног права. Као садржаје уређене приватним нормама, које не улазе у садржај социјалног права, наводи пензије радника које се предвиђају колективним уговорима или фондове који се успостављају на нивоу предузећа. Anton Ravnić, *Osnove radnog prava, domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2004, стр. 227.

²¹⁷ Б. Шундерић, *Социјално право*, *op. cit.*, стр. 89.

²¹⁸ Професорка Милић наводи да се „у нашим условима породица још увек сматра и делује као природна и једина потпора старим људима. Међутим, поражавајуће делује податак да постоји снажна повезаност између материјалног статуса домаћинства и присуства старих особа у њему. Односно, што је нижи положај, то је већа заступљеност изолованих старачких и самачких домаћинстава старих људи, а у случају да положај расте, већа је брига за старе изван властитог домаћинства. Анђелка Милић, „Стари и породично збрињавање и нега”, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 1/2007/2008, стр. 120 и стр. 125.

да се професор ослања на концепт по којем ће држава реаговати у обезбеђењу социјалне сигурности, тек од тренутка када не постоји могућност да се социјална сигурност више обезбеђује на нивоу породичне заједнице.²¹⁹

Приступ подељене одговорности између породице и државе био је актуелан и током XIX и XX века, али се од почетка XXI века и све учесталијих раслојавања класичних облика породице, више иде ка концепту одговорности државе за социјалну сигурност појединца и на концепт индивидуалне одговорности појединца, што је карактеристично за државе које су прихватиле либерални модел уставности. Коначно, професор Шундерић сматра да су у систем социјалне сигурности уграђене три компоненте, елемент економске сигурности, елемент социјалне сигурности за случај ризика и елемент личне сигурности јер се сматра да се циљеви социјалне сигурности морају остварити многобројним мерама, од којих су неке економске, а неке правне или политичке природе.²²⁰ Стога је важно да се дефинисању института социјалне сигурности приступи из три различита аспекта, економског, правног и политичког.

Фокус дисертације је примарно на правном аспекту тог института, али се морају узети у обзир и економски и политички фактори неопходни за успостављање система социјалне сигурности у једном друштву, а следствено томе и за успостављање института социјалне пензије.

1.1.1. Однос појма социјалне сигурности са другим сличним појмовима социјалног права

Приликом дефинисања појма социјалне сигурности ваљало би појаснити и однос кључних појмова социјалног права – појмова социјалне сигурности, социјалног осигурања и социјалне заштите. Полази се од претпоставке да

²¹⁹ Послератни капитализам социјалне сигурности добро је функционисао управо због тога што су тржиште рада и породица представљали главни извор социјалне заштите за већину грађана током дужег периода њиховог живота, али проблем се јавља у данашњим условима када тржиште рада и породица доносе несигурност, а неретко и социјалну искљученост, што логично доводи до повећаног оптерећења система социјалне сигурности. Наведени период карактерише и поновни повратак жена у домаћинства, удаљавање са тржишта рада и реафирмација концепта мушкарца као основног хранитеља породице. G. Espign Andersen, *op. cit.*, стр. 311.

²²⁰ Б. Шундерић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 89.

социјална сигурност представља кровни појам, основни циљ науке социјалног права, који се остварује посредством различитих подсистема, као што су системи социјалног осигурања и системи социјалне заштите. Следствено томе, социјална сигурност може представљати циљ коме тежи друштво како би се што већем броју становника обезбедили пристојни услови живота и егзистенцијални минимум, а наведени циљ ће се постићи управо развијеним системом социјалног осигурања и системом социјалне заштите, којим ће појединци моћи да остваре основна права и добију одговарајућу заштиту у случајевима наступања одређеног социјалног ризика. Обавеза државе је да створи ваљан нормативни оквир којим ће се уредити поступак и услови за остваривање права из социјалног осигурања и обезбеђивање мера социјалне заштите. Без развијене законске и подзаконске легислативе и јасног уставног оквира, као и одговарајућих мера надзора над спровођењем закона, обезбеђивање социјалне сигурности представљаће тежак задатак.

Важно је на самом почетку разграничити појам социјалне сигурности од појмова социјалног осигурања и социјалне заштите. Ти појмови се доводе у везу, а неретко се и преклапају приликом дефинисања. Како Кржишник наводи, „појам социјалне сигурности није идентичан са појмом социјалног осигурања, јер социјално осигурање представља најефикасније и најпоузданије средство гарантовања социјалне сигурности, али није једино, јер поред социјалног осигурања које почива на начелу узајамности и плаћања доприноса, социјалну сигурност гарантују и разна друга права која се не темеље на социјалном осигурању, као што су право на рад, право радника на миминални лични доходак, право војних инвалида и других ратних жртава на социјално обезбеђење, право на неповредивост стана“.²²¹ Следствено томе, потврђује се да социјална сигурност представља надпојам у односу на системе социјалног осигурања и социјалне заштите и да се право на социјалну сигурност може остварити развијеним системом социјалног осигурања и системом социјалне заштите, ако појединац на неки други начин, пре свега на основу рада или на основу својине, не задовољава своје основне животне потребе.

²²¹ Антон Кржишник, „Уставна гаранција права на социјалну сигурност“, *Социјална политика*, број 1/1963, стр. 4.

Стога је обавеза државе да оснује, а затим и обезбеди функционисање система социјалног осигурања и социјалне заштите како би грађани могли да остваре гарантовано право на социјалну сигурност. Сличног је мишљена професор Равнић, који прихвата ставове појединих француских аутора који сматрају да се социјална сигурност у Француској састоји од развијеног социјалног осигурања и развијене социјалне заштите, те се та два система на високом нивоу развоја спајају у један јединствени систем који се назива систем социјалне сигурности.²²²

Професори Лубарда и Јовановић концепт социјалне сигурности посматрају у доста ширем контексту, те то право посматрају кроз призму социјалног осигурања. Професор Јовановић се првенствено држи класичних појмова социјално осигурање и социјално обезбеђење, а социјална сигурност се посматра као циљ који се постиже социјалним осигурањем јер социјалним осигурањем они који су осигурани обезбеђују себи социјалну сигурност у ситуацијама које се могу тицати свих оних животних догађаја или промена у здравственом стању које доводе до угрожавања радне способности, немогућности даљег рада и несташнице средстава за егзистенцију.²²³ У оквирима наведеног термина професор Јовановић класификује три модела социјалног осигурања, на основу критеријума учешћа државе и постојања јавноправних односно приватноправних инструмената у креирању и спровођењу социјалног осигурања.²²⁴ То су следећи модели: централизовани или класични модел, корпоративни модел и либерални модел социјалног осигурања.

Професор Лубарда, дефинишући појам социјалне сигурности, наводи да је „социјална сигурност битан услов за остварење права на трагање за срећом“, а да је сам појам социјалне сигурности сличан појму социјалног осигурања, али од

²²² Anton Ravnić, „Socijalna država i država blagostanja“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/1996, стр. 245.

То потврђују и ставови професора Диперуа (*Jean-Jacques Dupeyrouh*) и професора Шошара (*Jean-Pierre Chauchard*), који у својим радовима заступају идеју о социјалној сигурности као надсистему. Опширније у: Jean-Jacques Dupeyrouh, *Sécurité Sociale*, Sirey, Paris 1963, стр. 51–52; Jean-Pierre Chauchard, *Droit de la Sécurité Sociale*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris 2001, стр. 12–16.

²²³ П. Јовановић, *Радно право*, *op. cit.*, стр. 416.

²²⁴ *Ibid.*, стр. 422.

његу има шире значење јер у себе укључује и модел професионалног и модел универзалног социјалног осигурања, односно социјалне сигурности која се обезбеђује из доприноса и/ли пореза, тако да укључује социјалне престације на основу доприноса или без доприноса, али су у литератури мишљења о томе да ли би и социјалну помоћ требало укључити у право социјалне сигурности, као што се чини бројним међународним стандардима, махом подељена.²²⁵ Такође, професор Лубарда сматра да социјална сигурност представља скуп јавноправних мера које имају циљ да обезбеде појединца од финансијских последица социјалних ризика, да обезбеди свим тим лицима економску сигурност и да организује прераспodelу финансијских средстава између корисника система.²²⁶ У тој дефиницији се уочава да се као основни циљ система социјалне сигурности наводи обезбеђење лица услед наступања социјалних ризика, на основу мера које спроводи држава. Поставља се питање да ли држава својим мерама може да обезбеди заштиту свих лица погођених социјалним ризиком, посебно ако се има у виду да се спомињу и недоприносне социјалне престације те, следствено томе, да ли се тим концептом могу гарантовати и социјалне пензије као посебан вид социјалне сигурности за старија лица код којих је наступио социјални ризик старости а не остварују право на старосну пензију.

У наставку је неопходно спровести и краћу анализу радова аутора који су се у периоду СФРЈ бавили одређивањем појма социјалне сигурности, али и односом између појма социјалне сигурности и других сличних појмова социјалног права. Примећује се да су чешће дефиниције појмова социјалног осигурања и социјалне заштите него појма социјалне сигурности, па се тако, према мишљењу професора Балтића и Деспотовића, социјално осигурање дефинише у најширем смислу као општи систем, где се законом установљава обавезна материјална заштита и обезбеђење радних људи и чланова њихових породица у случајевима утврђеним прописима из области социјалног осигурања.²²⁷ Разлози су у чињеници

²²⁵ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 443.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Александар Балтић, Милан Деспотовић, *Основи радног права Југославије – систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1979, стр. 461.

да је концепт самоуправног социјализма почивао на идеји пуне запослености, којом се одржавао систем социјалног осигурања, јер су сви радни људи били обавезни да уплаћују доприносе за обавезно социјално осигурање. На основу тих теза, исти аутори су чврсто заступали став да је право социјалног осигурања саставни део науке радног права. Ваља напоменути и да су аутори из периода социјализма махом сматрали да је „социјално осигурање класна институција, а његов настанак и развој везани су за класну борбу и у великом броју случајева достигнућа у социјалном осигурању зависе од тога колико се радничка класа афирмисала као друштвено-политички фактор, колико она има утицаја на државу, односно на друштво“.²²⁸

Када је реч о дефинисању појма социјалне сигурности, поменути аутори се у највећем броју случајева позивају на дефиниције страних аутора и дефиниције прихваћене у оквиру аката међународних организација.²²⁹ Иако је у СФРЈ идеја социјалне сигурности била актуелна још четрдесетих година XX века, седамдесетих година је и даље била у почетним, припремним фазама јер, како Тинтић наводи, „иако се у Уставу из 1974 спомиње термин социјална сигурност, у нормативном делу се претежно уређује социјална заштита и социјално осигурање“.²³⁰ У истом периоду у СФРЈ су постојала три главна подручја деловања у правцу стварања социјалне сигурности, на првом месту јачање

²²⁸ Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 11.

²²⁹ Цитирајући француског аутора Лиона (*Lyon*), професори Балтић и Деспотовић наводе да „социјална сигурност тежи да пружи грађанима у потпуности гаранције против одређених ризика, чије наступање повлачи смањење или губитак професионалне способности, снижава животни стандард или им намеће нове обавезе и терете“, док Трокле (*Trocklet*) сматра да термин „социјална сигурност представља само настојање да се социјално осигурање прошири на што већи круг осигураника и да се прошире давања из социјалног осигурања у појединим гранама социјалног осигурања“. Из тога се закључује да је основни циљ тадашњих система социјалне сигурности, који су функционисали у периоду СФРЈ, било проширивање социјалног осигурања на што већи круг лица, јер су првенствено право на социјалну сигурност остваривала само запослена лица. А. Балтић, М. Деспотовић, *op. cit.*, стр. 463–464.

²³⁰ Професор Тинтић је сматрао да је уз Уставом зајемчено право на рад и уз начелну моралну обавезу на рад свих за рад способних нужно било Уставом уредити и право на социјалну заштиту, право на здравствену заштиту, право на инвалидско и пензијско осигурање, осигурање за случај незапослености и право на социјалну сигурност. Nikola Tintić, „Neka pitanja komplementarnosti i konvergencije određenih institucija osiguranja, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite i socijalnog prava u izgradnji i razvoju sistema socijalne sigurnosti“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, Sarajevo 1978, стр. 201–202.

социјалне сигурности радника и других лица која обављају самосталну делатност, затим предузимање законских и других мера против неоправданих социјалних ризика и, коначно, регулисање, организовање и спровођење традиционалних мера социјалне помоћи, социјалне заштите, социјалног осигурања и осигурања.²³¹

Међутим, треба имати у виду да је социјална сигурност грађана СФРЈ првенствено обезбеђивана на основу уплата доприноса за обавезно социјално осигурање. Стога се у том периоду о социјалној сигурности могло говорити само као о идеалу без довољно развијене нормативе која би грађанима гарантовала основна социјална права. Насупрот томе, учача се да је у време самоуправног социјализма стопа запослености била на високом нивоу, да је идеја радничког самоуправљања првобитно добро прихваћена јер се пуном запосленошћу посредно обезбеђивала и функционалност пензијских фондова, те да је стопа сиромаштва старијих лица била ниска, јер су они били обезбеђени старосним и породичним пензијама, али и чврстом међугенерациском солидарношћу, која је опстала упркос променама у друштвеном уређењу. Ваља напоменути да је и у другој половини ХХ века на нашим просторима био активан концепт класичне породичне заједнице у којој су млађи, радноактивни чланови породице водили рачуна о старијим члановима породице, код којих је наступио социјални ризик старости и који у великом броју случајева, посебно у руралним подручјима, нису стекли право на старосну пензију.²³²

Према Тинтићевом мишљењу, који се може сматрати једним од првих аутора на овим просторима који је изучавао тему социјалне сигурности, циљ социјалне сигурности је ослобођење свих људи од беде и од страха, док је предмет социјалне сигурности аболиција стања беде и гаранција сваком грађанину, у сваком моменту, прихода довољних за подмирење његових потреба, без обзира на то да ли су створене неједнакошћу, бедом, болешћу, старошћу,

²³¹ *Ibid.*, стр. 201.

²³² Како Писарићева наводи „кроз читаву људску историју чланови породице су увек осећали неки степен одговорности једних према другима, и у мери у којој је породица имала средства на која се ослањала, често су била извор економске сигурности, посебно за старије и немоћне“. Јована Писарић, *Циљеви и садржај савремених система социјалне сигурности*, у: Зорица Кубурић (ур.), „Системи социјалне сигурности“, Универзитет у Новом Саду и Филозофски факултет, Нови Сад 2016, стр. 47–48.

инвалидношћу, те је утолико предмет социјалне сигурности шири и од социјалног осигурања и од социјалне политике.²³³ Уочава се да се ставови професора Тинтића подударају са начелима изнетим у Атлантској повељи. Као централни циљ и садржај сваког истинског система социјалне сигурности професор Тинтић наводи „човека и његово добро“.²³⁴ Човек који је погођен неким од социјалних ризика централна је фигура у системима социјалне сигурности, а отклањање или ублажавање насталог стања циљ те научне дисциплине. У поређењу са било којим типом социјалне заштите и социјалног осигурања, социјална сигурност би створила далеко потпунији и ефикаснији систем интервенције друштвене заједнице који би грађанима пружио сигурно, ваљано и потпуно покриће.²³⁵ Као главни проблем за функционисање система социјалне сигурности, не само у СФРЈ, већ и у свету, наводи се неинституционализација властитих решења предвиђених изворима права, при чему у том тренутку проблем нису били само привредни раст и равноправност већ и постојеће институције.²³⁶

Професор Тинтић је заступао становиште да су сви системи социјалне сигурности у свему и за све још увек идеал и антиципација зацртане, односно жељене будућности, а да се пред свако друштво и правни поредак ставља дилема на који начин је могуће људима пружити заштиту, односно отклонити последице социјалних ризика.²³⁷ Као најприхватљивије решење наводи се комбиновање различитих институција помоћи, заштите, осигурања, који би служили као темељне институције система социјалне сигурности, са циљем заштите свих људи и за све случајеве социјалне несигурности.²³⁸ Закључује се да је за већину аутора интервенција друштвене заједнице основни услов за ваљано функционисање система социјалне сигурности у друштву са социјалистичким друштвеним уређењем и да без те интервенције систем не би могао да остварује своју основну

²³³ N. Tintić, „Konceptija i ostvarenja socijalne sigurnosti u savremenim uvjetima“, *op. cit.*, стр. 100.

²³⁴ *Ibid.*, стр. 105.

²³⁵ *Ibid.*, стр. 102.

²³⁶ N. Tintić, „Neka pitanja komplementarnosti i konvergencije određenih institucija osiguranja, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite i socijalnog prava u izgradnji i razvoju sistema socijalne sigurnosti“, *op. cit.*, стр. 202.

²³⁷ *Ibid.*, стр. 203.

²³⁸ *Ibid.*

улогу, а то је да обезбеди грађане услед наступања социјалних ризика.²³⁹ Такође, из изнетог се јасно закључује да је концепт који је заступао професор Тинтић потпуно у супротности са концептом либералних држава, који почива на начелу индивидуалне одговорности појединца за сопствену социјалну сигурност.

Кржишник у исто време пише о начелу, односно принципу социјалне сигурности, указујући на важност социјалне сигурности у савременим друштвеним и уставним системима. Сматра да „начело социјалне сигурности происходи од претпоставке да друштвена заједница не сме допустити да животни положај појединог члана заједнице спадне испод одређеног животног нивоа који је нужен за човеков опстанак и због тога начело социјалне сигурности обавезује земље да својим законодавством и социјалним службама загарантује свим грађанима право на социјалну сигурност, у сваком случају и увек кад је угрожен њихов животни опстанак стицајем околности које не зависе од њихове воље“.²⁴⁰

Професор Равнић изједначава појмове социјално право и социјална сигурност, али уједно указује и на теоријска размимоилажења поводом самог појма социјалне сигурности и подсећа да су у теорији прихваћени ставови да је социјално право систем који обухвата социјалну заштиту и социјално осигурање, што је теза која је већ потврђена у дисертацији.²⁴¹ Професор указује и на ставове англосаксонских аутора, који социјално право, односно социјалну сигурност у ужем смислу посматрају кроз идеју управљања државним доприносним и недоприносним престацијама усмереним на материјалну подршку појединцу.²⁴²

²³⁹ У периоду административног, а затим и самоуправног социјализма, сматрано је да су главни узроци појаве социјалне несигурности ниска продуктивност рада, низак национални доходак, несразмерно висок проценат незапослености у односу на привредно активно становништво, наслеђено стање у друштву, често неефикасна и неправилна примена не само начела од свакога према способностима, већ и начела свакоме према раду, споро смањивање социјално неоправданих разлика уопште, а нарочито социјално-економских разлика у животу и раду на селу у односу на живот у граду, психологија потрошачког друштва и потрошња изнад могућности, недостаци и неадекватна решења у заштити здравља људи, у социјалном осигурању, у друштвеној бризи за породицу, у друштвеној бризи за децу, у пореској политици, у комуналној и стамбеној политици, као и у бризи за остареле особе и за особе без старатеља. *Ibid.*, стр. 202.

²⁴⁰ А. Кржишник, *op. cit.*, стр. 3.

²⁴¹ А. Ravnić, „Socijalna država i država blagostanja“, *op. cit.*, стр. 224.

²⁴² *Ibid.*

1.1.2. Политиколошки аспекти појма социјалне сигурности

Аутори који проучавају различите аспекте социјалне политике дају и посебан политиколошки приступ и осврт на различите облике обезбеђења и заштите старијих лица у случају наступања социјалног ризика старости. Уочава се да покушавају да дају шири појам социјалне сигурности уз уважавање друштвених фактора који узрокују промене у различитим системима социјалне сигурности.

Примећује се и да у области социјалне политике не постоји јединствена дефиниција појма социјалне сигурности. Професор Милосављевић, који социјалну сигурност посматра као појам социјалне политике, тврди да се код овог појма јављају различита схватања и да се тешко може дати опште прихваћена, целовита и кохерентна дефиниција појма социјалне сигурности, из разлога што је у питању делатна категорија која је променљива и различито се поима, како између разних глобалних друштава, тако и у ставовима различитих друштвених група, скупина, класа и других облика друштвености, чија је основа сличност интереса, положаја и друштвене свести.²⁴³ Професорка Перишић сматра да је социјална сигурност једна од централних области интересовања социјалних политика у читавом свету, а дефинишући сам појам социјалне сигурности, тврди да се „социјална сигурност односи на околности у којима се гарантују и спроводе оне делатности којима се становништву обезбеђују извесни доходи и извесне услуге друштвених институција у ситуацијама специфичних социјалних ризика, и то: ризика старости, болести, повреде, родитељства, незапослености, сиромаштва и социјалног искључивања“.²⁴⁴

Професорка Вуковић тврди да „све земље света имају развијен одговарајући систем који је усмерен на остваривање социјалне сигурности својих грађана, посебних друштвених група, али и појединаца за одговарајућа стања несигурности, али су разлике међу њима веома велике, а и схватање самог појма

²⁴³ Милосав Милосављевић, *Социјална сигурност у самоуправном друштву*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1984, стр. 14.

²⁴⁴ Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 29–31.

је различито“.²⁴⁵ Стога, професорка предлаже да се у свим научним анализама и компаративним проучавањима пође управо од специфичности постојећих модела социјалне сигурности са настојањем да се развије такво одређење које ће омогућити да се сачува индивидуалност појединих система, али и да се створе основе за минималне норме социјалне сигурности које ће бити универзалне и општеприхватљиве.²⁴⁶ Поставља се питање да ли је могуће створити универзални и општеприхватљив систем социјалне сигурности, имајући у виду да је, као што је претходно у раду назначено, један од основних предуслова за нормално функционисање система социјалне сигурности, финансијске могућности државе. Вероватно да и поред бројних разлика у погледу економских параметара, постоји могућност да се на нивоу Европске уније формира универзални систем, али на светском нивоу то је много захтевније, посебно када се узме у обзир да у једном броју држава, претежно држава у развоју, још увек не постоје развијени системи социјалне сигурности.

Када се говори о самом појму социјалне сигурности, професорка Вуковић полази од чињенице да је то појам који се често употребљава у стручној литератури, друштвеној пракси и свакодневном животу и да се самим тим значење тог појма подразумева као дато и разумљиво, посебно имајући у виду да је још од најранијег периода људска историја била борба за стварање стања сигурности.²⁴⁷ До сада наведени ставови потврђују претходно изнет став да код различитих аутора постоје бројна размимоилажења у дефинисању појма социјалне сигурности. Међутим, ваљало би најпре јасно одредити који је опсег права на социјалну сигурност и ко све то право може да оствари у пракси. Неспорно је да је страх од несигурности и немогућности обезбеђења задовољења основних животних потреба постојао одувек и да човек као јединка тежи томе да обезбеди егзистенцијални минимум за себе и чланове своје породице. Професорка Вуковић закључује да је веома тешко дати дефиницију и одређење појма социјалне сигурности које би било општеприхватљиво, целовито и једнозначно, јер је реч о вишедимензионалном појму, а чињенице показују да је реч о једној

²⁴⁵ Дренка Вуковић, *Систем социјалне сигурности*, *op. cit.*, стр. 15.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*, стр. 15–16.

динамичној и променљивој категорији чији садржаји зависе од много фактора друштвено-економских односа и регулисања међусобних веза у самом друштву.²⁴⁸

На основу свега наведеног, може се закључити да ни у области социјалне политике не постоји јединствена дефиниција појма социјалне сигурности, али су циљеви идентични као и у области права, а то је обезбеђивање минимума социјалне сигурности за лица код којих је наступио одређени социјални ризик. У наставку рада је указано на то да већина наведених аутора у својим делима заступају и идеје о увођењу института социјалне пензије како би се смањио проценат сиромаштва у старости.

1.2. Социјална сигурност као људско право

Јасно је да су системи социјалне сигурности, који су већином успостављени после завршетка Другог светског рата, данас, како многи аутори сматрају, превазиђени и да, следствено томе, захтевају нови концепт, нове правце и модернизацију. У вези са тим, ваљало би се вратити на једно од основних питања дисертације, које је у непосредној вези са остваривањем и обезбеђивањем права на социјалну пензију. Мандаторно је размотрити да ли се право на социјалну сигурност, као право загарантовано бројним међународним и европским стандардима, може гарантовати свим грађанима једне државе која је широко развила концепт заштите основних људских права и слобода.

Следствено томе, поставља се питање да ли је јасно прихваћена идеја, односно концепција, да право на социјалну сигурност спада у корпус основних људских права. Право на социјалну сигурност, као што је познато, сврстава се у основна социјална права, што се потврђује и одредбама различитих извора права, односно међународних и регионалних стандарда.²⁴⁹ Основна премиса на којој почива идеја социјалних и економских права, чији су титулари превасходно припадници маргинализованих и угрожених категорија становништва, јесте да се

²⁴⁸ *Ibid.*, стр. 23.

²⁴⁹ О изворима права којима се гарантује право на социјалну сигурност, опширније у четвртм делу дисертације, стр. 198–270.

обезбеди материјално благостање појединца, односно да се основне животне потребе задовољавају на нивоу који је прихватљив за заједницу у којој појединац живи.²⁵⁰ Већ се могло закључити да се и старија лица могу сврстати у угрожене категорије становништва, посебно старија лица која нису остварила право на старосну пензију, те не остварују приходе у старости којима би обезбедили задовољење основних животних потреба. Стога је неопходна интервенција државе, са циљем да се обезбеде основна социјална права гарантована релевантним прописима. Међутим, пракса указује на различито деловање државе у обезбеђивању права прве и права друге генерације, што је у наставку детаљније образложено.

Како би се добио прецизан одговор на постављено питања, требало би на самом почетку објаснити основне разлике између права прве и права друге генерације људских права. У литератури се примећује стално потискивање економских и социјалних права у односу на политичка и грађанска права, а на уштрб права друге генерације, која очигледно не уживају довољан степен заштите у односу на права прве генерације људских права. Те ставове потврђују релевантни страни и домаћи аутори. Како Конел (*Paul O'Connell*) наводи, реалност је да се социјална и економска права, насупрот политичким и грађанским правима, традиционално третирају и посматрају, сликовито речено, „као Пепељуга међународног корпуса људских права“, те се чешће крше него што се поштују, што негативно утиче на могућности ефикасне имплементације тих права и на међународном и на домаћем нивоу.²⁵¹ И професор Крећа сматра да су се „делови корпуса људских права неравномерно развијали у систему Уједињених нација, те да је *corpus* економских и социјалних права, како по степену обавезности, тако и по обиму примене, далеко испод задовољавајућег нивоа, што доводи у питање и уживање прокламованих грађанских и политичких права, јер је очигледно да се жртвама сиромаштва суштински ускраћују готово сва права, па је залагање за политичка права оних који немају средства за нормалан живот блиско

²⁵⁰ Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights, International Standards and Comparative Experiences*, Routledge, London – New York 2012, стр. 5.

²⁵¹ *Ibid.*, стр. 1.

цинизму“.²⁵² Стога се може закључити и да старија лица, којима се ускраћују основна социјална права, не могу на прави начин да уживају ни основна политичка и грађанска права због недостатка основних прихода за пристојан живот у старости. Професор Крећа указује и на јуриспруденцију Интерамеричког суда за људска права, посебно на случајеве *Yakye Axa* и *Sawhoyamataxa*, у којима је право на живот протумачено не само као право сваког људског бића да не буде арбитрерно лишено живота, већ и као право да не буде лишено приступа условима који гарантују достојанствен живот, те је на државама да гарантују стварање потребних услова за достојанствен живот. Тиме је Суд повезао грађанска и политичка са економским, социјалним и културним правима, а право на живот, као основно грађанско право, протумачио је као право на квалитетан и достојанствен живот.²⁵³ Закључује се да је обавеза државе да различитим мерама обезбеди достојанствен живот за све њене грађане, а уједно и за старија лица која нису остварила право на старосну пензију, чиме се основна тема дисертације уклапа у концепцију људских права.

Следствено поменутој, широко прихваћеној подели људских права, важна је и улога државе у обезбеђивању и заштити наведених права, јер се примећује из ставова споменутих аутора да држава на различит начин третира права прве у односу на права друге генерације људских права, што се коси са основним идејама на којима почива концепција људских права.²⁵⁴ Неспорно је да су права прве генерације, односно, лична грађанска и политичка права резултат социјалне и политичке победе грађанске класе у грађанским револуцијама, али се развојем либералних економија јавља социјално-економска поларизација друштва, односно

²⁵² Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 574–575.

²⁵³ *Ibid.*, стр. 575.

²⁵⁴ Поједини аутори сматрају да се последњих деценија социјална права масовно крше и да се због тога не може говорити о једнакости прве и друге генерације људских права. Међутим, не сме се заборавити да је, прихватањем принципа недељивости људских права, држава у истој мери одговорна за кршење и неостваривање економских, социјалних и културних права, као и за кршење грађанских и политичких права, што у праксу није случај. Р. Накарада, *op. cit.*, стр. 52; Зорица Мршевић, „Пракса заштитника грађана у остваривању и заштити социјалних права“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2010, стр. 3.

крупније социјално-економске неједнакости међу људима.²⁵⁵ Поједине државе и даље својим националним прописима не признају изједначавање права прве и права друге генерације и, следствено томе, и даље примат дају правима прве генерације јер се у теорији махом сматра да права прве генерације намећу обавезу држави да се уздржава од њихових повреда и сваког облика улажења у сферу тих права, док социјална права често захтевају активну интервенцију државе за своје остваривање.²⁵⁶ Међутим, већина се слаже да су „социјална права неопходна да би политичка права остала делотворна“, те је стога неопходно обезбедити ефикасно уживање основних социјалних права, са циљем даљег друштвеног развоја.²⁵⁷

Активна интервенција подразумева и додатне трошкове државе за гарантовање и заштиту социјалних права, што се нарочито може применити у остваривању права на социјалну сигурност јер се та права у теорији сматрају правима позитивног статуса, којима се грађанима даје право да од државе захтевају одређено поступање или чињење. Из тог разлога државе и даље дају примат грађанским и политичким правима која се сврставају у права негативног статуса у која држава не сме дирати јер, како професор Марковић наводи, „то су права грађана да уживају слободу од интервенције државе у њихову правну

²⁵⁵ Предраг Јовановић, „Уградња људских и социјално-економских права у међународно, европско и наше радно право“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–6/2006, стр. 10.

²⁵⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, стр. 477. Професор Миодраг Јовановић се позива на ставове Георга Јелинека, који је разликовао три категорије правних статуса у оквиру којих појединци уживају и одговарајућа субјективна права, те разликује негативни статус (*status libertatis*), којима се штити индивидуална сфера од деловања државе или других појединаца, статус активног грађанства (*Status der aktiven Civiät*), који произилази из чланства у једној политичкој заједници, а права која појединац ужива у том статусу спадају у корпус политичких права, и позитиван статус (*status civitatis*), који, за разлику од негативног статуса, који од државе захтева уздржавање у заштићеној индивидуалној сфери, позитиван статус имплицира деловање државе, односно њено настојање да поступи зарад добробити својих грађана. Управо из наведеног, позитивног статуса, произилазе економска, социјална и културна права, односно права друге генерације људских права, која према професору Јовановићу „може да оствари само тзв. социјална држава (*Sozialstaat*)“. Занимљиво је да је Јелиник сматрао да се из позитивног статуса не може извести скуп непосредно гарантованих права. Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, стр. 114.

²⁵⁷ Р. Накарада, *op. cit.*, стр. 52.

сферу, чак да захтевају уздржавање државе од такве интервенције“.²⁵⁸ Примера ради, Холандија годинама истрајава у свом одбијању да размотри економска, социјална и културна права као права, истинска права и на тај начин их изједначи са грађанским и политичким правима.²⁵⁹

Међутим, неки аутори проналазе чврсту везу између прве и друге генерације људских права. Професор Микола (*Matti Mikkola*) тврди да је заједнички именилац прве и друге генерације људских права питање људског достојанства, односно поштовање људског достојанства које захтева задовољење основних људских потреба, као што је потреба за храном, водом, становањем, лечењем, негом, макар на нивоу потребном за егзистенцијални минимум.²⁶⁰ Стога се сматра да држава има обавезу да омогући задовољење основних потреба свим лицима, која немају довољно прихода, а посебно лицима која су неспособна за рад, у која се сврставају и особе код којих је наступио социјални ризик старости. На држави је да одабере одговарајући модалитет којим ће обезбедити грађанима да уживају основна социјална права, између осталог, и право на социјалну сигурност.

Приметно је да долази до све већег броја радничких револуција, чији је главни мото социјална правда²⁶¹ која се огледа у заштити економски слабијих, тј. у ублажавању социјалних и економских последица либералне економије новом социјалном димензијом, коју карактерише обезбеђивање одговарајућих животних услова свим грађанима, како би грађани могли да остварују и своја лична, грађанска и политичка права.²⁶² И на овом месту се примећује чврста веза између права прве и права друге генерације, али у исто време се издваја и чињеница да је

²⁵⁸ Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 461.

²⁵⁹ Franck Viemminx, *The Netherland and the ICESCR: Why Didst thou Promise Such a Beauteous Right*, у: Fons Coomants (ed.) „Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems“, Intersentia, 2006, стр. 65.

²⁶⁰ М. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, *op. cit.*, стр. 8.

²⁶¹ Иако су о социјалној правди писали још Платон и Аристотел, појам социјалне правде постаје уобичајен тек у XX веку, а како наводи Колер, „појава овог појма одражава политичке и економске промене модерног доба, наиме стварање националних држава с једне, и развој индустријског друштва, с друге стране“. Опширније у: Петер Колер, „О социјалној правди“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 1/2005, стр. 7.

²⁶² П. Јовановић, „Уградња људских и социјално-економских права у међународно, европско и наше радно право“, *op. cit.*, стр. 10–11.

у савременом друштву приметно јачање либералних економија, што има одређене последице, пре свега ускраћивање појединих социјалних права. Како професор Предраг Јовановић наводи, „важно обележје социјално-економских права огледа се у томе што она захтевају од државе већи ангажман, но што је случај са грађанским и политичким правима, јер класична грађанска и политичка права ‘штите појединца од државне власти’, а социјално-економска права ‘позивају’ државу на ангажман и сарадњу у заштити економски слабијих у друштву“.²⁶³

Издаја се питање, које је већ споменуто, колика је моћ државе у погледу обезбеђивања основних социјалних права у XXI веку. Поставља се још једно битно питање, а то је да ли се савремене државе све више окрећу концепту слободе без солидарности, који је карактеристичан за Сједињене Америчке Државе. У тим системима се уочавају развијена права прве генерације, затим изразита демократија, али и либерални концепт који се заснива на идеји индивидуалне одговорности за социјалну сигурност, чиме се улога државе у обезбеђивању социјалних права своди на минимум.²⁶⁴

У вези са тим, шире посматрано, када се анализира природа социјалних права, појављују се бројне недоумице у вези са остваривањем и заштитом тих права. Неспорно је да су одредбе којима се гарантују социјална права данас саставни део већине савремених устава и бројних међународних инструмената. Међутим, поједини аутори тврде да одредбе о људским правима, посебно оне којима се гарантују социјална и економска права, пре представљају програм за акцију него стриктне правне обавезе.²⁶⁵ Уочавају се и ставови аутора који сматрају да ће одређена држава обезбедити остваривање социјалних права, односно имплементацију социјалних права у национални правни систем,

²⁶³ *Ibid.*, стр.12

²⁶⁴ Још од усвајања Устава САД-а, уочава се присуство либералног концепта. Како професор Јовичић наводи, устав је производ либералне мисли и сачињен је у интересу буржоазије. Већину делегата Уставотворне скупштине чинили су пословни људи, велики поседници, трговци, бродовласници, па чак и власници робова и они који су живели од интереса на зајмове, од куповине и продаје земље у спекулативне сврхе, док ситни трговци и сиромашни грађани нису били заступљени у Уставотворној супштини. Следствено наведеном саставу се може закључити да је приметно одсуство одредби којима би се предвиђала међусобна солидарност и социјална правда. Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Иро Светозар Марковић, Београд 1984, стр. 71.

²⁶⁵ М. Крећа, *op. cit.*, стр. 576–577.

првенствено зависно од економских могућности, те се, сходно могућностима, социјална права могу постепено уводити и обезбеђивати у оквиру социјалног система једне земље.²⁶⁶

Стога се закључује да ће државе начелно саме одлучивати о томе која права ће предвидети уставом, односно да ли ће, осим политичких и грађанских права, обезбедити и широк круг остваривања социјалних и економских права. У највећем броју случајева не постоји обавеза државе да прихвати и ратификује међународне и регионалне изворе којима се гарантују социјална права. Примера ради, државе које постају чланице организације Савета Европе обавезне су да ратификују Европску конвенцију о људским правима, којом се махом штите грађанска и политичка права, али не и Европску социјалну повељу, односно Ревидирану европску социјалну повељу.²⁶⁷ Уочава се и да су Сједињене Америчке Државе 1977. године потписале Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима Уједињених нација, али тај документ никада нису ратификовале, те сходно томе тај документ није обавезујући.²⁶⁸

Један од основних циљева којем би требало да теже све савремене демократске државе јесте остваривање социјалне правде у друштву.²⁶⁹ Тај циљ се управо обезбеђује и спроводи имплементацијом социјалних права у уставни систем. Увођење института социјалне пензије у национално законодавство зависи од економских могућности државе, те се као једно од питања, које се разматра и у наставку рада, поставља и колики је интерес државе да својим грађанима

²⁶⁶ Г. Г. Арутјунјан, М. В. Баглај, *Конституционално право*, Енциклопедическиј словарь, Норма, 2016, стр. 461.

²⁶⁷ И поред чињенице да не постоји обавеза ратификације Европске социјалне повеље, односно Ревидиране европске социјалне повеље, 43 државе чланице Савета Европе, од укупно 47, ратификовале су Европску социјалну повељу или Ревидирану европску социјалну повељу. Ратификацију нису извршиле Швајцарска, Линхештајн, Сан Марино и Монако. Преузето са: <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/about-the-charter>, 6. септембар 2017.

²⁶⁸ Познато је да су САД ратификовале само 12 конвенција Међународне организације рада, од тога једну из области социјалне сигурности, Конвенцију број 55 о одговорности власника брода за повреде на раду и болести бродске посаде. Доступно на: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102871, 8. септембар 2017.

²⁶⁹ О појму социјалне правде, опширније у: Nikola Tintiћ, „Socijalna pravda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, број 1–2/1982, стр. 5–10; Бранко Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 36–39.

обезбеди одговарајући ниво социјалне сигурности. Такође, важно је утврдити и колико средстава су савремене државе спремне да одвоје за заштиту својих грађана и колико треба уложити у регулаторну реформу којом би се коначно уредио систем социјалне сигурности у нашој земљи. Целокупном систему социјалне сугурности у Републици Србији неопходан је иновирани нормативни оквир, како би се проширио круг титулара основних социјалних права, а између осталог и права услед наступања социјалног ризика старости. Насупрот томе, осим политичке воље, потребна је и одређена иницијатива грађана за проширивање круга права из социјалног осигурања, односно права социјалне сигурности.

1.3. Право на социјалну сигурност – право или идеал

У досадашњим анализама је утврђено да је широко прихваћено становиште, посебно међу појединим ауторима, да је за остваривање права на социјалну сигурност, као једног од права друге генерације основних људских права, неопходно и активно учешће државе. Стога се као питање изнова поставља да ли држава може својим грађанима да омогући и остваривање тог права и на који начин држава уједно може пружити одговарајућу заштиту грађанима услед наступања неког од социјалних ризика, посебно заштиту грађана који не остварују права из социјалног осигурања.

У расправи о самој природи појма социјалне сигурности, поставља се питање да ли је реч о идеалу којем би свака држава требало да тежи ради остваривања идеје социјалне правде и солидарности или је пак реч о субјективном праву појединца, односно строгој законској норми којом се гарантује остваривање права на социјалну сигурност и, сходно томе, утуживост тог права пред надлежним органима. Поједини аутори су критиковали место социјалних права у корпусу људских права јер су сматрали да „није прихватљиво сматрати као људска права свеопште захтеве за олакшицама као што је социјална сигурност, те ствари су дивне као идеал, али идеал припада једној сасвим другачијој логичкој категорији, а не праву“.²⁷⁰ Приликом усвајања Међународног пакта о економским,

²⁷⁰ Нав. према: Дренка Вуковић, *Социјална сигурност, op. cit.*, стр. 51.

социјалним и културним правима, представници САД-а су истицали недостатке концепције социјалних права, сматрајући да се „социјална права могу сматрати само циљевима или аспирацијама, а не правима у правом смислу те речи, јер њихово остваривање зависи од расположивих привредних ресурса и контроверзне економске теорије и идеологије и стога нису погодна за формулисање правно обавезујућих правила, на начин грађанских и политичких права“.²⁷¹ Такође, то се на неки начин потврђује и у судској заштити социјалних права, те се као једна од основних разлика између прве и друге генерације људских права наводи да су „грађанска и политичка права стављена под судску заштиту, дакле праћена су судским гаранцијама које појединцима омогућавају да се против незаконитих аката и радњи власти жале редовним, управним или уставним судовима, то по правилу социјална права нису“.²⁷² Стога се поставља питање на који начин се може пружити заштита појединцу чије је социјално право, а у нашем случају право на социјалну сигурност, повређено, ако се прихвате ставови да је у питању идеал, а не право.

Када би се направила јасна аналогија са правом на рад, такође једним од основних економских и социјалних права, које је гарантовано већином савремених устава, поставило би се питање да ли је држава обавезна да свим својим грађанима обезбеди право на рад. Професор Лубарда заузима гледиште да „право на рад има политичко-програмско значење, односно да право на рад није апсолутно и безусловно право да се добије запослење и у том смислу нема строго правно значење, већ обавезује владу да води политику пуне запослености, тј. подразумева се обавеза средстава – држава је дужна да предузме активности ради омогућавања слободног избора занимања, пуне запослености, приступа бесплатним службама за запошљавање, професионалну оријентацију и професионално образовање“.²⁷³ И Универзалном декларацијом о људским правима гарантују се и право на рад и право на социјалну сигурност. Ако се у овом случају примени тумачење аналогијом наспрам предвиђеног права на социјалну сигурност, поставља се питање да ли је довољно да држава оснује

²⁷¹ *Ibid.*, стр. 52.

²⁷² В. Коштуница, *op. cit.*, стр. 34.

²⁷³ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 97.

пензијске фондове, а затим и усвоји законе о обавезној уплати доприноса за социјално осигурање, као и да донесе законе из области пензијског и здравственог осигурања којим ће бити предвиђени прецизни услови за остваривање права на пензију, организује адекватне системе социјалне заштите, па да се сматра да је држава обезбедила на тај начин остваривање права на социјалну сигурност за све њене грађане.

И професор Равнић у својим радовима поставља важно питање да ли је социјална сигурност субјективно право појединца које се може непосредно остварити или је то програмско право, које се не може непосредно применити.²⁷⁴ Према мишљењу појединих аутора, на које се Равнић позива у својим радовима, социјална сигурност обухвата право на прераспделу националног дохотка, којим се обезбеђује материјална сигурност појединцима од осигураних случајева и других заштићених опасности које узрокују потребе код појединца, те закључује да право на прераспделу имају сви они који немају материјалну сигурност или немају довољно средстава да задовоље основне животне потребе, па је самим тим, са правног аспекта, то право уопштено јер је упућено неодређеним дестинатерима и програмске је природе, па се, следствено томе, не може непосредно остваривати.²⁷⁵ Међутим, аутор указује и на идеју да је социјална сигурност субјективно право, те наводи да „социјална сигурност представља гарантовање најнижег степена сигурности за свакога, с обзиром на основне животне ризике, што обухвата осигуране ризике покривене социјалним осигурањем, социјалне потребе покривене системом социјалне заштите и друге социјалне опасности уређене другим системима, те је тежиште наведеног учења на гарантовању основних животних потреба без обзира на то које су их социјалне опасности проузроковале, па би с обзиром на садржај право на социјалну сигурност у оквиру наведеног концепта требало бити непосредно оствариво право“.²⁷⁶ Чини се да је став аутора оправдан, те се свакој држави оставља могућност да сама одлучи да ли ће право на социјалну сигурност бити непосредно остварљиво право које ће се

²⁷⁴ А. Ravnić, *Osnove radnog prava, domaćeg, usporednog i međunarodnog, op. cit.*, стр. 230–231.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*, стр. 231.

гарантовати свим појединцима и самим тим омогућити одређену заштиту или ће бити право програмског карактера.

Из свега до сада изнетог о појму социјалне сигурности може се донекле закључити да се социјална сигурност директно доводи у везу са основном темом дисертације јер се управо социјалне пензије могу посматрати као један вид гарантовања социјалне сигурности најстаријим члановима заједнице, који из одређених разлога нису успели да остваре право на старосну пензију и на тај начин обезбедили достојан и пристојан живот у старости.

1.4. Регулисање права на социјалну сигурност у међународним инструментима

Приликом дефинисања права на социјалну сигурност неопходно је направити разлику између законских и теоријских дефиниција. У претходном делу рада анализирани су поједине теоријске дефиниције појма социјалне сигурности. Већ је истакнуто да се у релевантним међународним стандардима којима се гарантује право на социјалну сигурност не уочава дефиниција појма социјалне сигурности. Професорка Перишић тврди да је „на међународном плану, појам социјалне сигурности најчешће тумачен указивањем на његов садржај и дефинисањем општих и заједничких, минималних норми“.²⁷⁷ Како наводе поједини аутори, „право на социјалну сигурност препознато је, од краја Првог светског рата, као основно људско право“.²⁷⁸ Нико не сумња у његов фундаменталан значај, али том праву недостаје јасна дефиниција јер у међународним инструментима, који дефинишу ово право, оно је наведено уопштено, без даљег спецификавања, те је стога далеко од јасног шта је тачно обавеза држава које ратификују међународне инструменте који се односе на ово право или које унесу ово право у свој национални устав²⁷⁹ Исто мисли и професор Јашаревић, који тврди да се дефиниција социјалне сигурности ретко среће у

²⁷⁷ Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 31.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

међународним документима јер се у њима углавном говори о пољима деловања, односно социјалним ризицима које покрива систем социјалне сигурности.²⁸⁰ Анализом релевантних међународних стандарда, уочава се да се право на социјалну сигурност експлицитно гарантује Универзалном декларацијом о људским правима, Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, Европском социјалном, односно Ревидираном европском социјалном повељом, као и Арапском повељом о људским правима, али се потврђује и теза да се ни у једном од тих докумената не дефинише појам социјалне сигурности.²⁸¹

Први пут се право на социјалну сигурност експлицитно гарантује Универзалном декларацијом о основним правима и слободама, која је усвојена на скупштини Организације уједињених нација, 1948. године. Раније се тај појам само уочавао у појединим документима или делима различитих аутора. Под снажним утицајем Беверицевог модела социјалне сигурности, концепт је уткан и у најзначајнији документ Уједињених нација. Међутим, на конференцији УН, која је претходила усвајању Универзалне декларације, вођене су дебате о термину којим ће се гарантовати основна социјална права. Представници Сирије и Саудијске Арабије залагали су се да се Декларацијом предвиди право на социјалну правду, јер је реч о ширем концепту који има снажно утемељење у исламској традицији, у институту зеката, док су се представници Француске залагали да се у Декларацију унесе право на социјално осигурање, које је широко прихваћено у већини европских држава пре Другог светског рата и навели су „да се не може обезбедити социјална правда без социјалне сигурности, као што не може систем социјалне сигурности функционисати без развијеног система социјалног осигурања“.²⁸²

²⁸⁰ Сенад Јашаревић, „Социјална сигурност и социјална држава“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 3/2009, стр. 153.

²⁸¹ Поједини аутори наводе да право на социјалну сигурност није предвиђено Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, Америчком конвенцијом о људским правима као ни Афричком повељом о људским правима и правима народа, али се мора имати у виду да је реч о стандардима којима се махом гарантују основна политичка и грађанска права. В. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *op. cit.*, стр. 625.

²⁸² Roger Normand, Sarah Zaid, *Human Rights at the UN, The Political History of Universal Justice*, Indiana University Press, 2008, стр. 188.

Како професорка Ковачевић наводи, „свечаном прокламацијом права на социјалну сигурност Универзалном декларацијом о људским правима започет је и процес интернационализације овог права, који је довео до признања права на социјалну сигурност у више универзалних и регионалних међународних правних инструмената“.²⁸³

Већина аутора тврди да се сам појам социјалне сигурности први пут спомиње у говору Симона Боливар (*Simón Bolívar*), одржаном 1819. године у Ангостури током одржавања Другог венецуеланског конгреса, а социјална сигурност се спомиње у контексту оцене успешности једног система владања, јер је Боливар тврдио да је „најсавршенији онај систем владања који је у стању остварити добробит у највећем ступњу, који остварује највећу могућу социјалну сигурност и у највећој мери политичку стабилност“.²⁸⁴

Ваља напоменути и значај Атлантске повеље као извора права, којим се промовише право на социјалну сигурност. Премијер Велике Британије Винстон Черчил и председник Сједињених Америчких Држава Рузвелт су Атлантском повељом промовисали четири основне слободе, као одговор на зверства која су се догађала у Другом светском рату. Реч је о следећим слободама – право на живот, право на слободно испољавање религијских убеђења, слободу од немаштине и слободу од страха.²⁸⁵ Током Другог светског рата, широко се прихвата идеја социјалне сигурности као један од идеала које треба успоставити по завршетку рата широм света. На то, осим Атлантске повеље, указује и споменути Извештај лорда Вилијама Бевериџа, а посебно је значајна и Филадельфиска декларација, у којој се први пут у изворима Међународне организације рада спомиње право на

²⁸³ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 6.

²⁸⁴ Боривоје Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001, стр. 535; Adrian Sinfield, *Tax Welfare – Making some more Secure than Others*, у: Jef Van Langendonck (ed.), „The Right to Social Security“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 85.

²⁸⁵ Амерички председник Рузвелт је у свом говору, одржаном у Конгресу 6. јануара 1941. године, представио своју визију сигурности, која се такође заснива на четири основне слободе – слободи говора и изражавања, слободи изражавања религијских убеђења, слободи од немаштине и слободи од страха. Уочава се велика сличност са основним слободама садржаним у Атлантској повељи. R. Normand, S. Zaid, *op. cit.*, стр. 88; Leo Zwaak, *General Survey of the European Convention*, у: Pieter Van Dijk, Fried Van Hoof, Arjen Van Rijn, Leo Zwaak (ed.), „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“, Intersentia, 2006, стр. 3.

социјалну сигурност као један од нових идеала те организације. Значајно је напоменути да се у Декларацији наводи и да сиромаштво представља опасност за друштво и да ма било где се појавило угрожава напредак заједнице.²⁸⁶

Иако се Међународним пактом Уједињених нација о економским, социјалним и културним правима само наводи да се сваком лицу признаје право на социјалну сигурност, у Општем коментару број 19 Комитета за економска, социјална и културна права, појам социјалне сигурности прецизније се дефинише, те се наводи да социјална сигурност, захваљујући својим редистрибутивним карактеристикама, игра важну улогу у смањивању и ублажавању сиромаштва, превенцији социјалног искључивања и промоцији социјалне инклузије.²⁸⁷

Ради даље анализе појма социјалне сигурности, неопходна је и анализа одредаба устава којима се гарантује право на социјалну сигурност, а по могућности и законских прописа којима се то право прокламује. Међутим, тешко је пронаћи законски текст у којем се експлицитно дефинише право на социјалну сигурност или сам закон којим се то право гарантује, јер је у већини случајева реч о праву које има ранг уставног права и које је, као што је наведено, гарантовано различитим међународним и регионалним стандардима. Законска дефиниција социјалне сигурности уочава се према професору Питерсу само у државама које су извршиле кодификацију законодавства у области социјалне сигурности у оквиру једног законског текста.²⁸⁸

2. Однос старосне и социјалне пензије

Старосна пензија (немачки *Altesrente*, енглески *Old age Pension*, руски *пенсия*) може се најједноставније дефинисати као социјална престација која се исплаћује лицима код којих наступи социјални ризик старости како би им се обезбедио основни вид социјалне сигурности када више нису у прилици да стичу приходе на основу рада. Професор Петровић старосну пензију дефинише као

²⁸⁶ Опширније у: Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2009, стр. 4; Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, *op. cit.*, стр. 54–56.

²⁸⁷ *General Comment No. 19, The right to social security (art. 9)*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Thirty-ninth session, 5-23 November 2007, United Nations, 2008, стр. 2.

²⁸⁸ D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, *op. cit.*, стр. 2.

„основно неутуђиво – материјално право које се за случај старости обезбеђује осигураницима као стално, трајно право у смислу и под условима предвиђеним важећом регулативом из области осигурања за случај старости“.²⁸⁹ Професорка Перишић сматра да је „по правилу, старосна пензија редовно месечно примање, чија висина зависи најчешће од зараде осигураника“.²⁹⁰

Применом историјског метода истраживања примећује се да се првобитно успостављају државне пензије или јавне пензије, које се примарно додељују заслужним појединцима, а затим и државним службеницима. Прва шема пензијског осигурања успоставља се у Француској 1668. године, а креирана је за морнаре посебном уредбом донетом од стране Жан Батист Колбера (*Jean-Baptiste Colbert*), француског министра у периоду владавине Луја XIV.²⁹¹

Поједини аутори заступају становиште да старосна пензија представља најважнију социјалну престајацију, не само са економске и финансијске тачке гледишта, већ и са психолошког и политичког гледишта.²⁹² Обезбеђење старијих у случају наступања социјалног ризика старости има дугу правну традицију, посебно од времена када је, због сталног пораста просечног животног века, почео да се повећава број корисника старосних пензија. Скоро 45% укупног буџета који земље Европске уније одвајају за мере социјалне сигурности одваја се за старосне и породичне пензије, оквирно 12% бруто домаћег производа, те стога то питање добија посебан значај.²⁹³ Такође, питање одрживости пензијских система и економске сигурности пензионера уздиже се у ред најзначајних питања савременог друштва, погођеног процесом глобализације, услед чега је дошло до великих промена и у системима социјалне сигурности.

²⁸⁹ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 176.

²⁹⁰ Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 72.

²⁹¹ Два века касније, у Француској је успостављена и пензијска шема за државне службенике (1890), затим за рударе (1894), запослене на железници (1909), физичке раднике и пољопривреднике (1910). Закон о социјалном осигурању је усвојен 1930. године и њиме су обухваћена сва лица у радном односу у Француској. *Old Age Pension Scheme*, *op. cit.*, стр. 22.

²⁹² *Pension Schemes*, *op. cit.*, стр. 23.

²⁹³ Yves Jorens, *Preface*, у: Yves Jorens (ed.), „The Influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old age pension“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2002, стр. 5.

Широко је прихваћено правило да право на старосну пензију осигураник може остварити у случају наступања социјалног ризика старости, под условом да су испуњени услови предвиђени законском регулативом. Наш домаћи законодавац услове за остваривање права на старосну пензију регулише Законом о пензијском и инвалидском осигурању, који је усвојен 2003. године. Реч је о реформском закону, којим је реконструисан систем пензијског и инвалидског осигурања у Републици Србији. Систем пензијског и инвалидског осигурања Републике Србије почива на идејама канцелара Ота Фон Бизмарка, те право на старосну пензију може остварити само осигураник који је претходно уплаћивао доприносе за пензијско и инвалидско осигурање. Тај модел има дугу традицију у националном систему социјалне сигурности, где се право на старосну пензију везује за претходни стаж осигурања, односно за претходно радно ангажовање лица код којег је наступио социјални ризик старости. Међутим, како професорка Недовић тврди, „социјално оријентисани режими требало би, у принципу, да се релативно више ослањају на веома прогресивне порезе на приход, да спроводе редистрибутивне социјалне мере засноване на грађанском, а не на радном статусу; да су значајно утицали на расподелу животног стандарда и животних шанси у свим секторима становништва у правцу њиховог уједначавања“.²⁹⁴ Тим ставом се преиспитују идеје социјалног осигурања које су превасходно засноване на претходном радном статусу осигураника, а који се посебно може довести у питање у савременим друштвима где је стопа незапослености знатно већа него у периодима када су развијани системи социјалног осигурања у западноевропским друштвима, а нарочито у државама са социјалистичким друштвеним уређењем, где су стопе незапослености у једном периоду биле на историјском минимуму, те је већина грађана била обезбеђена од најразличитијих социјалних ризика.

Институт социјалне пензије је у непосредној вези са институтом старосне пензије. Стога се у оквиру рада даје осврт и на основне карактеристике старосних пензија у савременим системима социјалне сигурности. У погледу заштите старијих лица, погођених социјалним ризиком старости, од измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године, у домаћем

²⁹⁴ Слободанка Недовић, *Држава благостања*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1995, стр. 88.

систему пензијског и инвалидског осигурања, законодавац прави класификацију старосних пензија, те уочава разлику између пуне и превремене старосне пензије. Та подела има традицију у европском, али и у југословенском социјалном законодавству, где је све до деведесетих година XX века постојала могућност да осигураник оствари право на превремену старосну пензију, али по знатно повољнијим условима него што се предвиђа важећим законским одредбама.

2.1. Пуна старосна пензија – тенденције у режиму пуне старосне пензије и утицај на институт социјалне пензије

Осигураник стиче право на пуну старосну пензију када наврши године живота предвиђене законом и испуни услов који се односи на претходни стаж осигурања. Поједини аутори, уместо појма пуна старосна пензија, користе појмове правовремена или редовна старосна пензија, који су такође прикладни када се анализира тај институт.²⁹⁵ Пуна старосна пензија разликује се од превремене старосне пензије, првенствено по условима за стицање наведеног права, али и по годинама живота осигураника. Осигураник који се одлучи да поднесе захтев за остваривање права на превремену старосну пензију мора имати у виду да ће му се приликом обрачуна износ пензије привремено или трајно умањити, док то није случај са пуном старосном пензијом. Осигуранику ће се обрачунати и утврдити износ старосне пензије на основу претходног стажа осигурања, када наврши одређене године живота.

Професор Петровић наводи да се „правовремена старосна пензија стиче када осигураник испуни опште редовне услове старосне границе и дужине пензијског стажа“.²⁹⁶ Професор сматра да пуна пензија представља само врсту правовремене старосне пензије јер се према дужини пензијског стажа разликују пуна, непуна и минимална правовремена старосна пензија, те ће право на пуну старосну пензију стећи осигураник који осим навршених година живота има и пун пензијски стаж.²⁹⁷ Међутим, важећим законским прописима није предвиђен пун пензијски стаж, већ се као услов за остваривање права на старосну пензију наводи

²⁹⁵ А. Петровић, „Старосна пензија у праву земаља Европске уније“, *op. cit.*, стр. 53.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*, стр. 54.

минимум 15 година пензијског стажа, те се стога у наставку може користити појам пуна старосна пензија.

2.1.1. Пуна старосна пензија у упоредном праву

Стицање права на старосну пензију, у складу са начелом обавезности, регулисано је први пут законским прописима крајем XIX века у Немачкој, када је у склопу Бизмаркових реформи 22. јуна 1889. усвојен *Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* (Закон о инвалидском и пензијском осигурању).²⁹⁸ Законом је предвиђено да ће осигураник код којег наступи социјални ризик старости остварити право на старосну пензију, али само ако испуњава услове који се односе на године живота и претходни стаж осигурања. Тај модел је убрзо проширен и на друге западноевропске државе. Треба напоменути да је у том периоду услов који се односи на године живота осигураника био претстрога постављен, те је право на старосну пензију у Немачкој крајем XIX века, сходно законодавству канцелара Бизмарка, могао да оствари само осигураник који је навршио 70 година живота и 30 година претходног стажа осигурања.²⁹⁹

Важећи прописи и даље се махом ослањају на Бизмарков модел социјалног осигурања, али се уочавају и државе које прихватају универзалну концепцију социјалне сигурности по којој право на старосну пензију остварују сва лица која наврше године предвиђене законом, без обзира на претходни стаж осигурања. Тај приступ је близак идејама на којима почива институт социјалне пензије, а посебно одговара идејама социјалне сигурности за све. У тим системима социјалне сигурности, наведени типови старосне пензије именују се као државне или универзалне пензије, о чему ће бити више речи у наставку рада.

Актуелне тенденције указују на то да се законодавац одлучује на неретко поштравање услова за остваривање права на старосну пензију, посебно у погледу година живота, а како би се обезбедило несметано функционисање пензијских

²⁹⁸ Stefan Muckel, Marskus Ogorek, *Sozialrecht*, Verlag C. H. Beck, München 2011, стр. 3.

²⁹⁹ У првој деценији XX века, само је 27% мушкараца у Немачкој навршило 70 година живота. Michael Stolleis, *Origins of the German Welfare State – Social Policy in Germany to 1945*, Springer, Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2013, стр. 74–75.

система. У случају да је неопходно поопштравање услова за остваривање права на старосну пензију, ваљало би размотрити концепт по којем би се уједно „олабавио“ услов који се односи на претходни стаж осигурања како би већи број осигураника био у могућности да оствари право на старосну пензију, макар и у најнижем износу.

Услови за отварање права на пуну старосну пензију подложни су честим променама из неколико разлога. Услови се често алтернативно постављају, као што је случај и у нашем националном законодавству. У највећем броју пензијских система, услови се последњих деценија поопштравају у погледу година живота осигураника, како би се обезбедила одрживост пензијских фондова услед константних демографских промена које се огледају у сталном повећању животног века корисника старосних пензија. Како професор Жоранс (*Yves Jorens*) тврди, „почетком шездесетих година двадесетог века, просечно трајање људског живота било је 68 година, од чега се отприлике половина живота проводила у радном односу, да би се са почетком XXI века ситуација драстично променила, те је данас просечно трајање људског живота скоро 80 година, па човек мање од половине живота проведе у радном односу, оквирно 38 година“.³⁰⁰ Професор сматра да ћемо се ускоро наћи у ситуацији да је људски живот подељен на три скоро једнака дела, један део живота прође у школовању, други у раду, а трећи ће се проводити у пензији.³⁰¹

У тој студији се указује на проблем који ће се сигурно појавити у будућности, а то је превелики број корисника старосних пензија услед продужетка животног века становништва, што је превасходно резултат бољих животних услова и напретка медицине и науке.

2.1.2. Пуна старосна пензија у домаћем праву

Институт старосне пензије у нашем праву предвиђен је први пут у другој половини XIX века, када је прво Сретењским уставом, а затим и посебним уредбама гарантовано право на пензију чиновницима који услед старости или

³⁰⁰ Y. Jorens, *Preface, op. cit.*, стр. 10.

³⁰¹ *Ibid.*

због болести нису више у могућности да обављају своје послове.³⁰² Право на пензију припадало је чиновницима сходно одредбама Уредбе о пензијама чиновника из 1841. године.³⁰³ Законом о осигурању радника Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1922. године, по угледу на Бизмарков модел социјалног осигурања, обезбеђивана је старосна пензија (старосна рента) за лица која наврше 70 година живота уз уплату 500 недеља приноса, што оквирно представља десет година претходног стажа осигурања, односно уплаћених доприноса.³⁰⁴

У периоду ФНРЈ, односно СФРЈ, пензија се обезбеђивала прво посредством Државног завода за социјално осигурање, а затим је на основу Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање и о привременом управљању средствима социјалног осигурања дошло до издвајања социјалног осигурања из органа државне управе и преношења на заводе за социјално осигурање који су постали самосталне друштвене установе, којима управљају осигураници преко

³⁰² Драгољуб М. Јовановић, *Устав од 1835. године – Сретењски устав*, у: Миодраг Јовичић (ур.), „Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903“, Српска академија наука и уметности, Београд 1988, стр. 37.

Уставом је предвиђено да, у случају да је чиновник 15 година служио држави, пензија износи половину чиновничке зараде, док би се у случају да је 25 служио држави пензија исплаћивала у износу пуне зараде. Сретењски устав, члан 137, у: Миодраг Јовичић (ур.), „Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903“, Српска академија наука и уметности, Београд 1988.

³⁰³ У уредби се јасно постављају услови које чиновник треба да испуни како би остварио право на пензију. Наводи се да право на пензију може остварити сваки чиновник који је указом постављен у било коју државну службу. Уредба предвиђа три услова услед којих чиновник може остварити право на пензију: после одређеног броја година проведених у служби; услед слабости или болести у коју је чиновник за време службе пао и због које је телесно и душевно за даљу службу неспособан постао и услед година велике старости. Да би чиновник могао да оствари право на пензију, неопходно је да је провео минимум 10 година у служби, што представља нижу границу у односу на Сретењски устав, где је чиновник имао право на пензију тек после 15 година проведених у служби, а у случају да је чиновник постао неспособан за даљи рад услед какве болести или слабости а није још увек остварио пуних десет година службе, он неће остварити право на пензију већ ће добити само једногодишњу плату. Ова одредба на одређени начин ставља у неповољан положај чиновнике који би услед какве несреће постали неспособни за даљи рад и поставља се питање шта се догађало са њима пошто засигурно једнократна помоћ која им је давана није била довољна да се обезбеди егзистенцијални минимум, посебно ако је болест чиновникова захтевала лечење. Једини изузетак се поставља за чиновнике који би пре навршене десете године службе без своје кривице „у какву ружну нелечиву болест пали, или ослепели, или с ума сишли“. Такви чиновници остваривали су право на пензију у износу једне четвртине редовне плате. Уредба о пензијама чиновника, 1841, Зборник закона и уредби у књажевству Србији, Београд, 1877, чл. 1, 2, 5. и 13.

³⁰⁴ Закон о осигурању радника од 14. маја 1922. године, чл. 65 и 69, став 4. Објављено у: Радничко законодавство, књига друга, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1925, стр. 37–38.

скупштине завода, чиме је дошло до увођења концепта самоуправљања у установе социјалног осигурања.³⁰⁵ Законом о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника, усвојеном по завршетку Другог светског рата, предвиђа се да ће право на старосну пензију стећи „осигураник који проведе најмање 15 година у раду на најтежим радовима, кад наврши 55 година живота; осигураник који проведе најмање 20 година у раду на тешким радовима, кад наврши 60 година живота; осигураник који проведе најмање 25 година у раду било које врсте, кад наврши 65 година живота ако је мушкарац, односно кад наврши 60 година живота ако је жена“.³⁰⁶ Тај приступ је интересантан јер се услови за старосну пензију одређују сходно тежини послова, које је осигураник обављао пре него што је наступио социјални ризик старости. Он је био актуелан кратко време јер је већ усвајањем Закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, који је донет 1950. године, предвиђено да ће право на старосну пензију остварити „осигураник – мушкарац када наврши тридесет пет година радног стажа и педесет пет година живота, а осигураник – жена када наврши тридесет година радног стажа и педесет година живота“, односно „осигураник – мушкарац када наврши шездесет пет година живота, а осигураник – жена када наврши педесет пет година живота, ако су навршили радни стаж од најмање петнаест година“.³⁰⁷ Уочава се и из те одредбе да се приликом утврђивања услова не узима више у обзир тежина послова које је осигураник обављао. За наведене категорије одредиће се бенефицирани радни стаж, сходно подзаконским прописима који су усвојени од надлежних органа.

Посматрајући раније законске прописе, уочава се да су током друге половине XX века били предвиђени знатно повољнији услови за стицање права на старосну пензију у односу на године живота осигураника, али не и у погледу претходног стажа осигурања. Међутим, не сме се заборавити да је то друга половина XX века, када је концепт државе благостања био на свом врхунцу и када

³⁰⁵ Р. Пешић, *Развој социјалног осигурања с нарочитим освртом на социјално осигурање у ФНРЈ и његове развојне тенденције*, *op. cit.*, стр. 171.

³⁰⁶ Закон о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника („Службени лист ФНРЈ“, број 65/1946), члан 37.

³⁰⁷ Закон о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица („Службени лист ФНРЈ“, број 10/1950), члан 55.

су стопе незапослености на тржишту рада биле знатно ниже него данас, што је омогућавало несметано функционисање пензијских система, те се сходно томе лакше остваривао услов који се односи на претходни стаж осигурања. Такође, били су повољнији услови који су се тicali година живота, имајући у виду просечно трајање животног века у другој половини XX века. *Exempli causa*, Законом о пензијском и инвалидском осигурању из 1992. године било је предвиђено да ће право на старосну пензију стећи осигураник када наврши 60 (мушкарац), односно 55 (жена) година живота и најмање 20 година претходног стажа осигурања, уз могућност да се право на старосну пензију стекне и када осигураник нема 20 година стажа осигурања, те би се у том случају право на пензију могло остварити уз најмање 15 година стажа осигурања, али уз вишу старосну границу – 65 година живота за мушке осигуранике и 60 година живота за женске осигуранике.³⁰⁸ Сходно одредбама Закона, право на пензију се могло стећи и без обзира на године живота, када мушки осигураник наврши 40 година претходног стажа осигурања, а женски осигураник 35 година претходног стажа осигурања.

Важећим законским прописима предвиђено је да ће право на пуну, односно правремену старосну пензију остварити осигураник који је навршио 65 година живота и минимум 15 година стажа осигурања или 45 година стажа осигурања без обзира на године живота.³⁰⁹ Тенденција у изједначавању година живота мушких и женских осигураника, која се промовише и међународним стандардима и која је прихваћена у већини европских земаља, у наш национални систем уведена је изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године. Постепено изједначавање услова започето је од 1. јануара 2015. године, од када се на годишњем нивоу увећава услов за старосну пензију за по 6 месеци, а од 2020. године за по два месеца, а како би се закључно са 2032. годином изједначили услови који се односе на године живота мушких и женских осигураника.³¹⁰

³⁰⁸ Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 27/92, 82/92, 53/93, 67/93, 48/94, 28/95 и 12/96), члан 17.

³⁰⁹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 19.

³¹⁰ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 19а.

Већина аутора сматра да је идеална пропорција за одрживост пензијског система једне земље четири запослена која ће плаћати доприносе за пензијско и инвалидско осигурање на једног корисника пензије.³¹¹ Међутим, у већини савремених држава број запослених који издржава број постојећих пензионера неodrживо је мали услед политике пуне запослености из периода социјализма, али и могућности превременог пензионисања у периоду процеса транзиције.³¹² Слична ситуација се примећује и у нашој земљи, где на једног корисника пензије тренутно долази 1,4 осигураника, уз тенденцију за даље померање тих размера.³¹³

У националном систему пензијског и инвалидског осигурања уочава се да се законодавац одлучио за изједначавање година живота мушкараца и жена приликом прописивања нових услова за остваривање права на старосну пензију, који су уведени изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године, што доводи до закључка да је у Србији прихваћен европски модел изједначавања година живота. Иако би право на социјалне престације требало да се остварује без дискриминације и под једнаким условима без обзира на лична својства осигураника, у теорији је заступљена идеја да се толерише дискриминација у погледу година живота жена осигураника приликом стицања права на старосну и породичну пензију за удове.³¹⁴ Узима се у обзир да

Пре усвојених измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању у јулу 2014. године, као алтернативни услов за остваривање права на пуну старосну пензију дуги низ година је била предвиђена и могућност да мушки осигураник који је навршио 40 година стажа осигурања оствари право на старосну пензију када напуни 60 година живота, док су за женске осигуранике увек били предвиђени повољнији услови, имајући у виду и обавезе које жена обавља у домаћинству, па се право на старосну пензију могло остварити са 58 година живота и 38 година стажа осигурања. Тај услов је укинут, а данас са слично постављеним условима осигураник може остварити само право на превремену старосну пензију.

³¹¹ Д. Поповић, *Финансирање права из социјалног осигурања*, *op. cit.*, стр. 19–20.

³¹² Наталија Перишић, „Стратешки правци пензионих реформи у Србији“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014, стр. 27.

³¹³ У ФНРЈ је педесетих година XX века на једног пензионера долазило пет запослених који су уплаћивали доприносе за обавезно социјално осигурање. Шездесетих година разлика се увећала, те је на једног пензионера долазило шест запослених, да би се током осамдесетих догодио нагли пад – два запослена на једног пензионера. Јелена Стојиљковић, Мирјана Деведић, „Однос броја пензионера и запослених у контексту демографског старења у Србији“, *Зборник Матице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010), стр. 183; <http://www.politika.rs/sr/clanak/383103/Na-jednog-penzionera-1-4-zaposlena>, 20. април 2017.

³¹⁴ D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, *op. cit.*, стр. 48.

жене доста времена проводе у домаћинству, бринући се о породици и кућним пословима, затим да раде на мање плаћеним пословима и да су чешће одсутне са рада због материнства и бриге о деци, а и много чешће прихватају рад у сивој економији него мушкарци.³¹⁵

Треба напоменути и да се усвојеним међународним стандардима такође толерише та разлика између мушкараца и жена у погледу година живота за остваривање права на старосну пензију, те се, између осталог, Препоруком бр. 67 Међународне организације рада превиђа и да године живота за остваривање права на старосну пензију код мушкараца не би требало да прелазе 65 година, а код жена 60 година.³¹⁶ Ваља подсетити да је приликом успостављања првих пензијских система старосна граница за остваривање права на старосну пензију била досто високо постављена и да су, без обзира на пол, осигураници могли да стекну право на старосну пензију тек када наврше 70 година живота.³¹⁷ Тридесетих година XX века та граница се постепено смањује, а уочавају се и прве разлике у погледу година живота мушких и женских осигураника. Тако је у Великој Британији први пут 1940. године успостављена разлика у погледу година живота између мушких и женских осигураника за стицање права на старосну пензију јер је утврђено да су удате жене у просеку четири године млађе од својих мужева, те како би брачни парови могли да стекну право на старосну пензију у приближно исто време, законом је предвиђено да жене остварују право на пензију са 60, а мушкарци са 65 година живота.³¹⁸

³¹⁵ Jean-Michel Servais, *International Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 80.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ Према подацима из 1913. године, у Немачкој су мање од 10% корисника пензија били корисници старосне пензије. Такође, просечан износ старосне пензије је био низак и износио је 18% просечне зараде. Anna Christensen, *Labour Market Change and Pension Reform in Europe*, у: Winfried Boecken, Franz Ruland, Heinz-Dietrich Steinmeyer (ed.), „Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europe”, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Luchterhand 2002, стр. 155.

³¹⁸ D. Blake, *op. cit.*, стр. 9.

Међутим, у случају *Steck против Уједињеног Краљевства* Европски суд за људска права је утврдио да није дошло до повреде члана 14. Европске конвенције о заштити људских права и чл. 1 Протокола 1 у погледу неједнаких услова приликом остваривања права на социјалне престације. Занимљиво је да је у закључку наведено да „Суд налази да нема више потребе да се у законодавству промовише посебан третман женских осигураника, јер је дошло до одређених економских и социјалних промена услед којих се жене не налазе више у неповољнијем положају у

Међутим, мали број држава последњих деценија прихвата препоруке Међународне организације рада и ваљане разлоге за позитивну дискриминацију приликом стицања права на старосну пензију мушких и женских осигураника, те се последњих деценија приступило поновном изједначавању услова који се односе на године живота, превасходно под утицајем међународних финансијских организација, Светске банке и Међународног монетарног фонда, са циљем финансијске одрживости пензијских система.

Коначно, у вези са основним предметом истраживања, поштравање услова за старосну пензију утиче и на институт социјалне пензије јер се поштравањем услова посредно узрокује већи број потенцијалних титулара права на социјалну пензију, пошто ће мањи број осигураника бити у прилици да оствари право на старосну пензију, нарочито када се уз године живота подижу и услови који се односе на претходни стаж осигурања. Сигурно је да се поштравањем услова за стицање права на старосну пензију смањује број корисника те социјалне престације, чиме се растерећују пензијски фондови, који су у константном дефициту у погледу прихода, али се уједно за државу појављују нови проблеми повећаног броја лица која неће бити у прилици да испуне законске услове за старосну пензију и на тај начин обезбеде себи одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.

Стога је обавеза државе, која се одлучила да поштри услове за стицање права на старосну пензију, да успостави одговарајући модел, којим ће обезбедити социјалну сигурност лицима која нису остварила право на старосну пензију. Поставља се питање да ли је најадекватнији модел обезбеђења институт социјалне пензије и да ли ће држава увођењем тог института у националне прописе имати исте или можда и веће расходе за донације пензијским фондовима, који су постојали пре поштравања услова за старосну пензију. Међутим, налази се да су социјалне пензије праведније решење јер се њима обезбеђују и лица која нису у могућности да остваре право на старосну пензију и пре него што су услови поштрени из одређеног ваљаног разлога.

односу на мушкарце“. *Case of Stec and Others v. The United Kingdom* (Applications nos. 65731/01 and 65900/01), Strasbourg 12. април 2006.

2.2. Превремена старосна пензија – тенденције у режиму превремене старосне пензије и утицај на институт социјалне пензије

У великом броју система социјалне сигурности законским прописима је предвиђен и институт превремене старосне пензије. Превремена старосна пензија се дефинише као врста старосне пензије остварена пре навршетка опште старосне границе.³¹⁹ Осигураницима се нуди могућност да у ранијој животној доби остваре право на старосну пензију, али под знатно неповољнијим условима у погледу утврђеног износа пензије. Тај институт се неретко предвиђа националним прописима како би се подстакла међугенерациска солидарност и како би се младима омогућило да дођу до одговарајућег запослења. Чини се да је то оправдан *ratio legis*, али исто тако поставља се питање да ли се лицима која се одлуче за превремену старосну пензију обезбеђује одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.

Стога је у овом раду указано на основне карактеристике института у упоредном и домаћем праву како би се утврдило да ли институт превремене старосне пензије има одговарајући утицај на институт социјалне пензије и друге облике обезбеђења старијих лица без прихода у старости. Основно питање које је неопходно размотрити јесте и да ли превремена старосна пензија кориснику омогућава пристојан и достојанствен живот, али и да ли је било неопходно поновно увођење института у национални систем социјалне сигурности уз претходно брисање услова за пуну старосну пензију који се односи на претходни стаж осигурања уз нижу старосну границу за женске и мушке осигуранике.

2.2.1. Превремена старосна пензија у упоредном праву

Значајно је утврдити под којим условима се предвиђа право на превремену старосну пензију у правним системима који су својим пензијским законодавством предвидели тај институт. Голубовић наводи да прописима Француске и Италије није предвиђено остваривање права на превремену старосну пензију, али да немачки систем социјалне сигурности оставља могућност да осигураници након

³¹⁹ Велизар Голубовић, „Превремена пензија у праву Србије и упоредном праву“, *Радно и социјално право*, број 1/2014, стр. 212.

дуже болести или незапослености, под условом да су навршили 63 године живота и 35 година претходног стажа осигурања, остваре право на превремену старосну пензију, али уз то да се износ пензије умањује за 0,3% за сваки месец ранијег одласка у пензију пре опште старосне границе.³²⁰ У Аустрији се уочава за осигуранике најповољнији модел за остваривање права на превремену старосну пензију. Право на ту престацију оствариће осигураник мушкарац који је навршио 63,5 година живота, односно осигураник жена која је навршила 58,5 година живота и најмање 20 година претходног стажа осигурања.³²¹ Износ пензије ће се умањивати за 4,2% за сваку годину ранијег одласка у пензију, али укупно умањење не може да буде веће од 15%, што представља још један вид повољности за потенцијалне кориснике права на превремену старосну пензију.³²²

Детаљније се анализирају прописи држава региона, које су пре Републике Србије предвиделе могућност за остваривање права на превремену старосну пензију.³²³ Институт превремене старосне пензије постоји, између осталог, и у пензијским системима Републике Хрватске и Републике Црне Горе. Усвајањем новог Закона о мировинском осигурању Хрватске 2013. године, предвиђено је да осигураник може остварити право на превремену старосну пензију у периоду од 1. јануара 2014. до 31. децембра 2030. године кад наврши 60 година живота и 35 година стажа осигурања, а да се од 2030. године живота осигураника постепено увећавају за по три месеца годишње, тако да ће од 1. јануара 2038. године услов за превремену старосну пензију бити 62 године живота и 35 година стажа осигурања.³²⁴ У хрватском законодавству постоји још једна повољност у односу

³²⁰ *Ibid.*, стр. 220.

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

³²³ О институту превремене старосне пензије аутор је писао у раду „Реформа права на старосну пензију у Србији“, *Свеске за јавно право*, број 19/2015, стр. 76–83.

³²⁴ Закон о мировинском осигурању Републике Хрватске („*Narodne novine*“, број 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16), члан 34.

До повећања услова је дошло јер се по новом Закону до 2038. године постепено увећава услов за остваривање права на пуну старосну пензију са 65 на 67 година живота. Као што се јасно може уочити, услови за остваривање права на превремену старосну пензију су знатно повољнији него у Србији у погледу година стажа осигурања. Истина је да се од 2030. године увећава услов који се односи на године живота, али с обзиром на то да се у Србији дешавају изненадне, честе и ненајављене измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању, велика је

на домаће прописе којима се предвиђа право на превремену пензију, а тиче се умањења износа пензије. У случају да осигураник има више од 35 година стажа осигурања, износ умањења ће се смањивати, пропорционално већем броју година стажа осигурања све до 0,10% по месецу у случају да осигураник има 40 година стажа осигурања.³²⁵

И у Црној Гори су предвиђени повољнији услови за остваривање права на превремену старосну пензију него у Србији. Осигураник стиче право на превремену пензију када наврши 62 године живота и најмање 15 година стажа осигурања.³²⁶ Услови за остваривање права на пуну старосну пензију постепено се увећавају до 67 година живота, закључно са 2040. годином, када ће бити изједначени услови за остваривање права на старосну пензију за мушкарце и жене. Разумно је у том случају подизање границе на 62 године живота у погледу година живота за остваривање права на превремену старосну пензију. Посебна повољност је услов који се односи на године стажа осигурања који је исти као и код „пуне“ старосне пензије – 15 година стажа осигурања, па се може закључити да су године живота једини релевантан услов за остваривање права на превремену старосну пензију у Црној Гори, а самим тим се право може остварити по много повољнијим критеријумима. На основу изведене упоредне анализе, јасно се уочава да су кумулативни услови за остваривање права на превремену старосну пензију у Републици Србији најстриктнији и да законодавац није предвидео никакве повољности у погледу година стажа осигурања, као што је то случај у Хрватској и Црној Гори. Посебно би требало имати у виду да је износ просечне пензије у обе републике знатно виши него у Србији. Законодавац очигледно није водио рачуна о економском моменту и о ниским износима пензија у Србији, који

вероватноћа да ће се у наредних неколико година са садашњих 60, променити и услови који се односе на године живота за остваривања права на превремену старосну пензију.

³²⁵ За 36 година стажа осигурања, умањење ће износити 0,32% по месецу, 37 година стажа осигурања 30% по месецу, 38 година стажа осигурања – 0,25% по месецу, 39 година стажа осигурања – 0,15% по месецу и 40 година стажа осигурања – 0,10% по месецу. *Zakon o mirovinskom osiguranju Republike Hrvatske* (2013), члан 85, став 2.

³²⁶ Закон о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе (2003), члан 17а.

су додатно умањени после ступања на снагу Закона о привременом уређивању начина исплата пензија.³²⁷

2.2.2. Превремена старосна пензија у домаћем праву

У погледу стицања права на превремену старосну пензију настојаће се да се изврши критичка анализа института превремене старосне пензије. Наведено је да је изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године у национални систем пензијског осигурања поново уведен институт превремене старосне пензије. Као што се може закључити, тај институт је и раније био предвиђен законским прописима све до усвајања Закона о пензијском и инвалидском осигурању 1996. године.

Основним законом о пензијском осигурању, усвојеним 1964. године, први пут је прописана могућност да осигураник оствари право на превремену старосну пензију. Наводи се да осигураник мушкарац може остварити право на превремену пензију са навршених најмање 35 година пензијског стажа и 55 година живота, док је осигураник жена могла остварити право са навршених 30 година пензијског стажа и 50 година живота.³²⁸ Износ превремене старосне пензије одређиван је тако што би се старосна пензија коју би осигуранику припадала према дужини пензијског стажа да је навршио 60 година живота (мушки осигураник), односно 55 година живота (женски осигураник) умањила за сваку годину ранијег одласка у пензију пре навршења тих година живота, зависно од година навршеног пензијског стажа, и то: „за по 2% од пензије – мушкарцу са 38 или 39 година

³²⁷ Законом о привременом уређивању начина исплата пензија уређен је начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, са циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији. Корисницима пензија чија је висина пензије већа од 25.000 динара, а мања је од 40.000 динара, пензија ће се исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија износ који се добија множењем коефицијента од 0,22 са разликом између укупне висине пензије и 25.000 динара. Посебан начин исплате пензије примењује се на кориснике чија је висина пензије већа од 40.000 динара, те ће се њима пензија исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија збир износа који се добија множењем коефицијента од 0,22 са 15.000 динара и износа који се добија множењем коефицијента од 0,25 са разликом између укупне висине пензије и 40.000 динара. Закон о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/2014 и 99/2016), члан 1–3.

³²⁸ Основни закон о пензијском осигурању („Службени лист СФРЈ“, број 51/1964), члан 28, став 2.

пензијског стажа односно жени са 33 или 34 године пензијског стажа; са по 2,5% од пензије – мушкарцу са 35, 36 или 37 година пензијског стажа односно жени са 30, 31 или 32 године пензијског стажа“.³²⁹ Треба напоменути да је у питању трајно умањење износа пензије без могућности да се изрши поновни обрачун у тренутку када осигураник наврши године живота које су предвиђене као услов за пуну старосну пензију.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању из 1992. године предвиђао је да осигураник – запослени и осигураник самосталних делатности стиче право на превремену старосну пензију кад наврши најмање 35 година пензијског стажа и 55 (мушкарац) година живота, односно 30 година пензијског стажа и 50 (жена) година живота, што су евидентно повољнији услови него услови за превремену старосну пензију који су предвиђени важећим законским прописима о пензијском и инвалидском осигурању.³³⁰ Повољнији услови се уочавају и у износу старосне пензије осигураника који се одлучи да поднесе захтев за превремену старосну пензију, те се утврђени износ пензије умањује за 0,6 за сваку годину ранијег одласка у пензију пре навршених 60 (мушкарац), односно 55 (жена) година живота, уз то да је умањење привременог карактера јер се од тренутка када корисник превремене пензије наврши 60 (мушкарац), односно 55 (жена) година живота, износ пензије више не умањује.³³¹

Важећа легислатива предвиђа да осигураник може остварити право на превремену старосну пензију када испуни два кумулативно постављена услова – најмање 40 година стажа осигурања и најмање 60 година живота.³³² Пре измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године, осигураник мушкарац је могао да оствари право на пуну старосну пензију и у ситуацијама када наврши најмање 40 година стажа осигурања и најмање 58 година живота, док је осигураник жена право на старосну пензију могла остварити када наврши најмање 38 година стажа осигурања и најмање 58 година

³²⁹ Основни закон о пензијском осигурању (1964), члан 35.

³³⁰ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (1992), члан 37, став 1.

³³¹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (1992), члан 37.

³³² Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 19б.

живота.³³³ Неповољне одредбе за осигуранике који су по том основу планирали да остваре право на старосну пензију огледају се у два правца. Прво, поштравају се услови који се односе на године живота са 58 година на 60 година за мушкарце, док је за жене ситуација још неповољнија јер се године стажа осигурања увећавају са 38 на 40 година стажа осигурања, што их у погледу услова потпуно изједначава са мушкарцима. Врхунац је то што се, и поред веома стриктних услова у погледу година живота и година стажа осигурања, осигураницима износ превремене старосне пензије трајно умањује за 0,34% за сваки месец пре навршених 65 година живота.³³⁴

Као и у већини савремених система социјалне сигурности, приликом предвиђања знатно оштријих услова за остваривање права на старосну, односно превремену старосну пензију, услови који се односе на године стажа осигурања и године живота за остваривање права на превремену старосну пензију ће се постепено увећавати. Законодавац у изменама Закона није одредио јединствену формулу за увећање година стажа осигурања и година живота, па се тешко може утврдити прецизна формула увећања на годишњем нивоу. Када је реч о увећању година живота за мушке осигуранике, почевши од 1. јануара 2015. године, године живота се увећавају за по осам месеци годишње све до 2022. године, када долази до постепеног увећања за по шест месеци годишње, што доводи до крајњег циља 2023. године, а то је, као што је наведено – 60 година живота и 40 година стажа осигурања.³³⁵ За женске осигуранике се примењује нешто другачија формула, јер се женама осигураницима паралелно увећавају и године живота и године стажа осигурања. У периоду 2015–2016. године, године стажа осигурања се увећавају за по осам месеци годишње, да би се од 2017. до 2020. године увећавале за по шест

³³³ И поводом тог услова дошло је до законских измена пре неколико година јер је усвајањем Закона 2003. било предвиђено да осигураник може остварити право на старосну пензију када наврши најмање 40 година стажа осигурања и најмање 53 године живота, а осигураник жена најмање 35 година стажа осигурања и најмање 53 године живота. Како не би дошло до наглих промена у односу на претходне услове, предвиђено је да се постепено подиже граница до 2023. године – са 35 на 38 година стажа осигурања за жене, односно са 53 на 58 година живота и за мушкарце и за жене. Сваког 1. јануара нове календарске године граница се повећавала за по четири месеца у односу на године стажа осигурања за жене, односно за по четири месеца у односу на године живота (од 1. јануара 2015. за по шест месеци).

³³⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 70а.

³³⁵ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 19в.

месеци, а од 2021–2023. за по четири месеца на годишњем нивоу. Године живота за жене се увећавају за по осам месеци годишње у периоду 2015–2023, а 2023. године за шест месеци, да би се од 2024. године, коначно, изједначили услови за превремену старосну пензију у погледу година живота и година стажа осигурања за мушке и женске осигуранике.³³⁶

Као што је наведено, осигуранику који одлучи да оствари право на превремену старосну пензију износ пензије се трајно умањује за по 0,34% месечно, што на годишњем нивоу износи 4,08%. Имајући у виду да општа старосна граница за остваривање пуне старосне пензије износи 65 година живота, а да се право на превремену пензију може остварити најмање са 60 година живота, износ пензије се максимално може умањити за 20,4%. Ваља нагласити да је у прелазном периоду када се постепено подижу тренутни услови до 2024. године, умањење услед остваривања права на превремену старосну пензију ограничено на 20,4%.³³⁷

Имајући у виду да је износ просечне пензије у Србији око 25.500 динара, а да услед високе стопе незапослености велики број корисника пензија у Републици Србији издржава и чланове своје породице, предвиђено трајно умањење у случају да се осигураник одлучи да поднесе захтев за остваривање права на превремену пензију проузроковало би шире друштвене последице.³³⁸ У земљи у којој велики број грађана живи на ивици егзистенције, могло би да буде много прихватљивије решење привременог, а не трајног умањења износа пензије. Односно, износ пензије се умањује у првобитном периоду, између 60. и 65. године живота у складу са утврђеним процентима, те би корисник добијао умањени износ све док не испуни услов за пуну старосну пензију. У тренутку када оствари услове за пуну старосну пензију, кориснику би се поново утврдио износ старосне пензије,

³³⁶ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 19в.

³³⁷ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 70в.

³³⁸ Износ просечне пензије у јуну 2017. године био је 25.548 динара, док је у мају просечан износ пензије био 25.564 динара. Примећује се да су нешто ниже просечне пензије корисника који су обављали самосталну делатност, те је просечан износ пензије у јуну био 23.956 динара. Знатно нижи су износи просечних пензија пољопривредника. Просечан износ пензије у јуну 2017. године био је 10.658 динара. Подаци су преузети са сајта Централног регистра обавезног социјалног осигурања: http://www.croso.gov.rs/lat/Statistika/Prosecna_zarada_penzija/, 10. септембар 2017.

без дотадашњих умањења. То решење би посредно утицало и на актуелни проблем запошљавања младих, код којих је тренутно највиша стопа незапослености у Србији, јер би старији осигураници прихватили превремену пензију уз бенефит *pro futuro* да умањење није трајног карактера и самим тим би се директно омогућило отварање нових радних места на тржишту рада.

Статистички подаци Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање показују да се невелик број осигураника одлучио да оствари право на превремену старосну пензију.³³⁹ Неспорно је да су услови за остваривање права на превремену старосну пензију престога постављени, имајући у виду да се кориснику доживотно умањује износ старосне пензије, али и да је услов који се односи на претходни стаж осигурања превисок, посебно ако се узме у обзир тренутно стање на тржишту рада, односно високе стопе незапослености и раширеност сиве економике. Стога је питање колико ће осигураника, уз тренутне услове у погледу претходног стажа осигурања, моћи да оствари право на превремену старосну пензију. Такође, следствено свему наведеном о институту превремене старосне пензије, поставља се питање да ли се може пристојно живети са умањеним износом превремене старосне пензије и да ли се и за превремену старосну пензију примењују правила о најнижем износу пензије, што ће бити размотрено у посебном делу дисертације. У том случају би се корисници који су остварили право на пуну старосну пензију довели у неповољнију позицију у односу на кориснике који су остварили право на превремену старосну пензију јер би у случају да им је по обрачунатој формули утврђен износ пензија који је нижи од законског минимума, примали исти износ као да су одлучили да остваре право на превремену пензију пре 65. године живота.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању јасно је предвиђено да најнижи износ пензије припада и осигуранику који оствари право на превремену старосну пензију ако му је та пензија мања од износа пензије утврђене сходно одредбама Закона.³⁴⁰ Међутим, уз престога постављене услове у погледу

³³⁹ Подаци добијени из Фонда ПИО показују да се само 17.900 осигураника одлучило да оствари право на превремену старосну пензију, почевши од 2014. године, када су усвојене измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

³⁴⁰ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 76, став 1.

претходног стажа осигурања и уз умањење износа пензије од 20%, а уз претпоставку да ће осигураник поднети захтев за стицање права на превремену старосну пензију када наврши 60 година живота, може се очекивати да ће износ пензије бити виши него износ пензије осигураника који је навршио 65 година живота уз 15 година претходног стажа осигурања, те се стога решење да се најнижа пензија утврђује и за превремене пензије налази оправданим. Закључује се да у неким ситуацијама износ превремене старосне пензије може бити и већи од износа пуне старосне пензије, те се и исплатом превремене старосне пензије може обезбедити одговарајући ниво социјалне сигурности. Може се закључити да већи проблем представљају услови који се односе на претходни стаж осигурања, због којих велики број осигураника неће бити у могућности да оствари то право, те се и у овој ситуацији јавља потреба за увођењем института социјалне пензије.

Важно је напоменути да ће у домаћем систему социјалне сигурности осигураник који се одлучи да поднесе захтев за остваривање права на превремену старосну пензију примати умањени износ пензије до краја живота, што није случај у свим државама које су предвиделе тај институт у својим националним прописима. Такво решење је довело до бројних оправданих критика синдиката и удружења пензионера, који су сматрали да споменута одредба, уз низак износ пензије, доводи у неповољан положај кориснике који се одлуче да остваре право на превремену старосну пензију.³⁴¹ Утврђено је да се корисницима на неки начин

Занимљив је податак да је у посебној одредби споменутог Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 1992. године експлицитно наведено да се „кориснику превремене пензије не обезбеђује најнижи износ пензије док се пензија умањује“. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (1992), члан 38, став 2. То је потврђено и одлуком Окружног суда у Крагујевцу у којој се наводи да се „одређивање најнижег износа старосне пензије не односи на осигураника који је остварио право на превремену пензију за време док му се та пензија умањује по закону“. Одлука Окружног суда у Крагујевцу, У. 35/91. Нав. према Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 399.

Имајући у виду да је умањење било привременог карактера, оправдано је законско решење да се кориснику превремене старосне пензије не гарантује најнижи износ пензије.

³⁴¹ Савез самосталних синдиката Србије упутио је почетком 2017. године предлог Социјално-економском савету у којем су захтевали да се преиспита модел превремене старосне пензије који се примењује у нашем законодавству. Као основни недостатак модела сматра се трајно, а не привремено умањење пензије, као што је био случај у ранијим законским прописима. Представници синдиката залажу се за модел у којем би се умањени износ пензије исплаћивао до 65 године живота. Тај предлог је добио подршку репрезентативног удружења послодаваца и Социјално-економског савета, али се и даље очекује реакција представника извршне власти. Преузето са: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/030217/030217-vest9.html>, 20. септембар 2017.

обезбеђује минимум социјалне сигурности институтом најниже пензије и када остваре право на превремену старосну пензију. Међутим, износ најниже пензије често није довољан да се задовоље основне потребе у старости. Да би се тај проблем превазишао, као праведно решење, а у складу са основном темом дисертације и идејом о смањивању стопе сиромаштва старијих особа, може се предложити исплата додатних престација корисницима превремене, али и пуне старосне пензије, ако износ најниже пензије није довољан да се задовоље основне потребе појединца. Како наведена престација не би имала популистички карактер, ваљало би је исплаћивати само онима којима је помоћ заиста потребна, те је стога неопходно спроводити и одговарајући тест прихода пре исплате предложене социјалне престације.

3. Пензијски системи – место социјалне пензије у пензијским системима

Пензијски системи су појам који је посебно значајан за разумевање основне теме дисертације. У дефинисању пензијских система полази се од питања који је основни циљ пензијских система, али и када и због чега су успостављени први пензијски системи у свету. Најједноставније речено, основни циљ пензијских система је обезбеђивање пензија лицима код којих је наступио социјални ризик старости.³⁴² Стручњаци Светске банке наводе да би „примарни циљеви пензијског система требало да буду обезбеђивање адекватног финансијски доступног и стабилног дохотка по пензионисању, уз тражење метода за имплементацију планова који унапређују добробит на начин који је одговарајући за конкретну земљу“.³⁴³ Холцман сматра да би као „циљ сваког пензијског система требало поставити да сви људи, независно од свог нивоа или облика економске активности, имају приступ капацитетима који им омогућавају да не упадну у екстремно сиромаштво у старијој доби и да систем као целина обезбеђује уверења да ће они појединци који живе изнад очекиваних норми бити заштићени од ризика изузетно дугог животног века“.³⁴⁴

³⁴² Истог мишљена је и Жоранс. Y. Jorens, *op. cit.*, стр. 10.

³⁴³ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 5.

³⁴⁴ *Ibid.*, стр. 47.

Вукорепа пензијски систем дефинише као „нормативно, организацијски и финансијски прилагођен систем у којем се појединцу суоченом са ризицима старости, инвалидности или губитка хранитеља породице обезбеђују алтернативна или помоћна давања у новцу, а изузетно и у натури, може бити уређен јавноправним и/или приватноправним нормама, а носилац система могу бити држава или организација приватног права“.³⁴⁵

Неки аутори постављају и више циљева, те Матковићева и Станићева као два основна циља пензијског система наводе обезбеђење минимума средстава за живот у старости, односно достизање апсолутног животног стандарда, што доприноси превенцији и смањењу сиромаштва старијих лица, а као други циљ наводи се релативни животни стандард, односно обезбеђење прихода који су у складу са приходима које је појединац зарађивао пре него што је испунио услове за старосну пензију, са циљем одржавања дотадашњег животног стандарда.³⁴⁶ Међутим, свесни смо чињенице да се пензијским системима првенствено одржава релативни животни стандард и да је идеја о апсолутном животном стандарду тешко спроводљива и у развијеним државама. Стога су стручњаци Светске банке, приликом дефинисања циљева пензијских система, навели да је неопходно пронаћи начин који је одговарајући за конкретну земљу, односно да су у одређивању износа старосне пензије битни фактори и економска ситуација и економске могућности у земљи. Могуће је да се апсолутни животни стандард може обезбедити само под условом да је корисник остварио право и на додатну старосну пензију, на основу уплате доприноса у добровољне пензијске фондове, чиме се добија могућност да корисник прима и два месечна износа током старости.

Поједини аутори тврде да је један од основних циљева пензијских система смањивање стопе сиромаштва у старости, а тај циљ се посебно спроводи у системима где се једнаки износи социјалних престација исплаћују свим држављанима једне земље када наврше одређене године живота, без обзира на претходна примања и активности, као и у системима где се посебне престације

³⁴⁵ I. Vukorepa, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, *op. cit.*, стр. 165.

³⁴⁶ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 113.

исплаћују лицима после спроведеног теста прихода.³⁴⁷ Следствено тим дефиницијама, поставља се питање да ли постоји могућност да се у пензијским системима обезбеди и исплата социјалне пензије, а затим, ако се испостави да је то могуће, да се одреди и место социјалне пензије у пензијским системима. Из тих навода се закључује да се на то питање може потврдно одговорити, имајућу у виду да се као један од основних циљева пензијских система поставља и борба против сиромаштва, а утврђено је да социјалне пензије представљају, између осталог, и средство за смањивање сиромаштва у старости.

Данас преовлађују два начина финансирања пензијских система, финансирање на основу доприноса, уз поштовање начела узајамности и солидарности, и финансирање престаџија из буџетских прихода. Све више се уочава и мешовити начин финансирања, где држава партиципира у трошковима одрживости пензијских система. Основна подела пензијских система, која је широко прихваћена у литератури, јесте подела на јавне и приватне системе, сходно улози државе у њиховом функционисању. Успостављањем и развијањем пензијских система проширује се број корисника старосних пензија јер се функционисање система обезбеђује законском легислативом, што доводи до већег поверења осигураника у системе, и јавне и приватне. Један од основних циљева савремених држава и међународних организација је укључивање што већег броја грађана у пензијске системе и, следствено томе, проширивање броја корисника. Међутим, последње две деценије, услед бројних друштвених фактора, бројни пензијски системи у свету захтевају свеобухватне реформе да би се обезбедила њихова одрживост.

