

INVALIDSKO OSIGURANJE U DRŽAVAMA SUKCESORIMA SFRJ

REZIME: U ovom radu razmatrane su najbitnije odlike invalidskog osiguranja u državama-republikama bivše Jugoslavije. Posebno su analizirani definicije invalidnosti i njeni najznačajniji elementi – opšta i profesionalna nesposobnost za rad, trajanje invalidnosti, kao i delimična nesposobnost za rad.

Srbija i Crna Gora su odabrale opštu nesposobnost, tj. nesposobnost za obavljanje bilo kog posla umesto nesposobnosti za rad prema kvalifikacijama i poslovima koje je osiguranik obavljao, s tim da je Crna Gora ustanovila delimičnu invalidnost. Prihvatanje opšte nesposobnosti za rad motivisano je potrebom smanjenja broja korisnika invalidske penzije, a time i rashoda za ovo osiguranje. Da bi otklonili nedostatke koncepta opšte invalidnosti Hrvatska i Makedonija su ustanovili i profesionalnu nesposobnost za rad.

Više nivoa invalidnosti zadržali su sistemi invalidskog osiguranja u entitetima Bosne i Hercegovine i Slovenije.

Uporedni pregled uslova za ostvarivanje prava iz invalidskog osiguranja jasno je pokazao da je Slovenija zadržala najveći obim prava, dok je Srbija izvršila njihovo najveće smanjenje.

Ključne reči: invalidsko osiguranje, države sukcesori SFRJ, opšta nesposobnost za rad, profesionalna nesposobnost za rad, delimična nesposobnost za rad

Uvod

Iako je penzijsko i invalidsko osiguranje jedinstven sistem za koji se plaća i jedinstven doprinos moguće je analizirati pojedine njegove delove naročito u do-

* Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Pokrajinski fond, Novi Sad

menu normativnih rešenja.¹ Invalidsko osiguranje predstavlja izuzetno važan deo ovog sistema koji obezbeđuje prava po osnovu smanjene ili potpune nesposobnosti za rad primenom većeg stepena solidarnosti nego što je to slučaj sa pravom na penziju za slučaj starosti. Poseban razlog za analizu prava za slučaj invalidnosti u novonastalim državama na prostoru nekadašnje SFRJ jeste činjenica da je sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u bivšoj Jugoslaviji jedinstveno utvrđivao osnovna prava, koja su republike i pokrajine samostalno razrađivale, polazeći od svojih specifičnosti, uslova i mogućnosti. U delu invalidskog osiguranja sa-veznim propisima bila su utvrđena prava po osnovu smanjene i preostale radne sposobnosti (pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom, pravo na raspoređivanje ili zaposlenje na drugom odgovarajućem poslu, pravo na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, kao i pravo na odgovarajuće novčane naknade u vezi s korišćenjem tih prava), dok je republikama i pokrajinama prepušteno određivanje uslova za ostvarivanje ovih prava, kao i obezbeđivanje uslova za sprovođenje prevencije invalidnosti u slučajevima postojanja opasnosti od nastanka invalidnosti i izmenjene radne sposobnosti.²

Invalidsko osiguranje u bivšoj Jugoslaviji odlikovalo se velikom razuđenosti i vrlo širokim obimom prava koji se ogledao u postojanju više nivoa invalidnosti – od smanjene, preko preostale radne sposobnosti do potpune nesposobnosti za rad. Smanjena radna sposobnost omogućavala je rad sa skraćenim radnim vremenom (ali ne kraćim od polovine) uz nadoknadu do punog iznosa zarade, dok je preostala radna sposobnost omogućavala rad na drugim poslovima sa ili bez dokvalifikacije, odnosno prekvalifikacije za mlađe od 50 (muškarac), odnosno 45 (žena) godina života. U slučaju da je zarada na drugom radnom mestu bila manja osiguranik je imao pravo na odgovarajuću naknadu. Nesposobnost za rad definisana je kao nesposobnost za obavljanje poslova koje je osiguranik obavljao pre nastanka invalidnosti, kao i poslova koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi ili sposobnostima stečenim radom, što je predstavljalo vrlo širok oblik profesionalne invalidnosti. U slučajevima kada je invalidnost prozrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću visina penzije utvrđivala se u iznosu propisanom za maksimalan period osiguranja.

Prava iz invalidskog osiguranja u bivšoj SFRJ bila su u punoj meri usklađena sa Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 102 o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, i Konvencijom MOR-a broj 121 o davanjima za slučaj

¹ U anglosaksonskom i u evropskom kontinentalnom pravu terminom penzijsko osiguranje obuhvaćeno je i invalidsko osiguranje (vid. *Social Security Programs Throughout The World*, Social Security Administration, Washington, 2008.). U Hrvatskoj se takođe koristi samo naziv penzijsko, tj. mirovinsko osiguranje (Zakon o mirovinskom osiguranju, *Narodne novine* 102/98, 79/07).

