

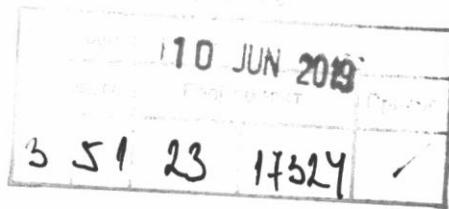


РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО
ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ,
БОРАЧКА
И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА
Сектор за пензијско и инвалидско
осигурање и борачко-инвалидску
заштиту

Број: 011-00-00261/2019-07

Датум: 30.05.2019. године
Београд, Немањина 22-26

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
СЕКТОР ЗА ПЕНЗИЈСКО ИНВАЛИДСКО
ОСИГУРАЊЕ



ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

11000 БЕОГРАД
Делиградска 16

Поводом Вашег акта 351-23/2019 дел. бр. 13504 од 9. маја 2019. године, којим сте овом министарству као надлежном за послове из области пензијског и инвалидског осигурања, доставили иницијативу за измену и допуну Закона о пензијском и инвалидском осигурању, обавештавамо вас да је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања размотрило наведену иницијативу и даје следеће

МИШЉЕЊЕ

Изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС”, број 73/18) које су ступиле на снагу 30. септембра 2018. године, извршена је измена постојећих законских решења чија се нецелисност показала у пракси и уведена су нова законска решења која омогућавају превазилажење постојећих практичних проблема, као и већу ефикасност и правну сигурност при остваривању права из пензијског и инвалидског осигурања. Наиме, Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС”, број 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18, у даљем тексту: Закон), обезбеђује заокружен систем права из пензијског и инвалидског осигурања. Највећим делом решења предложених у Иницијативи, излази се из оквира циља и сврхе Закона о пензијском и инвалидском осигурању, као и из питања која су у надлежности овог министарства. У прилог изнетом, истичемо следеће:

Предлог наведен у тачки 1. којом је предложено признавање у пензијски стаж, периода током којег је запослени био пријављен на осигурање, а за који нису плаћени доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, због чега би се у односу на тај период Република Србија појавила као јемац због неспровођења контроле над законом прописаном обавезом уплатом доприноса, сматрамо неприхватљивим из неколико разлога. Наиме, у складу са Законом, пензијско и инвалидско осигурање је обавезно. Такође, у складу са чланом 51. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, („Сл. гласник РС“, број 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - „Сл. 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., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 и 4/2019), обveznik обрачунавања и плаћања доприноса из основице и на основицу за запослене, изабрана, именована и постављена лица и лица која обављају привремене и повремене послове, је послодавац. Послодавац је дужан да доприносе обрачуна и уплати истовремено са исплатом зараде, разлике зараде или уговорене накнаде за привремене и повремене послове, по прописима који важе у моменту исплате тих примања. Такође, у складу са чланом 69. истог закона, контролу обрачунавања и плаћања доприноса врши Пореска управа, у складу са прописима који уређују порески поступак и пореску администрацију. Дакле, послодавац има законску обавезу уплате доприноса које не може бити ослобођен, а Пореска управа, односно Министарство финансија, надлежно је да врши контролу обрачуна и плаћања доприноса. Систем пензијског и инвалидског осигурања подразумева да се права остварују на основу дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, како је предвиђено чланом 5. став 1. Закона. Да би се одређено време рачунало у стаж осигурања, неопходно је да је лице у том периоду имало утврђено својство осигураника и да је за тај период плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање. С обзиром на то да одређено лице, за исти временски период, може стећи својство осигураника по више основа предвиђених Законом, а да се може дрогодити ситуација у којој том осигуранику по једном или више основа није плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурања, чланом 46. Закона предвиђено је да се осигуранику, у стаж осигурања рачуна време за које је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, по било ком основу за који постоји обавеза плаћања доприноса, у складу са законом.