Пензијски системи представљају веома битну компоненту система социјалне сигурности јер се посредством њих обезбеђује социјална сигурност великог броја пензионера, те је одговарајућим реформама неопходно учврстити пензијске системе широм света, како би се и даље остваривао, а уједно и унапређивао, главни циљ пензијских система – обезбеђење ефективне заштите старијих услед наступања социјалног ризика старости.³⁴⁸ Како наводе Хинрих

³⁴⁷ K. Hinrich, J. Lynch, *op. cit.*, стр. 355.

³⁴⁸ Richard Disney, Paul Johnson, *An Overview*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001, стр. 44.

(*Karl Hinrich*) и Линчова (*Julia Lynch*), „први пензијски системи се успостављају у Европи крајем деветнаестог и почетком двадесетог века, као политички одговор на индустријализацију, али су истима првобитно обухваћене тек одређене групе запослених, пре свега запослени у јавном сектору – државни службеници, запослени у јединицама локалне самоуправе, војници, а остале категорије запослених, преваходно такозване плаве крагне су радиле све до смрти или наступања инвалидности, јер право на државну старосну пензију нису остваривали“.³⁴⁹ Тим исказом се управо може објаснити узрок успостављања првих пензијских система широм Европе.

Такође, поставља се и важно питање сврхе постојања пензијских система, јер се уједно може разматрати неолиберални концепт у којем ће свако бити одговоран за сопствену социјалну сигурност у старости и где ће се сигурност остваривати на основу личне штедње, што је и био случај пре успостављања првих пензијских система. Међутим, како професор Жоранс наводи, без интервенције државне власти и законске регулативе, којом се уређују и успостављају пензијски системи, појединци не би имали способност предвиђања, а ни дисциплину потребну за одвајање одговарајућих средстава за старост.³⁵⁰ Професор указује на још један важан аргумент за успостављање пензијских система, а то је заштита разумних чланова друштвене заједнице од такозваних слободних јахача или слепих путника, појединаца који нису спремни да својевољно учествују у финансирању јавних добара, јер се та групација махом ослања на издвајања која се обезбеђују из државних прихода, те услед тога, због непостојања начела обавезности, велика већина неће добровољно одвајати средства којима ће обезбедити одређени ниво социјалне сигурности за себе и чланове своје породице, већ ће очекивати да им држава обезбеди минимум социјалне сигурности.³⁵¹

³⁴⁹ К. Hinrich, J. Lynch, *op. cit.*, стр. 353.

³⁵⁰ Y. Jorens, *op. cit.*, стр. 11.

³⁵¹ *Ibid.*

О проблему слепог путника, опширније у: Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, стр. 302–308.

Управо је то основни разлог због којег је неопходно начело обавезности којим се омогућава одрживост пензијских система, заснованих на принципу РАУГ.³⁵² Треба имати у виду да је функционисање пензијских система данас подложно бројним различитим ризицима, као што су демографски, економски, политички и институционални ризици, као и индивидуалним ризицима који се односе на осигураника.³⁵³ Међутим, без обзира на модел који ће држава изабрати приликом спровођења реформи пензијског система, већина аутора са почетка XXI века залагала се да је неопходно утврдити минимум гаранција, односно прихода у старости, који би се махом финансирали из пореских прихода, чиме се „по дефиницији крши директна веза између доприноса и социјалних престаџа“.³⁵⁴

³⁵² Сходно начелу обавезности, обавезна уплата доприноса за пензијско и инвалидско осигурање предвиђена законом не може се избећи. Постоји и мишљење Европске комисије за људска права, са почетка осамдесетих година XX века, у предмету *V. v. The Netherlands* да обавеза улагања у пензијске фондове ни на који начин не ограничава слободу испољавања верских и религијских уверења и да се у конкретном случају та обавеза примењује на све лекаре опште праксе у чисто неутралној основи и не може се никако тврдити да то има било какве везе са нечијом религијом или личним уверењем. Подносилац представке, лекар опште праксе у једној болници у Холандији, био је припадник антропозофског покрета. У Холандији су од 1973. године сви лекари били у законској обавези да учествују у професионалном пензијском осигурању и да уплаћују доприносе у посебне компанијске фондове. Подносилац је тражио да се ослободи утврђене обавезе јер је била супротна његовим уверењима, односно ставовима покрета чији је био припадник. Захтев упућен Министарству за социјална питања је одбијен, уз образложење да је подносилац представке ступио на дужност после ступања на снагу Закона којим се уводи обавезна уплата доприноса, односно подносилац је био упознат са обавезом која проистиче из радног односа пре него што је засновао радни однос у болници. Подносилац представке је сматрао да је дошло до повреде члана 9. Европске конвенције о људским правима у погледу права на слободу мисли, савести и вероисповести. Pieter Van Dijk, Marc Viering, *Freedom of Thought, Conscience and Religion (Article 9)*, у: Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn, Leo Zwaak (ed.), „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2006, стр. 762; Application No 16078/83 *V. v. the Netherlands*.

И у одлуци Савезног врховног суда ФНРЈ наводи се да „обавеза уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање настаје самим заснивањем радног односа, па се обвезник не може ослободити плаћања те обавезе ни под којим условима, па ни под условом да се лице у радном односу одриче права из пензијског и инвалидског осигурања, односно ни под условом да изјави да неће тражити да му се тај радни однос призна у радни стаж“. Одлука Савезног врховног суда, Уж. 7209/62. Нав. према Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 391.

³⁵³ *Social Security Pensions, Development and Reforms*, edited by Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latullipe, International Labour Office, Geneva 2001, стр. 12.

³⁵⁴ Мора се имати у виду да је истраживање спроведено пре предлога за увођење нултог стуба пензијског осигурања. Louise Fox, Edward Palmer, *New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World is Going on*, у: Robert Holzmann, Joseph E. Stiglitz (ed.), „New ideas about Old Age Security“, The World Bank, Washington, D.C. 2001, стр. 91–92.

Држава у вршењу својих основних функција има могућност да сама изабере модалитет који ће применити ради обезбеђења минимума егзистенције услед наступања социјалног ризика старости. Исто тако, ваља напоменути да држава није у обавези да та давања за најугроженије категорије обезбеди у оквиру пензијских система, већ то може учинити и посредством система социјалне заштите.

Значајну подршку државама у реформама пензијских система пружају бројне међународне организације, саветодавном функцијом, као и константним развијањем техничке сарадње, посредством својих експерата. Нарочито се издваја деловање финансијских међународних организација, Светске банке и Међународног монетарног фонда, али и делатност Међународне организације рада и OECD-а, а од регионалних организација запажена је делатност Савета Европе. У делатности међународних организација поводом реформи пензијских система често се уочавају слични циљеви, па тако и поред чињенице да је Светска банке класична финансијска организација, све више се примећује интерес за институте као што су социјална помоћ и најнижа пензија са основним циљем да се ублажи сиромаштво старијих, док, сасвим неочекивано у последњих неколико година, Међународна организација рада као социјално оријентисана организација, све више концентрише своју делатност на економске апсекте функционисања пензијских система.³⁵⁵ То потврђују и ставови појединих аутора који тврди да је спровођењем кампање за нове пензијске реформе, која је започета 1994. године, Светска банка истиснула Међународну организацију рада (МОР), која је представљала доминантну силу у глобалној пензијској политици још од краја Другог светског рата.³⁵⁶ Доминација Светске банке трајала је скоро 15 година, јер се почетком овог века МОР поново окренуо решавању важних питања обезбеђења лица без одговарајућих прихода у старости. То потврђује и професорка Перишић, која сматра да се све до усвајања Декларације о социјалној правди и праведеној

³⁵⁵ Y. Jorens, *op. cit.*, стр. 18.

³⁵⁶ Mičel Orenštajn, Bob Dikon, *Globalna politika u oblasti penzija i socijalne zaštite*, у: Nikola Jejts (ur.), „Globalna socijalna politika“, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017, стр. 210.

глобализацији 2008. године, МОП налазио у сенци Светске банке.³⁵⁷ Посебно је занимљива чињеница да се експерти МОП-а у последњих неколико година развили концепт Платформе о социјалној заштити, којим се, између осталог, државама препоручује да успоставе четири гаранције, од којих је једна и обезбеђење одговарајућих прихода у старости институтом социјалне пензије.³⁵⁸

Управо је са циљем реформе пензијских система широм света Светска банка прво креирала модел три стуба деведесетих година XX века, а затим и модел који почива на идеји пет стубова пензијског система, односно вишестубни систем, у којем је садржана, а уједно и развијена идеја о недопринесном или нултом стубу, којим би се обезбедила давања за сиромашне у облику демогранта или социјалне пензије, са основним циљем да се смањи сиромаштво старијих припадника заједнице.³⁵⁹ Уводи се и четврти или незванични стуб, како га поједини аутори називају, који укључује шири контекст социјалне политике и заснива се на неформалним међупородичним или међугенерациским изворима и финансијске и нефинансијске подршке за старије, укључујући приступ здравственој заштити и стамбеним услугама.³⁶⁰

Треба напоменути да је недавно и Међународна организација рада понудила сличан концепт реформи пензијских система, заснован на четири стуба пензијског система. Главна функција првог стуба огледа се у борби против сиромаштва старијих, престације би се финансирале из буџета, а додељивале би се после спроведеног теста прихода и на тај начин би се обезбеђивала социјална сигурност лицима која немају других прихода у старости.³⁶¹ Пракса је показала да је, иако начелно сличан са концептом МОП-а, концепт Светске банке много више прихваћен у спровођењу реформи пензијских система у свету. Према, од значаја

³⁵⁷ То потврђује и податак да су представници Међународне организације рада заузели став „да преношење дела одговорности за социјалну сигурност на појединце и тржиште није по себи у конфликту са нормама МОП-а, али да смањује могућност државе да гарантује адекватан ниво накнаде и самим тим увећава ризике по појединца“. Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 34.

³⁵⁸ М. Оренштајн, В. Дикон, *op. cit.*, стр. 223.

³⁵⁹ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 1.

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ Colin Gillion, „The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office“, *International Social Security Review*, Vol. 53, број 1/2000, стр. 62.

је податак да се обе организације залажу за увођење стуба којим би се обезбедила старија лица која нису остварила право на старосну пензију, а ради више пута споменутог заједничког циља, који годинама добија све већи значај, а реч је о ублажавању сиромаштва код старијих.

У документима МОП-а примећују се и општи принципи за добробит и даљи развој пензијских система данашњице. Као основне препоруке, на основу којих би се у државама чланицама креирао нови нормативни оквир у погледу организације и функционисања пензијских система, наводе се проширивање обухваћености пензијским осигурањем на све припаднике популације, а затим и заштита од сиромаштва у старости, као и у случајевима инвалидности или смрти хранитеља породице; обезбеђење одговарајућих прихода у старости за осигуранике који су претходно уплаћивали доприносе; усклађивање престација са могућом инфлацијом и, ако за то постоје услови, са порастом животног стандарда; успостављање амбијента за развој добровољних давања којима би се обезбедили додатни приходи у старости.³⁶² Примећује се значај који МОП придаје заштити од сиромаштва у старости, имајући у виду све последице које тај друштвени феномен може изазвати у друштву.

Одрживост пензијских система захтева учестале реформе, односно промене и новине које ће обезбедити несметано функционисање и спровођење примарне функције, а то је обезбеђење што је могуће ширег круга старијих лица код којих је наступио социјални ризик старости. Да би се успешно спровеле реформе пензијских система, неопходно је детаљно припремити и израдити план, уз учешће већег броја актера, нарочито представника законодавне власти, и

³⁶² Осим поменутих приоритета, чији је циљ утврђивање пристојног износа престација за све кориснике старосних пензија, а посебно и проширивање покривености како би се достигао принцип универзалности, наводе се и други фактори који су битни за функционисање пензијских система: начело обавезности; једнако поступање између мушкараца и жена, као и између држављана и недржављана једне земље; потреба да се гарантује и предвиди износ престације, барем до одређеног нивоа; укључивање репрезентативних представника запослених и представника послодаваца у органе управљања пензијских фондова; одговорност државе да обезбеди услове за редовну испоруку и исплату престација; успостављање највиших износа пензија, којим се уводи ограничавање одговорности државе за лица са високим примањима. С. Gillion, *op. cit.*, стр. 37; *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 15.

представника социјалних партнера³⁶³ који би партиципирали у јавној дебати, а којој би претходила анализа релевантних реформских искустава других земаља које су спровеле успешну реформу пензијских система, али и примена најновијих концепата и знања од значаја за системе социјалне сигурности.³⁶⁴ У анализама Светске банке нарочито се истиче да се „пензијске реформе могу посматрати као међугенерациске борбе у којима потенцијални губитници, најчешће садашњи пензионери или они који су близу остваривања права на пензију, често покушавају да блокирају реформе, док потенцијални добитници, млади радници, заузимају неактивну позицију у дебати због кратковидости и недостатка интереса и разумевања“.³⁶⁵ Ако би се та тврдња посматрала са аспекта института социјалне пензије, могло би се закључити да постоји могућност да корисници старосних пензија, који су то право остварили на основу уплата доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, буду највећи противници увођења института социјалне пензије, нарочито ако би дошло до могућности смањења износа њихових престација, са циљем обезбеђивања већег круга лица од социјалног ризика старости. Насупрот томе, млађе генерације би морале да дају ширу подршку том концепту обезбеђења, имајући у виду бројне и учестале нестабилности на тржишту рада, које се огледају у све већем броју флексибилних облика запошљавања и високим стопама незапослености, нарочито младих.

³⁶³ Синдикати често коче реформе пензијских система и износе критике на рачун нових законских решења којима се махом поопштравају услови за остваривање права на старосну пензију. Међутим, синдикално деловање је у својеврсној кризи. Као један од централних проблема издваја се плурализам синдиката јер се, због великог броја удружења запослених, тешко испуњавају услови репрезентативности, што представља отежавајућу околност приликом колективног преговарања. Често долази и до неусаглашавања ставова између синдикалних представника. Обавеза државе је да омогући шире укључивање синдиката у поступак креирања социјалне политике и у спровођење реформи пензијских система. Ваља напоменути да је Законом о социјално-економском савету Републике Србије предвиђено да чланови социјално-економског савета, односно представници репрезентативних синдиката и репрезентативних удружења послодаваца, разматрају нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца и да о њима дају мишљење. Питање је колико се та законска одредба поштује у пракси и да ли се у прописе које разматрају чланови социјално-економског савета убрајају и прописи о пензијском и инвалидском осигурању. Закон о социјално-економском савету („Службени гласник РС“, број 125/2004), члан 10.

³⁶⁴ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 118.

³⁶⁵ *Ibid.*, стр. 119.

Поједине државе, махом источноевропске, одлучиле су се за радикалне реформе пензијских система. Заступљена су два различита концепта – први концепт се огледао пре свега у делимичној приватизацији пензијских система (тај концепт је прихваћен у Мађарској, Пољској и Бугарској), док су се остале земље одлучиле за други концепт, односно реформу постојећег система заснованог на моделу PAYG, уз постепено поштравање услова за старосну и породичну пензију (Словенија и Чешка).³⁶⁶ Република Србија је прихватила други модел, те су последњих година неретке измене и допуне прописа о пензијском и инвалидском осигурању, којима се поштравају услови за остваривање права на старосну пензију, а на штету будућих корисника. Треба имати у виду да су реформе пензијских система углавном оријентисане ка поштравању услова за остваривање права на старосну пензију, са циљем одрживости пензијских система, те се оне претежно сматрају непопуларним мерама владе и могу донети само ризик и негативне последице за владајућу гарнитуру. Креатори реформи пензијских система ретко се одлучују да предложе измене законодавства којима би се повећао износ старосних пензија и којима би се, следствено томе, побољшали материјални услови корисника пензија, што је један од већих проблема савремених система социјалне сигурности, без одговарајућих ширих друштвених реакција. Чињеница је да се прихватају нове формуле и модели за обрачун и утврђивање износа пензије, због чега се нови корисници доводе у знатно неповољнију позицију од корисника који су право на старосну пензију остварили у претходним деценијама.³⁶⁷ Тренутно се у већини држава одваја значајан део

³⁶⁶ Katharina Müller, „Pension Reform in the East European Accession Countries“, *European Journal of Social Security*, Vol. 5, број 1/2003, стр. 7–8.

Делимична приватизација, промовисана у документима Светске банке, посматра се као делимична приватизација пензијског система, односно приватизација одређеног дела система, коју прати стварање приватних капиталистичких фондова који ће одговорити повећаним расходима у будућности. Нав. према: Бошко Мијатовић, Драгор Хибер, *Капитализација пензијског осигурања у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2008, стр. 24.

³⁶⁷ Ако садашње генерације пензионера пристojно живе, то је због тога што су они углавном корисници златног доба капитализма, ставови су које заступа Еспинг Андерсен, јер тврди да су се „њихове професионалне каријере одвијале током неколико деценија високе продуктивности и раста дохотка, уз ниске стопе незапослености међу мушкарцима активне доби“. Аутор тврди да „ако бисмо прогресивно повећали доба за пензионисање до 70 године живота и то за по 6 месеци годишње, постојаће реална могућност да се до 2040 године одрже трошкови пензионера, односно пензијских фондова, на садашњем нивоу“. G. Espign Andersen, *op. cit.*, стр. 315. и 317.

средстава за финансијску одрживост пензијских система, а економска предвиђања су да ће се ти трошкови у будућности све више увећавати.³⁶⁸

3.1. Класификације пензијских система

У даљој анализи и одређивању места социјалне пензије у пензијским системима требало би издвојити и поједине класификације пензијских система. У погледу класификација пензијских система, уочава се значајно деловање међународних и регионалних организација. Организација OECD саставила је још седамдесетих година XX века класификацију пензијских система, у којој разликује три основне групе система помоћу којих се могу обезбедити лица код којих је наступио социјални ризик старости. На првом месту је колективно пензијско осигурање за запослене, којим управља државни фонд или приватне институције, затим ту су индивидуалне социјалне престације за старија лица без довољно основних средстава за живот, које подлежу тесту прихода и, коначно, универзални систем обезбеђења, односно основна пензија намењена свим резидентима једне земље која им припада онога тренутка када дођу у одређене године живота, предвиђене законском регулативом.³⁶⁹ Занимљиво је да у појединим земљама паралелно функционишу сва та три пензијска система, сваки понаособ, као што је случај у Канади, Данској и Финској, а није немогуће да особа оствари и права на престације у оквиру различитих система.³⁷⁰ Примера ради, могућа је ситуација да осигураник оствари право на државну пензију када наврши 65 година живота, али и право на пензију стечену на основу рада и редовне уплате

³⁶⁸ Статистике показују да је у Аустралији, чији је специфичан пензијски систем, заснован на недоприносним престацијама и тесту прихода који се спроводи над потенцијалним корисницима већ анализиран у раду, најнижи проценат удела БДП-а у финансирању пензијских система. Он је 2000. године износио свега 2,3%, са тенденцијом раста на 4,5% до 2050. године. Аутори праве класификацију на две групе земаља, сходно уделу БДП-а у одржавању пензијских система. У прву групу спадају Француска, Немачка, Италија и Јапан, где је удео почетком XXI века износио између 7% и 13%, а предвиђа се да ће нарасти до 2040. године на између 14% и 20%, а у другу групу аутори сврставају Аустралију, Велику Британију, Нови Зеланд, Сједињене Америчке Државе, државе где се предвиђа да до 2040. године удео БДП-а неће прећи 10%. R. Disney, P. Johnson, *op. cit.*, стр. 12–13.

³⁶⁹ *Old Age Pension Scheme, op. cit.*, стр. 21–28.

³⁷⁰ *Ibid.*, стр. 26.

доприноса за пензијско осигурање. Једно право не искључује друго право и, сходно томе, осигураник у тим системима може стећи право на две пензије. Аутори класификације не сврставају у посебну групу добровољно пензијско осигурање јер сматрају да је реч о облику обезбеђења који се потпуно заснива на добровољности осигураника и уз то је реч о видовима осигурања индивидуалног карактера. Према тој класификацији, социјалне пензије имају карактеристике и другог и трећег система обезбеђења старијих по основу класификација OECD-а.

Даљом анализом различитих класификација пензијских система уочава се још једна посебна подела из седамдесетих година прошлог века. Реч је о подели коју су сачинили експерти Међународне организације рада, а која почива на идеји класификације четири врсте законских одредаба о обезбеђивању лица код којих наступи социјални ризик старости, а узимајући у обзир личне, друштвене, финансијске, индустријске и демографске околности које се појављају и утичу на формирање различитих пензијских система.³⁷¹ Разликују се: универзални систем, којим се гарантују престације за све резиденте једне државе када наврше одређене године живота, без обзира на приходе, имовину, претходни стаж осигурања и друге изворе; универзални систем социјалне помоћи којим се гарантују престације за све старије који се налазе у стању социјалне потребе, по спроведеном тесту прихода; класичан систем социјалног осигурања за осигуранике, којим се обезбеђује пензија за сва лица која су уплаћивала доприносе за обавезно пензијско осигурање, а уједно испуњавају и законске услове и, коначно, као четврто, улагање у приватне фондове уплатама на посебне персоналне рачуне из којих се могу исплаћивати давања када наступе одређене године живота, уз могућност да се уплатиоцу исплати укупна уложена сума или да се та сума конвертује у пензију, а затим исплаћује на месечној основи.³⁷² Последњи модел је претеча другог стуба пензијског осигурања, док је приметно да прва два модела имају одређене карактеристике социјалних пензија. Први модел је близак концепту универзалних социјалних пензија, а други концепту таргетираних социјалних пензија. Занимљиво је да аутори те класификације

³⁷¹ *Introduction to social security, op. cit.*, стр. 55.

³⁷² *Ibid.*

приступају ширем облику обезбеђења социјалне сигурности старијих лица, па обухватају и обезбеђење системом социјалног осигурања и обезбеђење старијих одговарајућим мерама социјалне заштите.

Из свега тога се може закључити да институт социјалне пензије неспорно може пронаћи своје место у пензијским системима данашњице, нарочито ако се уваже напори међународних организација да се уведе посебан пензијски стуб у оквиру пензијских система, чији ће основни циљ бити смањивање стопе сиромаштва у старости.

4. Појам старости

Приликом одређивања појма старости најпре је важно поставити питање да ли постоји јединствена дефиниција којом се могу дефинисати старије особе и да ли се прецизно могу утврдити године у којима наступа социјални ризик старости.³⁷³ Све до XX века, ретки су били појединци који су достигали поодмакле године живота, те самим тим њихов број и удео у укупном становништву није био велики, али се услед деловања бројних фактора просечан животни век знатно продужио, те су се отворила бројна питања која се односе на старије особе, између осталог, и питање социјалне сигурности.³⁷⁴ Поједини аутори тврде да ће у наредне четири деценије човечанство знатно остарити и да ће учешће особа старијих од 65 година обухватати до 30% укупне светске популације.³⁷⁵

³⁷³ Хипократ је сматрао да старост почиње у 56. години живота, али је уједно заступао став да се не могу одвајати права старих у односу на права младих и да, уз одређену дозу умерености, стари не престају са својим активностима. Лењин је говорио да је највећи од свих порока имати више од 55 година живота, а шездесетих година XX века француски Институт за испитивање јавног мњења је, после спроведене анкете међу послодавцима, закључио да радник почиње да стари у 50. години живота. Радмила Пеција Урошевић, *Друштвени положај и модели социјалне заштите старих лица у Београду*, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, Чигоја штампа, Београд 2010, стр. 17.

³⁷⁴ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 4.

³⁷⁵ Очекује се и да ће први пут у историји број људи старијих од 65 година премашити број деце узраста до 15 година. У Републици Србији је већ изједначен број становника узраста до 15 година и број становника старијих од 65 година. Нав. према: Биљана Маричић, „Будућност старења – правци развоја социјалне заштите старих људи у заједници“, *Зборник Матице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010), стр. 188; Бранислава Кнежић, Војин Видановић, „Социјална

У новијој литератури се уочавају разлике између термина старија особа (*older/elderly person*) и старац (*old*) и углавном се сматра да је старија особа особа од оквирно 70 године живота, док у категорију старих спадају особе од 70 године живота па навише, мада се и та граница померила, па се, према појединим истраживањима, старима сматрају и особе старије од 77 година, а некад чак и особе старије од 80 година.³⁷⁶ У документима Светске банке уочава се разлика између старијих, особа које су навршиле 65 година живота и врло старих, у које се сврставају особе старије од 85 година, а чији се број повећао у последњих неколико година, посебно у Европи и Јапану.³⁷⁷

Занимљиво је да су се те класификације могле применити и у случају социјалних пензија јер се могу уочити системи у којима се прави разлика између корисника, нарочито у погледу услова за остваривање права на пензију, сходно годинама живота. Већ је наведен пример Аустралије, где се после 75. године живота не спроводи тест прихода приликом остваривања права на социјалну пензију.³⁷⁸ Такође, осим широко прихваћеног термина за старост „треће доба“, уочава се и нови социолошки термин „четврто доба“, доба које карактеришу слабо здравствено стање и некавалитетне функционалне способности пред крај

заштита и брига о старима“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, број 1–2/2011, стр. 295.

³⁷⁶ У две студије које су рађене у Норвешкој 1969, а затим 1993. године, спроведено је истраживање међу старијим особама, уз анкету у којим годинама себе сматрају старијим, а у којим годинама старима. У првом истраживању већина се изјаснила да се старијим особама сматрају све до 70. године, а старим после 72. године. Новије истраживање је дало другачије податке, те се особе сматрају старијим особама већ од 64. године живота, док се старима сматрају тек од 77. године живота. Kristina Larsson, „The Social situation of older people“, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16, посебан број, 2007, стр. 203.

³⁷⁷ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 22.

Број особа старијих од 60 година порастао је са 200 милиона 1950. године на 400 милиона 1982. године и предвиђа се да ће до 2025. године тај број нарасти до 1,2 милијарде, а од којих ће више од 70% живети у земљама у развоју. Такође, уочава се да расте и број старијих од 80 година, те су предвиђања да ће их до 2025. године бити 137 милиона. Подаци су преузети из чл. 1 *Onuтог коментара бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995.

³⁷⁸ Поједини аутори су предлагали да се за лица која наврше 75 година живота обезбеди исплата увећаног износа пензије јер се потребе у тој животној доби увећавају. Међутим, предлог није добио потребну подршку и остао је на нивоу идеје. Pierre Laroque, *Social Protection and the over 75s: What are the Problems?*, у: „Social Protection and the over 75s“, Report of a Round Table Meeting, International Social Security Association, Geneva 1979, стр. 13.

животног века, када стари најчешће захтевају посебну негу и помоћ.³⁷⁹ Логично је да четврто доба изискује додатне трошкове, који се тешко могу покрити имајући у виду ниске износе пензија, посебно у земљама у развоју и у земљама које су прошле кроз процес транзиције. Можда је, због тога, у савременим системима социјалне сигурности неопходно предвидети и посебну групу социјалних престација за четврто доба, после спроведеног одговарајућег теста којим би се утврдило лоше здравствено стање и немогућност бриге о себи. Већина савремених система социјалне сигурности, укључујући и домаћи систем, предвиђа посебну накнаду за туђу негу и помоћ, о којој ће бити више речи у наставку рада. Титулари права на накнаду нису само старије особе, али се највећи број корисника уочава управо у тој категорији.

Са глобалним феноменом демографских промена у старењу становништва суочава се и Европска унија, а ако се и даље настави са тренутно успостављеним растом, сматра се да ће до 2030. године укупан проценат старијих особа, између 65. и 79. године живота, износити 37% целокупне популације у Европској унији, што ће посебно утицати на одрживост пензијских система држава чланица.³⁸⁰ На тему демографског старења становништва и утицаја старења на постојеће пензијске системе израђене су посебне студије. Међутим, за основну тему дисертације важно је одредити које су перспективе и предвиђања у Републици Србији у погледу константног повећавања броја старијих особа и поред чињенице да су животни стандард, као и просечно трајање животног века, и даље знатно нижи него у земљама чланицама Европске уније.³⁸¹

³⁷⁹ Прво доба се сматра период детињства и тинејџерски период, док је друго доба период када су особе радноактивне. К. Larsson, *op. cit.*, стр. 203.

³⁸⁰ Helen Meenan, *Age Discrimination in the EU and the Framework Directive*, у: Malcolm Sargeant (ed.), „The Law on Age Discrimination in the EU“, Kluwer Law International, 2008, стр. 10–11.

Свуда у свету се продужава трајање просечног животног века. Предвиђа се да ће се од 2010. до 2030. године број особа старијих од 65 година у Енглеској увећати за 51%, док ће се за 101% увећати број особа старијих од 85 година. Alysia Blackham, *Extending Working Life for Older Workers, Age Discrimination Law, Policy and Practice*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2016, стр. 1.

³⁸¹ Статистички подаци показују да је популација Републике Србије међу најстаријим у свету. У време пописа из 2002. године, просечна старост становништва износила је 40,3 године, а око 1.250.000 лица је било старије од 65 година. Неповољан тренд је настављен и у последњих неколико година, те је, према проценама из 2010. године, удео младих до 14 година у укупном

Ваља напоменути да не постоји посебан закон или међународна конвенција чији су предмет положај и заштита старијих припадника популације. Уочавају се поједини акциони планови и смернице, односно препоруке, чији је предмет побољшање положаја старијих људи. Посебно је значајан Бечки међународни акциони план за питање старења, који је усвојила Светска скупштина за старије особе, 1982 године, и одобрила Генерална скупштина Уједињених нација. У том документу, који садржи 62 препоруке, детаљно се наводе мере које би државе уговорнице требало да преузму како би се на ваљан начин штитила права старијих људи, у контексту права прокламованих у међународним пактовима о основним људским правима.³⁸² Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је 1991. године Принципе Уједињених нација за старије људе, наредне године и осам глобалних циљева по питању старења, а затим и Прокламацију о старењу, у којој је посебна пажња посвећена старијим женама без одговарајућих прихода у старости.³⁸³ Такође, важан стандард представља и Мадридски интернационални план акције, усвојен на Другој светској скупштини о старењу, одржаној у Мадриду 2002. године. Мадридским планом акције указано је на тежак положај старијих особа у савременом друштву и предложен је читав низ мера, са циљем унапређења положаја. Као један од основних циљева наводи се борба против сиромаштва међу старијим особама, са циљем његовог искорењавања.³⁸⁴ Између осталог, Акционим планом је предвиђено и обезбеђивање одговарајућег минималног прихода за све старије особе, уз посебну пажњу на социјално и економски угрожене групе.³⁸⁵ Такође, у склопу акције се предлаже и да се размотри успостављање, тамо где је примерено, недоприносних пензионих система, као и организовање, по хитном поступку, где не постоје, система

становништву износио 15%, а старијих од 65 година се повећао на 17%. У тој категорији становништва скоро је сваки четврти старији од 80 година, што указује на прогресивно старење популације старих. Подаци преузети из: Б. Радивојевић, *op. cit.*, стр. 66.

³⁸² *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995, члан 4.

³⁸³ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, чл. 5–7.

³⁸⁴ Као посебно осетљиве категорије, које су изложене ризику од сиромаштва, издвајају се старије жене и старије особе са инвалидитетом. Мадридски међународни план акције о старењу, 2002, тач. 45–47.

³⁸⁵ Мадридски међународни план акције о старењу, 2002, тач. 45–47.

социјалне заштите и система социјалног осигурања како би се осигурали минимални приходи за старије особе без других средстава подршке.³⁸⁶

Неспорно је да усвојени документи, уз снажну подршку Организације уједињених нација, утичу на побољшање положаја старијих лица на глобалном нивоу, али се чини да је неопходно усвајање једне међународне конвенције којом би се детаљно уредио положај старијих лица, а која би била правно обавезујућа за државе које је ратификују.³⁸⁷ Своје место би у том акту могле да пронађу и одредбе о социјалним пензијама, као облику обезбеђења старијих без одговарајућих прихода у старости. Ваља напоменути да се последњих година промовише идеја да се у оквиру Организације Уједињених нација усвоји посебна конвенција о правима старијих особа.³⁸⁸ Конвенцијом би се поставио међународни стандард, којим би се регулисао положај лица услед наступања социјалног ризика старости, чиме би се знатно унапредио положај те категорије. Познато је да су Уједињене нације усвојиле посебне конвенције којима се регулише заштита жена – Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (1979), заштита деце – Конвенција о правима детета (1989), заштита особа са

³⁸⁶ Мадридски међународни план акције о старењу, 2002, тачка 52.

³⁸⁷ Од краја шездесетих година XX века, учевају се одређене активности Уједињених нација за унапређење положаја старијих. Између осталог, 16. децембра 1969. године усвојена је Резолуција 2599, којом је Генерална скупштина УН изразила жаљење што током заседања није размотрено питање остарелих особа. На заседању Генералне скупштине 1971. године донета је Резолуција 2842, којом се први пут постављају конкретни захтеви пред генералног секретара и државе чланице УН, те се захтева и да државе чланице наставе да изучавају промене социоекономске и културолошке улоге и статуса старих лица у земљама различитог нивоа развоја, као и да се, у сарадњи са Међународном организацијом рада и Светском здравственом организацијом, припреми извештај којим би се сугерисали водећи принципи за националне политике и међународну акцију, а који се односи на потребе и улогу старијих и остарелих лица у друштву, у контексту општег развоја, посебно у земљама у којима су уочене социоекономске тешкоће старих лица. Посебно је значајна Резолуција 3137, донета 14. децембра 1973. године, којом се, између осталог, препоручује развијање прогресивних мера социјалне сигурности, којима би се обезбедило да стара лица, независно од пола, добијају адекватно издржавање. Нав. према: Миомира Костић, „Тековина социјалне политике ОУН и европских земаља према старијима“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2010, стр. 22–23.

³⁸⁸ Поједини аутори, ослањајући се на шира тумачење, сматрају да се стандардима Уједињених нација гарантују основна људска права старијим особама, имајући у виду да је одредбама Универзалне декларације о људским правима предвиђено да се права гарантују свим људима, па стога и старијим лицима. Luke T. Lee, *Aging: The Human Right Approach*, у: George J. Alexander (ed.), „International Perspectives on Aging“, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht – Boston – London 1992, стр. 7.

инвалидитетом – Конвенција о правима особа са инвалидитетом (2006).³⁸⁹ Стога се не види разлог зашто се не би регулисао и положај старих особа, које се такође могу сврстати у осетљиве категорије. Међутим, поједини аутори сматрају да усвојени стандарди Уједињених нација, као што су Конвенција о правима радника миграната и њихових породица, Конвенција о елиминацији свих врста дискриминације и насиља над женама и Конвенција о правима особа са инвалидитетом садрже одредбе о правима старијих, те да усвајање посебне конвенције није потребно.³⁹⁰ Као добар контрааргумент, који иде у прилог усвајању јединствене конвенције о положају старих људи, наводи се да „нису све жене старије жене и да нису све старије особе, особе са инвалидитетом, те да постојеће конвенције не покривају све аспекте старења“.³⁹¹

За усвајање једне такве конвенције у оквиру УН посебно се залаже организација *Helpage International*. Представници те организације сматрају да је усвајање конвенције неопходно како би се установили правни стандарди којима би се зауставили стигматизујуће понашање и ставови према старијим људима, затим, како би се прецизирало која се основна људска права могу применити на заштиту старијих особа те да, следствено томе, државе осигурају поштовање тих права, ради бољег разумевања права старијих особа, ради унапређења одговорности државе у поштовању основних права старијих особа и ради обезбеђивања одговарајућег оквира за спровођење политике и доношење одлука.³⁹² Стога конвенција мора да обезбеди чврст и систематичан оквир за заштиту и промоцију свих основних права у старијој доби, да забрани све облике старосне дискриминације у сваком аспекту живота, да установи како се свако право појединачно примењује у старијој доби и, коначно, да обезбеди снажан

³⁸⁹ Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, *op. cit.*, стр. 197–198.

³⁹⁰ Наташа Годоровић, Милутин Врачевић, „Увод у људска права старијих“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014, стр. 59.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Доступно на: <http://www.helpage.org/what-we-do/rights/towards-a-convention-on-the-rights-of-older-people/>, 5. фебруар 2017.

систем имплементације, праћења и одговорности у заштити и остваривању тих права.³⁹³

Такође, ни у националном законодавству не постоји посебан пропис којим се уређују положај и права старијих особа, већ се одредбе којима се на непосредан или посредан начин штите права и регулише положај старијих особа налазе у различитим законским и подзаконским актима, стратегијама, одлукама и другим документима.³⁹⁴ Одредбе о положају и правима старијих особа, између осталог, садржане су у прописима којима су регулисани забрана дискриминације, здравствена заштита, пензијско и инвалидско осигурање, социјална заштита, али и у кривичном и грађанском законодавству.³⁹⁵ За основну тему рада су посебно значајне Стратегија за смањивање сиромаштва, усвојена 2003. године, и Национална стратегија о старењу.³⁹⁶

Важно је споменути и да поједини аутори указују на универзалне одлике старије животне доби, а то је на првом месту чињеница да старење проузрокује пад животног стандарда појединца, услед постепеног повлачења и губитка важних животних улога, као што је, између осталог, и повлачење са тржишта рада, док је друга битна тврдња која указује на универзалне одлике старења чињеница да се услед повећања броја година живота све учесталије, уз социјалне ризике, јављају

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ М. Костић, „Социјална заштита остарелих људи код нас“, *op. cit.*, стр. 45.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ Влада Републике Србије усвојила је 2003. године Стратегију за смањење сиромаштва у Србији, која је представљала саставни део интегралне стратегије развоја Србије, под окриљем Стратегије Србије за придруживање Европској унији. Између осталог, као један од стратешких праваца наводи се и „ефикасна примена постојећих и дефинисање нових програма, мера и активности директно усмерених на најсиромашније и социјално угрожене групе“, у које творци стратегије сврставају и старе. Посебан део Стратегије посвећен је унапређењу положаја пензионера и старих. Као основни стратешки циљеви државне политике према старијима наводе се: „повећање животног стандарда пензионера и других старих лица, а у складу са растом стандарда осталих грађана, смањење сиромаштва међу пензионерима и другим старим лицима, како по учешћу броја сиромашних у укупном броју ове популације, тако и по апсолутном броју сиромашних, смањење дубине сиромаштва преосталих сиромашних старих лица и јачање ванинституционалне и услужне заштите посебно угрожених старих лица“. У Стратегији се разматра и могућност увођења института социјалне пензије у национални систем социјалне сигурности. Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, 2003, стр. 1–3 и 109–118. Текст Стратегије доступан је на: http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji_cyr.pdf, 15. мај 2017.

и здравствени ризици, што све заједно узрокује осетљивост и рањивост старије популације становништва. То је један од основних разлога због којег се у већини развијених држава особе са 80 и више година третирају као посебно осетљива група грађана, која према околини често исказује повећане захтеве.³⁹⁷

Приликом разматрања положаја старијих особа у друштву треба имати у виду и да су неретке ситуације у којима је старост основ непосредне дискриминације. Европски суд правде је после случаја Манголд (*Mangold Case*)³⁹⁸ снажно промовисао начело недискриминације на основу година живота као општи принцип Европске уније, који је предвиђен и директивама о забрани сваког облика дискриминације на раду или у вези са радом.³⁹⁹ Вредно је помена да релевантним међународним стандардима, као што су Универзална декларација о људским правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Конвенција Међународне организације рада бр. 111 о забрани дискриминације, старост није предвиђена као један од недозвољених основа дискриминације.⁴⁰⁰ Сматра се да је тај пропуст учињен због тога што проблем старења становништва није био очигледан ни озбиљан у време када су ти међународни стандарди усвајани, као што је то случај у савременом друштву.⁴⁰¹

³⁹⁷ *Извештај о истраживању: Положај старијих корисника у систему социјалне заштите у Србији и развој локалних услуга дугорочног збрињавања*, Одељење за истраживање, Републички завод за социјалну заштиту, Београд 2013, стр. 4.

³⁹⁸ Господин Манголд је закључио са послодавцем уговор о раду на одређено време, који се у немачком праву може закључити само ако за то постоји легитиман разлог и његово трајање не може бити дуже од 24 месеца. Ради промовисања запошљавања старијих лица, која се неретко сврставају у теже запошљиве категорије, немачким законодавством је било предвиђено да се уговор о раду на одређено време може закључити и ако за то не постоји оправдан разлог, под условом да је лице које закључује уговор о раду на одређено време старије од 52 године. Поставило се питање да ли су том мером повређење одредбе Директиве ЕУ о једнаком третману из 2000. године и да ли су услед тога лица старија од 52 године стављена у неповољнији положај у односу на друге запослене и лица која траже запослење. И поред тога што је *ratio legis* био усмерен ка лакшем запошљавању старијих лица, Европски суд правде је утврдио да се спорним законским одредбама успоставља непосредна дискриминација на основу старости. *Case 144/04 Mangold V Helm, Luxembourg, 2005*. О том случају опширније у: Љубинка Ковачевић, „Забрана старосне дискриминације радника у светлу концепције активног старења и међугенерациске солидарности“, *Радно и социјално право*, број 1/2012, стр. 92–94.

³⁹⁹ Н. Meenan, *op. cit.*, стр. 21.

⁴⁰⁰ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, члан 11.

⁴⁰¹ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, члан 11.

Међутим важећи домаћи национални прописи, Устав Републике Србије⁴⁰², Закон о раду⁴⁰³, Закон о забрани дискриминације⁴⁰⁴, узимају у обзир тај проблем, те експлицитно предвиђају забрану дискриминације на основу година живота, односно на основу старосног доба, те се забрањује непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење и запослених с обзиром на старост.⁴⁰⁵

Професорка Ковачевић истиче разлику између старосне дискриминације у ширем и ужем смислу, те наводи да се као адресати старосне дискриминације у ширем смислу јављају све старосне групе, а због навршених година живота – млади, одрасли, старија лица.⁴⁰⁶ Насупрот наведеном, старосна дискриминација у ужем смислу огледа се у дискриминацији само према старијим лицима.⁴⁰⁷ Стога је за основну тему рада неопходно указати на проблем старосне дискриминације у ужем смислу, имајући у виду проблеме са којима се суочавају припадници старије популације на тржишту рада, али и у систему социјалне сигурности приликом остваривања основних социјалних права. Међутим, Блекамова (*Alysia Blackham*) поставља питање и како направити разлику између легитимне и нелегитимне старосне дискриминације, пошто ауторка заступа став да се у одређеним случајевима особе могу дискриминисати на основу година живота.⁴⁰⁸

4.1. Старост као социјални ризик

Пре него што се приступи анализи старости као посебног социјалног ризика, требало би навести основне карактеристике социјалних ризика. Појам

⁴⁰² Устав Републике Србије (2006), члан 21.

⁴⁰³ Закон о раду (2005), члан 18.

⁴⁰⁴ Закон о забрани дискриминацији („Службени гласник РС“, број 22/2009), члан 23.

⁴⁰⁵ Ваља напоменути да је у Холандији 2004. године усвојен посебан Закон о забрани старосне дискриминације, којим се забрањује прављење разлике на основу старосне доби, осим ако не постоји објективно оправдање за такву диференцијацију. Опширније у: Aart Hendriks, „Legislation to Combat Age Discrimination in the Labour Market, An examination of (the Experiences with) the Dutch Age Discrimination Act“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1–2/2006, стр. 147–149.

⁴⁰⁵ L. Willmore, *op. cit.*, стр. 2.

⁴⁰⁶ Љубинка Ковачевић, „Забрана старосне дискриминације радника у светлу концепције активног старења и међугенерациске солидарности“, *op. cit.*, стр. 89.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ A. Blackham, *op. cit.*, стр. 10.

социјални ризик се у литератури махом дефинише као „будући, неизвестан догађај који проузрокује губитак или значајније умањење средстава за живот или ствара нове трошкове и који, при том, не зависе искључиво од воље одређеног лица и, по правилу, захтева интервенцију, односно заштиту друштва“.⁴⁰⁹ Социјални ризик се у теорији дефинише и као догађај који угрожава нормално задовољавање потреба, али истовремено и проузрокује потребе.⁴¹⁰

Када се говори о класификацијама социјалних ризика, за основну поделу социјалних ризика се најчешће узима класификација Међународне организације рада, која је садржана у Конвенцији бр. 102 о минималним нормама социјалне сигурности. Творци Конвенције наводе следеће социјалне ризике: старост, болест, незапосленост, инвалидност, материнство, смрт издржаваоца породице, подршка породици са децом, несрећа на раду и професионална обољења.⁴¹¹ Осим тих ризика, које већина аутора данас сврстава у социјалне ризике старије генерације, појединци наводе и такозване ризике нове генерације. Професор Боноли сматра да се у ризике нове генерације морају уврстити и губитак аутономије, који се посебно везује за старије особе, усклађивање професионалних и породичних обавеза, поседовање ниских или превазиђених квалификација због напретка технологије, недовољно социјалне сигурности.⁴¹² Како професор Вуковић наводи, „нови социјални ризици јављају се услед промена у структурама модерних западних привреда (прелазак са индустријске на услужну економију), промењених схватања друштвених улога (мирење родитељских обавеза и каријере код жена) или дубоких демографских промена повезаних, пре свега, са старењем

⁴⁰⁹ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 10.

⁴¹⁰ Како професор Шундерић наводи, „поред термина социјални ризик, за означавање догађаја који изазива одређене социјалне последице у животу појединца и друштвених група, као и примену одређених социјално-економских и правних мера, употребљавају се још и називи: социјална незгода, социјални случај, социјална ужоженост, социјална безбедност и социјална несигурност“. Боривоје Шундерић, „О појму социјалног ризика“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2011, стр. 9.

⁴¹¹ Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 7–64.

⁴¹² Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy – Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford 2013, стр. 16–17.

становништва“.⁴¹³ Професор Микола такође јасно разликује традиционалне социјалне ризике, који имају упориште у Конвенцији бр. 102 Међународне организације рада, и нове социјалне ризике, који се махом финансирају из буџетских прихода.⁴¹⁴ У нове социјалне ризике квалификује: продужење студирања, суочавање са проблемима особа са инвалидитетом, бригу о деци, родитељство, самохрано родитељство, суочавање са проблемима старијих особа, бескућништво и неадекватне стамбене услове, социјалну искљученост и прекомерну употребу личних података.⁴¹⁵ Различити облици обезбеђења од „нових“ социјалних ризика првенствено су настали у скандинавским земљама и већином је реч о обезбеђењу путем недоприносних престација које подлежу тесту прихода, те се уочавају карактеристике таргетираних престација, али се поједини ризици превазилазе и различитим видовима социјалних услуга.⁴¹⁶

Социјални ризик старости неспорно спада у ризике старије генерације и један је од првих ризика који је добио свој нормативни оквир. Ако се изузму појединачни акти владара, на основу којих су појединци остваривали право на престације услед навршења одређених година живота, први законски акт којим се регулишу права у случају наступања социјалног ризика старости јесте Бизмарков Закон о пензијском и инвалидском осигурању из 1889. године. Тај пропис се сматра првим законом у свету којим се уводи обавезно пензијско осигурање, засновано на обавези послодавца да уплаћује доприносе.

У наставку ће бити указано и на поједине дефиниције социјалног ризика старости. Професор Лубарда наводи да се „старост као социјални ризик састоји у навршењу година живота и минималног пензијског стажа, за који су уплаћени доприноси у систему професионалног социјалног осигурања који су услов за

⁴¹³ Данило Вуковић, *Друштвени услови стварања и примене социјалног права у Србији*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 66.

⁴¹⁴ Matti Mikkola, *Employment-related and fundamental minimums of European social security*, у: Kirsten Ketscher (ed.), „Velferd og rettfield, Festskrift til Asbjørn Kjønstad 70 år”, Gyldendal Juridisk, Oslo 2013, стр. 400–401.

⁴¹⁵ Социјална давања која се обезбеђују као финансијска подршка породицама са децом, подршка самохраним родитељима, подршка студентима, као и посебна додатна давања исплаћују се у једнаком износу, на основу законом прописаних услова. *Ibid.*, стр. 401.

⁴¹⁶ *Ibid.*

стицање права на старосну пензију“.⁴¹⁷ Професор Питерс тврди да је социјални ризик старости теже описати него што то делује на први поглед, али да ризик почива на претпоставци да више не постоји могућност, односно да за особу одређених година живота више није погодно да ради како би стицала приходе на основу рада за достојанствен и пристојан живот.⁴¹⁸ Професор Ступар социјални ризик старости дефинише као „случај који трајно лишава неко лице могућности да својим радом прибавља себи средства за живот, тј. да има услове стандарда живота једнаке или приближне са другим грађанима“.⁴¹⁹ Професор износи две претпоставке у вези са социјалним ризиком старости. Према првој претпоставци, старост се посматра као претпостављени инвалидитет, а према другој, старост је престанак активности неког лица због тога што је доживело одређени број година живота.⁴²⁰ Друга претпоставка је широко прихваћена, имајући у виду и услове који се предвиђају за стицање права како на старосну, тако и на социјалну пензију, а који се односе на одређени број година живота подносиоца захтева. Требало би се надовезати и на ставове професора Равнића, који сматра да „старост сама по себи није штетан ризик, већ се она сматра узроком немогућности обављања рада, чиме долази до губитка зараде коју пензија не може достићи, нити надоместити“.⁴²¹

Утврђено је да се, у случају старости, у квалификацијама професора Миколe спомиње и нови социјални ризик, суочавање са проблемима старијих особа, што води ка закључку да у одређеним ситуацијама за превазилажење ризика старости није довољна само старосна пензија и да у савременом друштву старија лица, посебно старија од осамдесет година живота, захтевају исплату и додатних престација којима ће им бити обезбеђен пристојан и достојанствен живот у старости.

⁴¹⁷ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 454.

⁴¹⁸ D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, *op. cit.*, стр. 51.

⁴¹⁹ М. Ступар, *Социјална политика*, *op. cit.*, стр. 104.

⁴²⁰ *Ibid.*, стр. 104.

⁴²¹ Anton Ravnić, „Osigurani rizik“, *Naša zakonitost, časopis za pravnu teoriju i praksu*, број 9/1976, стр. 45.

Аутори који су проучавали појам социјалног ризика креирали су различите класификације ради лакшег одређивања појма ризика. Једна подела се доводи у везу са неизвесношћу наступања догађаја, као битног елемента појма социјалног ризика, те се разликује апсолутна и релативна неизвесност.⁴²² Код појединих социјалних ризика, као што је, примера ради, социјални ризик незапослености или социјални ризик инвалидности, говори се о апсолутној неизвесности. Међутим, код социјалног ризика старости законским прописима је експлицитно предвиђен тренутак када ће у животу појединца наступити тај социјални ризик и када ће појединац моћи да остварује права услед наступања ризика старости, али само под условом да испуњава и друге законом предвиђене услове. Наступање социјалног ризика старости не везује се за психофизичко стање појединца већ се доводи у везу са одређеним годинама живота, које представљају просечне године у којима опада психофизичка активност и могућност да се приходи стичу на основу рада. Ваља напоменути да ризик престаје да буде неизвесан за ону страну која својом вољом проузрокује његово остваривање, али се одређени ризици, у које спада и социјални ризик старости, сврставају у ризике на чији настанак осигураник не може да утиче, односно не може да спречи њихов настанак (социјални ризик старости и смрти), али социјални ризик старости осигураник не може ни да изазове.⁴²³

На основу свега наведеног може се закључити да иако социјални ризик старости представља ризик старије генерације социјалних ризика, његова актуелност не пролази и поред свеprisутнијих нових класификација социјалних ризика. Следствено новим тенденцијама, неопходно је, уз основно право на старосну пензију, које је, као што је наведено, гарантовано још законским прописима са краја XIX века, проширити круг права у случају наступања тог социјалног ризика, па се, између осталог, као могуће право може предвидети и право на социјалну пензију, које је посебно усмерено на људе без одговарајућих прихода у старости.

⁴²² Б. Шундерић, *Социјално право*, *op. cit.*, стр. 80.

⁴²³ Б. Шундерић, „О појму социјалног ризика“, *op. cit.*, стр. 12.

5. Појам сиромаштва

Сиромаштво као појам не везује се стриктно за старије особе, али је феномен сиромаштва у старости посебно изражен са константним продужавањем трајања животног века у последњих неколико деценија. Професорка Вуковић тврди да не постоји општа и универзална дефиниција сиромаштва.⁴²⁴ Иако се у теорији уочавају одређене несугласице у дефинисању појма сиромаштва, он се најједноставније може објаснити као недостатак средстава за задовољавање основних животних потреба.⁴²⁵ Повећан проценат сиромаштва у старости примећује се као озбиљан проблем у великом броју држава, те захтева спровођење одговарајућих мера економске и социјалне политике да би се избегле шире друштвене последице.

Уопште узев, када се посматра проблематика сиромаштва у старости, уочава се неколико различитих гледишта. На основу појединих истраживања, утврђено је да су старије особе у погледу сиромаштва у нешто лошијој ситуацији у односу на просечног грађанина, али да су у бољој позицији него млади, што се правда исказом да велики број сиромашних, због тешке материјалне ситуације, ни не дочека животно период старости.⁴²⁶ У појединим развијеним земљама положај старијих је више него задовољавајући, имајући у виду висока буџетска одвајања за системе социјалне сигурности и системе здравствене заштите. Претежно је реч о скандинавским и западноевропским земљама. Неки аутори разликују два одвојена циља у спровођењу пензијске политике – смањење сиромаштва међу старијом популацијом, с једне стране, и ублажавање пада животног стандарда када се доспе у одређену старосну доб, с друге стране.⁴²⁷ На основу расположивих

⁴²⁴ Дренка Вуковић, *Сиромаштво и социјална искљученост у земљама Европске уније*, у: Дренка Вуковић, Михаил Арандеренко (ур.), „Социјалне реформе – садржај и резултати“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011, стр. 18.

⁴²⁵ „Poverty“, *The Encyclopedia Americana, International Edition*, Grolier Incorporated, USA 2003, стр. 495.

⁴²⁶ У Шведској су старији у 50% бољој позицији него остатак популације у погледу животног стандарда, док су у Канади, Француској, Холандији и Уједињеном Краљевству у много бољој позицији него припадници младе популације. Philip Davis, *Pension Funds, Retirement-Income Security, and Capital Markets, An International Perspective*, Clarendon Press, Oxford 1995, стр. 18–19.

⁴²⁷ Peter A. Diamond, *Social Security Reform*, Oxford University Press, Oxford 2002, стр. 9.

статистика, те циљеве су постигле Шведска, али и друге скандинавске земље, односно да су стопе сиромаштва старијих особа на ниском нивоу у односу на друге државе чланице Европске уније.⁴²⁸ Међутим, земље у развоју, али и источноевропске и централноевропске земље, бележе пораст сиромаштва у старости. У Републици Србији стопа сиромаштва старијих лица је висока и износи 9,6%, што је за 3% више од просечне стопе сиромаштва, која износи 6,6%.⁴²⁹

Додатна детерминанта која се уочава на основу расположивих података указује на то да што је особа старија, веће су могућности да доспе у стање сиромаштва, па чак и у развијеним европским државама, које и даље, својим прописима, снажно заступају модел државе благостања.⁴³⁰ Централно је питање који је модел смањивања стопе сиромаштва у старости социјално најправеднији како би се превазишао тај проблем и да ли су то управо социјалне пензије.

Борба против сиромаштва представља такође и значајан политички циљ, којем теже бројне савремене политичке доктрине. Насупрот неолибералним теоријама, које заступају концепт индивидуалне одговорности, социјалдемократе своју веру у једнакост желе да потврде ширењем домашаја социјалних давања и услуга далеко преко оквира либералних захтева за једнакошћу шанси. Они се у својим концепцијама социјалне политике опредељују првенствено за принцип задовољења потреба, што је антикапиталистички принцип, те искрено заступају идеју прерасподеле богатства у корист сиромашних, иако се, како професорка Недовић наводи, „то показало као много тврђи орах него што су то очекивале социјалдемократске владе“.⁴³¹

⁴²⁸ У Шведској је стопа сиромаштва старијих од 66 година нижа од просечне стопе сиромаштва у земљама чланицама ОЕЦД-а и износи 9,5% (подаци за 2013. годину). Међутим, стопа сиромаштва старијих од 76 година износи 14%, што је већи проценат наспрам просечне стопе сиромаштва старијих од 14,2%, према подацима ОЕЦД-а. Sweden (сепарат), *Pension at a Glance*, 2013, OECD and G20 indicators, OECD, 2014, стр. 1.

⁴²⁹ Подаци су из 2007. године. Такође, указује се на то да су старије жене сиромашније него мушкарци исте старости, да је највећа стопа сиромаштва међу старијим лицима без основне школе, да су најсиромашнији стари у Југоисточној Србији и да су више стопе сиромаштва у руралним подручјима. Н. Сатарић, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 23.

⁴³⁰ Према подацима ОЕЦД-а, просечна стопа сиромаштва у државама чланицама те организације износи 12,8%, док просечна стопа сиромаштва старијих од 76 година износи 13,8%. Sweden (сепарат), *Pension at a Glance*, 2013, *op. cit.*, стр. 1.

⁴³¹ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 49.

Стога је задатак сваке државе да јасно дефинише мере социјалне политике, односно националну политику за смањивање стопе сиромаштва, у оквиру које ће значајно место пронаћи и мере за смањивање стопе сиромаштва старијих лица. За спровођење ефикасних мера социјалне политике захтева се стабилан нормативни оквир, те је обавеза законодавца да редифинише тренутни концепт и обезбеди већи обим права за најугроженије категорије које се без своје кривице налазе у условима недовољним за пристојан живот и задовољење основних људских потреба. То захтева да се детаљно сагледају и прихвате нови социјални ризици, који су већ пронашли своје место у упоредном праву и у радовима релевантних аутора из области социјалног права, те да се у случају њиховог наступања обезбеде одговарајуће социјалне престације.

Један од метода за смањивање стопе сиромаштва међу старијом популацијом јесте и имплементација нултог стуба у савремене пензијске системе. Стога је неопходно одредити и границу сиромаштва (енгл. *poverty line*), која се издваја као често заступљен појам у теорији социјалне политике. Појам сиромаштво везује се за недостатак прихода, али је често веома тешко дефинисати границу сиромаштва и минимум прихода који се мора остварити да се лице не би сматрало сиромашним.

Обавеза савремених држава је да спроводе и унапређују одговарајуће мере у националним системима социјалне сигурности, са циљем смањивања стопе сиромаштва. Заступљено је становиште да се граница сиромаштва утврђује на основу такозваног теста прихода и других сличних тестова које спроводе надлежни центри за социјални рад. Како поједини аутори наводе, „сиромаштво представља комплексан социјалан феномен и скоро се увек јавља више повезаних фактора који одређује развој сиромаштва у једном друштву“.⁴³²

Сиромаштво као начин живота широко је распрострањен феномен са веома дугом традицијом која сеже још од првих облика друштвених заједница. Поједини аутори тај феномен дефинишу као специфичан начин живота појединца, до којег долази због недостатка могућности, док је и организација Уједињених нација дала сличну дефиницију сиромаштва у којој се наводи да сиромаштво представља

⁴³² Pasi Moisio, Kirsi – Marja Lehtelam, Susanna Mikkilä, „Poverty Reduction Effects of Taxation and Benefits in Finland, 1993-2013“, *European Journal of Social Security*, Vol. 18, број 1/2016, стр. 31.

„лишавање од основних животних потреба“.⁴³³ Светска банка је 1985. године утврдила и годишњи износ од 370 долара за све сиромашне у земљама у развоју, односно оквирно долар дневно за иоле пристојан начин живота.⁴³⁴ Међутим, статистике новијег датума указују на то да петина светског становништва живи у сиромаштву и да преживљава са мање од једним доларем дневно.⁴³⁵

5.1. Социјална брига државе о старијим лицима

Неформални систем подршке старијих лица, који се обезбеђује посредством породице и заједнице, а који је основ четвртог стуба Светске банке, последњих деценија се све више урушава услед бројних фактора и све теже се супротставља изазову сиромаштва међу старијима у многим земљама у развоју.⁴³⁶ Неспорно је да тај систем обезбеђења представља модел са најдужом традицијом. Међутим, у литератури се наводе три основна фактора, односно узрока, која су проузроковала нефункционалност тог модела, нарочито у руралним и неразвијеним срединама у претходних неколико деценија. На првом месту се сматра да је „у појединим земљама терет који старији трпе енормно повећан због миграције из руралних у урбана подручја, те брзог раздвајања традиционалних структура проширене породице, као и стопе смртности међу одраслим људима радне доби која представља резултат пандемије ХИВ/АИДС и регионалних конфликта“, затим, „традиционални системи породичне подршке који су у разумној мери поуздани у току нормалних времена, распадају се под различитим врстама мешовитих шокова кроз које пролазе земље у развоју“ и коначно „осетљивост старијих је често додатно погоршана њиховим немогућностима да нађу плаћено запослење и да добију кредите, јер су њихова средства или

⁴³³ Dirk Proske, *Catalogue of Risks, Natural, Tehnical, Social and Health Risks*, Springer, 2008, стр. 221.

⁴³⁴ *Poverty*, у: Adam Kuper, Jessica Kuper (ed.), „The Social Science Encyclopedia“, Volume II, Routledge, 2004, стр. 786.

⁴³⁵ Проске (*Dirk Proske*) сматра да сиромаштво постоји у свим деловима света и да погађа људе свих старосних доби. Међутим, у појединим државама, нарочито се мисли на земље у развоју, већи је проценат сиромашних. Примера ради, у Мексико се између 70% и 90% становништва сматра сиромашним. D. Proske, *op. cit.*, стр. 221.

⁴³⁶ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 25.

искоришћена или је њихова вредност опала, а од њих се често тражи да буду глава породице или да постану основни храниоци, пошто долази до промене у саставу домаћинства“.⁴³⁷ Следствено томе, старија лица дефинитивно спадају у осетљиве категорије, које захтевају додатну активност државе у обезбеђењу основних социјалних права, а посебно обезбеђења права на социјалну сигурност.

5.1.1. Положај старијих лица у упоредном праву

Имајући у виду да ће неповољан положај старијих лица у земљама у развоју бити размотрен у посебном делу дисертације, на овом месту ће бити указано на положај старијих лица у државама чланицама Европске уније. Република Србија се тренутно налази у процесу придруживања Европској унији, те је неопходно да унапреди положај старијих лица, у складу са прихваћеним европским стандардима. Демографски подаци указују на то да Европа стари много брже него други континенти и региони света и да су, од 25 земаља са најстаријим становништвом у свету, 24 земље из Европе.⁴³⁸ Међутим, и међу земљама Европске уније постоје системске разлике у приступу проблемима старења становништва и не може се рећи да постоји јединствени концепт заштите, посебно ако се има у виду да је изградња система и остваривање бриге о старима надлежност и обавеза сваке државе чланице.⁴³⁹ И поред развијеног система социјалног осигурања, и даље постоје особе које нису обухваћене тим обликом обезбеђења. Стога је неопходна интеграција старијих у друштво, а за то су потребни одговарајући приходи у старости, како би старије особе могле да задовољавају различите врсте потреба.

Иако се као појава начелно везује за земље у развоју, сиромаштво у старијој доби представља озбиљан проблем и за развијене државе. Посебно је у источноевропским државама и државама насталим на територији некадашњег Совјетског Савеза, због политичких и економских промена деведесетих година

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ Република Србија се налази на високом четвртном месту. Јанко Дрча, „Социјална заштита старих – европске тенденције“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2010, стр. 42.

⁴³⁹ *Ibid.*, стр. 44 и 47.

прошлог века, економске кризе и процеса транзиције, дошло до наглог пораста неједнакости и сиромаштва.⁴⁴⁰ То се везује и за чињеницу да у земљама бившег социјализма из идеолошких разлога није било целовитих концепција сиромаштва, те следствено томе ни практичних импликација и резултата у његовом превазилажењу.⁴⁴¹ Доступни подаци из 2006. године указују на то да се у Европској унији у ризику од сиромаштва налазило око 13 милиона старијих, што представља шестину од укупног броја старијих лица.⁴⁴²

Међутим, интересантан је податак да је знатно већи проценат сиромаштва у старости у државама чланицама које су приступиле Унији пре проширења 2004, него у чланицама које су те године приступиле Европској унији, јер је у потоњим државама животни век у просеку краћи шест година, те је, следствено томе, и стопа сиромаштва нижа.⁴⁴³ Све то упућује на закључак да дуже трајање животног века, осим што ствара притисак на пензијске системе услед све већег броја корисника старосних пензија, узрокује и већи проценат сиромаштва у старости, због повећаног броја потреба у старости, које често захтевају и додатне приходе уз пензију. Из тих разлога, већина држава чланица Европске уније прихватила је неки од понуђених концепата који је предвиђен у стратегијама Светске банке, а пре свега се мисли на промовисање нултог стуба пензијског осигурања, где се као један од основних циљева наводи смањивање стопе сиромаштва у старости. Државе чланице Европске уније су, ради решавања проблема старења и старости, предвиделе да се повећају јавни трошкови за унапређење положаја старијих лица на 3,4% бруто друштвеног производа до 2050 године.⁴⁴⁴

Такође, са циљем да се унапреди положај старих, посебно у Европи, последњих година је актуелан концепт активног старења. Активно старење се у документима Светске здравствене организације дефинише као „процес

⁴⁴⁰ Vladimir Mikhalev, *Poverty Alleviation in the Course of Transition: Policy Option for Russia*, EUI Working Paper, Robert Schuman Centre, 1997, стр. 2.

⁴⁴¹ Марија Колин, „Сиромаштво и социјална искљученост“, *Социолошки преглед*, број 2/1997, стр. 169.

⁴⁴² Asghar Zaidi, *Poverty of Elderly People in EU25*, European Centre, Policy Brief, 2006, стр. 2.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ Дрча наводи да се 2004. године за решавање проблема старења и старости издвајало тек 0,5% бруто друштвеног производа. Ј. Дрча, *op. cit.*, ст. 47.

унапређења здравља, партиципације, сигурности и квалитета живота са годинама, што посебно подразумева стварање услова за физичку, социјалну и менталну добробит и учешће старијих лица у друштву, уз приступ одговарајућој заштити, сигурности и потребној нези“.⁴⁴⁵ Шобот активно старење тумачи као залагање за дужи живот у старости, у што бољем здрављу, али су за успешну реализацију тог концепта потребни позитиван однос према стварности и оптимизам, упркос физиолошким и социјалним променама у животу сваког појединца код којег је наступио социјални ризик старости.⁴⁴⁶ Међутим, да би тај предлог заживео, неопходно је да се старијим лицима обезбеди одговарајући ниво прихода у старости јер, без материјалне сигурности појединца, делује да није могуће развијати концепт активног старења.

Активно старење је концепт који је добио снажну подршку Европске уније, па је 2012. година проглашена Европском годином активног старења и међугенерациске солидарности.⁴⁴⁷ Том приликом установљени су и параметри активног старења у три подручја – запосленост старијих одраслих особа, учествовање у друштву и промоција самосталног и независног живота у старости.⁴⁴⁸

5.1.2. Положај старијих лица у Републици Србији

Како би се потврдила основна хипотеза да социјалне пензије представљају социјално најправеднији модел за смањивање сиромаштва старијих лица, неопходно је применом статистичког метода и доступних података утврдити тренутни положај старијих лица у Републици Србији, односно да ли старија лица остварују довољно прихода у старости којима обезбеђују задовољавање својих основних потреба. Поједини аутори сматрају да старије особе у Србији, осим деце, представљају најугроженији и најсиромашнији део становништва, те им је,

⁴⁴⁵ Нав. према Љ. Ковачевић, „Забрана старосне дискриминације радника у светлу концепције активног старења и међугенерациске солидарности“, *op. cit.*, стр. 89, фн. 3.

⁴⁴⁶ Анкица Шобот, „Кочнице савременом моделу старења у Србији“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014, стр. 7–8.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, стр. 9.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

следствено томе, неопходна одговарајућа заштита.⁴⁴⁹ Према расположивим статистикама, четвртину сиромашних особа на територији Републике Србије чине стара лица, из чега се може извести закључак да се старија лица у нашој држави налазе у неповољном положају.⁴⁵⁰ Као посебно угрожена категорија старијих особа издвајају се лица која нису обухваћена системом пензијског и инвалидског осигурања, лица која немају одговарајућу породичну подршку, лица која живе у руралним подручјима⁴⁵¹ и жене.⁴⁵² Посебно се мора имати у виду чињеница да је у Србији, као и у већини европских земаља, превазиђен патријархални модел вишегенерацијске породице, те да једна половина старих људи живи сама или у брачној заједници са другим старим лицем.⁴⁵³

Споменуто је да се поједине људске потребе у старости увећавају, и да се у теорији указује на нове социјалне ризике које узрокује стање старости, те да се, сходно томе, захтевају додатни трошкови за кориснике старосне пензије, који се не могу покрити из редовних примања, односно старосне пензије, већ се очекује и одговарајућа интервенција државе. Указано је на то да се Законом о социјалној заштити Републике Србије не предвиђа исплата посебног облика новчане социјалне помоћи за старија лица, која више нису у могућности да стичу приходе на основу рада а налазе се у стању социјалне потребе. Према расположивим подацима из 2011. године, од укупно 59.636 корисника права на новчану социјалну помоћ, 4.927 је сврстано у старије кориснике, док се много већи

⁴⁴⁹ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 69.

⁴⁵⁰ На основу спроведене анкете је утврђено да су 2002. године стара лица у структури укупног становништва чинила 17,7%, а у структури сиромашних 25,1%. Године 2007. у структури укупног становништва старијих је било 17,4%, а у структури сиромашних 25,5%. Нав. према: Н. Сатарих, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 19

⁴⁵¹ Мијатовић наводи да је основни узрок сиромаштва старих лица у руралним подручјима: „слаб обухват становништва из пољопривреде пензијским системом, ниске пензије из фонда земљорадника и ниска продуктивност старих лица у пољопривреди, а услед смањења радне способности, што је утицало и на низак доходак оних који не примају пензију“. Бошко Мијатовић, „Социјално-економски положај старих у Србији“, *Социолошки преглед, часопис Социолошког друштва Србије*, број 3–4/2003, стр. 235.

⁴⁵² Н. Сатарих, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 19.

⁴⁵³ Б. Мијатовић, „Социјално-економски положај старих у Србији“, *op. cit.*, стр. 228.

процент старијих корисника уочава међу корисницима права на увећану новчану социјалну помоћ, од укупно 28.548 корисника, 8.351 је старији корисник.⁴⁵⁴

У раду је наведено да је основни вид обезбеђења старијих лица у Републици Србији старосна пензија, али је, ради спровођења даље анализе, неопходно применом статистичког метода истраживања анализирати доступне податке како би се утврдило који проценат лица старијих од 65 година живота обезбеђује социјалну сигурност у старости посредством института старосне пензије. Такође, ваљало би пронаћи податке на који начин се обезбеђује социјална сигурност особама које нису оствариле право на старосну пензију и да ли те категорије уопште остварује приходе у старости. Расположиви подаци указују на то да је положај старијих лица у Републици Србији незадовољавајући. Одређени број лица не испуњава услов за старосну пензију, а велики број особа које су стекли то право нису у могућности да задовоље основне потребе у старости услед ниских износа пензије, све и поред постојања института најниже пензије.

Када је реч о запослености старијих особа, уочавају се високе стопе незапослености међу старијима од 50 година. Међутим, примећује се да се одређеним мерама, пре свега Националне службе за запошљавање Републике Србије, сходно одредбама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, као и подзаконским прописима којима се регулише област запошљавања, спроводе мере позитивне дискриминације приликом запошљавања старијих особа. Ради запошљавања старијих лица, предвиђају се и одређени порески подстицаји за послодавце који одлуче да запосле особу старију од 45 година.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Други извештај о примени Ревидиране европске социјалне повеље у Републици Србији за период од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2011. године, стр. 65.

⁴⁵⁵ Уредбом о подстицању запошљавања предвиђени су услови и начин остваривања права послодавца из приватног сектора на субвенционисање одређеног дела обрачуног пореза на зараде и доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, а ради подстицања запошљавања. Послодавац који запосли на неодређено, односно одређено време лице старије од 45 година, које најмање шест месеци без прекида пре запошљавања није било у радном односу, под условом да, почев од 31. марта 2011. године, није смањило број запослених, остварује право на субвенционисање укупног износа обрачуног пореза на зараде и укупног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, у периоду од 12 месеци од дана новог запошљавања, односно у периоду док траје радни однос на одређено време новозапосленом. Уредба о подстицању запошљавања („Службени гласник РС“, број 32/11 и 34/11), чл. 1–2.

Тим методама ће се омогућити и посредно лакше остваривање права на старосну пензију јер ће се интеграцијом лица старијих од 50 година на тржиште рада лакше испунити предвиђени законски услови за остваривање права на старосну пензију који се односе на претходни стаж осигурања, а тиме ће се смањити и број потенцијалних корисника права на социјалне пензије. Законом о раду је предвиђено, са циљем запошљавања старијих особа, међу којима је стопа незапослености изражена, да ће послодавац моћи да закључи уговор о раду на одређено време у трајању дужем од 24 месеца са незапосленим коме до испуњења једног од услова за остваривање права на старосну пензију недостаје до пет година, најдуже до испуњења услова, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.⁴⁵⁶

5.2. Однос сиромаштва и незапослености

На повећање стопе сиромаштва у једном друштву утиче и проблем незапослености. Високе стопе незапослености узрокују пад животног стандарда становништва, што изазива пораст сиромаштва у једној држави. Незапосленост посредно утиче и на сиромаштво у старости јер ако је незапосленост дуготрајно стање, мање су шансе да осигураник испуни услове за старосну пензију, који се односе на претходни стаж осигурања, те се његова егзистенција доводи у питање по наступању социјалног ризика старости. Такође, што је стопа незапослености у друштву већа, мањи су и приливи у виду доприноса пензијским фондовима, те је неопходна интервенција државе са циљем одрживости пензијских система. Ваљало би напоменути да незапосленост није једини друштвени фактор који негативно утиче на одрживост пензијских система. Смањивање пропорције укупног броја запослених према укупном броју корисника старосне пензије ствара веће проблеме за одрживост система, а један од узрока смањене пропорције су знатно веће стопе незапослености. Следствено томе, поставља се питање да ли је можда одговарајуће решење увођење недоприносних старосних пензија, односно

⁴⁵⁶ Закон о раду (2005), члан 37, став 4, тачка 5.

такозване универзалне пензије за све резиденте једне државе који наврше одређене године живота, јер се то стање тешко може одржати са даљим повећавањем стопе незапослености, уз константно продужавање животног века и могућност уплате доприноса у приватне пензијске фондове за оне који желе већи обим права него што је загарантовано престацијама које обезбеђује држава.

Глобалан пораст стопе незапослености почео је почетком седамдесетих година прошлог века, када је почела да опада стопа друштвеног раста који је био у константном порасту од завршетка Другог светског рата. Услед високих стопа незапослености у том периоду, у великом броју система социјалне сигурности уочава се мера снижавања старосне границе за стицање права на старосну пензију, ради обезбеђења радних места за младе.⁴⁵⁷ Међутим, та мера није дала очекиване резултате, већ је продубила кризу у функционисању пензијских система, који бележе константне дефиците.

Као најугроженије категорије, код којих је изражена висока стопа незапослености, издвајају се жене, млади и посебно старија лица која још увек нису испунила услове за старосну пензију.⁴⁵⁸ Слична мерила показују и данашње статистике, те се, као што је поменуто, уводе и одређене активне мере политике запошљавања, како би те категорије незапослених лакше дошле до запослења.

Креатори социјалне политике, приликом дефинисања мера за побољшање социјалног положаја становништва, из поменутих разлога, морају да узму у обзир

⁴⁵⁷ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност, op. cit.*, стр. 19.

⁴⁵⁸ Француски *Association Generale des Institutions de Retraites des Cadres (AGIRC)*, посебан систем који је успостављен за кадрове, забележио је 1983. године пад од 8% уплата доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, као резултат повећане стопе незапослености у Француској са почетком осамдесетих година XX века. Опширније о порасту незапослености током седамдесетих и осамдесетих година двадесетог века у: S. Iyer, W. McGiliWray, „The Influence of variations in the level of employment and recent retirement policies on the financing of pension schemes“, *Current Problems of Pension Schemes, Studies and Research No. 26*, International Social Security Association, Geneva 1988, стр. 13–16 и 22–24.

У Великој Британији, у периоду од 1979. године до 1986. године, број незапослених је порастао са 1,25 милиона на 3,25 милиона. Ти подаци су изазвали дефицит у пензијским фодовима, те се приступило реформи пензијског законодавства у смислу повећања услова који се односи на године живота за мушке осигуранике. A. G. Young, „The Influence of variations in the level of employment and recent retirement policies on the financing of pension schemes. The experience in the United Kingdom“, *Current Problems of Pension Schemes, Studies and Research No. 26*, International Social Security Association, Geneva 1988, стр. 47–54.

и узрочно-последичне везе које се уочавају код различитих социјалних ризика. Треба направити јасну везу између социјалног ризика незапослености и социјалног ризика старости, односно одрживости пензијских фондова у условима повећане незапослености у друштву. Високе стопе незапослености узрокују дефицит у пензијском фонду, што изискује партиципацију државе у одрживости пензијских фондова како би се обезбедиле садашње генерације корисника старосних пензија.

Такође, постоји и посебан проблем у одређивању линије сиромаштва и прављења јасне разлике између лица којима је стварно неопходна помоћ да превазиђу тешку материјалну ситуацију и лица која симулирају сиромаштво, или која сиромаштво користе како би примала престације које обезбеђује држава, одбијајући да прихвате одговарајући посао, квалификацију или доквалификацију.⁴⁵⁹ Поједини аутори држе се става да су управо сиромашни ти који сnose одговорност за сиромаштво и свој материјални положај, а насупрот томе, ту је и улога државе у смањивању сиромаштва јер она увек тежи да минимализује зависност појединца од државе.⁴⁶⁰ У неким системима се уочава појава сиромаштва као стила живота. Међутим, такозвано фингирање или злоупотреба сиромаштва тешко се може повезати са наступањем социјалног ризика старости. Јасно је да је особи код које је наступио социјални ризик старости онемогућено да својим радом остварује приходе и одређени ниво социјалне сигурности за себе и чланове своје породице. Овде се једино може поставити питање одговорности, односно зашто је особа код које је наступио социјални ризик дозволила да дочека старост у сиромаштву.

Још један проблем који се јавља у већини случајева јесте утицај сиромаштва у старости на функционисање система здравствене заштите јер се, као што је већ у раду и наведено, услед слабијег здравственог стања, константно повећавају потребе у старости за посебном здравственом негом и чешће се

⁴⁵⁹ Ellen Fitzpatrick, *Social Welfare*, у: Theodore M. Porter, Dorothy Ross (ed.), „The Cambridge History of Science, Vol. 7, The Modern Social Sciences“, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 608.

⁴⁶⁰ Фитцпатрикова (*Ellen Fitzpatrick*) наводи да је теоретичар политичке економије Томас Роберт Малтуз заступао такав став о одговорности сиромашних. *Ibid.*, стр. 608–609.

користе услуге здравствене заштите, чиме се долази до посредне везе између три гране социјалног осигурања. Међутим, мора се имати у виду да су сиромашни људи слабијег здравља и да им је здравствена заштита мање доступна него осталим категоријама.⁴⁶¹ Следствено томе, закључује се да високе стопе незапослености посредно утичу и на несметано функционисање система здравствене заштите, те је услед повећаног сиромаштва и незапослености у једном друштву, слабог животног стандарда грађана веће оптерећење на здравствене и пензијске фондове. Такође, смањују се и приходи фондова социјалног осигурања јер лице код којег наступи социјални ризик старости у великом броју случајева не остварује више приходе на основу раду за послодавца или на основу обављања самосталне делатности те, следствено томе, више не уплаћује ни доприносе за обавезно социјално осигурање.

⁴⁶¹ Н. Сатарић, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 6. и 8.

III. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ И ОБЕЗБЕЂИВАЊА СТАРИЈИХ ЛИЦА БЕЗ ОДГОВАРАЈУЋИХ ПРИХОДА У СТАРОСТИ

Ради бољег разумевања института социјалне пензије, неопходно је указати на историјски развој система социјалне сигурности и поједине облике обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у старости који су се јављали у прошлости. То се посебно односи на Бизмарков модел социјалног осигурања и Беверицев модел социјалне сигурности, као и утицај тих модела на савремене системе социјалне сигурности. Основни акценат је на изучавању различитих облика обезбеђења старијих лица код којих је наступио социјални ризик старости, уз примену историјскоправног метода истраживања.

Такође, у историјском развоју тог института важно је разграничити два тока развоја, која су се истовремено дешавала у Европи. На једној страни примећује се развој класичног облика старосне пензије, најпре као институт персоналних пензија, а затим и развоје првих пензијских система, о чему је већ било речи у раду. Насупрот томе, треба размотрити и развој концепта посебне заштите сиромашних лица, управо из разлога што су се неретко међу сиромашнима налазила и стара лица којима су биле неопходне одговарајућа помоћ и заштита. Како Бејаковић наводи, Семјуел Џонсон (*Samuel Johnson*), енглески књижевник XVIII века, тврдио је да је „одговарајућа брига за сиромашне права провера цивилизације“.⁴⁶² Поједини аутори сматрају да „савремена социјална политика свих европских држава води порекло од старања о сиромашнима, а заједничка карактеристика програма заштите сиромашних била је заснованост на принципу исказивања потребе за помоћи, а неретко је и право на помоћ условљавано и неспособношћу за рад, односно сиромашни који су били радно способни нису могли да остваре право на помоћ, уколико не прихвате да раде“.⁴⁶³

⁴⁶² Predrag Bejaković, „Borba protiv siromaštva u SAD“, *Revija za socijalnu politiku*, број 2/2000, стр. 147.

⁴⁶³ Наталија Перишић, „Социјална држава – еволуција једне идеје“, *Социологија*, Vol. L, број 2/2008, стр. 209.

1. Различити облици обезбеђења старијих лица до краја XIX века

1.1. Обезбеђење старијих лица до краја XIX века – упоредноправни приказ

Познато је да се почетак обезбеђивања лица код којих наступи социјални ризик старости, на основу законских норми, којима се предвиђа да запослени и послодавци обавезно уплаћују доприносе у посебне фондове, везује за крај XIX века и владавину немачког канцелара Ото фон Бизмарка. Када се пише о Бизмарковом моделу социјалног осигурања, превасходно се мисли на развијене пензијске системе, који и данас у доста сличном облику постоје у већини модерних система социјалне сигурности и којима се на основу државне регулативе уређује социјална сигурност првенствено старијих лица која нису више у могућности да своју економску сигурност обезбеде приходима стеченим на основу рада.

Међутим, том облику обезбеђења претходиле су такозване персоналне пензије, које имају знатно дужу традицију у различитим правним системима, а чији се одређени облици, на основу којих су обезбеђивани стари и сиромашни, уочавају и у старом Риму и Атини. Не би требало заборавити да се и у раном периоду хришћанства снажно промовисала идеја солидарности и милосрђа према угроженим категоријама. Исус из Назарета је нарочиту пажњу посвећивао маргинализованим, угроженим, болесним и социјално неупотребљивим члановима друштва, а у јеванђељима се, између осталог, наводи и да је „црква првенствено заједница у коју су призвани сиромашни и несрећни“, као и да ће „однос према потребитом бити критеријум за вечно блаженство или вечну осуду“.⁴⁶⁴ Обезбеђење појединаца, на основу државних мера, развијало се истовремено са облицима обезбеђења старијих лица у породичној заједници. Прве државне мере које су биле усмерене ка угроженим категоријама становништва везују се за стару Грчку, где је вођена брига и о инвалидима и лицима са инвалидитетом, који су у старој Грчкој имали право на посебна давања из специјалних фондова и право на један вид социјалне помоћи у виду бесплатне

⁴⁶⁴ Нав. према: Предраг Драгутиновић, „Социјална правда у Новоме завету – један нацрт“, *Саборност, теолошки годишњак*, број 4/2010, стр. 17–18.

хране.⁴⁶⁵ Кремалис (*Konstantinos Kremalis*) наводи да је у градовима-државама „свако имао право на социјалну помоћ и да никог није требало да буде срамота ако је сиромашан“.⁴⁶⁶ Такође, у старој Грчкој су осниване и посебне установе за збрињавање старијих. Разликовала су се два типа таквих установа – кседонохије, уточишта за сиротињу, и геронтохомије, прихватилишта за старе.⁴⁶⁷

У Риму се прве мере социјалног обезбеђења везују за реформе Тиберија и Гаја Граха. У периоду њихове владавине усвојен је Закон о житу (*lex flumentaria*), по којем је сваки плебејац могао да купује жито по јефтиној цени, а жито је периодично дељено припадницима заједнице слабијег имовинског стања.⁴⁶⁸ Посебна одлика тог закона се, сматра Машкин, састојала у томе што је „материјална помоћ грађанима слабијег имовног стања призната као обавеза државе“.⁴⁶⁹ Професор Јашаревић наводи да је у Риму постојала и установа *Collegio teniorum*, у коју су се уплаћивале месечне рате како би породице после очеве смрти добијале један вид новчане помоћи.⁴⁷⁰ Такође, ваља нагласити да су у старом Риму првенствено средства издвајана за особе које су биле у војној служби и које су за своје заслуге од императора добијале одређени износ када више нису могле да обављају службу услед старости или инвалидности.⁴⁷¹ Сам назив упућује на то да овде није реч о развијеном систему социјалне сигурности, којим се

⁴⁶⁵ У периоду пре VI века пре нове ере, у старогрчким светилиштима пружала се организована медицинска помоћ за оне којима је помоћ била неопходна, а од VI века пре нове ере поуздано се зна да су градови обезбеђивали здравствену заштиту за своје становнике ангажовањем државних лекара. Лекари су плаћани из посебног доприноса „*iatrika teli*“, који су припадници заједнице били у обавези да плаћају. У том периоду нису постојале болнице, већ су се услуге пружале по кућама. Пацијенти су имали право да траже накнаду или чак и казну за лекара ако би којим случајем добили неадекватну медицинску услугу. Опширније у: Konstantinos Kremalis, *Hellas-International Encyclopedia of Laws-Social Security Law*, volume 2, Kluwer Law International, 2004, стр. 3.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ Надежда Сатарих, „Установе за ‘збрињавање’ старијих некада и данас, са освртом на поштовање људских права њихових корисника“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014, стр. 38.

⁴⁶⁸ Николај Александрович Машкин, *Историја Старог Рима*, Народна књига, Београд 1997, стр. 189.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ С. Јашаревић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 61–62.

⁴⁷¹ Paul Studenski, „Pensions“, *The Encyclopaedia of the Social Science*, Volume 12, Par-Pun, The Macmillan Company, New York 1934, стр. 66.

обезбеђује сигурност свих лица која доспеју у одређену животну доб и нису више способна за привређивање, већ се лица обезбеђују *ad persona*, најчешће на основу неких личних заслуга или веза са владаром, који је имао право дискреционог одлучивања о томе коме ће се исплаћивати средства из буџета у случају наступања социјалног ризика старости или инвалидности.⁴⁷²

Додела персоналних пензија, заснованих на класној припадности, била је посебно заступљена у Француској од XVI века па све до почетка Француске револуције. У једном тренутку персоналне пензије су представљале и буџетско оптерећење због великог броја корисника и високих износа, о којима је већином одлучивао владар, у недостатку законом прописаних услова и правила о остваривању права на пензију. Та средства су махом додељивана заслужним грађанима, истакнутим генералима, бившим министрима, осиромашеним племићима, војницима код којих је наступио одређени инвалидитет током рата, лојалним службеницима, члановима скупштине, али неретко и писцима чији је задатак био да нападају непријатеље владара и државе, различитим миљеницима, па чак и куртизанама.⁴⁷³ Промене које су дошле са Француском револуцијом одразиле су се и на институт персоналних пензија, па су тако укинута социјална давања на основу дискреционе оцене владара и успостављен је нови пензијски систем, заснован на обезбеђењу престација за запослене у државним органима, који нису више способни за рад „после дуге и верне службе држави“, као и у случајевима када је дошло до повреде током вршења службе.⁴⁷⁴ Уочава се јасна законска регулатива у новоуспостављеном систему, који је примењиван током целог XIX века у Француској, те се прецизно наводи и у којим ситуацијама и у ком износу је исплаћивана пензија државним службеницима.

⁴⁷² Треба напоменути да је и у ФНРЈ, педесетих година XX века, постојала могућност да Савезно извршно веће, на основу дискреционе одлуке, призна право на старосну пензију лицу које не испуњава услове предвиђене прописима о пензијском и инвалидском осигурању, а у једном периоду непосредно после Другог светског рата о стицању права на пензију лица које не испуњавају законске услове дискрециону одлуку су могли донети и извршни одбори завода за социјално осигурање. Савезно извршно веће је имало право и да одлучи о већем износу пензије од оног износа који је утврђен према законским прописима о пензијском осигурању. Z. Cota, Z. Popović, *op. cit.*, стр. 11, 136 и 276.

⁴⁷³ P. Studenski, *op. cit.*, стр. 66.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

Слободно се може тврдити да је све до успостављања система социјалног осигурања у Немачкој осамдесетих година XIX века, основни облик заштите пружан у породичним заједницама и задругама. Такође, различите религије су на својствен начин, сходно основним верским принципима и веровањима, пружале одговарајућу помоћ лицима која нису могла да обезбеде минимум егзистенције за себе и чланове своје породице. У средњем веку, пре усвајања првих закона којима је регулисан положај сиромашних, у западноевропским земљама је промовисан концепт индивидуалне одговорности појединца, односно свако је био одговоран за своје материјално стање, брига се сматрала приватном обавезом, а лице које се нашло у тешкој материјалној ситуацији могло је да тражи помоћ од локалне заједнице само ако је претходно исцрпео све личне изворе и ако није успео да добије помоћ од блиских сродника.⁴⁷⁵

Католичка црква је обезбеђивала сиромашне тако што им је нудила склониште, уточиште или милостињу.⁴⁷⁶ Традиционални систем бриге о социјално угроженима био је начелно заснован на идеји милосрђа, појединци су осећали саосећајност и прихватили су промовисану идеју, коју су пропагирани превасходно црквени поглавари, да је морална обавеза сваког појединца да пружи помоћ онима који се налазе у стању социјалне потребе.⁴⁷⁷ На улогу цркве у обезбеђивању лица без одговарајућих прихода указује и Перишићева, која наводи да је „старање о сиромашнима првобитно било у надлежности црквених власти и представљало је посебан вид допуне неформалне подршке породице и локалних заједница“.⁴⁷⁸ Међутим, неретки су били случајеви да су милостињу давали појединци, који су експлоатисали и зеленашили и на тај начин непосредно доводили одређена лица у стање социјалне потребе, а потом би се показивали као велики добротвори, користећи то издвајање за сиромашне у пропагандне сврхе,

⁴⁷⁵ *Introduction to social security, op. cit.*, стр. 1.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ Многи су осећали страх, претежно заснован на религиозним веровањима, да ће у случају ако одбију да пруже помоћ, бити кажњени на оном свету, после смрти. Piet Keizer, *Targeting Strategies in the Netherlands: Demand Management and Cost Constraint*, у: Neil Gilbert (ed.), „Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends“, Transaction Publishers, New Brunswick – London 2001, стр. 60.

⁴⁷⁸ Н. Перишић, „Социјална држава – еволуција једне идеје“, *op. cit.*, стр. 209.

приказујући себе као веома хумане људе који помажу сиротињи.⁴⁷⁹ Насупрот концепту обезбеђења сиромашних који је заступала Католичка црква у средњем веку, у протестантизму се сиромаштво није сматрало врлином него штетном социјалном девијацијом.⁴⁸⁰

Међутим, услед економских промена које су задесиле Европу, односно развојем индустрије, повећао се број особа којима је било потребно пружити помоћ и обезбедити минимум егзистенције, те је успостављени концепт милосрђа био недовољан да би се спречила широко распрострањена појава сиромаштва.⁴⁸¹ Брига о сиромашнима вршена је неретко посредством добротворних организација, а пружање помоћи било је у надлежности католичког свештенства у парохијама и манастирима.⁴⁸² Ипак, како Римлинглер (*Gaston Rimlinger*) наводи, „средњевековно добротворство на западу спроводило се више по принципу спасења душе даваоца, него на потребама примаоца помоћи“.⁴⁸³ Прва земља која је донела закон о заштити сиромашних била је Енглеска, у којој је 1601. године, у време владавине краљице Елизабете I, усвојен Закон о сиротињи (*Act of the Relief of the poor/Poor Law*) којим су регулисана социјална давања сиромашнима и лицима која су неспособна за рад због болести, инвалидности или неке друге слабости.⁴⁸⁴

Професор Бергман сматра да је без сумње један друштвени догађај имао пресудну улогу за увођење, даљи развој и ширење концепта социјалне сигурности – индустријска револуција која је узроковала потпуну измену друштвених околности широм Европе.⁴⁸⁵ Индустријску револуцију карактеришу битне

⁴⁷⁹ Гвозден Јованчевић, Љубомир Пурић, *Друштвено управљање у области социјалне заштите*, Савремена администрација, Београд 1958, стр. 12.

⁴⁸⁰ V. Puljiz, *op. cit.*, стр. 25.

⁴⁸¹ Г. Јованчевић, Љ. Пурић, *op. cit.*, стр. 12.

⁴⁸² Gaston Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, John Wiley&Sons, New York – London – Sydney – Toronto 1971, стр. 13.

⁴⁸³ *Ibid.*, стр. 19.

⁴⁸⁴ Закон Елизабете I назива се још и *Old Poor Law*. Такозвани *New Poor Law* усвојен је у Енглеској 1834. године у складу са тадашњим околностима. Опширније у: Gillian Parker, Justine Schneider, *Social Care*, у: John Baldock, Nick Manning, Sarah Vickerstaff (ed.), „Social Policy“, Oxford University Press, Oxford 2007, стр. 447.

⁴⁸⁵ J. Berghmann, *op. cit.*, стр. 16.

промене у основним животним условима, уочавају се бројне миграције и нагло груписање становништва у индустријским градовима, чиме се формира нова такозвана индустријска радна снага потпуно зависна од свог рада, али без одговарајуће социјалне заштите у случају несреће на раду или услед наступања социјалног ризика старости или болести.⁴⁸⁶ Радници формирају синдикате, а приморени су и да сами обезбеде социјално обезбеђење из каса узајамне помоћи и радничких фондова, из којих би се издвајала посебна давања у случају старости, болести и незапослености, што, како Бергман тврди, „доводи до постепеног губљења њиховог некритичног и послушног става, а држава стиче шири легитимит како би започела интервенцију у друштву, па преузима одговорност за јавно здравље и заштиту најугроженијих припадника заједнице“.⁴⁸⁷

1.2. Обезбеђење старијих лица до краја XIX века – домаће искуство

Први извори о обезбеђењу старијих лица на просторима Републике Србије потичу из средњег века. Михаљчић сматра, судећи према многим мотивима наших народних песама, „да су идеали патријархалних средина друштвени односи засновани на правичности и солидарности“.⁴⁸⁸ Уопште узев, српско патријархално друштво било је наклоњено обесправљенима и немоћнима, у које неспорно спадају и старија лица, те се издваја и обичајно право као један од извора законских одредаба о старању о угроженим члановима заједнице.⁴⁸⁹ Такође, бројни су средњовековни извори права који сведоче о улози српске православне цркве у обезбеђивању сиромашних и убогих, а уочавају се и одредбе које се односе и на заштиту старих. О томе сведоче и одредбе Законоправила Светог Саве, једног од најстаријих сачуваних извора права на нашим просторима. У Законоправилу постоје норме којима се предвиђа пружање помоћи старим и немоћним лицима, као и лицима са телесним манама.⁴⁹⁰ Када је реч о старијим

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*

⁴⁸⁸ Раде Михаљчић, *О старом српском праву*, Српска књижевна задруга, Београд 2015, стр. 49.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Миодраг Петровић, *Крмчија Светог Саве, о заштити обесправљених и социјално угрожених*, Народна књига, Београд 1983, стр. 4

лицима, указује се на један вид строгог поштовања и солидарности према њима, на шта упућује одредба у којој се наводи: „пред лицем седога устани и поштуј лице старца“.⁴⁹¹ Та одредба се може узети за посебно наглашену и изражену међугенерациску солидарност до које се и те како држало у средњовековној Србији, као и на посебну бригу о старим особама у породичним заједницама. Широм Европе, али и у Србији, оснивају се хоспитуми, установе које, између осталог, представљају и склоништа за немоћне старце без породице.⁴⁹² Хоспитуми су у Србији основани при манастирима Студеница, Милешева, Дечани и Раваница, а превасходно су били намењени остарелим монасима, али и другим старим људима који би се замонашили приликом доласка у хоспитум.⁴⁹³

И у Душановом законнику, најзначајнијем српском кодексу средњовековног права, наставља се традиција, успостављена Закономправилном, бриге о сиромашнима те се уочава одредба која се односи на пружање помоћи социјално угроженим припадницима заједнице. Члан 29. Законика под називом „о храни убозима“ налаже да се „по свим црквама хране убоги, како је уписано од ктитора, а ко их од митрополита, или од епископа, или од игумана не усхрани, да се одлучи од чина“.⁴⁹⁴ Посебне одредбе о заштити сиромашних уочавају се и у статутима и повељама српских приморских градова, Котора, Будве и Дубровника.⁴⁹⁵ У периоду османске владавине убоги и сиромашни припадници исламске вероисповести, који су живели на нашим просторима, обезбеђивани су посебним порезом зекатом.⁴⁹⁶

⁴⁹¹ *Ibid.*, стр. 21.

⁴⁹² Н. Сатарић, *op. cit.*, стр. 38

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ *Душанов законик, Бистрички препис*, чл. 29, превео Димитрије Богдановић, Нова холдинг д.о.о., Београд 1994, стр. 55.

⁴⁹⁵ Опширније у: Филип Бојић, *Настанак и развој социјалног права у Србији до почетка Првог светског рата*, мастер рад (необјављен), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, стр. 25–26.

⁴⁹⁶ Развој институције зеката временски се подудара са настанком Курана, у којем се наглашава „чин добротинства као једна од главних врлина правога верника“. Зекат се прописује Кураном и Сунетом – главним шеријатским изворима, као „строга верска дужност сваког имућног муслимана и муслиманке, који поседују Шеријатом одређену количину имовине“. На основу куранских одредаба изводи се да је „зекат дужност и право – дужност имућних према сиромашнима, а право сиромашних према имућним“. Како Мехмет Беговић пише, у једном пропису је стајало да „они

После дугог периода османске владавине, идеје о обезбеђењу лица код којих је наступио социјални ризик старости постају актуелне тридесетих година XIX века. Први видови социјалног обезбеђења старијих лица у модерној Србији врше се посредством института персоналне пензије. Указом кнеза Милоша Обреновића из 1835. године, који је донет непосредно после усвајања Сретењског устава, предвиђена је исплата социјалних давања, која имају карактеристике поменутих персоналних пензија, из буџета за заслужне појединце и за учеснике Првог и Другог српског устанка.⁴⁹⁷ У Указу се наводи да „уважавајући

који верују и чине добра дела и дају зекат добиће награду од Господа свога, они неће осетити страх и неће бити ожалошћени“. Наводи се такође да се давањем зеката и изучавањем Курана муслиман „кроз своју веру учи солидарности и међусобној самилости“ и да зекат представља „минимално издвајање за друштвену солидарност коју ислам тражи“. Зекат су били у обавези да плаћају сви „пунолетни, душевно здрави и имућни муслимани на вишак својих прихода“, а порез је убиран искључиво за издржавање убогих и сиромашних, под геслом да „даје онај коме претиче ономе коме не дотиче“. Зекат су могли према Курану примати: родитељи, сродници, сирочад, сиромашни, путници, просјаци, робови, али и лупежи и блудници, пошто је основни мотив успостављања тог пореза био „чин давања“. Постојала је чак и кривична одговорност за оне који су избегавали давање зеката, а држава је могла и присилно наплаћивати тај вид пореза под условом да се прикупљена средства користе једино за помоћ сиромашнима. Према шеријатским правилима, зекат се није могао давати немуслиманима, па самим тим Срби који су живели под Османлијама нису могли остварити право на зекат. Многи Срби у периоду њихове владавине одлучивали су се да због тешких намета, међу којима се нарочито истичу данак у крви и високи порези, пређу у исламску вероисповест. Претпоставља се да су се на тај потез одлучивали како би услед тешког живота и сиромаштва остварили и право на зекат, који је, као што је истакнуто, припадао само муслиманском становништву. Тај закључак се може непосредно довести у везу са одредбом Курана (9:60), у којој стоји „да су корисници зеката сиромаси, они који немају довољно и они чија срца треба привући Исламу“. Оваква одредба могла би се тумачити као покушај да се исламска вера кроз зекат прошири и на друге немуслимане. На тај начин ислам је енергично ширио свој утицај и на простору данашње Босне и Херцеговине. М. Ступар, *Социјална политика, op. cit.*, стр. 64; *Илмудин – вјеронаучни уџбеник за одрасле*, прир. Билал Хасановић, Сарајево 1988, стр. 101–111; Неркез Смаилагић, *Класична култура Ислама – књига II*, Загреб 1976, стр. 210; Неркез Смаилагић, *Лексикон Ислама*, Свјетлост, Сарајево 1990, стр. 679; Мухамед Хамидулах, *Увод у Ислам*, Сарајево 1982, стр. 219.