² Zakon o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja, *Sl. list SFRJ* 23/82, 44/90, čl. 33-41

nesreće na poslu i profesionalnih bolesti.³ Sprovedenim reformama penzijskih sistema u državama–republikama bivše Jugoslavije obuhvaćeno je u određenoj meri invalidsko osiguranje najviše iz razoga neodgovarajućeg sprovođenja koncepta profesionalne radne sposobnosti koje je dovelo do primene isuviše blagih kriterijuma za ocenu radne sposobnosti tako da je u nekim republikama (kao u Srbiji) skoro izjednačen broj korisnika starosnih i invalidskih penzija. Najveće izmene odnose se na definisanje invalidnosti, odnosno njenih osnovnih elemenata:

- potpune ili delimične invalidnosti
- opšte ili profesionalne invalidnosti
- trajanje invalidnosti (privremeno ili trajno).

U nastavku rada biće analizirana normativna uređenost najvažnijih elemenata invalidnosti u posmatranim zemljama, pri čemu će se dati uporedni pregled prava za slučaj invalidnosti i uslova za njihovo ostvarivanje.

Veštačenje radne sposobnosti

Preduslov ostvarivanja prava iz invalidskog osiguranja jeste postojanje medicinskih činjenica utvrđenih u postupku veštačenja koje je povereno veštacima medicinske struke – lekarima. Organ za veštačenje invalidnosti uglavnom je u sklopu administracije javnog penzijskog fonda. Izuzetke predstavljaju penzijski sistemi u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i Crnoj Gori. Poslove veštačenja radne sposobnosti u FBiH obavlja (po ugovoru) specijalizovana zdravstvena ustanova, dok u Crnoj Gori veštačenje u postupku po žalbi obavlja organ državne uprave nadležan za penzijsko i invalidsko osiguranje. Isti organ vrši i poslove revizije prvostepenih rešenja.⁴ Slučaj FBiH, gde se već duže vremena (2009-2010) ne obavlja veštačenje radne sposobnosti, pa se ne mogu ni ostvariti prava iz invalidskog osiguranja, pokazuje kako opredeljenje za uslužno obavljanje poslova veštačenja može biti veoma rizično kada na tržištu ne postoji veći broj ustanova za obavljanje takvih poslova, pa organizacija penzijskog osiguranja nema odgovarajući izbor.

S aspekta kvaliteta veštačenja radne sposobnosti od velikog značaja je pitanje statusa organa veštačenja i njegovih članova. Naime, pitanje kvaliteta veštačenja umnogome zavisi od kvalitetnih kadrova koji ga vrše, a obezbeđenje kvalitetnih lekara veštaka uslovljeno je postupkom njihovog izbora i njihovim statusom. Reformski iskorak u tom pogledu je izvršila samo Hrvatska, koja je donekle preuzela nemački obrazac. U hrvatskom organu veštačenja ovlašćeni

³ Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 1/55, i Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti, Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 27/70.

⁴ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Crne Gore, *Službeni list RCG*, 54/03, 47/07, čl. 85 i 91.

veštak ima status izabranog lica koga po obavljenom konkursu imenuje vlada na period od četiri godine sa mogućnošću ponovnog izbora. Istovremeno vlada imenuje predsednika i članove stručnog poverenstva za reviziju na period od dve godine sa mogućnošću ponovnog izbora (član 114. ZMO). Ovakav status omogućuva lekaru specijalisti da privremeno zameni posao lečenja bolesnika na klinici poslom veštačenja radne sposobnosti čime se obezbeđuju neophodni stručni kadrovi za poslove veštačenja. Preduslov za ovakvu zamenu posla mora biti i primamljiva zarada lekara veštaka.

Opšta i profesionalna nesposobnost za rad

Nesposobnost za rad može se odnositi na obavljanje bilo kog posla (opšta) ili na obavljanje posla shodno kvalifikaciji koju osiguranik poseduje (profesionalna). Invalidnost u Srbiji definisana je kao potpuni gubitak radne sposobnosti zbog promena u zdravstvenom stanju koje se ne mogu otkloniti lečenjem. Ova nesposobnost, za razliku od predreformskog rešenja, ne odnosi se na obavljanje svog posla, već bilo kog posla. Time se ne uzimaju u obzir osiguranikova kvalifikacija za obavljanje određenih poslova, njegova veština i iskustvo stečeni radom i obrazovanjem, kao ni psihofizička sposobnost za obavljanje drugih poslova. Invalidska penzija po osnovu opšte invalidnosti, uz pravo na naknadu po osnovu telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću, predstavlja jedino pravo iz invalidskog osiguranja.