Истичемо да је услов финансијске одрживости система пензијског и инвалидског осигурања уплата доприноса за то осигурање. Систем пензијског и инвалидског осигурања заснован је на принципу текућег финансирања, који подразумева да актуелно запослена генерација плаћа доприносе, из којих се даље у једном делу врши исплата пензија корисницима који су то право остварили. Дакле, уколико би се у пензијски стаж признао период током кога је лицу било утврђено својство осигураника, без обзира на то да ли су за тај период плаћени и доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, то би могло да угрози целокупан систем пензијског и инвалидског осигурања. Код послодаваца не би постојао мотив за плаћање доприноса, што би довело до још већих дуговања по основу обавезе уплате доприноса, а сав терет би у крајњем случају пао на државу, као јемца. Наведено поступање би довело до контраефекта, у коме ни послодавац ни запослени не би били занитетесовани за уплату доприноса, с обзиром на то да у случају неуплате не би сносили негативне последице, нити би то утицало на каснију могућност остваривања права на пензију. Такође, треба имати у виду и да је одређени број запослених свестан чињенице да им послодавац не врши уплату доприноса, и са тим се из различитих личних разлога, саглашава. Узимајући у обзир да осигураници могу остварити увид у евиденције о стажу осигурања и плаћеним доприносима по том основу, они се у случају неуплате доприноса од стране послодавца не могу сматрати савесним, а њихова евентуална заблуда у том погледу, није правно релевантна. Наведено се нарочито односи на осигуранике самосталних делатности који су, у складу са Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање, и сами обveznici уплате доприноса за обавезно социјално осигурање. Такође истичемо да је основица доприноса јединствена, односно да укључује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, доприносе за здравствено осигурање, као и доприносе за случај незапослености. У том смислу би прихваташе предложеног решења, водило посредном ослобађању послодавца, не само од обавезе уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, већ и по другим основима, што је неприхватљиво јер би довело до социјалне

и правне несигурности, урушавања система социјалног осигурања и финансирања целокупног система од стране Републике Србије.

Ово министарство ће наставити рад на предузимању мера у циљу решавања проблема неуплате и нередовне уплате доприноса. Основи предуслов за то је сарадња између Централног регистра обавезног социјалног осигурања и Пореске управе, као и Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, у смислу преузимања и размене података између ових органа. Аутоматска, електронска размена података предвиђена је и одредбама Закона којима је уређена матична евиденција, а радиће се и на упаривању података ЦРОСО из јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање са подацима Пореске управе из појединачне пореске пријаве, како би се добили ажурни и прецизни подаци о лицима која су пријављена на обавезно социјално осигурање, а за која нису плаћени доприноси, или која као обvezници нису платила доприносе за обавезно социјално осигурање. У складу са тим Пореска управа, као орган надлежан за контролу уплате доприноса, треба да предузиме одговарајуће мере за санкционисање несавесних обvezника плаћања доприноса, према прописима о доприносима за обавезно социјално осигурање.

У односу на предлог изнесен у тачки 2. којом је предвиђена обавеза обрачуна и уплате доприноса на уговорену или решењем одређену зараду, истичемо да је то решење и предвиђено Законом о пензијском и инвалидском осигурању, чланом 13. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање и другим члановима тог закона којима је уређена основица доприноса, као и радноправним прописима којима се уређује право запосленог на зараду. Такође, истим законом, предвиђене су и казнене одредбе којима се санкционише кршење наведене обавезе. Пореска управа, односно Министарство финансија, надлежно је да врши контролу обрачуна и плаћања доприноса, као и инспекција рада која врши инспекцијски надзор и надзор над применом Закона о раду, којим су уређена права и обавезе запослених и послодаваца. Са становишта прописа о пензијском и инвалидском осигурању, имајући у виду претходно наведено у тачки 1, односно да висина права из пензијског и инвалидског осигурања зависи од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос, уколико би се права из пензијског и инвалидског осигурања остваривала с обзиром на уговорену или решењем одређену зараду, могло би се догодити да се та права остваре у ширем обиму од стварно уплаћених доприноса, што је такође неприхватљиво.