⁴⁹⁷ Сличним принципом, којим је обезбеђена социјална сигурност, а то су недоприносне престације које имају одређене карактеристике социјалних пензија, заслужним појединцима је обезбеђена породична пензија, како неки аутори сматрају, први пут на овим просторима, која се исплаћивала удовици војда Карађорђа Петровића Јелени Петровић, на основу решења Државног савета и тадашњег кнеза српског Михаила Обреновића. Савет је у решењу навео „да се у знак захвалности спрам Карађорђа даде његовој удовици Јелени пензија од 500 талира годишње“. Ваља напоменути да је по убиству војда Карађорђа 1817. године, Јелена, која је у то време са својом породицом боравила у Хотину у Бесарабији, по одлуци Руске владе, као војдова удовица, наставила да прима Карађорђеву пензију све до 1830. године, када је Русија одлучила да свим српским емигрантима одузме даље издржавање. Јелена Петровић се уједно може сматрати и првом женом која је у Србији остварила право на неку социјалну престацију, те се слободно може тиме

родољубиве заслуге неких одабраних лица, које она имају за премили род и отечество наше, и желећи исте заслуге колико толико наградити како би им се обезбедила сигурна старост, решава се под данашњим даном наведеним заслужним лицима годишњу пензију у талирима сразмерно њиховим заслугама, звањима и чиновима дати“.⁴⁹⁸ Уочава се да је један од основних циљева изнетих у Указу кнеза Милоша обезбеђивање сигурне старости заслужним појединцима. Такође, Народна скупштина Србије је 1892. године усвојила предлог Радикалне странке „да се заслужним књижевницима српским Змај-Јовану Јовановићу и Љуби П. Ненадовићу одреди годишња награда од 4.000 динара докле год су живи“, што представља још један пример персоналних пензија у нашој правној традицији.⁴⁹⁹ Право на старосну пензију, по угледу на европско законодавство, у Србији су остваривали и чиновници, али уз услов да су претходно провели одређени временски период у државној служби.⁵⁰⁰

потврдити теза о претечама породичних пензија у Србији. Опширније у: Алекса Ивић, „Јелена Карађорђевић после смрти свога мужа“, *Српски књижевни гласник*, књига XXIV, Београд 1928, стр. 366–367; Дејан Николић, *Српске краљице и царице*, Народна библиотека Ресавска школа, Деспотовац 1998, стр. 228.

⁴⁹⁸ Пензије су се кретале у износима од 60 талира, колико је примао Јаков Ненадовић, војвода српски из периода Првог српског устанка, до 400 талира, колико је примао Димитрије Ђорђевић, српски пуковник. На основу Указа, право на пензију је остварило 27 лица, углавном истакнутих устаника из борби за ослобођење Србије од Турака, мада су се на листи налазила и два доктора и један учитељ. Указом је право на пензију у износу од 150 талира месечно остварио и Вук Стефановић Караџић. Указом је прописано и да ће се пензије исплаћивати из државне касе, почевши од Ђурђевдана. Указ кнеза Милоша Обреновића објављен је у *Новинама српским* број 10, 2. година, субота 9. март 1835.

⁴⁹⁹ *Јован Јовановић Змај, Антологијска едиција Десет векова српске књижевности*, Издавачки центар Матице Српске, Нови Сад 2012, стр. 441.

Право на народно признање остваривали су и чланови породице почивших заслужних појединаца. Светлани и Јелени, ћеркама песника Војислава Илића, на основу решења законодавне власти од 15. маја 1892. године Кбр. 8483 и решења Министра финансија од 30. маја 1902. године КБр. 9202 исплаћивана је све до удаје годишња накнада у износу од 600 динара. Податак је преузет из: Списак пензионера, чиновника на расположењу, лица која примају издржавање и заслужних људи, стање на дан 5. новембра 1904. године, стр. 30.

Право на годишње народно признање у износу од 2.000 динара припало је и породици књижевника Радоја Домановића, на основу решења Народне скупштине од 13. марта 1909. године. Податак је преузет из: Списак пензионера, чиновника на расположењу и лица која примају издржавање, стање на дан 1. октобра 1909. године, стр. 31.

⁵⁰⁰ Опширније у: Филип Бојић, „Чиновничке пензије у српској легислативи XIX века“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, број 31/2012, стр. 741–754.

2. Бизмарков модел социјалног осигурања и обезбеђење лица без одговарајућих прихода у старости

Неколико пута је у дисертацији поменут немерљив утицај Бизмарковог и Беверицевог модела социјалне сигурности на развој савремених система социјалне сигурности. Стога је неопходна анализа тих система, са посебним освртом на изнете предлоге који се односе на обезбеђење лица код којих је наступио социјални ризик старости. У Бизмарковом, професионалном моделу социјалног осигурања, право на старосну пензију остваривали су само осигураници који су били радноактивни и који су уплаћивали доприносе за обавезно пензијско осигурање, а код којих је наступио социјални ризик старости. Реч је о професионалном виду осигурања којим су првобитно били обухваћени само радници, да би се касније покривеност проширила и на друге категорије запослених, али и на лица која обављају самосталну делатност и пољопривреднике.⁵⁰¹ Ако би се на овом месту применило социолошко тумачење права и истражили узроци за усвајање Бизмарковог сета закона из области социјалног осигурања, као један од основних разлога може се издвојити јачање синдикалних покрета широм Европе, због чега поједини аутори тврде да је потреба за пацификацијом радне снаге била главни разлог за доношење првог Закона о општем социјалном осигурању 1881. године у Немачкој.⁵⁰² Педесетих година прошлог века Пешиковић сматра да је социјално осигурање у Немачкој уведено услед јачања радничког покрета, који је био под утицајем идеја Париске комуне и захтевао је праведнију расподелу вишка вредности и праведније друштвене односе.⁵⁰³ Да би се ублажили ти захтеви радничке класе, Бизмарк и

⁵⁰¹ Према Завадском, у Немачкој су „социјалним осигурањем били обухваћени 1900. године, радници у кућној радиности, а 1911. пољопривредни радници, кућна послуга, драмски уметници и чиновници, а 1913. радници у трговини“. Број лица покривених социјалним осигурањем износио је 1913. године 18 милиона. Silvester Zavadski, *Država blagostanja, prilog kritici savremene buržoaske teorije države*, Radnička štampa, Beograd 1975, стр. 17.

⁵⁰² Завадски у својој монографији *Држава благостања* наводи ставове Е. Н. Сагга, који је тврдио да су Бизмаркове социјалне реформе помогле да се 40 година касније спречи бољшевичка револуција у Немачкој, чиме се изнова потврђује значај Бизмарковог модела социјалног осигурања и његов шири значај за друштво. *Ibid.*, стр. 20; Н. Перишић, „Социјална држава – еволуција једне идеје“, *op. cit.*, 212.

⁵⁰³ М. Пешиковић, *op. cit.*, стр. 8.

представници немачке буржоазије пристају на увођење обавезног социјалног осигурања.⁵⁰⁴

Професорка Недовић наводи два различита узрока за увођење обавезног социјалног осигурања, те сматра да се „увођење мера социјалне политике и заштитног законодавства за Бизмарка појављује као превентивни ударац радничком покрету, док за вајмарске социјалдемократе представља социјалистички реформизам“.⁵⁰⁵ Неки аутори сматрају да увођење обавезног социјалног осигурања не представља само превентивну стратегију државе за сузбијање потенцијалних радничких немира већ да је реч о делу још увек недовршеног процеса изградње државе и њених основних институција, уз додатну подршку и католичке и протестанске цркве, као и првих теоретичара социјалне политике, чиме се „наставља традиција патријархалних интервенција од стране ауторитарне државе“.⁵⁰⁶ Међутим, неспорно је и да усвојени закони о социјалном осигурању имају јаку политичку конотацију и да представљају наставак борбе цара Вилхелма I и канцелара Бизмарка против Социјалдемократске странке, која добија све већи значај у Немачкој у другој половини XIX века.⁵⁰⁷

Такође, ваљало би напоменути да у Немачкој током шездесетих и седамдесетих година XIX века јача утицај немачких научника из области друштвених наука, који почињу да пружају подршку радничкој класи у борби за боље услове рада, а 1872. године група угледних научника оснива и Удружење за социјалну политику (*Verein für Sozialpolitik*) са циљем да утиче на државу да побољша положај радника.⁵⁰⁸ Међу члановима удружења био је и Макс Вебер. Према мишљењу Рубинова (*I. M. Rubinow*), три су основна разлога зашто је управо Немачка колевка система обавезног социјалног осигурања – „Немачка је земља која је током друге половине деветнаестог века имала највећи индустријски

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 6.

⁵⁰⁶ К. Hinrich, J. Lynch, *op. cit.*, стр. 353.

⁵⁰⁷ У прогласу Вилхелма I немачком парламенту, којим се најављује усвајање закона о социјалном осигурању, наводи се да „лечење друштвеног зла не може се састојати искључиво од репресалија против ексцеса социјалдемократа, него истовремено и од подизања благостања радничке класе“, док Бизмарк у својим *Мемоарима* пише да ће „господа демократи узалудно свирати флауту када народ схвати да ће владари бринути за његово добро“. Нав. према: V. Puljiz, *op. cit.*, стр. 65.

⁵⁰⁸ Е. Fitzpatrick, *op. cit.*, стр. 609.

раст у Европи, Немачка никада није пала под утицај концепта *laissez-faire*, широко прихваћеног у Енглеској и коначно, у наведеном периоду запажен је нагли развој радничких покрета, који су били под утицајем снажних социјалистичких идеја и учења“.⁵⁰⁹

Велики број аутора концепт заштите особа у стању социјалног ризика мерама социјалног осигурања везује за име немачког канцелара Ота Фон Бизмарка. Међутим, канцелар Бизмарк се не може сматрати утемељивачем концепта социјалног осигурања. Неспорно је да је он први утицао да се уведе обавезно социјално осигурање за све запослене, али је идеја о државном социјалном осигурању, заснованом на начелу обавезности, постојала и пре периода владавине канцелара Бизмарка.⁵¹⁰ Примећено је у раду да се одређене претече, односно корени социјалног права јављају и у време старог Рима, као и да су и у XVII, XVIII и у првој половини XIX века постојали прописи којима су уређивана одређена права из социјалног осигурања. У појединим деловима Немачке већ су постојали и развијени системи социјалног осигурања, различитог облика организације, неки су се заснивали на обавезној, неки на добровољној уплати доприноса, поједини системи су били локалног карактера, поједини су везивани за синдикате, а други за еснафска удружења, уочавају се и системи социјалног осигурања који су формиран за рударе и за раднике на железници.⁵¹¹

Интересантно је да су, пре усвајања првих закона којима је регулисано здравствено осигурање радника, у појединим деловима Немачке педесетих година XIX века, уз помоћ државе већ били основани здравствени фондови у оквиру локалних заједница, али су они били доста лоше организовани јер су само радници били обавезни да уплаћују доприносе.⁵¹² Ти фондови су послужили као основ за увођење здравствених фондова на нивоу целе државе, после усвајања Закона о здравственом осигурању 1883. године. Основна улога и значај канцелара Бизмарка били су у томе што су током његове владавине први пут законски регулисане различите гране социјалног осигурања, а најзначајнија чињеница је

⁵⁰⁹ I. M. Rubinow, *Social Insurance*, Williams and Norgate, London 1913, стр. 15.

⁵¹⁰ *Ibid.*, стр. 13.

⁵¹¹ *Ibid.*, стр. 13–14.

⁵¹² *Introduction to social security, op. cit.*, стр. 3.

увођење обавезног осигурања, односно предвиђене обавезе радника да уплаћују доприносе за социјално осигурање. Занимљив је и податак да је канцелар Бизмарк првобитно предлагао да се лица која наврше 65 година живота обезбеде путем недоприносних социјалних давања, која би се корисницима исплаћивала у једнаком износу по наступању социјалног ризика старости.⁵¹³ Престације би се финансирале из пореза на дуванске производе.⁵¹⁴ Међутим, конзервативни представници немачког парламента одбили су тај предлог, те је успостављен систем обезбеђења старијих путем доприноса за пензијско и инвалидско осигурање.⁵¹⁵ Следствено томе, може се закључити и да се канцелар Бизмарк, који се сматрао утемељивачем професионалног пензијског осигурања, залагао за модел социјалних пензија. Претпоставља се да би у случају да је прихваћен Бизмарков предлог, тај модел био имплементиран и у другим европским државама.

Међутим, треба напоменути да су услови за обезбеђење старијих радника били престрого постављени, те је право на старосну пензију могао да оствари само осигураник који је навршио 70 година живота, те је, следствено томе, само мали број осигураника могао да очекује да ће остварити право на старосну пензију, имајућу у виду знатно краће трајање просечног животног века крајем XIX века.⁵¹⁶ Такође, много већи значај је придаван престацијама за лица неспособна за рад услед повреде или болести него за старија лица јер су статистике показале да само један од шест радника може очекивати да ће остварити право на старосну пензију када наврши 70 година живота, па су, како Холцман наводи, „старосне пензије биле концептуализоване као уопштене или категоријске инвалидске пензије“.⁵¹⁷

Иако су се радници дуго година борили за увођење социјалног осигурања, нису прихватили реформе канцелара Бизмарка јер су, сходно законским одредбама, били обавезни да плаћају доприносе, а социјалне престације које су им исплаћиване по наступању социјалног ризика биле су доста ниске и нису могле да

⁵¹³ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 5.

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 26.

⁵¹⁷ *Ibid.*, стр. 28.

задовоље основне животне потребе.⁵¹⁸ Поједини аутори тврде да су радници у Немачкој Бизмарка сматрали непријатељем и да нису имали поверења у мере социјалног обезбеђења које је спроводила држава.⁵¹⁹ Како Пуљиз наводи, „немачки радници су били склонији социјалном осигурању које се финансира порезима, дакле за ону варијанту осигурања која је касније уведена у скандинавским земљама“.⁵²⁰ Стога се може закључити да је и у том периоду за раднике са ниским приходима био прихватљивији концепт обезбеђења путем недоприносних престација.

Међутим, и поред свих уочених недостатака, Бизмарков модел је убрзо по имплементирању прихваћен и у другим западноевропским земљама. Рубинов разликује четири етапе имплементације Бизмарковог модела у земљама Европе пре почетка Првог светског рата – прва етапа је трајала од 1880. до 1890. године, а осим Немачке, модел је прихваћен и у Аустрији 1887. године; друга етапа је трајала од 1891. до 1900. и обухватила је већи број земаља: Мађарску (1891), Норвешку (1894), Финску (1895), Велику Британију (1897), Данску (1898), Италију (1898), Француску (1898), Шпанију (1900), Нови Зеланд (1900), Јужну Аустралију (1900); у трећој етапи, од 1901. до 1910. године, Бизмарков модел су прихватиле Холандија (1901), Грчка (1901), Шведска (1901), Западна Аустралија (1902), Луксембург (1902), Британска Колумбија (1902), Русија (1903), Белгија (1903), Бугарска (1908), Сједињене Америчке Државе, али само за запослене у федералним органима (1908), Квебек (1909), Србија (1910); у четвртој етапи, од 1911. године до почетка Првог светског рата, модел су прихватиле Швајцарска (1911), Перу (1911), Румунија (1912) и оквирно 25 држава чланица Сједињених Америчких Држава у периоду од 1911. до 1913. године.⁵²¹

Већина поменутих држава прво је увела здравствено осигурање и осигурање за случај повреде на раду. Из техничких разлога било је доста теже да

⁵¹⁸ V. Puljiz, *op. cit.*, стр. 67.

⁵¹⁹ Jef van Langendonck, „The Modernisation of Social Security“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1/2016, стр. 120.

⁵²⁰ V. Puljiz, *op. cit.*, стр. 67.

⁵²¹ Рубинов је књигу објавио 1913. године и из тог разлога аутор има слободу да Рубинову класификацију заокружи са почетком Првог светског рата, 1914. године. I. M. Rubinow, *op. cit.*, стр. 18–19.

се уведе и осигурање за случај старости,⁵²² најпре због припреме неопходних података о осигураницима, које је захтевало дужи период, те је обавезно пензијско осигурање првобитно уведено у Немачкој, Луксембургу и Француској, док су државе као Данска, Исланд, Норвешка, Велика Британија, Аустралија и Нови Зеланд увеле у своје националне прописе одредбе о државним пензијама, које се исплаћују из буџета и које нису засноване на претходној уплати доприноса, те стога одударају од Бизмарковог концепта.⁵²³ Завадски, који Бизмарка сматра творцем државе благостања, наводи да у периоду од 1914. до 1939. године „социјална осигурања престају да буду искључиво европска институција и ступају на тло Северне и Јужне Америке, Аустралије, Јужне Африке и Новог Зеланда“.⁵²⁴ Закључно са 1930. годином, Бизмарков модел је проширен и на земље Латинске Америке, Сједињене Америчке Државе и Канаду у потпуности, а да би по завршетку Другог светског рата модел социјалног осигурања био прихваћен и у великом броју земаља Африке, Азије и Карипске регије.⁵²⁵

2.1 Имплементација Бизмарковог модела у националне прописе

Сходно подели коју заступа Рубинов, Бизмарков модел социјалног осигурања имплементиран је на нашим просторима у трећој етапи. У Краљевини Србији је модел осигурања који се заснивао на обавезној уплати доприноса уведен Законом о радњама из 1911. године, којим је предвиђено осигурање од

⁵²² Осигурање за случај старости уводи се у највећем броју држава у периоду између два светска рата (Белгија 1926, Бугарска 1924, Чиле 1925, Еквадор 1935, Финска 1939, Велика Британија 1925, Грчка 1938, Италија 1920, Норвешка 1936, Холандија 1919, Перу 1936, Потугал 1936, Шпанија 1921, САД 1936, Мађарска 1928, Уругвај 1934, СССР у периоду од 1927. до 1932. године). Поједине државе су у своје системе социјалног осигурања уградиле и осигурање за случај старости у периоду од успостављања Бизмарковог модела до почетка Првог светског рата (Аустралија 1909, Аустрија 1907, Данска 1891, Ирак 1908, Исланд 1900, Луксембург 1911, Нови Зеланд 1898, Румунија 1912, Шведска 1914. године). Неке државе су увеле осигурање за случај старости током и по завршетку Другог светског рата (Албанија 1947, Аргентина 1945, Кина 1951, Костарика 1946, Египат 1951, Јапан 1942, Иран 1950, Мексико 1944, Панама 1941, Парагвај 1944, Турска 1950. године). Подаци су преузети из: Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 15–16.

⁵²³ I. M. Rubinow, *op. cit.*, стр. 21–22 и 27.

⁵²⁴ S. Zavadski, *op. cit.*, стр. 17.

⁵²⁵ *Introduction to social security, op. cit.*, стр. 4.

наступања социјалних ризика повреде на раду, болести, старости.⁵²⁶ Закон је због залагања тадашњег министра народне привреде Јаше Продановића у народу био познат као *Lex Јаша Продановић*. Део који је уређивао социјално осигурање рађен је по угледу на немачки модел осигурања.⁵²⁷ Посебна пажња се посвећује пензионим фондовима, напушта се концепт који се примењивао у Србији од половине XIX века, који је почивао на идеји оснивања братимских каса солидарности из којих би се финансирала социјална давања у ситуацијама наступања каквог социјалног ризика. Нови концепт је заснован на идеји оснивања једног јединственог пензијског фонда из којег би се финансирале пензије за све занатлије и трговце у Србији, на сличан начин као што су обезбеђиване пензије чиновницима. Као циљ оснивања фондова наводи се материјално помагање изнемоглих и сиромашних трговаца, занатлија и њихових породица и помоћника.⁵²⁸ Предвиђено је и постојање трговачког и занатлијског фонда. Фондови би се образовали из заоставштине ликвидираних еснафа и од државне помоћи, која би се давала на годишњем нивоу.⁵²⁹

Законом о радњама било је предвиђено да радник остварује право на пензију, као вид социјалног давања у случају наступања старости. Пензија би се одређивала према величини уложене суме и времену улагања, а према таблицама које прописује министар народне привреде после саветовања са члановима Земаљског савеза.⁵³⁰ У случају смрти радника, његова удовица и деца остваривала су право на једномесечну зараду или посмртнину и на породичну пензију у износу 30% пензије на коју би осигураник према том закону стекао право.⁵³¹ Законом је

⁵²⁶ Закон о радњама изгласан је у Народној скупштини Краљевине Србије 10. јуна 1910. године, а ступио је на снагу после годину дана, 1. јуна 1911. године. Усвојени закон представљао је пети нацрт закона, а усвојен је у заједничкој влади радикала и самосталаца. Р. Пешић, *Развој социјално осигурања с нарочитим освртом на социјално осигурање у ФНРЈ и његове развојне тенденције*, *ор. cit.*, стр. 121; С. Јашаревић, *Социјално право*, *ор. cit.*, стр. 67.

⁵²⁷ П. Јовановић, *Радно право*, *ор. cit.*, стр. 423.

⁵²⁸ Закон о радњама, *Српске новине*, Београд, 29. јун 1910, члан 96.

⁵²⁹ Законом је предвиђено да се занатском пензионим фонду даје најмање 50.000 годишње, а трговачком за обезбеђење и пензије трговачког пензијског особља најмање 15.000 динара годишње. Закон о радњама (1910), члан 96.

⁵³⁰ Закон о радњама (1910), члан 88, став 4.

⁵³¹ Ако би удовица имала децу, онда би се на 30% пензије додавало још по 5% више за свако дете. У случају да су деца остала и без мајке, прво дете је добијало 20% пензије на коју би осигураник

било предвиђено да за социјална давања у случају старости и смрти важи начело добровољности, тако да је претпоставка да су се ова давања детаљније и даље уређивала у аутономним актима о осигурању радника, који су усвајани на нивоу предузећа. Износ пензије се одређивао на основу таблица које је требало да пропише министар народне привреде у консултацијама са Земаљским савезом. Услед одлагања примене закона и ратова који су погодили Србију, таблице никада нису усвојене, тако да питања у вези са износом и условима за остваривање права на пензију нису детаљније регулисана.

После завршетка Првог светског рата, у новооснованој Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца усвојен је, 1922. године, Закон о социјалном осигурању, којим је систем социјалног осигурања кодификован, као и Закон о заштити радника, којим је посебно регулисано и осигурање за случај незапослености.⁵³² Како професор Пешић наводи, „овај закон је био резултат борбе радничке класе, која је после завршетка рата била све више у порасту, те је држава сматрала да ће доношење закона допринети стишавању покрета“.⁵³³ Приметан је утицај радничке класе на усвајање Закона о радњама и Закона о социјалном осигурању, слично као

стекао право, друго, треће и четврто дете по 10%, а свако следеће по 5% очеве пензије. За разлику од чиновничких закона, где су деца уживала право на пензију све до 21. године, Закон о радњама знатно снижава границу те деца уживају то право само до 14. године живота. Закон о радњама (1910), члан 88, став 4.

⁵³² Социјално осигурање је различито регулисано на територији Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца пре уједињења у заједничку државу. Наведено је да је у Краљевини Србији обавезно осигурање радника први пут регулисано Законом о радњама из 1910. године. У Старој Србији и Македонији нису уочени прописи којима се регулише осигурање радника, док у Црној Гори једине одредбе о обезбеђењу радника постоје у Општем имовинском закону. У Босни и Херцеговини обавезно су били само осигурани радници за случај болести, док је у Хрватској, Славонији, Банату, Бачкој и Барањи постојало обавезно осигурање радника за случај болести и несрећног случаја, на основу одредаба Угарско-Хрватског закона из 1907. године. У Словенији и Далмацији обавезно осигурање радника за случај болести регулисано је Законом из 1888. године, а пензијско осигурање чиновника за случај изнемоглости, старости и смрти Законом из 1906. године. Опширније у: *Годишњак о раду Министарства социјалне политике у години 1918–1921*, I део, Службено издање Министарства социјалне политике, Штампарија „Југословенске штампе“, Загреб 1922, стр. 203–205.

⁵³³ Послодавци су били незадовољни нарочито одредбама Закона о социјалном осигурању, те се у једном запису, према професору Пешићу, наводи: „Комунистички ветар донео нам је 1922. године Закон о заштити радника и о осигурању радника који су отишли даље и од самих женевских конвенција, и ставили и сувише тешке терете на нашу још неразвијену привреду“. Р. Пешић, *Развој социјалног осигурања с нарочитим освртом на социјално осигурање у ФНРЈ и његове развојне тенденције*, *op. cit.*, стр. 128. и 136.

и у Немачкој приликом усвајања Бизмаркових закона. Међутим, осигурање радника у случају наступања социјалног ризика старости, изнемоглости и смрти одгађано је годинама, све до 1937, када је, на основу овлашћења у Финансијском закону за 1936/37. годину, донета Уредба о спровођењу осигурања радника за случај изнемоглости, старости и смрти.⁵³⁴ Законом о осигурању радника из 1922. године било је предвиђено да ће се пензијско осигурање спроводити од 1. јула 1925. године, али је, како Дилбер наводи, „примена закона одлагана, јер су капиталисти сматрали да нашој малој привреди требају државне субвенције, а не нови социјални терети“.⁵³⁵ То се није уклапало у концепт социјалне државе, који је промовисан усвајањем Видовданског устава 1921. године. И услови за старосну пензију били су престога постављени Законом о осигурању радника, посебно у погледу година живота осигураника, те се предвиђало да ће осигураник остварити право на старосну пензију када наврши 70 година живота уз минимум 500 недеља претходног стажа осигурања (нешто мање од 10 година).⁵³⁶

Међутим, у том периоду је посебним прописима обезбеђено пензијско осигурање за следеће категорије радника: пензијско осигурање за раднике државних саобраћајних установа 1933. године, осигурање монополских радника 1936. године, војних радника 1934. године, осигурање државног саобраћајног особља 1923. године, осигурање државних и бановинских хонорарних и контрактуалних чиновника 1932. године, осигурање особља речне пловидбе 1928. године, осигурање уговорених поштар 1931. године и осигурање позоришних уметника 1935. године.⁵³⁷

3. Бевеџев модел социјалне сигурности и обезбеђење лица без одговарајућих прихода у старости

Концепт који је заступао лорд Вилијам Бевеџ (*William Beveridge*) почива на идејама социјалне сигурности за све. Његов концепт одликују начело општости

⁵³⁴ *Ibid.*, стр. 132.

⁵³⁵ Никола Дилбер, *Наше ново социјално осигурање*, издање „Весника Рада“, Београд 1947, стр. 21.

⁵³⁶ Закон о осигурању радника од 14. маја 1922. године, објављен у: Радничко законодавство, књига друга, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд 1925, чл. 65 и 66, стр. 37–38.

⁵³⁷ Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 88.

и универзалности и, следствено томе, може се довести у везу са идејама на којима почива институт социјалне пензије. Међутим, поставља се питање да ли је тај концепт испунио очекивања, посебно у погледу обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости. С тим у вези, уочавају се аутори који сматрају да се изворни модел, који је промовисан у Извештају лорда Беверица, временом показао као неспроводљив у пракси.⁵³⁸

Ваља напоменути да је лорд Бевериц, некада гласни критичар концепта државе благостања, претежно реформисао британски систем социјалног осигурања по угледу на совјетску економију, сматрајући да би Велика Британија требало да предузме сличне мере као Совјетски Савез, па је чак пропагирао и идеју „комунизма под демократским условима“.⁵³⁹ Како поједини аутори наводе, Бевериц је створио нови послератни економски консензус у Европи, послератни капитализам, „врсту брака између економског либерализма и социјалне демократије уз значајно ослањање на идеју економског планирања, насталу у Совјетском савезу“.⁵⁴⁰

Британска влада, уочивши недостатке британског система заштите од социјалних ризика, поверила је лорду Беверицу 1941. године да изврши критичку анализу постојећег система социјалног осигурања и рада социјалних служби и да на основу резултата анализе сачини одговарајући предлог за унапређење домаћег система заштите од социјалних ризика.⁵⁴¹ На основу Извештаја комисије, којом је председавао лорд Бевериц, британски парламент је 1942. године, усвојио документ *Социјално осигурање и сродне службе (Social Insurance and Allied Service)*, „који почива на начелу да свако треба да буде ослобођен од стања потребе, односно да му се гарантује задовољење основних животних потреба из општег буџета, уз начела универзалности, униформности и

⁵³⁸ Ulrich Becker, „Leistungen für langjährig Rentenversicherte in Südeuropa – eine rechtsvergleichende Analyse“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1/2012, стр. 10.

⁵³⁹ R. Normand, S. Zaid, *op. cit.*, стр. 100.

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву, op. cit.*, стр. 80–81.

централизованости“.⁵⁴² После завршетка Другог светског рата, Лабуристичка влада је имплементирала већи део Извештаја у националне прописе.⁵⁴³

У погледу заштите лица код којих је наступио социјални ризик старости, Бевериџ је био свестан да старосне пензије представљају најважнији елемент у земљама које су прихватиле модел државе благостања, али је уједно знао и да издвајања за пензије чине највећу ставку у буџетима система социјалне сигурности и велику ставку у укупним јавним расходима.⁵⁴⁴ Такође, један од основних Бевериџевих задатака био је решавање пензијске кризе, започете крајем тридесетих година XX века, која се продубила почетком Другог светског рата.⁵⁴⁵ Међутим, неретко се занемарује податак да је Бевериџ био велики противник недоприносних пензија, које су у Великој Британији исплаћиване од 1908. године, те је стога тежио ка новом концепту финансирања престација.⁵⁴⁶ Предложени концепт заснивао се на двојакном финансирању социјалне сигурности, односно на идеји да се социјалне престације које се исплаћују као подршка породици (матерински и дечји додаци) и национални здравствени систем финансирају из буџета, а да се престације, у које се сврставају и пензије, чији је основни циљ да се обезбеди приход за особе које услед наступања социјалног ризика нису у могућности да приходе стичу на основу рада, финансирају из доприноса.⁵⁴⁷

Концепт обезбеђења старијих лица, који се и даље примењује у Великој Британији, представља један вид компромиса између доприносног и недоприносног модела обезбеђења. Основна, државна пензија исплаћује се у јединственом износу (*flat rate benefits*) свим држављанима Велике Британије који наврше године живота предвиђене законским прописима и испуне услове

⁵⁴² Нав. према: Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 479, фн. 1731.

⁵⁴³ Brian Abel-Smith, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, у: John Hills, John Ditch, Howard Glennerster (ed.), „Beveridge and Social Security, An International Retrospective“, Clarendon Press, Oxford 1994, стр. 20.

⁵⁴⁴ John Macnicol, *Beveridge and Old Age*, у: John Hills, John Ditch, Howard Glennerster (ed.), „Beveridge and Social Security, An International Retrospective“, Clarendon Press, Oxford 1994, стр. 73.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ *Ibid.*, стр. 85.

⁵⁴⁷ P. Mouton, *op. cit.*, стр. 8; Д. Поповић, *Финансирање права из социјалног осигурања*, *op. cit.*, стр. 15.

претходног стажа осигурања, док они који желе већи обим права у старости могу уплаћивати доприносе у јавне или приватне пензијске фондове.⁵⁴⁸ Лица која су навршила године живота, које представљају услов за основну пензију, али нису испунила услов који се односи на претходни стаж осигурања, обезбеђују се посебним престацијама за сиромашне, које подлежу одговарајућем тесту прихода и које су најсличније концепту обезбеђења који је установљен законским прописима из 1908. године.⁵⁴⁹

Професорка Недовић сматра да су „принципи на којима Бевериџ заснива своју концепцију социјалног обезбеђења грађана следећи: универзалност у погледу обухваћене популације, свеобухватност ризика које покрива, адекватност износа (висине) накнада и статус грађанина као основ коришћења социјалних углуга, које се обезбеђују свим грађанима као право, а не само неким као милостиња“, те тврди да је „Бевериџ у свој Извештај унео и елементе егалитаризма, истицањем захтева да висина доприноса за социјално осигурање буде једнака за све, као и да једнаке буду и висине пензија и других давања“.⁵⁵⁰ То показује да су идеје лорда Бевериџа индиректно блиске идејама које заступају заговорници концепта социјалне пензије, посебно у погледу универзалности, са циљем да се обезбеди одговарајући ниво социјалне сигурности за што шири круг лица. Сличности се уочавају и у погледу исплате јединственог износа престације за све кориснике, али се увођењем претходног стажа осигурања као посебног услова за стицање права на основну пензију та два концепта разграничавају.

4. Совјетски модел обезбеђења старијих лица

Посебну пажњу заслужује совјетски модел, који је успостављен у Совјетском Савезу после Октобарске револуције, 1917. године.⁵⁵¹ Претходно је,

⁵⁴⁸ Бранко Лубарда, *Основна обележја система социјалног осигурања и социјалне сигурности у упоредном праву*, у В. Брајић (ур.), „Запошљавање и социјални проблеми“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1996, стр. 155; А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 15.

⁵⁴⁹ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators*, *op. cit.*, стр. 369.

⁵⁵⁰ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 16.

⁵⁵¹ И у периоду пре Октобарске револуције примећује се посебно интересовање појединаца и удружења за идеје социјалног осигурања. Лењин је придавао велики значај социјалном осигурању,

1912. године, у царској Русији успостављен систем социјалног осигурања по угледу на Бизмарков модел, али је његов обухват био врло ограничен.⁵⁵² Имајући у виду високе стопе сиромаштва и неразвијен систем социјалног осигурања, 1918. године надлежне власти оснивају Комесаријат социјалне сигурности, посредством којег се обезбеђивала помоћ лицима неспособнима за рад, а која су се нашла у стању социјалне потребе.⁵⁵³

Државе са социјалистичким типом друштвеног уређења одликује концепт солидарности без слободе.⁵⁵⁴ Иако је скоро па прихваћен став да је развој социјалних права и концепта солидарности почео са Октобарском револуцијом, треба имати у виду да су Уставом РСФСР из 1918. године предвиђена само два социјална права, право на образовање и право на рад.⁵⁵⁵ Тек је Уставом СССР од 1936. године гарантован читав низ економских и социјалних права, између осталих и право на материјално обезбеђење у старости.⁵⁵⁶ Током друге половине

а на Конференцији Руске бољшевичке партије, 1912. године, донета је резолуција у којој се наводи да „део добара које производи наш радник, који он добија у виду плате за рад, толико је незнатан да није довољан ни за задовољење најнужнијих радничких потреба, те је на тај начин пролетеријат лишен могућности да од своје плате приштеди нешто за случај губитка радне способности услед несреће на послу, болести, старости и инвалидности, те се стога осигурање радника јавља као реформа, коју суверено диктира целокупни ток капитализма. Најбољи облик осигурања радника је државно осигурање, засновано на следећим основама: оно мора обезбедити раднике у свим случајевима губитка радне способности (несрећним случајевима при раду, старости, инвалидности...), осигурање мора обухватити сва лица на најамном раду, као и њихове породице, затим, сви осигураници морају да буду награђени по начелу накнаде потпуне зараде, с тим да би сви расходи осигурања требало да падну на послодавца и државу и све врсте осигурања дужне су да спроводе јединствени органи осигурања, организовани на територијалној основи и по начелу потпуне самоуправе осигураника“. На основу изречених Лењинових идеја, формиран је после Октобарске револуције совјетски модел обезбеђења. Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 13–14; Валентин Роик, *Обязательное и добровольное пенсионное страхование, Институты и финансы*, Альпина паблишер, Москва 2014, стр. 33.

⁵⁵² Michael Voirin, *Social Security in Central and Eastern Europe: Continuity and change*, у: „Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe, A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Options“, International Social Security Association, Geneva 1994, стр. 156.

⁵⁵³ N. Tintiћ, „Neka pitanja komplementarnosti i konvergencije određenih institucija osiguranja, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite i socijalnog prava u izgradnji i razvoju sistema socijalne sigurnosti“, *op. cit.*, стр. 199.

⁵⁵⁴ Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, *op. cit.*, стр. 212.

⁵⁵⁵ В. Коштуница, *op. cit.*, стр. 27–28.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, стр. 28. Право на материјално обезбеђење у старости гарантовано је чланом 120. Устава СССР-а из 1936. године. У наставку се наводи да се материјално обезбеђење у старости обезбеђује развојем система социјалног осигурања радника и других запослених, које ће се преваходно

XX века већина источноевропских земаља прихватила је такав концепт, чији се корени уочавају у СССР.

Професорка Ковачевић са правом тврди да се совјетски модел обезбеђења може квалификовати као први систем социјалне сигурности у историји социјалног права, имајући у виду целовитост загарантоване заштите за све грађане од свих основних социјалних ризика и чињеницу да је у питању први систем заштите који се искључиво финансира из пореза.⁵⁵⁷

Солидарност као основно начело социјалног осигурања посебна је одлика тог модела са нарочито израженом редистрибутивном функцијом. *Exempli causa*, одредбама Закона о државним пензијама из 1956. године било је предвиђено да осигураници са ниским приходима остварују право на пензију у износу од 100% својих претходних примања, а осигураници са високим приходима у износу од 50% претходних примања.⁵⁵⁸ Како поједини аутори наводе, социјалистички модел организације социјалног осигурања у Совјетском Савезу био је претежно конципиран на класној социјалној солидарности и на недопринесним престацијама, а не на класичним принципима социјалног осигурања. Пензије су се обезбеђивале на основу уплата доприноса, а престације су се посматрале као једна врста одложене зараде.⁵⁵⁹ Систем социјалне сигурности у Совјетском Савезу директно је финансиран из буџета, што је наведено и у преамбули Закона о државним пензијама.⁵⁶⁰

Ваља напоменути да у Совјетском Савезу није постојала јасна разлика између система социјалног осигурања и система социјалне заштите. Право на социјалну помоћ није било предвиђено прописима Совјетског Савеза јер се

финансирати из јавних прихода. Устав СССР (1936), члан 120. Текст Устава је доступан на: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/1936-en.pdf>, 15. јул 2017.

⁵⁵⁷ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 77.

⁵⁵⁸ Lauri Leppik, Georg Männik, *Transformation of old-age security in Estonia*, у: Winfried Scmahl, Sabine Hortsman (ed.), „Transformation of Pension System in Central and Eastern Europe“, Edward Elgar, UK – USA 2002, стр. 90.

⁵⁵⁹ В. Роик, *op. cit.*, стр. 34.

⁵⁶⁰ „Систем пензијског осигурања у Совјетском Савезу се у потпуности имплементирао на рачун државних и колективних прихода“. Систем се директно финансирао из државног буџета посредством социјалних пореза које су плаћале све организације и предузећа. Осим Закона о државним пензијама, на снази је од 1964. године био и Закон о пензијама чланова колхоза, којим је успостављен посебан систем (шема) за пољопривреднике. Такав модел је био на снази до 1989. године, када су пољопривредници добили шансу да се укључе у државно осигурање. L. Leppik, G. Männik, *op. cit.*, стр. 90–91.

сматрало да због концепта пуне запослености нема лица која се налазе у стању социјалне потребе.⁵⁶¹ Међутим, после распада Совјетског Савеза, утврђено је да велики број лица не испуњава услове за старосну пензију, те је од 1990. године у Русији и одређеном броју држава насталих на територији Совјетског Савеза, предвиђена исплата социјалних пензија како би се тим категоријама обезбедио минимум социјалне сигурности у старости.⁵⁶²

Мора се имати у виду да су совјетске државе, посебно у периоду хладног рата, чврсто промовисале концепт социјалне сигурности, са циљем ширења пропаганде о положају радника у совјетском друштву, којем су загарантована основна економска и социјална права.⁵⁶³ Међутим, реалност је била другачија јер се распадом Совјетског Савеза показало да је 1989. године укупно 43 милиона људи живело у сиромаштву, а од тог броја, 80% били су корисници пензија.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ *Social Security and Welfare*, у: Archie Brown, Michael Kaser, Gerald S. Smith (ed.), „The Cambridge Encyclopedia of Russia and the former Soviet Union“, Cambridge University Press, Cambridge 1994, стр. 472.

⁵⁶² *Ibid.* Право на социјалну пензију, између осталог, гарантује се у Литванији и Естонији, о чему ће више речи бити у шестом делу рада. *Infra.*, стр. 327-331.

⁵⁶³ Jef Van Langendonck, „The Meaning of the Right to Social Security“, у: Jef Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 5.

⁵⁶⁴ Lillian Liu, *The Pension Programme in Transition in the Soviet Union and in the Russian Federation*, у: „Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe, A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Options“, International Social Security Association, Geneva 1994, стр. 91.

IV. ИЗВОРИ ПРАВА

Овај део дисертације посвећен је изворима права којима се уређује заштита лица код којих је наступио социјални ризик старости. Посебна пажња је посвећена и изворима права којима се гарантује право на социјалну сигурност, на основу чега се старијим лицима може посредно гарантовати и минимум прихода у старости, што се доводи у везу и са обезбеђивањем социјалне пензије.

Анализа извора права започиње класичним класификацијама извора у области радног и социјалног права – на изворе међународног и изворе домаћег порекла.⁵⁶⁵ Анализа обухвата и праксу Европског суда за људска права, као и праксу домаћих судова, у вези са остваривањем и заштитом основних социјалних права.

1. Међународни извори права којима се регулише остваривање права на социјалну сигурност и заштиту лица услед наступања социјалног ризика старости

Последњих неколико година уочавају се оправдане критике на рачун међународних извора права којима се гарантује право на социјалну сигурност. Све је више захтева за новим стандардима, којима би се право на социјалну сигурност уредило у складу са новонасталим околностима у свету, проузрокованим различитим друштвеним факторима. Од почетка XXI века издвојила су се само два акта од значаја за унапређење права на социјалну сигурност. То су Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, који је ратификовао мали број држава чланица, и Препорука Међународне организације рада број 202 о минимуму социјалне заштите, која, као што је познато, не подлеже ратификацији држава чланица МОП-а. Како професор Питерс наводи, „промене су неопходне, иначе ће све више људи схватити да су међународни и регионални стандарди социјалне сигурности

⁵⁶⁵ Ту класификацију извора права прихватили су следећи аутори: Боривоје Шундерић, Љубинка Ковачевић, *Радно право*, Службени гласник, Београд 2017, стр. 37–73; С. Јашаревић, *Социјално право*, *op. cit.*, стр. 21–40; Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, *op. cit.*, стр. 193–252; П. Јовановић, *Радно право*, *op. cit.*, стр. 63–127; Влајко Брајић, *Радно право*, Савремена администрација, Београд 2001, стр. 65–102.

у великој мери слични царевом новом оделу из Андерсенове бајке“.⁵⁶⁶ Док се не усвоје нови стандарди, ваља анализирати важеће међународне изворе права којима се гарантује право на социјалну сигурност и обезбеђење лица без одговарајућих прихода у старости.

У литератури се међународни извори радног и социјалног права деле на изворе које усвајају међународне организације и на билатералне споразуме. Извори које усвајају међународне организације деле се на универзалне и регионалне изворе права. Када је реч о изворима права које усвајају универзалне организације, посебна пажња ће бити посвећена стандардима које усвајају Организација уједињених нација и Међународна организација рада, док ће се, од регионалних извора, пажња посветити некомунитарним изворима, које усвајају организације Савета Европе, и комунитарним изворима права, које усваја Европска унија. Такође, биће сачињена и кратка анализа појединих делова билатералних споразума о социјалном осигурању, којима се регулишу права осигураника у случају наступања социјалног ризика старости, које је Република Србија закључила са другим државама.

1.1. Универзални извори

У погледу универзалних извора права, основни акценат је на изворима које су усвојиле Организација уједињених нација и Међународна организација рада, а којима се уређује социјална сигурност лица код којих је наступило социјални ризик старости. Поједини аутори сматрају да државе чланице Организације уједињених нација и Међународне организације рада имају општу и основну законску обавезу да обезбеде одговарајући ниво социјалне сигурности за све своје грађане, што се ужим тумачењем може посматрати и као обавеза државе да обезбеди одговарајући ниво социјалне сигурности и лицима код којих је наступио социјални ризик старости.⁵⁶⁷ То се може постићи ратификацијом релевантних извора којима се гарантују основна социјална права. Међутим, не треба заборавити да државе

⁵⁶⁶ Danny Pieters, „Clothes for the Emperor?“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015, стр. 497.

⁵⁶⁷ U. Kulke, M. Cichon, K. Pal, *op. cit.*, стр. 14.

чланице нису обавезне да ратификују универзалне стандарде, које су усвојиле те организације, због чега међународни стандарди неретко остају мртво слово на хартији.

1.1.1. Стандарди Уједињених нација којима се уређује социјална сигурност лица код којих је наступио социјални ризик старости

Професор Милосављевић с правом сматра да „нису случајни многи, мање или више успешни покушаји Уједињених нација и њихових специјализованих агенција и институција да створе неке заједничке основе социјалног и економског развоја савременог света и социјалне сигурности и благостања људи“.⁵⁶⁸ Како би се наведени циљ спровео, још од оснивања 1945. године, Организација уједињених нација стреми да својим стандардима успостави одговарајући нормативни оквир неопходан за имплементацију основних социјалних и економских права у правне системе држава чланица. Имајући у виду све недостатке које су пратиле организацију Друштва народа, али и поједине социјалне факторе који су проузроковали Други светски рат, оснивачи Уједињених нација знатно већу пажњу посвећују економском и социјалном положају народа, као једном од битних услова за одрживост светског мира, те се и у преамбули Повеље Организације уједињених нација наводи да су народи Уједињених нација решени да раде „на социјалном напретку и побољшању животних услова у већој слободи и да користе међународни механизам у сврху унапређења економског и социјалног напретка свих народа“.⁵⁶⁹

1.1.1.1. Универзална декларација о људским правима

Универзална декларација о људским правима, која је усвојена на заседању Уједињених нација одржаном 10. септембра 1948. године, неспорно је најзначајнији извор који је та организација усвојила. Усвајање те декларације

⁵⁶⁸ М. Милосављевић, *op. cit.*, стр. 6.

⁵⁶⁹ Јован Мунђан, „Економска и социјална права у Општој декларацији о правима човека“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, број 1–3/1997, стр. 17.

представља настојање да се пронађу формулације које би могле да помире и ускладе прву и другу генерацију људских права, које своје изворе имају у два различитим политичким традицијама – либералној и социјалистичкој, али и да се изврши својеврсна кодификација свих до тада познатих грађанских, политичких, социјалних и економских права, у складу са савременим тежњама и донетима друштвеног и политичког развитака.⁵⁷⁰ Међутим, поједини критичари, међу којима је била и делегација ФНРЈ, сматрали су да су творци Декларације недовољно пажње поклонили правима друге генерације како би се значај дао застарелим грађанским и политичким правима, те да је сам текст „веома сиромашан у погледу признавања социјалних права“.⁵⁷¹

Међутим, када се разматра значај Универзалне декларације, треба имати у виду да је реч о извору права који не подлеже ратификацији од држава чланица, већ више представља идеал којем би државе требало да стреме.⁵⁷² Односно, Декларација не представља међународни уговор, али је неспорно значајан извор међународног права, или као обичајна правила или као општа начела која признају цивилизовани народи.⁵⁷³ Знатан број држава чланица унео је велики број релевантних чланова Декларације у своје националне уставе усвојене у другој половини XX века, па тако и одредбе којима се гарантује право на социјалну сигурност.

Универзалном декларацијом су призната следећа економска и социјална права: право на социјалну сигурност, право на рад, право на слободан избор

⁵⁷⁰ В. Коштуница, *op. cit.*, стр. 29.

⁵⁷¹ *Ibid.*, стр. 24 и 31.

⁵⁷² Професор Димитријевић наводи да Универзална декларација о људским правима на „први поглед представља само препоруку највишег органа једне важне универзалне међународне организације и може да има само моралну, али не и правну снагу, али постоји више разлога због којих се може тврдити да Универзална декларација није проста препорука него извор права. Издвајају се мишљења по којима декларација представља аутентично тумачење Повеље Уједињених нација, међународног уговора који по неким својим особинама стоји изнад свих осталих уговора које склопе чланице Уједињених нација, али и схватање које обавезност већине одредаба декларације види у томе што су одредбе постале обичајна правна правила, а обичај је важан извор међународног права, типичан и пресудан за њега“. Војин Димитријевић, „Универзална декларација о људским правима после четрдесет година“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1988, стр. 609–611.

⁵⁷³ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност и социјална права*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2005, стр. 34.

запослења, право на правичне услове рада и на заштиту од незапослености, право на једнаку зараду за једнак рад, право на синдикално организовање, право на одмор и ограничено радно време и право на одговарајући животни стандард.⁵⁷⁴ Чланом 22. Декларације гарантује се и право на социјалну сигурност, које је први пут предвиђено једним међународним извором права.⁵⁷⁵ Осим тог члана којим се гарантује право на социјалну сигурност, за обезбеђење социјалних права посебно је значајан и члан 25. Декларације, којим је предвиђено да „свако има право на животни стандард који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући храну, одећу, стан и лекарску негу и потребне социјалне службе, као и право на осигурање у случају незапослености, болести, инвалидности, удовиштва, старости и других случајева губљења средстава за издржавање услед околности независних од његове воље“.⁵⁷⁶ Закључује се да се тим чланом гарантује право на социјалну заштиту, односно обезбеђење минимума егзистенције, који је неопходан за достојан живот појединца, али се уједно подстиче и развој система социјалног осигурања, који су у периоду када је усвојена Декларација били у повоју, не само у Европи, већ и у другим деловима света. Ужим тумачењем поменутих чланова Декларације могу се потврдити идеје изнете у документима Светске банке, које се односе на обезбеђивање минимума социјалне сигурности у старости путем института социјалне пензије.

1.1.1.2. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима

Приликом усвајања Универзалне декларације о људским правима, представници појединих држава су се залагали за усвајање конвенције, која би представљала посебан извор права, која би пратила Декларацију и којим би се успоставила јасна правна правила и процедуре од значаја за заштиту и

⁵⁷⁴ Универзална декларација о људским правима (*The Universal Declaration of Human Rights*), чл. 22–25.

⁵⁷⁵ У члану 22. наводи се да „свако, као члан друштва, има право на социјалну сигурност и право да остварује привредна, друштвена и културна права неопходна за своје достојанство и за слободан развој своје личности, уз помоћ државе и путем међународне сарадње, а у складу са организацијом и средствима сваке државе“.

⁵⁷⁶ Универзална декларација о људским правима, члан 25.

промовисање основних људских права.⁵⁷⁷ Осамнаест година од усвајања Декларације, 1966. године, Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, културним и социјалним правима. Извор вредан пажње за основну тему дисертације је Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, који је ступио на снагу 1976. године, после потребног броја ратификација. Пакт, који је ратификовала и наша држава 1971. године, садржи читав низ социјалних права.⁵⁷⁸ До данас га је ратификовало 165 држава.⁵⁷⁹ Пактом је предвиђено, у члану деветом, да је обавеза држава чланица да признају право сваком лицу на социјалну сигурност, укључујући и социјално осигурање.⁵⁸⁰ Професор Лубарда упућује оправдане критике на рачун одредаба Пакта о економским, социјалним и културним правима којима се гарантује право на социјалну сигурност, јер сматра да су изостављени елементи на основу којих би се прецизније одредила садржина самог права на социјалну сигурност.⁵⁸¹

⁵⁷⁷ J. V. Langendonck, „The Meaning of the Right to Social Security“, *op. cit.*, стр. 5.

⁵⁷⁸ СФРЈ се приликом ратификације обавезала Уједињеним нацијама да ће достављати периодичне извештаје о мерама које предузима и о постигнутом напретку са циљем обезбеђења поштовања права признатих у Пакту, али од 1984. године СФРЈ, а затим ни СРЈ, није подносила те извештаје надлежним органима УН (податак из 1998. године). А. Јовановић, С. Недовић, *op. cit.*, стр. 9.

Међутим, после 2000. године, Државна заједница Србије и Црне Горе, односно Република Србија поново испуњава своју обавезу према УН и доставља два периодична извештаја: Иницијални извештај о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима у Савезној Републици Југославији за период од 1992–2002. године (2003) и Други периодични извештај о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (2011). Извештаји су доступни на интернет страници Канцеларије за људска и мањинска права Владе Републике Србије: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/142>, 17. септембар 2017.

⁵⁷⁹ Подаци на дан 13. август 2017, <http://indicators.ohchr.org/>.

⁵⁸⁰ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71), члан 9.

⁵⁸¹ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 488.

Насупрот наведеном, чланом 6. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима прецизно се утврђује садржина права на рад, те се наводи да то право представља „право којим је обухваћено право сваког лица на могућност зарађивања кроз слободно изабран или прихваћен рад и предузимање мера за очување овог права. Међу мере које би свака држава чланица требало да предузме у циљу пуног остваривања овог права спадају програми техничке и стручне оријентације и обуке, политика и методи за постизање сталног економског, социјалног и културног развоја и пуне запослености у условима који човеку гарантују уживање основних политичких и економских слобода“. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, члан 6.

Пактом се експлицитно не наводе посебне мере заштите старијих особа, код којих је наступио социјални ризик старости, осим ако се не примени шире тумачење члана 9, којим се гарантује право на социјалну сигурност, али и члана 11, којим је за свако лице предвиђено право на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, у шта се убраја и довољно хране, одеће и смештај, као и стално побољшање основних животних услова.⁵⁸² Сличног је мишљења и Комитет Уједињених нација за економска, социјална и културна права, који у Општем коментару⁵⁸³ бр. 6 о економским, социјалним и културним правима старијих људи наводи да „Пакт о економским, социјалним и културним правима не садржи ни једну експлицитну одредбу о правима старијих људи, иако члан 9. имплицитно гарантује право на накнаде по основу старости“.⁵⁸⁴ Такође, мора се имати у виду да одредбе Пакта важе за све чланове друштва, те се, следствено томе, закључује и да старије особе имају право да уживају сва права гарантована Пактом.⁵⁸⁵

Међутим, немерљив значај за заштиту економских, социјалних и културних права, која су прокламована Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, представља усвајање Опционог протокола 2008. године, који је ступио на снагу 2013. године, после потребног броја ратификација од држава чланица Уједињених нација.⁵⁸⁶ Протоколом је предвиђена могућност да појединац или група који сматрају да су били жртве кршења, чији је починилац држава уговорница, било ког од Пактом гарантованих

⁵⁸² Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, члан 11.

⁵⁸³ Општи коментари Комитета за економска, социјална и културна права представљају одређене смернице и помоћ државама у састављању извештаја о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. Нав. према: Милица Делевић Ђилас, *Значај међународне сарадње за остваривање економских и социјалних права*, у: Милица Делевић Ђилас, Александра Јовановић, Слободанка Недовић (ур.), „Остваривање економских и социјалних права“, Београдски центар за људска права, Београд 1999, стр. 191.

⁵⁸⁴ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995, члан 10.

⁵⁸⁵ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, члан 10.

⁵⁸⁶ Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay, *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, у: Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (ed.), „Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Contemporary Issues and Challenges“, Oxford University Press, Oxford 2014, стр. 34.

економских, социјалних или културних права, поднесу индивидуалне представке Комитету Уједињених нација за економска, социјална и културна права.⁵⁸⁷ Поједини аутори сматрају да су, усвајањем Опционог протокола, после неколико деценија током којих су социјална, економска и културна права била у другом плану у односу на политичка и грађанска права, та права коначно једнако рангирана, те да социјална и економска права нису више права програмског и политичког карактера, о којима ће државе уговорнице самостално одлучивати у којој мери ће бити обезбеђена на националном нивоу.⁵⁸⁸ Ти ставови пружају наду да ће се социјална права у већој мери обезбеђивати на нивоу држава уговорница, а следствено томе, и државе ће бити у обавези да у пуном рангу омогуће и остваривање права на социјалну сигурност и достојан живот за све угрожене категорије. Међутим, забрињавајући је податак да су Опциони протокол ратификовале укупно 22 државе.⁵⁸⁹ Међу њима није ни Република Србија, али се уочава да су махом Опциони протокол ратификовале европске државе.

Значајан извор представља и Општи коментар број 19, усвојен 2007. године, који представља свеобухватну анализу члана 9. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, који је, као што се могло уочити, више програмске природе, те је у погледу примене члана остало отворено питање на који начин ће државе које су ратификовале Пакт обезбедити остваривање и заштиту права на социјалну сигурност. Стога је било важно да се Коментаром обезбеде одговарајућа образложења ради лакше примене члана 9. у пракси. У Коментару се као основни циљ права на социјалну сигурност наводи гарантовање људског достојанства за све особе које нису у могућности да услед одређених околности потпуно остваре права гарантована Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима.⁵⁹⁰ Такође, наглашава се да је у

⁵⁸⁷ Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (*Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), чл. 1–2.

⁵⁸⁸ E. Riedel, G. Giacca, C. Golay, *op. cit.*, стр. 34.

⁵⁸⁹ Опциони протокол су ратификовале следеће државе: Аргентина, Белгија, Боливија, Босна и Херцеговина, Зеленортска острва, Централноафричка Република, Костарика, Еквадор, Салвадор, Финска, Француска, Габон, Италија, Луксембург, Монголија, Црна Гора, Нигер, Португал, Сан Марино, Словачка, Шпанија и Уругвај. Доступно на: <http://indicators.ohchr.org/>, 13. август 2017.

⁵⁹⁰ General Comment No. 19, The right to social security, adopted on 23 November 2007, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, члан 1.

питању основно људско право којим се обезбеђују социјални мир и социјално укључивање, а посебно се указује и на то да је социјална сигурност важна за благостање радника, њихових породица и, коначно, целокупне заједнице.⁵⁹¹ За творце Коментара неспорна је и веза између права на социјалну сигурност и смањивања сиромаштва и неједнакости, што је значајно и за основну тему дисертације, ако се има у виду да се у посебно неповољној позицији налазе и особе без одговарајућих прихода у старости.⁵⁹² Препорука је важна и за државе уговорнице да у оквиру националних система социјалне сигурности обезбеде исплату и недоприносних социјалних престација, путем универзалног или таргетираног модела, јер је нереално очекивати да се целокупна популација може обезбедити системом социјалног осигурања.⁵⁹³

У Коментару се наводе и посебне смернице за државе уговорнице, у погледу обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости како би се и тој категорији обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности. Осим обезбеђења лица путем класичног модела социјалног осигурања, на основу претходног стажа осигурања, чврсто се заступа и концепт обезбеђења посредством недоприносних пензија. Стога би државе уговорнице требало да, сходно расположивим средствима, обезбеде основни вид социјалне сигурности лицима која не испуњавају услов који се односи на претходни стаж осигурања, а која су навршила године живота одређене прописима о пензијском и инвалидском осигурању као услов за старосну пензију.⁵⁹⁴ Делује да је институт социјалне пензије пожељан модел, којим би се предложене смернице Комитета УН за економска, социјална и културна права испуниле и у националном систему социјалне сигурности. То на неки начин потврђују и ставови Комитета за економска, социјална и културна права Уједињених нација, који у Општем коментару бр. 6, који се односи на економска, социјална и културна права старијих људи, наводи да државе уговорнице, ради пуне примене одредаба члана 9. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, а у складу са расположивим

⁵⁹¹ В. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *op. cit.*, стр. 611.

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ General Comment No. 19, The right to social security, члан 4.

⁵⁹⁴ General Comment No. 19, The right to social security, члан 15.

средствима, у своје националне прописе треба да уведу и накнаду за старије или другу врсту помоћи за све мушкарце и жене без одговарајућих средстава, пошто напуне одређене године утврђене националним законодавством.⁵⁹⁵ Титулари права на ту престацију би превасходно била старија лица која нису довољно дуго уплаћивала доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, те услед тога нису стекла право на старосну пензију, а уједно немају друге изворе прихода којима би обезбедили пристојан живот у старости.⁵⁹⁶

Међутим, иако је Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима правно обавезујући извор права за државе које га ратификују, обавезе државе да поштује права гарантована Пактом више су моралног карактера, те у стварности Пакт нема значајнији утицај, па се чешће догоди да државе заборављају на одредбе Пакта него што их примењују.⁵⁹⁷ С друге стране, ипак, и даље постоји нада да ће се скорашњом ратификацијом Опционог протокола права гарантована Пактом поштовати и примењивати у пракси држава чланица.

1.1.2. Право на социјалну сигурност и концепт обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у стандардима Међународне организације рада

Међународна организација рада у својој нормативној делатности значајно место посвећује заштити човека и радника од различитих социјалних ризика. У документима Међународне организације рада промовише се и право на социјалну сигурност као основно социјално право гарантовано релевантним међународним

⁵⁹⁵ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, члан 20.

⁵⁹⁶ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, члан 30.

⁵⁹⁷ J. V. Langendonck, „The Meaning of the Right to Social Security“, *op. cit.*, стр. 6.

То потврђују и Закључна запажања о другом периодичном извештају Србије Комитета за економска, социјална и културна права, где се, између осталог, о директној применљивости Пакта наводи: „Констатујући да Пакт чини саставни део правног система и да је директно применљив, Комитет жали што држава потписница нија била у стању да пружи информације о случајевима директне применљивости Пакта пред судовима државе потписнице као ни доступне правне лекове за појединце које су пријавили кршење својих економских, социјалних и културних права“. Закључна запажања о другом периодичном извештају Србије усвојена на педесет и петом заседању Комитета за економска, социјална и културна права, 28. април – 23. мај 2014, став 6. Текст тог документа доступан је на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/142>.

стандардима те организације, односно бројним конвенцијама, препорукама и декларацијама.

Од самог оснивања те организације, 1919. године у Версају, у стандардима се прожимају идеје социјалне правде, заштите од социјалних ризика, а од усвајања Филаделфијске декларације, 1944. године, снажно се промовише и концепт социјалне сигурности за све.

1.1.2.1. Устав и декларације Међународне организације рада

Устав Међународне организације рада, усвојен 1919. године, представља највиши акт организације.⁵⁹⁸ У изворном тексту Устава претежно се налазе одредбе које се односе на органе Међународне организације рада и функционисање организације, док су основни принципи прокламовани у преамбули у којој стоји да се општи и трајни мир може заснивати само на социјалној правди.⁵⁹⁹ Знатно већи значај принципима на којима МОП темељи своју делатност у другој половини XX века дат је одредбама Филаделфијске декларација, усвојене 1944. године, која на основу једногласне одлуке Међународне конференције рада представља саставни део Устава МОП-а.⁶⁰⁰ У Декларацији се, између осталог, наводи да сиромаштво, где год постојало, представља опасност по благостање свих и да би борба против оскудице требало да буде вођена неуморно и енергично у свакој нацији и сталним и континуираним међународним напорима у којима представници радника и послодаваца, сарађујући на бази једнакости са представницима влада, учествују у слободним дискусијама и у одлукама демократског карактера са циљем унапређења

⁵⁹⁸ Опширније у: Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, *op. cit.*, стр. 54; А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, *op. cit.*, стр. 4.

⁵⁹⁹ Nicos Valticos, *International Labour Law*, Kluwer, Deventer, The Netherlands 1979, стр. 43.

Такође, у преамбули се наводи и да се морају унапредити услови рада, који великом број лица наносе неправду, беду и одрицање, који стварају такво незадовољство да доводе у опасност светски мир и, с обзиром на то да постоји хитна потреба да се ти услови побољшају, морају се обезбедити, између осталог, и старосне и инвалидске пензије. Текст Устава Међународне организације рада доступан је у: *Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада*, Институт за политичке студије, Београд 1996, стр. 471–483.

⁶⁰⁰ Опширније о Филаделфијској декларацији у: Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, *op. cit.*, стр. 54–56.

заједничке добробити.⁶⁰¹ Такође, одредбама Декларације се промовише и идеја социјалне сигурности за све, те се наводи да се Међународна организација рада обавезује да међу народима света подржава спровођење у дело програма за остварење „проширења мера социјалне сигурности како би се обезбедио основни приход свима онима којима је потребна одговарајућа заштита, као и свеобухватна медицинска заштита“.⁶⁰²

У Декларацији о основним принципима Међународне организације рада из 1998. године издвојено је осам фундаменталних конвенција те организације.⁶⁰³ Међутим, ни у једној од њих нису садржане одредбе о социјалној сигурности нити о обезбеђењу лица без одговарајућих прихода у старости. Имајући у виду значај Конвенције број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, могло се размотрити и да и она уђе у корпус основних конвенција Међународне организације рада како би се посредно извршио притисак на државе чланице да ратификују тај стандард и на тај начин наставе са унапређењем националних система социјалне сигурности, чиме би се већем броју лица обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности. Чини се да је Међународна организација рада на посредан начин исправила тај пропуст, те је већ 2001. године у закључку Међународне конференције рада, социјална сигурност призната као основно људско право и основно средство за стварање социјалне кохезије и јачање мира и

⁶⁰¹ Међутим, треба напоменути да Међународна организација рада у оквиру своје нормативне делатности, није усвојила ниједну конвенцију или препоруку чији је предмет експлицитно борба против сиромаштва, односно мере којима ће се смањити стопа сиромаштва у друштву. Даримонт (*Barbara Darimont*) сматра да је основни разлог за то чињеница да је Међународна организација рада своју делатност усредредила на права запослених и на њихову социјалну сигурност. Нав. према: *Barbara Darimont, Poverty: Introduction*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 135; Филаделфијска декларација, део I

⁶⁰² Филаделфијска декларација, део III, тачка ф.

⁶⁰³ У питању су следеће конвенције: Конвенција број 29 о принудном раду, Конвенција број 105 о укидању принудног рада, Конвенција број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права, Конвенција број 98 о праву на организовање и колективно преговарање, Конвенција број 138 о минималним годинама за запошљавање, Конвенција број 182 о најгорим облицима дечјег рада, Конвенција број 100 о једнакости плаћања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности и Конвенција број 111 о забрани дискриминације.

социјалне инклузије.⁶⁰⁴ На основу тог закључка, две године касније Међународна организација рада је покренула глобалну кампању о социјалној сигурности и покривености за све.⁶⁰⁵

Коначно, Декларацијом о социјалној правди и праведној глобализацији између осталог је предвиђено да „проширење социјалне сигурности за све, заједно са мерама за обезбеђивање основних прихода за све којима је потребна таква заштита, и прилагођавање њеног предмета и покривеност њоме како би могле да се задовоље нове потребе и одагнају несигурности које настају услед брзине технолошких, друштвених, демографских и економских промена“.⁶⁰⁶ Том одредбом се потврђује да је један од основних стратешких циљева за који се Међународна организација рада залаже последњих неколико деценија проширење социјалне сигурности за све.

1.1.2.2. Конвенције и препоруке Међународне организације рада

Општа конференција Међународне организације рада усвојила је укупно 31 конвенцију и 24 препоруке чији је предмет обезбеђење права из социјалног осигурања, односно обезбеђење права на социјалну сигурност.⁶⁰⁷ Тридесетих

⁶⁰⁴ Нав. према: Frans Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 18–19.

⁶⁰⁵ Kari Tapiola, *Global Standards: The Policy of the ILO*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 45.

⁶⁰⁶ Декларација о социјалној правди и праведној глобализацији. Текст Декларације доступан је у монографији: А. Петровић, *Међународни стандарди рада, op. cit.*, стр. 345.

⁶⁰⁷ Међународна организација рада утврдила је 2002. године да осам конвенција, од наведених 31, садржи савремене стандарде социјалне сигурности. То су: Конвенција бр. 102 о минималним нормама социјалне сигурности, Конвенција бр. 118 о једнакости третмана домаћих држављана и странаца у области социјалне сигурности, Конвенција бр. 121 о давањима за случај повреде на раду и професионалне болести, Конвенција бр. 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, Конвенција бр. 130 о медицинској нези и давањима за случај болести, Конвенција бр. 157 о очувању права из социјалног осигурања, Конвенција бр. 168 о унапређењу запослености и заштити за случај незапослености и Конвенција бр. 183 о заштити материнства. Као што се може приметити, реч је о конвенцијама које су усвојене после Другог светског рата, а којима се промовише концепт социјалне сигурности. Maria Korda, *The Role of International Social Security Standards, An in-depth Study Through the Case of Greece*, Intersentia, Cambridge – Antwerp –

година XX века усвојене су прве конвенције о социјалној сигурности, али је највећи број њих усвојен после Другог светског рата, педесетих и шездесетих година прошлог века, када се на глобалном нивоу снажно промовише идеја социјалне сигурности за све.⁶⁰⁸ У литератури је широко прихваћена подела конвенција Међународне организације рада, које регулишу важна питања за системе социјалне сигурности, на конвенције прве, друге и треће генерације.⁶⁰⁹ Међутим, мора се имати у виду да одредбе конвенције постају правно обавезујуће за државе чланице по извршеној ратификацији, а чињеница је да је конвенције којима се уређују основна питања из области социјалне сигурности ратификовао мали број земаља.⁶¹⁰

1.1.2.2.1. Конвенције и препоруке прве генерације

Конвенције прве генерације већином уређују основна права из класичног социјалног осигурања, заснованог на Бизмарковом моделу социјалног осигурања, и претежно је реч о конвенцијама и препорукама усвојеним пре почетка Другог

Portland 2013, стр. 18, фн. 125; U. Kulke, M. Cichon, K. Pal, *op. cit.*, стр. 15; Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 242.

⁶⁰⁸ Frans Pennings, *An Overview of Interpretation Issues of International Social Security Standards*, у: Frans Pennings (ed.), „International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007, стр. 1.

⁶⁰⁹ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 233–242; M. Korda, *op. cit.*, стр. 8–11; Remi Maier-Rigaud, *Global Pension Policies, Programs, Frames and Paradigms of the World Bank and the International Labour Organization*, Duncker&Humblot, Berlin 2009, стр. 208–215.

Међутим, уочава се и подела професора Пенингса, слична класичној подели конвенција на конвенције прве, друге и треће генерације, која се заснива на периоду у којем су усвојени релевантни стандарди Међународне организације рада. Професор прави разлику између стандарда усвојених пре почетка Другог светског рата и стандарда усвојених после Другог светског рата. Први период траје од 1919. до 1944. године и тада су махом усвојене конвенције и препоруке којима се права у случају наступања социјалног ризика обезбеђују посредством система социјалног осигурања. Стандарди усвојени после Другог светског рата везују се за Беверицев модел социјалне сигурности и њима се тежи обезбеђењу већег броја лица, а не само оних који су покривени обавезним социјалним осигурањем, чиме се прихвата модел социјалне сигурности за све. F. Pennings, *An Overview of Interpretation Issues of International Social Security Standards*, *op. cit.*, стр. 3–5.

⁶¹⁰ K. Tapiola, *op. cit.*, стр. 43.

светског рата, од 1919. до 1936. године.⁶¹¹ Стандарди се махом односе на раднике у појединим секторима привреде, пре свега индустрије и пољопривреде, а концепт социјалне сигурности поистовећују се са концептом социјалног осигурања, што значи да се основна права гарантују само појединим категоријама запослених за које се уплаћују доприноси за обавезно социјално осигурање.⁶¹² Највећи број конвенција и препорука регулише питања наступања појединачних социјалних ризика, па тако, између осталог, постоје посебне конвенције којима се уређују давања за случај наступања социјалног ризика старости.⁶¹³ Безмало првих 15 година од оснивања Међународне организације рада, усвајани су углавном стандарди чији су предмет били осигурање од несреће на раду и осигурање од незапослености.⁶¹⁴ Општа конференција рада, на заседању одржаном 1933. године, усвојила је две конвенције и једну препоруку, чији је предмет регулисање осигурања за случај старости. То су Конвенција број 35 о обавезном осигурању за случај старости индустријских и трговачких радника, самосталних професија, лица које раде код куће и кућне послуге, Конвенција број 36 о обавезном осигурању запослених у пољопривреди за случај старости и Препорука број 44 о основним начелима осигурања за случај инвалидности, старости и смрти издржаваоца породице, којом се допуњују поменуте конвенције и утврђују општи принципи за даље успостављање шема обавезног социјалног осигурања.⁶¹⁵

Професорка Ковачевић квалификује конвенције прве генерације на конвенције које садрже норме социјалног осигурања и конвенције које уређују међународну координацију система социјалног осигурања.⁶¹⁶ Конвенције број 35 и број 36 спадају у конвенције које садрже норме социјалног осигурања, док би се у другу групу, која је значајна за основну тему дисертације, могла сврстати

⁶¹¹ Будислав Вукас, „Међународна организација рада и заштита права човека“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 110.

⁶¹² Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 33.

⁶¹³ Опширније о конвенцијама прве генерације у: С. Wilfred Jenks, *Human Rights and International Labour Standards*, Stevens & Sons, London 1960, стр. 105–107.

⁶¹⁴ Опширније у: Ратко Пешић, *Међународна организација рада, порекло – структура – делатност*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 1969, стр. 145–146.

⁶¹⁵ М. Korđa, *op. cit.*, стр. 54; Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 237.

⁶¹⁶ Љ. Ковачевић, *ibid.*, стр. 236.

Конвенција број 48, која се односи на установљивање међународне шеме за очување права из осигурања за случај инвалидности, старости и смрти издржаваоца породице. Она је усвојена на заседању одржаном 1935. године, са циљем очувања стечених и очекиваних права из обавезног пензијског осигурања.⁶¹⁷ Примећује се да један број конвенција прве генерације, превасходно због неактуелности питања које регулишу, није више на снази или је претходно отказан од држава чланица које су извршиле ратификацију. То потврђују и ставови надлежних органа Међународне организације рада, који сматрају да су конвенције прве генерације застареле, те услед тога више не подстичу државе чланице да их ратификују.⁶¹⁸

1.1.2.2.2. Конвенције и препоруке друге генерације

Већина аутора сматра да се у конвенције и препоруке друге генерације сврставају стандарди који су усвојени у периоду од усвајања Филаделфијске декларација до усвајања Конвенције број 102 о минималним нормама социјалне сигурности.⁶¹⁹ Та конвенција и даље представља основни модел којим се промовише обезбеђивање права на социјалну сигурност, те је стога у наставку детаљно анализирана.

За разлику од докумената Уједињених нација, којима се само прокламује право на социјалну сигурност, Конвенцијом број 102 су предвиђени одговарајући стандарди, који упућују на смернице за националне системе социјалне сигурности, са циљем обезбеђења минимума социјалне сигурности.⁶²⁰ Конвенцијом се успоставља општи систем социјалне сигурности који обухвата све социјалне ризике и сва давања и који би постепено требало да се прошири на целокупно становништво.⁶²¹ Како поједини аутори сматрају, Конвенција у суштини представља компромис између Бизмарковог модела професионалног

⁶¹⁷ *Ibid.*, стр. 238.

⁶¹⁸ R. Maier-Rigaud, *op. cit.*, стр. 209.

⁶¹⁹ Опширније у: R. Maier-Rigaud, *ibid.*; Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 238–240.

⁶²⁰ A. Nußberger, *op. cit.*, стр. 34.

⁶²¹ Б. Вукас, *op. cit.*, стр. 110.

осигурања лица која стичу приходе на основу рада и Беверицевог модела социјалне сигурности за све.⁶²² То је можда и основна разлика у односу на конвенције прве генерације које су, као што је примећено, питање социјалног обезбеђења уређивали по угледу на Бизмарков модел. Конвенција садржи опис социјалних ризика, узима у обзир различите моделе у обезбеђивању особа погођених социјалним ризиком, али не дефинише прецизно социјалну сигурност, што је запажено и за стандарде које је усвојила Организација уједињених нација. Као основни социјални ризици наводе се старост, болест, незапосленост, инвалидност, материнство, смрт издржаваоца породице, подршка породици са децом, несрећа на раду и професионално обољење.⁶²³

Конвенција је инструмент хармонизације, који одликује висок степен флексибилности јер се државама оставља могућност да приликом ратификације изабереу најмање три од укупно девет социјалних ризика предвиђених Конвенцијом.⁶²⁴ Ту конвенцију је до данас ратификовало 56 држава чланица Међународне организације рада, а Република Србија је то учинила 2000. године.⁶²⁵ Поједини аутори сматрају да је тај број ратификација недовољан, те се услед тога не може тврдити да су стандарди предвиђени Конвенцијом универзално прихваћени.⁶²⁶ И поред свих утврђених недостатака у светлу данашњих глобалних околности, ваља напоменути да је, поводом 50 година од усвајања Конвенције, Комитет експерата Међународне организације рада истакао

⁶²² J. Van Langendonck, „The Meaning of the Right to Social Security“, *op. cit.*, стр. 7.

⁶²³ Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, чл. 7–64.

⁶²⁴ Опширније у: Tineke Dijkhoff, *The Guiding Role of ILO Convention No. 102*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 59–62.

⁶²⁵ Списак држава које су извршиле ратификацију доступан је на: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247, 20. јул 2017.

Занимљиво је да је конвенцију у целини ратификовало само седам држава. Међутим, V део, којим се предвиђају давања за случај наступања социјалног ризика старости, ратификовало је 49 држава чланица. Нав. према: F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, *op. cit.*, стр. 20.

⁶²⁶ A. Nußberger, *op. cit.*, стр. 34.

да је тај међународни стандард имао значајан утицај на развој социјалне сигурности у државама широм света.⁶²⁷

Имајући у виду основну тему дисертације, неопходно је извршити анализу V дела Конвенције број 102 који се односи на социјални ризик старости. Србија је приликом ратификације прихватила и V део, којим је предвиђена обавеза за државе уговорнице које изврше ратификацију тог дела Конвенције да лицима обезбеде давања у случају наступања социјалног ризика старости.⁶²⁸ Као што је већ споменуто у одељку посвећеном појму старости, социјални ризик старости обухвата старост преко прописане границе, која не може прелазити 65 година живота, уз наглашено ограничење да надлежне власти могу одредити вишу границу старости с обзиром на радну способност старијих лица у земљи.⁶²⁹ Такође, није експлицитно предвиђена могућност кумулације пензије и зараде, већ се наводи да се националним законодавством могу обуставити давања ако би лице, које би на та давања имало право, обављало одређену делатност уз награду, или се износ давања може смањити ако се она заснивају на плаћању доприноса, односно ако зарада корисника или његова друга имовина, или обе заједно, прелазе прописани износ.⁶³⁰ Значај те одредбе може се довести у везу и са исплатом недоприносних престација, у ком случају се, пре него што надлежни орган почне са исплатом престације, као што је поменуто, неретко спроводи и тест прихода или тест имовине, односно тест неактивности корисника престације.

У делу конвенције који се односи на круг заштићених лица којима би се исплаћивале престације у случају наступања социјалног ризика старости јасно се прави разлика између различитих модела социјалне сигурности, односно да ли је заступљен модел универзалности или модел заснован на принципу PAYG, то јест обавезне уплате доприноса за социјално осигурање. Стога, круг заштићених лица обухвата, алтернативно, прописане категорије лица у радном односу које чине укупно најмање 50% од целокупног броја лица у радном односу или прописане категорије активног становништва које чине укупно најмање 20% од целокупног

⁶²⁷ U. Kulke, M. Cichon, K. Pal, *op. cit.*, стр. 20.

⁶²⁸ Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 25.

⁶²⁹ Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 26, став 1–2.

⁶³⁰ Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 26, став 3.

броја становника.⁶³¹ Други модел, односно модел универзалности, више би одговарао анализираном моделу социјалних пензија, јер би у том случају биле обезбеђене и угрожене категорије, односно лица која не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања.

Још један стандард вредан пажње, који припада конвенцијама и препорукама друге генерације јесте Препорука број 67 о сигурности прихода. Тај стандард је усвојен током заседања Међународне конференције рада 1944. године у Филаделфији, када је усвојена и Филаделфијска декларација. У преамбули Препоруке експлицитно се наводи да је сигурност прихода основни елемент концепта социјалне сигурности.⁶³² Поједини аутори сматрају да је том препоруком први пут имплементирана концепција социјалне сигурности за коју се у свом извештају залагао лорд Бевериџ, те се у самом тексту афирмише превенција сиромаштва која се може постићи гарантовањем основних прихода.⁶³³ Према творци препоруке прихватају концепт социјалне сигурности за све, не предвиђа се заштита свих становника држава чланица Међународне организације рада, већ се заштита од социјалних ризика гарантује за раднике и чланове њихових породица, за сеоско становништво и лица која обављају самосталну делатност.⁶³⁴ Међутим, предвиђен је и одговарајући степен заштите за лица која нису обухваћена обавезним социјалним осигурањем и чији приходи не прелазе одређени износ довољан за пристојан и достојанствен живот.⁶³⁵ Стога се препоручује обезбеђење и посебних престација у систему социјалне заштите за старија лица која нису стекла право на старосну пензију.⁶³⁶ Делује да тај предлог има доста сличности са институтом социјалне пензије, али да ипак није широко прихваћен у прописима држава чланица Међународне организације рада у деценијама по усвајању Препоруке, имајући у виду да је водећи извор за

⁶³¹ Конвенција број 102. о минималним нормама социјалне сигурности, члан 27.

⁶³² Препорука број 67 о сигурности прихода (*Income Security Recommendation*), преамбула, став 8.

⁶³³ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву, op. cit.*, стр. 239.

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ Препорука број 67 о сигурности прихода, чл. 3. и 29.

⁶³⁶ Препорука број 67 о сигурности прихода, чл. 3. и 29.

успостављање система социјалне сигурности био концепт предвиђен Конвенцијом број 102, која је усвојена неколико година после Препоруке број 67.

1.1.2.2.3. Конвенције и препоруке треће генерације

Основни циљ конвенција и препорука треће генерације огледа се у постизању вишег нивоа заштите у односу на стандарде успостављене Конвенцијом број 102, која, као што је истакнуто, представља најзначајнију конвенцију друге генерације.⁶³⁷ Ти инструменти, које одликује већи степен флексибилности, усвајани су како би се извршила ревизија стандарда из периода пре почетка Другог светског рада.⁶³⁸ У периоду дугом 65 година, од 1952. године до данас, Међународна организација рада није усвојила значајнији извор права социјалне сигурности, те се Конвенција број 102 и даље сматра најзначајнијим стандардом те организације којим се регулише област социјалне сигурности. Као три битна стандарда треће генерације, којима се уређује обезбеђење лица код којих је наступио социјални ризик старости, издвајају се Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, Препорука број 131 са идентичним називом и Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите.⁶³⁹

Конвенција број 128 се заснива на сличном концепту као и Конвенција број 102, те се у посебним деловима (II, III IV) регулишу давања за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице. Држава која се одлучи да ратификује Конвенцију, сходно правилима флексибилности, може ратификовати најмање један од три дела којима се регулишу социјална давања.⁶⁴⁰ Конвенција број 128 предвиђа виши ниво давања и шири круг заштићених лица у случају наступања социјалног ризика старости него што је то предвиђено Конвенцијом

⁶³⁷ F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, *op. cit.*, стр. 21; M. Korda, *op. cit.*, стр. 57.

⁶³⁸ F. Pennings, *ibid.*; M. Korda, *ibid.*

⁶³⁹ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 241; Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите (*Social Protection Floors Recommendation*)

⁶⁴⁰ Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-age and Survivors' Benefits Convention No. 128*), члан 2, став 1, тачка б.

број 102.⁶⁴¹ Ваља имати у виду да Република Србија није ратификовала ту конвенцију.

Препорука број 131 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице усвојена је као допуна Конвенције број 128. Препоруком се, између осталог, предлаже да се у националним прописима предвиди минималан гарантовани износ престације који би се исплаћивао у случају наступања социјалног ризика старости, чиме би се обезбедио одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.⁶⁴² Тај предлог је близак концепту најниже пензије, који је широко прихваћен у највећем броју држава у којима се социјална сигурност у старости превасходно обезбеђује доприносним давањима. Примећује се да идеја о најнижем износу пензије није заступљена нити у Конвенцији број 102, нити у Конвенцији број 128.

Међународна организација рада је почетком овог века расправљала о актуелним проблемима система социјалне сигурности, али се уједно поставља питање зашто је одговор те организације у погледу обезбеђивања права на социјалну сигурност стигао у форми препоруке и зашто тако битно питање није уређено новом конвенцијом, којом би се актуелизовала проблематика са којом се суочавају бројне државе широм света. Познато је да препоруке Међународне организације рада не подлежу ратификацији и да немају обавезујуће дејство за државе чланице, те се често исказује сумња да државе чланица те организације имплементирају одредбе које су садржане у препорукама, због чега се поставило питање да ли ће државе у своје националне прописе унети одредбе и циљеве прихваћене у Препоруци број 202. У уводном делу Препоруке о минимуму социјалне заштите, Међународна организација рада изнова потврђује да је право

⁶⁴¹ Конвенцијом број 102 предвиђено је да износ престације која се исплаћује у случају наступања социјалног ризика старости буде најмање 40% зараде коју је осигураник примао пре наступања социјалног ризика старости, док Конвенција број 128 предвиђа нешто већи износ, те би износ престације требало да буде 45% зараде осигураника. У погледу круга заштићених лица, одредбама Конвенције број 128 обухваћени су сви запослени, укључујући и приправнике, као и прописане категорије економски активног становништва које чине најмање 75% од укупног броја економски активног становништва. Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, члан 16, став 1 и члан 29.

⁶⁴² Препорука број 131 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation*), члан 23.

на социјалну сигурност једно од основних људских права и да је уједно и важно средство за спречавање и ублажавање сиромаштва, неједнакости, искључености из друштва и друштвене несигурности, за промовисање једнаких могућности и родне и расне равноправности, као и за пружање подршке преласку са неформалног на формално запошљавање.⁶⁴³

И даље је један од водећих циљева организације проширивање броја корисника социјалне сигурности и, следствено томе, обезбеђивање минимума социјалне сигурности лицима која нису обухваћена обавезним социјалним осигурањем, финансираним из доприноса. Наводи се да Препорука помаже државама чланицама да „изграде и одржавају, како је прописано, минимум социјалне заштите као кључни елемент својих националних система социјалне сигурности и да примене минимум социјалне заштите у оквиру стратегија за проширење социјалне сигурности које прогресивно јемче више нивое социјалне сигурности за што је могуће већи број људи, уз помоћ стандарда МОР у области социјалне сигурности“.⁶⁴⁴ Закључује се да се Препоруком промовише дводимензионална стратегија проширења социјалне сигурности. Творци Препоруке сматрају да „минимум социјалне заштите представља национално дефинисан скуп основних гаранција социјалне сигурности које обезбеђују заштиту чији је циљ спречавање или ублажавање сиромаштва, рањивости и изопштености из друштва“, те се, између осталог, залажу и за примену принципа универзалности заштите, засноване на социјалној солидарности, принципа друштвене инклузије, укључујући и појединце који су запослени у неформалној економији, као и принципа финансијске солидарности у проналажењу оптималне равнотеже између одговорности и интереса оних који уплаћују доприносе и оних који користе давања у системима социјалне сигурности.⁶⁴⁵ Чини се да се одговарајући ниво заштите за лица код којих је наступио социјални ризик старости а не испуњавају услове за старосну пензију, применом тих принципа, може постићи и путем института социјалне пензије.

⁶⁴³ Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите (*Social Protection Floors Recommendation*), увод, ст. 1 и 4.

⁶⁴⁴ Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 1.

⁶⁴⁵ Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, чл. 2–3.

Такође, државама чланицама се предлаже да „у складу са својим националним околностима, што је пре могуће успоставе и одрже своје минимуме социјалне заштите који садрже основне гаранције социјалне сигурности, којим ће се зајемчити да током живота сви којима је то потребно имају приступ основној здравственој заштити и основној сигурности прихода, што заједно осигурава ефикасан приступ добрима и услугама које се на националном нивоу дефинишу као неопходне“.⁶⁴⁶ Као једна од основних гаранција социјалне сигурности наводи се и обезбеђење основних прихода за старе, бар на минималном националном нивоу.⁶⁴⁷ Државама се оставља могућност да се та давања за старе обезбеде путем универзалног система давања, система социјалног осигурања, система социјалне помоћи или система негативног опорезивања.⁶⁴⁸ Иако се социјалне пензије не наводе експлицитно као метод за обезбеђивање минимума социјалне заштите у старости, тај модел се и те како уклапа у предложене мере и принципе предвиђене Препоруком број 202, са циљем обезбеђења лица која нису стекла право на старосну пензију. Такође, одговарајући минимум социјалне заштите за лица која су остварила право на старосну пензију обезбеђује се путем института најниже пензије, који је прихваћен у већини савремених система социјалне сигурности.

У пракси се показало да су идеје промовисане у Препоруци широко прихваћене, посебно у земљама у развоју. Делује да је на то утицала и техничка подршка коју експерти Међународне организације рада пружају тим земљама. Уочава се да се одређени број држава одлучио за увођење модела социјалне пензије како би се обезбедио минималан ниво социјалне сигурности у старости, имајући у виду да је мали број особа остварио право на старосну пензију, посебно у афричким и азијским државама.⁶⁴⁹

Међутим, и поред неспорног утицаја Међународне организације рада на проширивање броја корисника који ће бити обезбеђени посредством неког од облика социјалне сигурности, неопходно је прихватити реалност да је модел социјалне сигурности, који се и даље махом ослања на одредбе Конвенције број

⁶⁴⁶ Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 4.

⁶⁴⁷ Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 5, став г.

⁶⁴⁸ Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите, члан 9, став 3.

⁶⁴⁹ Опширније у: А. Barrientos, *op. cit.*, стр. 73–83.

102, превазиђен и да савремени светски поредак, који је захваћен бројним друштвеним променама, захтева нови концепт социјалне сигурности, који ће понудити ова међународна организација у форми конвенције. Многи аутори подржавају став да је концепт обезбеђења социјалне сигурности, који се заступа у Конвенцији број 102, застарео и да је неопходна или модернизација и ревизија текста Конвенције или усвајање нових стандарда Међународне организације рада о социјалној сигурности, са циљем промовисања идеје социјалне сигурности за све.⁶⁵⁰ Посебно се мора имати у виду да су се у последњих 65 година догодиле велике промене и у системима социјалне сигурности, поједини ризици нису више актуелни, али се појављују и нови социјални ризици који нису били обухваћени текстом Конвенције број 102, а који захтевају међународни нормативни оквир.

1.1.2.3. Стратегије Међународне организације рада чији је циљ обезбеђивање социјалне сигурности за све

Последњих деценија експерти Међународне организације рада улажу напоре да израде стратегије у којима се износе различити предлози од значаја за свет рада. Пажња се даје концепту социјалне сигурности за све како би се омогућила одговарајућа заштита од различитих социјалних ризика што је могуће ширем кругу лица. Посебну анализу заслужују дводимензионалне стратегије за проширење социјалне сигурности.

1.1.2.3.1. Дводимензионална стратегија проширења социјалне сигурности

Хоризонтална и вертикална стратегија социјалне сигурности промовишу се инструментима Међународне организације рада, усвојеним почетком XXI века. Оба концепта, као што је већ наведено, заступљена су, између осталог, и у Препоруци број 202 о минимуму социјалне заштите. Корда (*Maria Korda*) оправдано сматра да ће бити много теже постићи проширење социјалне сигурности у хоризонталној димензији, које се доводи у непосредну везу са основним људским правом на социјалну сигурност и обезбеђењем одговарајућег

⁶⁵⁰ F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, op. cit., стр. 22; M. Korda, op. cit., стр. 22.

нивоа социјалне сигурности за све.⁶⁵¹ Насупрот томе, проширење социјалне сигурности у вертикалној димензији лакше ће се обезбедити јер је у великој мери повезано са применом актуелних конвенција и препорука Међународне организације рада којима се гарантује заштита од социјалних ризика.⁶⁵²

Хоризонтална димензија блиска је концепцији на којој почивају и институт социјалне пензије и идеја социјалне сигурности за све, јер се том концепцијом свим грађанима гарантује минимум прихода неопходан за пристојан и достојанствен живот по наступању одређеног социјалног ризика.⁶⁵³ Као основна идеја хоризонталне димензије наводи се „успостављање и одржавање минимума социјалне сигурности као кључног елемента за националне системе социјалне сигурности“.⁶⁵⁴ За остваривање циљева неопходно је обезбедити брзу примену националних минимума социјалне заштите, који представљају основне гаранције социјалне сигурности, што значи да „свако током свог животног века има, у случају потребе, приступ основној здравственој заштити и гарантовану сигурност прихода, бар на дефинисаном националном минимуму“.⁶⁵⁵ Минимум социјалне заштите за особе код којих је наступио социјални ризик старости, како би се избегао ризик од сиромаштва, може се постићи и институтом социјалне пензије. Стога би државе чланице Међународне организације рада, у склопу прихватања стратегије којом се тежи обезбеђивању социјалне сигурности за све, могле да размотре и увођење института социјалне пензије у националне прописе.

Вертикална димензија се превасходно везује за концепт прокламован Конвенцијом Међународне организације рада бр. 102 и заснива се на идеји подизања постојећих стандарда социјалне сигурности на виши ниво.⁶⁵⁶ Као основни циљ, наводи се „спровођење стратегије за проширење социјалне

⁶⁵¹ M. Korda, *ibid.*

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ K. Tapiola, *op. cit.*, стр. 47.

⁶⁵⁴ *Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед*, Међународна организација рада, 2013, стр. 3.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, стр. 5.

⁶⁵⁶ F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, *op. cit.*, стр. 26.

сигурности која постепено обезбеђује виши ниво социјалне сигурности за што већи број људи, на основу стандарда социјалне сигурности МОП-а“.⁶⁵⁷ Виши ниво заштите огледао би се у обезбеђењу широке палете давања, веће појединачне покривености и вишем нивоу давања.⁶⁵⁸ Државе чланице које су ратификовале Конвенцију број 102 требало би да ратификују и конвенције Међународне организације рада којима се постављају виши стандарди, односно конвенције треће генерације, као и да изврше одговарајућу имплементацију одредаба релевантних препорука, а посебно Препоруке број 202.⁶⁵⁹ За то су, између осталог, неопходне и свеобухватне консултације на националном нивоу, уз ефикасан социјални дијалог и учешће социјалних партнера.⁶⁶⁰ Имајући у виду да је Република Србија ратификовала Конвенцију број 102, ваљало би размотрити идеју о ратификацији и других актуелних стандарда којима се обезбеђују одговарајући ниво социјалне сигурности и заштита од социјалних ризика, али и идеју о имплементацији одређених делова Препорука број 202, чијом би се применом у национални систем обезбедила и она лица која нису покривена обавезним социјалним осигурањем, са циљем спречавања сиромаштва и обезбеђења социјалне сигурности за све.

1.2. Регионални извори

1.2.1. Некомунитарни извори (Савет Европе)

Регионална организација Савет Европе, чија је Република Србија чланица од 2003. године, у својој делатности придаје посебан значај обезбеђивању социјалне сигурности и заштити старијих лица. Велики је број докумената који регулишу област социјалне сигурности. Ти стандарди се могу поделити на стандарде којима се врши хармонизација система социјалне сигурности и стандарде којима се врши координације система социјалне сигурности.

⁶⁵⁷ *Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед, op. cit.*, стр. 3.

⁶⁵⁸ *Ibid.*, стр. 7.

⁶⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁶⁰ *Ibid.*

Инструментима хармонизације се сматрају Европска социјална повеља (1961), Ревидирана европска социјална повеља (1996), Европски кодекс социјалне сигурности (1964) и Ревидирани европски кодекс социјалне сигурности (1990), док се координација система социјалне сигурности постиже Европским привременим споразумом о системима социјалне сигурности за случај старости, инвалидности и смрти (1953), Европским привременим споразумом о другим системима социјалне сигурности (1953), Европском конвенцијом о социјалној и медицинској помоћи (1953) и Европском конвенцијом о социјалној сигурности (1972).⁶⁶¹ Од свих тих докумената, Република Србија је ратификовала само Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године.⁶⁶² Поставља се питање да ли се тим изворима обезбеђује и одговарајућа заштита старијих особа путем недоприносних социјалних престаџија.

1.2.1.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Неспоран је значај Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, којом се махом гарантују грађанска и политичка права, али се поједине одредбе могу односити и на заштиту социјалних права. Професор Микола тврди да се том конвенцијом, осим грађанских права, регулишу и многа социјална права, те сматра да се социјална права посредно могу заштитити чланом 2 (право на живот), чланом 3 (забрана мучења), чланом 4 (забрана ропства и принудног рада), затим чланом 14 и Протоколом 12, којима се предвиђа забрана дискриминације, а веза са заштитом социјалних права се може утврдити и у случају повреде члана 11 (слобода окупљања и удруживања), али и члана 5 и члана 8 којима се предвиђа право на слободу и безбедност, односно право на

⁶⁶¹ Опширније у: Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву, op. cit.*, стр. 309–310; Danny Pieters, Paul Schoukens, *Social Security Law Instruments of the Next Generation: European Social Security Law as a Source of Inspiration?*, у: Frans Pennings, Gijsbert Vonk (ed.), „Research Handbook on European Social Security Law“, Edward Elgar publishing, UK – USA 2015, стр. 539–542.

⁶⁶² Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС“, број 42/2009).

поштовање приватног и породичног живота.⁶⁶³ Значајне за заштиту социјалних права су и одредбе члана 1 (право на имовину) и члана 2 (право на образовање) Протокола 1, док се правна заштита пружа чланом 6 (право на правично суђење) и чланом 13 (право на делотворни правни лек).⁶⁶⁴ Више речи о заштити права предвиђених Европском конвенцијом изнето је у делу о судској пракси као извору права, у којем је дат кратак осврт на богату праксу Европског суда за заштиту људских права, у вези са посебном заштитом социјалних права.

1.2.1.2. Европска социјална повеља

Европска социјална повеља усвојена је у Торину 1961. године.⁶⁶⁵ Већина аутора сматра да се *ratio legis* усвајања Повеље проналази у потреби да се на нивоу Савета Европе обезбеди и одговарајућа заштита основних економских и социјалних права како би се тим правима допуниле гаранције садржане у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, којом се, као што је истакнуто, прокламују основна грађанска и политичка права.⁶⁶⁶ Повеља садржи укупно 19 чланова. Од посебног значаја су чланови 12. и 13, којима је предвиђено право на социјалну сигурност, односно право на социјалну и медицинску помоћ.

Чланом 12. Европске социјалне повеље, са намером да се обезбеди ефективно остваривање права на социјалну сигурност, стране уговорнице се обавезују да успоставе или, ако су то већ учиниле, да одржавају систем социјалне сигурности на задовољавајућем нивоу, барем на оном који је неопходан за ратификацију Конвенције Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности.⁶⁶⁷ Евидентно је да се у том члану не дефинише

⁶⁶³ М. Mikkola, *op. cit.*, стр. 82–94.

⁶⁶⁴ Европска конвенција о људским правима и основним слободама (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*).

⁶⁶⁵ Бранко Лубарда, *Ревидирана европска социјална повеља – Обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Swiss Labour Assistance, Београд 2009, стр. 11.

⁶⁶⁶ Љубинка Ковачевић, „Европска социјална повеља – загарантована права, уговорне обавезе и надзорни механизам“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–6/2005, стр. 552.

⁶⁶⁷ Ревидирана европска социјална повеља (*Revised European Social Charter*), члан 12, ст. 1 и 2.

појам социјалне сигурности, али је Европски комитет за социјална права, тумачећи одредбе Повеље, дошао до закључка да појам социјалне сигурности обухвата и универзалне моделе социјалне сигурности и моделе професионалног осигурања, у оквиру којих се исплаћују доприносне и недоприносне престације, које се односе на одређене социјалне ризике који су предвиђени и одредбама Конвенције Међународне организације рада број 102.⁶⁶⁸ Такође се предвиђа обавеза за државе уговорнице да настоје да поступно подигну систем социјалне сигурности на виши ниво.⁶⁶⁹

Приликом усвајања Повеље, а у вези са регулисањем права на социјалну помоћ, идеја твораца текста Повеље била је да се одустане од концепта социјалне помоћи који је у Европи примењиван још од XVII века, а који је почивао на концепту милосрђа, као и од концепта да се право на социјалну помоћ остварује на основу дискреционе одлуке надлежног органа, и да се успостави нови модел на основу којег би се социјална помоћ обезбеђивала као индивидуално право лицима без одговарајућих прихода за пристојан и достојанствен живот.⁶⁷⁰ Стога се чланом 13. државе уговорнице обавезују да обезбеде да свако лице које нема одговарајућа средства за живот и које није у стању да обезбеди таква средства сопственим напорима или из других извора, нарочито повластице из шеме социјалне сигурности, добије адекватну помоћ и, у случају болести, помоћ која му је неопходна.⁶⁷¹ На основу тог члана се може закључити да право на социјалну помоћ може да оствари лице које није у могућности да стиче приходе на основу рада или на основу имовине, те је, да би му се омогућио пристојан и достојанствен живот, неопходна интервенција државе и исплата одговарајућих социјалних престација. Такође се предвиђа обавеза за државе уговорнице да лица која добијају социјалну или медицинску помоћ неће по том основу трпети било какво смањивање својих политичких или социјалних права, али и да се сваком лицу обезбеди да у одговарајућој јавној или приватној служби добије савете и

⁶⁶⁸ David Harris, John Darcy, *The European Social Charter*, Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York 2001, стр. 155.

⁶⁶⁹ Европска социјална повеља (*European Social Charter*), члан. 12, став 3.

⁶⁷⁰ D. Harris, J. Darcy, *op. cit.*, стр. 165. и 167.

⁶⁷¹ Европска социјална повеља, члан 13, став 1.

личну помоћ који су потребни ради спречавања, отклањања или ублажавања личне или породичне оскудице.⁶⁷²

1.2.1.3. Ревидирана европска социјална повеља

Посебно значајан некомунитарни извор права јесте Ревидирана европска социјална повеља, коју је Република Србија ратификовала 2009. године. Усвојена је у Стразбуру 1996. године и, како поједини аутори наводе, „сматра се својеврсним Социјалним уставом Савета Европе“.⁶⁷³ Повељом су предвиђена и одређена социјална права, која нису била предвиђена Европском социјалном повељом, између осталог, и право старијих лица на социјалну заштиту.