У односу на предлог изнесен у тачки 3. којом је предложено стицање права на посебан стаж по основу рођења једног или два детета истовремено са остваривањем права на пензију и проширивање права на посебан стаж по основу рођења четвртог детета, истичемо следеће:

Чланом 60. Закона, прописано је да се осигуранику жени по основу рођења трећег детета урачунава у посебан стаж време у трајању од две године. С тим у вези, Законом о изменама и допунама наведеног закона од 1. јануара 2015. године, са применом од 1. јануара 2032. године прописано је да се осигуранику жени урачунава у посебан стаж време у трајању од: 1) шест месеци, ако је родила једно дете; 2) годину дана, ако је родила двоје деце. Овај посебан стаж не може бити услов за стицање права из пензијског и инвалидског осигурања, јер се за исти не уплаћују доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, али је од значаја приликом одређивања висине пензије. Дакле, како се не ради о стажу за који се плаћају доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, он нема исти квалитет као стаж осигурања, због чега се тај стаж и квалификује као посебан стаж, од значаја само за одређивање висине пензије. Осигуранику жени ће, зависно од тога колико деце је родила, пензија бити сразмерно већа због признавања права на посебан стаж. Треба имати у виду да, систем пензијског и инвалидског осигурања функционише са дефицитом, односно да се један део исплате пензија финансира из доприноса које уплаћује актуелно запослена генерација, а да други део дотира држава, као и да увећање пензије по основу посебног стажа због рођења детета, пада на терет државе. Примена ове

мере је из разлога финансијске стабилности и одрживости пензијског система, одложена за 2032. годину. Истичемо да се ради о мери која је по својој природи мера популационе политике, и суштински, по свом карактеру не припада систему пензијског и инвалидског осигурања. Подстицање популационе политике није првенствени циљ Закона о пензијском и инвалидском осигурању, јер се проблеми популационе политике не могу решавати кроз систем пензијског и инвалидског осигурања. Овом мером је предвиђено признавање посебног стажа по основу рођења једног, двоје или троје деце, само као један о бројних видова подстицања политике рађања. Друге мере, чији је основни циљ унапређење популационе политике, предвиђене су другим законима, у складу са буџетским могућностима Републике Србије, па измена Закона, у смислу проширивања материјалног и временског опсега примене ове мере, није планирана.

У односу на предлог изнесен у тачки 4. којом је предвиђено право ванбрачног партнера на породичну пензију, истичемо да се ово решење разматрало приликом доношења последњих изменама и допуна Закона, али да оно није предвиђено Законом, првенствено због практичних и правних проблема који постоје у погледу доказивања постојања ванбрачне заједнице, као и проблема у погледу нормативног уређења овог питања на системски начин. Наиме, у складу са чланом 27. Закона, право на породичну пензију могу остварити чланови породице умрлог осигураника који је навршио најмање пет година стажа осигурања или је испунио услове за старосну, превремену старосну пензију или инвалидску пензију, или умрлог корисника старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије. Право на пензију није наследно право, већ право изведене од права умрлог осигураника или корисника пензије, због чега је неопходно постојање правне везе између тог лица и лица које остварује право на породичну пензију. С обзиром на то да се ради о изведеном праву, оно се остварује у складу са поступком предвиђеним овим законом. Право на породичну пензију може остварити само брачни друг умрлог осигураника или корисника права, или брачни друг из разведеног брака, ако му је судском пресудом утврђено право на издржавање. Наведено управо из разлога што је право на породичну пензију изведено право, које се остварује по основу утврђене правне везе између преминулог и лица које остварује право на породичну пензију, која је неспорна само у случају постојања брачне заједнице.

Узимајући у обзир грађанскоправне прописе и чињеницу да је чланом 4. Породичног закона („Сл.гласник РС“, број 18/05, 72/11-др. закон и 6/15) предвиђено да ванбрачни партнери имају права и дужности супружника под условима одређеним овим законом, истичемо да ће нормативно уређење овог питања бити детаљно размотрено при доношењу следећих измена и допуна Закона. Том приликом ће се, уз консултовање стручњака грађанскоправне струке, размотрити могући модалитети за увођење овог института у систем пензијског и инвалидског осигурања, а првенствено поступак који се може сматрати примереним за утврђивање и доказивање постојања ванбрачне заједнице, као заједнице која, за разлику од брака, није правно формализована.