Приликом ратификације Ревидиране европске социјалне повеље 2009. године Република Србија је у целини ратификовала и члан 12, али треба напоменути да још увек није ратификовала Европски кодекс социјалне сигурности и на тај начин, слободно се може приметити, национални систем социјалне сигурности није уздигнут на виши ниво, иако се то очекивало приликом ратификације Повеље. Међутим, наведено је да је Република Србија извршила ратификацију Конвенције Међународне организације рада број 102, која се наводи у тексту Европске социјалне повеље. Ваља напоменути да су државе уговорнице које ратификују Ревидирану европску социјалну повељу обавезне да достављају генералном секретару Савета Европе сваке две године извештај о тзв. чврстим одредбама Повеље, а сваке четири године и извештај о осталим одредбама Повеље.⁶⁷⁴ У Извештају Републике Србије поднетом 2012. године, поводом члана 12, наводи се да је „систем социјалне сигурности у Републици Србији регулисан Законом о здравственом осигурању, Законом о пензијском и инвалидском осигурању, Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање“.⁶⁷⁵

⁶⁷² Европска социјална повеља, члан 13, ст. 2 и 3.

⁶⁷³ Б. Лубарда, *Европско радно право*, *op. cit.*, стр. 42.

⁶⁷⁴ Љ. Ковачевић, „Европска социјална повеља – загарантована права, уговорне обавезе и надзорни механизам“, *op. cit.*, стр. 563.

⁶⁷⁵ Други извештај о примени Ревидиране европске социјалне повеље у Републици Србији за период од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2011. године, стр. 27.

Из тога се може закључити да систем социјалне сигурности у Републици Србији почива на обавезном социјалном осигурању, којим се, као што се претходно могло и закључити, не може обезбедити социјална сигурност за све грађане. Такође, у Извештају се наводи да „у Републици Србији не постоји универзални део пензијског система који би покривао становништво које није остварило пензију на основу уплаћивања доприноса, те се заштита старих лица без прихода спроводи путем система социјалне помоћи, који обезбеђује минималну сигурност целокупном становништву које се налази испод границе сиромаштва“.⁶⁷⁶

За основну тему рада посебно је значајан члан 23 Ревидиране европске социјалне повеље којим се експлицитно гарантује право старијих лица на социјалну заштиту. Наводи се да је сврха тог члана да се обезбеди делотворно уживање права старијих лица на друштвену заштиту, а да државе чланице, које ратификују тај члан Повеље, имају обавезу да усвоје или подстакну, било директно или у сарадњи са јавним и приватним организацијама, одговарајуће мере које имају основни циљ да старијим лицима омогуће да остану активни чланови друштва колико год је то могуће, захваљујући одговарајућим материјалним средствима која би им омогућила да воде достојанствен живот и да играју активну улогу у јавном, друштвеном и културном животу.⁶⁷⁷ Примећује се изражена потреба за инклузијом старијих лица и идеја да се са активностима настави и у зрелијим животним годинама, по остваривању права на старосну пензију.

Професор Лубарда тврди да је „до признавања овог права дошло као израз потребе, да се, услед тенденције старења становништва у многим европским државама, раста удела ове популације у структури становништва, старијим лицима обезбеде одговарајући приходи за достојанствен живот и обезбеди да старија лица играју активну улогу у јавном, социјалном и културном животу, односно да им се омогући слободан избор животног стила и независан живот, уз пружање одговарајућег нивоа здравствене заштите, подршке задовољењу стамбених потреба, као и, у случају потребе, одговарајуће услове за смештај у

⁶⁷⁶ Други извештај о примени Ревидиране европске социјалне повеље у Републици Србији за период од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2011. године, стр. 36.

⁶⁷⁷ Ревидирана европска социјална повеља, члан 23.

геронтолошким центрима“.⁶⁷⁸ Надовезујући се на те ставове, сматра се да је за достојан живот у старости неопходан и одговарајући материјални основ, који се може обезбедити институтом социјалне пензије, чији је циљ да се обезбеде она лица која нису остварила право на старосну пензију.

Треба подсетити да се због повреда одредаба Европске социјалне повеље, односно Ревидиране европске социјалне повеље не може покренути поступак индивидуалном представком, али је Протоколом, усвојеним 1995. године, предвиђена могућност да социјални партнери и невладине организације подносе колективне жалбе Европском комитету за социјална права, који, усвајањем Протокола, добија статус квазисудског тела.⁶⁷⁹

Следствено свему томе, на основу тумачења тог члана, државе које га ратификују могу својим националним прописима обезбедити и одговарајуће посебне социјалне престације за лица код којих је наступио социјални ризик старости а не испуњавају услове за старосну пензију. Исто тако, обавеза се може извршити и путем општег система социјалне заштите, у којем се, приликом исплате престације, не прави разлика између корисника социјалне помоћи. Неспорно је да је Република Србија испунила уговорену обавезу, имајући у виду систем социјалне заштите којим се обезбеђује новчана, односно увећана новчана социјална помоћ и за лица код којих је наступио социјални ризик старости, али се сматра да би за спречавање сиромаштва у старости било праведније да се обезбеде посебне социјалне престације за лица без одговарајућих прихода у старости, сходно одредбама члана 23. Повеље.

⁶⁷⁸ Б. Лубарда, *Ревидирана европска социјална повеља, обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације*, *op. cit.*, стр. 32–33.

⁶⁷⁹ Протокол је ступио на снагу 1. јула 1998 године након што га је ратификовало осам држава чланица Савета Европе. У периоду од 1998. до 2005. године, поднета је укупно 31 колективна жалба. Највећи број колективних жалби поднели су синдикати и невладине организације, а само једна колективна жалба поднета је од удружења послодаваца. Опширније у: Andrzej Marian Swiatkowski, „European Social Charter: Protection of Human (Social) Rights by the Collective Complaints Procedure“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 3/2006, стр. 320–324.

1.2.1.4. Европски кодекс социјалне сигурности

Европски кодекс социјалне сигурности са протоколом усвојио је Комитет министара Савета Европе 1964. године, да би четири године касније одредбе Кодекса ступиле на снагу после ратификације од три државе чланице.⁶⁸⁰ У Преамбули Кодекса наводе се основни социјални циљеви Савета Европе и идеја да се у Кодексу постави виши ниво заштите него што је успостављен Конвенцијом Међународне организације рада о минималним нормама социјалног обезбеђења.⁶⁸¹ Управо је Конвенција број 102 послужила као модел за израду Европског кодекса социјалне сигурности, тако да је Комитет министара Савета Европе донео одлуку да усвоји инструмент који ће се заснивати на недавно усвојеној међународној конвенцији, с тим што ће се државама чланицама поставити доста строжи услови за њену ратификацију.⁶⁸² Разлози за постављање строжих услова за ратификацију Европског кодекса социјалне сигурности леже у правној природи конвенције, која је регионалног карактера и која ће се примењивати у случају ратификације само у земљама чланицама Савета Европе, док је једна од основних карактеристика Међународне организације рада универзалност, те се стандарди које је усвојила та организација примењују на све њене државе чланице.

Кодекс, осим преамбуле, има четрнаест делова. Првим и последњим делом уређују се опште и завршне одредбе, делови од II до X обрађују по једно социјално давање, док делови XI, XII и XIII уређују поступке и стандарде при исплати и остваривању права на престације у ситуацијама наступања одређеног социјалног ризика, као и механизме контроле надлежних комитета у примени Кодекса у националним законодавствима држава које би спровеле поступак

⁶⁸⁰ Ana Gomez Heredero, *Social Security-Protection at the international level and developments in Europe*, Council of Europe, 2009, стр. 21. Прве три земље које су ратификовале Европски кодекс социјалне сигурности биле су Шведска (1965), Норвешка (1966) и Холандија (1967). Од усвајања 1964. године, Кодекс је ратификовала 21 држава чланица Савета Европе.

⁶⁸¹ Европски кодекс социјалне сигурности (*European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*, Strasbourg 16. IV 1964, *European Treaty Series /48*), Преамбула.

⁶⁸² A. Gomez Heredero, *op. cit.*, стр. 20.

ратификације.⁶⁸³ У општим одредбама се наводи да је свака држава чланица која ратификује Кодекс дужна да прихвати пет „обавезних“ делова (делови I и XI до XIV) и да изабере најмање шест од девет социјалних ризика, сходно клаузули флексибилности, који се предвиђају у Кодексу (II до X део).⁶⁸⁴ Исто као и у Конвенцији број 102, у делу V предвиђа се исплата престација у случају наступања социјалног ризика старости. Имајући у виду да су одредбе које се односе на социјални ризик старости идентичне одредбама Конвенције број 102, нема потребе да се поново анализирају.⁶⁸⁵

1.2.1.5. Европска конвенција о медицинској и социјалној помоћи

Европска конвенција о медицинској и социјалној помоћи, усвојена у Паризу 1953. године, представља једну од најстаријих конвенција Савета Европе. Међутим, иако је усвојена пре 65 година, одликује је мали број ратификација од држава чланица Савета Европе – ратификовало ју је само 18 држава.⁶⁸⁶ Република Србија, као ни државе настале на простору СФРЈ, још увек нису ратификовале тај регионални стандард.

Конвенција представља инструмент координације система социјалне сигурности, а усвојена је са циљем да се обезбеди медицинска и социјална помоћ особама без одговарајућих прихода које су се нашле на територији друге државе чланице. Међутим, у дефиницији појма социјалне помоћи експлицитно се наводи да се исплата престација не односи на недоприносне пензије, у које се сврстава и

⁶⁸³ Кодекс броји укупно 83 члана, четири мање него Конвенција Међународне организације рада о минималним нормама социјалног обезбеђења.

⁶⁸⁴ И поред идеје да се у Европском кодексу социјалне сигурности поставе строжи услови за прихватање одредаба о социјалним ризицима него у Конвенцији број 102, прихваћен је принцип да се при ратификацији Кодекса прихватање дела II о медицинској нези рачуна као прихватање два дела, док би се прихватање дела о давањима у случају старости (део IV) рачунало као прихватање три дела, што доводи до ситуације да држава у суштини може прихватити само три социјална ризика при ратификацији Кодекса, па неке суштинске разлике у односу на Конвенцију број 102 нема. Наравно, ако жели, држава може прихватити и више делова од предвиђеног минимума, па чак и све делове Кодекса које се односе на стандарде о социјалним давањима, што су и учиниле Белгија, Луксембург, Немачка и Холандија. Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву, op. cit.*, стр. 346; Европски кодекс социјалне сигурности, члан 2.

⁶⁸⁵ *Supra.*, стр. 213–216.

⁶⁸⁶ Доступно на: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/014/signatures?p_auth=eB9VU88z, 10. август 2017.

социјална пензија.⁶⁸⁷ Стога тај извор права не може бити од великог значаја за регулисање права на социјалну пензију. Координација система недоприносних пензија уређује се Привременим европским споразумом о системима социјалне сигурности за случај старости, инвалидности и смрти, усвојеним на истој седници када и Европска конвенција о медицинској и социјалној помоћи.⁶⁸⁸ Основне две обавезе које произилазе из одредаба Конвенције јесу обавеза државе уговорнице да осигура социјалну и медицинску помоћ држављанима других држава уговорница који су присутни на њиховој територији а који не располажу са довољно средстава за живот, под истим условима као и домаћим држављанима, као и обавеза државе да се уздржи од репатријације држављана друге уговорнице због чињенице да се налазе у стању потребе.⁶⁸⁹ Такође, треба напоменути да се у Конвенцији примењује универзални приступ обезбеђивању социјалне помоћи, те се не наводи обезбеђење посебних категорија, као што су лица без одговарајућих прихода у старости. Стога се може закључити да одредбе Конвенције нису посебно значајне за основну тему дисертације.

Међутим, ако се изузме Европска конвенција о људским правима, готово сви некомуитарни стандарди којима се гарантују основна социјална права, а посебно Европска социјална повеља и Европски кодекс социјалне сигурности, имају много више политичко, а не правно значење.⁶⁹⁰ То се најбоље може сагледати у чињеници да је Република Србија ратификовала Ревидирану европску социјалну повељу, чиме је, сходно монистичком принципу, тај документ постао саставни део националног правног система, али у пракси одредбе Повеље не добијају одговарајућу правну заштиту.

⁶⁸⁷ Европска конвенција о социјалној и медицинској помоћи (*European Convention on Social and Medical Assistance*), члан 2.

⁶⁸⁸ Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности*, *op. cit.*, стр. 374.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, стр. 375.

⁶⁹⁰ Paul Schoukens, *Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems*, у: Frans Pennings, (ed.), „International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2008, стр. 90.

1.2.2. Комуитарни извори (Европска унија)

Област социјалне политике, а уједно и питања у вези са системима социјалне сигурности, у основи остају у надлежности држава чланица Европске уније, што доводи до ситуације да се уочавају бројне разлике између пензијских система широм Европе, али се, и поред тога, ипак може уочити одређени утицај Европске заједнице на функционисање пензијских система у државама чланицама.⁶⁹¹ Аутори уочавају два различита приступа на нивоу Европске уније – традиционални приступ, који се састоје у усклађивању националних прописа о пензијском осигурању са четири основне слободе, којима се дефинише унутрашње тржиште заједнице (слобода кретања радника, робе, услуга и капитала), али и други, новији приступ, који се огледа у координацији националних политика са циљем да се постигну висока стопа запослености, висок ниво социјалне заштите и одржив раст, што све скупа представља три важна циља која су релевантна за националне пензијске системе и њихову одрживост.⁶⁹²

Намеће се и важно питање да ли се Европска унија залаже за јединствени модел социјалне државе и, уједно, које су надлежности Европске уније у области социјалне политике и социјалне сигурности. Лисабонски уговор садржи незнатан број чланова којима се гарантују социјална права, а надлежности у области социјалне политике, као што је претходно наведено, остају у домену држава чланица. Отворени метод координације, који се не сматра правно обавезујућим, представља основно средство у борби против социјалне искључености у Европској унији, што изазива оправдане критике релевантних аутора.⁶⁹³ Утврђено

⁶⁹¹ Ralf Jacob, *The European Union and National Pension Policies*, у: Yves Jorens (ed.), „The Influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old age pension“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2002, стр. 36.

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ P. Schoukens, „Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action“, *op. cit.*, стр. 525.

Ана Пајванчић наводи да се „Отворени метод координације као политички механизам и инструмент користи у оним областима које су остале у надлежностима националних власти и у којима Европска унија, сама по себи, нема законодавна овлашћења. У пракси постоје начини да се усвоје политичке агенде, као и да се земље чланице убеди да усвоје договорену политику, те је зато ОМС понекад виђен и као пут којим Европска комисија може да уђе у сферу националне политике“. Ана Пајванчић, „Владавина права и принцип социјалне правде – социјално укључивање као део социјалне политике Европске уније“, *Правни живот*, број 14/2008, стр. 390.

је да су досадашњи резултати у борби против социјалне искључености путем отвореног метода координације незадовољавајући, те да су неопходни нови предлози и смеренице како би се побољшао положај осетљивих категорија, у које се сврставају и старије особе.⁶⁹⁴

Посебно је значајно и деловање органа Европске уније, па је тако Европска комисија упутила предлог да се унапреди сарадња између држава чланица и да се олакша координација свих акција у области социјалне политике, а између осталог и да се изврши координација питања која се односе на социјалну сигурност.⁶⁹⁵ Ваља напоменути и да Европска комисија подржава идеју основних универзалних вишеслојних пензија, при чему би универзални слој требало сваком да осигура минимални доходак у старости, независно од било којих других средстава која су доступна појединцу или његовој деци.⁶⁹⁶ Међутим, и поред изнетих предлога, и даље је све остало на пољу идеје и још увек се на нивоу Европске уније не уочава јасна стратегија за обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода.

Познато је да су системи социјалне сигурности плод историјског, политичког и економског развоја, због чега већина аутора закључује да су системи још увек веома различити, те се и даље у оквиру два основна модела организовања и финансирања социјалне сигурности, Бизмарковог и Беверицевог модела, уочавају бројни варијетети, што је један од основних разлога за доношење правила координације са циљем подстицања слободе кретања радника у оквиру Европске заједнице.⁶⁹⁷

⁶⁹⁴ Као један од приоритетних циљева у даљем деловању истиче се и обезбеђење адекватних и одрживих пензија, којима корисници могу да остваре пристојан животни стандард у старости. А. Пајванчић, *ibid.*, стр. 395.

⁶⁹⁵ Roger Blanpain, *The EU Competence Regarding Social Policy*, у: Roger Blanpain, Michele Colucci, Salvatore Sica (ed.), „The European Social Model“, Intersentia, 2006, стр. 58.

⁶⁹⁶ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 75.

⁶⁹⁷ Велизар Голубовић, „Усаглашеност права социјалне сигурности Србије са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 3/2011, стр. 581.

Као основни извор права социјалне сигурности комунитарног права уочавају се регулативе, односно правила, која представљају основно средство координације система социјалне сигурности. Прве регулативе чији је предмет координација система социјалне сигурности усвојене су седамдесетих година XX века. Опширније о регулативама као извору комунитарног права у: Б. Лубарда, *Европско радно право*, *op. cit.*, стр. 355–371; С. Barnard, *op. cit.*, стр. 210–233; Frans Pennings, *European Social Security Law*, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2010, стр. 3–69.

И поред сужене надлежности у вези са мерама социјалне политике, европски званичници често потежу питање одрживости пензијских система и сталних демографских промена које се дешавају у Европи, што ће представљати посебан изазов за заједницу у предстојећем периоду. Између осталог, један од закључака Стокхолмског европског савета односио се на питање демографских промена и одрживости пензијског система, те је у овој области предложена примена све заступљенијег Отвореног метода координације, који, као што је наведено, ипак није донео задовољавајуће резултате.⁶⁹⁸ Такође, Европска комисија је, после консултација са Комитетом за социјалну заштиту Европске уније и Комитетом за економску политику, предложила заједничке циљеве, између осталог и у спровођењу одговарајућих пензијских мера, па се налаже и обезбеђење пристојних основних животних стандарда за старије, а уједно и превенција сиромаштва и социјалне искључености.⁶⁹⁹

Комитет за социјалну заштиту Европске уније, на основу достављених извештаја држава чланица заједнице, донео је посебан извештај, у којем се, између осталог, апострофира и проблематика одрживости пензијских система, а државе чланице су се претходно усагласиле о 10 заједничких циљева за будуће пензијске реформе: 1. одрживост одговарајућег износа пензије; 2. обезбеђење међугенерациске правичности; 3. одржавање идеје солидарности у оквиру пензијских система; 4. одржавање баланса између права и обавеза; 5. обезбедити да пензијски системи подржавају једнакост између мушкараца и жена; 6. обезбедити транспарентност и предвидљивост; 7. обезбедити да пензијски системи буду још флексибилнији у светлу сталних друштвених промена; 8. олакшати прилагодљивост тржишта рада; 9. осигурати доследност пензијских шема у општим пензијским системима и 10. осигурати одрживост јавних финансија.⁷⁰⁰ Упркос свему, делује да те стратегије и предлози надлежних органа

⁶⁹⁸ R. Jacob, *op. cit.*, стр. 40–41.

⁶⁹⁹ *Ibid.*

⁷⁰⁰ Rainer Fuchs, *The Viewpoint of National States – Germany*, у: Yves Jorens (ed.), „The Influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old age pension“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2002, стр. 63.

Европске уније остају мртво слово на папиру, а да отворени метод координације не даје очекиване резултате.

Стога је неопходно направити кратак осврт на примарне и секундарне изворе комунитарног социјалног права, који имају знатно веће дејство на државе чланице, као и на државе које су у поступку придруживања Европској унији. Систематизацију извора права Европске уније, која су значајна за европско социјално право, саставио је Шаумберг (*Torsten Schaumberg*). Као најзначајније примарне изворе европског социјалног права издваја следеће одредбе Уговора о функционисању Европске уније – чл. 18, 45, 46, 48, 151 и 153, као и члан 34 Повеље о основним правима у ЕУ којима се гарантује право на социјалну сигурност.⁷⁰¹ Као најзначајније секундарне изворе социјалног права Шаумберг издваја Регулативу 883/2004 о координацији система социјалне сигурности и Директиву 79/7 о једнакости између мушкараца и жена у системима социјалне сигурности.⁷⁰² Ти стандарди ће бити укратко анализирани у наставку рада, са посебним освртом на одредбе на основу којих се могу обезбедити лица код којих је наступио социјални ризик старости.

1.2.2.1. Примарни извори

Оснивачки, односно Лисабонски уговор, не садржи велики број одредаба којима се гарантују социјална и економска права. Издвајају се члан 48, којим је предвиђено да Европски парламент и Савет усвајају мере у области социјалне сигурности нужне за омогућавање слободе кретања радника, и глава X (чл. 151–161) Уговора о функционисању Европске уније, у којој се наводе надлежности Европске уније у области социјалне политике.⁷⁰³

Међутим, значајан извор је Европска повеља о основним правима, којом се изједначавају прва и друга генерација људских права. Велики број релевантних аутора прихвата став да је усвајањем Повеље о основним правима у Европској унији, која је и саставни део Уговора о Европској унији, направљен историјски

⁷⁰¹ Torsten Schaumberg, *Sozialrecht, Einführung*, Nomos, Baden Baden 2016, стр. 53–57.

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ Уговор о функционисању Европске уније (*The Treaty on the Functioning of the European Union*), чл. 48 и 151–161. Опширније у: P. Watson, *op. cit.*, стр. 281–289.

искорак у поштовању основних људских права јер се Повељом експлицитно изједначавају основна социјална права са другим правима.⁷⁰⁴

У четвртом делу Повеље, који је насловљен „Солидарност“, чланом 34 се гарантује право на социјалну сигурност и социјалну помоћ. Наводи се да Европска унија признаје и поштује остваривање права на социјалне престације и социјалне услуге, које се обезбеђују у систему социјалне сигурности, а у случајевима наступања социјалног ризика материнства, болести, повреде на раду, зависности или старости, као и у случају губитка запослења, на основу регулативе утврђене у праву Уније и националном законодавству и пракси.⁷⁰⁵ Такође, истим чланом је предвиђено да свако лице које законито борави и креће се у оквирима Европске уније има право на престације које се обезбеђују у систему социјалне сигурности, а у складу са правом Европске уније и законима и праксом држава чланица.⁷⁰⁶ За основну тему дисертације посебно је важна одредба Повеље којом се исказује спремност Европске уније за борбу против социјалне искључености и сиромаштва, те се наводи да ће Унија признати и поштовати право на социјалну помоћ и право на становање, са циљем да се осигура основна егзистенција за све оне који немају довољно одговарајућих прихода за пристојан и достојанствен живот.⁷⁰⁷

Повељом се гарантују, у оквиру трећег дела „Једнакост“, и права старих лица, те се наводи да Европска унија признаје и поштује права старих лица на достојанствен и независан живот, као и на учешће у друштвеном и културном животу.⁷⁰⁸

⁷⁰⁴ Бранко Лубарда, „Социјална права и универзалне вредности“, *Правни живот*, број 11/2005, стр. 747.

⁷⁰⁵ Повеља Европске уније о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), члан 34, став 1.

⁷⁰⁶ Повеља Европске уније о основним правима, члан 34, став 2.

⁷⁰⁷ Повеља Европске уније о основним правима, члан 34, став 3.

⁷⁰⁸ Повеља Европске уније о основним правима, члан 25.

1.2.2.2. Секундарни извори

Најзначајнији секундарни извори социјалног права јесу директиве, као средство хармонизације и регулативе, односно правила, као средство координације. Наведено је да Шаумберг издваја Регулативу 883/2004 о координацији система социјалне сигурности и Директиву 79/7 о једнакости између мушкараца и жена у системима социјалне сигурности као посебно значајне стандарде у области социјалног права.⁷⁰⁹ Међутим, та два стандарда нису од великог значаја за основну тему дисертације.

Регулативом 883/2004 се утврђује обавеза за државе чланице да изврше координацију националних система социјалне сигурности, односно система заштите од социјалних ризика, ради постизања консолидације положаја миграната и отклањања препрека за њихово слободно кретање.⁷¹⁰ Међутим, одредбе Регулативе не пружају одговарајућу заштиту лицима која не испуњавају услове за остваривање права из социјалног осигурања, већ имају потребу за социјалном помоћи или специјалним недоприносним престацијама, у које се сврстава и социјална пензија.⁷¹¹ Регулативом није обухваћена социјална помоћ, а координација система недоприносних давања остварује се у ограниченом обиму.⁷¹²

1.3. Билатерални споразуми о социјалном осигурању

Билатерални споразуми о социјалном осигурању превасходно се посматрају као извор гарантовања основних права из пензијског и инвалидског осигурања. Овај део дисертације посвећен је анализи билатералних споразума које је са другим државама закључила наша држава. Република Србија је закључила велики број таквих споразума из области социјалног осигурања,

⁷⁰⁹ Опширније о Директиви 79/7 у: Б. Лубарда, *Европско радно право, op. cit.*, стр. 367–369; F. Pennings, *European Social Security Law, op. cit.*, стр. 305–331.

⁷¹⁰ Нав. према: Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, стр. 251.

⁷¹¹ *Ibid.*, стр. 252.

⁷¹² *Ibid.*

укупно 29, од чега посебан значај имају споразуми са бившим југословенским републикама. Споразуми су закључени и са државама које предвиђају универзалне социјалне престације за старија лица, те се указује на одредбе споразума закључених са Шведском и Данском, које се односе на обезбеђење лица код којих је наступио социјални ризик старости.⁷¹³ И даље се примењује велики број међународних уговора у области социјалног осигурања који је закључен још у периоду ФНРЈ, односно СФРЈ. У највећем броју билатералних споразума се експлицитно наводи да су држављани СФРЈ, односно Србије, који имају пребивалиште на територији државе уговорнице са којом је потписан споразум, изједначени са држављанима друге стране уговорнице у правима и дужностима који проистичу из социјалног осигурања.

Конвенција између СФРЈ и Краљевине Данске о социјалном осигурању ступила је на снагу 1980. године, а одредбе уговора примењују се у односу на СФРЈ на законе, подзаконске прописе и самоуправне опште акте о обавезном пензијском и инвалидском осигурању радника, обухватајући и породичне пензије, док се у односу на Краљевину Данску одредбе уговора примењују на законодавство о националној старосној пензији, инвалидској пензији, удовичкој пензији и допунској пензији тржишта рада (АТП).⁷¹⁴ У делу којим се регулише осигурање за случај старости, инвалидности и смрти прави се разлика између давања по данском законодавству и давања по југословенском законодавству, сходно разликама у начину обезбеђења социјалних престација за случај старости. Као основни услов за стицање права на старосну пензију у Данској, осим година живота подносиоца захтева, наводи се и резидентство, те ће држављанин Србије који је као радник радио на територији Данске најмање 12 месеци имати право на пензију, према Закону о националним старосним пензијама, по истим условима који се примењује на данске држављане под условом да је, пошто је навршио

⁷¹³ Билатерални споразуми о социјалном осигурању закључени су са следећим земљама: Аустријом, Белгијом, Босном и Херцеговином, Бугарском, Великом Британијом, Данском, Египтом, Италијом, Канадом, Кипром, Либијом, Луксембургом, Мађарском, Македонијом, Немачком, Норвешком, Панамом, Пољском, Румунијом, Словачком, Словенијом, Турском, Француском, Холандијом, Хрватском, Црном Гором, Чешком, Швајцарском и Шведском. Доступно на: <http://www.pio.rs/cir/medjunarodni-ugovori-pio.html>, 20. фебруар 2017.

⁷¹⁴ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Данске о социјалном осигурању („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 5/1980), члан 2.

године старости са којима се стиче право на пензије по том закону и пре навршења нормалних минималних година старости за подношење захтева за националну старосну пензију, редовно пребивао на територији Данске укупно најмање пет година.⁷¹⁵ Остали држављани Србије оствариће право на пензију, сходно одредбама данског законодавства, под истим условима који се примењују на данске држављане ако су по навршењу 15 година старости и пре навршења нормалних минималних година старости када се може поднети захтев за националну старосну пензију, редовно пребивали на територији Данске укупно најмање пет година.⁷¹⁶ Међутим, посебни додаци и давања који се исплаћују на националну старосну пензију, као што су пензијски додатак, брачни додатак, додатак за спољну помоћ, додатак за туђу негу и помоћ, неће се исплаћивати лицима која пребивају ван територије Данске.⁷¹⁷

Билатерални споразум о социјалном осигурању између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Шведске потписан је у Стокхолму 1978. године. За остваривање права на старосну пензију предвиђено је да држављанин СФРЈ настањен у Шведској има право на народну пензију под истим условима, са истим износом и истим додатним примањима као и држављанин Шведске.⁷¹⁸ Старосна пензија исплаћиваће се лицу које је било настањено у Шведској најмање пет узаступних година непосредно пре пензионисања, а као додатни услов поставља се 10 година боравка у Шведској након навршених 16 година живота.⁷¹⁹ Посебно се истиче да „пензија на коју је шведски, односно држављанин СФРЈ стекао право на основу рада у једној земљи

⁷¹⁵ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Данске о социјалном осигурању, члан 25, став 1.

⁷¹⁶ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Данске о социјалном осигурању, члан 25, став 2.

⁷¹⁷ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Данске о социјалном осигурању, члан 30.

⁷¹⁸ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Шведске о социјалном осигурању („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 12/1979), члан 14.

⁷¹⁹ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Шведске о социјалном осигурању, члан 14, тачка а.

уговорници, неће бити смањена, обустављена или укинута због тога што је то лице настањено у другој земљи уговорници“.⁷²⁰

2. Домаћи извори права којима се регулише остваривање права на социјалну сигурност и заштита лица услед наступања социјалног ризика старости

Како професор Лубарда наводи извори социјалног права домаћег порекла су превасходно хетерономни јер, као што је познато, социјално право у потпуности припада јавном праву, те је основна улога аутономних извора права да допуњују норме хетерономног порекла.⁷²¹ Имајући у виду правну природу и садржину социјалне пензије, тај институт се правасходно уређује хетерономним изворима права, нарочито законским и подзаконским прописима.

2.1. Хетерономни извори права

2.1.1. Устав као извор права

Професор Шундерић сматра да је устав у свим државама изворни и основни акт изградње радног права.⁷²² Применом аналогije, може се закључити да устав представља и акт изградње социјалног права јер савремени устави садрже читав низ одредаба о најзначајнијим социјалним правима, на основу којих се изграђује и систем социјалне сигурности у једној држави. Посматрајући устав као извор социјалног права, ради детаљније анализе, неопходно је осврнути се на неке од најзначајнијих класификација устава. Постоји подела устава на уставе правних и социјалних држава, уставе у којима се спомиње идеја социјалне правде и који садрже одредбе о социјалној сигурности и либералне уставе, чији је најрепрезентативнији представник Устав САД-а.⁷²³ Како професор Равнић наводи, устави који садрже одредбе о социјалној држави у највећем броју

⁷²⁰ Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Шведске о социјалном осигурању, члан 12.

⁷²¹ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 486.

⁷²² Боривоје Шундерић, „Устав и радно право“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–6/2006, стр. 29.

⁷²³ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 491.

случајева не дефинишу социјалну државу већ је то остављено теоретичарима права и теоретичарима државе.⁷²⁴ Мора се имати у виду да велики број савремених устава садржи одредбе о социјалној правди, између осталих, и Устав Републике Србије⁷²⁵, а како професор Тинтић тврди, „без ефикасне социјалне солидарности није могуће остварити ни социјалну правду“.⁷²⁶ Наведено је да концепт социјалне сигурности, у оквиру којег се посматра и институт социјалне пензије, почива на идејама солидарности и узајамности, те је ради постизања социјалне правде, као основног циља социјалног права, које се прокламује и највишим правним актом, неопходно обезбедити и лица без одговарајућих прихода у старости.

2.1.1.1. Право на социјалну сигурност у упоредном уставном праву – посебна заштита старијих лица

Занимљиву класификацију устава, која се заснива на критеријуму да ли уставни садрже одредбе којима се гарантују социјална права, нарочито одредбе којима се гарантује право на социјалну сигурност, поставља професор Питерс. Иако експлицитно наводи да велики број држава у својим уставима не садржи одредбе о социјалној сигурности, професор нуди своју посебну класификацију и разликује четири врсте уставних одредаба које се односе на системе социјалне сигурности.⁷²⁷ На првом месту, то су генералне уставне одредбе које дефинишу државу као социјалну државу, углавном се налазе у уставној преамбули где се описују фундаменталне карактеристике једне земље и где се, између осталог, наводи да је реч о социјалној држави.⁷²⁸ Затим, то су одредбе које само потврђују постојање система социјалне сигурности, система социјалног осигурања и система социјалне заштите, али је у већини случајева реч о одредбама које

⁷²⁴ Професор Равнић наводи неке од устава који дефинишу државу као социјалну: Устав Хрватске предвиђа да је Република Хрватска демократска и социјална држава, као и Устав Словеније, али и Устав Перуа у којем се наводи да је „Перу демократска и социјална република утемељена на раду“. А. Ravnić, „Socijalna država i država blagostanja“, *op. cit.*, стр. 239.

⁷²⁵ Преамбула Устава Републике Србије (2006)

⁷²⁶ Nikola Tintić, „Značenje ideja i načela o pravdi, napose o socijalnoj pravdi, za socijalne akcije i intervencije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, број 4/1980, стр. 344.

⁷²⁷ D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, *op. cit.*, стр. 9.

⁷²⁸ *Ibid.*

потврђују постојање поменутих института, односно дају одређене институционалне гаранције за уставно увођење социјане сигурности у систем једне државе без ширег дефинисања концепта социјалне сигурности.⁷²⁹ Треће, уставне одредбе којима се гарантују основна социјална права, сходно подели људских права на права прве и права друге генерације. Међутим, у вези са том врстом уставних одредаба јављају се одређене недоумице у правној теорији и пракси јер се поставља питање да ли се може на основу уставних одредаба којима се гарантују основна социјална права потраживати и право на социјалну сигурност. Поједини аутори се држе става да се не може захтевати остваривање одређеног права на основу уставних одредаба јер је реч о одредбама декларативног карактера, док друга група аутора, чије ставове заступа и професор Питерс, сматра да се на основу њих мора гарантовати одређени социјални минимум за становнике једне државе.⁷³⁰ Коначно, четврту групу сачињавају одредбе којима се предвиђају надлежности у области социјалне сигурности. Најчешће је реч о државама са федералним уређењем, у којима се уставом предвиђају надлежности у погледу социјалне сигурности на нивоу федерације, односно федералних јединица.⁷³¹ У ту групу се може сврстати мексички устав, којим се утврђују надлежности за спровођење система социјалне сигурности, али се социјална сигурност уставом не признаје као универзално људско право.⁷³²

Међутим, како поједини аутори наводе, „конституционализација економских и социјалних права не доводи до аутоматске заштите наведених права, док одсуство одредби о економским и социјалним правима у појединим уставима, не спречава државе у спровођењу издашне социјалне политике“.⁷³³ Такође, конституционализација социјалних и економских права изазвала је и

⁷²⁹ *Ibid.*, стр. 10.

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ *Ibid.*

⁷³² Gabriela Mendizibal Bermudez, „Social Security in Mexico“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 2/2016, стр. 354.

⁷³³ Renata Uitz, Andras Sajo, „Welfare Rights in Hungarian Constitutional Jurisprudence“, у: Fons Coomants (ed.), *Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems*, Intersentia, 2006, стр. 121.

одређене спорове у научној и стручној јавности, те се поставило питање да ли та права уопште могу бити уставна права, односно да ли је устав подобан правни инструмент за гаранцију споменутих права.⁷³⁴ Како професор Шундерић наводи, „спор се појавио оног тренутка кад се индивидуалистичко схватање друштва односно државе сукобило са објективним променама у друштву“, односно оног тренутка када је „индивидуалистичко схватање државе према коме она треба само да штити индивидуалне слободе надомештено солидаристичким схватањем државе које је своје упориште добило у тзв. солидаристичким уставима, уставима који су садржавали одредбе о економским и социјалним правима, донетим током двадесетог века“.⁷³⁵

Широм Европе се уочава велики број уставних одредаба којима се предвиђају основна социјална права, а између осталог се експлицитно предвиђа и право на социјалну сигурност. Према наводима професора Ајхенхофера (*Eberhard Eichenhofer*), следећи уставни држава чланица Европске уније садрже одредбе којима се гарантује право на социјалну сигурност: Устав Републике Чешке (чл. 26 Чешке повеље о основним правима), Устав Грчке (чл. 22), Устав Италије (чл. 38), Устав Летоније (чл. 10), Устав Литваније (чл. 52), Устав Луксембурга (чл. 11), Устав Румуније (чл. 34, 41, 47) Устав Словеније (чл. 50), Устав Шпаније (чл. 49), Устав Шведске (чл. 2(2)) и Устав Швајцарске (чл. 41).⁷³⁶ Професор тврди да

⁷³⁴ Б. Шундерић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 145.

⁷³⁵ *Ibid.*

⁷³⁶ Eberhard Eichenhofer, *Social security as a human right: A European perspective*, у: Frans Pennings, Gijbert Vonk (ed.), „Research Handbook on European Social Security Law“, Edward Elgar publishing, UK – USA 2015, стр. 7.

Интересантно је да професор Ајхенхофер не наводи Устав Републике Мађарске. Занимљива решења, која су потврђена и одлуком Уставног суда, прокламовао је Устав Републике Мађарске из 1949. године, којим је, чланом 70Е, било експлицитно предвиђено право на социјалну сигурност. Наводи се да се „грађанима Републике Мађарске гарантује право на социјалну сигурност, да имају право на подршку у случају наступања социјалног ризика старости, болести, инвалидности, нескривљене незапослености, као и у случају смрти издјавача породице (наводи се експлицитно да тада права припадају удовици и деци преминулог)“. Република Мађарска је такође имплементирала у уставне одредбе и право на социјалну помоћ, путем система социјалне сигурности и система социјалних институција. Право на социјалну помоћ у виду пензије обезбеђивало се лицима која су навршила године које су предвиђене законом. Престације за случај старости су се такође могле исплаћивати особама које нису навршиле године предвиђене законом, али се у том случају износ пензије могао умањити одредбама закона и могао се накнадно обезбедити у форми социјалне помоћи, али се исто тако могло обуставити и даље плаћане ако се

уставне одредбе којима се гарантује право на социјалну сигурност законодавцу намећу обавезу да успостави, одржи и развија системе социјалне сигурности, али и да дефинише њихове основне карактеристике, тако што ће утврдити социјалне ризике и особе које ће бити покривене системом социјалне сигурности, те ће по том основу уставно право на социјалну сигурност бити потврђено, односно признато.⁷³⁷ Када се пажљивије анализирају одредбе тих устава, којима се гарантује право на социјалну сигурност, примећује се да поједини уставни не гарантују то право свим грађанима већ само појединим категоријама, најчешће лицима у радном односу. *Exempli causa*, Устав Републике Грчке у члану који се превасходно односи на право на рад предвиђа да ће се држава старати о социјалној сигурности радних људи.⁷³⁸

2.1.1.2. Право на социјалну сигурност у уставима Србије

Устави Србије усвојени у периоду од 1835. до 1903. године не садрже одредбе о социјалној заштити и давањима у случају наступања неког од социјалних ризика, осим одредаба којима се гарантује право на пензију које је

утврди да је корисник способан да ради. Поводом поменутог члана Устава, појавила су се опречна мишљења у теорији и пракси. Председник Уставног суда изнео је издвојено мишљење 1990. године у којем наводи да се „право на социјалну сигурност, прокламовано Уставом, као и свако друго социјално право, не може сматрати индивидуалним правом појединица, већ је реч о обавези државе да обезбеди подршку грађанима који се налазе у стању социјалне потребе, посредством широког спектра социјалних мера“. Међутим, Уставни суд је накнадном одлуком из 1995, утврдио као општеприхваћени став, да право на социјалну сигурност садржано у члану 70/Е Устава „подразумева обавезу државе да обезбеди минимум егзистенције посредством различитих социјалних престајања неопходних за остваривање права на људско достојанство“, те је закључено да примена социјалних права у пракси не зависи много од уставних одредби којима су она гарантована, већ знатно више од спремности Уставног суда да се укључи у преиспитивање. Поставља се питање на који начин ће држава обезбедити минимум егзистенције за своје грађане и да ли се та одлука односи само на спровођење мера социјалне заштите, којим би се гарантовала социјална сигурност за најугроженије чланове друштва. Устав усвојен 1949. године престао је да важи ступањем на снагу новог Устава Републике Мађарске, 2011. године. Новим Уставом се још снажније прокламује право на социјалну сигурност, а посебним ставом чл. 19, предвиђена је посебна заштита старијих лица услед наступања социјалног ризика старости. R Uitz, A. Sajo, *op. cit.*, стр. 109, 114 и 126; Устав Републике Мађарске (2011), члан 19. Текст Устава је доступан на: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf, 7. јул 2016.

⁷³⁷ E. Eichenhofer, *ibid.*

⁷³⁸ Устав Републике Грчке (1975), члан 22, став 4. Текст Устава је доступан на интернет страници: <http://www.hri.org/docs/syntagma/>, 29. август 2016.

припадало чиновницима и њиховим породицама. Сретењски устав из 1835. године, уставни првенац модерне српске државе, садржи одредбе којима се регулише право на пензију чиновника који „услед старости или због болести своје нису више у могућности да обављају своје послове“.⁷³⁹ Видовданским уставом, у којем један посебан одељак носи назив „Социалне и економске одредбе“, предвиђен је читав низ социјалних права, по угледу на Вајмарски устав,⁷⁴⁰ Између осталог, и да ће се обезбеђење радника за случај несреће, болести, беспослице, неспособности, старости и смрти, уредити посебним законом.⁷⁴¹ Пажње је вредан и члан 26, у којем се наводи да „држава има у интересу целине а на основу закона, право и дужност да интервенише у привредним односима грађана, у духу правде и отклањања друштвених супротности“.⁷⁴² Професор Слободан Јовановић сматра да наш уставотворац није ишао тако далеко као уставотворац Вајмарског устава у ублажавању друштвених супротности јер се у Вајмарском уставу наводи да „свакоме грађанину треба да буде обезбеђен опстанак човека достојан“, док се наш Устав задржава на „отклањању друштвених супротности“, чиме се посредно држава заузима за сиромашније класе, али не у довољној мери, као што је то чинила Немачка.⁷⁴³ Међутим, неспорно је да је наведена одредба значајна и да представља одређену претечу идеје социјалне сигурности у националним прописима.

Анализом домаћих уставних одредаба, односно устава из периода ФНРЈ, а затим и СФРЈ, СРЈ и Устава Републике Србије, такође се не уочава експлицитно гарантовање права на социјалну сигурност. Устав ФНРЈ из 1946. године не гарантује право на социјалну сигурност већ се у глави посвећеној друштвено-економском уређењу, између осталог, наводи и да „држава заштићује лица у најамном радном односу, нарочито обезбеђивањем права удруживања, ограничењем радног дана, обезбеђењем права на плаћени годишњи одмор,

⁷³⁹ Д. М. Јовановић, *op. cit.*, стр. 37.

⁷⁴⁰ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1924, стр. 448.

⁷⁴¹ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, усвојен 1921. године, члан 31. Текст Устава је доступан на интернет страници Архива Југославије: [aj_10_02_02_txt_ustav1921.pdf](#), 23. април 2017.

⁷⁴² Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1921), члан 26.

⁷⁴³ С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 448–449.

контролом радних услова, бригом о станбеним приликама и социјалним осигурањем“.⁷⁴⁴ Међутим, професор Ступар сматра да „наведене одредбе не признају, међутим, ни у једном случају, субјективна социјална права грађана у правно-техничком смислу речи осим права на рад“, али уз резерву, како би на неки начин ублажио изречене критике, наводећи да је „на основу уставних одредаба признат и регулисан низ социјалних права наших грађана, нижим од устава нормативним актима – законима, уредбама, одлукама и друго“.⁷⁴⁵ Познато је да је велики утицај на тај устав имао Устав Совјетског Савеза из 1936. године и да је, како професор Марковић наводи, битно обележје првог послератног Устава и угледање на совјетски модел уставности, а период до усвајања Уставног закона професор именује као период државног социјализма.⁷⁴⁶

Знатно већи обим гарантованих социјалних права може се уочити у Уставу из 1963. године. У вези са тим, Кржишник критикује уставотворце јер сматра да је недопустиво да Устав не садржи и начело социјалне сигурности, које је гарантовано релевантним међународним документима.⁷⁴⁷ Насупрот томе, професор Ступар сматра да Устав из 1963. „сасвим другачије приступа и регулише материју социјалне политике и социјалних права грађана, и то на начин који је у пуној сагласности са општим друштвено-економским развојем и степеном овог развоја у нашој земљи, а за разлику од Преднацрта устава из 1946. и Уставног закона из 1953. године који су садржали релативно мали део одредаба о социјалној политици и социјално-заштитним правима грађана“.⁷⁴⁸ Јер, „ако је начело социјалне сигурности прокламовала светска организација

⁷⁴⁴ Устав Федеративне Народне Републике Југославије, члан 20, став 2.

Текст Устава доступан је на интернет страници Архива Југославије: http://www.arhivyu.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html, 16. март 2017.

⁷⁴⁵ Михаило Ступар, „Социјална права човека и грађанина и социјална политика у Преднацрту устава ФСРЈ“, *Наша стварност*, број 2/1963, стр. 156.

⁷⁴⁶ Опширније о Уставу ФНРЈ из 1946. и Уставном закону из 1953. у: Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 133–139.

⁷⁴⁷ А. Кржишник, *op. cit.*, стр. 3.

⁷⁴⁸ Треба имати у виду да професор Ступар у цитираном чланку расправља о Преднацрту устава из 1963. године, али да у самом Уставу нису уочене веће промене у гарантованим социјалним правима у односу на текст Преднацрта. М. Ступар, „Социјална права човека и грађанина и социјална политика у Преднацрту устава ФСРЈ“, *op. cit.*, стр. 156.

(Уједињене нације – прим. Ф. Б.), у којој неосоцијалистичке земље имају већину а прихватиле су га и неке капиталистичке земље, у којима је социјално законодавство резултат класне борбе, због чега има карактер изнуђених концепција, утолико пре ово начело мора бити признато у социјалистичкој земљи која, с обзиром на начела социјалистичког хуманизма и друштвене солидарности на којима почива њено друштвено уређење, не може допустити да у њеној средини живе грађани без правом загарантоване социјалне сигурности, грађани који у случају неспособности за рад и осталим случајевима угрожености егзистенције западну у стање које не допушта задовољење најелементарнијих људских потреба, тј. стање беде“.⁷⁴⁹ Као и у Совјетском Савезу, и у СФРЈ је био широко прихваћен концепт солидарности без слободе, који је омогућавао остваривање економских и социјалних права великој већини становништва.⁷⁵⁰

Устав СФРЈ из 1974. године, као и претходни Устав из 1963. године, карактерише обимност у погледу броја чланова, услед чега њихове одредбе понекад залазе и у сферу подзаконских или недржавних аката.⁷⁵¹ Социјална права су у великој мери несистематизована, те би примереније било да је већи део одредаба Устава из 1974. године којима се уређују наведена права своје место пронашао у законским и подзаконским прописима. У одредбама Устава из 1974. године примећује се да је уставотворац и те како прихватио термин права из социјалног осигурања. Међутим, не уочава се дефиниција права на социјалну сигурност, иако се појам социјалне сигурности користи на више места, али најчешће у вези са остваривањем права на социјалну сигурност. Није дефинисана ни садржина самог права, те се појам социјалне сигурности више употребљава као идеал којем сваки припадник друштвене заједнице треба да тежи како би обезбедио економску, односно материјалну и социјалну сигурност за себе и

⁷⁴⁹ А. Кржишник, *op. cit.*, стр. 5.

⁷⁵⁰ У том периоду је био достигнут висок ниво економске и социјалне сигурности, али се истовремено велики део становништва у знатној мери добровољно одрекао индивидуалне слободе и иницијативе у замену за социјалну сигурност коју је јемчила држава. Како професорке Јовановић и Недовић наводе, „иако плате нису биле високе, запослење је било сигурно, с пензијским системом који је гарантовао сигурну и релативно удобну старост“. А. Јовановић, С. Недовић, *op. cit.*, стр. 17.

⁷⁵¹ Владан Кутлешкић, „Економско-социјалне одредбе у уставима држава у транзицији“, *Економска мисао*, број 1–2/1995, стр. 78.

чланове своје породице, превасходно посредством рада.⁷⁵² Професор Петровић наводи да, иако се у Уставу из 1974. године спомиње социјална сигурност, у нормативном делу се претежно уређују социјална заштита и социјално осигурање.⁷⁵³ Такође се у уставним одредбама примењује и снажно промовисање начела солидарности и узајамности, као основних начела социјалног права. Уставним одредбама је предвиђено и право радника на социјално осигурање, које се обезбеђује обавезним осигурањем на начелима узајамности и солидарности и минулог рада, у самоуправним интересним заједницама, а на основу доприноса из личног дохотка и доприноса из дохотка организација удруженог рада. Тако осигурањем радник обезбеђује право на здравствену заштиту и друга права за случај болести, права за случај порођаја, смањења или губитка радне способности, незапослености и старости и права на друге облике социјалног осигурања, а за чланове своје породице – право на здравствену заштиту, право на породичну пензију и друга права по основу социјалног осигурања.⁷⁵⁴ Занимљиво је да се у наставку наводи да се за радне људе и грађане који нису обухваћени обавезним социјалним осигурањем права из социјалног осигурања уређују у складу са законом, на начелима узајамности и солидарности. Поставља се питање на који начин су се обезбеђивала права лицима која нису била обухваћена обавезним социјалним осигурањем и да ли та уставна одредба указује на то да су се права обезбеђивала недоприносним социјалним престацијама, које је држава исплаћивала из сопствених средстава.

Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године није предвиђено право на социјалну сигурност нити се тај појам користи. Међутим, у члану 58,

⁷⁵² Између осталог, у преамбули Устава се наводи да „радни људи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама, на основама солидарности и узајамности и социјалистичког хуманизма, обезбеђују своју економску и социјалну сигурност и стварају све повољније услове за живот и рад и за развој свестране личности радног човека. Ови циљеви социјалне политике остварују се сталним побољшавањем и уједначавањем услова живота и рада, превазилажењем на основама солидарности и узајамности, разлика које произилазе из материјалне неразвијености и других неједнаких услова живота и рада, изједначавањем могућности образовања и рада и онемогућавањем и отклањањем социјалних разлика које нису засноване на примени начела расподеле према раду“. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“, број 9/1974), преамбула.

⁷⁵³ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 151.

⁷⁵⁴ Устав СФРЈ (1974), члан 164.

којим је предвиђено да путем обавезног осигурања запослени обезбеђују себи и члановима породице све облике социјалног осигурања, сходно одредбама закона, чиме се потврђује да у области социјалног осигурања и даље претеже Бизмарков модел, наводи се и да држава обезбеђује материјалну сигурност грађанину који је неспособан за рад и нема средстава за живот, као и грађанину који нема средстава за живот.⁷⁵⁵ У једном члану, који је могао понети назив право на социјалну сигурност, сажети су принципи социјалног осигурања и принципи социјалне заштите. Такође, не уочавају се одредбе којима се гарантује социјална сигурност особама код којих је наступио социјални ризик старости.

Ни важећим Уставом Републике Србије не гарантује се право на социјалну сигурност, већ се, номотехнички потпуно погрешно и супротно међународним стандардима, члан 69. именује као „Социјална заштита“. У првом ставу се наводи да „грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства“.⁷⁵⁶ У друга два става се гарантују права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање, која се уређују законом, право запосленог на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад и право на накнаду у случају привремене незапослености.⁷⁵⁷ Јасно је да друга два става Устава немају везе са социјалном заштитом, већ је реч о основним правима из социјалног осигурања, која се остварују применом одредаба Закона о здравственом осигурању и Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Приликом остваривања тих права, која се стичу на основу уплате доприноса за здравствено осигурање, односно осигурање за случај незапослености, осигураницима се исплаћују престације доприносног карактера. Стога је примереније да је члан 69, у складу са међународним и европским стандардима, назван социјална сигурност, односно право на социјалну сигурност, у оквиру којег би се гарантовали и право на социјалну заштиту и одређена права из социјалног осигурања.

⁷⁵⁵ Устав Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 1/92), члан 58.

⁷⁵⁶ Устав Републике Србије (2006), члан 69.

⁷⁵⁷ Устав Републике Србије (2006), члан 69.

Посебним чланом Устава гарантује се пензијско осигурање. Ту уставотворац не улази у детаље већ се само наводи да се пензијско осигурање уређује законом, као и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера.⁷⁵⁸ Поједини аутори оправдано сматрају да тај члан не садржи гаранцију људских права већ да више личи на политичку прокламацију.⁷⁵⁹ Чини се да би адекватније било да у том члану стоји одредба да се Република Србија стара о социјалној сигурности старијих лица, а не о економској сигурности пензионера, јер се тиме свесно изоставља категорија старијих лица која нису обезбедила основна права из пензијског осигурања и самим тим немају статус пензионера, односно корисника старосне пензије. Такође, поставља се питање да ли се тај члан односи и на заштиту корисника инвалидских и породичних пензија, који, према тумачењима највећег броја аутора, такође имају статус пензионера.

2.1.2. Закон као извор права

Познато је да у Републици Србији није извршена кодификација социјалног права јер, како професор Јашаревић наводи, „услови за кодификацију не постоје због веома широког поља деловања ове гране права, као и због честих промена којима су подложне све области социјалне сигурности“.⁷⁶⁰ Слично као и у другим државама, и у националном систему социјалне сигурности свака грана се уређује посебним законом.⁷⁶¹ У случају наступања социјалног ризика старости права се регулишу Законом о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије. Те норме су претходно анализирани, те није неопходно поново наводити под којим условима осигураник може остварити право на старосну пензију. Значајно је споменути и одредбе Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, као и одредбе Закона о социјалној заштити, којима се неспорно не гарантују права из пензијског осигурања, али се њима, посредством мера

⁷⁵⁸ Устав Републике Србије (2006), члан 70.

⁷⁵⁹ Катарина Манојловић Андрић, „Уставносудска заштита људских права повређених или ускраћених у управном поступку и управном спору“, *Билтен Врховног касационог суда*, број 3/2017, стр. 127.

⁷⁶⁰ С. Јашаревић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 24.

⁷⁶¹ *Ibid.*

социјалне заштите, могу обезбедити лица која нису остварила право на старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања. Међутим, поставља се питање којим законским прописом би се могло регулисати право на социјалну пензију.

Да би се добио одговор на то питање, ваљало би применом нормативног и упоредноправног метода утврдити којим је законским актима у упоредном праву предвиђено обезбеђење недоприносних престација лицима код којих је наступио социјални ризик старости а која нису остварила право на старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Поставља се и питање да ли су норме којима се предвиђа право на социјалну пензију, односно право на недоприносне пензије, имплементиране у законе којима се регулишу права из пензијског и инвалидског осигурања или представљају саставни део закона којима се регулише систем социјалне заштите или се пак тај институт уређује посебним законом.

У појединим системима социјалне сигурности право на социјалну пензију регулисано је посебним законима. На Кипру се право на социјалну пензију гарантује Законом о социјалним пензијама (*Social Pension Law*), а у Литванији одредбама Закона о пензијама у виду социјалне помоћи (*Law on Social Assistance Pension*).⁷⁶² Посебан закон о старосним и инвалидским социјалним пензијама постоји и у Потругалу (*Old-age and Invalidity Social Pension: Statutory Decree*).

Насупрот томе, државе које су кодификовале социјално законодавство предвиђају право на социјалну пензију у оквиру тих кодификација, па тако Општи закон о социјалној сигурности Краљевине Шпаније (*Social Security General Act*) садржи и одредбе о остваривању права на социјалну пензију.⁷⁶³ Слично решење се примењује и у законодавству Русије, где је Федералним законом о државним пензијама у Руској Федерацији (*Федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан в Российской Федерации*) предвиђена и исплата

⁷⁶² Доступно на: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 25. септембар 2017.

⁷⁶³ Доступно на: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 25. септембар 2017.

социјалних пензија.⁷⁶⁴ Одредбе о праву на социјалну пензију проналазе своје место и у законима који регулишу област социјалне заштите, што је *exempli causa* случај у Републици Ирској (*Social Welfare Consolidation Act*).⁷⁶⁵

Имајући у виду да је основна карактеристика социјалних пензија недоприносна природа, налази се да је мали број закона о пензијском и инвалидском осигурању предвидео исплату тог давања. Само у случају да се прихвати тумачење да су минималне пензије врста социјалне пензије могу се уочити одредбе о социјалним пензијама и у законима којима се регулише област социјалног осигурања, тачније пензијског и инвалидског осигурања.

Имајући у виду да у Републици Србији, као што је наведено, није извршена кодификација социјалног законодавства, делује да би најприхватљивије решење било да се право на социјалну пензију уреди законом који регулише област социјалне заштите. Не чини се да би добра могућност било усвајање посебног закона јер то није пракса у нашем социјалном законодавству, где се исплата социјалних престаџа уређује системским законима, Законом о пензијском и инвалидском осигурању, Законом о здравственом осигурању, Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Законом о социјалној заштити.

2.1.3. Подзаконски општи акти као извор права

Подзаконски прописи из области социјалног осигурања најчешће прате одредбе закона и дају одређена појашњења законских прописа којима су гарантована основна права из пензијског и инвалидског осигурања. У највећем броју случајева права из пензијског и инвалидског осигурања уређују се правилницима министарства надлежног за послове рада и послове социјалне заштите, као и уредбама Владе.

Посебно се уочава велики број подзаконских аката којима се регулишу различита права из социјалног осигурања у периоду после Другог светског рата, када је на нашим просторима изграђен нови систем социјалног осигурања.

⁷⁶⁴ Г. П. Дегтярев, *Пенсионные реформы в России*, Academia, Москва 2003, стр. 264–265.

⁷⁶⁵ Доступно на: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOC DATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 25. септембар 2017.

Ваљало би споменути Правилник Министарства социјалне политике о додељивању пензија старим и изнемоглим радницима и намештеницима из средстава Средишњег завода за социјално осигурање⁷⁶⁶ и Наредбу Министра рада ФНРЈ о минималним рентама и пензијама, помоћима и отпремнинама из социјалног осигурања.⁷⁶⁷ Неспоран утицај на развој обезбеђења старијих лица на нашим просторима имала је и већ споменута Уредба о спровођењу осигурања радника за случај изнемоглости, старости и смрти из 1937. године, којом је почело да се спроводи обавезно пензијско осигурање у Краљевини Југославији.

И данас се примећује велики број подзаконских прописа из области социјалне заштите. Неки од важећих подзаконских прописа којима се ближе уређује област социјалне заштите су већ споменута Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ, као и Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил.

Подзаконским прописима су детаљно уређени и услови и поступак за стицање посебних недоприносних престација за заслужне уметнике и освајаче медаља, у складу са одредбама Закона о култури, односно Закона о спорту. Ти прописи су детаљно анализирани у осмом делу дисертације.

2.2. Аутономни извори права

Напоменуто је да је основна улога аутономних извора социјалног права да допуњују норме јавног права. Највећи број норми које се односе на обезбеђење лица код којих је наступио социјални ризик старости може се пронаћи у општим актима, колективним уговорима о раду и правилницима о раду, које су доносили послодавци. У области социјалног осигурања, превасходно се општим актима предвиђају норме о додатном обезбеђивању запослених посредством приватних пензијских фондова, као и посредством другог стуба пензијског осигурања, у

⁷⁶⁶ Правилник Министарства социјалне политике о додељивању пензија старим и изнемоглим радницима и намештеницима из средстава Средишњег завода за социјално осигурање („Службени лист ДФЈ“, број 100/1945).

⁷⁶⁷ Наредба Министра рада ФНРЈ о минималним рентама и пензијама, помоћима и отпремнинама из социјалног осигурања („Службени лист ФНРЈ“, број 37/1947).

системима социјалне сигурности у којима је предвиђено постојање модела три стуба пензијског осигурања.

Током периода самоуправног социјализма у СФРЈ, посебан извор права којим се уређују права за случај наступања социјалног ризика старости били су самоуправни споразуми, друштвени договори, статuti и други самоуправни општи акти.⁷⁶⁸ Професорка Јелчић у изворе аутономног права социјалног осигурања сврстава самоуправне споразуме и друштвене договоре, статуте самоуправних интересних заједница из области социјалног осигурања и остале самоуправне опште акте.⁷⁶⁹ Већина тих извора данас представља реликт прошлости, те се, следствено томе, знатно смањио број аутономних извора којима се гарантују додатни видови обезбеђења за запослене приликом наступања различитих социјалних ризика.

Данас су најзначајнији извор аутономног социјалног права колективни уговори, који неретко садрже одредбе којима се предвиђа већи обим права за запослене у случају привремене спречености за рад која је наступила услед повреде ван рада или болести.⁷⁷⁰ У погледу права за случај наступања социјалног ризика старости, послодавац може обезбедити своје запослене уплаћивањем доприноса за допунско пензијско осигурање, што је пракса у великом броју држава чланица Европске уније, посебно међу чланицама које су прихватиле модел три стуба Светске банке.

⁷⁶⁸ Опширније у: А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 77–79.

⁷⁶⁹ V. Jelčić, *op. cit.*, стр. 61.

⁷⁷⁰ Посебним колективним уговором за Електропривреду Србије предвиђено је да ће запослени код послодавца остваривати право на накнаду зараде за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад до 30 дана у висини 75% основице за обрачун накнаде, ако је привремена спреченост за рад проузрокована болешћу или повредом ван рада, а то представља већи износ у односу на износ који се предвиђа Законом о раду, где ће запослени остварити право на накнаду зараде најмање у висини 65% просечне зараде у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад. Посебни колективни уговор за Електропривреду Србије („Службени гласник РС“, број 15/2015), члан 42; Закон о раду (2005), члан 115.

2.2.1. Колективни уговори о пензијском осигурању у упоредном праву и посредан утицај на институт социјалне пензије

Колективни уговори о пензијском осигурању представљају незаобилазан извор у западноевропским земљама. Неретко се везују за други стуб пензијског осигурања, који се промовише у оквиру тростубног модела Светске банке. Професор Лубарда сматра да је „допунска колективна заштита израз међупрофесионалне солидарности или солидарности на нивоу послодавца, с тим да је основ за чланство радни однос, а оснивач допунске заштите удружење послодаваца, послодавац и синдикат запослених“.⁷⁷¹ Грански колективни уговори у Данској и Холандији, као и национални међугрански уговори у Француској и Шведској, садрже и одредбе о социјалној сигурности којима синдикати и удружења послодаваца успостављају аутономне допунске шеме социјалне сигурности.⁷⁷² Тим шемама се, уз пензију која се стиче на основу обавезне уплате доприноса у јавне пензијске фондове, обезбеђују и додатни приходи за запослене по наступању социјалног ризика старости, чиме се обезбеђује одговарајући ниво социјалне сигурности у старости, те постоји и мања потреба за обезбеђењем ширег круга лица институтом социјалне пензије.

2.2.2. Колективни уговори о раду у домаћем праву и посредан утицај на смањење сиромаштва

Домаћи законодавац предвиђа могућност закључивања колективног уговора код послодавца, који закључују послодавац и репрезентативни синдикат код послодавца.⁷⁷³ Између осталог, може се предвидети и обавеза послодавца да током важења колективног уговора о раду запосленима уплаћује доприносе за додатно пензијско осигурање. Законом о раду остављена је опција да послодавац уплаћује доприносе у добровољне пензијске и здравствене фондове, а то давање

⁷⁷¹ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 493.

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ Закон о раду (2005), члан 248.

послодавца у нашем систему има карактер других примања запослених.⁷⁷⁴ Поставља се питање колико послодавца у Републици Србији уплаћује доприносе за додатно пензијско осигурање. То је од посебног значаја јер се, као што је и наведено, уплатом доприноса у добровољне пензијске фондове могу обезбедити додатни приходи у старости за запослене и на тај начин умањити ризик од сиромаштва.

Уопште узев, у Србији је приватно пензијско осигурање и даље недовољно развијено, уочава се мали број активних осигураника и низак удео нето имовине приватних фондова у домаћем БДП.⁷⁷⁵ Основни разлози за ту ситуацију су низак животни стандард и макроекономска нестабилност, као и недовољна информисаност грађана.⁷⁷⁶ Статистике са почетка 2017. године указују на то да и даље невелик број послодавца уплаћује доприносе у добровољне пензијске фондове за своје запослене.⁷⁷⁷ Такође, мора се имати у виду да је колективно

⁷⁷⁴ Закон о раду (2005), члан 119.

Занимљиво је да у случају промене послодавца услед трансфера послодавац следбеник нема обавезу да примењује одредбе колективног уговора о раду које се односе на уплату доприноса за добровољно пензијско осигурање, сходно одредбама Директиве Европске уније 2001/23/ЕС о заштити права запослених у случају преноса предузећа, посла или дела предузећа или дела посла, која је скоро па дословно имплементирана у наш национални систем одредбама Закона о раду. Међутим, део који се односи на додатно пензијско осигурање није имплементиран, те не представља саставни део нашег радног законодавства. Опширније о том проблему у: Филип Бојић, „Примена колективног уговора од стране послодавца следбеника“, *Право и привреда*, број 4–6/2017, стр. 757–772.

⁷⁷⁵ Н. Перишић, „Стратешки правци пензионих реформи у Србији“, *op. cit.*, стр. 25.

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ Према подацима Народне банке Србије, на крају четвртог тромесечја 2016. године у фази акумулације се налази 183.553 корисника, а учешће корисника услуга пензијских фондова у укупном броју запослених износи 9,5%. У извештају се наводи да „велики потенцијал за даљи раст броја чланова пензијских фондова је управо у компанијама с великим бројем запослених. На овај начин запослени, односно послодавци, могу остварити уштеде, обзиром да се уплата пензијског доприноса у добровољне пензијске фондове из средстава послодавца ослобађа плаћања пореза на доходак грађана и доприноса за обавезно социјално осигурање до износа од 5.501 динара по запосленом месечно, као и да се уплате у истом износу које послодавац врши путем административне забране, обуставом и плаћањем из зараде запосленог, ослобађају плаћања пореза. Наведене олакшице представљају додатни вид стимулације за запослене и послодавце да један део издвајања за зараде усмере ка штедњи у добровољним пензијским фондовима“. У Извештају се не наводи податак о броју колективних уговора којима се предвиђа обавеза уплате доприноса за добровољно пензијско осигурање. Извештај за четврто тромесечје 2016. године, Народна банка Србије, Сектор добровољних пензијских фондова у Србији, 2017, стр. 12 и 15.

преговарање у кризи и да је све мањи број колективних уговора који се закључују, посебно на нивоу послодавца.

Треба напоменути да домаћи законодавац предвиђа и исплату солидарне помоћи за запосленог који се налази у тешкој материјалној ситуацији, али и исплату отпремнине приликом одласка у пензију најмање у износу две просечне зараде у Републици Србији.⁷⁷⁸ Ивошевић сматра да се „солидарна помоћ исплаћује кад запосленог задеси каква невоља“, док отпремнина представља „потраживање које припада запосленом коме радни однос престаје због пензионисања“.⁷⁷⁹ Оба та давања се сврставају у друга примања која немају карактер зараде. Међутим, мора се имати у виду да је послодавац дужан да исплати отпремнину при одласку у пензију, док се исплата солидарне помоћи и уплата премија за добровољно додатно пензијско осигурање могу предвидети аутономним актима, колективним уговором или правилником о раду. Исто тако, може се предвидети и виши износ отпремнине од износа утврђеног Законом, чиме се запосленом којем престаје радни однос због пензионисања обезбеђује виши ниво социјалне сигурности у првим месецима од наступања социјалног ризика старости и спречава могући ризик од сиромаштва.⁷⁸⁰

3. Судска пракса

Значајан, а уједно и незбежан извор социјалног права, јесте судска пракса домаћих и регионалних судова. У овом делу дисертације посебно су анализиране

Извештај је доступан на интернет страници: [https://www.nbs.rs/internet/ latinica/62/62_2/dpf_04_16.pdf](https://www.nbs.rs/internet/latinica/62/62_2/dpf_04_16.pdf), 20. септембар 2017.

⁷⁷⁸ Закон о раду (2005), члан 119, став 1, тачка 1.

⁷⁷⁹ Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд 2015, стр. 272–275.

⁷⁸⁰ *Exempli causa*, Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе предвиђено је да је „послодавац дужан да исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније“. Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 1/2015), члан 105, став 1, тачка 1.

пресуде Европског суда за људска права, које се посредно доводе у везу са основном темом. Такође, направљен је и кратак осврт на судску заштиту социјалних права у правном систему Републике Србије, уз анализу појединих одлука Управног и Уставног суда Републике Србије.

3.1. Пракса Европског суда за људска права у заштити права на социјалну сигурност

Када је реч о основној теми, али и о обезбеђивању социјалне сигурности, пракса Европског суда за људска права, у вези са применом Европске конвенције о заштити основних људских права и слобода, може се посматрати у различитом контексту. Познато је да не постоји члан Конвенције којим се експлицитно штити право на социјалну сигурност јер се Конвенцијом махом штите основна грађанска и политичка права. Изузетак су чланови 4 и 11, којим се забрањује принудни рад и гарантује слобода удруживања. Међутим, постоји посредна заштита права на социјалну сигурност, посредством заштите права на имовину, права на поштовање приватног и породичног живота, права на правично суђење и права на заштиту од сваког облика дискриминације.⁷⁸¹ Велики је број представки пред Европским судом за људска права у вези са ускраћивањем могућности да се поједино право гарантовано Конвенцијом оствари приликом стицања одређених права из социјалног осигурања, односно система социјалне заштите. На овом месту највише пажње је посвећено споровима за остваривање права из пензијског осигурања и евентуално споровима чији је предмет ускраћивање права на недоприносне социјалне престације, са циљем да се судска пракса Европског суда за људска права, али и пракса Европског комитета за социјална права, доведе у непосредну везу са основном темом дисертације.

Такође, ваља напоменути да је посредно могућа и заштита права на основу члана 6. Европске конвенције о људским правима, којим се предвиђа право на правично суђење у поступцима у којима се доноси одлука поводом поднетог захтева за остваривање одређених права из социјалног осигурања, као што су

⁷⁸¹ Претходно је наведен став професора Микеле, који тврди да се Европском конвенцијом о људским правима може заштитити читав низ социјалних права.

права из здравственог осигурања, права на социјалне престације у случају несреће на раду, права на престације у случају наступања ризика инвалидности, права на престације које припадају члановима породице у случају смрти осигураника и, коначно, права на старосну и државну пензију.⁷⁸²

3.1.1. Пракса Европског суда за људска права у вези са чланом 1 Протокола 1

Неопходно је осврнути се на праксу Европског суда за људска права у вези са применом Протокола 1, члана 1, којим се гарантује право на имовину, којим се може заштитити и право на поједине социјалне престације. Чланом првим предвиђено је да „свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права“.⁷⁸³ Ваљало би напоменути и да право на имовину као људско право није предвиђено стандардима Уједињених нација, Универзалном декларацијом о људским правима и међународним пактовима, усвојеним шездесетих година прошлог века.

Бројни су случајеви пред Европским судом за људска права који се везују за тај члан. Највећи број аутора се најчешће позива на пресуду у случају *Гајгузус против Аустрије*. Предмет спора је била неисплата недоприносних престација држављанину Турске Цевату Гајгузусу, који је са прекидима радио у Аустрији од почетка седамдесетих година до октобра 1984. године, и који је поднео захтев за остваривање права на посебне недоприносне престације, пошто му је престало право на новчану накнаду за случај незапослености.⁷⁸⁴ Посебне недоприносне

⁷⁸² Pieter Van Dijk, Marc Viering, *Right to a Fair and Public hearing (Article 6)*, у: Pieter Van Dijk, Fried Van Hoof, Arjen Van Rijn, Leo Zwaak (ed.), „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“, Intersentia, 2006, стр. 536.

⁷⁸³ Протокол 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, члан 1.

Сличне одредбе о праву на имовину садрже и бројни савремени устави. Између осталог, Устав Републике Србије у члану 58, одељка „Људска права и слободе“, уређује право на имовину, скоро на идентичан начин као и Протокол први уз Европску конвенцију о основним људским правима. Устав Републике Србије (2006), члан 58.

⁷⁸⁴ Case of *Gaygusuz v. Austria* (Application no. 17371/90), Strasbourg 1996.

престације, сходно законским одредбама, исплаћивао је Национални завод за запошљавање, незапосленим лицима која имају држављанство Аустрије, због чега је Гајгузусов захтев одбијен. У представи коју је поднео Европском суду за људска права, Гајгузус се позвао на повреду члана 6, члана 8 и члана 1 Протокола 1 у вези са чланом 14 Европске конвенције, којим се предвиђа забрана дискриминације, сматрајући да му је повређено право на правично суђење, право на поштовање приватног живота и право на мирно уживање имовине.⁷⁸⁵ Иако су заступници Аустрије тврдили да та недоприносна престација не спада у делокруг члана 1 Протокола 1 јер се не доводи у везу са уплатама доприноса за осигурање за случај незапослености већ је у питању ванредни вид помоћи који држава исплаћује особама које се налазе у стању социјалне потребе, Суд је сматрао да се исплата престације ипак доводи у везу са обавезом уплате доприноса јер се право на недоприносну престацију у наведеном случају може остварити само ако су претходно уплаћивани доприноси за осигурање за случај незапослености.⁷⁸⁶ Између осталог, закључено је и да различито поступање према страним држављанима у погледу исплате права на недоприносне престације које се исплаћују незапосленим лицима није било засновано на било каквом објективном и прихватљивом оправдању, те је утврђено да је дошло до повреде члана 14 Конвенције у вези са чланом 1 Протокола 1.⁷⁸⁷

Слично је потврђено и пресудом Врховног суда Сједињених Америчких Држава у случају *Goldberg*, где је суд утврдио да социјална давања (*welfare payments*) представљају имовину и да ускраћивање исплате престација без одговарајуће усмене расправе представља повреду поступка за остваривање права на социјална давања.⁷⁸⁸ Уочава се и да аутори који се баве уставним правом различито дефинишу појам имовине од аутора који се баве грађанским правом. Појам имовине у уставном праву шире је постављен од појма власништва, који се везује за материју грађанског права, јер се, *exempli causa*, обављање једног посла

⁷⁸⁵ Case of *Gaygusuz v. Austria* (Application no. 17371/90), Strasbourg 1996.

⁷⁸⁶ Case of *Gaygusuz v. Austria* (Application no. 17371/90), Strasbourg 1996.

⁷⁸⁷ Case of *Gaygusuz v. Austria* (Application no. 17371/90), Strasbourg 1996.

⁷⁸⁸ Нав. према: Ali Riza Coban, *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*, Ashgate, UK 2004, стр. 31.

тешко може посматрати као имовина, како тумачи Врховни суд САД-а, али зато права која проистичу из обављања одређеног посла, као што су зарада или накнада зараде, представљају имовину.⁷⁸⁹ Аналогично се долази до закључка и да пензија као стечено право такође може представљати имовину појединца. Поставља се и питање да ли је право на имовину људско право, имајући у виду одредбе Протокола 1 Европске конвенције о људским правима и одредбе појединих устава, који право на имовину сврставају у одредбе о основним људским правима. Из аспекта права социјалне сигурности, имовина се може посматрати као извор прихода за достојан живот у случају наступања неког од социјалних ризика. Све то упућује на закључак да ускраћивањем одређених имовинских права, између осталог, и ако се прихвати тумачење да и пензија представља имовинско право, одређеном лицу може бити угрожена егзистенција.

Али Риза заступа становиште да „једнакост и правда захтевају да би за сваку особу требало да се обезбеди минимум прихода неопходних за пристојан живот, али у наставку примећује да је Европски суд за људска права јасно заузео став да се приликом тумачења члана 1, Протокола 1, не подразумева позитивна дужност, деловање државе да обезбеди минималан ниво прихода или имовине, те се овај члан у вези са остваривањем права не пензију ограничава само на одређен број случајева, али у ситуацијама у којима се исплата пензија заснива на моделу уплате доприноса, у том случају постоји директна веза и може се примењивати наведени члан“.⁷⁹⁰ На основу свега наведеног, и поред тога што се у појединим одлукама гарантује и право на исплату недоприносних престација, тешко је замислити да у случају ускраћивања права на социјалну пензију лице које је поднело захтев може покренути поступак пред Европским судом за људска права у Стразбуру и позвати се на члан 1 Протокола 1. Јасно је наглашено да је реч о недоприносној престацији, али се поставља питање шта би се догодило у ситуацији у којој је осигураник уплаћивао доприносе, али није испунио услов који се односи на претходни стаж осигурања. Да ли се може применити правило које је примењено у случају Гајгузус, имајући у виду да је подносиоцу представке било

⁷⁸⁹ *Ibid.*, стр. 34.

⁷⁹⁰ *Ibid.*, стр. 157–158.

ускраћено право на недоприносну престацију. Међутим, јасно се могло приметити да се у случају Гајгузус недоприносне престације доводе у везу са уплатом доприноса за осигурање за случај незапослености, сходно прописима Републике Аустрије.

Такође, често се поставља питање да ли се, смањивањем износа пензија, корисницима који су то право остварили на основу редовне уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање доводи у питање животни стандард и крши основно право на социјалну сигурност.⁷⁹¹ У вези са гаранцијом права на социјалну сигурност, треба напоменути да је Европски суд за људска права заузео став да „члан 1 Протокола 1 не гарантује право на социјалне престације било које врсте, односно истим се не намеће обавеза успостављања система социјалне сигурности, већ само ако држава уговорница има прописе на снази којима се гарантује исплата одређене социјалне престације, тада се даје право Европском суду за људска права да врши процену са аспекта члана 1. Протокола 1“.⁷⁹²

3.1.2. Пракса Европског суда за људска права у вези са чланом 8

Поставља се питање да ли се обезбеђење одговарајућих прихода у старости може довести у везу са чланом 8, ставом 1, право на приватност и поштовање породичног живота, имајући у виду да Европски суд за људска права увек задржава право да пресуђује из угла приватности. Основно питање је да ли новонастале прилике, услед ускраћивања права на социјалне престације, могу угрозити породични живот појединца.⁷⁹³ Конкретно, да ли услед ускраћивања

⁷⁹¹ То питање је посебно размотрено у наставку поглавља, у делу 3.2.3. Пракса Уставног суда.

⁷⁹² Нав. према: Klaus Karuy, „Social Security and the European Convention on Human Rights: How an odd Couple has become Presentable“, *European Journal of Social Security*, Vol. 9, број 3/2007, стр. 229.

⁷⁹³ Издваја се случај Ди Трицио против Швајцарске, у којем је Европски суд за људска права утврдио да је дошло до повреде члана 14, у вези са чланом 8, јер је госпођи Ди Трицио обустављена исплата посебног додатка за инвалидност. Ди Трицио је донела одлуку да после порођаја и рођења близанаца 2004. године, упркос озбиљним здравственим проблемима са леђима, заснује радни однос са непуним радним временом из разлога финансијске природе. По спроведеном посебном методу за утврђивање степена инвалидности, надлежни орган је донео одлуку да се обустави исплата престације на коју је она, као подносилац представке, остваривала право од тренутка престанка радног односа 2002. године, услед чега је дошло до дискриминације

права на старосну или породичну пензију појединац доспева у стање социјалне потребе, што ремети и његов породични живот јер се тиме онемогућава да даље издржава чланове своје породице и да ли је, следствено томе, држава у обавези да обезбеди појединцу минимум прихода у старости. Треба нагласити да је у појединим домаћинствима у Србији старосна пензија основни приход, не само за кориснике, већ и за већину чланова породице који живе у истом домаћинству са лицем код којег је наступио социјални ризик старости.

Међутим, у вези са применом члана 8, Европски суд за људска права је заузео јасан став да Европска конвенција о људским правима не намеће државама општу обавезу да обезбеде финансијску помоћ породицама без одговарајућих прихода, те се стога утврђује да се на ту ситуацију не могу применити одредбе члана 8 Конвенције.⁷⁹⁴

3.1.3. Пракса Европског суда за људска права у вези са чланом 3

Случај *Панченко против Литваније* покренут је пред Европским судом за људска права јер је подносилац представке госпођа Ева Панченко сматрала да је дошло до повреде члана 3, којим се забрањује мучење, односно нечовечно или понижавајуће поступање, јер је тврдила да је услед недовољног износа старосне пензије доведена у неповољан положај, који је сматрала обликом нечовечног поступања.⁷⁹⁵ Суд је утврдио да није дошло до повреде члана 3, те да недостатак економске или социјалне сигурности не представља основ за кршење људских права у светлу члана 3 Европске конвенције о људским правима.⁷⁹⁶

на основу пола и повреде права на приватност и поштовање породичног живота. *Case of di Trizio v. Switzerland* (Application no. 7186/09), Strasbourg 2016.

⁷⁹⁴ Већина држава чланица организације Савета Европе предвидела је својим прописима финансијску подршку породици са децом и право на плаћено породилско одсуство и одуство са рада ради неге детета. Међутим, то се не може применити на обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода у старости, те се не може сматрати да је дошло до повреде члана 8 ЕКЉП ако је изостављен тај вид обезбеђења. Klaus Kapuy, „Enabling social integration through European human rights“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015, стр. 506.

⁷⁹⁵ Наведено према: М. Mikkola, *Social Human Rights of Europe, op. cit.*, стр. 85; *Case of Anna Pančenko v. Latvia* (Application no. 40772/98), Strasbourg 1999.

Слично је одлучено и у случају *Aleksandra Larioshina v. Russia* (Application no. 56869/00), Strasbourg 2002.

⁷⁹⁶ М. Mikkola, *ibid.*

Суд је заузео скоро идентичан став и у случају *Будина против Русије*. Подносилац представке госпођа Антонина Будина била је корисник инвалидске пензије, али је на сопствени захтев, када је навршила године које представљају услов за остваривање права на старосну пензију, почела да користи старосну, уместо инвалидске пензије. Међутим, сматрала је да износ пензије није довољан да задовољи њене основне животне потребе, те је тврдила да је дошло до повреде члана 3 Европске конвенције о људским правима. Европски суд за људска права је утврдио да, упркос чињеници да се подносилац представке налази у тешкој материјалној ситуацији, није дошло до повреде члана 3.⁷⁹⁷

3.2. Пракса домаћих судова у вези са заштитом социјалних права

3.2.1. Пракса Управног суда

За спорове чији је предмет повреда права из социјалног осигурања или социјалне заштите надлежан је управни суд. Управни спор се може покренути против коначног решења надлежног органа који одлучује о остваривању права из социјалног осигурања, односно права из система социјалне заштите.⁷⁹⁸ Анализа доступне судске праксе Управног суда Србије показује да се у највећем броју случајева предмет спора доводи у везу са остваривањем права на новчану социјалну помоћ или накнаду за туђу негу и помоћ. Стога је дат кратак осврт на неколико значајних спорова пред Управним судом.

Уочава се да је у највећем броју случајева Суд решавао о остваривању права на накнаду за туђу негу и помоћ које се може остварити на основу одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Закона о социјалној заштити. У спору који је тужилац покренуо против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у вези са остваривањем права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, Управни суд је донео пресуду у којој се тужба одбија.⁷⁹⁹

⁷⁹⁷ Case of *Budina v. Russia* (Application no. 45603/05), Strasbourg 2009.

⁷⁹⁸ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 103; Закон о социјалној заштити (2011), члан 103, став 7.

⁷⁹⁹ Одлука Управног суда 15 У 16456/13 од 17. октобра 2014.

Тужилац је оспоравао законитост решења туженог органа због непоступања по правилима поступка и због неправилне примене закона, те се, између осталог, наводи да је оспорено решење противзаконито јер је тужилац веома болестан, те да је орган вештачења у другостепеном поступку брижљиво проценио документацију по правилима струке и науке, дао би налаз који би био објективан и правичан, односно утврдило би се да тужилац има право на туђу негу и помоћ јер тужилац пати од различитих врста болести, услед којих је онемогућен да потпуно сам, без туђе неге и помоћи, обавља основне животне функције.⁸⁰⁰ Међутим, Управни суд је утврдио да је тужба неоснована и да тужилац нема потребу за помоћи и негом другог лица јер је, и поред постојања одређених болести, и даље покретан, кардиопулмонално компензован, није слепо лице и у психичком статусу нису утврђени знаци тешке деменције, те је способан за основно самозбрињавање у оквиру стана.⁸⁰¹ Сходно свему томе, тужилац није испуњавао услове из члана 41а Закона о пензијском и инвалидском осигурању, те оспореним решењем није повређен закон на штету тужиоца.

Слично је утврђено и у спору ради поништаја решења туженог органа Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање због поништеног првостепеног решења филијале Републичког фонда, којим је тужиоцу утврђено право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица. Тужилац је пред другостепеним органом изјављеном жалбом побијао првостепено решење, оспоравајући период од када му припада право на новчану накнаду за туђу негу и помоћ. Међутим, другостепени орган је, на основу мишљења надлежног вештака, утврдио да уопште није било елемената за утврђивање туђе неге и помоћи и да су у првостепеном поступку одлучне чињенице биле непотпуне или погрешно утврђене, те је поништио ожалбено решење. Тужилац је предложио да суд у спору пуне јурисдикције донесе пресуду којом се усваја тужба, поништава оспорено решење и утврђује да тужиоцу припада право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица. Управни суд је одбио тужбу, утврдивши да је оспорено решење

⁸⁰⁰ 15 У 16456/13

⁸⁰¹ 15 У 16456/13.

правилно и на закону засновано, те да није основан захтев да суд ту управну ствар реши у спору пуне јурисдикције.⁸⁰²

Коначно, из приложених одлука, као и на основу одлука које су анализирани у наставку рада, закључује се да у највећем броју случајева Управни суд одбија тужбе против надлежних органа који су у другостепеном поступку одлучивали по жалби.

3.2.2. Пракса Врховног касационог суда

Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији. Сходно одредбама Закона о уређењу судова, Врховни касациони суд одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом.⁸⁰³

На основу праксе Врховног касационог суда Србије утврђује се да није било мериторних одлука у предметима социјалних престација јер је реч о двостепеном одлучивању, па у том случају није дозвољено улагање ванредног правног средства о којем одлучује Врховни касациони суд, следствено одредбама Закона о управним споровима.⁸⁰⁴ Такође, ни законима којима се регулише исплата социјалних престација није изричито предвиђена надлежност Врховног касационог суда као највише судске инстанце.⁸⁰⁵

Поједини парнични предмети Врховног касационог суда ипак се могу довести у везу са исплатом пензија. Међутим, то су предмети који се односе на

⁸⁰² Одлука Управног суда 12 У 831/14 од 7. септембра 2015.

⁸⁰³ Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016 и 108/2016), члан 30.

⁸⁰⁴ Законом о управним споровима предвиђено је да против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке, али само онда када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/2009), члан 49.

⁸⁰⁵ Законом о пензијском и инвалидском осигурању предвиђено је да је само у споровима сукоба надлежности у поступку за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања до којих дође између фонда и послодавца надлежан Врховни касациони суд. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 106.

исплату војних пензија и остваривање права из борачко-инвалидске заштите, и то по тужбама због незаконитог рада органа, што се ипак не може довести у директну везу са основном темом дисертације.⁸⁰⁶

3.2.3. Пракса Уставног суда

Уставом Републике Србије предвиђено је да се против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту, може изјавити уставна жалба.⁸⁰⁷ Такође, пред Уставним судом може се покренути и поступак за оцену уставности и законитости.

Вредно пажње је Решење Уставног суда Републике Србије којим је, после детаљно извршене анализе домаћих стандарда и праксе Европског суда за људска права, одбачена иницијатива за покретање поступка уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија.⁸⁰⁸ Подносиоци иницијативе сматрали су да су и назив и садржина оспореног Закона контрадикторни јер Законом није предвиђен рок до када ће важити, те се стога сматра да Закон нема привремено дејство.⁸⁰⁹ Такође,

⁸⁰⁶ Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Узп 59/2016 од 7. јула 2016. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 1438/2016 од 27. октобра 2016. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 598/2016 од 30. септембра 2016. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 1165/2016 од 5. јуна 2016. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 1170/2013 од 31. октобра 2013. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 3469/2010 од 4. новембра 2011. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 3612/2010 од 6. јула 2010. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 310/2011 од 9. јануара 2012. године; Пресуда Врховног касационог суда Републике Србије: Рев 227/2011 од 8. јуна 2011. године.

⁸⁰⁷ Устав Републике Србије (2006), члан 170.

⁸⁰⁸ Решење Уставног суда Србије о одбацивању иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија, број IУз-531/2014 од 23. септембра 2015. године. Поводом тог решења Уставног суда, судије Драган Стојановић, Оливера Вучић, Катарина Манојловић Андрић и Боса Ненадић издвојили су мишљења.

⁸⁰⁹ О садржају Закона о привременом уређивању начина исплата пензија опширније на страни 129, фуснота 327.

подносиоци иницијативе су тврдили да се одредбама Закона нарушавају основна људска права грађана који су право на пензију остварили на основу свог рада и одвајања одређеног процента од зараде јер се Законом смањује висина пензија које су утврђене коначним решењем донетим на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

У иницијативи се указује и на неравноправан третман пензионера и на повреду начела забране дискриминације јер се смањење пензија односи само на пензионере чије су пензије веће од 25.000 динара, али и на повреду члана 58, става 1, Устава којим се гарантује право на имовину, и члана 70, којим се предвиђа да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. Међутим, Уставни суд је заузео став да чланом 70 Устава није утврђена садржина тог права, те да Устав грађанима гарантује пензијско осигурање, као вид социјалног осигурања, али да конкретна права из пензијског осигурања нису Уставом зајемчена права већ су то права која се успостављају законом.⁸¹⁰ Имајући у виду да се на пензијско осигурање у нашој држави и даље примењује Бизмарков модел професионалног осигурања и да систем функционише на PAYG основама, висина износа пензије осигураника неће зависити од укупног износа уплаћених доприноса већ „непосредно зависи и од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку, те и других значајних фактора, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања и сл.“⁸¹¹

Уставни суд упућује и на ставове Европског суда за људска права, у којима се наводи да се право које је произишло из плаћања доприноса фондовима осигурања сматра имовинским правом, које се, „када је стечено не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу, те стога, евентуално смањивање износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права“.⁸¹² Коначно, поводом неравноправног

⁸¹⁰ Решење Уставног суда Србије број IУз-531/2014.

⁸¹¹ Решење Уставног суда Србије број IУз-531/2014.

⁸¹² Уставни суд упућује на следеће одлуке Европског суда за људска права, односно Европске комисије: *Јанковић против Хрватске*, број 43440/98, одлука од 12. октобра 2000. године, *Müller против Аустрије*, број 5849/72, одлука од 1. октобра 1975. године, *Skorkiewicz против Пољске*,

третмана и изузећа од примене прописане мере пензионера са нижим пензијама, Уставни суд је утврдио да „сви корисници пензија имају исти правни статус, али да се управо у зависности од висине пензије коју су примали до доношења Закона, налазе у битно различитој материјалној ситуацији, те да постоји објективно и разумно оправдање да на различит начин сносе последице настале кризе и поднесу терет мера фискалне консолидације и следствено томе спорна мера која је заснована на начелу сразмерности не може да представља повреду начела забране дискриминације“.⁸¹³

Међутим, пензије су умањене и током деведесетих година прошлог века, на основу уредбе Владе, али је тада Уставни суд утврдио да је наведена уредба неуставна, те је држава била у обавези да исплати корисницима разлику између законом прописаних пензија и пензија исплаћених на основу уредби у периоду април 1994 – јуни 1995. године.⁸¹⁴ Слична ситуација се догодила у Румунији, када је усвојен Закон о мерама штедње којим су, између осталог, смањене пензије и плате у јавном сектору. Уставни суд Румуније је прогласио неуставним члан 9. Закона којим су предвиђене мере штедње ради баланса у буџету, који се односио на умањење износа пензија за 15%.⁸¹⁵ Интересантно је да се Уставни суд позвао на праксу Европског суда за људска права и праксу других уставних судова, те је закључено да се износ пензије заснован на уплати доприноса за обавезно социјално осигурање не може мењати ни на привременој основи, у складу са заштитом стечених права.⁸¹⁶

број 39860/98, одлука од 1. јуна 1999. године, *Domalewski против Пољске*, број 34610/97, одлука од 15. јуна 1999. године. Решење Уставног суда Србије број IVз-531/2014.

Европски суд за људска права је у случају *Koufaki and Adedy v. Greece* утврдио да није дошло до повреде члана 1, Протокола 1, којим се гарантује право на имовину. Подносиоци представке су сматрали да им је повређено право на имовину услед умањења износа зараде, које се односило на запослене у јавном сектору, као и услед укидања тринаесте и четресте пензије, а све са циљем спровођења одговарајућих мера штедње. Закључено је и да због тих умањења није угрожена егзистенција појединца. *Koufaki and Adedy v. Greece* (Application no. 57665/12 и 57657/12), Strasbourg 2013.

⁸¹³ Решење Уставног суда Србије број IVз-531/2014.

⁸¹⁴ Нав. према: А. Јовановић, С. Недовић, *op. cit.*, стр. 78.

⁸¹⁵ Нав. према: Augustin Zegrean, *Constitutional Review: Doctrine and Practice in the Case-law of the Constitutional Court of Romania*, 2011, стр. 8–9. Извештај је преузет са: <https://www.ccr.ro/ccrold/events/2011/zegrean1en.pdf>, 8. септембар 2017.

⁸¹⁶ *Ibid.*

V. МОДЕЛИ ПОЈЕДИНИХ ОБЛИКА ОБЕЗБЕЂЕЊА СТАРИЈИХ ЛИЦА

Приликом успостављања класификација требало би направити јасну разлику између социјалне пензије као посебне социјалне престације, која је предвиђена у стратегијама и документима Светске банке, и других сличних облика обезбеђења старијих лица. Претходно је у раду назначено да су методи који се користе за обезбеђивање старијих који немају довољно прихода у старости за пристојан и достојанствен живот минимална, односно најнижа пензија, универзална пензија, односно државна пензија и таргетирана пензија, као и посебне социјалне престације које се исплаћују као додатак на пензију корисницима којима износ пензије које примају није довољан за задовољавање основних животних потреба. Циљ свих тих облика обезбеђења је начелно исти – спречавање сиромаштва у старости, али су махом различити начини финансирања престација, имајући у виду да су најниже пензије престације претежно доприносног карактера, док су остале поменуте престације недоприносног карактера јер се махом финансирају из јавних прихода. Током спровођења анализе уочене су и разлике у предвиђеним условима за остваривање права на та социјална давања. Следствено томе, најпре је анализиран такозвани нулти стуб Светске банке, а затим и постојећи облици обезбеђења старијих особа, који су различити од класичног института старосне пензије и који су већином недоприносног карактера, а чији је основни циљ смањивање стопе сиромаштва у старости.

Посебно су детаљно анализирани институти универзалне и таргетиране пензије јер се у литератури уочавају класификације института социјалне пензије, у оквиру којих се наводи да су те две врсте два основна облика обезбеђења лица без одговарајућих прихода у старости.⁸¹⁷ Иако ти облици обезбеђења имају знатно дужу традицију него институт социјалне пензије, аутори класификација су сматрали да ти модели испуњавају основни циљ института, а то је смањивање стопе сиромаштва у старости и обезбеђивање минимума социјалне сигурности за лица која нису остварила право на старосну пензију, услед недовољног броја година претходног стажа осигурања.

⁸¹⁷ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 2.

У наставку поглавља, акценат је на ширем тумачењу, те се анализирају и постојећи облици обезбеђења старијих лица у Републици Србији различитим институтима социјалног права. Осим већ анализираних института пуне и превремене старосне пензије, социјална сигурност у старости може се обезбедити и институтом породичне пензије за удове, односно удовце, али и појединим институтима грађанског права. Посебно ће бити анализирана новчана накнада за туђу негу и помоћ, као социјална престација која се исплаћује особама којима је неопходна туђа нега и помоћ, а чији су корисници махом лица код којих је наступио социјални ризик старости.

1. Социјална пензија – нулти стуб Светске банке

Основно питање које се поставља јесте може ли се обезбедити социјална сигурност за лица која нису остварила право на старосну пензију, односно да ли је одговарајући модел заштите старијих сиромашних лица увођење такозваног нултог стуба у пензијске системе, који се доводи у непосредну везу са институтом социјалне пензије. Већ је поменуто да је један од основних циљева дисертације одговарајућа анализа метода којима се обезбеђује социјална сигурност у старости, како би се утврдило који би модел био примењив у Републици Србији, где се најугроженије категорије старијих обезбеђују преваходно на основу мера социјалне заштите и исплате социјалне помоћи, а по спроведеном тесту прихода. Према Холцману (*Robert Holzmann*), који се сматра једним од твораца модела нултог стуба, „снажно се сугерише да се у оквиру свеевропског пензијског система успостави и развије социјални стуб, односно нулти стуб или недоприносни стуб, који би се усмерио на осетљиве категорије старијих лица у Европи, а ради спровођења основних друштвених циљева и јаче повезаности пензијских система“.⁸¹⁸

Поставља се питање који су то разлози због којих је Светска банка предвидела увођење нултог стуба пензијског осигурања. Неопходно је применити телеолошко тумачење за тај случај, како би се дошло до одговора шта је основни

⁸¹⁸ R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 252.

циљ, односно како протумачити одлуку Светске банке да се предложи увођење нултог стуба у националне системе социјалне сигурности. Полази се од питања да ли је основна сврха института смањивање стопе сиромаштва у свету међу старијом популацијом и покушај унификације законодавства у погледу социјалних недоприносних давања за наведене категорије. Поједини аутори оправдано сматрају да су творци концепта нултог стуба увидели да се недоприносним престацијама, чија се исплата не доводи у везу са претходним стажом осигурања, може допрети до великог броја становништва који није у довољној могућности допринео функционисању модела три стуба, те услед тога није остварио право на престације по наступању социјалног ризика старости.⁸¹⁹ Стога се закључује да је новим моделом Светске банке ревидиран тростубни модел, са циљем да се отклоне евидентни недостаци у обезбеђењу лица без одговарајућих прихода у старости.

Хинц (*Hinz*) сматра да се „последње две деценије Светска банка јавља као централни играч у развоју и реформама пензијских система у свету, а све као последица традиционалне улоге наведене међународне финансијске организације у обезбеђивању зајмова, односно кредита земљама са средњим или ниским доходком“.⁸²⁰ Активности Светске банке у земљама у развоју и средње развијеним земљама одвијају се под мотом смањења сиромаштва и унапређења стандарда маргинализованих група, у које се могу сврстати и старија лица.⁸²¹ Да би спровела те циљеве, Светска банка је, између осталог, 1994. године израдила стратегију свеобухватне реформе пензијских система, представљањем документа „Спречити пензијску кризу“ (*Averting the Old Age Crisis*), којом је започета

⁸¹⁹ Mukul G. Asher, *Social Pension in Four Middle-Income Countries*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009, стр. 86.

⁸²⁰ Светска банка је ушла у реформе пензијских система после финансијске кризе која је погодила земље Латинске Америке крајем осамдесетих година прошлог века, као и после промена социјалистичког режима, које су захватиле већину источноевропских и средњеевропских земаља, што је покренуло процес транзиције у тим земљама. Нав. према: Richard Hinz, *The World Bank's pension policy framework and the Dutch pension system: a paradigm for the multi-pillar design?*, у: Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Ed Westerhout (ed.), „The Future of Multi-Pillar Pensions“, Cambridge University Press, Cambridge 2012 стр. 46–47.

⁸²¹ Данило Вуковић, *op. cit.*, стр. 79.

промоција модела три стуба пензијског осигурања (*three-pillar concept*).⁸²² У том документу се анализира стање пензијских система у свету и дају се даље смернице за неопходне реформе, са циљем одрживости пензијских система и смањивања стопе сиромаштва старијих особа.

Велики број држава, посебно источноевропских, прихватио је модел три стуба, мада се уочава да поједине земље различито примењују успостављени модел.⁸²³ Примера ради, Холандија је успоставила модел три стуба, али је први

⁸²² *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford 1994.

⁸²³ Трећи стуб пензијског осигурања, односно добровољно пензијско осигурање, има веома дугу традицију у европским оквирима. Појединци су, увидевши да се код људи јавља несигурност у погледу обезбеђења у старости, оснивали широм Западне Европе приватне фондове, као и касе узајамне помоћи, где су радници могли да уплаћују средства како би себи и члановима своје породице обезбедили минимум социјалне сигурности услед наступања различитих социјалних ризика. Због непостојања нормативног оквира за функционисање пензијских фондова, често су се догађале преваре и злоупотребе од стране оснивача, што је био један од разлога који је навео државе да изврше интервенцију и националном легислативом уреде обезбеђење лица у случају наступања социјалног ризика старости. Од увођења обавезног државног пензијског осигурања, добровољно пензијско осигурање се махом јавља као допунски вид осигурања за она лица која желе да обезбеде већи обим права из пензијског осигурања у тренутну када наступи социјални ризик старости. Такође, добровољним пензијским осигурањем се могу покрити и она лица која нису обухваћена обавезним пензијским осигурањем. Закон о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије добровољно пензијско осигурање дефинише као „осигурање којим се, на основу уговора, могу обезбедити права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења, или већи обим тих права од обима утврђених законом, као и друга права из овог осигурања“. Постоји и приметно интересовање Европске уније да уреди и усклади законодавства држава чланица и држава које су у поступку придруживања у погледу оснивања и одржавања приватних пензијских фондова. Највећи број директива којима се уређује област пензијског осигурања управо се односи на уређивање приватних пензијских фондова. У Републици Србији усвојен је 2005. године Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, којим је регулисана област добровољног пензијског осигурања. Реч је о закону којим је први пут детаљније уређена област добровољног пензијског осигурања на нашим просторима. Законом је уређено организовање и управљање добровољним пензијским фондовима, оснивање, делатност и пословање друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, послови и дужност кастоди банке у складу са одредбама закона, надлежност Народне банке Србије у вршењу надзора над обављањем делатности друштава за управљање добровољним пензијским фондовима, као и друга питања од значаја за функционисање добровољних пензијских фондова. У појединим државама осигураници се подстичу да улажу средства у приватне пензијске фондове како би на тај начин обезбедили одговарајући вид сигурности у старости. Уједињено Краљевство, Данска, Ирска и Холандија заступају концепт да универзална пензија или пензија која се исплаћује на основу претходних уплата доприноса за пензијско осигурање представља само гаранцију минималних прихода у старости, а осигураници који желе већи обим права стимулишу се да уплаћују доприносе у приватне пензијске фондове. У Немачкој постоје одређене пореске олакшице, које снажно промовише држава, за лица која се одлуче да улажу средства у приватне пензијске фондове и на

стуб ближи нултом стубу, док се други стуб заснива на уплати доприноса за запослене, али у посебне приватне пензијске компанијске фондове.⁸²⁴ Модел који је заступљен у Холандији разликује се од модела три стуба Светске банке, који се, примера ради, примењује у Републици Хрватској и другим источноевропским земљама које су у своје законодавство имплементирале модел три стуба пензијског осигурања.⁸²⁵

Међутим, због бројних промена које су се догодиле у свету и одређених друштвених фактора, као што је већ споменуто старење становништва, а имајући

тај начин омогуће даљи развој трећег стуба пензијског осигурања. Зараде из којих се уплаћују доприноси за приватне пензијске фондове ослобођене су плаћања пореза и доприноса за социјално осигурање. Субвенције које се огледају у повољнијем пореском третману осигураника који се одлуче да уплаћују доприносе у добровољне фондове постоје и у Канади, Уједињеном Краљевству и Ирској. Поједини аутори сматрају да ће даља фаворизација приватних фондова у односу на јавне државне фондове довести до ситуације у којој ће се временом смањити износи пензија које се исплаћују на основу обавезне уплате доприноса, а на основу све мање интервенције државе и става да ће у приватне фондове уплаћивати доприносе већина радноактивног становништва, што ће на крају највише осетити запослени са ниским приходима који ће примати ниже износе државних пензија, а неће бити у могућности да уплаћују доприносе у приватне фондове. Слична ситуација се може догодити и у нашој држави, мада се још увек не уочавају мере којима се фаворизују приватни пензијски фондови у односу на јавне државне фондове. Као један од основних мотива за промовисање трећег стуба пензијског осигурања у западноевропским системима социјалне сигурности, у склопу промена које се дешавају у државама које су прихватиле модел државе благостања у другој половини XX века, уочава се идеја држава да се у надоласећем времену максимално смање трошкови за социјална издвајања и да се, уместо концепта социјалне државе, реafirмише концепт индивидуалне одговорности појединца за сопствену социјалну сигурност, о чему је у раду у више наврата било речи. Међутим, могуће је да се тиме створе још веће социјалне разлике међу становништвом, па ће услед тога држава бити приморана да повећа издвајања за социјално најугроженије категорије које ће примати најниже износе пензије на основу нултог или првог стуба пензијског осигурања. Треба напоменути да су током 1993. године у Великој Британији знатно већи били трошкови пореских расхода због пореских олакшица за осигуранике који су уплаћивали доприносе у приватне фондове, него расходи за социјална давања која се издвајају за најсиромашније категорије становништва. Нав. према: Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима („Службени гласник РС“, број 85/2005 и 31/2011), члан 1; *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 32, стр. 593. и стр. 475; Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 4; *Social Security at a Glance*, 2016, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Germany 2016, стр. 109–111.

⁸²⁴ Опширније у: Jose Van Rooij, Willem Sinninghe Damste, *An Outline of the AOW Scheme*, у: Marjolein van Everdingen, Gijsbert Vonk (ed.), „The Dutch State Pension – Past, Present and Future“, Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen 2008, стр. 34–36.

⁸²⁵ Kati Kuitto, *Post-communist Welfare States in European Context, Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, UK 2016, стр. 35–36; Ivana Vukorepa, „Lost between Sustainability and Adequacy: Critical Analysis of the Croatian Pension System's Parametric Reform“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3/2015, стр. 285–291.

у виду да други стуб није испунио очекивања⁸²⁶, Светска банка је посегнула за новом реформом пензијских система и 2005. године усвојила извештај *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (Подришка дохотку у каснијој животној доби у 21. веку: Међународна перспектива за пензијске системе и реформе), којим предлаже увођење новог вишемоделног, односно вишестубног система пензијског осигурања, који чине пет различитих стубова: нулти стуб, односно недоприносни стуб којим се обезбеђује минимални ниво заштите; први, класични стуб професионалног пензијског осигурања, који има одлике Бизмарковог модела – обавезно пензијско осигурање, чији је основни циљ замена одређеног дела дохотка; други стуб, који је такође обавезан, али се разликује од првог стуба јер су доприноси унапред дефинисани и представља скуп индивидуалних штедних рачуна; трећи стуб, који може имати много различитих облика, али се и даље превасходно заснива на добровољним уплатама доприноса у приватне пензијске фондове и новопредложени; четврти стуб, заснован претежно на либералним идејама о

⁸²⁶ Други стуб пензијског осигурања има одређене флексибилне елементе. Та област је регулисана комунитарним изворима права, последња усвојена директива је Директива 2003/41/ЕС којом се дефинишу генерална правила о функционисању приватних пензијских фондова, са циљем минималне хармонизације добровољних система држава чланица Европске уније. Једна од основних подела приватних пензијских фондова заснива се на питању да ли ће се државе у својим националним прописима одлучити за модел дефинисаних престација или за модел дефинисаних доприноса. Код дефинисаних престација, циљ пензијских планова је да се унапред дефинише износ који ће осигураник примати када наступи социјални ризик старости, а који се најчешће наслања на претходна примања запосленог и на дужину радног стажа, док код модела дефинисаних доприноса долази до акумулације средстава и износ пензије коју ће осигураник примати зависи од износа уплаћених доприноса и финансијских поврата од улагања тих средстава. За модел дефинисаних престација већином су се одлучиле земље са англосаксонским уређењем и западноевропске земље, Холандија, Немачка, Шведска, Швајцарска, док се за модел дефинисаних доприноса махом одлучују источноевропске земље које су приступиле Европској унији у последњих 20 година. Приметно је да се неке западноевропске земље преоријентишу на модел дефинисаних доприноса. Поједини аутори сматрају да би се увођењем другог стуба пензијског осигурања могла смањити расподела средстава за сиромашне. Као што је познато, други стуб се заснива на сопственим рачунима и уплатама доприноса на њих, те је сваки вид расподеле као социјално угроженима у тим системима искључен. Међутим, деценију од увођења тог модела није видљиво побољшање положаја корисника пензија. Ваља напоменути и да је већина приватних пензијских фондова претрпела озбиљне губитке после светске економске кризе 2008. године. Нав. према: Hans Van Meerten, Pascal Borsje, „Pension Rights and Entitlement Conversion (Invaren): Lessons from a Dutch Perspective with Regard to the Implications of the EU Charter“, *European Journal of Social Security*, Vol. 18, број 1/2016, стр. 49–50; P. A. Diamond, *op. cit.*, стр. 17.

индивидуалној одговорности појединца за социјалну сигурност, који укључује приступ неформалној подршци, најчешће од чланова породице, односно чланова домаћинства или посредством појединачних средстава.⁸²⁷

Новитет у односу на претходни реформски документ Светске банке представља увођење нултог стуба и четвртог стуба пензијског обезбеђења. То су модели који су већ показали одређене резултате у прошлости. Четвртим стубом се реafirмише концепт бриге о старим лицима у оквиру домаћинства, а као што је већ наведено, реч је о првобитном концепту обезбеђења старијих лица услед наступања социјалног ризика старости, који уједно садржи и одређене примесе либералног концепта који карактерише принцип индивидуализма, односно сопствене одговорности појединца за социјалну сигурност у старости, без одговарајуће интервенције државе. Међутим, увођењем нултог стуба улога државе је и те како постала изражена јер држава обезбеђује приходе за лица која нису стекла право на старосну пензију у систему социјалног осигурања. Стога се може закључити да је вишестубни модел и један вид компромиса између либералног концепта и концепта реформисане државе благостања.

Основни циљ модела нултог стуба, који Светска банка промовише у публикацији „Подршка доходу у каснијој животној доби у 21. веку“, јесте смањивање, односно ублажавање сиромаштва особа код којих је наступио социјални ризик старости. Како наводе Холцман и Хинц, „нулти стуб решава ризик од сиромаштва у току целог живота“.⁸²⁸ Међутим, увођење тог стуба се предвиђа само тамо где се такви услови могу гарантовати и где фискалне околности могу да поднесу такав систем, односно да ли ће се социјална пензија обезбедити или не, зависиће у великој мери од прилика у датој земљи.⁸²⁹ У литератури се већ могу уочити одређени закључци о успостављању новог система пензијског осигурања, с једне стране, јасно се заузима став да ни нулти ни четврти стуб немају везе са уплатама доприноса за обавезно, односно добровољно

⁸²⁷ Ed Westerhout, *Introduction*, у: Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Ed Westerhout (ed.), „The Future of Multi-Pillar Pensions“, Cambridge University Press, Cambridge 2012, стр. 5. и 67; R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 36.

⁸²⁸ R. Holzmann, R. Hinz, *ibid.*, стр. 36.

⁸²⁹ *Ibid.*, стр. 48.

пензијско осигурање и претходним приходима осигураника погођених социјалним ризиком старости. Такође, у новоуспостављеном моделу, држава има двоструку улогу, да организује обавезно пензијско осигурање, које почива на идејама канцелара Бизмарка, и да контролише уплату доприноса, којим се већином штити средња класа, и да под условом да економске прилике то дозвољавају, уједно омогући и успостављање нултог стуба.⁸³⁰

Основна идеја успостављања вишестубних пензијских система је, између осталог, и укључивање основног недоприносног стуба, нултог пензијског стуба, у различите системе социјалне сигурности за категорије становника које су сиромашне током целог живота и које, следствено томе, не могу обезбедити одговарајуће приходе у случају наступања социјалног ризика старости, али и даље развијање, слободно се може рећи, класичних, универзалних доприносних система, који посредно такође утичу на смањивање стопе сиромаштва, а сходно томе и обезбеђивање одржавања основног нивоа дохотка који је корисник остваривао у радноактивном периоду живота у којем је стицао приходе на основу рада или капитала.⁸³¹ Идеја о увођењу нултог стуба у савремене системе социјалне сигурности постала је нарочито актуелна после светске економске кризе из 2008. године.⁸³² У поменутиим универзалним доприносним системима, основне новине се огледају у проширивању тог облика обезбеђења на што је могуће шири број корисника и на тај начин обезбеђивање социјалне сигурности у старости. Међутим, из свега наведеног, закључује се да увођење нултог стуба у пензијске системе зависи превасходно од фискалних могућности једне државе и од процента покривености становништва обавезним пензијским осигурањем, те не чуди што је тај концепт прихваћен понајвише у земљама у развоју које већином нису успеле да изграде систем социјалне сигурности у складу са релевантним међународним стандардима. Модел Светске банке окренут је ка најугроженијим категоријама старијих лица, са циљем обезбеђивања пристојног живота у старости

⁸³⁰ E. Westerhout, *op. cit.*, стр. 5; Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, *The Future of multi-pension systems*, у: Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Ed Westerhout (ed.), „The Future of Multi-Pillar Pensions“, Cambridge University Press, Cambridge 2012, стр. 397–398.

⁸³¹ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 150.

⁸³² Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 77.

и елиминисања сиромаштва међу старијом популацијом. Имајући у виду да тај концепт одликује висок ниво солидарности, уз промовисање идеје социјалне правде, како би се што већем броју лица обезбедио минимум прихода у старости, може се закључити да ће се анализираним моделом исправити недостаци у функционисању модела три стуба, који се данас преиспитује широм Европе.

2. Минимална, најнижа пензија

Институт најниже пензије, односно минималне пензије, који је предвиђен и српским позитивним законодавством, захтева детаљнију анализу. Тај институт се јавља у различитим системима социјалне сигурности још од средине XX века. Претежно се уочава у државама које су прихватиле Бизмарков модел социјалног осигурања, с тим што је тај институт у појединим системима социјалне сигурности уведен као део опште шеме социјалне помоћи, док је у другим системима институционализован као део система социјалног осигурања.⁸³³ Као основни циљ тог права наводи се осигурање материјалне и социјалне сигурности корисника пензија, јер пензија није само економска, већ и социјална категорија.⁸³⁴

У уводном делу дисертације наведено је да одређени број аутора тврди да је минимална пензија посебан облик социјалне пензије, чији је главни циљ спречавање сиромаштва услед наступања социјалног ризика старости.⁸³⁵ Анализом института настоји се да се та хипотеза оповргне, имајући у виду да се најнижом пензијом обезбеђују само лица која су испунила услов за старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, а не особе које немају одговарајуће приходе у старости, што се коси са основним премисама на којима почива институт социјалне пензије.

Ради лакшег разумевања института најниже пензије, ваљало би кренути од питања ко су титулари права на минималну пензију. Да ли је то право које се гарантује свим држављанима једне земље, који могу да га остваре када дођу у одређене године живота или оно припада само осигураницима који су испунили

⁸³³ К. Hinrich, J. Lynch, *op. cit.*, стр. 355.

⁸³⁴ V. Jelčić, *op. cit.*, стр. 176.

⁸³⁵ M. Pearson, E. Whitehouse, *op. cit.*, стр. 101–102.

услове, а потом и остварили право на старосну пензију. Стога је право на најнижу пензију блиско повезано са системом социјалног осигурања и са остваривањем права на старосну пензију. Професорка Вера Јелчић сматра да право на минималну пензију припада осигуранику, без обзира на то да ли осигураник и чланови његове породице имају друге приходе, чиме се искључује могућност спровођења теста прихода приликом остваривања права на најнижу пензију.⁸³⁶

Ваља напоменути да се минимална пензија увек доводи у везу са износом пензије. За разлику од класичног модела социјалне пензије, који има све карактеристике недоприносне социјалне престације, овде се уочава ситуација да осигураник који испуњава услове који се односе на претходни стаж осигурања остварује право на старосну пензију, али по извршеном обрачуну и утврђивању износа, износ пензије је испод сваког стандарда и њиме се не могу задовољити основне животне потребе осигураника код којег је наступио социјални ризик старости. У тој ситуацији се примењује начело солидарности, као једно од основних начела социјалног осигурања.

2.1. Обезбеђење најниже пензије у упоредном праву

Институт најниже пензије има дугу традицију у упоредном праву. Стога се указује на поједине системе социјалне сигурности у којима се законским прописима предвиђа исплата најниже пензије корисницима код којих је наступио социјални ризик старости. Важно је напоменути да се институту најниже пензије даје много већи значај у развијеним системима социјалне сигурности, где је покривеност обавезним социјалним осигурањем висока.⁸³⁷ У тим системима институт испуњава основни циљ, а то је смањивање стопе сиромаштва међу припадницима старије популације. Насупрот томе, у земљама у развоју, где је стопа покривености обавезним социјалним осигурањем и даље ниска, институт најниже пензије не утиче на смањивање укупне стопе сиромаштва у старости.⁸³⁸

⁸³⁶ V. Jelčić, *op. cit.*, стр. 176.

⁸³⁷ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 7.

⁸³⁸ *Ibid.*

Већина националних прописа садржи прецизне законске одредбе, на основу којих се обрачунава и утврђује износ старосне пензије. Износ пензије се рачуна према формулама које су махом саставни део националних прописа о пензијском и инвалидском осигурању. У другој половини XX века у највећем броју социјалистичких земаља, укључујући и СФРЈ, принцип израчунавања износа старосне пензије заснивао се на идеји десет најповољнијих година за осигураника. У појединим државама Источне и Централне Европе, износ пензије се чак рачунао и на основу последње године, или на основу неколико последњих година пре остваривања права на пензију, али је деведесетих година једна од првих мера реформе пензијских система у тим земљама било увођење нових обрачунских формула према којима се приликом утврђивања износа старосне пензије у обзир узима укупан стаж осигурања корисника.⁸³⁹ Претходни модел је доводио до ситуација да корисници примају високе износе пензија и да се налазе у привилегованом положају јер је у највећем броју случајева износ зараде највиши у зрелијим годинама.⁸⁴⁰ Споменути модел је оптерећивао пензијске системе, који су од седамдесетих година XX века почели да бележе константне губитке. Поменуте измене су уведене у национални пензијски систем усвајањем Закона о пензијском и инвалидском осигурању 2003. године. Подразумева се да је реч о системима који још увек претежно почивају на Бизмарковом моделу социјалног осигурања и користе наведену формулу за утврђивање и обрачун износа старосне пензије.

Такође, поставља се питање односа пензије и зараде, односно колики ће бити износ пензије у односу на зараду коју је осигураник примао пре него што је стекао право на старосну пензију, а у вези са тим и колики ће бити износ минималне пензије. У већини држава Латинске Америке и у афричким земљама у

⁸³⁹ У Пољској, Чешкој, Мађарској, Литванији и Летонији реформама су укинуте постојеће привилегије у израчунавању износа пензије и уведено је правило да се приликом рачунања износа пензије у обзир морају узети све године стажа осигурања. Sabine Horstmann, Winfried Schmähl, „The Development of Pension Systems“, *Transformation of Pension System in Central and Eastern Europe*, ed. by Winfried Scmahl and Sabine Hortsmann, Edward Elgar, 2002, стр. 50–53.

⁸⁴⁰ Примера ради, све до усвајања измена и допуна Закона о раду, било је предвиђено да запослени у Републици Србији остварује увећану зараду за минули рад, у износу 0,4% по години стажа, што је резултирало високим зарадама старијих запослених. Одредба је измењена и сада се зарада увећава само за период проведени код последњег послодавца. Закон о раду (2005), члан 108.

којима је службени језик француски износ минималне пензије се рачуна као проценат минималне зараде, али је начелно правило да се износ минималне пензије мора утврдити у износу који ће кориснику обезбедити одговарајући животни стандард.⁸⁴¹ Конвенцијом Међународне организације рада број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, предвиђено је да износ социјалних престаџа, које се додељују у случајевима наступања социјалног ризика старости, не сме да буде нижи од 40% претходне зараде.⁸⁴² Стога се поставља питање да ли се, сходно томе, одредбе најзначајније Конвенције Међународне организације рада из области социјалне сигурности могу довести у везу са институтом најниже пензије, односно да ли су државе чланице Међународне организације рада, које су ратификовале Конвенцију број 102 дужне да приликом утврђивања износа минималне пензије пођу од одредаба Конвенције.

У државама чланицама ОЕСД-а износ минималне пензије се углавном доводи у везу са износом прихода који су неопходни да се обезбеди пристојан и достојанствен живот у старости, те су износи минималне пензије задовољавајући, док је у земљама у развоју теже одредити виши износ минималне пензије јер су средства пензијских фондова недовољна и ограничена, а постоји и велики проценат сиромаштва у старости, што уједно доводи и до већег броја корисника минималне пензије.⁸⁴³ У појединим пензијским системима износ минималне пензије се не доводи у везу са претходним примањима осигураника и субвенцијама државе како би се достигао минимални износ утврђен законским прописима, већ се износ пензије одређује на основу трајања радног односа, те већи број година стажа осигурања гарантује и већи износ пензије, што посредно мотивише запослене да проводе дужи период у радном односу, а не да се ослањају на социјалне престаџе које би им обезбедила држава.⁸⁴⁴ У Републици Ирској осигураник ће остварити право на најнижи износ пензије ако има најмање десет година стажа осигурања, са сваком додатном годином, износ пензије се увећава, да би се највиши износ обезбедио у случају да осигураник наврши 48

⁸⁴¹ *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 42.

⁸⁴² Конвенција Међународне организације рада број 102, члан 67 (табела)

⁸⁴³ *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 49.

⁸⁴⁴ *Ibid.*

година стажа осигурања.⁸⁴⁵ Међутим, широко прихваћено решење је да се осигуранику гарантује најнижи износ пензије, утврђен законским или подзаконским прописима и на основу тога се из средстава фондова издваја разлика између износа пензије на коју је осигураник остварио право, по извршеном обрачуну сходно претходном стажу осигурања и најниже пензије загарантоване националним законодавством.

У Сједињеним Америчким Државама, од 1950. године, особе које су уплаћивале доприносе у фондове пензијског осигурања остваривале су право на загарантовану минималну пензију у износу од 84,5 \$ месечно.⁸⁴⁶ У Пољској се осигуранику гарантује остваривање права на најнижу пензију у износу од 25% просечне зараде, под условом да је осигураник навршио 65 година живота, односно 60 година ако су у питању осигураници жене, и да уједно има најмање 25 година претходног стажа осигурања, односно најмање 20 година претходног стажа осигурања за женске осигуранике.⁸⁴⁷ Уочава се да је реч о рестриктивним условима и да се може догодити да се појави велики број осигураника који неће бити у могућности да испуне услове који се односе на претходни стаж осигурања, па се поставља питање на који начин ће те категорије бити обезбеђене. Из тога се може закључити да је већина система социјалне сигурности, којима је примарна пензијска шема обезбеђење старијих лица на основу претходне уплате доприноса, предвидела прописима о пензијском осигурању и институт најниже, односно минималне пензије. Ваљало би подсетити на чињеницу да у класичним системима социјалног осигурања износ пензије првенствено зависи од уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и претходног стажа осигурања. Посебну

⁸⁴⁵Доступно на: http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/older_and_retired_people/state_pension_contributory.html, 5. април 2017.

⁸⁴⁶ Сличан концепт уочава се и у Француској. Нав. према: *Old Age Pension Scheme, op. cit.*, стр. 61.

⁸⁴⁷ У Пољској се постепено изједначавају услови који се односе на године живота за мушке и женске осигураника, а уједно и повећавају на 67 година живота, те ће услов за старосну пензију за мушке осигуранике од 2020. године бити 67 година живота, а за женске осигуранике од 2040. године. Доступно на: <http://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2013-profile-Poland.pdf>, 25. април 2017.

занимљивост представља податак да се немачким социјалним законодавством не предвиђа исплата гарантоване најниже пензије.⁸⁴⁸

Коначно, треба напоменути да су се у стручним круговима појавиле идеје о увођењу јединственог износа минималне пензије на нивоу Европске уније, како би се умањила стопа сиромаштва и социјална искљученост припадника старије популације на нивоу Европске уније.⁸⁴⁹ Међутим, истини за вољу, и поред тога што скоро све државе чланице својим националним прописима предвиђају одредбе о најнижим загарантованим пензијама, тај предлог је остао на нивоу идеје, имајућу у виду још увек велике разлике између система социјалне сигурности држава чланица ЕУ и финансијске проблеме са којима се сусреће највећи број савремених пензијских система.

2.2. Обезбеђење најниже пензије у домаћем праву

Уместо термина минимална пензија, наш законодавац користи термин најнижа пензија. Право на најнижу, односно минималну пензију гарантовано је још прописима ФНРЈ, који су усвојени непосредно по завршетку Другог светског рата, али је тај институт убрзо замењен институтом заштитног додатка. Анализа прописа којима су предвиђени ти институти указује на основне одлике института и на сличности и разлике са актуелним концептом обезбеђења минималне, односно најниже пензије.⁸⁵⁰

Институт минималне пензије у периоду после Другог светског рата садржао је бројне сличности са постојећим моделом обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости, чији износ пензије не може да задовољи основне животне потребе. Сходно Наредби Министарства рада ФНРЈ о минималним рентама и пензијама, помоћима и отпремнинама из социјалног

⁸⁴⁸Доступно на: http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOC_DATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp, 25. септембар 2017.

⁸⁴⁹ Toni Atkinson, Francois Bourgignon, Cathal O'Donoghue, Holly Sutherland, Francesca Utili, „Microsimulation of Social Policy in the European Union: Case Study of a European Minimum Pension“, *Economica*, број 69/2002, стр. 229–233.

⁸⁵⁰ И Уставни суд Србије је утврдио да је „у складу са Уставом законско одређивање права на најнижи износ пензије и начин одређивања њене висине“. Одлука Уставног суда Србије, У-253/2005. Нав. према Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 419.

осигурања, минималне пензије су одређиване када пензија која припада уживаоцу по прописима о социјалном осигурању износи мање од минималних износа пензије одређених у прописима Министарства рада.⁸⁵¹ У првим година после Другог светског рата, минимална пензија у ФНРЈ утврђивана је свим корисницима старосних, инвалидских и породичних пензија, ако је по извршеном обрачуну износ пензије био нижи од 4.500 динара, односно 3.500 динара ако је реч о корисницима породичних пензија, те стога износ старосне пензије није могао бити нижи од 4.500 динара.⁸⁵² Држава је из сопствених средстава партиципирала у трошковима како би се корисницима обезбедио минимум социјалне сигурности у старости. Међутим, Уредбом о изменама и допунама Уредбе о одређивању и о превођењу пензија и инвалиднина од јануара 1956. године, Савезно извршно веће је укинуло одредбе ранијих прописа којима је био предвиђен институт минималне пензије.⁸⁵³

Нови институт којим се обезбеђује социјална сигурност старијих лица без одговарајућих прихода у старости је заштитни додатак. Тај институт има идентичан циљ као и институт минималне, односно најниже пензије, а то је обезбеђивање егзистенцијалног минимума у старости. Међутим, уведе се и додатни услови за остваривање права на заштитни додатак, у односу на приходе корисника од пољопривреде, односно обављања самосталне делатности, те се спроводи одређени тест прихода над подносиоцем захтева за остваривање наведеног права.

Заштитним додатком је обезбеђивана социјална сигурност оних корисника пензија који немају других прихода осим пензије а износ пензије им није довољан за пристојан и достојанствен живот у старости.⁸⁵⁴ Право на заштитни додатак предвиђено је законским прописима о пензијском и инвалидском осигурању, а ближи услови за остваривање тог права били су уређени Одлуком о одређивању и исплаћивању заштитног додатка на пензије, коју је донело Савезно извршно веће

⁸⁵¹ Наредба о минималним рентама и мировинама, помоћима и отпремнинама из социјалног осигурања („Службени лист ФНРЈ“, број 37/1947), тачка 2.

⁸⁵² Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 99.

⁸⁵³ *Ibid.*

⁸⁵⁴ Z. Cota, Z. Popović, *op. cit.*, стр. 276.

1957. године. Разликује се пун и смањен заштитни додатак. Пун износ заштитног додатка исплаћиваће се под условом да ни корисник старосне пензије ни чланови његовог домаћинства немају „нити порезу подложен приход од пољопривреде нити порезу подлежан приход од самосталне делатности“, док ће се смањен заштитни додатак исплаћивати ако корисник пензије или чланови његовог домаћинства имају: порезу подложен приход од пољопривреде до 1.000 динара годишње по члану домаћинства, порезу подложен приход од самосталне делатности до 3.000 динара годишње по члану домаћинства или порезу подложен приход од пољопривреде и порезу подлежан приход од самосталне делатности у таквој висини да приход од пољопривреде увећан за једну трећину прихода од самосталне делатности не премашује 1.000 динара годишње по члану домаћинства.⁸⁵⁵ Право на заштитни додатак нису могли да остваре корисници пензије који су запослени због чега су примали половину износа пензије, као ни корисници којима је пензија исплаћивана у иностранству, под условом да другачије није уређено закљученим међународним уговором о социјалном осигурању.⁸⁵⁶ Право на то давање остваривано је у управном поступку на основу поднетог захтева корисника пензије. Захтев се могао поднети уз захтев за остваривање права на старосну пензију, али се такође могао поднети и касније, по оствареном праву на пензију, као посебан захтев.⁸⁵⁷ Институт заштитног додатка престао је да постоји у систему пензијског и инвалидског осигурања 1990. године, када је поново уведен институт најнижег износа пензије.⁸⁵⁸

Законом о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије из 1996. године такође је било предвиђено гарантовање најниже пензије за осигуранике чији износ пензије није довољан за одговарајући минимум социјалне сигурности у старости. Међутим, модел за утврђивање износа најниже пензије разликовао се од актуелног модела јер није био предвиђен јединствен износ

⁸⁵⁵ Одлука о одређивању и исплаћивању заштитног додатка на пензије („Службени лист ФНРЈ“, број 51/57), члан 3–4.

⁸⁵⁶ Н. Дилбер, *Нови пензиски систем у Југославији*, *op. cit.*, стр. 90; Z. Cota, Z. Popović, *op. cit.*, стр. 284.

⁸⁵⁷ Z. Cota, Z. Popović, *ibid.*

⁸⁵⁸ Мишљење Министарства рада, број 181-01-192/97-06. Нав. према: Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 426.

најниже пензије, већ су постојали различити износи најниже пензије, према претходном стажу осигурања. Наводи се да се најнижи износ старосне пензије одређује од основа који за осигураника – запосленог и осигураника самосталних делатности чини просечна месечна нето зарада по запосленом остварена у Републици у претходној години, а за осигураника – земљорадника најнижа основица осигурања из претходне године, у проценту одређеном зависно од дужине пензијског стажа и износи: 40% за пензијски стаж до 20 година; 50% за пензијски стаж од 20 до 25 (мушкарац), односно од 20 до 24 (жена) године; 60% за пензијски стаж од 25 до 30 (мушкарац), односно од 24 до 28 (жена) година; 70% за пензијски стаж од 30 до 35 (мушкарац), односно од 28 до 32 (жена) године; 80% за пензијски стаж од 35 и више (мушкарац), односно од 32 и више (жена) година.⁸⁵⁹

Према важећим одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, најнижи износ пензије припада осигуранику који оствари право на старосну, превремену старосну пензију,⁸⁶⁰ односно инвалидску пензију, под условом да је та пензија мања од износа пензије утврђене сходно одредбама Закона.⁸⁶¹ Одредбе о

⁸⁵⁹ Висина најниже старосне пензије одређује се од основа прописаног за одговарајућу категорију осигураника у којој је осигураник провео претежни део стажа осигурања. Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 52/96, 46/98, 29/2001 и 80/2002 – др. закон), члан 44.

Идентичне одредбе о износу најниже пензије предвиђене су и чланом 35. Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 1992. године, који је престао да важи усвајањем Закона о пензијском и инвалидском осигурању 1996. године. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (1992), члан 35.

⁸⁶⁰ Управни суд је одбио тужбу тужиље поднету ради поништаја решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање којим јој је утврђено право на сразмерни део превремене старосне пензије у месечном износу од 8.428,07 динара. Тужиља је, између осталог, сматрала да је пензија одређена испод пензијског минимума у Републици Србији, те је предложила да суд тужбу уважи и оспорено решење поништи. У тренутку подношења захтева надлежној филијали Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, тужиља је навршила 58 година и 7 месеци живота уз 36 година навршеног пензијског стажа, од чега према прописима Републике Србије 21 годину, а према прописима Републике Хрватске 15 година. Надлежни орган је утврдио сразмерни део пензије, у складу са домаћим правним прописима, али је у обзир узет и стаж навршен према прописима Републике Хрватске, у складу да одредбама Споразума између СРЈ и Хрватске о социјалном осигурању. Суд је утврдио да се о праву на најнижи износ пензије може одлучити тек након обавештења хрватског носиоца социјалног осигурања о висини пензије која тужиљи припада према стажу навршеном према хрватским правним прописима, због чега су неосновани наводи тужиље да јој треба одредити најнижу пензију. Управни суд 23 У. 9072/16.

⁸⁶¹ Износ пензије се у домаћем законодавству рачуна множењем личних бодова са општим бодом на дан остваривања права на пензију. Лични бодови осигураника се утврђују множењем личног

најнижем износу пензије не примењују се на кориснике породичне пензије, услед чега су они, а посебно удове, изложени већем ризику од сиромаштва у старости. Такође, како Матковићева наводи, најнижа пензија у највећем броју случајева у Републици Србији није последица ниске зараде током радног века већ малог броја година стажа.⁸⁶²

Јасно се прави разлика између осигурања запослених и осигурања самосталних делатности, с једне стране, и осигурања пољопривредника, с друге стране. Најнижи износ пензије за прву категорију ванредно се усклађује од 1. јануара 2011. за проценат којим се обезбеђује да учешће најнижег износа пензије за јануар 2011. године у просечној заради без пореза и доприноса запослених на територији Републике Србије у 2010. години буде веће за један процентни поен од учешћа најнижег износа пензије исплаћене за 2010. годину у просечној заради, без пореза и доприноса, запослених на територији Републике Србије у 2010. години.⁸⁶³

За осигуранике пољопривреднике примењује се други концепт, те се најнижи износ старосне, односно инвалидске пензије за осигуранике пољопривреднике утврђује у износу од 9.000 динара на дан 1. јануара 2011. године.⁸⁶⁴ Тако усклађени износи и за прву и за другу групу осигураника даље се усклађују према одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. У ситуацији у којој осигураник има навршен стаж осигурања по различитим основама, најнижи износ пензије за осигуранике пољопривреднике утврђује се када је претежан стаж осигурања навршен у осигурању пољопривредника. Најнижа пензија у Србији за осигуранике запослене и осигуранике који обављају самосталну делатност износила је 13.655 динара у августу 2017. године.⁸⁶⁵ Забрињавајуће делује податак Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање из јула 2017. године да најнижу пензију у Републици Србији прима

коефицијента осигураника и његовог пензијског стажа. Пензијски стаж највише може износити 45 година. Нав. према: П. Јовановић, *Радно право, op. cit.*, стр. 481–482.

⁸⁶² Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 131.

⁸⁶³ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 76, став 2.

⁸⁶⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 76, став 3.

⁸⁶⁵ Подаци су преузети из Статистичког месечног билтена Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, VIII/2017, Београд, октобар 2017, стр. 7.

368.319 корисника, што представља скоро трећину укупног броја корисника инвалидских и старосних пензија.

Упркос свему, такав концепт обезбеђења потврђује идеју солидарности, као основну идеју права социјалне сигурности. Осим института најниже, минималне пензије, уочено је да у нашем правном систему постоји и институт највише пензије, у којем се јављају ограничења у износу пензије без обзира на висину прихода, а самим тим и износ доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање.⁸⁶⁶

У националним прописима, као што је то случај у неким другим системима социјалне сигурности, не доводи се у везу износ минималне пензије са износом минималне зараде у Републици Србији. Износ минималне зараде утврђује, сходно одредбама Закона о раду, Социјално-економски савет Републике Србије, трипартитно тело у које улазе и представници репрезентативних синдиката и представници репрезентативних удружења послодаваца, па се поставља питање да ли би се правило о надлежностима приликом утврђивања минималне зараде могло применити и на утврђивање износа најниже пензије јер је реч о телу које би требало да расправља о свим битним економским и социјалним питањима у држави.⁸⁶⁷

На основу анализе института може се закључити да се појединци који примају најнижу пензију налазе у повољнијем положају, иако приликом утврђивања коначног износа имају нижи износ од минималне пензије, док су појединци са високим уплатама у неповољнијем положају јер им се ограничава износ пензије на највиши износ предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Са економског аспекта, али и са аспекта либералних теоретичара који заступају концепт индивидуалности, чини се да би у неповољној ситуацији били корисници којима се ограничава износ пензије, али са социјалног аспекта где је једно од најзначајнијих начела, начело солидарности, апсолутно треба подржати тај модел. Коначно, сходно свему томе може се без дилеме закључити да је

⁸⁶⁶ Домаћи законодавац је предвидео да се износ највише пензије одређује тако што лични коефицијент, који се узима у обзир приликом утврђивања висине пензије, не може износити више од 3,8. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 78. У августу 2017. године највиши износ пензије био је 125.775 динара. *Ibid.*

⁸⁶⁷ Закон о раду (2005), чл. 112–113.

најнижа пензија по својим основним карактеристикама доприносна престација, и поред чињенице да држава добрим делом партиципира у трошковима јер право на најнижу пензију остварују само лица која су испунила услове за старосну пензију, што је у супротностима са идејама на којима почива институт социјалне пензије.

3. Универзална, јединствена пензија

У појединим системима социјалне сигурности уочава се и универзална или државна пензија, односно пензија која се у истом износу додељује свим грађанима, независно од статуса у пензијском систему и других прихода и имовине, када наврше одређене године живота утврђене законом.⁸⁶⁸ На креаторима социјалне политике је обавеза да одреде јасан концепт који ће се примењивати приликом остваривања права на универзалну пензију. Многи аутори сматрају да су универзалне пензије најбољи начин за смањивање стопе сиромаштва у старости, имајући првенствено у виду избегавање трошкова које изискује тест прихода приликом утврђивања ко је међу старијим потенцијалним титуларима права сиромашан, али насупрот томе, и даље се као примарни проблем јавља фискална доступност, посебно у земљама са ниским дохотком.⁸⁶⁹ Као позитивне одлике концепта универзалне пензије издвајају се највећи степен покривености лица код којих је наступио социјални ризик старости, најнижи административни и трансакцијски трошкови, једноставност у управљању системом, одсуство стигматизације корисника, јер се као једини услови наводе године живота и резидентство или држављанство подносиоца захтева.⁸⁷⁰ Такође, тај концепт има широку подршку грађана јер се њиме гарантују сигурни приходи у старости.⁸⁷¹ Основна мана тог модела огледа се у великим фискалним трошковима, али и у слабој редистрибуцији, јер постоји велики број корисника

⁸⁶⁸ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 117.

⁸⁶⁹ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 84.

⁸⁷⁰ Z. Šućur, *op. cit.*, стр. 448; L. Willmore, *op. cit.*, стр. 5.

⁸⁷¹ Costas Stavrakis, *Eliminating poverty in old age: Is social security the answer? The role of social security schemes in mitigating poverty in old age*, International Social Security Association, International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, Berlin 2012, стр. 5.

којима није потребна та социјална престација јер имају друге приходе којима обезбеђују одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.⁸⁷²

Модел универзалне социјалне пензије углавном се уочава у развијеним земљама у којима постоји систем глобалног опорезивања, али се тај модел уједно препоручује и мање развијеним земљама, које нису успеле да постигну одговарајући степен покривености обавезним пензијским осигурањем.⁸⁷³ Међутим, националним прописима су предвиђени различити услови у погледу година живота, али и у погледу износа престације. И поред тога што је у појединим системима социјалне сигурности предвиђена исплата универзалне пензије за све грађане, износ пензије неретко бива доста низак и њиме се тешко могу задовољити основне животне потребе у старости. Такође, у појединим системима социјалне сигурности уочава се високо постављена старосна граница као услов за универзалну пензију, те мали број особа испуни тај услов, нарочито у земљама у развоју, где је трајање просечног животног века знатно краће. Примера ради, Непал, где велики број особа живи на ивици сиромаштва, предвиђа и веома низак износ универзалне пензије, око два долара месечно, али и престога постављен услов који се односи на године живота, 75 година.⁸⁷⁴ Посебно се престоги услови у погледу година живота уочавају у Вијетнаму, где ће право на универзалну социјалну пензију стећи особа која је навршила 85 година живота.⁸⁷⁵ Оба та податка доводе до закључка да малом броју корисника који испуне услов који се односи на године живота, износ универзалне пензије неће побољшати материјално стање, те се исплатом универзалне пензије не остварује очекивани ефекат. Међутим, за финансијску одрживост система који обезбеђује исплату универзалних престација, имајући у виду дуже трајање животног века, неопходно је предвидети строже услове који се односе на године живота у односу на услове који се предвиђају приликом стицања права на старосну пензију.⁸⁷⁶

⁸⁷² Z. Šušur, *op. cit.*, стр. 448.

⁸⁷³ Дренка Вуковић, „Старост и сиромаштво“, *Зборник Матице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010), стр. 171, фн. 7.

⁸⁷⁴ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 85.

⁸⁷⁵ *Водич за националну имплементацију Мадридског интернационалног плана акције о старењу*, Одељење за економска и социјална питања УН, Уједињене нације, Њујорк 2008, стр. 53.

⁸⁷⁶ Сличног мишљења је и Вилмор (Larry Willmore). L. Willmore, *op. cit.*, стр. 7.

У упоредном праву постоје два различита модела универзалних пензија, јединствена универзална пензија која припада свим лицима са држављанством или пребивалиштем једне земље, када наврше одређене године живота и где се приликом остваривања права на социјалне престације број година проведених у земљи која обезбеђује остваривање наведеног права не поставља као услов.⁸⁷⁷ Други модел, универзална пензија чији износ зависи од година боравка у земљи, подразумева исплату различитих износа пензија, а као основни услов се поставља број година боравка у држави која обезбеђује исплату престација, односно примењује се принцип резидентства, те се сразмерно броју проведених година утврђује и износ пензије који ће се исплаћивати кориснику.⁸⁷⁸ Уочава се да се за модел универзалних пензија углавном одлучују економски развијене земље које су прихватиле концепт државе благостања и које имају стабилне буџетске приходе, из којих се могу обезбедити издвајања за све резиденте који наврше одређене године живота, предвиђене законом.⁸⁷⁹

Принцип универзалне покривености, односно универзалности, као један од основних принципа социјалне сигурности, који своје корене има у Извештају лорда Бевериџа и Препоруци Међународне организације рада број 67 о сигурности прихода, мада се уочава и у појединим социјалним законодавствима с краја XIX и почетка XX века, почива на идеји да социјална сигурност није тежња само једне друштвене класе, одређене професионалне категорије или друштвено запостављене групе, већ је у питању систем који би требало да препозна потребе свих запослених, али и целе популације.⁸⁸⁰ Та идеја може да се примени и на систем универзалних пензија, којим се свим грађанима једне земље гарантује износ који ће им обезбедити пристојан живот и задовољење основних егзистенцијалних потреба по наступању социјалног ризика старости.

Основна карактеристика универзалних пензија се огледа у чињеници да сви становници остварују право на пензију, без обзира на то да ли су то право већ остварили на основу уплате доприноса у системе обавезног социјалног осигурања

⁸⁷⁷ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 117–118.

⁸⁷⁸ *Ibid.*

⁸⁷⁹ Безусловне универзалне социјалне пензије исплаћују се у Холандији и на Новом Зеланду.

⁸⁸⁰ *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 12.

или уплатама у приватне пензијске фондове. Такође, у литератури је прихваћен став да се универзална пензија сматра социјалном пензијом, иако је не добијају само сиромашна лица.⁸⁸¹ И поред тога што универзална пензија није директно намењена сиромашним лицима, исплатом те престације се посредно испуњава и основни циљ који се тежи постићи посредством института социјалне пензије, а то је обезбеђивање социјалне сигурности у староти и смањивање стопе сиромаштва међу припадницима старије популације.

Поједини аутори критикују принцип универзализма јер сматрају да нема потребе да држава свим грађанима који наврше одређене године живота, предвиђене законом, обезбеђује социјалне престације, већ се накнаде морају обезбедити само онима који нису способни сами да плате одговарајуће услуге и потребе јер се тиме држава излаже непотребном трошку и односи се расипнички према пореским средствима.⁸⁸² Међутим, као што је већ у раду наведено, корисници универзалних пензија, а следствено томе и корисници социјалних пензија, јесу редовни порески обвезници који посредством уплате одговарајућих пореза финансирају буџет државе из којег се исплаћују различите социјалне престације.

4. Таргетиране пензије

Као посебан модел, којим се такође обезбеђују социјалне престације недоприносног карактера, издваја се и модел таргетираних пензија, којим држава обезбеђује давања за сиромашна старија лица или за старија лица без одговарајућих прихода, а после спроведеног теста прихода.⁸⁸³ Примећује се да се за таргетиране пензије, осим навршених година живота, као додатни услов поставља и спровођење одговарајућег теста прихода. У литератури се таргетирање дефинише као процес доделе средстава којим се обезбеђује социјална сигурност одређене подгрупе становништва, најчешће оних категорија

⁸⁸¹ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 118.

⁸⁸² Нав. према: Н. Перишић, *op. cit.*, стр. 217.

⁸⁸³ Нав. према: Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 119.

за које се сматра да им је помоћ најпотребнија, односно особама које су доспеле у стање социјалне потребе.⁸⁸⁴

Уочено је да се идеја за увођење института таргетираних пензија појавила превасходно као последица кризе државе благостања, посебно крајем седамдесетих година XX века, када државе више нису биле у стању да одвајају превелика средства за финансирање социјалних давања, те се као један од метода за смањивање трошкова, а нарочито броја корисника престација, формирао и модел таргетираних пензија.⁸⁸⁵ У литератури се уочавају три различита метода приликом таргетирања. Први модел је таргетирање према категоријама, односно према припадности одређеној категорији (стари, особе са инвалидитетом, незапослена лица, самохрани родитељи), други модел је таргетирање према приходима, услед чега се спроводи тест прихода и коначно, трећи модел је таргетирање према потребама, где се увиђају одређене сличности са таргетирањем према приходима, али тест укључује знатно детаљнију истрагу приликом доделе социјалних престација (провера здравственог стања потенцијалног корисника, постојање инвалидитета).⁸⁸⁶ Последњи модел се не користи само приликом утврђивања потреба за престацијама већ чешће да би се утврдио износ престације који ће задовољити потребе корисника, те се некад спроводи у комбинацији са првим моделом.

У остваривању права на социјалне пензије, основни услов и за таргетиране пензије најчешће је резидентство, али се у обзир узимају и други приходи, а не само пензијски, односно приходи које подносилац захтева остварује у старости на основу рада или на основу имовине. Осим резидентства и година живота, над подносиоцем захтева спроводе се различити тестови, најчешће тест прихода, али и тест имовине подносиоца захтева, затим дијагностички критеријуми, повраћај пореза, захтеви понашања, статус карактеристика.⁸⁸⁷ Том моделу обезбеђења су

⁸⁸⁴ Ross Mackay, *The New Zealand Model: Targeting in an Income-Tested System*, у: Neil Gilbert (ed.), „Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends“, Transaction Publishers, New Brunswick, London 2001, стр. 9.

⁸⁸⁵ Neil Gilbert, *Introduction*, у: Neil Gilbert (ed.), „Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends“, Transaction Publishers, New Brunswick – London 2001, стр. XVIII

⁸⁸⁶ R. Mackay, *op. cit.*, стр. 10–11.

⁸⁸⁷ *Ibid.*

веома слични и програми социјалне помоћи за целокупно становништво, којим се обезбеђују не само старија лица, већ сва лица која дођу у стање социјалне потребе. Међутим, важно је направити јасну разлику између таргетираних социјалних пензија и новчане социјалне помоћи која се исплаћује као мера социјалне заштите. Таргетиране пензије се исплаћују лицима код којих је наступио социјални ризик старости, док су мере социјалне заштите, као што се могло и приметити, универзалног карактера и исплаћују се у једнаком износу особама неспособним за рад, које се налазе у стању социјалне потребе.⁸⁸⁸ Следствено томе, приликом исплате социјалне помоћи не узима се у обзир то што је код лица наступио социјални ризик старости и што су потребе у старости знатно веће него код других категорија. Таргетиране социјалне пензије се у највећем броју случајева исплаћују у већем износу него новчана социјална помоћ, а приликом спровођења теста прихода, провера ресурса је мање ригорозна и неретко се своди на чисту проверу дохотка подносиоца захтева.⁸⁸⁹ Међутим, мора се имати у виду да, и поред мање захтевније провере ресурса, поменути модел социјалних пензија изискује знатно веће административне трошкове него што су трошкови који се јављају приликом администрације универзалних социјалних пензија.⁸⁹⁰

Када се разматра институт теста прихода, о којем је већ било речи у првом делу дисертације, наилази се на више различитих модела приликом спровођења анализе прихода. Једно од питања је да ли се приликом тестирања обухватају сви чланови домаћинства или само лице које је поднело захтев за остваривање права. Некада се уз лице које је поднело захтев тестирају и приходи супружника, али и других чланова домаћинства. У упоредном праву постоји пракса да се уз тест прихода спроводи и тест имовине подносиоца захтева јер је позната тврдња да се економска сигурност обезбеђује на основу прихода који проистичу из рада и на основу имовине. Насупрот томе, некада се таргетирање може вршити само на

⁸⁸⁸ Закон о социјалној заштити (2011), чл. 85.

⁸⁸⁹ Z. Šušur, *op. cit.*, стр. 449.

⁸⁹⁰ *Ibid.*

основу прихода од пензија, односно спровођењем пензијског теста утврђује се да ли је подносилац захтева корисник пензије.⁸⁹¹

Примећује се да су услови који се постављају пред потенцијалног корисника права на новчану социјалну помоћ у домаћем систему социјалне сигурности доста рестриктивно постављени. Занимљиво је да тест који се спроводи пре него што се усвоји захтев за остваривања права на социјалну помоћ има одлике и теста имовине јер то право, сходно одредбама Закона о социјалној заштити, може остварити појединац, односно породица „ако нема других непокретности, осим стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице и земљишта у површини до 0,5 хектара; ако није продао или поклонио непокретну имовину или се одрекао права на наслеђивање непокретне имовине или ако је протекао период у којем би од тржишне вредности непокретне имовине коју је продао, поклонио или се одрекао права на наслеђивање могао обезбеђивати помоћ; ако не поседује покретну имовину чијим коришћењем или отуђењем, без угрожавања основних животних потреба, може да обезбеди средства у висини шестоструког износа новчане социјалне помоћи која би му била утврђена у моменту подношења захтева за новчану социјалну помоћ и ако није закључио уговор о доживотном издржавању“.⁸⁹²

У Србији не постоји програм обезбеђења минималних социјалних престаџија за лица код којих наступи социјални ризик старости а не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања.⁸⁹³ Та лица могу остварити само право на социјалну помоћ под условима који су предвиђени Законом о социјалној заштити. Реч је о класичном облику социјалне помоћи, где се спроводи тест прихода лица које је поднело захтев за остваривање наведеног права, а о чему је у раду већ било речи. Статистике показују да само 1% популације старије од 65 година, односно 60 година, прима новчану социјалну помоћ.⁸⁹⁴ Као основни разлози ниске покривености мерама социјалне заштите особа код којих је наступио ризик старости издвајају се: недовољна информисаност потенцијалних

⁸⁹¹ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 119.

⁸⁹² Закон о социјалној заштити Републике Србије (2011), члан 82.

⁸⁹³ Нав. према: Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 126.

⁸⁹⁴ *Ibid.*

корисника, потешкоће у прикупљању документације и строги услови за стицање права на новчану социјалну помоћ.⁸⁹⁵ Та појава се уочава и у појединим државама чланицама Европске уније. Шућур наводи да су резултати једног немачког истраживања указали да су стопе неузимања новчане социјалне помоћи и других мера социјалне заштите нарочито високе међу старијом популацијом и самачким домаћинствима у којима често живе старије особе.⁸⁹⁶ Сматра се да на то утиче и психолошки фактор јер су многи припадници старије популације превише поносни да подносе захтеве за остваривање права на социјалну помоћ, што подразумева и спровођење теста прихода, односно проверу дохотка и имовине појединца.⁸⁹⁷ Такође, један од разлога је и слаба мобилност старијих особа.⁸⁹⁸ Имајући у виду рестриктивне услове који се постављају пред подносиоца захтева за остваривање права на социјалну помоћ закључује се да ће то право остварити мали број старијих лица јер велики број особа код којих је наступио социјални ризик старости неће моћи да испуни услове који се постављају приликом спровођења теста имовине. Не треба заборавити да су садашњи корисници старосних пензија велики део свог радног ангажовања провели у периоду административног, а потом и самоуправног социјализма, када се стамбено питање, сходно тадашњим моделима, лакше решавало. Важећим прописима је предвиђено да се одговарајућим стамбеним простором сматра соба по члану породице, односно две собе за лице које остварује право на новчану накнаду за помоћ и негу или увећану новчану накнаду за помоћ и негу.⁸⁹⁹ Мора се имати у виду да су, за разлику од развијених и богатих земаља, где се уочава појава сеобе старијих лица у средине где је живот јефтинији и квалитетнији, уз претходну продају стечене имовине, у нашим условима и даље ретки примери да старо лице прода или заложу стан, како би из добијених прихода финансирало смештај у дому или се одселило у неки други крај и на тај начин обезбедило пристојан

⁸⁹⁵ Мирјана Рашевић „Ка бољем животу старих у Србији“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2010, стр. 233.

⁸⁹⁶ Процењена стопа неузимања социјалне помоћи у Немачкој у домаћинствима која воде особе старије од 60 година износила је 2004. године 77,5%. Z. Šućur, *op. cit.*, стр. 449.

⁸⁹⁷ *Ibid.*

⁸⁹⁸ *Ibid.*

⁸⁹⁹ Закон о социјалној заштити (2011), члан 83.

квалитет живота у старости.⁹⁰⁰ Због тога, велики број особа у Србији не испуњава услове за новчану социјалну помоћ, на основу теста прихода.

То потврђује да су таргетиране пензије превасходно уведене у системе социјалне сигурности као одговор на кризу концепта државе благостања, са циљем да се смањи број корисника који се ослањају на мере социјалне заштите. Богатије европске земље се ређе одлучују за таргетиране моделе који се условљавају нивоом прихода корисника.⁹⁰¹ Примећује се да је у земљама које су прошле процес транзиције, у које се сврстава и Република Србија, тест који се спроводи приликом таргетирања прилично захтеван. Стога је неопходно предвидети посебан тест прихода за лица без одговарајућих прихода у старости, у чијем ће се спровођењу узети у обзир све околности које могу представљати препреку за старије особе да поднесу захтев за остваривање права на недоприносну престацију. Чини се да би такав таргетирани модел обезбеђења старијих могао да се имплементира и у националне прописе о социјалној заштити.

5. Посебни додаци за социјално угрожена старија лица (*Supplement Allowance*)

У појединим системима социјалне сигурности уочава се посебан модел обезбеђења старијих лица. Углавном су то системи који претежно обезбеђују право на старосну пензију на основу претходне уплате доприноса за обавезно социјално осигурање. Међутим, осигураник чији је износ пензије недовољан за задовољавање основних животних потреба има право на додатак који се исплаћује из буџета државе. Посебан додатак се може исплаћивати и особама које нису оствариле право на старосну пензију, због недовољног броја година претходног стажа осигурања те то давање многи аутори с разлогом поистовећују са социјалном помоћу.⁹⁰² Тај модел се примењује и у земљама са англосаксонским друштвеним уређењем, али и у појединим западноевропским земљама. Често је реч о наменском додатку, у виду накнаде за грејање током зимских месеци,

⁹⁰⁰ Ј. Дрча, *op. cit.*, стр. 46.

⁹⁰¹ Данило Вуковић, *op. cit.*, стр. 71.

⁹⁰² *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 8.

накнаде за становање или накнаде за храну. У појединим ситуацијама се та престација исплаћује у натури, па се, уместо новчаних социјалних престација, обезбеђују различита неновчана давања, као што су храна, огрев или гардероба. У већини случајева се приликом остваривања права на додатак предвиђа спровођење теста прихода, што је још један елемент који ту престацију доводи у везу са мерама социјалне заштите.

Исто тако, имајући у виду слабије материјално стање са којим се суочавају корисници старосне пензије, може се предвидети и исплата посебних једнократних додатака за пензионере. Такође, у појединим системима социјалне сигурности предвиђа се и исплата породичног, односно супружничког додатка, а у највећем броју случајева та престација је намењена супружнику или члану домаћинства корисника старосне пензије који није стекао право на старосну пензију или неку другу социјалну престацију из система социјалног осигурања.⁹⁰³ *Exempli causa*, у Француској се исплаћује додатак за издржавање брачног друга који је старији од 65 година, а у Шведској се супрузи пензионера која је навршила 60 година живота а не испуњава услове за старосну пензију исплаћује социјалнозаштитни додатак, уз додатни услов да је у браку провела најмање пет година пре него што је поднела захтев за остваривање права.⁹⁰⁴ Те престације имају одређене карактеристике института социјалне пензије, а њихов основни циљ је спречавање сиромаштва у старости.

Ваља напоменути да је и у прописима ФНРЈ било предвиђено право на пензијски додатак, уведено 1952. године, са основним циљем да се пензионерима којима је пензија једини извор прихода у старости надокнади повећане трошкове живота до којег је дошло услед пораста цена прехранбених и других артикала личне потрошње.⁹⁰⁵ Износ додатка на пензију исплаћивао се у висини која је превасходно зависила од имовинског стања корисника старосне пензије, те се над подносиоцем захтева спроводио тест имовине.⁹⁰⁶

⁹⁰³ А. Петровић, „Старосна пензија у праву земаља Европске уније“, *op. cit.*, стр. 62.

⁹⁰⁴ *Ibid.*

⁹⁰⁵ М. Пешиковић, *op. cit.*, стр. 55.

⁹⁰⁶ *Ibid.*, стр. 55.

Такође, у највећем броју система социјалне сигурности, лица код којих је наступио социјални ризик старости остварују право на субвенциониране трошкове исхране, становања, грејања и низ других олакшица у које спадају: ниже тарифе на железници, ослобађање од радио и телевизијске претплате, ниже тарифе у јавном саобраћају, различите видове пореских олакшица, а неретко се ослобађају и плаћања лекова и других здравствених услуга.⁹⁰⁷

Старија лица у Републици Србији остварују и поједине погодности када наврше одређене године живота. Примера ради, Правилником о тарифном систему у јавном линијском превозу путника на територији града Београда, предвиђено је да сва лица старија од 65 година остварују право на услугу превоза без накнаде, односно бесплатног превоза, са неограниченим временом трајања уз одговарајућу возну исправу.⁹⁰⁸ Међутим, како поједини аутори сматрају, ти социјални механизми, чији се циљ огледа у директној подршци старијим лицима, нису довољни за излазак старих из зоне сиромаштва и социјалне искључености.⁹⁰⁹

Уочавају се и поједина упоредноправна решења вредна пажње, па тако у Мађарској, осим класичног пензијског система, који је заснован на моделу три стуба, постоји и посебан доходак намењен старијим лицима, уведен у национално законодавство током реформе пензијског система, средином деведесетих година прошлог века, а који се исплаћује особама чији приходи услед наступања социјалног ризика старости нису довољни за пристојан живот.⁹¹⁰ Тај додатак се исплаћује из средстава јединица локалне самоуправе у којој подносилац захтева има пребивалиште, а право на додатак ће остварити особа старија од 62 године чији месечни приходи не прелазе износ од 80% минималне старосне пензије.⁹¹¹ Исплата тог додатка ће се обуставити у случају да се корисник налази на издржавању казне затвора или у притвору, али и када је у иностранству дуже од

⁹⁰⁷ А. Петровић, „Старосна пензија у праву земаља Европске уније“, *op. cit.*, стр. 62.

⁹⁰⁸ Правилник о тарифном систему у јавном линијском превозу путника на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 13/2017), члан 31.

⁹⁰⁹ Опширније у: Michael Sauer, *Поређење режима дуготрајне заштите – студија случаја Србија*, у: Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), „Ризици и изазови социјалних реформи“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 80–81.

⁹¹⁰ Ottó Czúcz, *Social Security Law in Hungary*, Kluwer Law International, 1999, стр. 112.

⁹¹¹ Из тога се уочава да је мађарски законодавац предвидео и институт најниже, односно минималне пензије. *Ibid.*, стр. 215.

три месеца у континуитету.⁹¹² На основу свега тога, може се закључити да посебан доходак има и одређене карактеристике института социјалне пензије, али и да уједно постојање тог института у релевантним прописима потврђује одлуку Уставног суда о гарантовању минимума социјалне сигурности за држављане Мађарске у вези са социјалним обезбеђењем старијих особа.⁹¹³

Значајан је и систем социјалне заштите у САД-у, где се уочава више од 80 различитих програма којима се обезбеђују накнаде, првенствено појединцима са најнижим примањима. Ти програми подлежу тесту прихода и усмерени су само према оним лицима чија су финансијска средства испод одређене границе.⁹¹⁴ У погледу обезбеђивања старијих лица која живе у тешким условима, без одговарајућих примања неопходних за задовољење основних животних потреба, у САД-у постоји посебан Додатни сигурносни додатак (*Supplemental Security Income*), успостављен програмом америчке владе из 1974. године, којим се обезбеђује основна животна накнада за најугроженије категорије у које спадају старији од 65 година, слепи и особе са инвалидитетом.⁹¹⁵ Сједињене Америчке Државе и даље снажно заступају либерални концепт социјалне сигурности, који почива на идеји индивидуалне одговорности појединца за сопствену социјалну сигурност. Услед широко распрострањеног неолибералног концепта индивидуалне одговорности појединца, појава сиромаштва у старости је знатно распрострањенија у САД него у другим државама са англосаксонским уређењем.⁹¹⁶

Коначно, имајући у виду поједине негативне аспекте института, поставља се питање да ли уместо права на социјалну пензију у нашем систему социјалне сигурности треба предвидети додатне, допунске престације, које би се исплаћивале само најугроженијим категоријама, корисницима пензије који не могу да задовоље основне потребе у старости и лицима која нису испунила услове за старосну пензију а не поседују довољно одговарајућих прихода. Можда је то

⁹¹² *Ibid.*

⁹¹³ *Supra.*, стр. 244–245, фн 736.

⁹¹⁴ Р. Вејаковић, *op. cit.*, стр. 152.

⁹¹⁵ L. Willmore, *op. cit.*, стр. 16.

⁹¹⁶ V. L. Bajtelsmit, *op. cit.*, стр. 123.

уистину добар метод за смањивање стопе сиромаштва у старости, али правила се морају јасно дефинисати, како поједини корисници не би дошли у неповољнију ситуацију.

Град Београд је крајем прошле деценије исплаћивао једнократну новчану помоћ најугроженијим пензионерима, у четири рате од по 4.000 динара.⁹¹⁷ Тај модел, који се у литератури назива „београдски модел“, примењиван је од септембра 2012. на целој територији Републике Србије, па је свим пензионерима чије пензије нису прешле 15.000 динара исплаћивана помоћ по истом моделу као и у Београду.⁹¹⁸ Крајем 2016. године, на основу закључка Владе Републике Србије исплаћена је једнократна помоћ од 5.000 динара свим корисницима пензије без обзира на износ пензије који примају.⁹¹⁹ Једнократна помоћ је исплаћивана корисницима права на пензију, корисницима права на привремену накнаду по основу друге и треће категорије инвалидности, односно преостале радне способности, и корисницима права на инвалидску пензију и инвалидној деци која су корисници права на привремену накнаду за време незапослености.⁹²⁰ Поставља се питање зашто су се те престације исплаћивале само корисницима пензије, а не и корисницима код којих је наступио социјални ризик старости а нису остварили право на старосну пензију због неиспуњавања услова који се односе на претходни стаж осигурања. Чини се да је тој категорији помоћ потребнија, те би ваљало да, у случају поновне исплате престације, то право припадне и особама које су

⁹¹⁷ Током 2008. године, помоћ је исплаћивана пензионерима који су примали пензију нижу од 13.000 динара. Наредне године цензус је повећан на 15.000 динара, а да би у 2016. порастао на 16.000 динара. Нав. према: Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 151.

⁹¹⁸ *Ibid.*

⁹¹⁹ Тај институт није новијег датума. И у периоду после Другог светског рата, педесетих година XX века, на нашим просторима исплаћивана је једнократна помоћ корисницима пензија у износу од 500 динара, чиме се уједначавао укупан износ примања са износом којим је појединац могао да задовољи основне потребе у старости. Међутим, поједини аутори, између осталих и Цота и Поповић, сматрали су да се исплатом споменутог додатка у систем пензијског осигурања уноси све више елемената социјалне помоћи, те на тај начин све више ишчежава критеријум диференцирања вредности пензије према стручној спреми и радном стажу. Нав. према: Z. Cota, Z. Popović, *op. cit.*, стр. 6.

⁹²⁰ Подаци преузети са: <https://www.penzin.rs/isplata-jednokratne-pomoci-penzionerima-novembar-2016/>, 20. април 2017.

навршиле 65 година живота а нису стекле право на социјална давања из система социјалног осигурања.

6. Новчана накнада за туђу негу и помоћ

Новчана накнада за туђу негу и помоћ представља специфичну социјалну престацију, која се, у ширем тумачењу, не везује стриктно за социјални ризик старости. Међутим, највећи број корисника су управо старија лица која више нису у могућности да се брину сама о себи, те у тој ситуацији држава интервенише исплатом посебних престација, које се финансирају из средстава фонда за пензијско и инвалидско осигурање, али и из буџетских средстава. У том случају једна престација не искључује другу, те старија лица могу, уз своју старосну пензију, да остваре и право на новчану накнаду за туђу негу и помоћ, која се у нашем правном систему остварује у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, као и супсидијарном применом Закона о социјалној заштити. Као што је наведено, велики број аутора тврди да је реч о социјалном ризику из групе нових социјалних ризика и да ће се с годинама увећавати број лица који ће остваривати право на ту престацију, имајући у виду да је трајање просечног животног века продужено, али и раслојавање нуклеарне породице, и да, следствено томе, старија лица, која све чешће захтевају туђу негу и помоћ, остају да живе сама у домаћинству без одговарајуће неге и помоћи.⁹²¹ Поједини аутори сматрају да је реч о било којој врсти неге, која се пружа током дужег периода, без унапред одређеног времена завршетка, особи са дугогодишњим ограничавајућим стањем или особи која је у опасности од занемаривања или повреде, те разликују најмање четири врсте помоћи или подршке: стручну медицинску негу болесника, личну негу, негу у оквиру домаћинства и друштвену подршку, односно негу коју обезбеђује друштвена заједница.⁹²² На основу тога се може закључити да се престације могу исплаћивати и у новцу, али се могу обезбеђивати и у натури.

⁹²¹ Опширније у: D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, op. cit., стр. 93–96.

⁹²² August Österle, *Equity in the Provision of Long-Term Care: A Comparison of Austria, Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, European University Institute, 1999, стр. 2.

О значају те престације сведочи и податак да су поједине државе чланице Европске уније својим националним прописима предвиделе и систем осигурања за дуготрајну негу као посебан вид осигурања независан од пензијског и инвалидског осигурања или здравственог осигурања, као што је случај у већини савремених система социјалне сигурности.⁹²³ Професорка Ковачевић наводи да је и „Међународна конференција рада указала на потребу усвајања универзалних стандарда за осигурање за случај дуготрајне неге, којим би била обезбеђена заштита од ризика повећања трошкова са којима су суочена лица која више нису у стању да се старају о себи“.⁹²⁴

Уочава се да и наш законодавац прихвата нове класификације социјалних ризика, те се наводи да ће лице које има потребу за помоћи и негом другог лица остварити право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица.⁹²⁵ Међутим, домаћи законодавац је прихватио концепт према којем се у случају наступања ризика кориснику права исплаћују само престације у новцу. У погледу прописа о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, поставља се питање да ли ће право на престацију остварити само лице које је имало претходни стаж осигурања, односно лице које је остварило право на старосну, породичну или инвалидску пензију. Ту претпоставку потврђује одредба Закона којом се уређује право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, па се наводи да „право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, има осигураник и корисник пензије, коме је због природе и тежине стања повреде или болести утврђена потреба за помоћи и негом за обављање радњи ради задовољавања основних животних потреба“.⁹²⁶ Закључује се да титулар права на ту престацију, сходно

⁹²³ Аустрија, Финска и Холандија увеле су посебно осигурање за дуготрајну негу. Ј. Дрча, *op. cit.*, стр. 47. Опширније о моделу који се примењује у Аустрији од 1993. године у: Walter J. Pfeil, *Long-term Care in Austria*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 267–274.

⁹²⁴ Нав. према: Љ. Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, *op. cit.*, стр. 305.

⁹²⁵ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 18, тачка 5.

⁹²⁶ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 41а, став 1.

У наставку се у тој законској одредби наводи да „потреба за помоћи и негом другог лица постоји код лица из претходног става које је непокретно, или које због тежине и природе трајних болести и

прописима о пензијском и инвалидском осигурању, неће бити особа која нема претходни стаж осигурања, односно која није остварила право на пензију.

Међутим, лице које нема статус осигураника, односно корисника пензије, моћи ће да оствари то право, сходно одредбама Закона о социјалној заштити. Примећује се да законодавац не користи термин новчана накнада за помоћ и негу другог лица већ додатак за помоћ и негу другог лица. Наводи се јасно да ће то право остварити лице коме је због телесног или сензорског оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању неопходна помоћ и нега другог лица да би задовољио своје основне животне потребе, али само под условом да право на накнаду не може да оствари по другом правном основу.⁹²⁷ Законодавац се у наставку позива на одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању где се експлицитно наводи да се потреба за помоћи и негом другог лица утврђује на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању, што наводи на закључак да ће право, када се говори о обезбеђењу старијих лица, сходно одредбама Закона о социјалној заштити, остварити лице које није стекло право на старосну пензију код којег је наступио социјални ризик старости.⁹²⁸

Законом о социјалној заштити предвиђена је и могућност остваривања права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, које припада лицу код којег је, на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању, утврђено да има телесно оштећење од 100% по једном основу или да има органски трајни

болесног стања није способно да се самостално креће ни у оквиру стана уз употребу одговарајућих помагала, нити да се само храни, свлачи, облачи и да одржава основну личну хигијену, код слепог лица које је изгубило осећај светлости са тачном пројекцијом и код лица које постиже вид са корекцијом до 0,0“.

⁹²⁷ Закон о социјалној заштити (2011), члан 92, ст. 1–2.

⁹²⁸ Закон о социјалној заштити (2011), члан 92, став 4.

Према подацима из истраживања Центра за либерално-демократске студије, током 2011. године, у систему Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, новчану накнаду за помоћ и негу другог лица остварило је укупно 48.500 особа које су биле старије од 65 година, а престације се финансирају из доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Насупрот томе, у систему социјалне заштите, према истом истраживању, додатак за негу и помоћ другог лица, односно увећан додатак за негу и помоћ другог лица, постао је најфреквентнији вид подршке за старија лица у Републици Србији, али када се погледа укупан број корисника додатка за помоћ и негу другог лица, старији корисници учествују само са 21% или мало више од петине. Током 2011. године, право на додатак за негу и помоћ остварило је 23.776 корисника. *Извештај о истраживању: Положај старијих корисника у систему социјалне заштите у Србији и развој локалних услуга дугорочног збрињавања, op. cit., стр. 33.*

поремећај неуролошког и психичког типа, као и лицу које има више оштећења, с тим да ниво оштећења износи по 70% и више процената по минимум два основа.⁹²⁹ То право се може остварити на основу захтева за остваривање права, који се подноси надлежном центру за социјални рад.⁹³⁰ Неретке су ситуације да лице, имајући у виду већи износ престације, подноси захтев за остваривање права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, иако подносилац захтева нема теже здравствено стање.⁹³¹

Новчана накнада за туђу негу и помоћ, односно додатак за туђу негу и помоћ исплаћује се у једнаком износу за све кориснике. Корисник не подлеже

⁹²⁹ Закон о социјалној заштити (2011), члан 94, став 1.

⁹³⁰ Закон о социјалној заштити (2011), члан 95.

⁹³¹ Управни суд, Одељење у Крагујевцу, одбио је тужбу тужиље против Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије, Одељења за управне послове у области социјалне заштите, ради поништаја решења у предмету увећаног додатка за помоћ и негу другог лица. Тужила је у предмету оспоравала законитост решења туженог органа јер је сматрала да је погрешно утврђено чињенично стање и да није правилно процењен неуропсихолошки извештај, да је услед тога погрешно примењена одредба члана 92. Закона о социјалној заштити и да јој стога припада право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Управни суд је нашао да је тужба неоснована јер из образложења оспореног решења произилази да је у поступку утврђено, на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења и у првостепеном и у другостепеном поступку, да код тужиље не постоји потреба за туђом негом и помоћи и да не постоји телесно оштећење према Правилнику о утврђивању телесног оштећења, односно да код тужиље не постоји телесно оштећење и органски трајни поремећај неуролошког и психичког типа. Суд је утврдио да је тужени правилно одбио жалбу тужиље, налазећи да је првостепени орган правилно одбио захтев тужиље за признавање права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица јер нису испуњени законом прописани услови. Управни суд, Одељење у Крагујевцу, I-3 У 6418/15. Међутим, у другом случају, Управни суд је уважио тужбу тужиље и поништио решење Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, па је предмет вратио надлежном органу на поновно одлучивање. Оспореним решењем одбијена је као неоснована жалба тужиље изјављена против решења Градског центра за социјални рад у Београду, Одељење Земун, којим је одбијен захтев тужиље за признавање права на додатак за помоћ и негу другог лица као неоснован, те се тужилци није признало право на увећан додатак за помоћ и негу другог лица због неиспуњавања законских услова. Тужила је сматрала да је погрешно примењено материјално право и да је погрешно и непотпуно утврђено чињенично стање, односно да је комисија потпуно погрешно утврдила њено здравствено стање и да није обавила непосредан преглед тужиље, што је за последицу имало погрешан став туженог органа изражен у нападнутој одлуци. Управни суд је утврдио да орган вештачења у другостепеном поступку у свом налазу и мишљењу није образложио са становишта медицинске струке оцену да је орган вештачења у првостепеном поступку коректно ценио да код тужиље не постоји потреба за помоћи и негом другог лица, с обзиром на то да није дао разлоге за оцену да ли је тужила, имајући у виду њено здравствено стање, способна да се сама храни, свлачи, облачи и одржава основну личну хигијену. На основу свега тога, тужени орган је обавезан да у поновном поступку донесе одлуку на основу новог налаза оцене и мишљења надлежног органа вештачења. Пресуда Управног суда, 19 У 18451/16.

провери на који начин је потрошио средства на која је остварио право због наступања тог социјалног ризика. Тај ризик се не мора само везивати за старије особе јер то право могу користити и особе код којих је наступио тежи облик инвалидности. Уочава се да се различит износ за туђу негу и помоћ исплаћује у систему пензијског и инвалидског осигурања, насупрот систему социјалне заштите, где је износ додатка за помоћ и негу, који није увећан, скоро за трећину нижи.⁹³² Неспорно је да та престација посредно побољшава материјални статус особа код којих је наступио социјални ризик старости, али се мора имати у виду и да су у питању лица са озбиљнијим здравственим проблемима, те су и потребе у старости знатно веће. Закључује се да основни циљ престације није спречавање сиромаштва у старости, већ обезбеђивање одговарајуће материјалне подршке за лица којима је неопходна туђа нега и помоћ, те се стога не може утврдити блиска корелација са институтом социјалне пензије.

7. Обезбеђење старијих лица путем института породичне пензије

Такође, посебан облик заштите старијих лица која не испуњавају услове за старосну пензију могу да буду и породичне пензије које се исплаћују удови, односно удовцу, преминулог осигураника или корисника пензије, под законом предвиђеним условима. Институт породичне пензије има дугу традицију у националном правном систему. Први облици обезбеђења појавили су се још средином XIX века, када су првобитно обезбеђене пензије за удовице и децу преминулих чиновника, а затим и пензије за учитељске удовице и њихову децу.⁹³³

⁹³² Право на накнаду за помоћ и негу другог лица, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању, у износу од 16.346 динара прима 76.000 корисника. Додатак за помоћ и негу другог лица, на основу прописа о социјалној заштити, у износу од 10.282 динара прима 15.635 лица, док увећани додатак за помоћ и негу у износу од 27.729 динара прима 15.495 лица. Подаци се односе на септембар 2017. године и преузети су са интернет страница Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања: <https://www.minrzs.gov.rs/visine-socijalnih-davanja-8007.html>, 10. октобар 2017; <http://www.pio.rs/lat/novcane-naknade.html>, 10. октобар 2017.

⁹³³ Пензије за удовице и децу чиновника су четрдесетих и педесетих година XIX века регулисане првобитно уредбама, да би 1871. године био усвојен Закон о пензионом фонду за удовице и децу умрлих чиновника. Пензије за учитељске удовице и њихову децу први пут су уређене Законом о пензији учитељских удовица и њихове деце из 1885. године. Уредба о пензији удовица и сирочади чиновника, 1843, Сборник закона и уредба издани у књажевству Србском од 1. јануара 1847 до

Титулари права на породичну пензију, осим деце и супружника преминулог осигураника, односно корисника пензије, могу бити и чланови шире породице преминулог, односно родитељи, браћа, сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао.⁹³⁴ Обезбеђење родитеља преминулог путем института породичне пензије представља још један вид обезбеђења лица без одговарајућих прихода у старости.⁹³⁵

Право на породичну пензију може остварити удова, односно удовац у случају смрти супружника. Применом историјскоправног метода уочава се да је првобитно, ако се изузму деца, само удова остваривала право на породичну пензију.⁹³⁶ У нашем законодавству удова остварује право на породичну пензију када наврши одређени број година живота, односно под условом да је до смрти брачног друга навршила 53 године живота, без обзира на претходни стаж осигурања, што доводи до закључка да удова то право може остварити иако је током живота била незапослена, односно ван тржишта рада.⁹³⁷ Удовац стиче

конца децембра 1848, књига II, Београд 1845; Уредба о пензијама удовица и сирочади чиновника, Сборник закона и уредба издани у књажевству Србском од 1. јануара 1845 до конца децембра 1846, књига II, Београд 1847; Уредбе о пензији удовица и сирочади чиновника, Сборник закона и уредба издани у књажевству Србском од 1. јануара 1858 до конца децембра 1858, књига XI, Београд 1858; Закон о пензионом фонду за удовице и децу умрлих чиновника, Београд 1871, Сборник закона и уредаба, пречишћено и систематски уређено издање, Београд 1913; Закон о пензији учитељских удовица и њихове деце, Сборник закона и уредаба издатих од 11. јануара до 9 новембра 1885. године, Београд 1885.

⁹³⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 34, став 2.

⁹³⁵ Законом о пензијском и инвалидском осигурању је предвиђено „да ће родитељ (отац, мајка, очух и маћеха) кога је осигураник односно корисник права издржавао до своје смрти, стећи право на породичну пензију ако је до смрти осигураника навршио 65 (мушкарац), односно 60 (жена) година живота или ако је постао потпуно неспособан за рад“. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 33.

⁹³⁶ Конвенција Међународне организације рада број 102 у случају смрти хранитеља породице предвиђа само исплату социјалних давања за удове и децу, чиме се још једном потврђује да је неопходна ревизија тог међународног стандарда. Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, члан 59–64. Опширније о појединим упоредноправним решењима, у вези са обезбеђењем удова и удоваца у: *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 91–94.

⁹³⁷ Удова стиче право на породичну пензију и ако је до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постала потпуно неспособна за рад, али и ако је, после смрти брачног друга, остало једно или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном

право на породичну пензију ако је до смрти брачног друга навршио 58 година живота.⁹³⁸

У Републици Србији постоји једна контраверза у вези са остваривањем права на породичну пензију, која се односи на то да се право на пензију не признаје ванбрачним партнерима иако је брачна заједница изједначена са ванбрачном Уставом Републике Србије и Породичним законом Републике Србије.⁹³⁹ Тим поводом је Уставном суду Републике Србије упућена иницијатива за утврђивање неуставности одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању, али је тај суд оценио да нема основа за поступање, односно да није надлежан за одлучивање тим поводом. Суд је нашао да не постоји основ за покретање поступка у том случају јер нема улогу и овлашћења позитивног законодавца, већ искључиво надлежност да укида постојећу норму, имајући у виду да Закон о пензијском и инвалидском осигурању не садржи одредбе о правима ванбрачних партнера на породичну пензију.⁹⁴⁰ Међутим, суд се обавезао да ће упутити писмо Народној скупштини у коме ће указати на потребу да се оспореним одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању којима је уређено право на породичну пензију, а које је тим одредбама признато брачном другу осигураника, односно корисника, уреде и права ванбрачног друга, односно удове и удовца, у складу са Уставом и признатим међународним актима.⁹⁴¹ Народна скупштина још увек није прихватила ту препоруку Уставног суда, те се право на породичну пензију и даље не признаје ванбрачним партнерима.

За област породичних пензија значајно је и питање да ли се може обуставити исплата породичне пензије када преживели супружник ступи у нови брак. Законом о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије

другу, а удова обавља родитељску дужност према тој деци. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 29, став 1.

⁹³⁸ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 30, став 1.

⁹³⁹ Устав Републике Србије (2006), члан 62, став 5; Породични закон („Службени гласник РС“, број 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015), члан 4, став 2.

⁹⁴⁰ Решење Уставног суда Србије о одбацивању иницијативе за оцену уставности чл. 28, 29, 30. и 34. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, број IУз 90/2008 од 30. јуна 2011. године.

⁹⁴¹ Решење Уставног суда Србије о одбацивању иницијативе за оцену уставности чл. 28, 29, 30. и 34. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, број IУз 90/2008 од 30. јуна 2011. године.

предвиђено је да се може обуставити исплата пензије само у ситуацији када је корисник породичне пензије брачни друг професионалног војног лица према прописима о Војсци Србије које је погинуло за време дејства, под условом да је корисник пензије поново склопио брак.⁹⁴² Међутим, важно је нагласити да брачни друг погинулог професионалног војног лица стиче право на породичну пензију без обзира на прописане године живота, што представља изузетак у односу на законске услове предвиђене за удову, односно удовца.

Поставља се и питање да ли корисник кога је преминули издржавао а који прима износ најниже пензије у Републици Србији може да оствари право и на породичну пензију. Сматра се да та ситуација није могућа јер је Законом о пензијском и инвалидском осигурању јасно предвиђено да „ако осигураник, односно корисник пензије, стекне право на две или више пензија на територији Републике, може користити само једну од тих пензија, и то по сопственом избору, те корисник доноси одлуку да ли ће користити старосну, инвалидску или породичну пензију“.⁹⁴³ Најчешће се одлука о избору престације која ће се даље исплаћивати осигуранику доноси на основу могућег износа старосне пензија, који се утврђује по законом предвиђеним формулама.⁹⁴⁴ Јер, корисник ће се у тој ситуацији увек одлучити за већи износ пензије, а најчешће је реч о породичним пензијама које су, и поред умањеног износа старосне пензије преминулог осигураника, већег износа него старосне пензије која се исплаћује преживелом супружнику. Та ситуација се посебно догађа у друштвеним приликама када женски осигураник прима низак износ старосне пензије услед малог броја година стажа осигурања и одсуства са тржишта рада због бриге о домаћинству и члановима породице. Такође, корисници породичних пензија су изложенији ризику од сиромаштва у старости јер се на породичне пензије не примењују правила о најнижем износу пензије.

⁹⁴² Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 30а.

⁹⁴³ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 119.

⁹⁴⁴ То потврђује и одлука Врховног суда Србије у којој стоји да ће „осигураник који у време наступања инвалидности испуњава услове за инвалидску пензију и услове за старосну пензију, моћи по сопственом избору остварити право на инвалидску или на старосну пензију“. Одлука Врховног суда Србије У. 3393/73. Нав. према: Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 393.

У појединим централноамеричким и јужноамеричким системима социјалне сигурности предвиђено је да када супруг премине, удовица добија породичну пензију, коју ће користити уз своју сопствену стечену пензију, јер се комбинацијом тих социјалних давања доходак који удова прима по смрти супружника доводи на две трећине њеног ранијег комбинованог дохотка домаћинства, што је довољно за одржавање претходног стандарда живљења, пре смрти супруга, а не представља додатни терет на јавни трезор.⁹⁴⁵ Слично је и у прописима о пензијском и инвалидском осигурању Немачке, где је предвиђено да ће корисник старосне пензије примати у исто време и породичну пензију, по смрти преминулог супружника, с тим што ће износ старосне пензије бити умањен за 40%.⁹⁴⁶

8. Обезбеђење старијих лица путем института грађанског права

Постоје и облици обезбеђења старијих лица путем појединих института грађанског права, где се у највећем броју случајева закључивањем појединих уговора обезбеђује одређени вид социјалне сигурности у старости, односно додатни облици сигурности за период живота када су приходи знатно умањени. Стога су укратко размотрена два значајна института грађанског права, уговор о доживотном издржавању и уговор о поклону.

Неретко су старија лица без прихода принуђена да закључе уговор о доживотном издржавању, како би обезбедила егзистенцијални минимум и достојан живот у старости. Законом о наслеђивању Републике Србије предвиђена је могућност закључивања уговора о доживотном издржавању између примаоца и даваоца издржавања. Реч је о именованом уговору, двострано обавезном јер производи обавезе за обе уговорне стране, који се убраја у теретне уговоре, а имајући у виду да се сагласност уговорних страна изражава у законом предвиђеној форми, у питању је формални уговор.⁹⁴⁷ Уговором се прималац издржавања обавезује да се после његове смрти на даваоца издржавања пренесе

⁹⁴⁵ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 90.

⁹⁴⁶ *Social Security at a Glance*, 2015, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Germany, стр. 100.

⁹⁴⁷ Дејан Ђурђевић, *Институције наследног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, стр. 250–251.

својина тачно одређених ствари или каква друга права, а давалац издржавања се обавезује да га, као накнаду за то, издржава и да се брине о њему до краја његовог живота и да га после смрти сахрани.⁹⁴⁸ Професор Ђурђевић наводи „да је овај уговор веома распрострањен, јер омогућује старим и самохраним лицима која имају стан или неку другу имовину да обезбеде себи издржавање и негу у старости и болести, а насупрот томе, давалац издржавања лакше стиче стан или пољопривредно имање, јер путем овог уговора он може, без кредита и плаћања камата, периодичним давањима на име издржавања да прибави одређено имовинско добро“.⁹⁴⁹ Такође, у раду је претходно поменуто да прималац издржавања не може остварити право на новчану социјалну помоћ.

Професор Антић тврди „да се уговор о доживотном издржавању развио још у средњовековном праву, а основна сврха уговора била је да стари кметови обезбеде млађу радну снагу, која ће поред сопственог издржавања, омогућити и егзистенцију кмета, али и испунити све обавезе према феудалном господару“.⁹⁵⁰ Професор наводи да постоје и писани извори који указују на то да је током целог средњег века на нашим просторима уговарано или на други начин одређивано доживотно издржавање или између сродника или са манастиром као даваоцем издржавања.⁹⁵¹ Следствено свему томе, може се закључити да се корени тог института доводе у блиску везу са идејом обезбеђивања социјалне сигурности у старости и да је, верује се, управо то била основна сврха увођења уговора о доживотном издржавању.

Статистички подаци указују на велики број закључених уговора о доживотном издржавању, те се долази до закључка да се значајан број старијих лица у Републици Србији, најчешће без блиских сродника, одлучује на закључивање тог уговора, услед недостатка одговарајућих прихода у старости

⁹⁴⁸ Закон о наслеђивању („Службени гласник РС“, број 46/1995, 101/2003 – одлука УСРС и 6/2015), члан 194.

⁹⁴⁹ Д. Ђурђевић, *op. cit.*, стр. 251.

⁹⁵⁰ Оливер Антић, *Наследно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 346.

⁹⁵¹ *Ibid.*

који би им обезбедили пристојан живот и задовољење основних потреба.⁹⁵² То се може сматрати још једним од оправданих разлога за увођење института социјалне пензије у домаћу легислативу јер управо немогућност да се обезбеди пристојан и достојанствен живот по наступању социјалног ризика старости наводи старија лица да закључе такав уговор и на тај начин стекну додатне приходе у старости. Изменама Закона о наслеђивању, сходно увођењу института јавних бележника у наше домаће законодавство, Законом је предвиђено да уговор о доживотном издржавању мора да буде закључен у облику јавнобележнички солемнизоване исправе, а да је приликом солемнизације уговора јавни бележник дужан да уговорнике нарочито упозори на то да имовина која је предмет уговора не улази у заоставштину примаоца издржавања и да се њоме не могу намирити његови нужни наследници, о чему се ставља напомена у клаузули о потврђивању.⁹⁵³

Такође, у немачком грађанском праву постоји један институт приватног права вредан пажње, а доводи се у везу са закључивањем уговора о поклону. Поклонодавац, који доспе у тешко материјално стање у старости, може захтевати од поклонопримца повраћај поклона како би на тај начин обезбедио себи одређени ниво социјалне сигурности и достојан живот у старости.⁹⁵⁴ Немачким грађанским закоником је предвиђено да поклонодавац може поднети захтев у року од 10 година од закључења уговора.⁹⁵⁵ Прилично је слично решење и у Српском грађанском законнику, којим је предвиђено да поклонодавац може опозвати поклон ако „тако осиромаша да ни живети не може“, чиме се прави одређено одступање од правила да је поклон неопозив.⁹⁵⁶ За разлику од немачког права, у којем се та могућност даје само старијим особама, такво ограничење није

⁹⁵² У периоду 1996–2000. године, у Новом Саду је пред надлежним општинским судом оверено укупно 1.159 уговора о доживотном издржавању. Нав. према: Милош Станковић, *Уговорно наслеђивање између супружника*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 171.

⁹⁵³ Закон о наслеђивању (1995), члан 195.

⁹⁵⁴ Немачки грађански законик (Bürgerliches Gesetzbuch), члан 528. Опширније у: Dirk Zeranski, *Der Rückforderungsanspruch des verarmten Schenkers – Überleitbarkeit, Abtretbarkeit, Verpfändbarkeit, Pfändbarkeit und Vererblichkeit des Rechts aus § 528 Absatz 1 Satz 1 BGB*, Schriften zum Bürgerlichen Recht, Band 210, Duncker & Humblot, Berlin 1998.

⁹⁵⁵ Немачки грађански законик (Bürgerliches Gesetzbuch), члан 528.

⁹⁵⁶ Нав. према: Марко Ђурђевић, *Уговор о поклону*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 223–224.

предвиђено Српским грађанским закоником. И поред чињенице да је Немачка социјална држава, преовлађује концепт да је првенствено свако одговоран за своју социјалну сигурност, самим тим и за социјалну сигурност у старости, па стога држава неће бити у обавези да преузме бригу о одређеном лицу ако је то лице претходно закључило уговор о поклону.

VI. УПОРЕДНОПРАВНИ ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ У КОЈИМА СЕ СПРОВОДЕ МЕРЕ ОБЕЗБЕЂЕЊА СТАРИЈИХ ЛИЦА БЕЗ ОДГОВАРАЈУЋИХ ПРИХОДА

У овом делу дисертације неопходно је сагледати упоредноправна решења, посебно оних држава које су у својим системима социјалне сигурности предвиделе и институт социјалне пензије или неки сличан анализирани модел, чији је основни циљ обезбеђење старијих лица услед наступања социјалног ризика старости. Примарни циљ је анализа неколико значајних модела у систему социјалне сигурности, којима се старијим лицима пружа одговарајућа заштита по наступању социјалног ризика старости, без обзира на претходни стаж осигурања. Поједине државе су већ споменуте у самом раду, али је у овом делу рада извршена детаљнија анализа, уз примену нормативног и догматског метода истраживања. Анализом су обухваћене земље различитог економског развоја, а телеолошким тумачењем се настоји да се укаже на основне разлоге због којих је тај институт имплементиран у националне прописе.

Основ поделе је сагледавање држава у којима преовлађује англосаксонски правни систем уређења насупрот државама са европскоконтиненталним правним системом уређења. Посебно је анализиран скандинавски модел обезбеђења старијих особа, у оквиру европскоконтиненталног правног система уређења, који своје значајно место налази и у квалификацијама професора Еспинг Андерсена, имајући у виду да се њиме предвиђа обезбеђење старијих лица путем универзалних давања. Коначно, анализирани су и облици обезбеђења старијих особа у латиноамеричким и афричким земљама, са посебним освртом на земље у развоју, где се у последњих неколико деценија успостављају први системи социјалне сигурности.

1. Европскоконтинентални систем и обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода

Државе које припадају европскоконтиненталним правним системима махом обезбеђују давања за лица код којих наступи социјални ризик старости, сходно начелима која промовише Бизмарково социјално законодавство. Основ

обезбеђења у случају наступања социјалног ризика старости огледа се у професионалном осигурању радника. Међутим, неколико држава је у оквиру својих система социјалне сигурности изградило посебне моделе обезбеђења, који се доста разликују од Бизмарковог модела професионалног осигурања, а имају одређене сличности и са институтом социјалне пензије јер се основни циљ огледа у спречавању сиромаштва у старости. Те државе су анализирани у овом делу рада. Најпре се указује на скандинавски модел, односно нордијски модел обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода у старости, а затим и на моделе појединих западноевропских и источноевропских земаља, у којима се примењују вредни пажње облици обезбеђења лица која нису остварила право на старосну пензију. Посебно се анализира концепт заштите који се примењује у Републици Литванији, где је експлицитно предвиђена исплата социјалних пензија, под очигледним утицајем совјетског модела.

Нарочито су значајне класификације професора Еспинг Андерсена, које су општеприхваћене у научним круговима. У вези са основном темом дисертације, требало би указати на поделу система социјалне сигурности, где је аутор првобитно разликовао два модела, скандинавско-британски и континенталноевропски.⁹⁵⁷ Скандинавско-британски модел се у великој мери финансира из јавних прихода и оријентисан је на универзална и једнака давања, што га посредно повезује и са идејама на којима почива институт социјалне пензије. Међутим, временом су се у скандинавско-британском моделу појавиле разлике, јер се од седамдесетих година скандинавске земље препознају по издашним давањима и универзалистичком приступу, док се Велика Британија све више оријентише на циљана давања, уз проверу прихода, па тако на тржиште преноси велики део одговорности за социјалну сигурност, приближавајући се на тај начин северноамеричком моделу.⁹⁵⁸ Насупрот томе, социјални системи земаља континенталне Европе претрпели су мање промене, те се и даље већином заснивају на социјалном осигурању које се финансира из доприноса и везује се за запослење, а програми социјалне сигурности заснивају се на програмима

⁹⁵⁷ G. Espign Andersen, *op. cit.*, стр. 311.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, 311–312.

минималног дохотка.⁹⁵⁹ Још увек је, како Еспинг Андерсен наводи, обележје континенталних система социјалне сигурности фамилијаризам, што подразумева да основна одговорност у обезбеђивању социјалне сигурности лежи на породици, било да је реч о расподели дохотка или о преузимању терета задовољавања основних потреба.⁹⁶⁰

Следствено томе, на основу класификација изнетих у радовима професора Еспинг Андерсона може се закључити да се безусловне социјалне пензије могу обезбеђивати у скандинавским земљама, које, што је показано у наставку, обезбеђују сва лица посредством универзалних и једнаких давања, од тренутка када наврше одређене године живота због којих више нису у могућности да стичу приходе на основу рада. У земљама са англосаксонском правном традицијом могу се обезбедити те социјалне престације, али по спроведеном тесту прихода, док су се државе са европскоконтиненталном правном традицијом претежно одлучиле за концепт најнижих, односно минималних пензија. Стога се у раду, као што је и наведено, осим скандинавског модела, анализирају само специфични модели којима је предвиђена исплата посебних недоприносних престација за лица без одговарајућих прихода у старости.

1.1. Скандинавски модели обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода

У трећем делу дисертације је утврђено да се у нордијским земљама први облици социјалног обезбеђења старијих лица уводе крајем XIX века, али да су се доста разликовали од тада актуелног Бизмарковог модела социјалног осигурања. Основно начело на којем почива скандинавски, односно нордијски модел јесте једнак третман свих грађана, а како професор Микола тврди, „систем социјалног осигурања је изграђен на универзалним идејама, те се уочавају велике сличности са Беверицовим моделом социјалне сигурности, иако је овај систем успостављен годинама пре извештаја лорда Беверица“, професионална пензија,

⁹⁵⁹ *Ibid.*

⁹⁶⁰ *Ibid.*

карактеристична за Бизмарков модел социјалног осигурања, која се стиче на основу рада посматра се као допунска престација јер сви грађани остварују право на основне националне пензије у једнаком износу.⁹⁶¹ Међутим, деведесетих година, заступници неолибералних теорија изнели су бројне критике на рачун скандинавског модела државе благостања, на шта су се надовезала и правила Европске уније о координацији система социјалне сигурности, која се заснивају на моделу професионалног социјалног осигурања, те су уследиле реформе које су навеле скандинавске земље да промене свој традиционални модел и да националне пензије коначно смање према гарантованим системима прихода.⁹⁶² Сачињена је кратка анализа обезбеђења старијих лица у Краљевини Данској и Краљевини Шведској, у којој се указује на сличности и разлике постојећих система обезбеђења лица без одговарајућих прихода у старости са институтом социјалне пензије. Те две државе су одабране јер, према мишљењу појединих аутора, у периоду после Другог светског рата, те земље су се посебно издвојиле у погледу издашних социјалних давања, те су сматране водећим државама у спровођењу концепта државе благостања.⁹⁶³

1.1.1. Шведска

Краљевину Шведску поједини аутори сматрају колевком државе благостања и социјалдемократских доктрина, земљом из које је потекла идеја *folkhemmet*, односно идеја „народног дома“, заједнице која обезбеђује „добар дом“ за све своје чланове, заснован на принципима једнакости и узајамног поштовања.⁹⁶⁴ Модел државе благостања, који је заступљен у Краљевини Шведској, знатно је развијенији него у другим европским земљама које су

⁹⁶¹ Професор Микола наводи да се користе термини и скандинавски и нордијски модел. Модел је првобитно настао у Шведској и Данској, али је ускоро прихваћен и од Финске, Норвешке и Исланда. М. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, *op. cit.*, стр. 42.

⁹⁶² *Ibid.*, стр. 43.

⁹⁶³ Hans L. Zetterberg, *Before and Beyond the Welfare State*, City University Press, Stocholm 1995, стр. 39.

⁹⁶⁴ Појединци иду толико далеко да скандинавски, односно нордијски модел називају шведским моделом. К. Hinrich, J. Lynch, *op. cit.*, стр. 39.

прихватиле сличан концепт, темељи се на национализованим агенцијама које су сједињене у централизованом државном јавном сектору, а основни извор финансирања представља веома прогресивно опорезивање прихода, те се право на социјалне престације не заснива на претходном запослењу, приходу и доприносу већ на самом статусу грађанина, а систем се у литератури често означава као народно осигурање.⁹⁶⁵

Крајем XIX века постојала је идеја да се и у Шведској уведе Бизмарков модел социјалног осигурања, који је у том периоду постепено имплементиран у већини западноевропских земаља.⁹⁶⁶ Међутим, у расправи о увођењу обавезног осигурања радника, велики отпор том предлогу пружили су представници пољопривредника, чланови Горњег дома парламента, који нису били обухваћени обавезним социјалним осигурањем доприносног типа, те је као компромисно решење предложено увођење основне пензије за све грађане, која би се претежно финансирала из буџета.⁹⁶⁷ Том предлогу су се успротивили представници Доњег дома шведског парламента, те је тек након неколико година и обимних припремних радова за усвајање закона, 1913. године, прихваћен предлог којим се уводи универзална старосна и инвалидска пензија. Међутим, старосна пензија је тек од 1935. године добила карактеристике универзалне пензије која се исплаћује свим грађанима Шведске у једнаком износу без обзира на претходни стаж осигурања.⁹⁶⁸

По завршетку Другог светског рата, започиње период владавине социјалдемократа, који је трајао 40 година, а који карактерише процват, односно „златно доба“ државе благостања. Тада је развијен модел народне пензије, који највише наликује универзалном моделу социјалне пензије јер су се пензије исплаћивала свим држављанима Шведске који су навршили 67 година живота, без

⁹⁶⁵ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 77 и 87.

⁹⁶⁶ Karen M. Anderson, Ellen Immergut, *Sweden: After Social Democratic Hegemony*, у: Ellen M. Immergut, Karen M. Andersen, Isabelle Schulze (ed.), „The Handbook of West European Pension Politics“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 360.

⁹⁶⁷ *Ibid.*

⁹⁶⁸ *Ibid.*

обзира на имовину и приходе које остварују у старости.⁹⁶⁹ Временом је износ народне пензије увећаван, како би се задовољиле примарне животне потребе старијих припадника популација, а током педесетих година XX века износ пензије је био једнак 30% просечне зараде.⁹⁷⁰ Од краја педесетих година XX века, националном легислативом је било предвиђено и право на општу додатну пензију (АТР – *Allmän tilläggs pension/national supplementary pension scheme*), где се, осим поменутих услова, наводи и најмање пет година стажа осигурања.⁹⁷¹

Последње реформе пензијског система у Шведској извршене су током деведесетих година прошлог века, а нови систем је почео да се примењује од 2003. године, чиме су престале да важе законске одредбе из 1913. године, којима је уведена основна пензија, али и законске одредбе којима су уведене додатне социјалне престације (АТР), те се корисници пензија са ниским примањима обезбеђују посебним социјалним давањима, које претходно подлежу једноставном тесту прихода.⁹⁷² Лица која наврше 65 година живота и која имају 40 година резидентства остварују право на пун износ гарантоване пензије, која садржи и одређене карактеристике социјалних пензија јер се финансира из буџета, односно из пореских прихода државе, али се уместо досадашње праксе да право на народну пензију могу да остваре сви грађани Шведске независно од социјалног статуса и примања у старости, то право данас могу да остваре само лица чији је износ доприносних престација недовољан за пристојан живот у старости.⁹⁷³ Услов за остваривање права на најнижи износ гарантоване пензије је три године резидентства у Шведској.⁹⁷⁴ Постоје и посебне, додатне, престације које се

⁹⁶⁹ Занимљиво је да се у том периоду тест прихода спроводио над подносиоцем захтева за остваривање права на инвалидску пензију. Richard M. Coughlin, Richard M. Tomasson, *Sweden*, у: Martin B. Tracy, Fred C. Pampel (ed.), „International Handbook on Old-age Insurance“, Greenwood Press, New York – London 1991, стр. 150.