У односу на предлог изнесен у тачки 5. којом је предложено ограничење периода умањења превремене старосне пензије само до дана навршења година живота законом прописаних за стицање права на старосну пензију, истичемо следеће:

Увођење превремене старосне пензије је мера донета у циљу смањења притиска на пензионисање пре навршења опште старосне границе и последично, ради продужења радног века. Примера ради, у 2014. години, скоро половина нових старосних пензионера мушкираца пензионисала се пре него што је навршила 65 година живота, што у великој мери угрожавало одрживост пензијског система у целини.

Код превremenог пензионисања, осигуранику је дата могућност да оствари право на пензију пре навршења опште старосне границе, уз трајно смањење висине пензије за 0,34% за сваки месец ранијег пензионисања у односу на општу старосну границу за пензионисање, која износи 65 година живота за мушкираце, а и за жене се у периоду до 2032. године подиже са 60 на 65 година живота. Трајно смањење висине пензије, тзв.

пенали при превременом пензионисању, уведени су из разлога што у просеку осигураник који оствари право на превремену старосну пензију дуже прима пензију (што значи да ће примити већи број пензија и укупно више новца) у односу на осигуранике који остваре право на старосну пензију након што наврше општу старосну границу, а притом су имали исту дужину стажа и висину зарада и доприноса током осигурања. На тај начин се висина пензије доводи у везу са дужином стажа, уплаћеним доприносима и очекиваном просечном дужином њеног коришћења. Поред тога, тиме се осигураницима обезбеђује избор између вишег износа пензије, с једне стране и дужег периода примања пензије у зависности од личних преференција.

С обзиром на чињеницу да висина пензија, при остваривању права на старосну пензију, зависи од дужине стажа осигурања и висине зарада током периода проведеног у осигурању, осигураници који имају мање година стажа осигурања оствариће нижи износ пензије од осигураника који одлазе у пензију са више навршеног стажа.

При остваривању права на превремену старосну пензију, за сваки месец ранијег остваривања права на пензију умањење пензије износи 0,34%. За годину дана ранијег остваривања права на пензију, нпр. у случају мушкарца који оствари право на превремену пензију са 64 године живота и 40 година стажа осигурања, износ пензије је смањен за 4,08%. У случају превременог пензионисања пет година пре опште старосне границе, дакле са 60 година живота и 40 година стажа осигурања, умањење износи 20,4%, што је максимални износ умањења при превременом пензионисању.

Током прелазног периода, омогућено је превремено пензионисање и са мање од 60 година живота, нпр. током 2019. године мушкирци могу да остваре право на превремену старосну пензију са 57 година и осам месеци живота (више од седам година раније у односу на општу старосну границу од 65 година живота), а жене са 57 година живота (пет и по година раније у односу на општу старосну границу за жене, која током 2019. године износи 62 године и шест месеци живота), али ће умањење и тада бити лимитирано на 20,4%.

Укидањем трајног смањења превремених пензија, тј. престанком смањења након навршења 65 година живота, повећао би се притисак на раније пензионисање у значајној мери, а ови корисници би у просеку примили укупно више пензија и новца у односу на лица која се пензионишу навршењем опште старосне границе, а све наведено би имало и значајне финансијске последице. Поред тога, превремене пензије уз трајну примену пенала уобичајене су и у другим пензијским системима, а није нам познато да се у неким европским системима, висина превремених пензија враћа на ниво без умањења навршењем одређених година живота, као што се предлаже у тачки пет иницијативе.

У односу на предлог изнесен у тачки 6. којом је предложено увођење посебног права на привремену новчану накнаду (инвалиднину) осигураницима са преосталом радном способношћу због повреде на раду, за време незапослености, у одређеном износу у односу на године стажа осигурања, истичемо следеће:

Право на привремену накнаду по основу II и III категорије инвалидности, односно преостале радне способности, било је предвиђено ранијим прописима из пензијског и инвалидског осигурања, али због могућности за злоупотребе од стране осигураника, а пре свега због потребе обезбеђења финансијске стабилности пензијског система, ово право није предвиђено почев од 10. априла 2003. године, као ни важећим Законом. Као вид заштите корисника који су то право остварили у складу са раније важећим прописима, чланом 223. Закона, предвиђено је да се кориснику права на привремену накнаду по основу II и III категорије инвалидности, односно преостале радне способности, који није запослен, врши превођење привремене накнаде у инвалидску пензију, у износу од 50% инвалидске пензије одређене у складу са одредбама овог закона. Уколико је инвалидска пензија мања од затеченог износа привремене накнаде, корисник права задржава затечени износ накнаде, све док се усклађивањем овај износ не изједначи са висином инвалидске пензије одређене у складу са одредбама овог закона. Такође,

кориснику права по основу II и III категорије инвалидности, преостале радне способности, који је то право остварио до дана ступања на снагу овог закона, а коме независно од његове воље, односно без његове кривице престане својство осигураника, одређује се инвалидска пензија из члана 223. овог закона, по протеку времена за које му припада право на новчану накнаду у складу са прописима о запошљавању, како је предвиђено чланом 225. Закона.

Наиме, у случају потпуног губитка радне способности, Закон у члану 25. предвиђа остваривање права на инвалидску пензију, док је чланом 37. Закона предвиђено да се осигураницима или корисницима права код којих је телесно оштећење од најмање 30% последица повреде на раду или професионалне болести, не и последица болести која није везана за обављање професионалних активности, признаје право на новчану накнаду за телесно оштећење.

Истичемо да су управо због значаја подстицања запошљавања и инклузије ових лица, Законом професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник РС“ број 36/09, 32/13), предвиђене бројне мере активне политике запошљавања, као и одговарајуће накнаде и друге подстицајне мере. Дакле, с обзиром на то да код осигураника код којих није утврђен потпуни губитак радне способности, постоји преостала радна способност, односно да код тих лица постоји могућност запошљавања и с обзиром на заштиту која се овим лицима обезбеђује како поменутим Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, тако и Законом о раду и другим радноправним прописима, није неопходно да та лица у систему пензијског и инвалидског осигурања, остварују и друга права која већ нису предвиђена овим законом, али ће та могућност свакако бити размотрена при доношењу следећих измена и допуна Закона.

У односу на предлог изнесен у тачки 7. којим је предложено увођење строжих казнених одредби према одговорним лицима која не поступају у складу са прописима из пензијског и инвалидског осигурања, истичемо да ће значај овог питања за ефикасније спровођење одредби Закона и потпуније остваривање права осигураника и корисника, tako ће бити размотрено приликом доношења следећих измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Узимајући у обзир надлежности Пореске управе и Инспекције рада, истичемо да је потребно размотрити и одговарајуће мере које би у том погледу могле бити предвиђене Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање и Законом о раду.

Имајући у виду све наведено, сматрамо да је путем новелираних законских решења превазиђен највећи број спорних питања, као и да ће та решења увести потребну правну сигурност и извесност при остваривању права из пензијског и инвалидског осигурања, као и ажураност и ефикасност у поступању Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Ово министарство ће, у оквиру своје надлежности, наставити рад на унапређењу свих законских института и процедуре, у циљу што потпунијег, ефикаснијег и бржег остваривања права грађана, али налазимо да је даље проширивање круга и обима права које је у иницијативи Заштитника грађана предложено, нецелиходно, непримењиво у постојећем нормативном оквиру с обзиром на ступањ његовог развоја, и неприлагођено сврси коју Закон о пензијском и инвалидском осигурању треба да оствари у правном систему Републике Србије.

С поштовањем,