⁹⁷⁰ Под притиском синдикалних организација, крајем педесетих година, уведене су и старосне пензије, које су финансиране из доприноса запослених. Тиме је основна, односно недоприносна универзална пензија допуњена пензијама које су везиване за радни однос осигураника и које су засноване на доприносима за обавезно пензијско и инвалидско осигурање. К. М. Anderson, Е. Immergut, *op. cit.*, стр. 360–361.

⁹⁷¹ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 98.

⁹⁷² К. М. Anderson, Е. Immergut, *op. cit.*, стр. 362.

⁹⁷³ *Ibid.*

⁹⁷⁴ *Pension at a Glance 2015: Country Profiles- Sweden*, *op. cit.*, стр. 352.

исплаћују за трошкове становања појединцима који немају довољно прихода у старости за пристојан и достојанствен живот.⁹⁷⁵ Такође, осим исплате новчаних престација, старија лица по навршетку одређених година живота остварују право на ваучере којима могу да плаћају услуге јавног превоза, али и возњу таксијем.⁹⁷⁶

Из свега тога, може се закључити да се законодавац одлучио за нови вид обезбеђења старијих, који се разликује од модела универзалне социјалне пензије, што потврђује тезу о кризи државе благостања у Шведској. Међутим, и даље се води рачуна о свим грађанима, те се може сматрати да је идеја „народног дома“ и даље актуелна. Премда се буџетска одвајања за старије ограничавају само на социјално угрожене категорије које нису оствариле право на старосну пензију или им је износ доприносне пензије недовољан за минимум егзистенције и пристојан живот у старости, тачна је тврдња да Шведска на одговарајући начин обезбеђује лица без довољно прихода у старости.

1.1.2. Данска

Анализом најранијих облика обезбеђења лица без одговарајућих прихода у старости, утврђено је да је Краљевина Данска прва држава у свету која је својим прописима предвидела исплату универзалних недоприносних престација. Стога је неопходна анализа постојећих облика обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости. Недоприносна социјална давања, успостављена законским прописима 1891. године, финансирана су из средстава централних органа, као и из средстава локалне самоуправе, а исплаћивана су лицима која наврше 60 година живота.⁹⁷⁷ Првобитно је то давање било намењено само лицима која се налазе у стању социјалне потребе, односно лицима без одговарајућих

⁹⁷⁵ Наведена давања покривају 93% трошкова становања. *Ibid.*, стр. 353.

⁹⁷⁶ H. L. Zetterberg, *op. cit.*, стр. 36.

⁹⁷⁷ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 5.

прихода у старости.⁹⁷⁸ Занимљив је податак да су у првим годинама пензије финансиране на основу прихода од посебног пореза на пиво.⁹⁷⁹

Право на универзалну пензију, која има све карактеристике недоприносних социјалних престаџа, припада свим резидентима Краљевине Данске, који су навршили 65 година живота, с тим што ће се од 2019. до 2022. године услов који се односи на године живота постепено повећавати на 67 година живота.⁹⁸⁰ Други услов за остваривање права на пензију су године резидентства – да би остварио право на пун износ пензије, неопходно је да подносилац захтева има 40 година резидентства.⁹⁸¹ У раду је већ раније споменуто да краћи период резидентства пропорционално умањује износ пензије који ће се исплаћивати кориснику. Не уочава се податак да ли је потребан минимум резидентства и да ли се захтева континуираност, као што је случај у појединим системима социјалне сигурности. Тренутно пун износ државне пензије износи 17% просечне месечне зараде у Данској.⁹⁸² Осим права на универзалну пензију, постоји могућност да се оствари право и на додатне социјалне престаџе, које подлежу тесту прихода, опорезиве су и исплаћују се једном годишње најсиромашнијим корисницима пензије, који немају значајна ликвидна средства.⁹⁸³ Такође, систем социјалне сигурности у Данској садржи бројне карактеристике института социјалне пензије.

Наведено је да Данска има дугу традицију исплате недоприносних пензија и да је систем одолео бројним изазовима, задржавши основни концепт са почетка XX века. Занимљиво је да постоје два различита концепта обезбеђења, концепт који почива на идејама универзалности, према којем скоро сви резиденти остварују право на пензију, без обзира на имовински статус, уз претпоставку да ће већина уплаћивати доприносе и у приватне фондове како би обезбедили већи износ прихода у старости, али и таргетирани модел, који има одређених

⁹⁷⁸ Тијана Крстић, *Систем пензијског и инвалидског осигурања*, у: Зорица Кубурић (ур.), „Системи социјалне сигурности“, Универзитет у Новом Саду и Филозофски факултет, Нови Сад 2016, стр. 85.

⁹⁷⁹ *Ibid.*

⁹⁸⁰ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 240.

⁹⁸¹ *Ibid.*

⁹⁸² *Ibid.*

⁹⁸³ *Ibid.*

сличности са мерама социјалне заштите јер се исплаћују додатне престације лицима која остварују недовољно одговарајућих прихода у старости, те им је неопходна помоћ државе.⁹⁸⁴ Најчешће су у питању особе које нису оствариле право на доприносну пензију на основу уплате доприноса у приватне пензијске фондове, те им је једини извор прихода универзална, основна пензија.

1.2. Холандија

Краљевина Холандија се издваја по посебном моделу обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости, чиме се разликује од других западноевропских земаља у којима основни облик обезбеђења старијих представљају доприносне социјалне престације.

Први закон којим је уређено обезбеђење лица код којих је наступио социјални ризик старости усвојен је 1913. године по угледу на Бизмарков модел осигурања, те су право на пензије остваривали само радници и чланови њихових породица.⁹⁸⁵ Слично као и у Великој Британији, током Другог светског рата, холандска влада у егзилу формирала је комисију, са циљем да реформише постојећи концепт државе благостања.⁹⁸⁶ Комисија се у Извештају, достављеном 1945. године, који се у великој мери ослањао на концепт лорда Бевериџа, залаже за одговорност државе за социјалну сигурност и заштиту од немаштине свих грађана.⁹⁸⁷ Предложеним моделом промовисана је идеја солидарности између лица која стичу приходе на основу рада и лица која нису у могућности да стичу приходе на основу рада како би се обезбедила социјална сигурност за све.⁹⁸⁸

⁹⁸⁴ *Ibid.*, стр. 241; Danny Pieters, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, Intersentia, Antwerp – Oxford – New York, 2002, стр. 55.

⁹⁸⁵ Karen M. Anderson, *The Netherlands: Political Competition in a Proportional System*, у: Ellen M. Immergut, Karen M. Andersen, Isabelle Schulze (ed.), „The Handbook of West European Pension Politics“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 724.

⁹⁸⁶ На челу Комисије био је Aart van Rijn, угледни члан Социјалдемократске странке, која се залагала за нови концепт обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости. *Ibid.*

⁹⁸⁷ Iona Dorrestijn, Vibeke Kingma, *The AOW Scheme: History and Predecessors*, у: Marjolein van Everdingen, Gijsbert Vonk (ed.), „The Dutch State Pension – Past, Present and Future“, Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen 2008, стр. 21.

⁹⁸⁸ K. M. Anderson, *op. cit.*, стр. 724.

Коначно, 1956. године, под утицајем представника либералних и радничких партија, усвојен је Национални закон о старосним пензијама (*Algemene Ouderdomswet* – АОВ), којим је предвиђен универзални модел обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости.⁹⁸⁹ Један од основних аргумената за усвајање Закона биле су високе стопе сиромаштва у Холандији по завршетку Другог светског рата.⁹⁹⁰ Давања су превасходно финансирана посредством доприноса, које су била обавезна да уплаћују сва лица која стичу приходе на основу рада, уз одређени вид партиципације државе посредством јавних прихода, како би се попунио могући дефицит у фонду.⁹⁹¹ Сходно начину финансирања, те престације су биле мешавина доприносних и недоприносних престација. Међутим, принцип на којем је био заснован модел старосних пензија у Холандији јесте принцип националне солидарности, те су, за разлику од других западноевропских модела обезбеђења, престације исплаћиване свим резидентима који наврше године предвиђење законом, у једнаком износу, без обзира на износ доприноса који су уплаћивали у фонд.⁹⁹²

Сходно важећим прописима, право на старосну пензију остварују сви резиденти Краљевине Холандије који су навршили 66 година живота.⁹⁹³ Наведено је да се износ пензије не везује за уплаћене доприносе осигураника, али се друга мерила узимају у обзир приликом утврђивања коначне суме. Педесет година резидентства се поставља као услов за пун износ старосне пензија. За разлику од Шведске, не предвиђа се минимум резидентства као услов за стицање права на пензију, али се износ пуне пензије умањује за по 2% за сваку годину коју је

⁹⁸⁹ *Ibid.*, стр. 724–725.

⁹⁹⁰ I. Dorrestijn, V. Kingma, *op. cit.*, стр. 23.

⁹⁹¹ К. М. Anderson, *op. cit.*, стр. 726.

⁹⁹² I. Dorrestijn, V. Kingma, *op. cit.*, стр. 30–31.

⁹⁹³ Дуго је услов у погледу година живота био 65 година, да би се постепено увећавао за по три месеца годишње, те од 1. јануара 2018. право на пензију може остварити лице које је навршило 66 година живота. Наставиће се са даљим поштравањем услова, а од 2021. године услов за старосну пензију биће 67 година живота. *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators*, *op. cit.*, стр. 310.

Доступно на: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSO-CDA/TABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 25. септембар 2017.

подносилац захтева живео или радио ван Холандије.⁹⁹⁴ Такође, износ пензије се доводи у непосредну везу са износом нето минималне зараде, а зависи и од тога да ли подносилац захтева живи у самачком домаћинству или у заједници са брачним, ванбрачним или истополним партнером, те ће лице које живи у заједници, остварити право на пензију у износу од 50% минималне зараде, док ће се лицу које живи само исплаћивати пензија у износу од 70% минималне зараде.⁹⁹⁵ Приликом остваривања права на старосну пензију не спроводи се тест прихода, те се корисник престације не ограничава да и даље стиче приходе на основу рада.⁹⁹⁶

У случају да пензија представља једини приход у старости а њен износ није довољан да задовољи основне потребе појединца, предвиђена је могућност исплате додатка на пензију, који се подносиоцу захтева исплаћује по спроведеном тесту прихода.⁹⁹⁷

Закључује се да Холандија пружа одговарајући ниво социјалне сигурности за сва лица код којих је наступио социјални ризик старости применом јединственог модела, који највише наликује универзалним социјалним пензијама, уз одређене варијетете у финансирању престација и утврђивању износа пензије. Премда су се последњих неколико деценија у Европи догодиле бројне друштвене промене, које су проузроковале и осцилације у функционисању националних система социјалне сигурности, закључује се да се принципом националне солидарности, шездесет година по усвајању Националног закона о старосним пензијама, и даље ефикасно испуњавају основни циљеви, између осталог, и спречавање сиромаштва у старости.

⁹⁹⁴ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 310.

⁹⁹⁵ Износ пензије који је исплаћиван особи која живи сама 2017. године износио је 1.153 евра, док су особе које живе у заједници остваривале право на пензију у износу од по 794 евра. Michael Hill, *Pensions*, Policy Press, Bristol 2007, стр. 96; <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES /MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 25. септембар 2017.

⁹⁹⁶ D. Pieters, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union, op. cit.*, стр. 256;

⁹⁹⁷ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 310.

1.3. Италија

Сходно класификацијама професора Еспинг Андерсена, Италија се сврстава у државе које припадају медитеранском моделу, чија је главна одлика фамилијаризам, што подразумева да се основни ниво социјалне сигурности обезбеђује у оквиру породице.⁹⁹⁸ Међутим, Италија има и дугу традицију обезбеђења лица без одговарајућих прихода у старости путем државних мера, те је још крајем шездесетих година XX века успостављен модел таргетираних социјалних пензија, којим се спречава сиромаштво у старости.⁹⁹⁹ Ранијим прописима, усвојеним у другој половини XX века, предвиђено је да у Италији свим држављанима који имају резидентство на територији државе припада социјална пензија у износу до 53.300 лира месечно, под условом да су навршили 65 година живота и да су без одговарајућих средстава за живот.¹⁰⁰⁰ Последње законске реформе нуде нешто другачији концепт обезбеђења, али је за старија лица и даље предвиђена социјална пензија, која има карактеристике недоприносне престације, а исплаћује се као мера социјалне заштите, као посебна престација намењена лицима без одговарајућих прихода у старости.¹⁰⁰¹

Систем социјалне сигурности у Италији карактерише низ специфичности, између осталог, и висока покривеност становништва различитим облицима социјалних давања.¹⁰⁰² Као што је наведено, прописима је предвиђена исплата посебне социјалне престације, односно социјалне пензије за лица која су навршила 65 година живота, а нису стекла право на старосну пензију у систему социјалног осигурања.¹⁰⁰³ Пензија се исплаћује у јединственом износу, после

⁹⁹⁸ G. Espign Andersen, *op. cit.*, стр. 312.

⁹⁹⁹ Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula, *Italy: A Narrow Gate fot Path-Shift*, у: Ellen M. Immergut, Karen M. Andersen, Isabelle Schulze (ed.), „The Handbook of West European Pension Politics“, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 416.

¹⁰⁰⁰ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 106.

¹⁰⁰¹ M. Ferrera, M. Jessoula, *op. cit.*, стр. 438.

¹⁰⁰² U. Becker, „Leistungen für langjährig Rentenversicherte in Südeuropa –eine rechtsvergleichende Analyse“, *op. cit.*, стр. 13.

¹⁰⁰³ Eva Maria Hohnerlein, „Altersrenten für langjährig Versicherte in Italien“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1/2012, стр. 50.

спроведеног теста прихода, лицима која немају претходни стаж осигурања или пак имају недовољно година претходног стажа осигурања потребних за стицање права на старосну пензију.¹⁰⁰⁴ Корисницима социјалне пензије припада пензија у износу од 447 евра, али се то давање исплаћује 13 пута током године, те на годишњем нивоу корисник оствари приход од 5.824 евра.¹⁰⁰⁵ Особе старије од 70 година, корисници социјалне пензије, које у највећем броју случајева имају увећане потребе у старости, остварују право и на посебан месечни додатак у износу до 190 евра.¹⁰⁰⁶ Услед продужења трајања животног века, старосна граница за стицање права на социјалну пензију постепено ће се увећавати на 66 година закључно са 2018. годином.¹⁰⁰⁷ Додатни услов за стицање права на социјалну пензију јесте и најмање 10 година резидентства у Италији.¹⁰⁰⁸ Коначно, престације се финансирају из средстава региона и општина, те с обзиром на то, региони и општине имају надлежност и да утврде који ће се приходи подносиоца захтева узимати у обзир приликом спровођења теста прихода.¹⁰⁰⁹ Делује да би тај модел био прихватљив и у Републици Србији.

1.4. Литванија

Треба напоменути да институт социјалне пензије има дугу традицију у источноевропским државама, које су и у периоду социјализма својим прописима предвиђале исплату социјалних пензија.¹⁰¹⁰ У Чехословачкој су право на

¹⁰⁰⁴ M. Ferrera, M. Jessoula, *op. cit.*, стр. 417.

¹⁰⁰⁵ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 291.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁰⁷ E. M. Hohnerlein, *op. cit.*, стр. 13.

¹⁰⁰⁸ Подаци су преузети са: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE TABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 15. септембар 2017.

¹⁰⁰⁹ Подаци су преузети са: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVE TABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 15. септембар 2017.

¹⁰¹⁰ Годину дана пре дисолуције Совјетског Савеза, 1990. године, усвојен је Закон о пензијском обезбеђењу грађана у СССР, којим је први пут предвиђена и исплата социјалних пензија како би се обезбедила лица која нису стекла право на старосну пензију јер не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања. Опширније у: Марина Олеговна Буянова, Зоя Кондратьева Александровна, Светлана Ивановна Кобзева, *Право социјалног обезбеђења, учебно пособие*, Нолидџ, Москва 1997, стр. 38–39.

социјалну пензију остваривали чехословачки држављани старији од 65 година живота или инвалиди рада, који су били у радном односу али нису испуњавали услове претходног стажа осигурања и, следствено томе, нису имали одговарајућа средства за издржавање у старости.¹⁰¹¹ Поједине државе су и после свеобухватне реформе пензијских система наставиле да обезбеђују најугроженије припаднике популације код којих је наступио социјални ризик старости.

Република Литванија је обухваћена анализом као источноевропска држава, која је до почетка деведесетих година била у саставу СССР-а. Реформа њеног пензијског система започела је деведесетих година XX века, чему је претходило поновно успостављање државне независности 1990. године. Први закон којим је регулисано пензијско осигурање у независној држави Литванији био је Закон о пензијском унапређењу (*Law on Pension Improvement*).¹⁰¹² То није био иновативан, односно реформски закон, већ је њиме успостављена једна врста прелазног, транзиционог периода, који је претходио свеобухватној реформи пензијског система. Настављена је примена совјетског модела, а као главни циљ Закона постављено је начело да пензије у Литванији никако не могу бити дистрибуиране у нижем износу од пензија које су исплаћиване корисницима у Совјетском Савезу.¹⁰¹³ Уочавају се и бројне нелогичности, а у корист појединих категорија, те је, између осталог, предвиђено да се особама које су незаконито биле у затвору, као и онима који су били прогањани од совјетских власти, утростручи период осигурања, чиме је настављено са системом привилегија, што је била једна од основних одлика, а уједно и мана претходног совјетског система.¹⁰¹⁴

Међутим, 1995. године је урађена свеобухватна реформа пензијског законодавства. Нови систем је заснован на принципима универзалности, солидарности, једнакости, сигурности прихода и елиминисања сиромаштва, те су

¹⁰¹¹ Педесетих година XX века уочава се константан раст броја корисника социјалне пензије. Године 1948. било је укупно 99.056 корисника социјалне пензије, а до 1955. године тај број је утростручен, те је било укупно 302.640 корисника социјалне пензије. Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 166. и 171.

¹⁰¹² Teodoras Medaiskis, *Transformation of old-age security in Lithuania*, у: Winfried Scmahl and Sabine Hortsman (ed.), „Transformation of Pension System in Central and Eastern Europe“, Edward Elgar, UK – USA 2002, стр. 158.

¹⁰¹³ *Ibid.*

¹⁰¹⁴ *Ibid.*

новим законима успостављена три различита облика обезбеђења старијих лица: социјално осигурања засновано на доприносима без икаквих посебних привилегија, државне пензије које се финансирају из буџета и додељују посебним заслужним и професионалним групама, научницима, докторима наука, али и жртвама некадашњег совјетског режима, уз постављање резидентства као основног услова, и коначно социјалне пензије, на које право имају оне категорије које услед различитих околности, најчешће због одређеног вида инвалидности или подизања деце, нису биле у стању да приступе тржишту рада и остваре право на старосну пензију.¹⁰¹⁵

Право на социјалну пензију предвиђено је посебним законом којим су регулисана права из система социјалне заштите и исплата социјалних престација за најугроженије грађане, који нису у могућности да остваре права из социјалног осигурања услед наступања социјалног ризика старости или инвалидности.¹⁰¹⁶ То потврђује тезу да је институт социјалне пензије ближи концепту социјалне заштите него моделу социјалног осигурања.¹⁰¹⁷ Реч је о класичним недоприносним престацијама и најчешће за кориснике представљају једини извор прихода у старости.

Право на социјалну пензију остварују особе које су навршиле године живота прописане законским нормама, које су предвиђене и као услов за остваривање права на старосну пензију, и које немају претходни стаж осигурања зато што нису биле део професионалног система социјалног осигурања јер су биле у обавези да брину о члановима породице, којима је услед одређеног облика

¹⁰¹⁵ Државне пензије представљају специфично давање и исплаћују се за заслуге појединцу. Могу се исплаћивати уз старосну пензију, коју је појединац обезбедио на основу уплата доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање. Циљ престације није обезбеђење већ награђивање или пак репарација. *Ibid.*, стр. 167–168.

¹⁰¹⁶ Law on Cash Social Assistance for Poor Residents (*Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas*) of 1 December 2011; Law on State Social Assistance Benefits (*Valstybinis Šalpos išmokų įstatymas*) of 29 November 1994.

¹⁰¹⁷ Треба напоменути и да се у Литванији од деведесетих година давања за лица без одговарајућих прихода у старости не именују више као социјалне пензије него као старосне пензије у виду социјалне помоћи (*old age pension – social assistance*). Н. Сатарих, М. Рашевић, С. Милорадовић, *op. cit.*, стр. 124.

инвалидности била неопходна туђа нега и помоћ.¹⁰¹⁸ Као додатни услов се поставља и да су родитељи или хранитељи неговали дете са инвалидитетом најмање 15 година или, алтернативно, да је у питању мајка која је подизала петоро или више деце, старости до осам година.¹⁰¹⁹ Захтев за остваривање права се може поднети када се наврше одређене године живота, и то 62 године за жене и 63 године и шест месеци за мушкарце.¹⁰²⁰

Интересантно је да се право на социјалну пензију не везује стриктно само за социјални ризик старости, већ ће право на исплату недоприносних престација остварити и особе код којих је наступио социјални ризик инвалидности а које не испуњавају услов за инвалидску пензију према прописима о инвалидском осигурању. Социјална пензија ће се исплаћивати особама код којих је утврђен тежи облик инвалидности у раном детињству или током редовног школовања, под условом да су млађи од 24 године, као и особама код којих је наступио социјални ризик инвалидности годину дана по завршетку средњошколског образовања или студија, под условом да доставе доказ да су били пријављени у евиденцијама незапослених лица.¹⁰²¹

Међутим, иако је првобитно износ социјалне пензије у Литванији био једнак износу основне пензије, након спроведених реформи концепта државе благостања, износ социјалне пензије знатно је умањен и налазио се на граници да падне испод линије сиромаштва.¹⁰²² Тај модел указује на висок степен солидарности који је, као што је наведено, успостављен деведесетих година XX века услед пензијских реформи чији је основни циљ био да се прекине са совјетском традицијом и социјалистичким моделом социјалне сигурности.

У Естонији, која је стекла независност од СССР-а, у исто време кад и Литванија, предвиђена је исплата националних пензија, које по својим основним

¹⁰¹⁸ D. Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, *op. cit.*, стр. 103.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*

¹⁰²⁰ Доступно на: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOC DATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, 5. август 2017.

¹⁰²¹ D. Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, *op. cit.*, стр. 109.

¹⁰²² T. Medaiskis, *op. cit.*, стр. 168.

карактеристикама имају бројне сличности са институтом социјалне пензије. Право на националну пензију, недоприносну социјалну престацију која се финансира из буџета, остварује особа која је навршила 63 године живота и која има резидентство у Естонији у трајању од најмање пет година, а уједно не испуњава услов за старосну пензију који се односи на претходни стаж осигурања.¹⁰²³

2. Англосаксонски систем и обезбеђење старијих лица без одговарајућих прихода

Англосаксонске правне системе, којима се обезбеђује социјална сигурност за грађане, карактерише знатно либералнији приступ, који је посебно заступљен у Сједињеним Америчким Државама. Англосаксонски модел државе благостања, који у својим радовима Еспинг Андерсен анализира као либерални модел, одликују ниски социјални трансфери, малобројни инструменти у социјалној политици за постизање једнакости, ниске накнаде једнаког износа за све и социјална помоћ строго условљења провером прихода и имовине.¹⁰²⁴ Међутим, поједине државе које се анализирају у овом делу рада, и поред либералног приступа, одвајају велика буџетска средства за обезбеђивање социјалне сигурности за најугроженије категорије. У наставку се посебно анализирају системи социјалне сигурности у Аустралији, Новом Зеланду и у Канади, где постоји дуга традиција универзалног обезбеђења лица код којих је наступио социјални ризик старости.

2.1. Аустралија

Систем обезбеђења старијих у Аустралији намењен је особама без прихода или особама са изразито ниским приходима, које нису у могућности да обезбеде пристојан живот у старости. Такав систем постоји још од почетка XX

¹⁰²³ D. Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, *op. cit.*, стр. 46–47.

¹⁰²⁴ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, *op. cit.*, стр. 17.

века, а први закон, чије се одредбе нису много мењале до данас, усвојен је 1909. године.¹⁰²⁵ Аустралијски модел обезбеђења старијих састоји се од два подсистема. Први је систем једнаких давања, чије се финансирање обезбеђује из пореских прихода; реч је о недоприносним престацијама које подлежу тесту прихода, што је основна карактеристика тог подсистема и што чини аустралијски систем јединственим у класификацијама ОЕЦД-а.¹⁰²⁶ Други подсистем су професионалне пензије, које се финансирају на основу обавезне уплате доприноса у приватне пензијске фондове.¹⁰²⁷ Тај подсистем је успостављен 1992. године и по својим карактеристикама највише одговара другом стубу тростубног модела Светске банке.¹⁰²⁸ Модел професионалних пензија је развијен у Аустралији и више од 90% радноактивног становништва уплаћује доприносе у приватне пензијске фондове.¹⁰²⁹

Право на пензију у систему једнаких давања стиче се када се наврши 65 година живота. Међутим, та старосна граница се постепено увећава од 2017. године, на сваке две године по шест месеца, да би од 2023. услов за старосну пензију био 67 година живота.¹⁰³⁰ Као и у већини анализираних система социјалне сигурности, који обезбеђују исплату таргетираних, односно универзалних социјалних пензија, предвиђен је и услов резидентства, те ће право на основну пензију остварити лице које има укупно десет година резидентства у Аустралији.¹⁰³¹ Значајно је споменути још једну специфичност аустралијског пензијског система, која се односи на спровођења теста прихода. Уочава се различита пракса, сходно годинама живота корисника пензије јер се захтева спровођење теста прихода за особе које су старије од 65 година, али се тај вид

¹⁰²⁵ Anthony King, Hans Baekgaard, Ann Harding, *Pension Provision in Australia*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001, стр. 49. Опширније у: Jill Roe, *Leading the World? 1901-1914*, у: Jill Roe (ed.), „Social Policy in Australia, Some Perspectives 1901-1975“, Cassel, Australia 1976, стр. 3–20.

¹⁰²⁶ A. King, H. Baekgaard, A. Harding, *op. cit.*, стр. 48–49.

¹⁰²⁷ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators*, *op. cit.*, стр. 207.

¹⁰²⁸ M. Hill, *op. cit.*, стр. 97.

¹⁰²⁹ C. Stavrakis, *op. cit.*, стр. 10.

¹⁰³⁰ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators*, *op. cit.*, стр. 207.

¹⁰³¹ A. King, H. Baekgaard, A. Harding, *op. cit.*, стр. 48–49.

провере не спроводи када захтев за остваривање права на социјалну пензију поднесе особа старија од 75 година.¹⁰³² Како поједини аутори наводе, циљ организовања теста прихода у Аустралији није да титулари права на пензије буду најсиромашнији припадници популације већ да се елиминишу најбогатији.¹⁰³³ Стога се може закључити да аустралијски модел има карактеристике и таргетираног и универзалног модела социјалних пензија. Такође, лица без одговарајућих прихода остварују право и на различите додатке на пензију, као што су новчане и неновчане престације којима се умањују трошкови живота у старости.¹⁰³⁴

Међутим, уочава се да је аустралијски систем обезбеђења у кризи и да захтева свеукупне реформе, имајући у виду да је стопа сиромаштва међу припадницима старије популације изразито висока и да износи 39%.¹⁰³⁵

2.2 Нови Зеланд

Као што је већ напоменуто у раду, Нови Зеланд се сматра колевком права на пензије недоприносног карактера, односно моделом у којем право на старосну пензију није условљено претходним стажом осигурања. Први закон, усвојен 1898. године, јесте Закон о старосним пензијама (*Old-Age Pension Law*), којим је предвиђено да ће сваки држављанин Новог Зеланда остварити право на старосну пензију под условом да је навршио 65 година живота и да не остварује приходе на годишњем нивоу веће од 52 новозеландске фунте.¹⁰³⁶ Како је већ наведено, Нови Зеланд и Данска су биле прве државе које нису прихватиле Бизмаркове идеје о спровођењу обавезног социјалног осигурања, већ су изградиле јединствен модел обезбеђења старијих лица. Занимљиво је да су Законом биле прецизно предвиђене и одређене сметње приликом остваривања права на пензију. Остваривање права на пензију доводило се у везу са моралним квалификацијама и понашањем

¹⁰³² *Old Age Pension Scheme, op. cit.*, стр. 25.

¹⁰³³ L. Willmore, *op. cit.*, стр. 15.

¹⁰³⁴ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 208.

¹⁰³⁵ C. Stavrakis, *op. cit.*, стр. 11–12.

¹⁰³⁶ „Old-Age Pensions in New Zealand“, *Charity Organization Review*, Vol. 12, број 72/1902, стр. 298.

појединца, потенцијалног титулара права, те право на пензију нису могла остварити лица која су била слабог моралног квалитета, односно која нису водила рачуна о свом угледу у последњих пет година, затим лица која су оставила жену, занемаривала децу, али и лица која су у претходних 12 година провела минимум четири месеца на издржавању казне затвора.¹⁰³⁷ Садашњи универзални модел обезбеђења, у којем се као услови постављају само године живота и резидентство, без спровођења теста прихода, успостављен је 1938. године.¹⁰³⁸

Висок животни стандард омогућава велика издвајања државе за социјалну сигурност, што класификује Нови Зеланд у државе у којима је и даље развијен концепт државе благостања, настао тридесетих година XX века. Право на основну универзалну пензију, која има све карактеристике социјалних пензија, оствариће резидент, односно лице које има пребивалиште на Новом Зеланду у трајању од 10 година, а од своје 20 године живота.¹⁰³⁹ За лица која су старија од 50 година живота услов је знатно повољнији, те се захтева пет година резидентства на Новом Зеланду.¹⁰⁴⁰ Не уочава се да ли се као у појединим европским државама, које су као основни услов поставиле резидентство, захтева континуирано резидентство, односно боравак у држави која обезбеђује социјалне престације за своје грађане. Од 2001. године, услов за универзалну пензију који се односи на године живота је 65 година.¹⁰⁴¹ Такође, износ универзалне пензије је висок и износи 77% просечне зараде на Новом Зеланду, што представља задовољавајући износ којим се може обезбедити пристојан живот у старости, због чега је само 30% радноактивног становништва одлучило да уплаћује доприносе у добровољне пензијске фондове.¹⁰⁴²

¹⁰³⁷ Michael O'Brien, *Poverty, policy and the state, The Changing face of social security*, The Policy Press, Great Britain 2008, стр. 14.

¹⁰³⁸ Било је предлога да се универзалне пензије замене моделом доприносних пензија, али наведени предлог није добио подршку на референдуму одржаном 1998. године. Нав. према: L. Willmore, *op. cit.*, стр. 11.

¹⁰³⁹ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 313.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*

¹⁰⁴¹ Susan St John, *Pension Provision in New Zealand*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001, стр. 266.

¹⁰⁴² C. Stavrakis, *op. cit.*, стр. 9–10.

Осим права на основну пензију, старије особе са ограниченим средствима у старости, оствариће право и на посебан додатак за смештај, какав већ постоји у појединим државама Европске уније, а огледа се у учешћу државе у трошковима становања у износу од 70% трошкова.¹⁰⁴³ Занимљиво је да се законодавством Новог Зеланда пружа могућност за несметану кумулацију пензија и зарада, односно да корисник државне пензије може да настави да стиче приходе на основу рада, без обзира на чињеницу што је остварио право на државну пензију. Ту могућност користи петина корисника пензије старијих од 65 година. Као што се могло уочити из наведеног, за разлику од Аустралије, лица која остварују право на универзалну, односно основну пензију, не подлежу тесту прихода, што доводи до закључка да на Новом Зеланду није дошло до већих промена у концепту државе благостања.

2.3. Канада

И поред чињенице да Канада припада англосаксонском правном систему и да је Устав Канаде заснован на либералном концепту уставности, канадски модел обезбеђења особа код којих је наступио социјални ризик старости по својим основним карактеристикама доста подсећа на скандинавски модел обезбеђења. У Канади се уочавају два различита концепта обезбеђења старијих лица, *Old Age Security* програм и *Canada Pension Plan*. Први концепт садржи одлике и универзалног и таргетираног модела, али преовлађују карактеристике универзалног модела јер се свим особама које наврше 65 година живота гарантује пензија, независно од социјалног статуса и других примања.¹⁰⁴⁴ Програм се заснива на обезбеђењу старијих лица посредством недоприносних социјалних престација које се исплаћују свим држављанима или резидентима Канаде који доспеју у одређено животно доба, али се поред навршених година живота,

¹⁰⁴³ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 313.

¹⁰⁴⁴ Michael Hoffman, Bev Dahlby, *Pension Provision in Canada*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001, стр. 92.

поставља и додатни услов, који се односи на држављанство или резидентство потенцијаног титулара права на основну пензију.¹⁰⁴⁵

Алтернативно се поставља да потенцијални титулар права на основну пензију мора да буде држављанин Канаде или да има статус резидента у тренутку подношења захтева за остваривање права на ту престацију, али под условом да је боравио у Канади минимум 10 година од тренутка када је навршио 18 година живота.¹⁰⁴⁶ Износ пензије утврђује се сразмерно броју година проведених у Канади, те корисник пензије може примати пун износ престације, ако је боравио у Канади најмање 40 година после навршених 18 година живота или ако је рођен на дан или пре 1. јула 1952. године.¹⁰⁴⁷ У случају да подносилац захтева не испуњава услове за остваривање права на пун износ пензије, моћи ће да оствари право на делимичну пензију, али под условом да је по навршеној 18. години живота боравио најмање 10 година у Канади. Износ пензије се утврђује сразмерно броју година проведених у земљи, односно по стопи 1/40 пуног износа пензије за сваку пуну годину проведenu у земљи, те би стога минималан износ пензије износио четвртину износа пуне пензије, под условом да корисник испуњава услове који се односе на минимум резидентства.¹⁰⁴⁸ Једном утврђени износ пензије не може се накнадно увећати услед додатних година боравка у Канади. Коначно, тест прихода који се спроводи над подносиоцем захтева више је симболичан него стваран јер је циљ теста да се износ пензије умањи ако лице остварује високе приходе у старости, а не да се некоме ускрати право на престације, те је услед

¹⁰⁴⁵ Занимљиво је да се у Канади уочавају алтернативно постављени услови за остваривање права на основну пензију. Споменути *Canada Pension Plan* је програм којим се обезбеђују старосне, инвалидске и породичне пензије за осигуранике и чланове њихових породица, а на основу уплате доприноса за пензијско осигурање. Сличан програм постоји и у провинцији Квебек, *Quebec Pension Plan*. D. Cogliati, „The adjustment of old-age benefits and its impact on the financing of the schemes providing the benefits. The Canadian experiences“, *Current Problems of Pension Schemes, Studies and Research No. 26*, International Social Security Association, Geneva 1988, стр. 81.

¹⁰⁴⁶ W. David Power, Kim D. Curtis, C. Andrew McAskile, *Canada*, у: Henk Bedee, Wilfried D’Haese, Veronique Pertry, Arend Jan Rompelman (ed.), „The International Guide to Social Security, A Country by Country Overview“, Kluwer Law International, 1995, стр. 73.

¹⁰⁴⁷ Подаци преузети са: <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/benefit-amount.html>, 30. јануар 2017.

¹⁰⁴⁸ Подаци преузети са: <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/benefit-amount.html>, 30. јануар 2017.

тога, као што је на почетку наведено, модел који се примењује у Канади много ближи моделу универзалних социјалних пензија.¹⁰⁴⁹

Тај програм обезбеђења старијих садржи и две додатне компоненте, односно могућност да корисник који нема довољно средстава за задовољавање основних животних потреба оствари право и на додатне социјалне престације на основу учешћа у *Old Age Security* програму.¹⁰⁵⁰ Право на *Guaranteed Income Supplement* остварује половина корисника *Old Age Security* програма, а постоји и програм обезбеђења супружника корисника пензије, који припадају старосној групи између 60 и 64 године.¹⁰⁵¹ У поступку за остваривање права на допунска давања спроводи се класичан тест прихода. Те додатне престације обезбеђују се на месечном нивоу корисницима пензије чија су примања у старости недовољна за задовољење основних животних потреба.

Из свега наведеног се може закључити да програм обезбеђења старијих лица у Канади има велике сличности са институтом универзалне социјалне пензије. Исто тако, чини се да су креатори института социјалне пензије користили као модел и програме који се примењују у Канади последњих 65 година.

3. Земље у развоју – социјалне пензије као основни вид обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода

Неспорно је да сиромашнија друштва имају веће тешкоће у остваривању људских права, а следствено томе и у остваривању економских и социјалних права, па тако и права на социјалну сигурност.¹⁰⁵² Како поједини аутори тврде, „посебне тешкоће у економском и социјалном развоју и унапређивању људских потреба и обезбеђивању социјалне сигурности имају земље у развоју, јер у овим земљама постоји огроман несклад између растућих и разноврсних, често само елементарних животних потреба људи и реалних материјалних, техничких, институционалних и других могућности њихових друштава, а по правилу је да

¹⁰⁴⁹ W. David Power, Kim D. Curtis, C. Andrew McAskile, *op. cit.*, стр. 96.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, стр. 97.

¹⁰⁵¹ *Ibid.*, стр. 97–98.

¹⁰⁵² Професор Димитријевић указује на то да, и поред наведене тврдње, постоје врло сиромашне земље у којима се људска права много више поштују него у неким земљама чији је бруто домаћи производ по глави становника врло висок. В. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 608.

што су економски и други услови неповољнији, јављају се веће потребе за организованим мерама државе и других носилаца развоја око обезбеђивања основних елемената социјалне сигурности“.¹⁰⁵³ Следствено томе, може се закључити да у земљама у развоју није прихватљиво говорити о класичним облицима обезбеђења социјалне сигурности, који се јављају превасходно у европским системима социјалне сигурности, јер све остаје у мање-више рудименталним облицима, који се ограничавају на помоћ, заштиту и сличне облике помагања, али не и сигурности.¹⁰⁵⁴ У тим земљама системи социјалне сигурности се још увек налазе у развоју, ретки су извори којима се гарантује право на социјалну сигурност, а тек се у последњих двадесетак година успостављају класични облици социјалног осигурања, по угледу на Бизмарков модел професионалног осигурања.

Ниска покривеност становништва карактеристична је и даље за велики број афричких, јужноамеричких и азијских држава, где се право на старосну пензију претежно обезбеђује полицијским службеницима, припадницима војске, државним службеницима и запосленима у јавним предузећима, са идејом да се обезбеди лојалност држави и актуелној власти тих категорија, што је уједно била и карактеристика првих пензијских система, који су у Европи успостављени крајем XIX и почетком XX века.¹⁰⁵⁵ Већина земаља у развоју посвећује мало пажње проблему старења популације и сиромаштву старијих јер креатори социјалне политике углавном претпостављају да старије особе могу мало да допринесу даљем процесу развоја.¹⁰⁵⁶ Статистике показују да је у неразвијеним подручјима Африке, Латинске Америке и Југоисточне Азије само око 10% становништва покривено неким од облика социјалне сигурности, што посредно и потврђује тезу да је само половина светског становништва обезбеђена, а то се коси са основним међународним стандардима прихваћеним у већини релевантних

¹⁰⁵³ М. Милосављевић, *op. cit.*, стр. 6–7.

¹⁰⁵⁴ N. Tintiћ, „Neka pitanja komplementarnosti i konvergencije određenih institucija osiguranja, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite i socijalnog prava u izgradnji i razvoju sistema socijalne sigurnosti“, *op. cit.*, стр. 196.

¹⁰⁵⁵ K. Hinrich, Julia Lynch, *op. cit.*, стр. 353.

¹⁰⁵⁶ A. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 1.

докумената.¹⁰⁵⁷ Следствено томе, уочава се да у одређеном броју земаља у развоју већина становништва није обухваћена ниједним обликом заштите, да је стопа сиромаштва висока, а покривеност пензијским осигурањем још увек изразито ниска.¹⁰⁵⁸

У неразвијеним земљама, обезбеђење пензије за старије узрокује већи степен миграција јер припадници друге генерације одлазе из своје средине у потрази за бољим запослењем, посебно у земљама између којих постоји висок степен слободе кретања становништва, односно радне снаге, а старији остају са сигурним приходима које им обезбеђује држава и настављају да воде бригу о деци.¹⁰⁵⁹ У земљама у развоју посебан фактор представља и утицај ХИВ-а јер су се, због ширења епидемије, многа вишегенерацијска домаћинства раслојавала, те је услед велике смртности припадника средње генерације, одржавање домаћинства препуштено старијим особама, које често нису у могућности да остварују приходе услед наступања социјалног ризика старости.¹⁰⁶⁰ Осим пандемије ХИВ-а, на промене у саставу домаћинства у земљама у развоју, које су се ранијих година истицале по и даље израженој међугенерациској солидарности, утичу и убрзане економске и друштвене промене, миграције становништва ка развијеним земљама, високе стопе незапослености, процес глобализације који повећава ризик од пораста стопе сиромаштва, а што све заједно доводи до потребе за увођењем пензија за сиромашне, односно социјалних пензија у системе социјалне сигурности држава у развоју.¹⁰⁶¹ Увођење социјалних пензија пружило би могућност старијим лицима, којима би се обезбеђивала исплата социјалних престација из буџета, да брину о младима без родитељског старења, чији су родитељи преминули или су инфицирани ХИВ-ом.¹⁰⁶² На то указује и податак да

¹⁰⁵⁷ A. Forteza, L. Lucchetti, M. Pallares-Miralles, *op. cit.*, стр. 31–35.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, стр. 34.

¹⁰⁶⁰ A. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 1.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*

¹⁰⁶² Посебна пажња у међународним оквирима посвећује се радноправној и социјалноправној заштити радника инфицираних ХИВ-ом. Међународна конференција рада усвојила је Препоруку број 200 о заштити радника инфицираних ХИВ-ом 2010. године. Опширније у: Филип Бојић, „Заштита права радника инфицираних ХИВ-ом, упоредна легислатива и проблеми практичне примене“, *Правни живот*, број 11/2010, стр. 835–847.

у афричким државама, које су својим законодавством предвиделе исплату социјалне пензије, трећина деце млађе од 16 година, живи са корисницима социјалне пензије.¹⁰⁶³ Такође, у земљама у развоју се често уводе социјалне пензије као прелазно решење јер су се тек у последњих неколико деценија формирали пензијски фондови, који функционишу на начелима обавезности и узајамности.

Ради смањивања стопе сиромаштва припадника популације код којих је наступио социјални ризик старости, уз снажну подршку међународних организација, у појединим државама је уведен институт социјалне пензије. Модел заснован на универзалним престацијама, према којем се пензија исплаћује свим резидентима, без обзира на имовинско стање, када наврше одређене године живота предвиђене националним прописима, заступљен је у земљама различитог економског развоја, у Боцвани (услов за пензију је 65 година живота), Маурицијусу и Намибији (услов је 60 година живота), док је у следећим државама заступљен модел таргетираних пензија: Јужноафричка Република (услов је 65 година живота за мушке осигуранике и 60 година живота за женске осигуранике), Костарика (услов за остваривање права на социјалну пензију је 65 година живота), Аргентина (услов је 70 година живота), Чиле (услов је 70 година живота), Бразил (услов је 67 година живота), Уругвај (услов је 70 година живота).¹⁰⁶⁴

У земљама у развоју, неретко најсиромашнији слојеви становништва остварују и право на социјалну помоћ, те пре но што остваре право на престацију, подлежу обавезном тесту прихода, али је износ који се исплаћује корисницима веома низак. Осим тог облика обезбеђења, уочава се и први стуб пензијског осигурања, који се разликује од класичног модела Светске банке јер се састоји из два дела. Први део има све карактеристике социјалних пензија јер се исплаћује у једнаком износу свим грађанима када наврше одређене године живота, са циљем спречавања сиромаштва у старости, док се други део заснива на исплатама пензија лицима која су претходно уплаћивала доприносе за пензијско осигурање и

¹⁰⁶³ Anne Case, Angrus Deaton, „Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa“, *The Economic Journal*, број 108/1998, стр. 1340.

¹⁰⁶⁴ A. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 2.

углавном се односи на запослене са просечним или високим приходима.¹⁰⁶⁵ Делује да је најадекватније решење за смањивање стопе сиромаштва у тим системима институт социјалне пензије, као посебан облик заштите најсиромашнијих слојева становништва, уз исплату ниских износа престација, које би се финансирале из буџета. Међутим, већина система поставља строге услове који се односе на године живота, имајући у виду недовољно пореских прихода, те је број корисника процентуално мали јер је просечан животни век у анализираним државама знатно краћи него у развијеним државама. Системи који исплаћују једнаке износе пензија понекад се делимично финансирају и из доприноса, али су стопе доприноса ниске, просечно између 2% и 4%, како би се максимално умањили трошкови администрације, те се догађа и да се доприноси скупљаја квартално, а не месечно, као што је општеприхваћено правило у највећем броју система социјалне сигурности.¹⁰⁶⁶ Претпоставља се да су ти модели само прелазно и тренутно решење, док се не прошири круг осигураника и док систем не почне да функционише на основама узајамности и солидарности.

Слична ситуација је била и почетком XX века, када су се широм Европе успостављали први системи социјалног осигурања по угледу на Бизмарков модел социјалног осигурања. Такозвани период транзиције увек се јавља у одређеном временском интервалу, од тренутка успостављања законске регулативе о обавезној уплати доприноса до тренутка када пензијски систем почне нормално да функционише и да корисницима исплаћује престације на основу уплаћених доприноса. Како Рубинов наводи, пензије које су исплаћиване у првим годинама од успостављања пензијских система широм Европе више су имале карактеристике државних пензија, финансираних из буџета, јер је допринос осигураника пензијском систему био незнатан.¹⁰⁶⁷ У тој ситуацији се уочава изражено начело солидарности и спремност државе да из сопствених средстава исплаћује пензије, док пензијски систем не профункционише сходно успостављеној регулативи. Поставља се питање колики је временски период потребан да би се улога државе у партиципацији и финансирању трошкова свела

¹⁰⁶⁵ *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 468.

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*

¹⁰⁶⁷ I. M. Rubinow, *op. cit.*, стр. 367–368.

на минимум. Држава је обавезна и да посредством својих надлежних органа врши контролу уплате доприноса како би се избегла евазија. Такође, мора се узети у обзир да формирање административних служби које ће прикупљати податке о осигураницима, а затим и корисницима социјалних престација, нарочито у земљама у развоју, није нимало лак задатак.

Стога је обавеза међународних организација, посебно Међународне организације рада и Међународне организације за социјалну сигурност, да у оквиру своје практичне делатности пруже стручну и техничку помоћ земљама које тек формирају своје пензијске системе. Имајући у виду ниске износе престација које држава исплаћује у форми социјалних пензија, можда државама у развоју више одговара то решење него успостављање класичних доприносних модела, који би били заснивани на идејама професионалног осигурања и начелу обавезности уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање.

3.1. Латиноамеричке земље

Латиноамеричке земље су у почетку обезбеђивале најсиромашније старије слојеве становништва мерама социјалне заштите како би се смањио ризик од сиромаштва пензионера проузрокован ниским стопама партиципације радника у формалним пензијским системима, а да би се, због кризе система социјалне заштите, временом увели одређени посебни механизми за подршку дохотку старијег становништва које или не остварује право на старосну пензију услед недовољно година стажа осигурања или нема валидне доказе о пређашњој партиципацији у системима социјалне сигурности, тако да се владини ресурси већином користе за обезбеђење најнижих загарантованих пензија са циљем спречавања сиромаштва пензионера.¹⁰⁶⁸ Старији припадници популације махом се обезбеђују на основу недоприносних престација, које поседују све карактеристике института социјалне пензије. Како Холцман тврди, „финансирање и обухватање ових недоприносних аранжмана се у великој мери разликује, те примера ради најскупљи начин обухватања плана који нији финансиран из доприноса забележен

¹⁰⁶⁸ R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, стр. 128.

је у Бразилу, који се определио да сви пољопривредни радници имају право на пензију у висини од 100% најниже зараде у земљи¹⁰⁶⁹. Право на те престације у Бразилу, *Previdencia Rural*, које су можда најсличније пензијама које се исплаћују пољопривредницима или особама које живе у сеоским неразвијеним деловима и претежно се баве пољопривредним пословима, остварује мушкарац који је навршио 60 година живота, односно жена која је навршила 55 година живота, а провели су минимум 180 месеци радећи у руралним, неразвијеним подручјима Бразила и који нису осигурани обавезним пензијским осигурањем.¹⁰⁷⁰

Вредно је помена да велики број уставних одредаба којима се гарантују право на социјалну сигурност и друга значајна социјална права, садржи Устав неразвијене латиноамеричке државе Боливије. Устав Републике Боливије из 2009. године експлицитно гарантује право на социјалну сигурност свим својим грађанима, те се наводи да сваки грађанин Боливије има право на социјалну сигурност, која се обезбеђује у складу са начелима универзалности, свеобухватности, једнакости, солидарности, јединства у управљању, економичности и ефикасности.¹⁰⁷¹ Предвиђа се и да систем социјалне сигурности обезбеђује социјалне престације у случају епидемија и катастрофалних болести, материнства, али и одсуства оца детета, професионалних ризика, уједно и ризика у пољопривредним делатностима, инвалидности, посебне неге, незапослености и услед губитка запослења, затим престације за сирочиће и удовице, као и давања у случају наступања социјалног ризика старости или смрти, посебне престације за становање, породична давања и давања за друге социјалне ризике. Јасно се наводи да држава свим грађанима гарантује право на пензију, која је универзална, праведна и којом се обезбеђује пристојан живот у старости.¹⁰⁷² Највероватније због лоших резултата после приватизације пензијских система у Чилеу, уставотворац је предвидео да јавни системи социјалне сигурности не могу бити приватизовани.¹⁰⁷³ Велики број уставних одредаба посвећен је социјалним

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, op. cit.*, стр. 223.

¹⁰⁷¹ Устав Боливије (2009), члан 45, став 2.

¹⁰⁷² Устав Боливије (2009), члан 45, став 4.

¹⁰⁷³ Устав Боливије (2009), члан 45, став 6.

правима и уочава се седам посебних одредаба Устава којима се гарантују основна права из здравственог осигурања и право на здравствену заштиту. Ваља напоменути да латиноамеричке државе имају дугу традицију у гарантовању социјалних права, те се Устав Мексика из 1917. године сматра првим уставом којим су експлицитно призната социјална, али и права радника.¹⁰⁷⁴

Иако се у литератури нашироко спомињу круцијалне реформе пензијског система у Чилеу, ретко се истиче чињеница да је Чиле био принуђен да у другом кругу пензијских реформи уведе институт социјалне пензије, који би се финансирао из буџета, са циљем обезбеђивања одговарајућих прихода у старости за особе које нису испуниле законске услове за старосну пензију јер, услед наглих и неочекиваних промена у функционисању пензијског система после спроведене приватизације седамдесетих година прошлог века, нису остварили услов у погледу најмање 20 година стажа осигурања, а уједно нису имали ни довољно акумулираних средстава за минималну пензију.¹⁰⁷⁵

3.2. Афричке земље

Значајан извор права представља Афричка повеља о правима човека и народа, усвојена од Скупштине шефова држава и влада земаља Организације афричког јединства у Најробу 1981. године, којом се гарантују основна људска права. У преамбули Повеље експлицитно се наводи да „грађанска и политичка права не могу бити одвојена од економских, социјалних и културних права у свом поимању и универзалности и да задовољавање економских, социјалних и културних права представља јемство за уживање грађанских и политичких права“.¹⁰⁷⁶ И поред јасног става творца Повеље о значају економских и социјалних права, занимљиво је да се Повељом не гарантује право на социјалну сигурност, иако је неспоран утицај стандарда Уједињених нација на текст

¹⁰⁷⁴ Arturo Bronstein, *International and Comparative Labour Law, Current Challenges*, Palgrave Macmillan, ILO, 2009, стр. 4.

¹⁰⁷⁵ Нав. према: В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 71.

¹⁰⁷⁶ Преамбула Афричке повеље о правима човека и народа (*African Charter on Human and Peoples Rights*). Текст Повеље је доступан у *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 260–271.

повеље.¹⁰⁷⁷ Међутим, Повељом се експлицитно предвиђа да „остарели и онемоћали имају право на посебне мере заштите у складу са њиховим телесним или моралним потребама“.¹⁰⁷⁸

Вредан пажње је модел обезбеђења старијих лица без одговарајућих прихода који се примењује у Јужноафричкој Републици. Исплата недоприносних старосних пензија успостављена је 1990. године, али су првобитно, због проблема апартхејда, титулари права били само белци који нису остварили право на старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања.¹⁰⁷⁹ Међутим, убрзо је то право обезбеђено и припадницима црначке популације, уз много рестриктивније услове и ниже износе престација. Право на социјалну пензију остварује лице које је навршило 60 година живота.¹⁰⁸⁰ Пензија се исплаћује у јединственом износу свим корисницима, али се износ пензије увећава када корисник наврши 75 година.¹⁰⁸¹ Над подносиоцем захтева спроводи се и одговарајући тест прихода, уз проверу прихода и имовине.¹⁰⁸² Премда се исплатом социјалне пензије обезбеђују социјална сигурност и већи степен независности лица код којих је наступио социјални ризик старости у односу на друге чланове породице, систем се и даље суочава са проблемима корупције, лоше администрације и недовољно стручног кадра.¹⁰⁸³ То је уједно и основни проблем за већину система социјалне сигурности земаља у развоју.

Иако се Јужноафричка Република не сврстава у земље у развоју, чини се да би, уз све недостатке, анализирани концепт могао да се промовише, а затим и примени на друге афричке земље, које су и даље у фази успостављања и развоја националних система социјалне сигурности.

¹⁰⁷⁷ Павловић наводи да је „настанак Афричке повеље о људским правима и правима народа последица одговарајућег искуства које су афричке земље стекле учествујући у доношењу пактова УН о људским правима“. Опширније у: Зоран Павловић, „Неке особености Афричке повеље о људским правима и правима народа“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989, стр. 138–139.

¹⁰⁷⁸ Афричка повеља о правима човека и народа, члан 18, став 4.

¹⁰⁷⁹ A. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 5.

¹⁰⁸⁰ *Pension at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators*, *op. cit.*, стр. 346.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*

¹⁰⁸² Edwell Kaseke, *Poverty Reduction in South Africa: The Old-Age Pension*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 162.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, стр. 164–165.

VII. УТИЦАЈ ДРУШТВЕНИХ ФАКТОРА У КОНТЕКСТУ СОЦИЈАЛНОГ РИЗИКА СТАРОСТИ

У раду је већ неколико пута изложена теза да је немерљив утицај различитих друштвених фактора на функционисање система социјалне сигурности. Друштвени фактори који се анализирају у овом делу дисертације имају посредан утицај и на увођење института социјалне пензије, имајући у виду да поједине појаве у друштву, као што је *exempli causa* незапосленост, доводе до ситуације да један број особа код којих наступи социјални ризик старости неће бити у могућности да оствари право на старосну пензију и на тај начин обезбеди одговарајуће приходе у старости. Посебно је анализиран и проблем слабе покривености социјалним осигурањем, који је од значаја не само за основну тему дисертације, већ и за даље функционисање система социјалне сигурности. И поред учесталих напора експерата међународних и регионалних организација, првенствено Међународне организације рада и Светске банке, тај проблем се и даље уочава као један од горућих проблема савремених система социјалне сигурности. Стога се као једна од могућности, све док се проблем слабе покривености обавезним осигурањем не реши, управо предлаже увођење института социјалне пензије током тзв. транзиционог периода.

У наставку су анализирани и поједини социјалноправни и радноправни институти, који имају посредан утицај и на институт социјалне пензије, као и промене у концепту државе благостања које су се јавиле од краја седамдесетих година XX века и трају све до данас, те ће стога бити преиспитан и сам концепт државе благостања. Такође, извршена је и краћа анализа могућности кумулације пензије и зараде, односно питања може ли лице које је стекло право на старосну пензију и даље да стиче приходе на основу рада. Коначно, анализиран је и положај жена у пензијским системима, имајући у виду статистичке податке који указују на то да жене много чешће немају одговарајуће приходе по наступању социјалног ризика старости, односно да много теже испуњавају предвиђене законске услове за старосну пензију.

Поједини светски догађаји из темеља могу изменити основне принципе на којима почива идеја социјалне сигурности. *Exempli causa*, функционисање концепта државе благостања у већини западноевропских система доведено је у

питање после велике нафтне кризе са почетка седамдесетих година прошлог века. Како Кајзер (*Piet Keizer*) наводи, „рецесија и депресија које су уследиле после нафтних шокова проузроковале су озбиљне проблеме, повећану незапосленост, буџетске дефиците, инфлацију, а услед наведеног повећао се и број корисника социјалних престација што је довело до много већих трошкова за већину западноевропских земаља, те су државе услед споменуте кризе, започеле реформе социјалног законодавства, а са идејом да се смање трошкови у погледу издвајања за социјална давања“.¹⁰⁸⁴

Примера ради, слом социјалистичких система, распад Совјетског Савеза и пад Берлинског зида само су неки од догађаја који су за последицу имали реформе система социјалног осигурања у источноевропским земљама деведесетих година прошлог века. Ти друштвени догађаји у свету, али и распад СФРЈ и трансформација тржишта, које се огледа у тржишним променама, од модела самоуправљања до модела отвореног тржишта, проузроковали су промене и у националном систему социјалне сигурности, који је карактерисао висок ниво солидарности током друге половине XX века. Због тих промена, један број осигураника остао је ускраћен за остваривање одређених права из социјалног осигурања, између осталог и права на старосну пензију. Те ставове потврђује и Кети Куито (*Kati Kuitto*), која тврди да су „последњих двадесет пет година системи социјалне сигурности посткомунистичких источноевропских држава прошли кроз свеопшту трансформацију упоредо са својим политичким и економским системима, те је један од централних изазова за креаторе економске и социјалне политике била реформа система, како би исти били знатно ефикаснији, а за шта је неопходна штедња у оквиру система социјалне сигурности“.¹⁰⁸⁵ Значајну улогу у тим реформама одиграле су међународне и регионалне организације, Светска банка, Међународни монетарни фонд, USAID и Европска унија.¹⁰⁸⁶

¹⁰⁸⁴ P. Keizer, *op. cit.*, стр. 39.

¹⁰⁸⁵ K. Kuitto, *op. cit.*, стр. 2.

¹⁰⁸⁶ Осим поменутих међународних и регионалних организација, Куито наводи да су значајну улогу у реформама система социјалне сигурности одиграле и поједине државе, вероватно мислећи на западноевропске земље, које су, претпоставља се, тежиле да трансплантирају своје моделе социјалне сигурности. *Ibid.*

Још један проблем савременог друштва представља раслојавање класичног облика породице и константно смањење стопе фертилитета. Са тим проблемом се сусрећу све државе чланице Европске уније, али и Република Србија. Један од неспорних узрока је висока стопа незапослености младих и недостатак сталних и сигурних прихода који се стичу на основу рада, те се, следствено томе, касни и са одлуком о формирању породичних заједница, а на другој страни се појављују тешкоће које имају жене приликом усклађивања професионалних и породичних обавеза.¹⁰⁸⁷ Постоје покушаји да се тај проблем реши, посебно прописима Европске уније и стандардима Међународне организације рада, којим се тежи да се пронађе начин за усклађивање професионалних и породичних обавеза у савременом друштву.¹⁰⁸⁸

1. Проблематика слабе покривености социјалним осигурањем

Напоменуто је да ће идеја о увођењу института социјалне пензије бити посебно актуелна у будућности, имајући у виду податке да је стопа особа покривених неким од облика социјалног осигурања све нижа и да су на тржишту рада све присутнији флексибилни облици запошљавања. Када су формиран први пензијски системи, радни однос се заснивао на неодређено време са пуним радним временом, уз учешће свих радноспособних мушкараца на тржишту рада, док је ситуација данас знатно измењена због пораста флексибилних облика запошљавања, те су, следствено томе, и пензијски системи у константној кризи због недостатка сталних прилива доприноса за обавезно пензијско осигурање.¹⁰⁸⁹ Широм Европске уније промовишу се различити флексибилни облици запошљавања, а поједини облици се предвиђају и националним радним законодавством.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁷ G. Espign Andersen, *op. cit.*, стр. 316.

¹⁰⁸⁸ Посебно су значајне одредбе Конвенције Међународне организације рада број 156 о радницима са породичним обавезама, коју је ратификовала и Република Србија. Опширније у: Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, *op. cit.*, стр. 185–190.

¹⁰⁸⁹ *Background Paper Assuring Adequate Pensions for All European Citizens*, *op. cit.*, стр. 4.

¹⁰⁹⁰ Професор Јовановић наводи да се у флексибилне облике запошљавања обично сврставају: „запошљавање са скраћеним радним временом, рад код куће, повремено и привремено ангажовање, samozapoшљавање – индивидуално привређивање, индивидуално пружање услуга,

Међутим, флексибилни облици запошљавања уносе одређени вид несигурности на тржиште рада, услед чега ће се у предстојећем периоду теже испуњавати предвиђени законски услови за остваривање права на старосну пензију. То потврђује и Кристенсен (*Anna Christensen*), која тврди да раширеност флексибилних облика запошљавања на тржишту рада може довести до ситуације у којој одређене групе неће бити у могућности да стекну право на старосну пензију или ће износ стечене пензије бити недовољан за задовољење основних животних потреба, те ће доћи до пораста стопе сиромаштва међу припадницима старије популације.¹⁰⁹¹

Управо је један од основних разлога за промовисање института социјалне пензије недовољна покривеност обавезним пензијским осигурањем, услед чега се јавља повећана стопа сиромаштва међу припадницима старије популације. Насупрот развијеним државама, где су стопе покривености и даље задовољавајуће, покривеност неким од облика социјалног осигурања изразито је ниска у земљама у развоју. Уочено је да је у тим државама имплементиран институт социјалне пензије како би се током транзиционог периода решио проблем слабе покривености.

На основу расположивих статистика Међународне организације рада, 1949. године, пре усвајања Конвенције број 102 о минималним нормама социјалне сигурности, 44 државе у свету су имале програме обезбеђења у случају наступања социјалног ризика старости, инвалидности и смрти хранитеља породице, а скоро

тимско ангажовање, задружни облици привређивања, рад преко викенда, радници за помоћ у кући“. Предраг Јовановић, „Флексибилност запошљавања и радни односи“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–3/2000, стр. 96.

Домаћи законодавац предвиђа могућност закључивања уговора о раду на одређено време приликом заснивања радног односа чије је трајање унапред одређено објективним разлозима који су оправдани роком или извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја, за време трајања тих потреба, уз ограничење у погледу трајања уговора, јер послодавац може закључити један или више уговора о раду за период који са прекидима или без прекида не може бити дужи од 24 месеца. Такође, предвиђа се и могућност закључивања уговора са непуним радним временом, као и закључивање уговора за обављање послова ван пословних просторија послодавца, који представља посебну погодност за старије особе и особе са инвалидитетом. Закон о раду (2005), члан 37–44. Опширније у: Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, *op. cit.*, стр. 123–136; Б. Шундерић, Ј. Ковачевић, *op. cit.*, стр. 162–167 и 172–179.

¹⁰⁹¹ А. Christensen, *op. cit.*, стр.169.

двадесет година касније, 1967. године, број се више него удвостручио, па су 92 земље имале такве програме обезбеђења, да би 1981. године тај број порастао на 127 земаља.¹⁰⁹² Међутим, питање је како се ти програми спроводе и колики је проценат покривености становништва неким од облика пензијског и инвалидског осигурања. И даље се уочавају високе стопе покривености у јавном сектору, где су и редовне уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, као и за друге гране социјалног осигурања.¹⁰⁹³ Насупрот томе, примећује се да је још увек ниска покривеност лица која обављају самосталну делатност и пољопривредника, иако је идеја била да се Бизмарков модел, који почива на начелу обавезности, прошири са запослених и на друге категорије лица која стичу приходе на основу рада.

Комитет за економска, социјална и културна права навео је у једном од скорашњих извештаја да преко 80% светске популације нема приступ социјалној сигурности, а да од тога 20% живи у условима екстремног сиромаштва.¹⁰⁹⁴ Актуелне статистике указују на то да је тренутно само 25% светске радне снаге покривено обавезним пензијским осигурањем.¹⁰⁹⁵ Највеће стопе покривености уочавају се у западноевропским државама, где је стопа покривености и до 75%, а за пензије се одваја скоро 7% БДП-а.¹⁰⁹⁶ Стопе покривености у источноевропским државама и државама које су настале на територији Совјетског Савеза веће су од просечних стопа и износе 65%, а основни разлози за то везују се за велики број запослених у јавном сектору, за које су редовно уплаћивани доприноси за обавезно социјално осигурање.¹⁰⁹⁷ Као што је наведено у шестом делу дисертације, у земљама у развоју уочавају се знатно ниже стопе покривености, те је и потреба за увођењем института социјалне пензије ургентнија.

¹⁰⁹² *Introduction to social security, op. cit.*, стр. 9.

¹⁰⁹³ У појединим системима социјалне сигурности пензијске шеме се примењују само на запослене у јавном сектору, што је у супротности са начелом социјалне сигурности за све. А. Forteza, L. Lucchetti, M. Pallares-Miralles, *op. cit.*, стр. 28.

¹⁰⁹⁴ В. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *op. cit.*, стр. 637.

¹⁰⁹⁵ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 3.

¹⁰⁹⁶ В. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *op. cit.*, стр. 703.

¹⁰⁹⁷ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 4.

У Републици Србији је стопа покривености обавезним пензијским осигурањем тренутно на задовољавајућем нивоу. Стопа покривености становништва старијег од 65 година пензијама, према расположивим подацима из 2010. године, износила је 77% и била је нешто виша за мушкарце него за жене, што је слично стопама у другим европским државама.¹⁰⁹⁸ Нешто нижа покривеност уочава се у популацији старијој од 75 и 80 година живота.¹⁰⁹⁹ Међутим, ваљало би имати у виду да је стопа покривености у константном паду, због промена које се дешавају на тржишту рада, али и услед тенденција смањивања броја запослених у јавном сектору.¹¹⁰⁰ Подаци о покривености социјалним осигурањем неретко су непоуздани јер се у пракси може догодити ситуација да осигураник испуњава услове за старосну пензију, а да не поднесе захтев надлежном органу који одлучује о праву на престацију.¹¹⁰¹

Делује да у одређеним случајевима део одговорности за ниске приходе у старости сносе и сами обвезници доприноса за обавезно социјално осигурање. *Exempli causa*, у пракси се уочава да лица која обављају самосталну делатност у одређеном броју ситуација пријављују много мање износе прихода да би уплаћивали ниже износе доприноса за обавезно социјално осигурање, због чега те категорије у старости имају ниске износе пензија, често недовољне за пристојан живот, што у појединим системима социјалне сигурности захтева исплату додатних престација од државе.¹¹⁰² Претпоставља се да један број лица која обављају самосталну делатност уплаћује доприносе у приватне пензијске фондове или обезбеђује себи социјалну сигурност на основу индивидуалне штедње.

¹⁰⁹⁸ Национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд 2011, стр. 193.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*

¹¹⁰⁰ Опширније у: Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/2015 и 81/2016-ОУС).

¹¹⁰¹ Разлози за то могу да буду различите природе. Претпоставља се да осигураник неће поднети захтев за остваривање права на старосну пензију ако поседује алтернативне приходе које стиче на основу рада или имовине. Опширније у: А. Forteza, L. Lucchetti, M. Pallares-Miralles, *op. cit.*, стр. 27.

¹¹⁰² *Supra.*, стр. 298-303.

Такође, као један од узрока слабе покривености социјалним осигурањем наводи се и недовољно развијена администрација и немогућност да се прикупе доприноси од свих запослених, посебно од пољопривредника и лица која обављају самосталну делатност.¹¹⁰³ Стога је обавеза државе да унапреди мере којима ће обезбедити бољу наплату доприноса за обавезно социјално осигурање.

Наведено је већ да је као један од основних циљева Међународне организације рада у даљим реформама пензијских система постављено проширивање покривености социјалним осигурањем на целокупну популацију. Међутим, стопроцентну стопу покривености није могуће постићи, посебно у системима социјалне сигурности где је висока стопа незапослености, затим и велики број лица која раде у неформалној економији, те није логично очекивати да ће сва радноактивна лица уплаћивити доприносе за обавезно социјално осигурање и на тај начин обезбедити социјалну сигурност у старости.¹¹⁰⁴

Рад у неформалној економији представља посебан проблем за савремено друштво, који се нарочито рефлектује на ситуацију у земљама у развоју, али и у земљама које пролазе кроз процес транзиције.¹¹⁰⁵ Неформална економија се у литератури посматра као део економије који карактерише нерегуларно и нелегално пословање.¹¹⁰⁶ Комитет експерата Међународне организације рада сматра да је рад у неформалном сектору, односно сивој економији, највећа препрека за проширење покривености социјалним осигурањем.¹¹⁰⁷ У вези са тим ваља имати у виду да и већина држава предузима неадекватне мере како би се на ефикасан начин искоренила та негативна појава у друштву. Као једна од

¹¹⁰³ R. Beattie, *op. cit.*, стр. 332.

¹¹⁰⁴ Опширније у: C. Gillion, *op. cit.*, стр. 38.

¹¹⁰⁵ Последњих деценија у највећем броју афричких и латиноамеричких држава већина послова обавља се у оквиру неформалне економије. Нав. према: Emmanuel Reynaud, *The Right to Social Security – Current Challenges in International Perspectives*, у: Eibe Rieder (ed.), „Social Security as a Human Right, Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges“, Springer, Berlin – Heidelberg 2007, стр. 10. Опширније у: Letlhokwa George Mpedi, *Informal Sector: Introduction*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard – Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013, стр. 285–286.

¹¹⁰⁶ Нав. према: *Ефикасно сузбијање сиве економије*, Социјално-економски савет Републике Србије, Београд 2010, стр. 9.

¹¹⁰⁷ F. Pennings, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, *op. cit.*, стр. 25.

последица рада у неформалној економији издваја се и неиспуњавање услова за старосну пензију, те особа која дође у одређене године живота не може да стекне право на социјалне престације јер послодавац код којег је обављала послове није уплаћивао доприносе за обавезно пензијско и инвалидско осигурање. И у Републици Србији последњих година се уочава висок проценат учешћа становништва које је ангажовано у сивој економији у укупном броју радноспособног становништва, услед чега се увећава број потенцијалних титулара права на социјалну пензију.¹¹⁰⁸

И поред утицаја међународних организација, пре свега Међународне организације рада и Светске банке, тешко је очекивати да ће се испунити планови за свеопшту покривеност социјалним осигурањем, посебно имајући у виду споменуте неразвијене земље које тек успостављају своје прве пензијске системе, без одговарајуће администрације и надзора. Чини се да идеја о универзалној покривености има корене и у тежњама државе да се смање трошкови партиципације за одржавање финансијске стабилности пензијских система, чиме би се повећале могућности за финансирање недоприносних социјалних престација.

2. Кумулација пензија и зарада

Услед ниских износа пензија, али и неиспуњавања услова за старосну пензију, лица код којих је наступио социјални ризик старости неретко остају у радном односу и након што наврше године које представљају услов за старосну пензију, те све чешће долази до кумулације пензија и зарада, чиме се изазива

¹¹⁰⁸ На основу резултата анкете спроведене 2010. године, процењено је да је око 665.000 радноспособног становништва ангажовано у сивој економији. Нарочито је рад у неформалној економији заступљен у грађевинарству, трговини, туризму и угоститељству, занатству и услужном сектору, а све више и у малим и средњим предузећима. Као посебни узроци за рад у сивој економији издвајају се високе стопе незапослености, ниска примања и пад животног стандарда, слаба пореска контрола, благе казне, односно мали ризик у односу на очекивану добит, неизграђеност тржишних механизма, институција и неефикасност јавне администрације. Нав. према: Зоран Ристић, Рајко Косановић, *Анализа резултата анкета спроведених међу запосленима и незапосленима у оквиру пројекта „Ефикасно сузбијање сиве економије“*, у: „Ефикасно сузбијање сиве економије“, Социјално-економски савет Републике Србије, Београд 2010, стр. 14.

криза међугенерациске солидарности у друштву. Посебно се већи број особа одлучује да настави да стиче приходе на основу рада и по остваривању права на старосну пензију у системима у којима је износ пензије знатно нижи од износа зараде, те се осећа велика разлика у приходима по престанку радног односа.¹¹⁰⁹ Присуство запослених старијих од 65 година на тржишту рада посредно указује на чињеницу да старија лица која наставе да стичу приходе и по наступању социјалног ризика старости не могу на основу пензије да обезбеде достојан и пристојан живот за себе и чланове породице.

Exempli causa, у Сједињеним Америчким Државама, крајем XIX века, када је мали број лица остваривао право на старосну пензију, три четвртине особа старијих од 65 година и даље је било радноактивно, да би се током тридесетих година тај проценат умањео, па је 60% старијих од 65 година било радноактивно, а развојем система социјалне сигурности и знатно стабилнијим приходима у старости, седамдесетих година тај проценат је значајно умањен, те је само четвртина старијих од 65 година наставила да стиче приходе на основу рада, на шта је доста утицао и повећан износ социјалних престаџија, приближног износа

¹¹⁰⁹ Наш законодавац експлицитно Законом о раду предвиђа могућност да корисник старосне пензије може са послодавцем да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години. Реч је о уговору који спада у групу уговора којима се не заснива радни однос, али је послодавац у обавези да особи која обавља послове на основу закљученог уговора уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање. Лице на основу закљученог уговора о привременим и повременим пословима остварује право на накнаду за извршени рад, услед чега велики број корисника старосних пензија у Републици Србији добија могућност за стицање додатних прихода уз месечни износ који им се исплаћује из средстава Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. У пракси се тај уговор често злоупотребљава. Професор Лубарда тврди да је „привремени рад традиционално више заступљен у англосаксонском него у европскоконтиненталном радноправном систему, с тим да је у последње две деценије XX века изражена тенденција ширења домена примене привременог рада, као и продужење његовог максималног трајања, у функцији веће флексибилности запошљавања и радног ангажовања“. Привремени послови су по својој природи континуирани и краткотрајни, док се повремени послови врше са прекидима, односно с времена на време, а не у континуитету. Законом о раду из 2001. године експлицитно је било предвиђено да лице са којим је послодавац закључио уговор о обављању привремених и повремених послова има право на пензијско и инвалидско и здравствено осигурање, као и да је обвезник уплате доприноса послодавац. Истим прописом било је предвиђено да уговор о привременим и повременим пословима може трајати најдуже 180 радних дана у календарској години. Закон о раду („Службени гласник РС“, број 70/2001 и 73/2001 – испр.), члан 124; Закон о раду (2005), члан 197, став 1; Б. Лубарда, *Увод у радно право, op. cit.*, стр. 130 и 132–133.

као и примања из радног односа.¹¹¹⁰ Данас, у развијеним земљама, које су прихватиле модел државе благостања, просечно мање од 7% мушкараца и 3% жена, старијих од 65 година, активно је на тржишту рада.¹¹¹¹

Престанак радног односа, када се наврше године које представљају услов за остваривање права на старосну пензију, класификован је у разлоге за престанак радног односа по сили закона у ранијим законским прописима наше земље, којима су регулисани радни односи. Законом о раду Републике Србије из 2001. године први пут је предвиђена могућност да се настави са радом и после навршених 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени тако споразумеју.¹¹¹² Важећи Закон о раду садржи идентичну одредбу, те такође предвиђа да се радни однос може продужити на основу закљученог споразума између запосленог и послодавца иако је запослени испунио услове за остваривање права на старосну пензију.¹¹¹³ Стога, како би се наставио радни однос и по испуњавању услова за старосну пензију, неопходна је сагласност обе стране, односно и запосленог и послодавца. Професорка Ковачевић поменути разлог за престанак радног односа оправдано посматра као *sui generis* основ престанка радног односа.¹¹¹⁴

Поред одредаба Закона о раду, постоје и поједини посебни закони којима је експлицитно и даље предвиђен престанак радног односа по сили закона када се наврше одређене године живота, односно када се испуни услов за старосну пензију.¹¹¹⁵ Поједини аутори тврде да су због природе одређених професија

¹¹¹⁰ К. Hinrich, J. Lynch, *op. cit.*, стр. 354.

¹¹¹¹ *Ibid.*, стр. 357.

¹¹¹² Закон о раду (2001), члан 97, тачка 2.

¹¹¹³ Закон о раду (2005), члан 175, тачка 2.

¹¹¹⁴ Љубинка Ковачевић, *Ваљани разлози за отказ уговора о раду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 91–95.

¹¹¹⁵ Законом о високом образовању се предвиђа да наставнику престаје радни однос на крају школске године у којој је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, уз могућност продужетка радног односа редовном професору, на основу уговора са високошколском установом на одређено време до две године, уз могућност додатних продужења, а најдуже до краја школске године у којој навршава 70 година живота. Закон о високом образовању („Службени гласник РС“, број 88/2017), члан 93, ст. 1–2. Законом о основама система образовања и васпитања предвиђено је да радни однос запосленог у установи образовања и васпитања престаје са

сасвим легитимне одредбе посебних закона о престанку радног односа по сили закона.¹¹¹⁶ Други се пак залажу да законодавац продужење радног односа и након испуњења услова за старосну пензију може предвидети само као строго лимитирани изузетак, уз навођење јасних и прецизних услова.¹¹¹⁷

Међутим, и поред одређених критика, слична пракса се јавља и у већини система социјалне сигурности источноевропских и централноевропских земаља, те се корисницима пензије дозвољава да наставе са вршењем рада, који ће им обезбеђивати додатне приходе у старости.¹¹¹⁸ Могуће је да је та пракса постоји у наведеним деловима Европе јер се, анализом статистичких података, уочава да је реч о земљама где су износи пензије знатно нижи у односу на скандинавске и

навршених 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 88/2017), члан 167, став 1.

¹¹¹⁶ Опширније у: Melanie Regine Hack, *Taking Age Equality Seriously: The Example of Mandatory Retirement, A Comparative Legal Analysis between Norway and Germany in Light of Council Directive 2000/78/EC*, Nomos, Baden Baden 2016, стр. 65–112 и 222–357.

¹¹¹⁷ Александар Петровић, „Незапосленост и пензионисање“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–3/2000, стр. 114.

¹¹¹⁸ *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 45.

Уставни суд Републике Српске утврдио је да члан 141 Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске није у сагласности са Уставом јер је тим чланом била предвиђена обустава исплате пензије у случају да корисник пензије заснује радни однос. Подносиоци представке сматрали су да право на пензију спада у категорију стечених права и да се стога не може ограничити или одузети. Оцењујући уставност предметне законске одредбе Суд је, пре свега, имао у виду правну природу права из пензијског и инвалидског осигурања, као и чињеницу да је реч о правима стеченим под законом прописаним условима. Суд је такође сматрао да су наведеним нормирањем нарушена имовинска права корисника пензије, те је услед тога дошло до повреде члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, а у вези са тим и члана 5, став 1, алинеја 1. и члана 48, став 1. Устава Републике Српске, као и члана 10. Устава, којим се грађанима гарантује равноправност и једнакост у правима, обавезама и уживању једнаке правне заштите. Одлука Уставног суда Републике Српске: У-38/12 од 30. октобра 2013. године.

Европски суд за људска права је у случају *Фабиан против Мађарске* утврдио да је дошло до повреде члана 1. Протокола 1, у вези са чланом 14. Европске конвенције о људским правима, услед обуставе исплате старосне пензије подносиоцу представке због тога што је засновао радни однос у јавној служби по стицању права на старосну пензију. Изменама Закона о пензијском осигурању из 1997. године предвиђено је да ће се обуставити исплата старосних пензија државним службеницима, односно запосленима у јавном сектору који су и корисници пензије. Насупрот томе, запосленима у приватном сектору, који су стекли право на пензију, дозвољена је кумулација пензије и зараде, те је у представи наведено да је тиме извршена дискриминација у вези са стеченим имовинским правима. *Case of Fábíán v. Hungary* (Application no. 78117/13), Strasbourg 2015.

западноевропске државе, па се корисницима пензије пружа могућност да и даље стичу приходе на основу рада и тако избегну ризик од сиромаштва у старости. Такође, претпоставља се и да се тај разлог више не квалификује у групу разлога због којих радни однос престаје по сили закона, како би се пружила могућност особама које немају потребан број година стажа осигурања да стекну услов за старосну пензију. Евидентно је да је у периоду административног, а затим и самоуправног социјализма, које су карактерисале високе стопе запослености, када су услови за остваривање права на старосну пензију били повољнији, оправдано било да радни однос престаје по сили закона јер су износи пензија били знатно виши а услови који се односе на претходни стаж осигурања могли су се испунити без већих потешкоћа.

У појединим системима не стимулишу се радни односи корисника старосне пензије јер се сматра да се тиме директно нарушава међугенерациска солидарност и да се, следствено томе, у питање доводи основни циљ формирања пензијских система, а то је обезбеђење осигураника услед наступања социјалног ризика старости, због којег осигураник није више у могућности да обезбеђује приходе на основу рада за себе и чланове своје породице. Професор Петровић, поводом тог питања, сматра да је „тежиште проблема и на моралној компатибилности да неки раде и након што су испунили услове за старосну пензију, док не мали број незапослених – у исто време – остаје и даље без запослења“.¹¹¹⁹ Имајући описану проблематику у виду, уочавају се системи у којима се од корисника пензије захтева да престану да обављају послове који доносе приходе, али у исто време је тај концепт подложен и критикама јер се, као што је познато, право на рад сматра основним људским правом и свака повреда тог права, макар она била и посредна, представља кршење уставом и међународним стандардима гарантованог права.¹¹²⁰

Међутим, у одређеним системима социјалне сигурности, решење се проналази у организовању такозваног теста зарада (*earning test*), који се спроводи са циљем да се ограничи истовремено примање и пензије и зараде, те ће се

¹¹¹⁹ А. Петровић, „Незапосленост и пензионисање“, *op. cit.*, стр. 114.

¹¹²⁰ *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 24 и 43.

кориснику пензије који се одлучи да настави да стиче приходе на основу рада, било у радном односу или вршењем самосталне делатности, одбити део износа социјалне престације, а некада ће се обуставити и исплата целокупног износа.¹¹²¹ Тај модел спроводи се посебно у државама које су предвиделе исплату недоприносних социјалних престација по наступању ризика старости. И прописима из периода ФНРЈ предвиђено је да ће осигураник који је остварио право на старосну пензију примати 50% од утврђеног износа старосне пензије ако је остварио право на пензију док је био у радном односу, па се одлучи да настави да ради код послодавца са пуним радним временом, односно ако је корисник старосне пензије поново засновао радни однос са пуним радним временом.¹¹²² Ваља напоменути да се тај тест спроводи већином у ситуацијама када се осигураник одлучи за остваривање права на старосну пензију у млађем животном добу, односно када наврши најнижу границу у погледу година живота услед које може остварити право на пензију. Што је осигураник старији, услови су мање рестриктивни, а када наврши 65 година живота, као што је случај, на пример, у Канади, тест зараде се више ни не спроводи.¹¹²³ У нашем законодавству тест зараде се спроводи код корисника породичних пензија, а као што је наведено, осигуранику који се одлучи за превремену старосну пензију износ пензије ће се трајно умањити.¹¹²⁴

И у периоду СФРЈ постојале су одређене дилеме по питању кумулације старосне пензије и зараде, те се поставило питање „колико је статус корисника старосне пензије сметња за заснивање радног односа, или пак, таквој сметњи нема места, али зато има основа обуставити исплату, односно умањити износ стечене

¹¹²¹ *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 44–45.

¹¹²² И осигуранику који је остварио право на старосну пензију, а започне да обавља неку самосталну делатност, умањиће се износ пензије за 50%. То правило не важи за лица која обављају неку уметничку делатност, по остваривању права на старосну пензију. Z. Cota, Z. Popović, *op. cit.*, стр. 302–303.

¹¹²³ *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 44.

¹¹²⁴ Кориснику породичне пензије неће се обуставити исплата породичне пензије у случају када је остварио уговорену накнаду на месечном нивоу у износу нижем од најниже основице у осигурању запослених, важеће у моменту уплате доприноса. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 117, став 4.

пензије, за време трајања радног односа корисника пензије“.¹¹²⁵ Данас је предвиђена обустава исплате социјалних престаџа корисницима инвалидске и породичне пензије (породичне до одређеног износа) који заснују радни однос.¹¹²⁶ Такође, у СФРЈ је, као што је претходно поменуто, престајао радни однос по сили закона када осигураник наврши одређене године живота, са циљем промовисања међугенерациске солидарности.¹¹²⁷ Занимљиво је да се током седамдесетих година јавио пораст стопе незапослености, посебно млађих људи. Првенствено је реч о генерацијама рођеним после Другог светског рата, када је дошло до наглог пораста стопе наталитета и у Европи и у тадашњој СФРЈ (*baby boom generation*). Да би одржавала привид пуне запослености, држава се служила различитим методама, те је, између осталог, мотивисала младе да масовно мигрирају ка западноевропским државама и да ван граница земље покушају да дођу до одговарајућег запослења. Коначно, један од метода је било и смањивање услова за остваривање права на старосну пензију у погледу година живота, како би се то право раније остваривало и на тај начин обезбеђивала радна места за млађе генерације које први пут ступају на тржиште рада. Тај метод је још један од фактора који је утицао на кризу пензијског фонда Републике Србије, имајући у виду да се на тај начин знатно повећао број корисника пензије који су то право користили дужи период. Оба метода су имала циљ да се стопа незапослености сведе на минимум, што је био један од идеала држава са социјалистичким типом друштвеног уређења.

¹¹²⁵ Опширније у: Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: Radni odnosi* (II), Narodne novine, Zagreb 1972, стр. 79–81.

¹¹²⁶ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 117, став 2 и члан 226.

¹¹²⁷ Концепт међугенерациске солидарности данас се снажно промовише у Француској, где се уочава постојање међугенерациских уговора, односно уговора генерација. Послодавци се подстичу да закључују уговоре о раду са младим радницима, а да уједно оставе у радном односу старије раднике, који ће младима пренети своја професионална искуства и знања. Тим концептом, који држава субвенционисхе исплаћујући новчану помоћ послодавцима, омогућава се запошљавање младих уз очување радних места старијих запослених. Нав. према: Љубинка Ковачевић, „Правни инструменти за обезбеђивање међугенерациске солидарности на тржишту рада“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, број 35/2013, стр. 612–614.

3. (Неповољан) положај жена у пензијским системима

Комитет Уједињених нација за економска, социјална и културна права сматра да „државе уговорнице морају да обрате пажњу на старије жене које су често у критичној ситуацији, јер су провеле цео или део живота бринући о својим породицама, те услед тога нису обављале плаћене послове којим би стекле право на старосну пензију, као и на жене које не остварују право на пензију услед смрти супружника“.¹¹²⁸ И у Мадридском међународном плану акције о старењу наводи се да су „старије жене бројније од старијих мушкараца, те да ситуација старијих жена свуда мора да буде приоритет за политику акције препознајући да је диференцијални утицај старења на жене и мушкарце саставни део обезбеђивања пуне равноправности између жена и мушкараца и развоја ефективних и ефикасних мера за решавање проблема, па је стога критично да се обезбеди интеграција родне перспективе у све политике, програме и законе“.¹¹²⁹

Жене нису имале прилике, посебно у периоду када се заступао концепт мушкарца као хранитеља породице, да учествују у финансирању доприносних пензијских програма, због чега нису у могућности да стекну право на старосну пензију.¹¹³⁰ Такође, као додатни проблем издваја се и рад у неформалној економији. Жене остају везане за рад у сивој економији готово целог радног века, док је за мушкарце рад у сивој економији само привремено решење, чиме се још једном потврђује теза да жене теже стичу право на старосну пензију.¹¹³¹ Међутим, неретко се дешава да жене својом вољом пристају да раде у неформалној економији јер знатно лакше могу ускладити своје професионалне и породичне обавезе него ако рад обављају у формалној економији.¹¹³²

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

¹¹²⁸ *Општи коментар бр. 6: Економска, социјална и културна права старијих људи*, члан 20.

¹¹²⁹ Мадридски међународни план акције о старењу, Увод, тачка 8.

¹¹³⁰ Z. Šušur, *op. cit.*, стр. 448.

¹¹³¹ R. Beattie, *op. cit.*, стр. 329.

¹¹³² *Ibid.*, стр. 334.

пензију чине жене.¹¹³³ Према свим показатељима жене су сиромашније од мушкараца у старости. У петом делу дисертације утврђено је да се већина жена које су током живота биле ван тржишта рада обезбеђује путем института породичне пензије. Међутим, износи породичних пензија су по правилу нижи од износа старосних пензија јер се одређују од износа старосне, превремене старосне или инвалидске пензије која би осигуранику припадала у часу смрти, односно од пензије која је кориснику припадала у часу смрти, у проценту који се утврђује према броја чланова породице који имају право на пензију.¹¹³⁴ Доступни подаци указују на то да су у Републици Србији ризику од сиромаштва посебно изложене удовице услед ниских износа породичних пензија.¹¹³⁵ Треба напоменути да се одредбе о утврђивању најнижег износа пензије не примењују на кориснике породичне пензије, па је стога и ризик од сиромаштва већи код наведене категорије.

Поставља се и питање да ли је можда институт породичне пензије за удове превазиђен институт социјалног права, имајући у виду да се у већини система као основни услов за остваривање права на породичну пензију на страни преживелог супружника поставља брачна заједница између мушкараца и жене, која траје одређени временски период. Такође, све су чешће ситуације да се склапају бракови из интереса између старијег мушкараца и знатно млађе жене, како би по смрти осигураника жена остварила право на породичну пензију.¹¹³⁶ Да би се спречиле те злоупотребе, имплементиран је нови члан Закона о пензијском и инвалидском осигурању којим се поставља услов да, у случају да је преминули осигураник навршио године живота потребне за остваривање права на старосну пензију, брак морао трајати минимум две године или супружници морају имати

¹¹³³ Нав. према: Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 142.

¹¹³⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 71.

¹¹³⁵ Нав. према: Дренка Вуковић, „Старост и сиромаштво“, *op. cit.*, стр. 169.

¹¹³⁶ Недавно је забележен и случај да се средовечна жена из Јужне Србије удала за свог рођеног ујака, како би наследила његову пензију, стечену у иностранству. Сходно одредбама Породичног закона Републике Србије, којима се наводи да „брак не могу склопити крвни сродници у правој линији, а од сродника у побочној линији брак не могу склопити: рођени брат и сестра, брат и сестра по оцу или мајци, стриц и синовица, ујак и сестричина, тетка и братанац, тетка и сестрић, деца рођене браће и сестара, те деца браће и сестара по оцу или мајци“, брак је поништен. Породични закон (2005), члан 19, члан 30 и члан 35, став 1.

једно заједничко дете.¹¹³⁷ Насупрот томе, као што је већ уочено у раду, у Србији, као и у већини источноевропских земаља, ванбрачни партнери не остварују право на породичну пензију без обзира на трајање ванбрачне заједнице, па услед тога многе жене не стичу право на породичну пензију и дочекују старост без одговарајућих прихода за достојанствен живот.¹¹³⁸

Законодавац у Републици Србији предвиђа и могућност закључивања уговора са кућним помоћним особљем. У највећем броју ситуација, тај уговор се закључује са припадницима женског пола, али се у пракси јавља проблем непријављивања од стране послодавца на обавезно социјално осигурање особа које обављају ту врсту послова, те следствено томе већина потенцијалних титулара на старосну пензију неће испунити услове који се односе на претходни стаж осигурања, а приликом подношења захтева за остваривање права на старосну пензију. Уговор са кућним помоћним особљем је, на основу ранијих законских прописа, подлегао обавезној регистрацији, што је, између осталог, представљало и услов за пуноважност тог уговора.¹¹³⁹ Посебно су значајне и одредбе Конвенције број 189 Међународне организације рада о раду радника у домаћинству, коју Република Србија још увек није ратификовала, а усвојена је управо са циљем да се побољша положај запослених који рад обављају у домаћинству, а између осталог и кућног помоћног особља, којима је, према

¹¹³⁷ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 28а.

¹¹³⁸ Управни суд је, решавајући у управном спору по тужби тужиље против туженог Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, ради поништаја решења у предмету остваривања права на породичну пензију, донео пресуду којом се тужба одбија, јер тужила не испуњава законске услове за породичну пензију. Тужила је оспоравала законитост решења туженог органа, наводећи да је са покојним супругом засновала заједницу живота у јулу 2005. године и да је заједница живота трајала 10 година од чега су били у браку годину дана, као и да су одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којима се прописује да право на породичну пензију припада удови која је била најмање две године у браку са покојним супругом, неправичне, односно да је на тај начин дискриминисана у односу на супруге, односно жене које су у браку. Суд је нашао да тужба није основана и да је другостепени орган правилно поступио јер су неспорне чињенице да тужила са покојним супругом, као корисником старосне пензије, није имала заједничко дете нити је брак трајао најмање две године. Пресуда Управног суда Републике Србије: 17 У 1375/16 од 19. маја 2017. године.

¹¹³⁹ Међутим, изменама и допунама Закона о раду из 2014. године брисане су одредбе Закона које предвиђају обавезну регистрацију уговора са кућним помоћним особљем и уговора ван пословних просторија послодавца. Опширније у: Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, *op. cit.*, стр. 332–336 и 353–357.

оценама стручњака, ускраћена већина основних права из радног односа, али и остваривање појединих социјалних права, услед наступања различитих социјалних ризика.¹¹⁴⁰ На основу анализираних података, може се закључити, имајући у виду неповољан положај жена у пензијским системима и ниске стопе покривености социјалним осигурањем по наступању социјалног ризика старости, да је, као што је наведено у првом делу рада, институт социјалне пензије усмерен и на обезбеђење жена које нису стекле право на старосну пензију, а којих је знатно више него необезбеђених мушкараца.

У упоредном праву, осим социјалне пензије, постоји још један алтернативан модел, којим се обезбеђује пристојан живот жена у старости. У питању је институт поделе пензијских доприноса, односно поделе пензије (*splitting pension*) између супружника, који посебно пружа заштиту прихода у старости у случају развода брака. Полазећи од претпоставке да женски осигураници и даље имају ниже приходе од мушких осигураника и да ће, следствено томе, остварити право на нижи износ пензије у старости, као циљ института се поставља унапређење положаја жена у старости, па се предвиђа законска могућност да млади брачни парови, сагласним изјавама воље, донесу одлуку да поделе своја права на старосну пензију у једнаком износу, на једнаке половине, стечене током трајања брака.¹¹⁴¹ Међутим, то право се може остварити само под условом да оба супружника имају по минимум 25 година претходног стажа осигурања.¹¹⁴² Имајући у виду чињеницу да су у савременом друштву све чешћи разводи супружника, најпре је у немачко законодавство седамдесетих година прошлог века уведен институт поделе доприноса, који је прихваћен у још неколико, махом развијенијих система социјалне сигурности. Као додатни мотив за увођење тог института наводи се и обезбеђење материјалне егзистенције жена када доспеју у стање социјалног ризика старости после развода брака, јер се већином сматра да се по окончању бракоразводне парнице жене налазе у неповољнијој ситуацији у односу на мушке осигуранике у погледу прихода. У

¹¹⁴⁰ Опширније у: Љубинка Ковачевић, „Плаћени рад у домаћинству послодавца“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2013, стр. 75–99.

¹¹⁴¹ *Social Security at a Glance*, 2016, *op. cit.*, стр. 104.

¹¹⁴² *Ibid.*

немачком законодавству то право на поделу пензије могу остварити и ванбрачни партнери.¹¹⁴³

Наш законодавац предвиђа, под условом да је судском пресудом утврђено право на издржавање, да право на породичну пензију може остварити и брачни друг из разведеног брака.¹¹⁴⁴ У случају да право на породичну пензију имају брачни друг и разведени брачни друг умрлог осигураника, односно корисника права, законодавац прописује да се одреди једна породична пензија у висини која припада за једног члана породице и подели се у једнаким износима.¹¹⁴⁵

4. Држава благостања на раскршћу

Више пута спомињан појам државе благостања захтева посебну анализу, имајући у виду спроведене реформе концепта које су се догодиле у последњих неколико деценија, које имају посредан утицај на институт социјалне пензије. Евидентно је да се концепт државе благостања налази у кризи. Како професор Вуковић наводи, једна група стручњака и научника „сматра да држава благостања одумире, док друга група сматра да се трансформише у активну државу благостања“.¹¹⁴⁶ Стога се поставља питање да ли ће промене у концепту државе благостања изазвати и одређене промене у функционисању система социјалне сигурности, у погледу обезбеђења лица код којих је наступило социјални ризик старости.¹¹⁴⁷

Ваљало би започети са краћим освртом на појам и основне идеје на којима почива концепт државе благостања, али и на одређене критике којих је све више у последњих неколико деценија, под утицајем заступника неолибералних теорија.

¹¹⁴³ *Ibid.*

¹¹⁴⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 28, став 2.

¹¹⁴⁵ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 71, став 2.

¹¹⁴⁶ Данило Вуковић, *op. cit.*, стр. 91.

¹¹⁴⁷ Неопходно је нагласити да се у литератури заступа став да су „савремени системи социјалне сигурности засновани управо на концепту државе благостања и социјалне државе“, те је стога важно направити одређену корелацију између концепта државе благостања и система социјалне сигурности. Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд 2009, стр. 17.

Поједини аутори сматрају да термин *welfare state* води порекло од немачке речи *Wohlfahrstaat*, која је настала крајем XIX и почетком XX века, али сам термин *welfare state* је први пут употребио 1941. године архиепископ Вилијам Темпл (*William Temple*) у књизи *Citizen and Churchmen*, у којој тим термином означава државу која спроводи мере у сврху пружања помоћи онима који не могу сами да обезбеде средства за сопствену егзистенцију, а посебно старим, болеснима и неспособнима за рад.¹¹⁴⁸ Завадски сматра да термин држава благостања има више значења и да је у суштини веома непрецизан, а да се као проблем јавља и терминолошка нејединственост, јер се као синоними појма *welfare state* јављају и појмови као што су *social state*, *social service state*, *service state*, *planned state*, *wohlfahrstaat*, *trade union welfare state*, *semisocialist welfare state*.¹¹⁴⁹

Професорка Недовић државу благостања везује махом за сва капиталистичка друштва Запада, а као три основна карактеристична обележја наводи мешовиту привреду засновану на кејнзијанској политици, плуралистичку масовну демократију и као трећу карактеристику, од посебног значаја за основну тему дисертације, наводи – веома развијен систем социјалне сигурности.¹¹⁵⁰ Професорка Перишић наводи да се „држава благостања темељи на гарантовању економске сигурности, обезбеђивању минимума материјалних средстава и организовању јавних служби те обухвата: интервенције којима се обезбеђује економска сигурност у ситуацијама основних социјалних ризика, попут незапослености, старости, инвалидности, а које се заснивају на социјалном осигурању; гарантовању минималног дохотка, које је, без обзира на радни статус, мотивисано потребом да сви људи имају минимални ниво социјалног благостања, а систем социјалне помоћи представља конструкцију која институционализује ову функцију државе благостања; обезбеђивање свих грађана без обзира на статус или

¹¹⁴⁸ Н. Перишић, „Социјална држава – еволуција једне идеје“, *op. cit.*, 212, фн. 11.

Поједини аутори сматрају да су првобитне идеје о држави благостања поникле у радовима француског теоретичара Сен Симона, објављеним током прве две деценије XIX века, а посредно је приступ за који се Сен Симон залагао имплементиран законима канцелара Бизмарка. Цетерберг (*Hans Zetterberg*) тврди да су предлози за које се залагао Сен Симон прихваћени са успехом, не само у државама са социјалистичким уређењем, већ и у неосоцијалистичким земљама, преваходно западноевропским државама. Н. L Zetterberg, *op. cit.*, стр. 24–28 и 33–35.

¹¹⁴⁹ S. Zavadski, *op. cit.*, стр. 7.

¹¹⁵⁰ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 5.

класу, најбољих стандарда који су на располагању у односу на договорени опсег социјалних сервиса, што подразумева осигурање ових фундаменталних друштвених роба и услуга које друштво сматра суштинским¹¹⁵¹. Ауторка сматра да држава благостања представља шири појам од појма система социјалне сигурности и да представља контекст у који су системи социјалне сигурности позиционирани.¹¹⁵²

Професор Миодраг Јовановић модел државе благостања везује за прераспodelу богатства, коју би држава требало да организује интервенцијама у економској сфери, тако што ће повећавати порезе најбогатијима, како би се унапредио положај социјално најугроженијих слојева друштва.¹¹⁵³ Иако су се заступници либералних теорија оштро противили концепту државе благостања, сматрајући да је реч о јересу јер би, према њиховим ставовима, тржиште требало да почива на индивидуалној слободи уговарања, а невидљива рука тржишта ће временом довести до благостања друштва, услед новонасталих друштвених околности изазваних Првим светским ратом и великом економском кризом, у свету је широко прихваћен концепт државе благостања.¹¹⁵⁴

У остваривању права на социјалну сигурност у оквиру модела државе благостања, професорка Недовић сматра да се „социјална сигурност грађана обезбеђује развијеним системом социјалних услуга и трансферних плаћања, која се грађанима обезбеђује на основу права“.¹¹⁵⁵ Поставља се питање да ли се у та права могу сврстати и права на недоприносне социјалне престације, односно право на социјалну пензију.

Међутим, услед бројних промена које су се догодиле у модерном друштву као резултат процеса глобализације, поставља се питање да ли је идеја државе благостања превазиђена и да ли се постепено поново широко прихвата либерални концепт према којем је сваки појединац одговоран за сопствену социјалну сигурност. Већина аутора сматра да је криза државе благостања почела са

¹¹⁵¹ Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, *op. cit.*, стр. 11.

¹¹⁵² *Ibid.*, стр. 7.

¹¹⁵³ Р. Васић, М. Јовановић, Г. Дајовић, *op. cit.*, стр. 115.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*

¹¹⁵⁵ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 5.

седамдесетим годинама прошлог века, услед нафтне кризе и да се тада завршило „златно доба“ државе благостања.¹¹⁵⁶ Као основне проблеме који доводе у питање одрживост концепта државе благостања, исти аутор издваја и старење популације, услед којег се ствара већа тражња за пензијама, здравственим услугама и социјалном заштитом.¹¹⁵⁷ Критичари концепта државе благостања заступају становиште по којем „издашни програми државе благостања често награђују сиромаштво и тиме доприносе његовом постојању“.¹¹⁵⁸

У наставку је неопходно упоредити идеје различитих школа, посебно неолибералне школе, чији су поборници, као што се могло приметити, највећи критичари модела државе благостања. Заступници неолибералних теорија сматрају да је „сваки појединац који је сиромашан, сам крив за своје сиромаштво“.¹¹⁵⁹ Такође, ти ставови су широко прихваћени, посебно у друштвима са либералним уређењем, па правичност и социјална солидарност, на којима се заснивао модел државе благостања, не само да се губе из теоријског и јавног дискурса, већ се квалификују као непотребне и превазиђене друштвене вредности.¹¹⁶⁰ Ако би се прихватила идеја неолибералних теоретичара да социјалну помоћ заслужују само они коју су неспособни за рад, претпоставља се да би у националном систему социјалне сигурности и даље био прихваћен концепт да се лица која нису остварила право на старосну пензију обезбеђују мерама социјалне заштите, односно исплатом увећане новчане социјалне помоћи.¹¹⁶¹ Из свега наведеног се може закључити да су заговорници либералног

¹¹⁵⁶ Martin Rhodes, *A New Social Contract? Globalisation and West European Welfare States*, European University Institute, Italy 1996, стр. 8.

¹¹⁵⁷ *Ibid.*

¹¹⁵⁸ М. Колин, *op. cit.*, стр. 179.

¹¹⁵⁹ Дубравка Стајић, „Социјална правда као темељни принцип социјалне државе у процесу глобализације“, *Политичка ревија, часопис за политикологију, комунологију и примењену политику*, број 1/2007, стр. 376.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*

Професор Шефер сматра је криза концепта солидарности започела са класним поделама, односно „што се друштво више делило на класе, хумано етичке карактеристике солидарности су слабиле, а јачала су класна обележја, те се солидарност развијала као друштвена вредност унутар сваке класе“. Опширније у: Берислав Шефер, „Реформа социјалне политике – полазне основе“, *Социјална политика, часопис за социјално-економска питања*, број 1–2/1991, стр. 8.

¹¹⁶¹ Д. Стајић, *op. cit.*, стр. 378.

концепта засигурно главни противници увођења института социјалне пензије јер се један такав институт, који почива на принципима солидарности, коси са основним идејама неолибералних теорија. Треба напоменути да су постојали предлози за увођење института социјалне пензије у позитивне прописе Републике Србије, првих година XXI века, али је тадашња социјална политика била више окренута либералном концепту обезбеђења и моделу социјалног обезбеђења најугроженијих, који се превасходно ослања на концепт социјалне заштите. Стога се у том тренутку предложени концепт учинио неприхватљивим.

И поред поновних претензија појединих аутора ка либералним теоријама, уочавају се аутори који и даље заступају концепт државе благостања, мада у модификованом облику, што се може и очекивати, имајући у виду друштвене промене које су се догодиле у последњих неколико деценија. Професорка Васић у својим радовима промовише концепт социјалне државе, односно државе благостања, насупрот неолибералним концептима. Професорка дефинише државу благостања као „развијени облик институционализованих мера за амортизовање сиромаштва, друштвене неједнакости и искључености, па је отуда увек пожељан модел у ситуацијама корених друштвених промена и социјалних потреса, локалних, регионалних и планетарних, било чиме да су изазвани, планираним или непланираним, стратешким или инцидентним“.¹¹⁶² Међутим, и сама је свесна да су неопходне одређене промене досадашњег модела, посебно у посткомунистичким државама које пролазе кроз процес транзиције услед увођења тржишне економије, која је изазвала повећану незапосленост, нове облике сиромаштва и маргинализацију, односно искљученост различитих нових друштвених група, што захтева концептуализацију нових социјалних политика, тако да држава више не буде једини субјект који системом социјалних услуга обезбеђује пристојан живот грађанима који то нису у стању сами да учине.¹¹⁶³

Утврђено је да садашњи концепт социјалне заштите почива на моделу где држава обезбеђује само социјално најугроженије, системом социјалне заштите,

¹¹⁶² Радмила Васић, *Социјална правда у милости неолибералне политике – Србија на „европском путу“*, у: Бојан Вранић, Горан Дајовић (ур.), „Демократска транзиција Србије, (ре)капитулација првих 25 година“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 64.

¹¹⁶³ *Ibid.*

али у највећем броју случајева обезбеђењу увек претходи тест прихода. Све то подржава либерални концепт, који се заснива на идеји да је сваки појединац одговоран за своју социјалну сигурност. Супротна крајност је концепт социјалне сигурности за све, независно од одговорности појединца. Неспорно је да је криза државе благостања почела седамдесетих година XX века, после нафтне кризе, услед које је нагло повећан број корисника социјалних престација, а следствено томе увећавана су и давања из буџета. Међутим, последњих година се примећују нове идеје државе благостања које почивају на концепту активизације, која се огледа у подизању личне одговорности, ограничавању новчаних накнада и реформисању програма државне помоћи сиромашнима.¹¹⁶⁴

Поставља се питање колика су данас одвајања државе за одржавање система социјалне сигурности. Чињеница је да се током златне ере државе благостања удео расхода за системе социјалне сигурности у укупним јавним расходима кретао и до 30%.¹¹⁶⁵ Данас су финансијска одвајања знатно умањена и државе теже да максимално редукује социјална издвајања, постављајући оштрије услове за поједина права из социјалног осигурања, наметањем обавеза за кориснике социјалних престација и све чешћим спровођењем тестова прихода приликом исплате социјалне помоћи и других недоприносних социјалних давања.¹¹⁶⁶ Међутим, чини се да је, упркос свему редефинисани концепт државе

¹¹⁶⁴ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност, op. cit.*, стр. 58.

¹¹⁶⁵ С. Недовић, *op. cit.*, стр. 235–236.

¹¹⁶⁶ Примера ради, успоставља се обавеза за кориснике инвалидске пензије да се јављају на периодичне контролне прегледе. У упоредном праву уочавају се различити приступи, па је тако велики број западноевропских држава у последње две деценије спровео реформе у системима инвалидског осигурања, са циљем да се смањи број корисника социјалних престација, које су годинама оптерећивале буџете. Програми су били засновани на ревизији постојећег броја корисника и на мерама активне политике поновног укључивања у тржиште рада. Само је у Великој Британији, почетком 2012. године, више од два и по милиона људи користило социјалне престације за случај инвалидности, што је троструко више у односу на 1979. годину. Услед великог оптерећења система социјалне сигурности, одлучено је да се спроведе нови концепт социјалног обезбеђења, који би био заснован на реформи постојећег система, са циљем укључивања у тржиште рада што већег броја корисника инвалидских престација, како би се смањио број корисника и обезбедило несметано функционисање система. Кључне реформе су спроведене у погледу одређивања тежих и захтевнијих лекарских прегледа приликом утврђивања инвалидности, чешћих контролних прегледа за постојеће кориснике престација, спровођења програма професионалне рехабилитације и обезбеђивања одговарајућих послова сходно преосталој радној способности а у складу са плановима које сачињавају специјални саветници.

Уводи се и временско ограничавање трајања одређених социјалних престаџија, те после истека 12 месеци, право на престаџије оствариваће само социјално угрожени корисници по спроведеном тесту прихода. Међутим, круцијалне реформе у систему обезбеђења инвалида извршене су 2008. године, када је креиран нови вид социјалних престаџија за случај инвалидности – ESA (*Employment and Support Allowance*) којим су замењене дотадашње престаџије за случај инвалидности (*Incapacity Benefit*). ESA карактеришу два различита концепта обезбеђења, наставак обезбеђења особа код којих је утврђен потпуни и трајни губитак радне способности престаџијама у новцу и подстицање особа код којих је утврђена делимична инвалидност да се поново укључе у тржиште рада и да обављају послове који одговарају њиховој преосталој радној способности. Програм ревизије се спроводи и у Холандији, где је с великим успехом у периоду од 2004. до 2009 извршен свеобухватан програм ревизије 345.000 корисника инвалидске пензије, те је том приликом 20% корисника инвалидске пензије остало без икаквих права, а једном броју корисника (12%) умањена су права из инвалидског осигурања. Програмом представљеним 2006. године предвиђено је да осигураник може и даље да остварује право на престаџије, само под условом да је приликом поновног обавезног оцењивања инвалидности утврђено да корисник има минимум 35% радне способности. Ако је поновним оцењивањем утврђено да је здравствено стање корисника побољшано или је проценат инвалидности мањи од 35%, осигураник ће изгубити право на престаџије, које су му исплаћиване услед наступања социјалног ризика инвалидности. Такође, у већини савремених система се уочава да ће корисник инвалидске пензије, када наврши године живота предвиђене законом, уместо права на инвалидску пензију остварити право на старосну пензију. Домаћи законодавац предвиђа обавезан контролни преглед корисника права, који одређује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, најкасније у року од три године од дана утврђивања инвалидности. Правилником о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање утврђено је да се обавезан контролни преглед не одређује када су узрок инвалидности одређена обољења утврђена Правилником, када је на основу медицинске документације трајно утврђена инвалидност од стране иностраног носиоца социјалног осигурања и када је осигураник на дан утврђивања инвалидности имао навршених 55 (жена), односно 58 (мушкарац) година живота. Нека обољења утврђена Правилником за која се не захтева обавезан контролни преглед су: малигна обољења након хемио и радио терапије, као и операције, бенигни тумори централног нервног система са малигном локализацијом, ампутација екстремитета, тешке трауме са трајним деформитетима, реуматска и друга дегенеративна обољења зглобова и кичменог стуба, хроничне психозе са непотпуним ремисијама и трајним изменама личности, цереброваскуларна обољења са трајним неуролошким и психичким секвелама, деменције и тежи органски психосиндроми, генетске болести, системске болести у одмаклој фази, слабовиди и слепи и сужење видног поља 10 степени и мање без обзира на оштрину вида и др. Нав. према: Colin Lindsay, Donald Houston, *Fit for Work? Representations and Explanations of the Disability Benefits Crisis in the UK and Beyond*, у: Colin Lindsay, Donald Houston (ed.), „Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy“, Palgrave Macmillan, UK 2013, стр. 1; Christina Beatty, Steve Fothergill, Donald Houston, *The Impact of the UK's Disability Benefit Reforms*, у: Colin Lindsay, Donald Houston (ed.), „Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy“, Palgrave Macmillan, UK 2013, стр. 135–138; Martin Partington, *Social Security Law in the United Kingdom*, Kluwer Law International, 2012, стр. 101–108; I. Vukorepa, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, op. cit., стр. 129–130; Cathelijne Van Der Burg, Reink Prins, „Employment Instead of Benefit Receipt? Process and Outcomes of Reassessment of Dutch Disability Benefit Recipients“, *European Journal of Social Security*, Vol. 12, број 2/2010, стр. 146; Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 96, став 2; Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 59/2008 – испр., 24/2011 и 7/2012), члан 35.

благостања неопходан друштву које пролази кроз процес транзиције у условима глобализације.

5. Социјална држава и њене функције

За почетак, требало би надовезати се на претходно питање како би се утврдило да ли постоје разлике између концепта социјалне државе и концепта државе благостања. На основу ставова аутора који су у својим радовима проучавали идеје државе благостања, а уједно и основна начела на којима почива социјална држава, било би упутно утврдити да ли је реч о идентичним појмовима и које су основне функције социјалне државе у савременом друштву. Теоретичари који су се у својим радовима бавили идејама социјалне државе наводе да „у социјалној држави у први план иступа брига о заједничком добру и благостању грађана, а основни циљ приликом стварања концепта социјалне државе је био у идеји стварања једног умерено праведнијег поретка који би спречио оштре класне борбе и све неизвесности које оне доносе“.¹¹⁶⁷ Поставља се питање на који начин је могуће направити јасну разлику између социјалне и правне државе. Неспорно је да идеја правне државе има знатно дужу традицију, док се идеја социјалне функције државе јавља тек током XIX века.

Пуљиз тврди да је социјална држава настала као проширење класичне државе-заштитнице, до којег долази у XIX веку са појавом индустријског друштва, које је проузроковало значајне промене у начину производње и животу људи, услед чега је дошло до разарања традиционалног, претежно пољопривредног друштва и ширења индустрије и градова у којима се јављају бројни социјални проблеми који су захтевали одговарајућу интервенцију државе.¹¹⁶⁸ Професор Јашаревић тврди да је „социјална држава – држава која не брине само о грађанским и политичким слободама, већ и о квалитету живота становништва, у већој или мањој мери прожима све тржишне економије, а чак и у земљама које су задржале идеологију либералног капитализма уведени су

¹¹⁶⁷ Љубомир Тадић, *Социјална или социјално правна држава*, у: Гордана Вукадиновић (ур.), „Избор текстова из теорије права“, Нови свет, Приштина 1996, стр. 200.

¹¹⁶⁸ V. Puljiz, *op. cit.*, стр. 14 и 16.

многобројни механизми социјалне државе“.¹¹⁶⁹ Управо у земљама које су задржале идеје либералног капитализма фигурира концепт државе благостања, који, према мишљењу аутора, „представља блажу варијанту социјалне државе у погледу интервенције у социјалној области“.¹¹⁷⁰ Професор Равнић сматра да „социјално обележје државе, готово увек прати и демократско а неретко и правно обележје“.¹¹⁷¹ Савремена и цивилизована, тј. модерна држава јесте социјална, демократска и правна, док тоталитарна или диктаторска држава може бити у начелу социјална, али не и демократска и правна.¹¹⁷² Развој идеје социјалне функције државе доживео је врхунац у годинама после Другог светског рата јер је, како професорка Вуковић наводи, „солидарност коју је обезбедила национална држава благостања била одлучујући разлог да државе преброде дубоку кризу у коју су упале због ратова, окупација, моралних оптерећења ратним злочинима и геноцида“.¹¹⁷³

По својим обележјима, СФРЈ је била социјална држава, али у њој истовремено нису поштовани основни демократски принципи. Већину социјалистичких држава карактерисао је концепт солидарности без слобода, док либералне државе пропагирају модел слобода без солидарности.¹¹⁷⁴ Поставља се питање који су били циљеви стварања социјалне државе. Бројни фактори су утицали на развој идеје социјалне државе. Један од највише заступљених фактора у литератури јесте незадовољство радничке класе и развој радничког покрета, који се развија широм Западне Европе упоредо са процесом индустријализације друштва. Како Тадић наводи, „социјална држава представља реформаторски подухват у сврху предохране од могућег револуционарног исхода, њена је основна стратегија узајамно ограничавање државе друштвом и друштва државом“.¹¹⁷⁵

¹¹⁶⁹ С. Јашаревић, „Социјална сигурност и социјална држава“, *op. cit.*, стр. 160.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*

¹¹⁷¹ А. Равнић, „Socijalna država i država blagostanja“, *op. cit.*, стр. 239.

¹¹⁷² *Ibid.*

¹¹⁷³ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, *op. cit.*, стр. 40.

¹¹⁷⁴ Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, *op. cit.*, стр. 211.

¹¹⁷⁵ Љ. Тадић, *op. cit.*, стр. 200.

Тадић такође наводи да је увођење концепта државе благостања било једино средство за обуздавање социјалистичких покрета, који су после Првог светског рата и Октобарске револуције добијали све значајнију подршку широм Европе. Наведено је да су Бизмаркови закони из области социјалног осигурања превасходно усвајани како би се обуздао тада јак раднички покрет у Немачкој. Исто тако, и усвајање Закона о радњама, којим се на нашем подручју први пут гарантују основна права из социјалног осигурања последица је незадовољства радничке класе.

Из свега наведеног, уочавају се одређене невелике разлике између појма социјалне државе и појма државе благостања. Утврђено је да поједини аутори те појмове посматрају као синонине, док има аутора који концепт социјалне државе везују за континенталне европске земље, а концепт државе благостања за развијене англосаксонске земље.¹¹⁷⁶ Неспорно је да се оба концепта повезују са идејама социјалне правде и солидарности. Исто тако, обезбеђивање социјалне сигурности представља важан елемент у тим моделима како би се грађанима омогућио основни вид заштите од различитих социјалних ризика и тиме спречио ризик од сиромаштва. Премда су оба концепта у кризи услед различитих друштвених фактора, ови модели опстају, али су им неопходне реформе и одређене модификације у складу са новонасталим околностима у светским оквирима. Упркос свему, не сме се дозволити напуштање основних начела на којима су концепти изграђени током XX века, како би се што већем броју грађана обезбедио егзистенцијални минимум неопходан за задовољење основних животних потреба. Коначно, закључује се да се у те моделе може уградити институт социјалне пензије јер он почива на идејама на којима су поникли и модел државе благостања и концепт социјалне државе.

¹¹⁷⁶ А. Ravnić, „Socijalna država i država blagostanja“, *op. cit.*, стр. 239.

VIII. СОЦИЈАЛНО ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ КАТЕГОРИЈА СТАНОВНИШТВА ПУТЕМ НЕДОПРИНОСНИХ СОЦИЈАЛНИХ ПРЕСТАЦИЈА

У претходним деловима дисертације утврђено је да у националном систему социјалне сигурности не постоји посебан облик недоприносних престација, који би се исплаћивао старијим лицима код којих је наступио социјални ризик старости а која нису стекла право на старосну пензију, сходно прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Међутим, уочава се да држава обезбеђује из сопствених средстава социјална давања за поједине категорије, уплатом доприноса у пензијске фондове или директним издвајањима из буџета.¹¹⁷⁷ Између осталог, у те категорије, чија ће давања бити анализирана у наставку рада, могу се сврстати свештена лица, заслужни грађани (уметници и спортисти, освајачи медаља), учесници ратова, односно борци, војни инвалиди и чланови њихових породица, као и пољопривредници, али и мајке троје или више деце на које се примењују посебна правила која се односе на претходни стаж осигурања.

Постоје две категорије којима држава, директно или индиректно, исплаћује различите социјалне престације. У прву категорију се могу сврстати лица којима се преваходно на основу неких посебних заслуга за државу и друштво исплаћују социјалне престације недоприносног карактера, које се експлицитно не дефинишу као старосне пензије, али се исплаћују у одређеној старосној доби, односно када се наврше године предвиђене законом или када лице постане корисник старосне пензије, те се на основу тога могу довести у посредну везу са институтом социјалне пензије. У другу категорију се могу сврстати лица за која држава директно уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање и здравствено осигурање током радноактивног периода живота и на тај начин им посредно омогућава да када наврше законом предвиђене године живота, стекну право на старосну пензију.

¹¹⁷⁷ То потврђује и одлука Уставног суда Србије у којој се наводи да се „законом могу утврдити одређене категорије осигураника за које држава, под законом утврђеним условима, преузима обавезу да из буџетских средстава плати доприносе за обавезно пензијско и инвалидско осигурање уместо законом одређених послодаваца – обвезника плаћања доприноса“. Одлука Уставног суда Србије, У-390/2005. Нав. према Д. Симоновић, *op. cit.*, стр. 421.

1. Посебна давања за залужне појединце

У одређеном броју система социјалне сигурности државе се одлучују да награде заслужне појединце, који су у области културе или спорта остварили значајније резултате. Награда се огледа у исплати посебних социјалних престаџија, које се финансирају из јавних прихода, када особа наврши године живота предвиђене посебним законским, односно подзаконским прописима или када особа стекне право на пензију. На основу посебних конкурса Министарства културе Републике Србије, сходно одредбама Закона о култури, од 2007. до 2013. године, уметницима су додељивана посебна признања за врхунски допринос националној култури. Посебно признање се огледа у исплати дуготрајних новчаних социјалних престаџија, финансираних из буџета, које се у нашем систему социјалне сигурности исплаћују уз пензију. Такође, освајачима медаља, који су навршили 40 година живота, припада национално спортско признање у виду доживотног месечног примања. Сличан концепт се примењује и за чланове Српске академије наука и уметности, па тако редовним и дописним члановима Академије „припада академијска награда као вид друштвеног признања, која се исплаћује месечно“.¹¹⁷⁸

Пре него што се приступи анализи тих института, требало би сагледати и одређена решења из упоредног права. У појединим државама уочавају се слични облици обезбеђења заслужних појединаца. У Совјетском Савезу су постојале такозване персоналне старосне пензије, које су припадале лицима са посебним заслугама за совјетску државу у области револуционарне, државне и привредне делатности или лицима која су имала изузетне заслуге у области културе, науке и технике.¹¹⁷⁹ За остваривање права на персоналну пензију нису у обзир узимани дужина и врста стажа, већ посебне заслуге појединца за совјетску државу. Право

¹¹⁷⁸ Наводи се и да се „висина награде за редовне чланове Академије утврђује у износу две и по просечне нето зараде по запосленом у Републици Србији остварене у јуну претходне године, а према подацима републичког органа управе надлежног за статистику, а висина награде за дописне чланове Академије утврђује се у износу двоструке просечне нето зараде по запосленом у Републици Србији остварене у јуну месецу претходне године, а према подацима републичког органа управе надлежног за статистику“. Закон о Српској академији наука и уметности („Службени гласник РС“, број 18/2010), чл. 15.

¹¹⁷⁹ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 132.

на персоналну старосну пензију могло се остварити само када се наврше одређене године живота, и то, 60 година за мушкарце и 55 година за жене.¹¹⁸⁰ Јасно је да је реч о недоприносним престацијама, које се финансирају из буџета. Како професор Петровић наводи, „у законодавству СССР-а не постоји посебан списак заслуга за које се додељују персоналне пензије, јер је реч о индивидуалним заслугама које су предмет оцене органа који додељује ове пензије“.¹¹⁸¹ Такође, постоје и одређене класификације тих престација, а као основна мерила се узимају месни ниво на којем се додељују пензије и максимални износ персоналне пензије, те се разликују персоналне пензије савезног значаја које су додељиване лицима за заслуге за Совјетски Савез, чији је максималан износ износио до 200 рубаља, затим републичке персоналне пензије, које су додељиване за заслуге од републичког значаја и чији је максималан износ до 120 рубаља и, коначно, обласне (месне) пензије, које су додељиване за заслуге од месног значаја са максималним износом до 80 рубаља.¹¹⁸² Куриозитет је да је висину пензије дискреционо одређивао орган који ју је додељивао, а приликом одређивања износа у обзир су се узимале заслуге лица коме се додељује пензија, његов материјални положај и број издржаваних чланова породице. Поставља се питање да ли је лице које је остваривало право на персоналну старосну пензију могло остварити кумулативно и право на редовну, односно пуну старосну пензију на основу претходног стажа осигурања и година живота. Примера ради, у Чехословачкој је било предвиђено право на личну пензију које је припадало нарочито заслужним радницима у привреди, науци, култури, државној управи, али је та социјална престација замењивала све остале врсте пензија на које би осигураник остварио право на основу социјалног осигурања, што доводи до закључка да у том систему социјалне сигурности није била могућа кумулација личне пензије са старосном или инвалидском пензијом.¹¹⁸³

Данас се у Руској Федерацији примењује нешто другачији модел обезбеђења заслужних грађана, који је донекле сличан концепту обезбеђења

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, стр. 133.

¹¹⁸¹ *Ibid.*

¹¹⁸² *Ibid.*, стр. 132–133.

¹¹⁸³ Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 165.

заслужних појединаца у Републици Србији. На основу уредбе председника Републике од 1996. године утврђено је право на посебна давања с циљем подршке култури и уметности, с тим што се уредбом обезбеђују и специјална давања, једна врста стипендије за „младе ауторе у књижевности, музици и уметности.“¹¹⁸⁴ Уредбом је предвиђена и подршка пројектима од општег националног значаја у области културе и уметности, са циљем промоције руске националне културе. У самом наслову се уочава разлика – у Русији о додели признања одлучује председник, а не Влада, као у Србији, као и то да се у Русији примењује шири концепт, са основним циљем промоције националне културе и уметности и подршке младим уметничким нараштајима. Истраживања Сектора за законодавство Народне скупштине Републике Србије указују на то да се „државна месечна давања (стипендије) у Руској Федерацији, исплаћују из федералног буџета у износу од 800 рубаља и додељују се на основу јавног конкурса одлуком Министарства културе Русије и исплаћују се у периоду од једне до три године, без обзира на друге плате, бонусе, додатке, пензије, стипендије и друга примања“¹¹⁸⁵ Уредбом је предвиђено да се у те сврхе додељује сто признања годишње.¹¹⁸⁶ Уочава се да су давања ограниченог карактера и да више имају карактер једнократне подршке уметницима или одређеном пројекту него карактер доживотног месечног давања као у Србији и Црној Гори.

Осим тога, постоји још један посебан вид обезбеђења заслужних грађана у Руској Федерацији, који је веома сличан нашем концепту обезбеђења заслужних уметника и спортиста, али и концепту обезбеђења који је примењиван у Совјетском Савезу. Осим на уметнике, тај вид обезбеђења односи се и на заслужне спортисте, носиоце различитих државних признања и ордења, али и на ратне хероје. Законом о додатној месечној финансијској подршци грађанима

¹¹⁸⁴ Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. N 1010 „О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации“ (с измененными от 25 сентября 1999 г. 8 февраля 2001. г.), члан 3.

¹¹⁸⁵ Национална признања за врхунски допринос у области културе и спорта, истраживање Сектора за законодавство Библиотеке Народне скупштине Републике Србије, број 3-03/12, 01/03/2012, стр. 5.

¹¹⁸⁶ Списак 100 добитника признања за 2011. годину доступан на сајту <http://www.kremlin.ru/news/14805>, 18. јул 2017.

Руске Федерације за изузетна остварења и заслуге у Руској Федерацији, којим се прецизира које категорије и под којим условима могу да остваре право на престације, предвиђено је да „држављани Руске Федерације, корисници пензије с пребивалиштем у Русији, који имају посебне заслуге и изузетна остварења у области културе, добитници Лењинове награде, Државне награде СССР-а, Државне награде Руске Федерације, Ордена Светога апостола Андреја Првозваног, Ордена за заслуге I, II, III и IV степена, освајачи медаља са Олимпијских и Параолимпијских игара остварују право на додатну месечну финансијску накнаду у износу од 250-415% пензије у зависности од врсте признања чији су носиоци“.¹¹⁸⁷ Уочава се да је основни услов за доделу финансијске подршке признање, односно награда или орден, који су појединци добили.

1.1. Обезбеђење заслужних уметника

Обезбеђење заслужних уметника није институт новијег датума. Поједини облици обезбеђења уочавају се и у нашој правној традицији. Занимљив је податак да је почетком XX века, на основу решења Народне скупштине, право на народно признање у износу од 720 динара годишње припало и Фотију Ж. Иличићу, глумцу и управнику путујућег позоришта.¹¹⁸⁸ Основни циљ народног признања био је да се обезбеде заслужни појединци или чланови њихових породица, услед наступања социјалног ризика старости или смрти. Утврђено је да је, све до усвајања Закона о радњама 1911. године, право на пензију припадало махом чиновницима и припадницима појединих професија и да велики број лица није био у могућности да се обезбеди услед наступања различитих социјалних ризика. Поменута одлука представља одређену претечу института посебног признања уметницима за врхунски допринос националној култури јер је циљ института са почетка XX и института са почетка XXI века начелно исти, а то је додела посебног новчаног

¹¹⁸⁷ *Национална признања за врхунски допринос у области културе и спорта*, стр. 5; Федеральный Закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ „О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией“, чл. 1 и 2.

¹¹⁸⁸ Податак је преузет из: Списак пензионера, чиновника на расположењу и лица која примају издржавање, стање на дан 1. октобра 1909. године, стр. 31.

признања за заслужне уметнике, којим ће се исказати почаст, али уједно обезбедити и одговарајући ниво социјалне сигурности у старости.

И у периоду СФРЈ је постојао институт изузетне старосне пензије, која је припадала лицима која су нарочито заслужна на пољу револуционарне, политичке, научне, културне, привредне или друштвене делатности. Претпоставља се да је узор за успостављање тог института био модел који је заживео у Совјетском Савезу, али је услов за изузетну старосну пензију, осим нарочитих заслуга, о којима су дискреционо одлучивала већа скупштина република и покрајина, био и незадовољавајући материјални положај лица које је остварило право на изузетну старосну пензију. Професор Петровић наводи да је од свих република и аутономних покрајина једино Скупштина СР Србије 1983. године донела Одлуку о одређивању органа и о утврђивању ближих услова за стицање, остваривање и обуставу изузетне пензије. Одлуком су посебно прецизиране нарочите заслуге, те су међу „најзаслужније“ сврстани најистакнутији предратни револуционари, народни хероји и носиоци Партизанске споменице 1941, који су били организатори Народноослободилачке борбе и најзаслужнији војни руководиоци, као и најистакнутији савремени функционери Централног комитета Југославије и Централног комитета Србије, а за остале се тражио укупан стваралачки опус из области науке, културе и других друштвених делатности као и изузетан допринос јачању привреде, укључујући и проналазаштво и новотарство.¹¹⁸⁹ Износ изузетне старосне пензије разликовао се од републике до републике, те је у Македонији тај износ био 85% личног дохотка оствареног у тој републици у претходној години увећаног за четири пута, а у Србији не више од просечног личног дохотка свих радника запослених у Републици у претходној години, увећаних за 3,8%.¹¹⁹⁰

Посебно признање уметницима за врхунски допринос националној култури – тзв. национална пензија представља институт домаћег права, који последњих

¹¹⁸⁹ А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 186.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, стр. 241.

неколико година изазива бројне полемике у друштву.¹¹⁹¹ Тешко је одредити *genus proximum* тог института и извести закључак да ли га треба посматрати у оквирима социјалног права. Дилема је да ли би основни циљ института био додатно социјално обезбеђење уметника у случајевима наступања неког социјалног ризика приликом којег се уметницима обезбеђује већи обим права у односу на већ стечена права у систему социјалног осигурања или тај институт треба потпуно разграничити од идеје социјалног обезбеђења и једноставно га посматрати као вид награде, тј. посебне почасте за уметнички допринос националној култури. Можда је најједноставније посебно признање уметницима као доживотно новчано давање посматрати као *sui generis* давање које држава обезбеђује у складу са прописаним законским и подзаконским критеријумима.

Најшире посматрано, посебно признање уметницима дефинише се као посебно давање које се обезбеђује из буџета Републике Србије за уметнике у областима књижевности, музике, сценске и визуелне уметности и кинематографије, а који су својим уметничким радом оставили трајан допринос култури земље. Правни основ је у важећем Закону о култури, усвојеном 2009. године, у којем је предвиђено да Влада Републике Србије може доделити признање у виду доживотног месечног новчаног примања уметнику, односно стручњаку у култури, за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина.¹¹⁹² Законом је предвиђено да ближе услове и начин доделе признања утврђује Влада Републике Србије, која је у вези са тим питањем усвојила до сада пет уредби којима се ближе уређују услови под којима неко лице може остварити право на посебно признање за врхунски допринос националној култури.¹¹⁹³

¹¹⁹¹ Аутор је детаљно изучавао тему посебних признања за заслужне уметнике у раду „Посебна признања за заслужне уметнике: савремене дилеме и будућа решења“, *Право и привреда*, број 7–9/2013, стр. 568–586.

¹¹⁹² Закон о култури („Службени гласник РС“, број 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.), чл. 14.

¹¹⁹³ Треба напоменути да претходним законима који су регулисали област културе, Законом о делатностима од општег интереса у области културе („Службени гласник РС“, број 49/92) и Законом о самосталном обављању уметничке или друге делатности у области културе („Службени гласник РС“, број 42/98) није била предвиђена могућност доделе посебног признања заслужним уметницима, па се законодавац у уредбама донетим пре ступања на снагу Закона о култури из 2009. позивао на Устав Републике Србије којим се утврђује надлежност Владе да доноси уредбе и

За усвајање тих законских одредаба, *ratio legis* се може потражити у чињеници да је положај уметника у Србији прилично тежак, да су пензије обезбеђене посебним доприносима за самосталне уметнике, којих је највише међу корисницима признања, прилично ниске, па се на неки начин усвојеним уредбама индиректно исправља један вид лошег статуса уметника у држави обезбеђењем посебних давања у периоду када нису у могућности да обављају делатност у пуном обиму, односно у тренутку када превасходно наступи социјални ризик старости. Уопште узев, положај уметника у Србији је одувек био више неповољан и током радног века и у периоду када више нису способни да се баве уметничком делатношћу услед наступања неког од социјалних ризика.

Мандаторно је јасно дефинисати концепт посебних признања уметницима за врхунски допринос националној култури и јасно разграничити ствари, односно утврдити да ли би национално признање требало да представља посебно признање за целокупан рад уметника, један вид почаста, награде за целокупан уметнички допринос, али и мотивације за даљи наставак успешног и истовремено безбрижног уметничког рада. Можда национална признања уметницима треба посматрати чак и у оквирима система социјалне заштите, где се заслужним појединцима омогућава посебно социјално давање као један вид додатне

друге опште правне акте ради извршавања закона, те се из тог члана црпи право Владе да одлучује о додели националних признања заслужним уметницима. Поставља се питање на основу ког закона је Влада имала могућност извођења права на доношење уредби којима се регулише област посебних признања, ако је утврђено да претходним законима то право није било предвиђено. Следствено томе, могла се довести у питање и уставност донетих уредби. Уредбе о националним признањима изазивају и додатне полемике у јавности, нарочито у вези са утврђеним критеријумима приликом доделе признања. Ваља напоменути и да је пред Уставним судом Србије поднета иницијатива за оцену уставности и законитости прве Уредбе о додели националних пензија истакнутим уметницима у оквиру које се наводи да „оспорена Уредба нема упориште у Уставу, нити у важећим позитивним законским прописима, као што су Закон о пензијском и инвалидском осигурању и Закон о здравственој заштити“. Због „непостојања процесних претпоставки за вођење поступка и мериторно одлучивање“ Уставни суд је одбацио иницијативу јер иницијатор није прецизно навео у односу на који Устав се тражи оцена уставности, имајући у виду да је иницијатива сачињена 31. октобра 2006. године током важења Устава Републике Србије од 1990. године, који је престао да важи 8. новембра 2006. године, ступањем на снагу важећег Устава Републике Србије. Након те неуспеле иницијативе, нису уочени нови поступци за оцену уставности уредби којима се уређује материја националних признања заслужним уметницима. Закључак Уставног суда донет на седници одржаној 22. маја 2008. године, којим се одбацује иницијатива за оцену уставности и законитости Уредбе о додели националних пензија истакнутим уметницима.

престације за сигурнију и достојанственију старост, за време када је моћ уметничког деловања умањена. То решење се доводи у питање јер се крши са начелом социјалне заштите, на основу којег се предвиђа да је обавеза социјалне заштите пружање „основне материјалне сигурности материјално-необезбеђеним лицима“.¹¹⁹⁴ Уметници, и поред ниских пензија, ипак се сматрају материјално обезбеђеним лицима и само мали број њих, који из одређених разлога нису остварили право на пензију, може бити укључен у мере социјалне заштите. Такође, велики број уметника обавља своју уметничку делатност и после пензионисања, па и поред посебног признања и даље настављају да се баве својим уметничким радом и самим тим стичу приходе и поред чињенице да су корисници пензије и новчаног давања на основу посебног признања. Иако друго решење у нашим тренутним економским условима може неком бити прихватљивије, увек постоји ризик од позивања на начело једнаких шанси и поступања¹¹⁹⁵ приликом доделе посебних признања. Осим тога, може и да се постави питање зашто би се само социјално угроженим уметницима додељивало признање, а не рецимо представницима одређених других професија за које су социјална давања ниска или њихови представници потпадају под опсег социјалне заштите.

Упоредна анализа земаља у региону показује да је, од држава насталих на територији СФРЈ, једино Црна Гора предвидела посебна давања заслужним уметницима. Највероватније по угледу на Србију, у складу са Законом о култури из 2008. године, наводи се да „умјетнику или стручњаку у култури, чија су дела или стваралаштво од изузетног значаја за културу Црне Горе, може се додјелити статус истакнути културни стваралац“.¹¹⁹⁶ Из тога је видљиво да се примењује нешто другачији концепт но у Србији, али у основи по сличној замисли. О додели статуса одлучује Влада на предлог Министарства културе, а на основу Закона „истакнути културни стваралац стиче право на доживотну месечну накнаду од

¹¹⁹⁴ Б. Шундерић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 181.

¹¹⁹⁵ Законом о социјалној заштити предвиђено је да је „Забрањена дискриминација корисника социјалне заштите по онову расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, сексуалне оријентације, вероисповести, политичког, синдикалног или другог опредељења, имовног стања, културе, језика, инвалидитета, природе социјалне искључености или другог личног својства“. Закон о социјалној заштити (2011), члан 25.

¹¹⁹⁶ Закон о култури („Службени лист ЦГ“, број 49/08, 40/11, 38/12), члан 52.

дана доделе статуса, у висини једне до две просечне нето зараде у Црној Гори у години која претходи исплати накнаде“.¹¹⁹⁷ Уредбом о критеријумима и начину додјелјивања статуса истакнути културни стваралац утврђени су ближи „критеријуми и начин додјелјивања статуса истакнути културни стваралац, као и услови и критеријуми за утврђивање висине и начин исплате доживотне накнаде на основу тог статуса“.¹¹⁹⁸ Уредбом су јасно постављени критеријуми за доделу статуса истакнути културни стваралац, много прецизније него Уредбом Републике Србије из 2010. године, у којој се, уређује само под којим критеријумима се може доделити право на признање. Наводи се да се „статус истакнутог културног ствараоца може додијелити умјетнику и стручњаку у култури чије је дјело и стваралаштво од изузетног значаја за културу Црне Горе, ако је: црногорски држављанин и има пребивалиште у Црној Гори; добитник најмање пет релевантних домаћих и/или међународних стручних и друштвених награда, од којих је једна државна награда Црне Горе; стваралаштво, односно стручни рад остварио континуирано у периоду од најмање 20 година; допринио развоју културних вриједности Црне Горе и њеној међународној афирмацији; одговарајуће струковно удружење оцијенило да је његов рад од изузетног значаја за област у којој ствара, односно дјелује“.¹¹⁹⁹ У наставку се наводи да се „добитнику Тринаестојулске награде за животно дјело додјелује статус истакнути културни стваралац без примјене наведених критеријума“.¹²⁰⁰ Уочава се да се у Црној Гори као битан услов не наводи да то право може остварити само лице које је стекло статус корисника пензије, осим што је наглашено да „се приликом првог

¹¹⁹⁷ Закон о култури Црне Горе (2008), члан 52.

¹¹⁹⁸ Уредба о критеријумима и начину додјелјивања статуса истакнути културни стваралац („Службени лист ЦГ“, број 78/09 од 27. новембра 2009), члан 1.

¹¹⁹⁹ Уредба о критеријумима и начину додјелјивања статуса истакнути културни стваралац (2009), члан 2.

¹²⁰⁰ Ваља напоменути да се, у складу са Законом о државним наградама Црне Горе, Тринаестојулска награда додељује као годишња награда и као награда за животно дело. „Тринаестојулска награда за животно дело додељује се истакнутом научном раднику или уметнику, који је грађанин или држављанин Црне Горе, који је својим стваралаштвом обележио време у којем је деловао, чији је стваралачки пут заокружен и чија дела и стваралаштво представљају трајно добро Црне Горе“. Закон о државним наградама („Службени лист РЦГ“, број 38/07 од 22. јуна 2007, 42/07 од 12. јула 2007, 73/10 од 10. децембра 2010, 75/10 од 21. децембра 2010), члан 18.

додјелјивања статуса истакнути културни стваралац предност даје умјетницима и стручњацима у култури старијим од 75 година живота, а који испуњавају критеријуме“.¹²⁰¹ На неки начин, концепт прихваћен у Црној Гори је специфичан јер више претеже концепту по којем то давање представља специјално државно признање, односно почаст за заслужне уметнике и културне раднике, а не један вид допунског социјалног давања у ситуацијама када су могућности за пуним обимом рада умањене и када је лице остварило право на пензију.¹²⁰² На основу тога се може закључити да је у Црној Гори прихваћен концепт националних признања као посебног државног признања, која је, с једне стране, посебна почаст за минули рад, а у исто време и афирмација за даљи наставак развоја културе и уметности у држави.

Уредбом о додели националних пензија истакнутим уметницима из 2006. године први пут је уређено право на посебно признање истакнутим уметницима који су имали посебан допринос култури Републике Србије. Прва уредба и уредбе усвојене у периоду до доношења Закона о култури, своје упориште имају у одредбама Устава Републике Србије. За разлику од касније усвојених уредби, једино се у овој уредби посебно признање назива националном пензијом. Ово вероватно из разлога што се у Србији право на пензију у оквиру националног система пензијског осигурања, у складу са прихваћеним стандардима Бизмарковог модела, остварује на основу уплате доприноса за обавезно социјално

¹²⁰¹ Статус истакнути културни стваралац је први пут додељен 2010. године, када је тај статус добило тридесет петоро културних ствараоца. Наредне 2011. године статус је добило још четрнаесторо стваралаца. Ствараоци остварују право на доживотну месечну накнаду у износу од једне просечне до две просечне месечне зараде у Црној Гори (зависно од врсте награде коју је стваралац добио). Уредба о критеријумима и начину додјелјивања статуса истакнути културни стваралац (2009), чл. 13.

¹²⁰² Као доказ те тезе може се навести чињеница да је приликом прве доделе то признање додељено постхумно и сликару Миодрагу Даду Ђурићу, који је преминуо непосредно пред доделу, а специјална повеља је уручена његовој породици. У Републици Србији није било случајева постхумне доделе. Непосредно пред доделу објаве листе добитника 2013. године преминуо је крагујевачки песник Слободан Павићевић који је претходно био предвиђен у предлогу Комисије за доделу овогодишњих признања, па је Комисија, уместо Павићевића, на листу додала песника Божидара Шуицу, из чега се изводи закључак да је у Србији признање окарактерисано више као социјална категорија него као почаст. Подаци су преузети са: <http://okf-cetinje.org/urucene-povelje-istaknutim-umjetnicima/>, 15. јул 2017; <http://www.novosti.rs/vesti/kultura.71.html:418273-Spisak-nacionalnih-penzionera-prekrojen-zbog-Sujice>, 13. јул 2017.

осигурање. Чини се да је законодавац утврдио да је појам „националне пензије“ неодговарајући, те је у наредним уредбама појам замењен појмом „посебно признање уметницима за врхунски допринос националној култури“. Стога, то давање никако не може имати карактер пензије, према националним прописима о пензијском и инвалидском осигурању, пошто, као што је уочено, недостаје елемент уплате доприноса за социјално осигурање посредством којих се у складу са начелима социјалног осигурања исплаћују пензије корисницима у тренутку наступања неког од социјалних ризика. Међутим, појам из прве уредбе је широко прихваћен у јавности, па и поред промене која је извршена већ Уредбом из 2007. године, већина посебна признања уметницима и даље означава као националне пензије.¹²⁰³

Уредбом из 2007. године општи услови за остваривање права на националну пензију широко су постављени без јасно наведених критеријума, тако да је то право могао да оствари уметник који је „стекао статус корисника пензије

¹²⁰³ Уредбом о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина из 2010. године, на неки начин се исправљају недостаци из претходних уредби. Јасније се постављају критеријуми по којима се остварује право на посебно признање, а највећа измена у односу на претходне уредбе представља и укључивање представника националних мањина, као и могућност да право на посебно признање остваре и стручњаци у култури, а не само уметници како је било предвиђено у претходним уредбама. Обе новине уводе се у Уредбу на основу Закона о култури, којим је јасно предвиђено да право на признање за врхунски допринос могу остварити и стручњаци у култури и представници националних мањина. Премда су представници националних мањина и раније били добитници признања, овом уредбом им се посебно даје на значају и на неки начин наглашава да и они могу равноправно остварити то право на територији Републике Србије. Уредбом је први пут експлицитно предвиђено да један члан Комисије за утврђивање предлога за доделу признања уметницима буде представник националних савета националних мањина. Међутим, није предвиђена тачна квота у оквиру које би представници националних мањина могли да остваре право на признање, већ то све зависи од представника комисија који сачињавају предлоге. Претходних година, признање је добио значајан број представника националних мањина и поред чињенице да претходним уредбама није предвиђена обавеза да и они имају право на посебно давање. Такође, остаје нејасно и да ли представник националних мањина који остварује право на посебно признање то право остварује на основу доприноса српској култури или пак култури своје мањинске заједнице, односно да ли ће представник мађарске националне мањине чији је уметнички допринос имао утицај на развој мађарске културе имати могућност да оствари право на национално признање у Републици Србији или не. Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина („Службени гласник РС“, број 36/2010), чл. 1 и 6.

код надлежног фонда за пензијско и инвалидско осигурање¹²⁰⁴; да се последњих 20 година радног века бавио уметничком делатношћу и да није власник, односно сувласник привредног друштва, односно предузетник“.¹²⁰⁵ Уредбом из 2010. године предвиђено је да „право на Признање може стећи уметник, односно стручњак у култури који испуњава следеће опште услове и то: да је стекао статус корисника пензије код надлежног фонда за пензијско и инвалидско осигурање у Републици Србији; да је држављанин Републике Србије; да је остварио врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина; да је добитник најзначајнијих награда и признања и да има образложену оцену вредности доприноса у области културе, у делатностима наведеним у уредби, коју дају уметничка и струковна удружења, установе културе и образовне и научне установе“.¹²⁰⁶ Јасно се може уочити да је у односу на прву уредбу остао једино услов да право на признање може стећи само уметник који је стекао статус корисника пензије код надлежног фонда, с тим што се и даље експлицитно не наводи да ли то право могу да остваре и корисници инвалидске и породичне пензије.

Поставља се и питање како оценити да је уметник остварио врхунски допринос националној култури, посебно у ситуацији када у правној регулативи нису наведени прецизни критеријуми, иако се уопштено наводе награде и признања које је потребно имати како би се конкурисало за национално признање. Доносилац Уредбе наводи да право на признање „може стећи уметник, добитник неке од следећих награда – републичке награде за посебан допринос развоју

¹²⁰⁴ Не наводи се јасно ни у првој, а ни у наредним уредбама, да ли се под статусом корисника пензије сматрају само корисници старосне пензије или и инвалидске и породичне пензије. Логично би било тумачење да то право могу остварити и корисници инвалидске пензије, нарочито што би им то давање пружило већи обим социјалне сигурности, посебно што ти корисници нису у могућности да несметано обављају своју делатност услед настанка социјалног ризика инвалидности. Као пример се може узети Уредба о социјалном осигурању уметника из 1955. године („Службени лист ФНРЈ“, број 32/1955), у којој се наводи да „право на инвалидску пензију стичу уметници осигурани по овој уредби у случају потпуног и трајног губитка опште радне способности, услед које је изгубљена и способност за уметнички рад који је основно занимање“.

¹²⁰⁵ Уредба о додели националних пензија истакнутим уметницима („Службени гласник РС“, број 79/2006), члан 2.

¹²⁰⁶ Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 3.

културе, награде за животно дело, стручне награде са међународних фестивала, награде са фестивала и манифестација од републичког значаја, стручне награде удружења, локалне награде и друштvena признања или друге стручне међународне и домаће награде и признања из области културе“.¹²⁰⁷ Било би корисно упоређивање са црногорском уредбом, у којој су јасније наведени услови у вези са наградама, па је потребно, као што је већ наведено, да је „уметник добитник најмање пет релевантних домаћих или међународних стручних и друштвених награда, од којих је једна државна награда Црне Горе“. У српској уредби је навођење поприлично конфузно уређено, па је Комисији остављен нимало лак задатак да рангира награде и признања уметника.¹²⁰⁸

Посебну улогу у додели националних признања имала је Комисија за утврђивање предлога за доделу признања уменицима, односно стручњацима у култури, која је утврђивала да ли лица која су предложена за признање испуњавају критеријуме наведене у Уредби. Чланове Комисије је именovalo Министарство културе на период од годину дана, са могућношћу поновног именовања.¹²⁰⁹ Министарство уједно пружа Комисији потребну стручну и административно-техничку потпору. Уредбом је предвиђено да Комисија „има седам чланова који се именују из реда угледних и афирмисаних уметника и стручњака у култури од којих је један члан представник националних савета

¹²⁰⁷ Уредба о ближним условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 3. Ради лакшег рада, Комисија је, на својој седници одржаној дана 21. новембра 2011. године, донела Пословник о раду комисије за утврђивање предлога за доделу признања уметницима, односно стручњацима у култури за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина којим се „уређује начин рада и одлучивања Комисије за утврђивање предлога за доделу посебних признања уметницима“.

¹²⁰⁸ Узмимо *exempli causa* да је један од наведених услова и награда за животно дело и да се само у области глуме додељује близу десет награда за животно дело годишње (награда Удружења драмских уметника Србије за животно дело – Добричин прстен, награда за животно дело Удружења филмских глумаца Србије – Павле Вуисић, Нушићева награда за животно дело, Златни ћуран за животно дело, награда Жанка Стокић, награда Културно-просветне заједнице Београда – Златни беочуг за животно дело итд.). Чини се да је тај задатак изузетно тежак будући да такво рангирање неминовно уводи критеријум субјективности у одлучивању. Као што није једноставно рангирати врсте уметности, тако је и сложено питање како упоредити најзначајније награде које држава Србија додељује на годишњем нивоу.

¹²⁰⁹ Уредба о ближним условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 4.

националних мањина“.¹²¹⁰ Решење о формирању комисије доноси министар културе. Основна функција Комисије је да утврди предлог за доделу признања уметницима, односно стручњацима у култури за врхунски допринос националној култури на основу јавног позива који расписује Министарство, најкасније до 1. септембра текуће године за годину у којој се додељују признања.¹²¹¹ У року од три месеца од дана истека јавног позива, Комисија утврђује предлог за доделу признања уметнику, уз дужност да приликом утврђивања предлога води рачуна о равномерној заступљености предложених кандидата из свих области.¹²¹² Обавеза је Комисије да образложи предлог за доделу признања. Важно је нагласити да уметника, односно стручњака у култури, могу за признање предложити уметничка и струковна удружења, установе културе, национални савети националних мањина, друга правна и физичка лица. Тумачењем се закључује да уметник може предложити и самог себе за признање у складу са конкурсном процедуром. У случају да уметник не добије признање, то не значи аутоматски да је он пријављен и за наредни конкурс, већ мора изнова поднети пријаву по објављивању новог јавног конкурса.

На основу утврђеног предлога Комисије, Министарство, полазећи од финансијских средстава обезбеђених у буџету Републике Србије, предлаже Влади акт о додели признања.¹²¹³ На основу предлога Комисије, Влада доноси решење о додели признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина.¹²¹⁴ Одлука се доноси у посебном поступку и самим тим лица која нису предложена а поднела су пријаву немају право на жалбу. Решење Владе о додели посебних признања уметницима за врхунски допринос

¹²¹⁰ Према Пословнику, радом Комисије руководи председник Комисије, који се именује већином гласова свих чланова Комисије.

¹²¹¹ Јавни позив се оглашава на званичној интернет страни Министарства и у неком од дневних јавних гласила које излазе у целој Републици Србији. Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 5.

¹²¹² Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 6.

¹²¹³ Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 7.

¹²¹⁴ Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина (2010), члан 7.

националној култури у Републици Србији објављује се у „Службеном гласнику“. Последњом Уредбом је предвиђено да се признање додељује и исплаћује уметнику у виду доживотног месечног издржавања уз већ стечену пензију, посредством Министарства надлежног за културу, у нето износу од педесет хиљада динара.¹²¹⁵ Право на новчано давање представља лично, непреносиво право, ненаследиво је и гаси се смрћу уметника.

Међутим, одлучено је да се од 2014. године признања не додељују новим корисницима, односно да се не расписују нови конкурси, што је неправично према уметницима који су у међувремену остварили право на пензију, а на основу својих уметничких домета сигурно заслужују посебно признање за свој рад. Стога је неопходно расписати нове конкурсе, али и донети нову уредбу, којом би се прецизирали услови и критеријуми за доделу посебних признања да би се избегле евентуалне злоупотребе од Комисије. Такође, ваљало би размотрити и услов под којим ће право на признање стећи уметник који је стекао статус корисника пензије код надлежног фонда за пензијско и инвалидско осигурање у Републици Србији. Делује да би примереније било да се као услов поставе године живота уметника, а не статус корисника пензије, јер на основу тог услова право на признање не могу да остваре лица која нису остварила право на пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања, што је честа појава у области уметности.

1.2. Обезбеђење освајача медаља

Закон о спорту садржи одредбе којима се предвиђа додела националног спортског признања у виду доживотног месечног новчаног примања након навршених 40 година живота спортистима, држављанима Републике Србије, који као репрезентативци Републике Србије освоје медаљу на олимпијским играма, параолимпијским играма, шаховској олимпијади, светским и европским првенствима у олимпијским и параолимпијским спортским дисциплинама, или су носиоци светског рекорда у олимпијским и параолимпијским спортским

¹²¹⁵ Одлуком Владе Републике Србије од фебруара 2015. године посебно признање је умањено за 10%, те се уметницима исплаћује износ од 45.000 динара.

дисциплинама, или постану финалисти DEJVIS купа или FED купа Међународне тениске федерације, додељује се национално спортско признање.¹²¹⁶ Спортистима се престација исплаћује када наврше 40 година живота, имајући у виду да услед различитих физичких ограничења знатно раније завршавају своју професионалну каријеру, те услед тога нису више у могућности да стичу приходе на основу бављења спортом. Следствено томе, исплатом посебног давања се обезбеђује социјална сигурност спортиста, што је посебно значајно за спортисте који се баве спортским дисциплинама у којима се не закључују „милионски“ уговори.

Ближи услови о додели националног спортског признања регулисани су Уредбом о националним спортским признањима и новчаним наградама.¹²¹⁷ Предвиђа се да се Национално спортско признање додељује у виду дипломе и доживотног месечног новчаног примања.¹²¹⁸ Месечно новчано примање се не додељује у јединственом износу, као што је случај са обезбеђењем заслужних уметника, већ је критеријум за одређивање износа престације медаља коју је спортиста освојио и спортско такмичење на којем је резултат остварен.¹²¹⁹

¹²¹⁶ Закон о спорту („Службени гласник РС“, број 10/2016), члан 123, став 1.

Апелациони суд у Новом Саду утврдио је да уколико законодавац није изричито предвидео да се одређена дисциплина уврсти међу спортове за које је учешћем на такмичењима могуће добити национално признање, лица која се такмиче у тој дисциплини немају основ да се жале да је према њима учињена дискриминација. Уредбом о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта наведена су међународна такмичења за која се спортистима додељују признања, а у која не спадају такмичења на Шаховској олимпијади слепих, као ни учешће на светским првенствима слепих шахиста, у којима су тужиоци остварили значајне резултате. Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж 282/2012 од 14. јуна 2012. године.

¹²¹⁷ Право на национално спортско признање раније је уређивано Уредбом о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта („Службени гласник РС“, број 65/2006 и 6/2007), Уредбом о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта („Службени гласник РС“, број 24/2009 и 88/2009) и Уредбом о националним спортским признањима и новчаним наградама („Службени гласник РС“, број 8/2013 и 7/2015). Првом уредбом је било предвиђено да ће спортиста почети да остварује право на новчано примање када наврши 35 година живота.

¹²¹⁸ Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама („Службени гласник РС“, број 22/2016 и 83/2017), члан 4, став 1.

¹²¹⁹ За освојену златну медаљу на олимпијским играма, параолимпијским играма или шаховској олимпијади, спортиста ће остварити право на месечно новчано примање у висини три просечне нето зараде у Републици Србији. За освојену сребрну медаљу на олимпијским играма, параолимпијским играма или шаховској олимпијади, или за освојену златну медаљу на светском првенству у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини, или за освојени DEJVIS куп или FED куп Међународне тениске федерације спортиста ће остварити право на месечно новчано

Уредбом је предвиђена и могућност трајног умањења престаације за 25% у случају да спортиста, који је стекао право на национално спортско признање, а након постизања релевантног спортског резултата, наступи на спортском такмичењу за репрезентацију стране државе, односно страног националног спортског савеза или као индивидуални представник стране државе, односно страног националног спортског савеза.¹²²⁰ Такође, у случају да спортиста током спортске каријере оствари више резултата који представљају основ за доделу националног признања, као основ за доделу признања узете се у обзир најбољи, односно највреднији спортски резултат.¹²²¹

Одлуку о додели националног спортског признања доноси Влада Републике Србије у форми решења, на предлог министарства надлежног за спорт, а по претходно поднетом захтеву лица које испуњава услове предвиђене за доделу признања.¹²²² Право на национално спортско признање спортиста остварује од дана доношења решења о додели тог признања, с тим што се доживотно месечно примање исплаћује спортисти након навршених 40 година живота.¹²²³ Уочава се законска одредба којом се даје могућност Влади да, на предлог Министарства, решењем одлучи да не додели, односно да укине национално спортско признање, у случају да носилац националног спортског признања својим понашањем или учешћем у активностима које нису у складу са законом, спортским правилима или

примање у висини две и по просечне нето зараде у Републици Србији. За освојену бронзану медаљу на олимпијским играма, параолимпијским играма или шаховској олимпијади, или за освојену сребрну медаљу на светском првенству у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини, или за освојену златну медаљу на европском првенству у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини, или за светски рекорд у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини спортиста ће остварити право на месечно новчано примање у висини две просечне нето зараде у Републици Србији. За освојену бронзану медаљу на светском првенству у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини, или за освојену сребрну медаљу на европском првенству у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини спортиста ће остварити право на месечно новчано примање у висини једне и по просечне нето зараде у Републици Србији. За освојену бронзану медаљу на европском првенству у олимпијској или параолимпијској спортској дисциплини спортиста ће остварити право на месечно новчано примање у висини једне просечне нето зараде у Републици Србији. Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама (2016), члан 4, став 1, тач. 1–5.

¹²²⁰ Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама (2016), члан 4, став 2.

¹²²¹ Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама (2016), члан 4, став 3.

¹²²² Закон о спорту (2016), члан 124, ст. 2 и 3.

¹²²³ Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама (2016), члан 11, став 2.

другим општим актима организација у области спорта штети угледу спорта и, на тај начин, угледу Републике Србије.¹²²⁴ Такође, примећује се и да није довољно само решење Владе да би се започело са исплатом новчаног примања спортисти који наврши 40 година живота, већ ће, по доношењу решења, Министарство закључити са спортистом уговор о исплати новчаног примања.¹²²⁵

Из свега тога, закључује се да су у области спорта знатно прецизнији услови за доделу националног признања и да стога не постоји места дилемама у вези са давањима за заслужне уметнике. Премда то давање има више карактеристике посебног признања него социјалне престације, немали је број корисника којима се тим давањем обезбеђује одговарајући ниво социјалне сигурности по престанку професионалног бављења спортом.

2. Обезбеђење земљорадника - пољопривредника

Посебну проблематику у системима социјалне сигурности чини социјално обезбеђење пољопривредника. У већини система, те категорије су међу последњима уведене у системе социјалне сигурности, са циљем проширивања основних права из социјалног осигурања на што већи број осигураника. Треба напоменути да се термин земљорадник користио у СФРЈ, док се термин пољопривредник запажа у прописима новијег датума. Идеје о обезбеђењу пољопривредника у случају наступања социјалног ризика старости заступао је још почетком XX века у својим радовима и Јован Жујовић.¹²²⁶

¹²²⁴ Законодавац предвиђа могућност да се против решења Владе покрене управни спор пред управним судом. Закон о спорту (2016), члан 124, став 4.

¹²²⁵ Закон о спорту (2016), члан 124, ст. 2 и 6.

¹²²⁶ Жујовић наводи да „дуготрајним тешким радом изнурени земљорадник, који је својим радом одржавао и своју породицу, и општину и срез и округ и државу, који је служио као главна подлога за зараде и трговаца и занатлија и чиновника, који је све своје дужности и спрам породице и спрам Отаџбине испунио – има права да остатак живота проведе са осигураним насušним хлебом, иако га више зарађивати не може; има права да умре са уверењем да је тај хлеб осигуран његовој удовици и нејакој деци, и ако га са свог имања не би могли добити. То је његово право, а и дужност му је да се за то постара“. Имајући у виду да велика већина земљорадника не може сама обезбедити сигурност у случају наступања ризика старости или смрти, Жујовић предлаже да држава оснује фонд за пензије земљорадника у које би сви земљорадници улагали одређени износ, из тог фонда би земљорадници добијали пензије, а по њиховој смрти пензије би се даље исплаћивале њиховим удовицама и деци док не одрасту. Јован М. Жујовић, *Мисли о фонду за*

Приликом увођења пољопривредника у пензијске системе, проблем се јављао у погледу организације, администрације и финансирања система јер је реч о обављању послова који су често нестабилни, сезонског карактера, који се обављају у различитим деловима државе, односно лица која обављају послове не везују се за исто место и углавном је реч о слабо плаћеним пословима, те је, сходно томе, и износ пензије низак.¹²²⁷ Важно је направити разлику између категорије пољопривредника и лица која су у радном односу код власника пољопривредних газдинстава. Лица која су у радном односу код власника пољопривредних газдинстава обављају рад за послодавца, власника пољопривредног газдинства, на основу закљученог уговора о раду, а послодавац је у обавези да им уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање.

Законска дефиниција пољопривредника дата је у Закону о пољопривреди и руралном називу, где се наводи да је пољопривредник носилац или члан породичног пољопривредног газдинства који се искључиво бави пољопривредном производњом.¹²²⁸ У Закону о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије објашњава се ко су осигураници пољопривредници, те се наводи да су то лица која се баве пољопривредном делатношћу као носиоци пољопривредног домаћинства, носиоци породичног пољопривредног газдинства, чланови пољопривредног газдинства или чланови мешовитог домаћинства, под условом да нису осигураници запослени, осигураници самосталних делатности, корисници пензије или нису на школовању.¹²²⁹

земљорадничке пензије (намењене деветом Конгресу Земљорадничких Задруга), Штампарија Св. Николића, Београд 1905, стр. 8–9.

¹²²⁷ *Pension Schemes, op. cit.*, стр. 13.

¹²²⁸ Закон о о пољопривреди и руралном називу („Сл. гласник РС“, број 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016), члан 2, тачка 8.

¹²²⁹ Сходно одредбама Закона, „пољопривредним домаћинством, породичним пољопривредним газдинством, односно, мешовитим домаћинством, сматра се заједница живота, привређивања и трошења прихода, без обзира на сродство између његових чланова, на пољопривредном домаћинству, односно газдинству са најмање 0,5 хектара пољопривредног земљишта, односно са мање од 0,5 хектара пољопривредног земљишта, другог земљишта или грађевинске целине на којем се обавља сточарска, повртарска или виноградарска производња, узгој рибе, гајење печурака, пужева, пчела и други узгој или гајење“. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 13.

Међутим, примећује се да пољопривредници у највећем броју случајева примају износ најниже загарантоване пензије и да та категорија осигураника није довољно покривена, поготово жене које раде на пољопривредним газдинствима, те се као евентуално решење проблема социјално необезбеђених пољопривредника у старости предлаже увођење социјалних пензија.¹²³⁰ Мора се имати у виду да је обавезно осигурање пољопривредника успостављено тек осамдесетих година прошлог века, па је стога велики број осигураника отишао у пензију са малим бројем година стажа осигурања, а поједини нису ни испунили услове за старосну пензију, па се поставља питање на који начин се они обезбеђују по наступању социјалног ризика старости.¹²³¹ У том случају би увођење института социјалне пензије за пољопривреднике било много повољније него одржавање компликоване администрације у погледу евиденција о броју осигураника и корисника старосних пензија. Исто тако, поједини аутори тврде да садашњи облик пољопривредне пензије, имајући у виду висока издвајања за покривање разлике до најнижег износа пензије, у значајној мери има карактеристике социјалне пензије.¹²³² Стога је правичније увођење јединствене социјалне недоприносне пензије за пољопривреднике, којом би се обезбедила сва лица по навршењу одређених година која су се током живота претежно бавила пољопривредном делатношћу. У том случају претходни стаж осигурања не би представљао услов за пензију пољопривредника.

¹²³⁰ Матковићева наводи да око 80% пољопривредника прима јединствену најнижу пензију, а да само 5% пензионера прима пензију вишу од најниже јединствене пензије, али су у питању корисници најнижих пензија по старом законском решењу. Такође, трансфери из буџета који служе за покривање разлике до најниже пензије прилично су високи и износили су 2012. године око 0,3% БДП-а, док су укупни расходи за пољопривредне пензије износили 0,7%. Нав. према: Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 138–139.

Према подацима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, износ просечне старосне пензије, у августу 2017. године, која је исплаћивана пољопривредницима био је 11.010 динара. Износ најниже пензије у истом периоду био је 10.735 динара, чиме се потврђује теза да највећи број корисника прима најнижу загарантовану пензију. У том периоду 151.871 пољопривредник примао је старосну пензију. Подаци су преузети из Статистичког месечног билтена Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, VIII/2017, *op. cit.*, стр. 5 и 8.

¹²³¹ Г. Матковић, К. Станић, *op. cit.*, стр. 138.

¹²³² *Ibid.*, стр. 139.

Ваљало би напоменути да су стопе сиромаштва старијих особа веће у земљама које су донедавно имале висок проценат сеоске популације, као што је случај у Грчкој, Италији и Шпанији.¹²³³ Иста теза се може применити и на нашу земљу и земље региона. Основни проблем у датом случају представља велики број миграција из сеоских подручја ка градским подручјима, мигрирају млади, а стари остају сами без прихода и одговарајуће неге у старости. Услед наступања социјалног ризика старости, смањује се могућност за привређивањем, а велики број старијих који су се у нашој земљи бавили пољопривредом, као што је поменуто, не остварују право на старосну пензију.

Уставом СФРЈ из 1974, експлицитно је предвиђено право на социјалну сигурност земљорадника и чланова њиховог домаћинства, на принципима узајамности и солидарности.¹²³⁴ Ваља напоменути да је осамдесетих година ХХ века у Републици Словенији, постојао посебан облик обезбеђења социјалне сигурности остарелих земљорадника без наследника путем института заштите земљорадника путем уговора о доживотном издржавању.¹²³⁵ Првенствено се мора имати у виду да у том периоду велики број пољопривредника на подручју СФРЈ није остваривао право на старосну пензију, а основни облик социјалне сигурности обезбеђиван је у породичним заједницама. Тај систем се заснивао на идеји да земљорадник своје пољопривредно земљиште преда друштвено-правном лицу, а то лице би потом исплаћивало новчану вредност примљеног земљишта Заједници пензијског и инвалидског осигурања, која се обавезивала да ће до смрти земљорадника исплаћивати месечну материјалну накнаду у висини од једне осамдесетчетвртине од вредности земљишта.¹²³⁶

¹²³³ G. Espign Andersen, *op. cit.*, стр. 314.

¹²³⁴ Уставом из 1974. године предвиђено је да се земљораднику и члану његовог домаћинства који се бави земљорадњом јемчи право да, радећи средствима на која постоји право својине, остварује уставом утврђен самоуправни положај у социјалистичком друштвено-економским односима, да располаже оствареним резултатима свог рада, да задовољава своје личне и друштвене потребе и да, на основу свог доприноса, остварује своју социјалну сигурност на начелима узајамности и солидарности. У истом члану се наводи да земљорадници имају у начелу исти положај и у основи иста права као и радници у удруженом раду друштвеним средствима. Устав СФРЈ (1974), чл. 61.

¹²³⁵ Нав. према: А. Петровић, *Осигурање за случај старости*, *op. cit.*, стр. 290.

¹²³⁶ Земљорадник је остваривао право на материјалну накнаду када наврши 65 година живота, односно 60 година живота ако је реч о жени земљораднику. До краја 1985. године, закључено је 157 уговора који су чинили основ за стицање права на материјално обезбеђење. *Ibid.*

У упоредном праву, занимљив модел обезбеђења пољопривредника постоји у Бразилу, где се пољопривредницима исплаћују недоприносне престације у случају наступања социјалних ризика старости, инвалидности и смрти хранитеља породице. Тај систем обезбеђења успостављен је још шездесетих година XX века, али су право на престације остваривали само лица у добокој старости, да би током седамдесетих година круг лица која остварују право на престације био проширен као одговор на мобилизацију сеоских радника и притисак за даљу реформу земље.¹²³⁷ Уставом Бразила из 1988. године признато је право на социјалну заштиту радника у сеоским деловима земље. Законским нормама из 1991. године проширен је круг обезбеђених лица и на раднике чије се основне активности обављају у пољопривреди, риболову и рударству, а истовремено су предвиђени и повољнији услови у погледу година живота за остваривање права на престације, те је за мушке осигуранике постављен услов 60 година живота, а за женске осигуранике 55 година живота.¹²³⁸ Престације су недоприносног карактера, а над корисницима се не спроводи ни тест прихода ни тест неактивности. Имајући у виду идеје о увођењу социјалне пензије за пољопривреднике у Републици Србији, тај модел, уз нешто рестриктивније услове који се односе на године живота, чини се као погодан.

3. Обезбеђење свештених лица

Законом о црквама и верским заједницама предвиђена су и одређена социјална права за свештенике, односно верске службенике. Наводи се да свештеници, односно верски службеници имају право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање, ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, а средства за пензијско и инвалидско осигурање свештеника могу се обезбедити у буџету Републике Србије, чиме се потврђује изнета теза са почетка поглавља да држава посредно обезбеђује један део корисника права на старосну пензију, имајући у виду да држава уплаћује

¹²³⁷ А. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 5.

¹²³⁸ *Ibid.*

доприносе за пензијско и инвалидско осигурање.¹²³⁹ Законом је предвиђено да Влада утврђује износе средстава за остваривање социјалних права свештеника, равноправно и сразмерно броју верника појединих цркава и верских заједница, према последњем попису становништва у Републици, при чему се на цркве и верске заједнице са малим бројем верника може применити начело позитивне дискриминације.¹²⁴⁰ Влада је ради детаљнијег регулисања те материје 2012. године донела Уредбу о уплати доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике.¹²⁴¹ Такође, Закон оставља могућност и да цркве и верске заједнице оснивају самосталне фондове за социјално, односно здравствено и пензијско и инвалидско осигурање својих свештеника, односно верских службеника, у складу са својим аутономним прописима.¹²⁴² Претпоставља се да су у питању одређени видови слични касама узајамне помоћи и посебним благајнама, који су били актуелни пре успостављања обавезног пензијског осигурања.

Посебну занимљивост представља социјално обезбеђење свештених лица у периоду социјализма. Поставља се питање на који начин су били обезбеђивани свештеници када наступи социјални ризик старости. У периоду ФНРЈ, а затим и СФРЈ, свештеници различитих вероисповести били су осигурани на основу посебних уговора, који су закључивани између Савезног завода за социјално осигурање, односно републичких завода за социјално осигурање, и верских заједница или удружења, на основу посебних прописа које је доносила Савезна влада.¹²⁴³ На основу одредаба Уредбе о социјалном осигурању свештеника,

¹²³⁹ Закон о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/2006), члан 29, ст. 1–2.

¹²⁴⁰ Закон о црквама и верским заједницама (2006), члан 29, став 3.

¹²⁴¹ Уредба о уплати доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике („Службени гласник РС“, број 46/2012)

¹²⁴² Закон о црквама и верским заједницама (2006), члан 29, став 4.

¹²⁴³ Неки од закључених уговора су: Уговор о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве, Уговор о социјалном осигурању свештеника Исламске верске заједнице у ФНРЈ, Уговор о социјалном осигурању Румунске православне цркве, Уговор о социјалном осигурању свештеника Хрватске старокатоличке цркве и чланова њихових породица у ФНРЈ, Уговор о социјалном осигурању свештеника католичке цркве, чланова Удружења католичких свештеника НР Црне Горе, Уговор о социјалном осигурању свештеника Баптистичке цркве,

усвојене 1951. године, предвиђено је да свештеници признатих вероисповести могу бити социјално осигурани по Закону о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, ако врховни орган поједине верске заједнице закључи о томе уговор са Саветом за народно здравље и социјалну политику Владе ФНРЈ, а у том случају, у погледу права и дужности на основу социјалног осигурања, свештеници су се третирали као намештеници односних верских заједница¹²⁴⁴. На основу закљученог уговора, свештеницима и члановима њихове породице признавала су се основна права из социјалног осигурања, између осталог, и право на инвалидску, старосну и породичну пензију.¹²⁴⁵ Посебно је занимљив начин финансирања престација, те се наводи да се „финансирање социјалног осигурања свештеника обезбеђује дотацијом државе и доприносом који плаћају верске заједнице“.¹²⁴⁶ Уредбом се предвиђа постојање радног стажа

Уговор о социјалном осигурању свештеника Евангелистичке хришћанске цркве НР Србије. Опширније у: Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 125–127.

Уговори о социјалном осигурању нису само закључивани са верским заједницама, већ и са професионалним организацијама припадника појединих самосталних делатности. То су, између осталог, Уговор о социјалном осигурању адвоката, закључен 1957. године између Савезног завода за социјално осигурање и Савеза адвокатских комора ФНРЈ, и Уговор о социјалном осигурању патентних инжењера у ФНРЈ, закључен 1956. године између Републичког завода за социјално осигурање НР Србије и организацијом патентних инжењера. Нав. према: Z. Cota, Z. Porović, *op. cit.*, стр. 22–27.

¹²⁴⁴ Уредба о социјалном осигурању свештеника („Службени лист ФНРЈ“, број 25/1951), члан 1.

¹²⁴⁵ Пензија је такође обезбеђивана и свештеницима оних верских заједница које закључе уговор, а код којих су пре уговореног почетка спровођења социјалног осигурања већ били разрешени службе због старости. У случају да свештеници не испуњавају услове за одређивање пензије према Закону о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, односно према одредбама уредбе и закљученог уговора, а стекли су претходно право на пензију из неког од свештеничких пензионих фондова, могле су им бити одређене пензије, али само ако је уговором о социјалном осигурању, уз сагласност надлежног министра финансија, било закључено и преузимање имовине тог пензионог фонда. Уредба о социјалном осигурању свештеника (1951), чл. 2 и 7.

¹²⁴⁶ Како би се на ваљан начин утврдио износ пензије, са циљем материјалног обезбеђења свештеника по наступању одређеног социјалног ризика, све свештеничке службе, односно звања, сврставане су у одређени број разреда осигурања са основима осигурања од најмање 2.500 до највише 4.000 динара месечно. Одређивање разреда осигурања и разврставање свештеничких служби у разреде вршено је за сваку од верских заједница уговором о социјалном осигурању. Висину доприноса за социјално осигурање свештеника одређивао је министар финансија ФНРЈ са одређеним процентом од основа осигурања. Док проценат не буде одређен, било је предвиђено да ће се за осигурање свештеника без породице плаћати 12%, а за осигурање свештеника са породицом 16% доприноса. Уредба о социјалном осигурању свештеника (1951), чл. 3, 5 и 8.

за осигуране свештенике, како би се на основу стажа одредила основна права из социјалног осигурања за свештенике и чланове њихових породица. Осигураним свештеницима се, осим времена које се према прописима Закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица рачуна за пензију, рачунало и време свештеничке службе навршене пре почетка спровођења социјалног осигурања, сходно одредбама Уредбе о социјалном осигурању свештеника.¹²⁴⁷

Међутим, наводи се да услови за стицање појединих права из социјалног осигурања нису јединствено регулисани јер је у неким уговорима била предвиђена посебна старосна граница као услов за стицање права на старосну пензију, док је у другим уговорима примењивана иста старосна граница као и за раднике и службенике.¹²⁴⁸ *Exempli causa*, Уговором о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве било је предвиђено да право на старосну пензију остварују архијереји, свештеници, ђакони и свештенмонаси који су стално запослени као чиновници у служби цркве, али и свештенмонаси којима епархијски архијереј повери обављање парохијске или ђаконске дужности.¹²⁴⁹ Као што је наведено у анализираној Уредби о социјалном осигурању свештеника, у сврху одмеравања права из социјалног осигурања, превасходно ради плаћања доприноса за социјално осигурање, свештеници Српске православне цркве су разврстани у осигураничке разреде према школској спреми и дужини признатог стажа.¹²⁵⁰ Лица која су била осигурана на основу Уговора о социјалном осигурању свештеника СПЦ остваривала су право на пуну старосну пензију када наврше 60 година живота и 35 година пензијског стажа, али и када испуне друге услове

¹²⁴⁷ Уредба о социјалном осигурању свештеника (1951), члан 6.

¹²⁴⁸ Р. Лазаревић, Т. Вујошевић, *op. cit.*, стр. 127.

¹²⁴⁹ Уговор о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве („Гласник Српске православне цркве“, број 5/1958), чл. 1.

¹²⁵⁰ У уговору је начињена класификација према школској спреми како би се свештеници разврстали у одговарајуће осигураничке разреде, те се разликују: свештеници са факултетском спремом, свештеници са вишом школском спремом, свештеници са потпуном средњом школском спремом и свештеници са непотпуном школском спремом. Приликом одређивања основа, од важности је, осим школске спреме, била и дужина признатог стажа. Уговор о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве (1958), члан 3.

предвиђене важећим прописима о пензијском осигурању.¹²⁵¹ Уговором је била предвиђена и обустава исплате пензије пензионисаном свештенику који поново ступи на редовну свештеничку дужност, све док ту дужност обавља.¹²⁵²

4. Обезбеђење бораца, војних инвалида и чланова њихових породица

Брига о борцима, војним инвалидима и члановима њихове породице има веома дугу традицију и у европским и у националним оквирима. Социјална сигурност тих категорија, а уједно и обезбеђивање различитих социјалних престација, финансира се из јавних прихода. Први облици обезбеђења појавили су се у Сједињеним Америчким Државама, где је 1776. године, пре него што је потписана Декларација о независности, усвојен програм националних пензија за војнике.¹²⁵³

Професор Лубарда социјално обезбеђење бораца, војних инвалида и чланова њихових породица сврстава у посебну групу случајева, *Variae Causae* социјалног права, и сматра да је реч о својеврсном социјалном обештећењу које обухвата мере заштите засноване на „националној солидарности коју обезбеђује држава лицима која су претрпела штету као последицу рата као атипичног ризика, који се по свом обиму и последицама не могу упоредити са другим ризицима и на тај начин се изражава посебно признање жртви рата и обезбеђује му се економска и социјална сигурност“.¹²⁵⁴ И професорка Ковачевић има сличан став, те сматра да „права зајемчена законодавством о борачко-инвалидској заштити представљају израз уважавања, поштовања и захвалности према лицима која су у одбрани државе, односно у вези са тим, изгубила живот, или потпуно или делимично изгубила способност да зарађују за живот на основу свога рада – дакле, дуг

¹²⁵¹ Наводи се и да се у пензијски стаж потребан за стицање права на старосну пензију рачуна, осим временаведеног у служби Српске православне цркве у Југославији, и времеведено у служби оних делова Српске православне цркве који су ван граница Југославије. Уговор о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве (1958), чл. 6–7.

¹²⁵² Уговор о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве (1958), члан 6, став 4.

¹²⁵³ Ј. Писарић, *op. cit.*, стр. 49.

¹²⁵⁴ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права, op. cit.*, стр. 543–544.

Отаџбине према онима који су за њену слободу дали највише“.¹²⁵⁵ Права која се обезбеђују борцима морају се посматрати и као израз посебног признања које друштво и држава показују према њима, а делом и као израз бриге и дужности државе за обезбеђење економске и социјалне сигурности грађана који се, без своје кривице, налазе у стању социјалне потребе.¹²⁵⁶ Као што је наведено, различити видови обештећења се обезбеђују махом путем недоприносних престација, због чега се та давања могу повезати са основном темом дисертације.

Анализом прописа из периода СФРЈ уочавају се, између осталог, одредбе Устава из 1974. године, у којима се експлицитно наводи да „социјалистичка друштвена заједница обезбеђује материјалне и друге услове за остваривање права бораца, војних инвалида и породица палих бораца, којима се гарантује њихова социјална сигурност“.¹²⁵⁷ Важећим Уставом Републике Србије предвиђено је да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са законом.¹²⁵⁸

Законом о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица уређују се услови за остваривање права бораца Народноослободилачког рата, учесника ранијих ратова за ослобођење земље, чланова њихових породица, војних инвалида и корисника породичне инвалиднине.¹²⁵⁹ Као једно од основних права предвиђених Законом издваја се право на месечно новчано примање, које припада материјално необезбеђеним борцима НОР-а, учесницима ранијих ратова, војним инвалидима, корисницима породичне инвалиднине и члановима породице умрлих бораца НОР-а и учесника ранијих ратова, али само ако испуњавају услове неспособности за привређивање и имовинског цензуса.¹²⁶⁰ То право је укратко анализирано, имајући у виду циљ који се постиже престацијом, а то је обезбеђење одговарајућег нивоа социјалне сигурности. Законодавац експлицитно наводи да се

¹²⁵⁵ Љубинка Ковачевић, „Изазови кодификације и новелирања законодавства о борачко-инвалидској заштити“, *Радно и социјално право*, број 1/2014, стр. 51.

¹²⁵⁶ Нав. према: Љ. Ковачевић, *ibid.*, стр. 54.

¹²⁵⁷ Устав СФРЈ (1974), Уводни део, основна начела, део V.

¹²⁵⁸ Устав Републике Србије (2006), члан 69, став 4.

¹²⁵⁹ Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник СРС“, број 54/89, „Службени гласник РС“, број 137/04), члан 1.

¹²⁶⁰ Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица (1989), члан 7, став 1.

„материјално необезбеђенима сматрају корисници који немају личних прихода, нису у радном односу, не обављају делатност личним радом, не остварују накнаду личног дохотка за време привремене незапослености, изузетно месечно примање и новчану накнаду за време професионалне рехабилитације“.¹²⁶¹ Такође, сходно одредбама Закона, неспособним за привређивање сматрају се и корисници старији од 60 година (мушкарци), односно 50 година (жене), а приликом оцене имовинских услова у обзир се узима и износ пензије на који је корисник евентуално остварио право.¹²⁶² Међутим, важно је напоменути да је у питању периодична престација, на коју титулар остварује право све док постоје услови за коришћење, сходно одредбама Закона.¹²⁶³ Исплатом месечног новчаног примања обезбеђује се одговарајући ниво социјалне сигурности, између осталог, и за лица која немају довољно прихода у старости. Стога се може закључити да та престација има највише сличности са посебним додацима који се исплаћују лицима без одговарајућих прихода у старости, али да је круг титулара права сужен јер право на престацију могу да остваре само борци Народноослободилачког рата, учесници ранијих ратова, војни инвалиди, корисници породичне инвалиднине и чланови породице умрлих бораца Народноослободилачког рата и учесника ранијих ратова.

5. Обезбеђење рехабилитованих лица

Вредне помена су и одредбе Закона о рехабилитацији, којима се предвиђа исплата посебног социјалног давања, које се исплаћује рехабилитованом лицу из буџета Републике Србије. Сходно одредбама Закона, рехабилитовано лице, између осталог, остварује и право на посебан пензијски стаж и право на месечну новчану накнаду, односно посебан додатак.¹²⁶⁴ Као посебан пензијски стаж у двоструком трајању, рехабилитованом лицу се признаје време лишења слободе, а

¹²⁶¹ Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица (1989), члан 7, став 2.

¹²⁶² Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица (1989), чл. 8–9.

¹²⁶³ Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица (1989), члан 37, став 2.

¹²⁶⁴ Рехабилитовано лице остварује и право на здравствену заштиту, као и друга права из здравственог осигурања. Закон о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/2011), члан 20.

признаје се и време незапослености по престанку лишења слободe као посебан пензијски стаж у ефективном трајању од две године најдуже, али само под условом да је незапосленост наступила због повреде права и слобода.¹²⁶⁵

Посебно је занимљив институт месечне новчане накнаде, односно посебног додатка, давања које има све карактеристике недоприносних социјалних престаџија.¹²⁶⁶ Та престаџија се исплаћује, у висини од 50% просечне месечне плате у Републици Србији у претходној години, рехабилитованом лицу коме је признат посебан стаж у трајању од најмање осам година. Наводи се да обрачун, усклађивање и исплату посебног додатка врши Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, а да се средства за исплату обезбеђују у буџету Републике Србије. Међутим, мали број корисника у Републици Србији остварује право на месечну новчану накнаду. Статистике Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање показују да само 57 особа остварује то право, а сходно прописима о рехабилитацији.¹²⁶⁷

6. Обезбеђење мајки троје или више деце – посебан стаж осигурања

У појединим системима социјалне сигурности постоје одредбе којима се предвиђа исплата посебне новчане накнаде женама које су родиле троје или више деце. Ради повећања наталитета, држава спроводи посебне мере којима се подстиче рађање већег броја деце. У нашем законодавству постоји институт посебног стажа осигурања, док је донедавно у Црној Гори законом био предвиђен институт посебне новчане накнаде.¹²⁶⁸ Законом о социјалној и дјечјој заштити

¹²⁶⁵ Рехабилитација се дефинише као утврђивање ништавости, односно непуноважности аката и радњи којима су лица из политичких, верских, националних или идеолошких разлога лишена живота, слободe или других права. Закон о рехабилитацији (2011), члан 22.

¹²⁶⁶ Закон о рехабилитацији (2011), члан 23.

¹²⁶⁷ Подаци преузети са: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/230117/230117-vest6.html>, 23. април 2017.

¹²⁶⁸ У првом делу дисертације наведено је да се Законом о социјалној заштити Републике Србије обезбеђује исплата посебне социјалне престаџија у висини најниже пензије у осигурању запосених за једног од родитеља који није у радном односу, а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додаток за помоћ и негу другог лица. *Supra*, стр. 44–45.

Црне Горе гарантовано је право на посебну новчану накнаду у износу од 264 евра месечно, које је могла да оствари жена која је родила троје деце и која испуњава услов да има најмање 25 година претходног стажа осигурања, односно жена која је родила четворо или више деце и остварила најмање 15 година претходног стажа осигурања, али само под условом да током коришћења тог права није у радном односу, односно да није корисник права на старосну или породичну пензију.¹²⁶⁹ Стога се закључује да није била могућа кумулација посебне новчане накнаде и зараде, али ни кумулација са старосном, односно породичном пензијом.

Међутим, Уставни суд Црне Горе укинуо је у априлу 2017. године те одредбе Закона о социјалној и дјечјој заштити и утврдио да нису у сагласности са Уставом Црне Горе. Наведено је, између осталог, да законске одредбе нису сагласне одредбама Устава и члана 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију о људским правима којима се утврђују принципи о забрани дискриминације, родној равноправности, заштити породице и заштити мајке и детета, те се подсећа да у релевантним стандардима стоји да „се забрањује да јавна власт дискриминише било кога у уживању свих права одређених законом по било којој дискриминаторској основи“.¹²⁷⁰ Прописивањем права на доживотну накнаду само мајкама које роде троје или више деце, према оцени Уставног суда, створен је нови основ дискриминације, па се у неповољан положај стављају жене које немају децу или су родиле једно, односно двоје деце.¹²⁷¹ Такође, сматра се и да се жене које остваре право на новчано давање по основу рођења троје или више деце стављају у посебан повлашћени правни режим, односно да се изузимају из редовног радноправног и пензијског режима Црне Горе и из општег режима који важи за незапослена лица. У одлуци се наводи и да се то давање не може довести у везу са подстицањем наталитета, односно у везу са заштитом материнства и позитивног демографског тренда јер да би та мера, позивајући се на одредбе

¹²⁶⁹ Право на посебну новчану накнаду припадало је и жени која роди троје или више деце, а која се налазила на евиденцији Завода за запошљавања најмање 15 година. Такође, током коришћења права на новчану накнаду, кориснику права припада и право на здравствено осигурање. Закон о социјалној и дјечјој заштити Црне Горе („Службени лист ЦГ“, број 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016 и 1/2017), члан 54а.

¹²⁷⁰ Одлука Уставног суда Црне Горе, У-И број 6/16 од 19. априла 2017. године.

¹²⁷¹ Одлука Уставног суда Црне Горе, У-И број 6/16 од 19. априла 2017. године.

Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, имала објективно и разумно оправдање, мора обухватати само заштиту жена у време трудноће и у одређеном временском периоду после порођаја, а не доживотно.¹²⁷² Имајући у виду да је скоро 22.000 жена у Црној Гори остварило право на посебну новчану накнаду од усвајања Закона и да је у питању стечено право које се не може укинути, одлука Уставног суда делује *pro futuro*.¹²⁷³

У другим системима социјалне сигурности уочавају се поједини модели чији се основни циљ огледа у обезбеђивању одговарајућег степена заштите мајки које су родиле троје или више деце. Већином је прихваћен концепт који се доводи у непосредну везу са условима за остваривање права на старосну пензију који се односе на године живота или претходни стаж осигурања. Међутим, модел који је кратко примењиван у Црној Гори није непознат у упоредном праву. Занимљив концепт обезбеђења жена које су родиле више деце постојао је у Совјетском Савезу, где је Законом о државним пензијама из 1956. године било предвиђено да осигураник жена која је родила петоро или више деце остварује право на пензију пет година раније него што је било предвиђено законом, односно када наврши 50 година живота.¹²⁷⁴

Тај институт, односно слични облици у погледу обезбеђења жена које су рађале више деце, јављају се почетком XX века у Норвешкој, где су жене посредством Радничке странке предлагале у Парламенту да се усвоји закон којим се признаје право на посебну пензију за мајке.¹²⁷⁵ У Сједињеним Америчким Државама постојали су слични захтеви да се женама обезбеди државна пензија, према истом принципу као и пензионисаним војницима или војницима неспособним за даље ратовање, јер и оне на неки начин служе држави, посредно, негујући и бринући се о деци.¹²⁷⁶ Тај захтев је прихваћен у држави Илиноис 1911.

¹²⁷² Одлука Уставног суда Црне Горе, У-І број 6/16 од 19. априла 2017. године

¹²⁷³ Подаци преузети са: <http://portalanalitika.me/clanak/268564/ustavni-sud-majkama-se-ne-ukidaju-naknade>, 30. јун 2017.

¹²⁷⁴ Услов за остваривање права на старосну пензију био је 60 година живота и минимум 25 година стажа осигурања за мушкарце и 55 година живота и минимум 20 година стажа осигурања за осигуранике жене. L. Leppik, G. Männik, *op. cit.*, стр. 90.

¹²⁷⁵ E. Fitzpatrick, *op. cit.*, стр. 615.

¹²⁷⁶ Подаци преузети са: <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/845.html>, 9. јул 2016.

године, која је усвојила Закон о државним пензијама за мајке.¹²⁷⁷ Током Велике депресије, која је погодила Сједињене Америчке Државе, износи пензије за мајке су драстично смањени.

Наведено је да је у Србији заступљен концепт посебног стажа осигурања у виду својеврсних бенефиција за мајке које су родиле троје или више деце. Међутим, изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању предвиђена је и новина у вези са посебним стажом осигурања, институтом који представља специфичност у домаћем законодавству. Како професор Јовановић наводи, „посебан стаж осигурања се везује за одређене околности које су од посебног интереса за друштво, а од посебног је интереса за друштво у Србији да се стимулише рађање деце јер је стопа морталитета у Србији већа од стопе natalитета“.¹²⁷⁸ Све до усвајања Измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању 2014. године, било је предвиђено да се осигуранику жени која је родила треће дете по том основу урачунава у посебан стаж време у трајању од две године допунског стажа осигурања.

Ваља нагласити да се посебан стаж осигурања не рачуна као услов за стицање права на старосну пензију већ само доприноси увећању износа пензије приликом утврђивања и обрачуна коначног износа пензије који ће осигураник жена примати по испуњењу законом прописаних услова. Изменама је предвиђено да се осигуранику жени, почевши од 2032. године, у посебан стаж урачунава и време у трајању од шест месеци ако је родила једно дете, а годину дана ако је родила двоје деце.¹²⁷⁹ Претпоставља се да се законодавац одлучио за ту меру јер се од 2032. године изједначавају услови у погледу година живота за мушке и женске осигуранике приликом остваривања права на старосну пензију, па се на одређени начин обезбеђује посебан вид повољности приликом обрачуна износа пензије за женске осигуранике.

Знатно боља решења, односно повољности за жене које су рађале уочава се у упоредном праву. *Exempli causa*, у Словенији не постоји институт посебног стажа осигурања, већ се осигуранику жени умањује услов који се односи на

¹²⁷⁷ *Ibid.*

¹²⁷⁸ П. Јовановић, *Радно право, op. cit.*, стр. 478.

¹²⁷⁹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије (2003), члан 60.

године живота за остваривање права на старосну пензију сразмерно броју рођене деце. Ако је осигураник жена родила једно дете, услов за пензију ће се умањити за шест месеци, за двоје деце за 16 месеци, за троје деце за 26 месеци, за четворо деце за 36 месеци и за петоро деце за 48 месеци.¹²⁸⁰

Анализом упоредноправних решења, уочава се да неретко модел обезбеђења мајки троје и више деце путем недоприносних престација изазива полемике, па чак се, као што је примећено у Црној Гори, сматра и методом којим се врши дискриминација. Чини се да би државе морале да нађу одговарајући модел за имплементацију одредаба о обезбеђењу жена без одговарајућег нивоа социјалне сигурности, које су родиле троје или више деце, посебно имајући у виду неповољан положај жена на тржишту рада и честу немогућност да помире професионалне и породичне обавезе. Облик социјалног обезбеђења путем недоприносних престација засигурно би представљао погодан начин за решавање проблема пада наталитета, који је свеприсутан у већини европских држава.

¹²⁸⁰ Уз сва умањења, године живота када женски осигураник може поднети захтев за остваривање права на старосну пензију не могу бити мање од 56 година. Нав. према: Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes, Grega Strban, *Social Security Law in Slovenia*, Kluwer Law International, The Netherland 2013, стр. 165.

IX. ПЕРСПЕКТИВЕ ИНСТИТУТА СОЦИЈАЛНЕ ПЕНЗИЈЕ У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

У првом делу дисертације анализиране су правна природа и садржина права на социјалну пензију, а затим је извршена и анализа различитих модела обезбеђења старијих лица, који се разликују од класичног облика обезбеђења путем института доприносне старосне пензије. Циљ последњег дела дисертације, на основу свега до сада обрађеног и наведеног, јесте да се, сходно основним циљевима института, утврде позитивни и негативни аспекти социјалне пензије за национални систем социјалне сигурности, са циљем да се евентуално утврди предлог за увођење института социјалне пензије у прописе Републике Србије.

Да би се утврдили позитивни и негативни аспекти института социјалне пензије, односно перспективе института у националном законодавству, треба се надовезати на критеријуме које су у свом раду изнели Паласио и Слушински, који предлажу три мерила за утврђивање да ли институт социјалне пензије треба имплементирати у национални систем социјалне сигурности.¹²⁸¹ Стога је неопходно утврдити улогу система социјалне заштите у домаћем систему социјалне сигурности, затим стопу сиромаштва међу припадницима старије популације и, коначно, колико особа је обухваћено обавезним пензијским осигурањем.¹²⁸² Поједини аутори можда са правом сматрају да није потребно уводити институт социјалне пензије у системе где су старија лица обезбеђена посредством одговарајућих мера социјалне заштите, где је стопа сиромаштва међу старијом популацијом нижа него у односу на друге категорије становништва и где је проценат покривеношћу обавезним социјалним осигурањем задовољавајући¹²⁸³ У другом делу дисертације разматрано је питање положаја старијих лица у Републици Србији и утврђено је, између осталог, да је та категорија изложена увећаном ризику од сиромаштва, са тенденцијом даљег раста. Такође, у седмом делу дисертације наведено је да је проблем слабе покривености социјалним осигурањем актуелан и да ће у наредном периоду бити све мање особа

¹²⁸¹ R. Palacios, O. Sluchynsky, *op. cit.*, стр. 33.

¹²⁸² *Ibid.*

¹²⁸³ *Ibid.*, стр. 33–34.

обухваћених обавезним социјалним осигурањем, имајући у виду различите друштвене факторе. Како би се ваљано образложило прво мерило, које се односи на систем социјалне заштите, у наставку је, у анализи аргумената против увођења социјалне пензије, детаљније размотрено обезбеђење старијих лица у систему социјалне заштите у Републици Србији.

Такође, поставља се питање, са циљем да се избегну евентуалне крупније реформе система социјалне сигурности Републике Србије, може ли се предвидети алтернатива институту социјалне пензије. Значајније реформе система пензијског и инвалидског осигурања у Републици Србији догодиле су се 2003. године. Усвајањем Закона о пензијском и инвалидском осигурању укинута су поједини институти из периода СФРЈ, који су оптерећивали пензијске фондове и стварали додатне расходе, због чега је у питање доведен и опстанак пензијског система Републике Србије. У реформи инвалидског осигурања укинута је инвалидност II и III категорије, односно делимична инвалидност, тако да, сходно важећим прописима, осигураник може да оствари право на инвалидску пензију само ако је наступио потпуни и трајни губитак радне способности.¹²⁸⁴ Такође, Законом је предвиђено да се приликом утврђивања и обрачуна износа пензије користи формула у којој се у обзир узима укупан стаж осигурања, уместо система утврђивања и обрачуна износа пензије, који се заснивао на избору десет најповољнијих година по осигураника, који се дуги низ година спроводио на просторима СФРЈ.¹²⁸⁵ Већина источноевропских земаља, посебно оних које су настале на подручју некадашњег Совјетског Савеза, у сврху крупнијих реформи пензијских система, замениле су социјалистички модел, који је почивао на идеји минималних разлика у износу пензије и претходне зараде, моделом који је заступљен у већини западноевропских држава, где је износ пензије знатно мањи

¹²⁸⁴ То решење је наишло на бројне критике, посебно имајући у виду чињеницу да већина земаља региона и даље познаје институт инвалидности II и III категорије. Уместо укидања института инвалидности II и III категорије, много прихватљивије решење би био свеобухватни програм ревизије постојећих корисника инвалидских пензија са анализом поновне могућности укључивања у свет рада корисника инвалидских пензија. Та мера би нарочито била пожељна у Републици Србији, где је у једном тренутку, због споменутих злоупотреба приликом остваривања права на инвалидску пензију, од укупног броја корисника пензије у Србији, проценат корисника инвалидске пензије је износио 30%, што није био случај ни у једној европској држави.

¹²⁸⁵ Н. Перишић, „Стратешки правци пензионих реформи у Србији“, *op. cit.*, стр. 22

од износа зараде коју је осигураник примао пре него што је стекао право на пензију.¹²⁸⁶ Међутим, иако се у том тренутку снажно заговарао модел три стуба пензијског осигурања, који је прихваћен у већини источноевропских земаља у последњих двадесет година, креатори пензијских реформи сматрали су да још није време да се тај модел Светске банке уведе и у национално пензијско законодавство.¹²⁸⁷ Закључује се да су те реформе проузроковале значајне промене у пензијском систему Републике Србије и да су оне створиле већу потребу за регулисањем института социјалне пензије.

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

¹²⁸⁶ Опширније у: В. Роик, *op. cit.*, стр. 25–27.

¹²⁸⁷ Како професорка Перишић наводи, „у Србији се од увођења обавезног пензијског осигурања одустало услед неразвијеног тржишта капитала, са свим његовим последицама, али и недовољно убедљивих позитивних искустава других држава у транзицији које су се определиле за ову врсту приватног пензијског осигурања“. Такође, указује се и на став Светске банке да „за државе попут Србије можда и није добро да уведу обавезно пензијско осигурање“. Нав. према: Н. Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми, op. cit.*, стр. 115.

предлогом би се смањио потенцијални број корисника социјалних пензија, те би се и увођење тог института могло привремено одгодити, док се не стекну повољнији финансијски услови.

У првом делу дисертације је наведено да у Немачкој, која је остварила јак утицај на велики број система социјалне сигурности, услов који се односи на претходни стаж осигурања за остваривање права на старосну пензију износи најмање пет година, што представља добар модел и омогућава већем броју лица да стекну права на старосну пензију.¹²⁸⁸ Исто тако, у Немачкој право на социјалну помоћ остварују само најсиромашнији припадници старије популације, те је, следствено томе, мали број корисника права из социјалне заштите међу старијима, што се може довести у везу и са блажим условима за старосну пензију који се односе на претходни стаж осигурања.¹²⁸⁹ Прописима о пензијском и инвалидском осигурању из периода СФРЈ био је предвиђен услов од минимум 20 година претходног стажа осигурања за остваривање права на старосну пензију, али се мора имати у виду да су у том периоду биле ниске стопе незапослености у друштву, те су се и услови могли лакше испунити.¹²⁹⁰

У већини система социјалне сигурности, особа која не испуњава услов који се односи на претходни стаж осигурања, не може остварити право на старосну пензију. Постоји неколико посебних система који гарантују лицима која су уплаћивала доприносе али имају недовољан број година стажа исплату једнократних престација (*lump sum payment*).¹²⁹¹ У Канади, која је, као што се могло уочити, прихватила модел универзалних престација, претходни стаж осигурања се уопште не поставља као услов, док је за остваривање права на

¹²⁸⁸ E. Eichenhofer, *Sozialrecht, op. cit.*, стр. 177.

¹²⁸⁹ M. Pearson, E. Whitehouse, *op. cit.*, стр. 109.

¹²⁹⁰ Основни закон о пензијском осигурању (1964), члан 24.

¹²⁹¹ Занимљиво је да постоје пензијски системи где је основни услов претходни стаж осигурања, без обзира на године живота. У Ираку се може остварити право на старосну пензију ако мушки осигураник има минимум 30 година стажа осигурања, а женски осигураник минимум 25 година осигурања, независно од година живота. У Јордану се право на старосну пензију може остварити већ са 46 година живота, под условом да осигураник има 15 година стажа осигурања. Сличан услов, али доста рестриктивнији, постоји и у нашем законодавству, где право на старосну пензију, као што је наведено, може остварити осигураник који има 45 година стажа осигурања, без обзира на године живота. *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 44.

старосну пензију у Швајцарској довољно да је осигураник уплаћивао доприносе минимум годину дана, а од броја година претходног стажа осигурања зависиће и износ пензије.¹²⁹² Иако је реч о земљама са високим бруто домаћим производом и високим износима пореских прихода, такво решење се издваја као правично и наш законодавац би могао да га узме у разматрање уколико у национално социјално законодавство не буде могао да се уведе институт социјалне пензије. Законским изменама би се смањило, као што је наведено, број потенцијалних корисника социјалне пензије и мера социјалне заштите, које услед спровођења теста прихода, као што је претходно уочено, редовно изазивају додатне административне трошкове, али и стигматизацију за потенцијалне титуларе права, а већина корисника би обезбедила минимум егзистенције посредством института најниже пензије. Делује и да би се предложеним моделом избегао и проблем бесплатног јахања.

1. Аргументи у прилог увођења социјалне пензије

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

¹²⁹² *Ibid.*

социјалних пензија и, следствено томе, финансијско обезбеђење старијих лица доводе до веће потрошње, већих трансфера и већих давања унутар саме породице.¹²⁹³ Исто тако, сигурни приходи у старости могу водити до поновног развоја концепта међугенерациске солидарности, који је последњих деценија у кризи.

Институт социјалне пензије није до сада регулисан националним прописима, којима се уређује социјална сигурност грађана. Утврђено је, применом историјскоправног метода, да су у нашој правној традицији постојали поједини слични институти, чији је основни циљ био да се обезбеде лица без одговарајућих прихода у старости.¹²⁹⁴ Такође, у другој половини XX века,

¹²⁹³ Тај концепт посебно заступају, поводом предлога да се социјалне пензије као модел уведу у што већем броју земаља, Барриентос (*Armando Barrientos*) и Лојд Шерлок (*Peter Lloyd-Sherlock*). А. Barrientos, P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, стр. 8–10.

¹²⁹⁴ *Exempli causa*, по завршетку Другог светског рата, Правилником Министарства социјалне политике о додељивању пензија старим и изнемоглим радницима и намештеницима из средстава средишњег Завода за социјално осигурање, предвиђена је исплата пензија лицима која због одгађања спровођења осигурања за случај изнемоглости, старости и смрти нису могла да остваре право на пензију из основа обавезног социјалног осигурања на подручју Федеративне Народне Републике Југославије. Сходно одредбама Правилника, старосне пензије додељиване су мушким осигураницима који су навршили 65 година живота, односно женским осигураницима са 60 година живота, али само под условом да су после 1. јула 1925. године били осигурани за случај болести најмање 520 недеља. Право на пензију обезбеђивано је само лицима која немају сталних прихода у једнаком или већем износу од утврђеног минималног износа пензије, која се исплаћује за случај старости. Те престације исплаћивале су се из редовних прихода Средишњег завода за социјално осигурање, а основни циљ је био да се обезбеди минимум социјалне сигурности лицима која због одгађања примене Уредбе о спровођењу осигурања радника за случај изнемоглости, старости и смрти из 1937. године нису остварила право на старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања. Уочено је да се као услов за стицање права не наводи претходни стаж осигурања јер из поменутих разлога тај услов није могао да се испуни, већ су у обзир узимане године осигурања за случај болести, имајући у виду да се то осигурање спроводило од усвајања Закона о осигурању радника из 1922. године. Наведена престација исплаћивала се у јединственом износу свим лицима, која су остварила наведено право, а износ је био једнак износу минималне пензије утврђене сходно прописима који су регулисали права из пензијског и инвалидског осигурања у ФНРЈ. Интересантно је да право на пензију, сходно одредбама Правилника, нису могли да стекну лица која су „судском осудом осуђена на губитак националне части; лица која су лишена активног и пасивног бирачког права; лица која су за време окупације била под оружјем у служби окупатора и њихових помагача, а нису пришла народноослободилачкој борби нити су исту на који други начин помагали; лица која су била организатори, функционери и активни чланови у квислиншким организацијама, као и појединци који су се обележили таквим радом, изузев оних који докажу да су само привидно учествовали у тим организацијама у циљу наносења штете окупаторима и њиховим помагачима, који су касније приступили народноослободилачкој борби или је делом помагали“. Правилник о додељивању

поједини аутори су се залагали за регулисање основне пензије, која, као што се могло приметити, садржи одређене карактеристике и циљеве као и институт социјалне пензије, по угледу на скандинавски модел. Професор Брајић је сматрао да „основне пензије могу бити предвиђене за све грађане, односно лица настањена најмање одређен број година у датој земљи“.¹²⁹⁵ Предложени модел би се финансирао из пореза, али имајући у виду друштвене околности које су погодиле нашу државу током деведесетих година, тај предлог никада није добио потребну подршку.¹²⁹⁶

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

Свеприсутни проблем, не само у Србији, представља више пута споменута неодрживост пензијских система. Евидентно је да се пензијски систем Републике Србије налази у константном дефициту, услед недовољно прихода на основу обавезних уплата доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, али и

пензија старим и изнемоглим радницима и намештеницима из средстава средишњег Завода за социјално осигурање (1945), чл. 1–2, чл. 4 и 8.

¹²⁹⁵ Влајко Брајић, „Промене у радним односима и социјална политика“, *Социјална политика, часопис за социјално-економска питања*, број 1–2/1992, стр. 28–29.

¹²⁹⁶ *Ibid.* Сличне предлоге излаже и Тодоровић у раду „Друштвене промене, социјална сигурност у старости и пензијско осигурање“. Аутор се позива на Програм реформе система пензијског и инвалидског осигурања, који је упућен Влади Републике Србије маја 1991. године, а којим су предложени правци промена у функционисању пензијског система. Тодоровић, који се залагао за приватизацију ПИО фонда, предлаже посебни нормативни оквир за социјално обезбеђење старих и сиромашних грађана који нису остварили право на пензију на основу плаћања доприноса. За наведене категорије била би обезбеђена посебна права у оквиру националног општег социјалног осигурања грађана, које би се финансирао из пореских прихода. Тим моделом би била обезбеђена и посебна права за ратне ветеране и друге заслужне грађане. Лука Тодоровић, „Друштвене промене, социјална сигурност у старости и пензијско осигурање“, *Социјална политика, часопис за социјално-економска питања*, број 1–2/1991, стр. 28–29.

повећаних расхода приликом исплате пензија, јер велики број корисника, због продуженог просечног трајања животног века, то право из социјалног осигурања користи дуги низ година. Мора се имати у виду и чињеница да ће се временом повећавати број потенцијалних корисника социјалне пензије, услед већ споменутих друштвених фактора, што ће негативно утицати и на буџетска издвајања за социјално обезбеђење старијих лица, која су и тренутно висока због партиципације државе у финансирању пензијских фондова. Међутим, потвђено је и да због високих стопа сиромаштва у старости и евидентне социјалне искључености старих систем обавезног социјалног осигурања у Србији не обезбеђује сигурну старост.¹²⁹⁷ Стога се, како професорка Вуковић наводи, „намеће као приоритетно питање даљег тока реформи редефинисање важећих одредби о минималним пензијама и увођење гарантованих прихода за укупну популацију старих“.¹²⁹⁸ Професорка сматра да су основни аргументи за увођење социјалних пензија у Републици Србији, које би се финансирале из буџета, висока стопа сиромаштва старих у Србији, несигурност корисника пензија и недовољан обухват социјалним давањима.¹²⁹⁹

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

Шућур заступа сличне ставове, те сматра да позитивне последице увођења института социјалне пензије претежу над негативним или непожељним последицама, јер социјалне пензије имају бројне позитивне економске, социјалне,

¹²⁹⁷ Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, *op. cit.*, стр. 125.

¹²⁹⁸ *Ibid.*

¹²⁹⁹ Дренка Вуковић, „Старост и сиромаштво“, *op. cit.*, стр. 173.

породичне, политичке и друге ефекте за старије особе.¹³⁰⁰ Између осталог, социјалне пензије унапређују економски положај старијих особа без пензија, те смањују или ублажавају њихово сиромаштво, па услед тога могу бити и инструмент развојне политике.¹³⁰¹ Социјалне пензије јачају и грађански статус старијих особа јер учвршћују друштвени уговор између државе и грађана, али уједно унапређују и породични статус, јер повећањем финансијске независности у односу на друге чланове породице старије особе поново стичу поштовање и статус, посебно у домаћинствима у којима је већи број млађих чланова породице.¹³⁰²

2. Аргументи против увођења социјалне пензије

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

¹³⁰⁰ Z. Šućur, *op. cit.*, стр. 447.

¹³⁰¹ *Ibid.*

¹³⁰² Исти аутор наводи да је Програмом Владе Републике Хрватске из 2008. године предвиђено увођење института социјалне пензије у хрватске прописе. То право би припадало особама код којих је наступио социјални ризик старости које немају никаква примања, када наврше 65 година живота. Као додатни услов поставља се непрекидно резидентство у Републици Хрватској дуже од 40 година, или са прекидима дуже од 50 година. Међутим, износ социјалне пензије био би једнак износу новчане социјалне помоћи, чиме се доводи у питање оправданост увођења института, ако се има у виду да корисници мера социјалне заштите могу остварити и право на социјалну пензију. У Предлогу стратегије социјалне заштите за старије особе у Републици Хрватској за период 2017–2020, предлаже се увођење института националне пензије која би се исплаћивала социјално угроженим старијим особама. Право на националну пензију оствариле би особе које су навршиле 65 година живота а које не испуњавају услове који се односе на претходни стаж осигурања. Међутим, као додатни услов се предвиђа пребивалиште на територији Републике Хрватске у трајању од 15 година и непостојање других прихода, што доводи до закључка да ће се приликом одлучивања о праву спроводити и одговарајући тест прихода. *Ibid.*, стр. 447 и 452; Nacrt Strategije socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2017–2020, стр. 20 и 22. Текст стратегије је доступан на: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5171>.

социјалне пензије. Стога се поставља као питање да ли би се увођењем модела социјалне пензије вратили на период пре успостављања концепта доприносних социјалних престација и идеја канцелара Бизмарка. Како поједини аутори тврде, када се говори о правној природи старосне пензије, пензија се мора посматрати као уговорена престација коју је корисник претходно зарадио на основу свог рада, односно на основу уплате доприноса из стечених прихода, а не као у периоду пре успостављања Бизмарковог модела социјалног осигурања, када је пензија дословце имала карактеристике једне врсте поклона од државе.¹³⁰³

Тешко је одредити и шта је праведно у датој ситуацији, односно да ли ће увођењем социјалне пензије поједини корисници старосних пензија бити оштећени. Делује вероватно да би у том случају оно што је правда за једне било неправда за друге јер, како професор Тинтић наводи, „свако има своју праведност“.¹³⁰⁴ Међутим, у литератури је прихваћено да се праведним, између осталог, сматра и оно што се темељи на „остваривању живота достојног човека за све“, те би, следствено томе, праведно било и обезбедити основне приходе за лица која нисту стекла право на старосну пензију како би им се омогућио достојан живот у старости.¹³⁰⁵ Још један аргумент који се истиче у литератури против увођења социјалне пензије у националне прописе јесте и зашто одвајати старија лица од других угрожених категорија, као што су сиромашна деца или сиромашне особе са инвалидитетом, код којих такође постоје високе стопе сиромаштва.¹³⁰⁶ Намеће се дилема да ли онда у случају увођења социјалних пензија треба предвидети посебне социјалне престације и за друге угрожене категорије становништва, а не обезбеђивати их у оквиру општег система социјалне заштите.

Следствено свему наведеном, поставља се питање на који начин ће се доћи до праведног решења у одговарајућој ситуацији. Постоји извесна недоумица да ли треба приступити решењу да се институт социјалне пензије ограничи само на особе које из одређених ваљаних разлога нису могле да остваре право на старосну

¹³⁰³ P. Studenski, *op. cit.*, стр. 67.

¹³⁰⁴ N. Tintiћ, „Значење идеја и начела о правди, нарочито о социјалној правди, за социјалне акције и интервенције“, *op. cit.*, стр. 331.

¹³⁰⁵ *Ibid.*

¹³⁰⁶ D. A. Robalino, R. Holzmann, *op. cit.*, стр. 16.

пензију. У ту категорију могле би да се сврстају особе са инвалидитетом, особе које немају довољно стажа осигурања, запослени у сивој економији. Или, једноставно, као основни услов за стицање права на социјалну пензију поставити одговарајући тест прихода, али не са тако стриктним условима као за провере које се спроводе приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ. Могуће је да би најправедније решење било увођење пензијског теста уз одговарајући тест имовине, на основу којег би се проверавало да ли подносилац захтева поседује још непокретности осим основног стамбеног простора који одговара његовим потребама и земљишта одређене површине.

Други аргумент, који се заступа у великом броју радова, односи се на проблеме са којима се суочавају савремени пензијски системи. Огроман дефицит пензијског система превазилази трећину његових расхода, те би свако даље увећање дефицита деловало компромитујуће по пензијски систем, иако би расходе по основу социјалних пензија сносила држава из јавних прихода.¹³⁰⁷ Стога су се поједини аутори залагали за концепт увећаног износа социјалне помоћи за лица неспособна за рад, у која се сврставају и особе које су навршиле 65 година живота а нису стекле право на старосну пензију, јер то издвајање не би утицало на даље повећање дефицита у пензијским системима.¹³⁰⁸ Усвајањем новог Закона о социјалној заштити, 2011. године, прихваћен је предлог да појединац који је неспособан за рад остварује право на увећану новчану социјалну помоћ. Међутим, износ увећане новчане социјалне помоћи за жене и мушкарце који су навршили године живота одређене прописима о пензијском и инвалидском осигурању, а које представљају услов за старосну пензију, утврђује се у висини разлике између износа увећане новчане социјалне помоћи и износа просечног месечног прихода тог појединца, односно породице, остварене током три месеца који претходе месецу у коме је поднет захтев за увећану новчану социјалну помоћ.¹³⁰⁹ Имајући у виду да се приликом остваривања права на

¹³⁰⁷ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 76.

¹³⁰⁸ *Ibid.*

¹³⁰⁹ Износ увећане новчане помоћи се утврђује тако што се припадајући износ новчане социјалне помоћи за појединца, односно породицу увећава за 20%. Закон о социјалној заштити (2011), члан 90.

новчану социјалну помоћ, односно права на увећану новчану социјалну помоћ, у домаћем систему социјалне сигурности у обзир узима широк круг прихода и примања, могуће је да ће коначан износ који се исплаћује подносиоцу захтева бити занемарљив.¹³¹⁰

Следствено томе, поставља се питање да ли је могуће обезбедити достојан живот у старости мерама социјалне заштите и да ли је непотребно увођење института социјалне пензије у домаће прописе, јер се у систему социјалне заштите, као што је претходно наведено, под одређеним условима предвиђа исплата увећане новчане социјалне помоћи и за старија лица.¹³¹¹ У наставку се ваља осврнути на мерило за које се залажу Паласио и Слушински, како би се утврдило да ли систем социјалне заштите пружа одговарајућу заштиту лицима код којих је наступио социјални ризик старости а која не испуњавају услове за старосну пензију.

Неспорно је да је основна карактеристика института социјалне заштите пружање заштите лицима која су погођена социјалним случајем, а која нису обухваћена системом социјалног осигурања. У југословенској литератури појам социјалне заштите се дефинише као „старање друштва о животу оних појединаца и група у људском друштву који нису у стању да сами решавају своје основне проблеме и да подмирују своје најнеопходније захтеве и потребе“.¹³¹² Корисници права из социјалне заштите могу остварити право на материјалну подршку и право на услуге социјалне заштите. Материјална подршка се огледа у исплати престација давања, новчаних престација у виду новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, али и

Основица за исплату новчане социјалне помоћи за месец децембар 2016. године износила је 7.946 динара. Подаци преузети са интернет странице Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања: <https://www.minrzs.gov.rs/lat/visine-socijalnih-davanja-8007.html>, 10. септембар 2017.

¹³¹⁰ В. Голубовић, „Социјална пензија или повећана социјална помоћ“, *op. cit.*, стр. 72–78.

¹³¹¹ Закон о социјалној заштити (2011), члан 85.

¹³¹² Старање друштва, које аутори наводе, обухвата најразличитије облике помоћи које заједница пружа појединцима и групама којима је таква помоћ потребна. Г. Јованчевић, Љ. Пурић, *op. cit.*, стр. 4.

неновчаних престаџија у виду помоћи у натури.¹³¹³ Престаџије у оквиру мера социјалне заштите обезбеђује држава, а давања су намењена особама са ниским приходима и не везују се за претходну уплату доприноса већ искључиво за потребе појединца, које се утврђују после спроведеног теста прихода.¹³¹⁴ Према класификацијама експерата Међународне организације рада, разликују се три вида социјалне помоћи: општа или генерална социјална помоћ, која се састоји у исплати престаџија у новцу особама које остварују приходе испод утврђене линије сиромаштва; помоћ која се исплаћује појединим специфичним категоријама, који понекад остварују приходе и изнад утврђеног минимума; везана помоћ којом се обезбеђује бесплатан или делимично субвенционисан приступ појединој роби или услугама, која се додељује у натури или исплаћује у новцу.¹³¹⁵

У литератури се наводи да, теоретски гледано, социјална помоћ припада онима којима је помоћ заиста потребна и да провера прихода мора бити тако ригорозна да искључи све, осим најугроженијих категорија.¹³¹⁶ Међутим, неретко се догађа да се новчана социјална помоћ не исплаћује најугроженијима услед различитих околности: најугроженије особе нису вољне да поднесу захтев за

¹³¹³ Закон о социјалној заштити (2011), члан 79.

Наш законодавац услуге социјалне заштите дели у следеће категорије, односно групе: услуге процене и планирања (процена стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу, процена старатеља, хранитеља и усвојитеља, израда индивидуалног или породичног плана пружања услуга и мера правне заштите и других процена и планова), дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући, свратиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу), услуге подршке за самосталан живот (становање уз подршку, персонална асистенција, обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву), саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге (интензивне услуге подршке породици која је у кризи, саветовање и подршка родитеља, хранитеља и усвојитеља, подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју, одржавање породичних односа и поновно спајање породице, саветовање и подршка у случајевима насиља, породична терапија, медијација, СОС телефони, активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности) и услуге смештаја (смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије, домски смештај, смештај у прихватилиште и друге врсте смештаја). Закон о социјалној заштити (2011), члан 40.

¹³¹⁴ *Social Security Pensions, Development and Reforms, op. cit.*, стр. 6.

¹³¹⁵ *Ibid.*

¹³¹⁶ R. Beattie, *op. cit.*, стр. 338.

остваривање права на новчану социјалну помоћ због одређеног вида стигматизације од пријатеља, комшија или рођака; људи често доживљавају понижавајућим и неугодним откривање детаља о својим финансијским и личним приликама, а нарочито неком другом члану њихове локалне заједнице; неки људи једноставно нису упознати са својим законским правима, посебно у земљама где је стопа писмености и даље ниска; неким људима је тешко да поднесу захтев за помоћ, било због компликоване административне процедуре или скупог поступка или због недостатка времена и финансијских средстава.¹³¹⁷

Као што се могло закључити из до сада изложеног, право на старосну пензију оствариће осигураник који је претходно испунио законске услове који се односе на године живота и претходни стаж осигурања.¹³¹⁸ Корисници права из социјалне заштите у највећем броју случајева нису покривени неким од облика социјалног осигурања, нити могу себи и члановима своје породице обезбедити пристојан живот и основне видове егзистенције на основу рада или имовине. Давањима из социјалне заштите у већини система се постиже минимум егзистенције, а у неким државама и просечан стандард егзистенције те државе, зависно од изабраног метода и обима правног гарантовања престација, па се тако долази до опште постављеног циља социјалне заштите, без обзира на то да ли је концепт социјалне заштите схваћен као декларација или као законом санкционисано право, а то је пружање сваком грађанину стандарда услова потребних за једнаке могућности.¹³¹⁹

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ Јасно је да је основни циљ старосне пензије обезбеђење старијих лица услед наступања социјалног ризика старости. Већина аутора се слаже да старосна пензија зависи првенствено од радног учинка и да је реч о престацији која је посредно изведена из права на основу рада, односно да запослени уплатом доприноса, који се обрачунавају из бруто зараде, обезбеђују себи сигурне приходе у старости. Отуда и идеја да је старосна пензија социјална престација која има карактеристике имовинског права и која, самим тим, ужива одређени степен заштите посредством међународних и националних стандарда. Међутим, ти ставови подлежу честим критикама, имајући у виду чињеницу да је систем социјалног осигурања одавно већ проширен и на друге категорије, а не само на лица која права из социјалног осигурања остварују на основу радног односа. Поменути ставови се посебно доводе у питање развојем система социјалне сигурности, који почива на начелу општости и универзалности.

¹³¹⁹ Б. Шундерић, *Социјално право, op. cit.*, стр. 174.

Професор Шундерић истиче да се концепт социјалне заштите огледа у „помоћи друштва својим материјално и социјално угроженим члановима, чији се друштвени циљеви остварују материјалним давањима сиромашним грађанима и породицама, као и делатношћу установа социјалне заштите“.¹³²⁰ Ако се узме у обзир и социјалнозаштитна функција државе, долази се до закључка да је држава дужна да се брине о својим социјално угроженим грађанима, што потврђују и ставови већине савремених аутора. Стога се социјална заштита финансира из пореза или других државних прихода, а не из доприноса, јер се на тај начин терет распоређује на већи број обвезника, а посебно на лица која имају веће приходе.¹³²¹ Програмом социјалне заштите остварује се и концепт социјалне сигурности у једном савременом друштву, а грађанима се гарантује право на социјалну сигурност као основно социјално право.

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

3. Концепт социјалне пензије и могућа решења за остваривање и заштиту права на социјалну пензију

Права из социјалног осигурања и социјалне заштите остварују се у нашем правном систему у управном поступку, сходно одредбама Закона о општем управном поступку. Нема дилеме да би се и право на социјалну пензију остваривало подношењем захтева надлежном управном органу. У погледу спровођења управног поступка за остваривање права на социјалну пензију, поставља се битно питање да ли је неопходно да потенцијални корисник, који је навршио одређене године живота предвиђене законским нормама, подноси захтев, те следствено томе, и да се успоставља управноправни однос између два субјекта,

¹³²⁰ *Ibid.*, стр. 181.

¹³²¹ *Ibid.*

или ће право, по принципу аутоматизма, припасти свим држављанима, односно резидентима једне државе који наврше одређене године живота предвиђене законом. Такође, поставља се и питање да ли постоји могућност да лице којем је одбијен захтев за остваривање права на социјалну пензију поднесе жалбу. Имајући у виду правила управног поступка, а евидентно је да се право на социјалну пензију може остварити у том поступку, неопходно је омогућити право на жалбу подносиоцу захтева, којем је претходно одбијен или одбачен захтев за стицање права на социјалну пензију. Неопходне су јасне законске одредбе за остваривање тог права и процедуре за заштиту права. У вези са тим, требало би поново указати на поделу на универзалне и таргетиране социјалне пензије. Делује да се приликом остваривања права на таргетирану социјалну пензију чешће могу појавити поступци по жалби. У погледу права на социјалне пензије, где се примењује модел универзалних давања, може се појавити проблем у утврђивању година живота и периода резидентства подносиоца захтева.

3.1 Надлежност и поступак за остваривање права

У погледу поступка и утврђивања надлежности, поставља се питање који орган ће бити надлежан за остваривање права на социјалну пензију.

Уочавају се одређене разлике приликом покретања поступка за остваривање права из социјалног осигурања на супрот поступку за остваривање права из социјалне заштите. Законом о социјалној заштити предвиђено је да се поступак за остваривање права на новчану социјалну помоћ, права на додатак за помоћ и негу другог лица и права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица покреће по основу захтева, али се може покренути и по службеној дужности, док се поступак за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, према одредбама важећег закона, може покренути само на основу захтева осигураника.¹³²² Сходно одредбама Закона о општем управном поступку, „поступак се покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се

¹³²² Закон о социјалној заштити (2011), члан 95, став 1; Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), члан 68, став 1.

заштити јавни интерес“.¹³²³ Орган по сопственој иницијативи, применом начела официјелности, покреће поступак на основу своје дискреционе оцене у прописима предвиђеним типовима ситуације, ради заштите одређеног јавног интереса, услед чега долази до стварања, односно утврђивања обавезе за странку или укидања, односно умањења неког права које странка има.¹³²⁴ Међутим, законодавац разликује поступак по службеној дужности који је у интересу странке и поступак који се покреће по службеној дужности а није у интересу странке, а таква је већина поступака покренутих по службеној дужности.¹³²⁵

Поставља се питање да ли се у сврху заштите јавног интереса може покренути поступак за обезбеђење социјалне сигурности лица код којег је наступио социјални ризик старости а не поседује одговарајуће приходе којима се може обезбедити пристојан живот у старости. У том случају, логично је да би се поступак по службеној дужности покренуо у интересу странке јер се странци обезбеђују одговарајући приходи за живот по наступању ризика старости. Хипотетички гледано, ако се држава одлучи да на ваљан начин обезбеди остваривање права на социјалну сигурност свим грађанима без одговарајућих прихода, може се очекивати и да надлежни орган покрене поступак по службеној дужности ради обезбеђивања исплате социјалне пензије. Међутим, имајући у виду да очигледну препреку за обезбеђивање те социјалне престације представљају фискалне могућности државе и да се приликом остваривања права, као што се могло приметити, често спроводи и тест прихода, ако је реч о таргетираном, а не универзалном моделу, не види се за сходно да ће се право на престацију остваривати покретањем поступка по службеној дужности од надлежног органа.

У вези са спровођењем поступка због повреде права гарантованих Законом о социјалној заштити, законом је предвиђено да о жалби на решење центра за

¹³²³ Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016), члан 90, став 2.

Појединим прописима из периода ФНРЈ предвиђано је да Завод за социјално осигурање може покренути поступак по службеној дужности када је смрт осигураника наступила услед несреће на раду, како би се члановима породице преминулог осигураника обезбедила исплата породичне пензије. Z. Čota, Z. Rorović, *op. cit.*, стр. 299.

¹³²⁴ Зоран Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2017, стр. 395–396.

¹³²⁵ *Ibid.*, стр. 398.

социјални рад о праву на новчану, односно увећану новчану социјалну помоћ, праву на додатак за помоћ и негу другог лица и увећани додатак за помоћ и негу другог лица решава министар надлежан за социјалну заштиту.¹³²⁶ Такође се против другостепеног решења министра надлежног за послове социјалне заштите, може покренути управни спор пред надлежним управним судом. Ако се право на социјалну пензију буде гарантовало у систему социјалне заштите, делује да се одредбе о надлежности могу применити и на анализирани институт.

3.2 Заштита права – *de lege ferenda*

У домаћем систему права, за решавање спорова из социјалног осигурања, односно социјалне заштите, надлежан је управни суд. Међутим, у одређеном броју правних система постоје посебни социјални судови који су надлежни за решавање спорова из социјалног осигурања. Тај институт је анализиран у наставку рада, уз сагледавање могућности да се у будућности поново предвиди постојање те судске инстанце, која је у одређеном облику постојала на нашим просторима педесетих година прошлог века.

3.2.1. Управни судови

Утврђено је да је у националном систему социјалне сигурности за спорове из социјалног осигурања надлежан управни суд, те је, следствено томе, тај суд надлежан и у случају спорова поводом повреде права из пензијског и инвалидског осигурања. Осигураник коме је решењем одбијен захтев за остваривање права на старосну пензију може изјавити жалбу надлежном другостепеном органу Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у року од 15 дана од дана пријема решења, а тек када то искористи као редовни правни лек у управном поступку, имаће могућност да у року од 30 дана на решење другостепеног органа тужбом покрене спор пред управним судом.¹³²⁷ Иста правила се примењују и у случају повреде права из система социјалне заштите.

¹³²⁶ Закон о социјалној заштити (2011), члан 103.

¹³²⁷ Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003), чл. 99 и 103.

Уочава се велика преоптерећеност Управног суда Републике Србије огромним бројем предмета из области социјалног осигурања, те би ваљало реафирмисати идеју о увођењу посебних социјалних судова или пак могућност оснивања посебних одељења при управним судовима која ће бити надлежна само за решавање спорова из социјалног осигурања и спорова из социјалне заштите. Нашим прописима је предвиђено да не постоји двостепеност у управним споровима већ је Законом о управним споровима предвиђено да ће у поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучивати Врховни касациони суд у већу од три судије.¹³²⁸

3.2.2. Социјални судови

У упоредном праву се уочава постојање социјалних судова, који су, између осталог, надлежни за одлучивање у социјалним споровима у области пензијског и инвалидског осигурања, али и у области социјалне заштите.¹³²⁹ Социјални судови имају дугу традицију у Немачкој и Аустрији, а установљени су и у Словенији.¹³³⁰ Тим моделом судске заштите растеретили би се управни судови и тиме би се значајно утицало и на ефикасност правосуђа.

Занимљив је податак да су непосредно по завршетку Другог светског рата, 1945. године, Законом о спровођењу социјалног осигурања на подручју Демократске Федеративне Југославије основани посебни судови, који су били надлежни за решавање спорова из социјалног осигурања, односно за „суђење по захтевима осигураника и њихових правно овлашћених сродника против носиоца социјалног осигурања, који произилазе из односа осигурања“.¹³³¹ Посебним Законом о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног

¹³²⁸ Закон о управним споровима (2009), члан 9.

Међутим, у четвртој делу дисертације наведено је да у пракси Врховног касационог суда Србије није било мериторних одлука у предметима социјалних престајања јер је реч о двостепеном одлучивању, а у том случају није дозвољено улагање ванредног правног средства о којем одлучује Врховни касациони суд, следствено одредбама Закона о управним споровима.

¹³²⁹ Опширније у: Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, op. cit.*, стр. 779.

¹³³⁰ *Ibid.*

¹³³¹ Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања („Службени лист ДФЈ“, број 85/1945), члан 2.

осигурања, који је усвојен исте године, уређени су надлежност и трошкови поступка. Као што из самог назива Закона произилази, предвиђају се две судске инстанце, судови социјалног осигурања који суде у првом степену и Врховни суд социјалног осигурања који решава о споровима из социјалног осигурања поводом жалби странака.¹³³² Судови социјалног осигурања образовани су код окружних судова на чијим се подручјима налазе седишта филијала земаљских завода за социјално осигурање, судили су у већима од председника, односно заменика председника и двоје судија поротника, који су најчешће долазили из реда осигураника.¹³³³ Врховни суд социјалног осигурања чинили су председник и најмање пет судија, а спорове су решавала већа у којима су, осим председника, односно његовог заменика, била и двојица судија.¹³³⁴ Председника и заменика председника Суда социјалног осигурања постављао је на три године министар правосуђа федералне јединице, односно Председништво Народне скупштине Војводине, из реда изабраних судија дотичног Окружног суда, при чему се приликом постављења водило рачуна о стручној правној спреми судија, док је председника и судије Врховног суда социјалног осигурања бирала Привремена народна скупштина на период од пет година.¹³³⁵

У тим одредбама се уочава чврста спона између судова социјалног осигурања и окружних судова, код којих су се судови социјалног осигурања образовали, судије су се бирале из реда изабраних судија окружног суда, а председник Окружног суда могао је председнику Суда социјалног осигурања поверити и редовне судске послове Окружног суда, ако је то његова ангажованост у суду дозвољавала. Према је административне послове Суда социјалног

¹³³² Врховни суд социјалног осигурања био је надлежан да решава и поводом надзорних жалби јавног тужиоца федералних јединица односно Аутономне Покрајине Војводине против правоснажних осуда и других одлука Суда социјалног осигурања. Такође, Врховном суду је припадало и право надзора над радом свих судова социјалног осигурања. Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања (1945), чл. 3. и 7.

¹³³³ Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања (1945), чл. 3 и 5.

¹³³⁴ Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања (1945), члан 11.

¹³³⁵ Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања (1945), члан 4, став 2 и члан 10, став 1.

осигурања вршило административно особље Окружног суда под надзором председника суда социјалног осигурања, судови социјалног осигурања имали су своје посебне деловодне протоколе, регистре и печате.¹³³⁶

Међутим, као што се могло уочити, тим законом је регулисано само уређење судова социјалног осигурања, док је посебном Уредбом о судском поступку код судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања од 10. новембра 1945. године, регулисан поступак за заштиту права из социјалног осигурања. Стога су већ наредне године Закон и Уредба обједињени у јединствен Закон о уређењу и поступку судова социјалног осигурања. У вези са поступком, важно је напоменути да су се спорови пред социјалним судовима покретали тужбом осигураника или другог корисника права из социјалног осигурања, док је Завод за социјално осигурање био тужена страна/тужени.¹³³⁷ Месна надлежност суда социјалног осигурања одређивана је према седишту филијале Државног завода за социјално осигурање у којој је осигураник био учлањен у тренутку када се догодио случај због којег се покреће поступак за заштиту права из социјалног осигурања.¹³³⁸ Законом је било предвиђено да се поступак пред судом покреће у року од 30 дана од дана достављања одлуке органа социјалног осигурања, уз могућност да се тужба у том року поднесе или суду социјалног осигурања или установи социјалног осигурања која је донела одлуку која се тужбом побија.¹³³⁹ Такође, предвиђена је и могућност покретања спора пред судом социјалног осигурања и у случају када надлежна установа социјалног осигурања без ваљаног разлога одуговлачи са доношењем одлуке о одређеном праву из социјалног осигурања, те ће по тој тужби суд, ако утврди да је закашњење неоправдано, дати установи социјалног осигурања рок до кога има донети одлуку, а ако у том року установа не донесе одлуку, суд ће узети захтев тужиоца у рад и по одржаној расправи сам донети одлуку о тој ствари.¹³⁴⁰

¹³³⁶ Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања (1945), члан 6.

¹³³⁷ Више у: Н. Дилбер, *Наше ново социјално осигурање*, *op. cit.*, стр. 177.

¹³³⁸ Закон о уређењу и поступку судова социјалног осигурања („Службени лист ФНРЈ“, број 503/1946), члан 4.

¹³³⁹ Закон о уређењу и поступку судова социјалног осигурања (1946), члан 5, став 1 и став 2.

¹³⁴⁰ Закон о уређењу и поступку судова социјалног осигурања (1946), члан 6.

Међутим, поједини аутори су сматрали да социјални судови представљају реликт капиталистичког друштвеног уређења, те су, како Дилбер наводи, „неповерење према држави и тежња за аутономном организацијом социјалне заштите радничке класе, створили постепено свест о потреби тих специјалних судова за спорове између осигураника и установа социјалног осигурања“, али су у новонасталим условима ти разлози престали да постоје па се аутор залаже за „ревизију саме организације решавања спорова из области социјалног осигурања, да се испита целисходност даљег постојања тих специјалних судова и могућност преношења њихове надлежности на друге државне органе“.¹³⁴¹

Социјални судови или судови социјалног осигурања нису постојали на нашим просторима ни у периоду радничког самоуправљања, када су актуелни били судови удруженог рада. Према Балтићу и Деспотовићу, у једној од јавних дискусија крајем шездесетих година прошлог века, предложено је да се, са циљем пуније заштите осигураника у остваривању њихових основних права из социјалног осигурања, оснују посебни специјализовани судови социјалног осигурања, који би преузели надлежност од окружних судова у тим споровима.¹³⁴²

Делује да би, седамдесет година после усвајања Закона о уређењу и поступку судова социјалног осигурања, требало поставити нови нормативни оквир и реafirмисати идеју о заштити права из социјалног осигурања и права из социјалне заштите пред специјализованим социјалним судовима, како би се првенствено спорови ефикасније решавали. Уколико би се увео посебан социјални суд, пред њим би се решавили и спорови због повреде права на социјалну пензију.

¹³⁴¹ Н. Дилбер, *Наше ново социјално осигурање*, *op. cit.*, стр. 178.

¹³⁴² А. Балтић, М. Деспотовић, *op. cit.*, стр. 451.

ЗАКЉУЧАК

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

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

појединим системима социјалне сигурности, где се посебним законским прописима или у склопу прописа о социјалној заштити предвиђају новчане престације за лица без одговарајућих прихода у старости.

Намеће се и питање да ли приликом обезбеђивања социјалне пензије треба спроводити тест прихода или не. Требало би предвидети не тако строге услове приликом спровођења теста прихода, под условом да се држава определила за таргетирани, а не универзални модел социјалних пензија. У дисертацији је наведено да се у појединим системима предвиђа пензијски тест, односно да право на социјалну пензију припада само лицима која нису стекла право на старосну, инвалидску или породичну пензију, сходно прописима о социјалном осигурању. Пензијски тест, уз спровођење једноставног имовинског теста над подносиоцем захтева, представљао би правичнији услов за стицање права на социјалну пензију. Такође, ваљало би што је могуће више поједноставити поступак за остваривање права на социјалну пензију, имајући у виду тешкоће које се уочавају у пракси приликом остваривања права на новчану социјалну помоћ. Посебна престација за старија лица произвела би мањи степен стигматизације у односу на новчану социјалну помоћ која је предвиђена важећим прописима и тиме би се обезбедио шири круг необезбеђених лица по наступању социјалног ризика старости.

На основу извршених анализа, посебно уз примену упоредноправног метода, потврђена је основна хипотеза и дошло се до закључка да су социјалне пензије социјално најправеднији модел за смањивање стопе сиромаштва старијих особа у земљама у развоју, где су, уз техничку подршку међународних организација, успостављени први системи социјалне сигурности, али и у земљама које су прошле кроз процес транзиције, те да су, следствено томе, социјалне пензије најадекватнији начин да се побољша положај становништва који услед наступања социјалног ризика старости више није у могућности да остварују приходе на основу раду. Увођењем социјалних пензија ублажио би се ризик од сиромаштва у старости и подстакла би се међугенерациска солидарност између чланова породице. Насупрот томе, за државе које имају развијене системе социјалне сигурности са дугом традицијом и где је стопа покривености знатно већа, те је самим тим и стопа сиромаштва старијих много нижа, увођење модела не изгледа неопходно, тако да би ове државе могле да наставе да развијају

различите облике обезбеђења старијих лица, чији су износи пензија nedovoljni за pristojan život u starosti, putem instituta najniže penzije i instituta dodatnih novčanih i nenovčanih prestacija. Stoga se zaključuje da je model Svetске банке којим се предвиђа увођење нултог стуба превасходно намењен земљама у развоју и земљама које су прошле кроз процес транзиције, те им је и даље неопходна техничка помоћ и експертска подршка да би се одговарајући минимум социјалне сигурности у старости обезбедио што је могуће ширем кругу лица.

У будућим реформама пензијског система и неким новим изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Републике Србије, ваљало би, по могућности, прихватити немачки модел и ставове релевантних аутора, те смањити услов који се односи на број година претходног стажа осигурања, како би се што већем броју лица омогућило остваривање права на старосну пензију. Приликом обрачуна и утврђивања износа пензије, лицима која имају мањи број година претходног стажа осигурања неопходно је обезбедити минимум прихода за достојан живот у старости путем института најниже пензије, који је већ годинама саставни део нашег пензијског и инвалидског законодавства и који поједини аутори сврставају у нулти стуб пензијског осигурања. У том случају, социјална пензија би представљала *ultima ratio*, јер би велики део осигураника у случају смањивања услова који се односи на претходни стаж осигурања стекао право на старосну пензију, те би се, следствено томе, умањило број потенцијалних титулара права на социјалну пензију. Такође, не могу се потврдити ставови појединих организација да је институт најниже пензије, имајући у виду да се њиме покривају само корисници доприносних старосних пензија, још један од облика социјалне пензије. Према је реч о институту којим се обезбеђује минимум социјалне сигурности у старости и којим се смањује стопа сиромаштва међу припадницима старије популације, у склопу реформи пензијских система требало би обезбедити и исплату најниже пензије за кориснике породичне пензије, јер су у највећем броју случајева корисници пензије удове којима је то једини сигуран приход у старости.

Неопходан је и нови нормативни оквир за институте радног права, који су анализирани у дисертацији. Ти институти захтевају одговарајућа законска решења

у домаћем радном законодавству, по угледу на стандарде прихваћене у државама чланицама Европске уније, те би било корисно прихватити одређене новине како би се обезбедила одговарајућа заштита старијих запослених, који у појединим класификацијама представљају посебно рањиве категорије на тржишту рада. Такође, држава је у обавези да и даље спроводи активне мере политике запошљавања и да настави да спроводи политику пуне запослености како би се стопе незапослености довеле на разуман ниво јер, као што је истакнуто, високе стопе незапослености посредно утичу и на несметано функционисање система социјалне сигурности и исплату доприносних престација. Држава има обавезу и да се озбиљније посвети борби против неформалне економије, услед чијег све већег присуства на тржишту рада један део корисника није у могућности да испуни услове, а затим и да оствари право на старосну пензију услед недовољно година претходног стажа осигурања.

Утврђено је и да у нашем систему социјалне сигурности постоје одређени недоприносни облици обезбеђења појединих категорија, којима држава исплаћује престације или уплаћује доприносе за обавезно социјално осигурање и тиме непосредно или посредно обезбеђује давања за случај старости, која се финансирају из јавних прихода. Како би се избегле евентуалне злоупотребе или правне празнине, неопходно је утврдити јасне законске критеријуме приликом исплате престација, по угледу на модел који се примењује за освајаче медаља.

Наведено је да сиромаштво и велике социјалне разлике представљају један од централних проблема савременог друштва. Стога је задатак сваке државе да јасно дефинише социјалну политику, односно националну политику за смањивање стопе сиромаштва, у којој ће своје место пронаћи и мере за смањивање стопе сиромаштва старијих лица. Нови нормативни оквир захтева и закон о социјалној заштити, којим ће бити посебно уређено питање рањивих категорија становништва.

Да би се обезбедила социјална сигурност што је могуће ширем броју корисника, Република Србија је дужна да прилагоди и усклади своје националне прописе са међународним и регионалним стандардима, садржаним у ратификованим међународним инструментима, којима се гарантују основна социјална права. Приликом најављених измена Устава, као највишег правног акта,

ваљало би експлицитно предвидети право на социјалну сигурност и исправити номотехничку грешку којом се важећим Уставом из 2006. године гарантује право на социјалну заштиту, а утврђено је да се у наведеном члану предвиђају права из социјалног осигурања. Препоручује се и ратификација Опционог протокола Уједињених нација, уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, којим су, према мишљењу релевантних аутора, изједначена грађанска и политичка права са економским, социјалним и културним правима, али којим се предвиђа могућност подношења индивидуалних представки Комитету Уједињених нација за социјална, економска и културна права услед повреда одредаба Међународног пакта, а уједно и права на социјалну сигурност. Такође, требало би размотрити и ратификацију Европског кодекса социјалне сигурности, прихваћеног од значајног броја држава чланица Савета Европе.

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

СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Монографије, уџбеници и радови у зборницима

ABEL-SMITH Brian, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, у: John Hills, John Ditch, Howard Glennerster (ed.), „Beveridge and Social Security, An International Retrospective“, Clarendon Press, Oxford 1994.

ANDERSON M. Karen, *The Netherlands: Political Competition in a Proportional System*, у: Ellen M. Immergut, Karen M. Andersen, Isabelle Schulze (ed.), „The Handbook of West European Pension Politics“, Oxford University Press, Oxford 2006.

ANDERSON M. Karen, IMMERGUT Ellen, *Sweden: After Social Democratic Hegemony*, у: Ellen M. Immergut, Karen M. Andersen, Isabelle Schulze (ed.), „The Handbook of West European Pension Politics“, Oxford University Press, Oxford 2006.

ANON Maria Jose, PISARELLO Gerardo, *The Protection of Social Rights in the Spanish Constitutional System*, у: Fons Coomants (ed.) „Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems“, Intersentia, 2006.

АНТИЋ Оливер, *Наследно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.

АРУТЈУНЈАН Г. Г., БАГЛАЈ М. В., *Конституционално право*, Енциклопедическиј словарь, Норма, 2016.

ARZA Camila, JOHNSON Paul, *The Development of Public Pensions from 1889 to the 1990s*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, Michael Orszag (ed.) „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006.

ASHER Mukul, *Social Pension in Four Middle-Income Countries*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009.

Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press, Oxford 1994.

BAJTELSMIT L. Vickie, *Gender, the Family, and Economy*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, Michael Orszag (ed.), „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford, 2006.

БАЛТИЋ Александар, ДЕСПОТОВИЋ Милан, *Основи радног права Југославије – систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1979.

BARNARD Catherine, *EC Employment Law*, Oxford University Press, Oxford 2006.

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

BEATTY, Christina, FOTHERGILL, Steve, HOUSTON, Donald, *The Impact of the UK's Disability Benefit Reforms*, у: Colin Lindsay, Donald Houston (ed.), „Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy“, Palgrave Macmillan, UK 2013.

БЕГОВИЋ Борис, ЛАБУС Мирољуб, ЈОВАНОВИЋ Александра, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.

BERGHMANN Jos, *History of Social Security*, у: Bent Greve, Danny Pieters (ed.), „Social Security in an interdisciplinary perspective“, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn 1999.

BLAKE, David, *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 2003.

BLACKHAM Alysia, *Extending Working Life for Older Workers, Age Discrimination Law, Police and Practice*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2016.

BLANPAIN Roger, *The EU Competence Regarding Social Policy*, у: Roger Blanpain, Michele Colucci, Salvatore Sica (ed.), „The European Social Model“, Intersentia, 2006.

БОЈИЋ Филип, *Настанак и развој социјалног права у Србији до почетка Првог светског рата*, мастер рад (необјављен), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.

BONOLI Giuliano, *The Origins of Active Social Policy, Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford 2013.

BOROWSKI Allan, *Australia*, у: Martin B. Tracy, Fred C. Pampel (ed.), „International Handbook on Old-Age Insurance“, Greenwood Press, New York – London 1991.

BOVENBERG Lans, EWIJK Van Casper, *The Future of multi-pillar pension systems*, у: Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Ed Westerhout (ed.), „The Future of Multi-Pillar Pensions”, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

БРАЈИЋ Влајко, *Радно право*, Савремена администрација, Београд 2001.

BRIMAN Alan, *Social Research Method*, Oxford University Press, Oxford 2012.

BRONSTEIN Arturo, *International and Comparative Labour Law, Current Challenges*, Palgrave Macmillan, ILO, 2009.

БУЯНОВА Марина Олеговна, КОНДРАТЬЕВА Зоя Александровна, КОБЗЕВА Светлана Ивановна, *Право социјалног осигуровања*, учебног помаћу, Нолиџ, Москва 1997.

CHAUCHARD Jean-Pierre, *Droit de la Sécurité Sociale*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris 2001.

CHRISTENSEN, Anna, *Labour Market Change and Pension Reform in Europe*, у: Winfried Boecken, Franz Ruland, Heinz-Dietrich Steinmeyer (ed.), „Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europe”, Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Luchterhand 2002.

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

COBAN Ali Riza, *Protection of Property Rights Within the European Convention on Human Rights*, Ashgate, UK 2004.

COGLIATI D., „The adjustment of old-age benefits and its impact on the financing of the schemes providing the benefits. The Canadian experiences“, *Current Problems of Pension Schemes, Studies and Research No. 26*, International Social Security Association, Geneva 1988.

COTA Zlatko, POPOVIĆ Zdravko, *Penziono osiguranje*, Birotehnika, Zavod za organizaciju i unapređenje uredskog poslovanja, Zagreb 1958.

COUGHLIN M., Richard, TOMASSON M., Richard, *Sweden*, у: Martin B. Tracy, Fred C. Pampel (ed.), „International Handbook on Old-age Insurance“, Greenwood Press, New York – London 1991.

CZUCZ Ottó, *Social Security Law in Hungary*, Kluwer Law International, 1999.

ЧАВОШКИ Коста, ВАСИЋ Радмила, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006.

DARIMONT Barbara, *Poverty: Introduction*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

DAVIS E. Philip, *Pension Funds, Retirement-Income Security, and Capital Markets, An International Perspective*, Clarendon Press, Oxford 1995.

ДЕГТЯРЕВ Г. П., *Пенсионные реформы в России*, Academia, Москва 2003.

ДЕЛЕВИЋ ЂИЛАС, Милица, *Значај међународне сарадње за остваривање економских и социјалних права*, у: Милица Делевић Ђилас, Александра Јовановић, Слободанка Недовић (ур.), „Остваривање економских и социјалних права“, Београдски центар за људска права, Београд 1999.

DIAMOND A. Peter, *Social Security Reform*, Oxford University Press, Oxford 2002.

DIJKHOFF Tineke, *The Guiding Role of ILO Convention No. 102*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

ДИЛБЕР Никола, *Наше ново социјално осигурање*, издање „Весника Рада“, Београд 1947.

ДИЛБЕР Никола, *Нови пензиски систем у Југославији*, Савремена администрација, Београд 1958.

DISNEY Richard, JOHNSON Paul, *An Overview*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001.

DORRESTIJN Пона, KINGMA Vibeke, *The AOW Scheme: History and Predecessors*, у: Marjolein van Everdingen, Gijsbert Vonk (ed.), „The Dutch State Pension – Past, Present and Future“, Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen 2008.
DUPEYROUH Jean-Jacques, *Sécurité Sociale*, Sirey, Paris 1963.

ЂУРЂЕВИЋ Дејан, *Институције наследног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017.

ЂУРЂЕВИЋ Марко, *Уговор о поклону*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

Ефикасно сузбијање сиве економије, Социјално-економски савет Републике Србије, Београд 2010.

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

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

EICHENHOFER Eberhard, *Social security as a human right: A European perspective*, у: Frans Pennings, Gijsbert Vonk (ed.), „Research Handbook on European Social Security Law“, Edward Elgar publishing, UK – USA 2015.

EUZEBY Chantal, „Economic aspects of Non-contributory old-age pension“, *Non Contributory Pensions, Health Care under Social Security*, EISS Yearbook 1988, Acco, Leuven 1989.

FERRERA Maurizio, JESSOLA Matteo, *Italy: A Narrow Gate fot Path-Shift*, у: Ellen M. Immergut, Karen M. Andersen, Isabelle Schulze (ed.), „The Handbook of West European Pension Politics“, Oxford University Press, Oxford 2006.

Financing social security: The options, an International analysis, International Labour Office, Geneva 1986.

FITZPATRICK Ellen, *Social Welfare*, у: Theodore M. Porter, Dorothy Ross (ed.), „The Cambridge History of Science, Vol. 7, The Modern Social Sciences“, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

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

FOX Louise Fox, PALMER Edward, *New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World is Going on*, у: Robert Holzmann, Joseph E. Stiglitz (ed.), „New ideas about Old Age Security“, The World Bank, Washington, D.C. 2001.

FUCHS Rainer, *The Viewpoint of National States – Germany*, у: Yves Jorens (ed.), „The Influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old age pension“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2002.

GALIANI, Sebastian, GERTLER, Paul, BANDO, Rosangela, *Non-contributory Pensions*, Inter-American Development Bank, Office of Strategic Planning and Development, 2014.

GILBERT Neil, *Introduction*, y: Neil Gilbert (ed.), „Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends“, Transaction Publishers, New Brunswick – London 2001.

GOLDBLATT Beth, *Developing the Right to Social Security – A Gender Perspective*, Routledge, London – New York 2016.

GOMEZ HEREDERO Ana, *Social Security, Protection at the International level and developments in Europe*, Council of Europe, 2009.

HACK Melanie Regine, *Taking Age Equality Seriously: The Example of Mandatory Retirement, A Comparative Legal Analysis between Norway and Germany in Light of Council Directive 2000/78/EC*, Nomos, Baden Baden 2016.

ХАМИДУЛАХ Мухамед, *Увод у Ислам*, Сарајево 1982.

HARRIS David, DARCY John, *The European Social Charter*, Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York 2001.

ХАРТ Херберт, *Појам права*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

HATLAND Aksel, „Non Contributory Pensions, Synthesis report from a EISS colloquium at Valencia 2-4 May 1988“, *Non Contributory Pensions, Health Care under Social Security*, EISS Yearbook 1988, Acco, Leuven 1989.

HEREDERO GOMEZ Ana, *Social Security-Protection at the international level and developments in Europe*, Council of Europe, 2009.

HILL Michael, *Pensions*, Policy Press, Bristol 2007.

HINRICH Karl, LYNCH Julia, *Old-age Pensions*, y: France Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, Shristopher Pierson (ed.), „The Oxford Handbook of the Welfare State“, Oxford University Press, Oxford 2012.

HINZ Richard, *The World Bank's pension policy framework and the Dutch pension system: a paradigm for the multi-pillar design?*, y: Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Ed Westerhout (ed.), „The Future of Multi-Pillar Pensions“, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

HOFFMAN Michael, DAHLBY Bev, *Pension Provision in Canada*, y: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001.

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

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

HORTSMANN Sabine, SCHMÄHL Winfried, *The Development of Pension Systems*, у: Winfried Scmahl, Sabine Hortsmann (ed.), „Transformation of Pension System in Central and Eastern Europe“, Edward Elgar, UK 2002.

ИВОШЕВИЋ Зоран, ИВОШЕВИЋ Милан, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд 2015.

Илмудин – вјеронаучни уџбеник за одрасле, приредио Билал Хасановић, Сарајево 1988.

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

Извештај о истраживању: Положај старијих корисника у систему социјалне заштите у Србији и развој локалних услуга дугорочног збрињавања, Одељење за истраживање, Републички завод за социјалну заштиту, Београд 2013.

IYER S., MCGILIWRAY W., „The Influence of variations in the level of employment and recent retirement policies on the financing of pension schemes“, *Current Problems of Pension Schemes, Studies and Research No. 26*, International Social Security Association, Geneva 1988.

JACOB Ralf, *The European Union and National Pension Policies*, у: Yves Jorens (ed.), „The Influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old age pension“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2002.

ЈАШАРЕВИЋ Сенад, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2010.

JELČIĆ Vera, *Socijalno pravo u SFRJ, knjiga 1, Socijalno osiguranje*, Informator, Zagreb 1987.

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

Јован Јовановић Змај, Антологијска едиција Десет векова српске књижевности, Издавачки центар Матице Српске, Нови Сад 2012.

ЈОВАНОВИЋ Александра, НЕДОВИЋ Слободанка, *Стање економских и социјалних права у СР Југославији, извештај о досадашњем спровођењу Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима у СР Југославији у погледу економских и социјалних права*, Београдски центар за људска права, Београд 1998.

ЈОВАНОВИЋ Драгољуб, *Устав од 1835. године – Сретењски устав*, у: Миодраг Јовичић (ур.), „Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903“, Српска академија наука и уметности, Београд 1988.

ЈОВАНОВИЋ Предраг, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2015.

ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1924.

ЈОВИЧИЋ Миодраг, *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Светозар Марковић, Београд 1984.

JORENS Yves, *Preface*, у: Yves Jorens (ed.), „The Influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old age pension“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2002.

KASEKE Edwell, *Poverty Reduction in South Africa: The Old-Age Pension*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

KEIZER Piet, *Targeting Strategies in the Netherlands: Demand Management and Cost Constraint*, у: Neil Gilbert (ed.), „Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends“, Transaction Publishers, New Brunswick – London 2001.

KING Anthony, BAEKGAARD Hans, HARDING Ann, *Pension Provision in Australia*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001.

KOCH Ida Elisabeth, *The Protection of Socio-Economic Rights as Human Rights in Denmark*, у: Fons Coomants (ed.), „Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems“, Intersentia, 2006.

KORDA Maria, *The Role of International Social Security Standards, an in-depth study through the case of Greece*, Intersentia, Cambridge, Antwerp – Portland 2013.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*, магистарска теза (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, *Ваљани разлози за отказ уговора о раду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016.

КРЕЋА Миленко, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

KREMALIS Konstantinos, *Hellas-International Encyclopedia of Laws-Social Security Law*, volume 2, Kluwer Law International, 2004.

KRESAL Barbara, KRESAL ŠOLTES Katarina, STRBAN Grega, *Social Security Law in Slovenia*, Kluwer Law International, 2013.

КРСТИЋ Тијана, *Систем пензијског и инвалидског осигурања*, у: Зорица Кубурић (ур.), „Системи социјалне сигурности“, Универзитет у Новом Саду и Филозофски факултет, Нови Сад 2016.

KUITTO Kati, *Post-communist Welfare States in European Context, Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, UK – USA 2016.

KULKE, Ursula, CICHON, Michael, PAL, Karuna, *Changing Tides: A Revival of a Rights-based Approach to Social Security*, у: Jef Van Langendonck (ed.), „The Right to Social Security“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007.

LAROQUE, Pierre, *Social Protection and the over 75s: What are the Problems?*, у: „Social Protection and the over 75s“, Report of a Round Table Meeting, International Social Security Association, Geneva 1979.

ЛАЗАРЕВИЋ Р., ВУЈОШЕВИЋ Т., *Социјално осигурање у Југославији*, Култура, Београд 1958.

LEE, Luke T., *Aging: The Human Right Approach*, у: George J. Alexander (ed.), „International Perspectives on Aging“, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht – Boston – London 1992.

LEPPIK Lauri, MÄNNIK Georg, *Transformation of old-age security in Estonia*, у: Winfried Scmahl and Sabine Hortsman (ed.), „Transformation of Pension System in Central and Eastern Europe“, Edward Elgar, UK – USA 2002.

LINDSAY, Colin, HOUSTON, Donald, *Fit for Work? Representations and Explanations of the Disability Benefits Crisis in the UK and Beyond*, у: Colin Lindsay, Donald Houston (ed.), „Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy“, Palgrave Macmillan, UK 2013.

LIU Lillian, *The Pension Programme in Transition in the Soviet Union and in the Russian Federation*, у: „Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe, A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Options“, International Social Security Association, Geneva 1994.

ЛУБАРДА Бранко, *Основна обележја система социјалног осигурања и социјалне сигурности у упоредном праву*, у В. Брајић (ур.), „Запошљавање и социјални проблеми“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1996.

ЛУБАРДА Бранко, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица 2004.

ЛУБАРДА Бранко, *Ревидирана европска социјална повеља, обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Београд 2009.

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

ЛУБАРДА Бранко, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014.

ЛУКИЋ Радомир, *Методологија права*, ИП Јустинијан, Београд 2003.

MACKAY Ross, *The New Zealand Model: Targeting in an Income-Tested System*, у: Neil Gilbert (ed.), „Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends“, Transaction Publishers, New Brunswick, London 2001.

MACNICOL John, *Beveridge and Old Age*, у: John Hills, John Ditch, Howard Glennerster (ed.), „Beveridge and Social Security, An International Retrospective“, Clarendon Press, Oxford 1994.

MAIER-RIGAUD Remi, *Global Pension Policies, Programs, frames and paradigms of the World Bank and the International Labour Organization*, Duncker & Humblot, Berlin 2009.

МАРКОВИЋ Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

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

МАШКИН Александрович Николај, *Историја Старог Рима*, Народна књига, Београд 1997.

MEDAISKIS, Teodoras, *Transformation of old-age security in Lithuania*, у: Winfried Scmahl and Sabine Hortsman (ed.), „Transformation of Pension System in Central and Eastern Europe“, Edward Elgar, UK – USA 2002.

MEENAN Helen, *Age Discrimination in the EU and the Framework Directive*, у: Malcolm Sargeant (ed.), „The Law on Age Discrimination in the EU“, Kluwer Law International, 2008.

МИХАЉЧИЋ Раде, *О старом српском праву*, Српска књижевна задруга, Београд 2015.

МИЈАТОВИЋ Бошко, ХИБЕР Драгор, *Капитализација пензијског осигурања у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2008.

МИХАЛЕВ Vladimir, *Poverty Alleviation in the Course of Transition: Policy Option for Russia*, EUI Working Paper, Robert Schuman Centre, 1997.

МИККОЛА Matti, *Social Human Rights of Europe*, Karelactio, Finland 2010.

МИККОЛА Matti, *Employment-related and fundamental minimums of European social security*, у: Kirsten Ketscher (ed.), „Velferd og rettfield, Festskrift til Asbjørn Kjønsstad 70 år“, Gyldendal Juridisk, Oslo 2013.

МИЛОСАВЉЕВИЋ Милосав, *Социјална сигурност у самоуправном друштву*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1984.

МОУТОН Pierre, *Methods of Financing Social Security in Industrial Countries: An International Analyses*, у „Financing social security: The options, An Internatinonal analysis“, International Labour Office, Geneva 1986.

МРЕДИ Letlhokwa George, *Informal Sector: Introduction*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

МУККЕЛ Stefan, ОГОРЕК, Markus, *Sozialrecht*, München 2011.

МÜLLER Katharina, *Social Security Reforms and the Right to Social Security-Latin America and Eastern Europe Compared*, у: Eibe Riedel (ed.), „Social Security as a Human Right, Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges“, Springer – Verlag, Berlin – Heidelberg 2007.

Национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд 2011.

NAGEL F. Günter, KESSLER R. Francis, *Social Security Law, Council of Europe*, Kluwer Law International, 2010.

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

НЕДОВИЋ Слободанка, *Држава благостања*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1995.

НИКОЛИЋ, Дејан, *Српске краљице и царице*, Народна библиотека Ресавска школа, Деспотовац 1998.

NORMAND Roger, ZAID Sarah, *Human Rights at the UN, The Political History of Universal Justice*, Indiana University Press, Indiana 2008.

NUßBERGER Angelika, *Evaluating the ILO's Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security*, у: Eibe Riedel (ed.), „Social Security as a Human Right, Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges“, Springer – Verlag, Berlin – Heidelberg 2007.

NUßBERGER, Angelika, *Interpretation of International Social Security Standards – Problems and Prospects*, у: Frans Pennings (ed.), „International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2008.

O'BRIEN Michael, *Poverty, policy and the state, The Changing face of social security*, The Policy Press, Great Britain 2008.

O'CINNEIDE Colm, *The constitutionalization of social and economic rights*, у: Helena Alviar Garcia, Karl Klare, Lucy A. Williams (ed.), „Social and Economic Rights in Theory and Practice, critical inquires“, Routledge, London – New York 2015.

O'CONNELL Paul, *Vindicating Socio-Economic Rights, International Standards and Comparative Experiences*, Routledge, London – New York 2012.

Old Age Pension Scheme, Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1977.

ORENŠTAJN, Mičel, DIKON, Bob, *Globalna politika u oblasti penzija i socijalne zaštite*, у: Nikola Ježts (ур.), „Globalna socijalna politika“, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.

ÖSTERLE August, *Equity in the Provision of Long-Term Care: A Comparison of Austria, Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, European University Institute, 1999.

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

PARKER, Gillian, SCHNEIDER, Justine, *Social Care*, у: John Baldock, Nick Manning, Sarah Vickerstaff (ed.), „Social Policy“, Oxford University Press, Oxford 2007.

PARTINGTON Martin, *Social Security Law in the United Kingdom*, Kluwer Law International, 2012.

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

ПЕЦИЈА УРОШЕВИЋ, Радмила, *Друштвени положај и модели социјалне заштите старих лица у Београду*, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, Чигоја штампа, Београд 2010.

PENNINGS Frans, *An Overview of Interpretation Issues of International Social Security Standards*, у: Frans Pennings (ed.), „International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007.

PENNINGS Frans, *European Social Security Law*, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland, 2010.

PENNINGS Frans, *Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

Pension Schemes, International Labour Office, Geneva 1997.

Pensions at a Glance, 2015, OECD and G20 indicators, OECD, 2015.

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

ПЕШИКОВИЋ Милентије, *Социјална заштита у ФНРЈ*, Народна армија, Београд 1957.

ПЕШИЋ Ратко, *Развој социјалног осигурања с нарочитим освртом на социјално осигурање у ФНРЈ и његове развојне тенденције*, докторска дисертација (необјављена), Београд 1954.

ПЕШИЋ Ратко, *Међународна организација рада, порекло – структура – делатност*, Нови Сад 1969.

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

ПЕТРОВИЋ Александар, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2009.

ПЕТРОВИЋ Миодраг, *Крмчија Светог Саве, о заштити обесправљених и социјално угрожених*, Народна књига, Београд 1983.

PFEIL J. Walter, *Long-term Care in Austria*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

PIETERS Danny, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2002.

PIETERS Danny, *What is a social security contribution and what is a tax*, у: Winfried Boecken, Franz Ruland, Heinz-Dietrich Steinmeyer (ed.), „Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europe“, Festschrift fur Bernd Baron von Maydell, Luchterhand, Germany 2002.

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

PIETERS Danny, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, 2006.

PIETERS Danny, SCHOUKENS Paul, *Social security law instruments of the next generation: European social security law as a source of inspiration?*, у: Frans Pennings, Gijsbert Vonk (ed.), „Research Handbook on European Social Security Law“, Edward Elgar publishing, UK – USA 2015.

ПИСАРИЋ Јована, *Циљеви и садржај савремених система социјалне сигурности*, у: Зорица Кубурић (ур.), „Системи социјалне сигурности“, Универзитет у Новом Саду и Филозофски факултет, Нови Сад 2016.

ПОПОВИЋ Дејан, *Финансирање права из социјалног осигурања*, у: Милица Делевић Ђилас, Александра Јовановић, Слободанка Недовић (ур.),

„Остваривање економских и социјалних права“, Београдски центар за људска права, Београд 1999.

ПОПОВИЋ Дејан, *Пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.

POWER, W. David, CURTIS, Kim D., McASKILE, C. Andrew, *Canada*, у: Henk Bedee, Wilfried D’Haese, Veronique Pertry, Arend Jan Rompelman (ed.), „The International Guide to Social Security, A Country by Country Overview”, *Kluwer Law International*, 1995.

PROSKE Dirk, *Catalogue of Risks, Natural, Tehnical, Social and Health Risks*, Springer, 2008.

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

PUT Johan, *Social Security Rights*, у: Jef Van Langendonck (ed.) „The Right to Social Security“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007.

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

РАКОЊАЦ АНТИЋ Татјана, *Пензијско и здравствено осигурање*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд 2010.

RAVNIĆ Antun, *Osnove radnog prava, domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2004.

Речник социјалне сигурности, Савет Европе, 2007.

REYNAUD Emmanuel, *The Right to Social Security – Current Challenges in International Perspectives*, у: Eibe Rieder (ed.), „Social Security as a Human Right, Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges“, Springer, Berlin – Heiderlberg, 2007.

RHODES Martin, *A New Social Contract? Globalisation and West European Welfare States*, European University Institute, Italy 1996

RIEDEL Eibel, GIACCA Gilles, GOLAY Cristophe, *The Developpemt of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, у: Eibe Riedel, Gilles Giacca, Cristophe Golay (ed.), „Economic, Social and Culturar Rights in International Law, Contemporary Issues and Challenges“, Oxford University Press, Oxford, 2014.

RIMLINGLER Gaston Victor, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, John Wiley&Sons, New York – London – Sydney – Toronto 1971.

РИСТИЋ Зоран, КОСАНОВИЋ Рајко, *Анализа резултата анкете спроведених међу запосленима и незапосленима у оквиру пројекта „Ефикасно сузбијање сиве економије“*, у: „Ефикасно сузбијање сиве економије“, Социјално-економски савет Републике Србије, Београд 2010.

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

РОИК Валентин, *Обязательное и добровольное пенсионное страхование институты и финансы*, Альпина паблишер, Москва 2014.

RUBINOW I. M., *Social Insurance*, Williams and Norgate, London 1913.

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

SAUER Michael, *Поређење режима дуготрајне заштите – студија случаја Србија*, у: Дренка Вуковић, Наталија Перишић (ур.), „Ризици и изазови социјалних реформи“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2012.

SAUL Ben, KINLEY David, MOWBRAY Jacqueline, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commentary, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2014.

SCHAUMBERG Torsten, *Sozialrecht, einführung*, Nomos, Baden Baden 2016.

SCHOUKENS Paul, *Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems*, у: Frans Pennings, (ed.), „International Social Security Standards, Current Views and Interpretation Matters“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2008.

SERVAIS Jean-Michel, *International Social Security*, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

СИМОНОВИЋ Драгољуб, *Радноправна читанка II*, Службени гласник, Београд 2009.

SINFIELD Adrian, *Tax Welfare – Making some more Secure than Others*, у: Jef Van Langendonck (ed.), „The Right to Social Security“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007.

SLINGENBERG Lieneke, *Social security in the case law of the European Court of Human Rights*, у: Frans Pennings, Gijsbert Vonk (ed.), „Research Handbook on European Social Security Law“, Edward Elgar publishing, UK – USA 2015.

SLUCHYNSKY Oleksiy, *Administration of Social Pension Programs*, у: Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama (ed.), „Closing the Covering Gap, The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers“, The World Bank, Washington, D.C. 2009.

СМАИЛАГИЋ Неркез, *Класична култура Ислама – књига II*, Загреб 1976,

СМАИЛАГИЋ Неркез, *Лексикон Ислама*, Свјетлост Сарајево, Сарајево 1990.

Social Security at a Glance, 2015, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Germany 2016.

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

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

СТАНКОВИЋ Марко, *Локална самоуправа у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.

СТАНКОВИЋ Милош, *Уговорно наслеђивање између супружника*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

СТАНКОВИЋ Обрен, ВОДИНЕЛИЋ Владимир, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд 2007.

STAVRAKIS Costas, *Eliminating poverty in old age: Is social security the answer? The role of social security schemes in mitigating poverty in old age*, International Social Security Association, International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, Berlin 2012.

ST JOHN Susan, *Pension Provision in New Zealand*, у: Richard Disney, Paul Johnson (ed.), „Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries“, Edward Elgar, UK 2001.

СТОЈАНОВИЋ Драгољуб, АНТИЋ Оливер, *Увод у грађанско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2004.

СТОЈАНОВИЋ, Зоран, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд 2016.

STOLLEIS Michael, *Origins of the German Welfare State – Social Policy in Germany to 1945*, Springer, Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2013.

Стратегија Међународне организације рада: Социјална сигурност за све, утврђивање минимума социјалне заштите и изградња свеобухватних система социјалне сигурности, кратак преглед, Међународна организација рада, 2013.

STUDENSKI Paul, „Pensions“, *The Encyclopaedia of the Social Science*, Volume 12, Par-Pun, The Macmillan Company, New York 1934.

СТУПАР Михаило, *Социјална политика*, Рад, Београд 1963.

ШУНДЕРИЋ Боривоје, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001.

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

ШУНДЕРИЋ Боривоје, КОВАЧЕВИЋ, Љубинка, *Радно право*, Службени гласник, Београд 2017.

ТАДИЋ Љубомир, *Социјална или социјално правна држава*, у: Гордана Вукадиновић (ур.), „Избор текстова из теорије права“, Нови свет, Приштина 1996.

TAPIOLA Kari, *Global Standards: The Policy of the ILO*, у: Ulrich Becker, Frans Pennings, Tineke Dijkhoff (ed.), „International Standard-Setting and Innovations in Social Security“, Kluwer Law International, The Netherlands 2013.

THANE Pat, *The History of Retirement*, у: Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, Michael Orszag (ed.) „The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income“, Oxford University Press, Oxford 2006.

The Means Test, A comparison from a Legal Perspective, The Department of Social Security Studies, Tilburg University, The Netherlands 1991.

TINTIĆ Nikola, *Радно и социјално право, Књига прва: Радни односи (II)*, Narodne novine, Zagreb 1972.

ТОМИЋ Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2017.

UITZ Renata, SAJO Andras, „Welfare Rights in Hungarian Constitutional Jurisprudence“, у: Fons Coomants (ed.), *Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems*, Intersentia, 2006.

VALTICOS Nicos, *International Labour Law*, Kluwer, Deventer, The Netherlands 1979.

VAN DIJK, Pieter, VIERING, Marc, *Freedom of Thought, Conscience and Religion (Article 9)*, у: Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn, Leo Zwaak (ed.), „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2006.

VAN DIJK, Pieter, VIERING, Marc, *Right to a Fair and Public hearing (Article 6)*, у: Pieter Van Dijk, Fried Van Hoof, Arjen Van Rijn, Leo Zwaak (ed.), „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“, Intersentia, 2006.

VAN LANGENDONCK Jef, *The Meaning of the Right to Social Security*, у: Jef Van Langendonck (ed.) „The Right to Social Security“, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007.

VAN ROOIJ, Jose, SINNINGHE DAMSTE, Willem, *An Outline od the AOW Scheme*, у: Marjolein van Everdingen, Gijsbert Vonk (ed.), „The Dutch State Pension – Past, Present and Future“, Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen 2008.

ВАРАДИ Тибор, БОРДОШ Бернадет, КНЕЖЕВИЋ Гашо, ПАВИЋ Владимир, *Међународно приватно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.

ВАСИЋ Радмила, *Социјална правда у милости неолибералне политике – Србија на „европском путу“*, у: Бојан Вранић, Горан Дајовић (ур.), „Демократска транзиција Србије, (ре)капитулација првих 25 година“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016.

ВАСИЋ Радмила, ЈОВАНОВИЋ Миодраг, ДАЈОВИЋ Горан, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014.

VIEMMINX Franck, *The Netherland and the ICESCR: Why Didst thou Promise Such a Beauteous Right*, у: Fons Coomants (ed.) „Justiciability of Economic and Social Rights, Experiences from Domestic Systems“, Intersentia, 2006.

Водич за националну имплементацију Мадридског интернационалног плана акције о старењу, Одељење за економска и социјална питања УН, Уједињене нације, Њујорк 2008.

VOIRIN Michael, *Social Security in Central and Eastern Europe: Continuity and change*, у: „Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe, A Guide to

Recent Developments, Policy Issues and Options“, International Social Security Association, Geneva 1994.

ВУКОВИЋ Данило, *Друштвени услови стварања и примене социјалног права у Србији*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

ВУКОВИЋ Дренка, *Систем социјалне сигурности*, Службени гласник, Београд 2002.

ВУКОВИЋ Дренка, *Социјална сигурност и социјална права*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2005.

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

ВУКОВИЋ Дренка, *Сиромаштво и социјална искљученост у земљама Европске уније*, у: Дренка Вуковић, Михаил Арандеренко (ур.), „Социјалне реформе – садржај и резултати“, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2011.

VUKOREPA Ivana, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2012.

WATSON Philippa, *EU Social and Employment Law*, Oxford University Press, Oxford 2014.

WESTERHOUT Ed, *Introduction*, у: Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Ed Westerhout (ed.), „The Future of Multi-Pillar Pensions“, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

WILFRED JENKS C., *Human Rights and International Labour Standards*, Stevens & Sons, London 1960.

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

YOUNG A. G., „The Influence of variations in the level of employment and recent retirement policies on the financing of pension schemes. The experience in the United Kingdom“, *Current Problems of Pension Schemes, Studies and Research No. 26*, International Social Security Association, Geneva 1988.

ZAVADSKI Silvester, *Država blagostanja, prilog kritici savremene buržoaske teorije države*, Radnička štampa, Beograd 1975.

ZEGREAN Augustin, *Constitutional Review: Doctrine and Practice in the Case-law of the Constitutional Court of Romania*, 2011; извештај преузет са: <https://www.ccr.ro/ccrold/events/2011/zegrean1en.pdf>, 8. септембар 2017.

ZERANSKI Dirk, *Der Rückforderungsanspruch des verarmten Schenkers – Überleitbarkeit, Abtretbarkeit, Verpfändbarkeit, Pfändbarkeit und Vererblichkeit des Rechts aus § 528 Absatz 1 Satz 1 BGB*, Schriften zum Bürgerlichen Recht, Band 210, Duncker & Humblot, Berlin 1998.

ZETTERBERG Hans L, *Before and Beyond the Welfare State*, City University Press, Stocholm 1995.

ZWAAK, Leo, *General Survey of the European Convention*, у: Pieter Van Dijk, Fried Van Hoof, Arjen Van Rijn, Leo Zwaak (ed.), „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“, Intersentia, 2006.

ЖУЈОВИЋ М. Јован, *Мисли о фонду за земљорадничке пензије (намењене деветом Конгресу Земљорадничких Задруга)*, Штампарија Св. Николића, Београд 1905.

Научни и стручни чланци

ATKINSON Toni, BOURGIGNON Francois, O'DONOGHUE Cathal, SUTHERLAND Holly, UTILI Francesca, „Microsimulation of Social Policy in the European Union: Case Study of a European Minimum Pension“, *Economica*, број 69/2002.

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

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

BECKER Ulrich, „Leistungen für langjährig Rentenversicherte in Südeuropa – eine rechtsvergleichende Analyse“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, број 1/2012.

BECKER Ulrich, „Security from a legal perspicitve“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015.

BEJAKOVIĆ Predrag, „Borba protiv siromaštva u SAD“, *Revija za socijalnu politiku*, број 2/2000.

BERMUDEZ MENDIZIBAL, Gabriela, „Social Security in Mexico“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 2/2016.

BESLEY Timothy, „Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programme“, *Economica, New Series*, Vol. 57, број 225 (Feb, 1990)

BEVERIDGE, William, *Insurance for All and Everything*, The Daily News LTD, London 1924.

БОЈИЋ Филип, „Заштита права радника инфицираних ХИВ-ом, упоредна легислатива и проблемни практичне примене“, *Правни живот*, број 11/2010.

БОЈИЋ Филип, „Чиновничке пензије у српској легислативи XIX века“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, број 31/2012.

БОЈИЋ Филип, „Посебна признања за заслужне уметнике: савремене дилеме и будућа решења“, *Право и привреда*, број 7–9/2013.

БОЈИЋ Филип, „Реформа права на старосну пензију у Србији“, *Свеске за јавно право*, број 19/2015.

БОЈИЋ Филип, „Примена колективног уговора од стране послодавца следбеника“, *Право и привреда*, број 4–6/2017.

БРАЈИЋ Влајко, „Промене у радним односима и социјална политика“, *Социјална политика, часопис за социјално-економска питања*, број 1–2/1992.

CASE Anne, DEATON Angus, „Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa“, *The Economic Journal*, број 108/1998.

ДИМИТРИЈЕВИЋ Војин, „Универзална декларација о људским правима после четрдесет година“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1988.

ДРАГУТИНОВИЋ Предраг, „Социјална правда у Новоме завету – један нацрт“, *Саборност, теолошки годишњак*, број 4/2010.

ДРЧА Јанко, „Социјална заштита старих – европске тенденције“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2010.

ESPIGN ANDERSEN Gosta, „Kakva socijalna država za XXI stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/2001.

GILLION Colin, „The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office“, *International Social Security Review*, Vol. 53, број 1/2000.

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

ГОЛУБОВИЋ Велизар, „Усаглашеност права социјалне сигурности Србије са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 3/2011.

ГОЛУБОВИЋ Велизар, „Превремена пензија у праву Србије и упоредном праву“, *Радно и социјално право*, број 1/2014.

HENDRIKS Aart, „Legislation to Combat Age Discrimination in the Labour Market, An examination of (the Experiences with) the Dutch Age Discrimination Act“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1–2/2006.

HOHNERLEIN Eva Maria, „Altersrenten für langjährig Versicherte in Italien“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1/2012.

ИВИЋ Алекса, „Јелена Карађорђевић после смрти свога мужа“, *Српски књижевни гласник*, књига XXIV, Београд 1928.

ЈАШАРЕВИЋ Сенад, „Социјална сигурност и социјална држава“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 3/2009.

ЈОВАНОВИЋ Предраг, „Флексибилност запошљавања и радни односи“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–3/2000.

ЈОВАНОВИЋ Предраг, „Уградња људских и социјално-економских права у међународно, европско и наше радно право“, *Радно и социјално право*, број 1/2006.

КАПУЏ Клаус, „Social security and the European Convention on Human Rights: how an odd couple has become presentable“, *European Journal of Social Security*, Vol. 9, број 3/2007.

КАПУЏ Клаус, „Enabling social integration through European human rights“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015.

КНЕЖИЋ, Бранислава, ВИДАНОВИЋ, Војин, „Социјална заштита и бригаа о старима“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, број 1–2/2011.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, „Европска социјална повеља – загарантована права, уговорне обавезе и надзорни механизам“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–6/2005.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, „Забрана старосне дискриминације радника у светлу концепције активног старења и међугенерациске солидарности“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1/2012.

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, „Правни инструменти за обезбеђивање међугенерациске солидарности на тржишту рада“, *Правна ријеч*, број 35/2013.

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

КОВАЧЕВИЋ Љубинка, „Изазови кодификације и новелирања законодавства о борачко-инвалидској заштити“, *Радно и социјално право*, број број 1/2014.

КОЛЕР Петер, „О социјалној правди“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 1/2005.

КОЛИН Марија, „Сиромаштво и социјална искљученост“, *Социолошки преглед*, број 2/1997.

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

КОСТИЋ Миомира, „Тековина социјалне политике ОУН и европских земаља према старијима“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2010.

КОШТУНИЦА Војислав, „Општа декларација и социјална права“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989.

КРЖИШНИК Антон, „Уставна гаранција права на социјалну сигурност“, *Социјална политика*, број 1963/1.

КУТЛЕШИЋ Владан, „Економско-социјалне одредбе у уставима држава у транзицији“, *Економска мисао*, број 1–2/1995.

LARSSON, Kristina, „The Social situation of older people“, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16, посебан број, 2007.

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

ЛУБАРДА Бранко, „Социјална права и универзане вредности“, *Правни живот*, број 11/2005.

МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ, Катарина, „Уставносудска заштита људских права повређених или ускраћених у управном поступку и управном спору“, *Билтен Врховног касационог суда*, број 3/2017.

МАРИЧИЋ, Биљана, „Будућност старења – правци развоја социјалне заштите старих људи у заједници“, *Зборник Матице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010).

МИЈАТОВИЋ Бошко, „Социјално-економски положај старих у Србији“, *Социолошки преглед, часопис Социолошког друштва Србије*, број 3–4/2003.

МИЛИЋ Анђелка, „Стари и породично збрињавање и нега“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 1/2007/2008.

МИЋУНОВИЋ Драгољуб, „Темељи и будућност људских права“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989.

MOISIO Pasi, LENTELAM Kirsi – Marja, MUKKILA Susanna, „Poverty Reduction Effects of Taxation and Benefits in Finland, 1993-2013“, *European Journal of Social Security*, Vol. 18, број 1/2016.

МРШЕВИЋ Зорица, „Пракса заштитника грађана у остваривању и заштити социјалних права“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2010.

MÜLLER, Katharina, „Pension Reform in the East European Accession Countries“, *European Journal of Social Security*, Vol. 5, број 1/2003.

МУЊЋАН Јован, „Економска и социјална права у Општој декларацији о правима човека“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, број 1–3/ 1997.

ОБРАДОВИЋ Горан, „Одговорност државе за штету због неуплаћених доприноса за социјално осигурање“, *Правни живот*, број 10/2004.

„Old-Age Pensions in New Zealand“, *Charity Organization Review*, Vol. 12, број 72/1902.

ПАЈВАНЧИЋ Ана, „Владавина права и принцип социјалне правде – социјално укључивање као део социјалне политике Европске уније“, *Правни живот*, број 14/2008.

ПАВЛОВИЋ Зоран, „Неке особености Афричке повеље о људским правима и правима народа“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989.

ПЕРИШИЋ Наталија, „Социјална држава – еволуција једне идеје“, *Социологија*, Vol. L, број 2/2008.

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

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

ПЕТРОВИЋ Александар, „Незапосленост и пензионисање“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–3/2000.

ПЕТРОВИЋ Александар, „Социјални системи – реформе и правци промене“, *Радно и социјално право*, број 1/2006.

PIETERS Danny, „Clothes for the Emperor?“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015.

РАШЕВИЋ Мирјана, „Ка бољем животу старих у Србији“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2010.

RAVNIĆ Antun, „Osigurani rizik“, *Naša zakonitost, časopis za pravnu teoriju i praksu*, број 9/1976.

RAVNIĆ Antun, „Socijalna država i država blagostanja“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3–4/1996.

САТАРИЋ Надежда, „Установе за ‘збрињавање’ старијих некада и данас, са освртом на поштовање људских права њихових корисника“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014.

SCHOUKENS Paul, „Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action“, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, број 3/2015.

СТАЈИЋ Дубравка, „Социјална правда као темељни принцип социјалне државе у процесу глобализације“, *Политичка ревија, часопис за политикологију, комуникологију и примењену политику*, број 1/2007.

СТОЈИЉКОВИЋ Јелена, ДЕВЕЦИЋ Мирјана, „Однос броја пензионера и запослених у контексту демографског старења у Србији“, *Зборник Матице Српске за друштвене науке*, број 131, (1/2010).

STRBAN Grega, „Pravna vprašanja predvidenih reform pokojninskega zavarovanja“, *Pravna praksa* (28), број 46/2009.

СТУПАР Михаило, „Предмет социјалног права (прилог дискусији о одређивању једне нове посебне области права)“, *Анали Правног факултета у Београду*, посебан отисак из броја 1/1959.

СТУПАР Михаило, „Социјална права човека и грађанина и социјална политика у Преднацрту устава ФСРЈ“, *Наша стварност*, број 2/1963.

SWIATKOWSKI Andrzej Marian, „European Social Charter: Protection of Human (Social) Rights by the Collective Complaints Procedure“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 3/2006.

ШЕФЕР Берислав, „Реформа социјалне политике – полазне основе“, *Социјална политика, часопис за социјално-економска питања*, број 1–2/1991.

ШОБОТ Анкица, „Кочнице савременом моделу старења у Србији“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014.

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

ШУНДЕРИЋ Боривоје, „О појму социјалног ризика“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 2/2011.

ШУНДЕРИЋ Боривоје, „Социјална права и радни односи у новом својинском окружењу“, *Правни живот*, број 11–12/1994.

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

ШУНДЕРИЋ Боривоје, „Устав и радно право“, *Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, број 1–6/2006.

ТАСИЋ Ђорђе, „Шта је социјално право“, *Српски књижевни гласник*, број 2/1934.

TINTIĆ Nikola, „Konceptija i ostvarenja socijalne sigurnosti u savremenim uvjetima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, број 2/1964.

TINTIĆ Nikola, „Neka pitanja komplementarnosti i konvergencije određenih institucija osiguranja, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite i socijalnog prava u izgradnji i razvoju sistema socijalne sigurnosti“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, 1978.

TINTIĆ Nikola, „Značenje ideja i načela o pravdi, napose o socijalnoj pravdi, za socijalne akcije i intervencije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, broj 4/1980.

TINTIĆ Nikola, „Socijalna pravda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, broj 1–2/1982.

ТОДОРОВИЋ Лука, „Друштвене промене, социјална сигурност у старости и пензијско осигурање“, *Социјална политика, часопис за социјално-економска питања*, број 1–2/1991.

ТОДОРОВИЋ Наташа, ВРАЧЕВИЋ Милутин, „Увод у људска права старијих“, *Геронтологија, часопис Геронтолошког друштва Србије*, број 2/2014.

VAN DER BURG Cathelijne, PRINS Reink, „Employment Instead of Benefit Receipt? Process and Outcomes of Reassessment of Dutch Disability Benefit Recipients“, *European Journal of Social Security*, Vol. 12, број 2/2010.

VAN LANGENDONCK, Jef, „The Modernisation of Social Security“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, број 1/2016.

VAN MEERTEN Hans, BORSJE Pascal, „Pension Rights and Entitlement Conversion (Invaren): Lessons from a Dutch Perspective with Regard to the Implications of the EU Charter“, *European Journal of Social Security*, Vol. 18, број 1/2016.

ВУКАС Будислав, „Међународна организација рада и заштита права човека“, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1–2/1989.

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

VUKOREPA Ivana, „Lost between Sustainability and Adequacy: Critical Analysis of the Croatian Pension System's Parametric Reform“, *Revija za socijalnu politiku*, број 3/2015.

СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА ПРАВА

1. Извори права међународног порекла

1.1. Организација уједињених нација

Универзална декларација о људским правима (*The Universal Declaration of Human Rights*), 1948.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), 1966.

Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (*Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), 2008.

Општи коментар број 6: Економска, социјална и културна права старијих људи (*General Comment No. 6, The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*), Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 1995.

Општи коментар број 19: Право на социјалну сигурност - члан 9 (*General Comment No. 19: The right to social security - art. 9*), Комитет за економска, социјална и културна права Уједињених нација, 2007.

1.2. Међународна организација рада

Устав Међународне организације рада (*ILO Constitution*), 1919.

Филаделфијска декларација (*Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation – Declaration of Philadelphia*), 1944.

Декларација о социјалној правди и праведној глобализацији (*Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*), 2008.

Конвенција број 102 о минималним нормама социјалне сигурности (*Social Security Minimum Standards Convention*), 1952.

Конвенција број 128 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-age and Survivors' Benefits Convention*), 1967.

Препорука број 67 о сигурности прихода (*Income Security Recommendation*), 1944.

Препорука број 131 о давањима за случај старости, инвалидности и смрти хранитеља породице (*Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation*), 1967.

Препорука број 202 о минимуму социјалне заштите (*Social Protection Floors Recommendation*), 2012.

1.3. Савет Европе

Европска конвенција о људским правима и основним слободама (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), 1950.

Европска социјална повеља (*European Social Charter*), 1961.

Ревидирана европска социјална повеља (*Revised European Social Charter*), 1996.

Европска конвенција о социјалној и медицинској помоћи (*European Convention on Social and Medical Assistance*), 1953.

Европски кодекс социјалне сигурности (*European Code of Social Security*), 1964.

Протокол 1 уз Европску конвенција о људским правима и основним слободама (*Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), 1952.

1.4. Европска унија

Повеља Европске уније о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), 2000.

Уговор о функционисању Европске уније (*The Treaty on the Functioning of the European Union*), 2007.

1.5. Извори усвојени у оквиру других организација и извори усвојени на међународним конференцијама и сусретима

Афричка повеља о правима човека и народа (*African Charter on Human and Peoples Rights*), 1981.

Мадридски међународни план акције о старењу (*Madrid International Plan Action on Ageing*), 2002.

1.6. Билатерални међународни уговори

Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Данске о социјалном осигурању („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 5/1980)

Конвенција између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Шведске о социјалном осигурању („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 12/1979)

2. Извори права унутрашњег порекла

2.1. Домаће право

Сретењски устав, у: Миодраг Јовичић (ур.), „Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903“, Српска академија наука и уметности, Београд 1988.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1921)

Устав Федеративне народне републике Југославије (1946)

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“, број 9/1974)

Устав Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 1/92)

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/2006)

Душанов законик, Бистрички препис, превео Димитрије Богдановић, Нова холдинг д.о.о, Београд 1994.

Закон о високом образовању („Службени гласник РС“, број 88/2017)

Закон о делатностима од општег интереса у области културе („Службени гласник РС“, број 49/92)

Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима („Службени гласник РС“, број 85/2005 и 31/2011)

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, број 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. изн., 8/2013 – ускл. дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 – усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн. и 7/2017 – усклађени дин. изн.)

Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/2009)

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, број 36/2009, 88/2010 и 38/2015)

Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон, 93/2014, 96/2015 и 106/2015)

Закон о култури („Службени гласник РС“, број 72/2009, 13/2016 и 30/2016-испр)

Закон о наслеђивању („Службени гласник РС“, број 46/1995, 101/2003 – одлука УСРС и 6/2015)

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/2015 и 81/2016 – ОУС)

Закон о о пољопривреди и руралном називу („Службени гласник РС“, број 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016)

Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016)

Закон о осигурању радника од 14. маја 1922. године, објављено у: Радничко законодавство, књига друга, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1925.

Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 88/2017)

Закон о пензији учитељских удовица и њихове деце, Зборник закона и уредаба издатих од 11. јануара до 9 новембра 1885. године, Београд 1885.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 27/92, 82/92, 53/93, 67/93, 48/94, 28/95 и 12/96)

Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 52/96, 46/98, 29/2001 и 80/2002 – др. закон)

Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 и 142/2014)

Закон о пензионом фонду за удовице и децу умрлих чиновника, Београд 1871, Зборник закона и уредаба, пречишћено и ситематски уређено издање, Београд 1913.

Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник СРС“, број 54/89, „Службени гласник РС“, број 137/04)

Закон о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/2014 и 99/2016)

Закон о радњама, објављен у Српским новинама, Београд 29. јун 1910.

Закон о раду („Службени гласник РС“, број 70/2001 и 73/2001 – испр.)

Закон о раду („Службени гласник РС“, број 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 – одлука УС)

Закон о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/2011)

Закон о самосталном обављању уметничке или друге делатности у области културе („Службени гласник РС“, број 42/98)

Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/2011)

Закон о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица („Службени лист ФНРЈ“, број 10/1950)

Закон о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника („Службени лист ФНРЈ“, број 65/1946)

Закон о спорту („Службени гласник РС“, број 10/2016)

Закон о Српској академији наука и уметности („Службени гласник РС“, број 18/2010)

Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/2009)

Закон о уређењу и поступку судова социјалног осигурања („Службени лист ФНРЈ“, број 503/1946)

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016 и 108/2016)

Закон о уређењу судова социјалног осигурања и Врховног суда социјалног осигурања („Службени лист ДФЈ“, број 85/1945)

Закон о централном регистру обавезног социјалног осигурања („Службени гласник РС“, број 30/2010, 44/2014 – др. закон и 116/2014)

Закон о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/2006)

Основни закон о пензијском осигурању („Службени гласник РС“, број 51/1964)

Кривични законик („Службени гласник РС“, број 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016)

Породични закон („Службени гласник РС“, број 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015)

Наредба Министра рада ФНРЈ о минималним рентама и пензијама, помоћима и отпремнинама из социјалног осигурања („Службени лист ФНРЈ“, број 37/1947)

Наредба о минималним рентама и мировинама, помоћима и отпремнинама из социјалног осигурања („Службени лист ФНРЈ“, број 37/1947)

Одлука о одређивању и исплаћивању заштитног додатка на пензије („Службени лист ФНРЈ“, број 51/57)

Правилник Министарства социјалне политике о додељивању пензија старим и изнемоглим радницима и намештеницима из средстава Средишњег завода за социјално осигурање („Службени лист ДФЈ“, број 100/1945)

Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 59/2008 – испр., 24/2011 и 7/2012)

Правилник о пензионом фонду особља Државне хипотекарне банке, Државна штампарија Краљевине Југославије, Београд 1939.

Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил („Службени гласник РС“, број 44/2008)

Правилник о тарифном систему у јавном линијском превозу путника на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 13/2017)

Указ кнеза Милоша Обреновића, Новине Српске, бр. 10, 2. година, субота 9. март 1835.

Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина („Службени гласник РС“, број 36/2010)

Уредба о додели националних пензија истакнутим уметницима („Службени гласник РС“, број 79/2006)

Уредба о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта („Службени гласник РС“, број 65/2006 и 6/2007)

Уредба о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта („Службени гласник РС“, број 24/2009 и 88/2009)

Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама („Службени гласник РС“, број 8/2013 и 7/2015)

Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама („Службени гласник РС“, број 22/2016 и 83/2017)

Уредба о пензијама удовица и сирочади чиновника, Сборник закона и уредба издани у књажевству Србском од 1. јануара 1845 до конца децембра 1846, књига II, Београд 1847.

Уредба о пензијама чиновника, 1841, Зборник закона и уредби у књажевству Србији, Београд 1877.

Уредба о пензији удовица и сирочади чиновника, 1843, Сборник закона и уредба издани у књажевству Србском од 1. јануара 1847 до конца децембра 1848, књига II, Београд 1845.

Уредба о подстицању запошљавања („Службени гласник РС“, број 32/11 и 34/11)

Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ („Службени гласник РС“, број 36/2001)

Уредба о социјалном осигурању свештеника („Службени лист ФНРЈ“, број 25/1951)

Уредба о социјалном осигурању уметника („Службени лист ФНРЈ“, број 32/1955)

Уредба о уплати доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике („Службени гласник РС“, број 46/2012)

Уредбе о пензији удовица и сирочади број чиновника, Сборник закона и уредба издани у књажевству Србском од 1. јануара 1858 до конца децембра 1858, књига XI, Београд 1858.

Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 1/2015)

Посебни колективни уговор за Електропривреду Србије („Службени гласник РС“, број 15/2015)

Уговор о социјалном осигурању свештеника Српске православне цркве („Гласник Српске православне цркве“, број 5/1958)

2.2. Страна права

Боливија

Устав Боливије (*Constitución Política del Estado*), 2009.

Грчка

Устав Републике Грчке (*Σύνταγμα της Ελλάδας*), 1975.

Литванија

Law on Cash Social Assistance for Poor Residents (*Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas*) of 1 December 2011.

Law on State Social Assistance Benefits (*Valstybinių Šalpos išmokų įstatymas*) of 29 November 1994.

Мађарска

Устав Републике Мађарске (*Magyarország Alaptörvénye*), 2011.

Немачка

Немачки грађански законик (*Bürgerliches Gesetzbuch*), 1896.

Русија

Федерални Закон од 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ „О додатном месечно материјалном обезбеђењу грађана Руске Федерације за издајућа достигнућа и особита заслуга према Руске Федерације“

Указ Президента РФ од 1 јула 1996 г. N 1010 „О мерама по јачању државне подршке културе и искуства у Руској Федерацији“ (с изменама од 25 септембра 1999 г. 8 фебруара 2001. г.)

Хрватска

Zakon o mirovinskom osiguranju Republike Hrvatske („Narodne novine“, број 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16)

Kazneni Zakon Republike Hrvatske („Narodne novine“, број 125/11, 144/12, 56/15, 61/15)

Црна Гора

Закон о култури („Службени лист ЦГ“, број 49/08, 40/11, 38/12)

Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени лист РЦГ“, број 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07 и 47/07 и „Службени лист ЦГ“, број 79/08, 14/10, 78/10 и 34/11)

Закон о социјалној и дјечјој заштити Црне Горе („Службени лист ЦГ“, број 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016 и 1/2017)

Закон о државним наградама („Службени лист РЦГ“, број 38/07 од 22. јуна 2007, 42/07 од 12. јуна 2007, „Службени лист ЦГ“, број 73/10 од 10.12.2010, 75/10 од 21. децембра 2010)

Уредба о критеријумима и начину додјеливања статуса истакнути културни стваралац („Службени лист ЦГ“, број 78/09 од 27. новембра 2009)

Биографија аутора

Филип Бојић је рођен 18. јуна 1986. године у Београду, где је завршио Основну школу „Жикица Јовановић Шпанац“ и Девету београдску гимназију „Михаило Петровић Алас“. Правни факултет Универзитета у Београду уписао је школске 2005/06. године, на којем је и дипломирао 20. октобра 2009. На матичном факултету школске 2009/10. године уписао је мастер студије, Јавно - правни модул, под-модул Радно и социјално право, које је успешно окончао 2011. године одбранивши мастер рад под називом *Настанак и развој социјалног права у Србији до почетка Првог светског рата*. На Католичком универзитету у Лувену (Белгија) 2012. године са успехом завршава Master advance program (MA) Master of European Social Security. У школској 2012/2013. години уписао је докторске академске студије, Радноправна ужа научна област.

У септембру 2010. године изабран је у звање сарадника у настави за радноправну ужу научну област - предмет Радно и социјално право на Правном факултету Универзитета у Београду, а 24. децембра 2012. изабран је у звање асистента за радноправну ужу научну област – предмети Радно право и Социјално право.

Филип Бојић је учествовао на бројним међународним и домаћим конференцијама на којима је излагао своје реферате, а објавио је и велики број научних и стручних радова, у оквиру којих се бавио актуелним питањима радног и социјалног права.

Члан је Европског института за социјалну сигурност (EISS-European Institute of Social Security) и скупштине Удружења Правника у привреди Србије. Добитник је стипендије Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, те је током јула 2016. и јануара 2017. боравио у Минхену ради прикупљања литературе за докторску дисертацију.

Говори енглески језик и служи се руским језиком.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Филип Бојић

Број индекса: ДС 2012/07

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Филип Бојић

Број индекса: ДС 2012/07

Студијски програм : докторске студије

Наслов рада: „Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности“

Ментори: Проф. др Бранко Лубарда, Проф. др Љубинка Ковачевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, _____