Slična je definicija opšte invalidnosti u Hrvatskoj, Makedoniji i Crnoj Gori, s tim da u Hrvatskoj i Makedoniji postoji i profesionalna, a u Crnoj Gori delimična nesposobnost za rad.

Profesionalna nesposobnost za rad postoji u Hrvatskoj kad je radna sposobnost trajno smanjena za više od polovine u odnosu na telesno i fizički zdravog osiguranika istog ili sličnog obrazovanja i sposobnosti. Poslovi prema kojima se ocenjuje sposobnost za rad osiguranika obuhvataju sve poslove koji odgovaraju njegovim telesnim i psihičkim sposobnostima, a smatraju se odgovarajućim njegovim dosadašnjim poslovima (član 34 ZMO). Istovetna definicija profesionalne nesposobnosti postoji i u penzijskom sistemu Makedonije.⁵

Profesionalna nesposobnost za rad, i u Hrvatskoj i u Makedoniji, podrazumeva utvrđivanje preostale radne sposobnosti, ako se profesionalnom rehabilitacijom može osposobiti za rad sa punim radnim vremenom na drugom poslu.⁶ Invalidsku penziju zbog profesionalne nesposobnosti za rad osiguranik ostvaruje u visini od 80%, odnosno u visini polovine pune invalidske penzije ako je

⁵ Zakon za penzijskoto i invalidskoto osiguruvanje, *Službeni vesnik RM*, 80/93, 153/07, član 39.

⁶ Pravo na profesionalnu rehabilitaciju se ostvaruje pod uslovom da je navršen penzijski staž potreban za sticanje invalidske penzije (član 45. ZPIO). Za vreme provedeno na profesionalnoj rehabilitaciji, kao i za vreme čekanja na zaposlenje po završenoj rehabilitaciji (najduže do 12 meseci) osiguranik ostvaruje naknadu zarade (član 47.).

zaposlen. Ukoliko je uzrok invalidnosti povreda na radu ili profesionalna bolest, invalidska penzija se ostvaruje u punom iznosu, a ako je zaposlen, u visini od dve trećine punog iznosa. Za ostvarivanje prava na invalidsku penziju po osnovu profesionalne nesposobnosti za rad u Makedoniji, neophodna je starost iznad 50 godina.

U Sloveniji i entitetima Bosne i Hercegovine zadržana je definicija invalidnosti iz ranijeg sistema, kao nesposobnost za obavljanje svog posla. Svoj posao podrazumeva poslove radnog mesta na koje je osiguranik raspoređen i koji odgovaraju njegovim telesnim i duševnim sposobnostima, za koje ima odgovarajuće stručno obrazovanje, dodatnu osposobljenost i radno iskustvo koje se zahteva za određeni rad shodno zakonu i kolektivnom ugovoru.⁷ Profesionalna nesposobnost za rad u ovim sistemima vezana je za preostalu radnu sposobnost pod određenim uslovima. Tako je u Sloveniji na specifičan način ustanovljena invalidska penzija po osnovu delimične profesionalne nesposobnosti za rad, kao pravo koje može ostvariti osiguranik kome je utvrđena druga kategorija invalidnosti (radna sposobnost za svoj posao smanjena za 50%) i koji bez profesionalne rehabilitacije nije sposoban za druge poslove, pod uslovom da je stariji od 50 godina.

Na sličan način profesionalnu nesposobnost je regulisala Republika Srpska. Naime, pravo na invalidsku penziju pripada i osiguraniku starijem od 55 godina kome je utvrđena preostala sposobnost za rad, uz obaveznu prethodnu prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, kao i osiguraniku koji posle 50. godine izgubi sposobnost za rad na radnom mestu za koji je osposobljen prekvalifikacijom ili dokvalifikacijom, a nije sposoban za rad na drugom radnom mestu.⁸

Specifičnost novih penzijskih sistema na temelju individualne kapitalizovane štednje, u Hrvatskoj i Makedoniji, ogleda se i u činjenici da oni prvenstveno obuhvataju rizik starosti. Ukoliko se invalidska penzija ostvaruje u javnom fondu, onda se sredstva sa individualnog računa korisnika penzije prenose ovom fondu. Rizici invalidnosti i smrti obuhvaćeni su samo pod određenim uslovima u cilju da se obezbedi minimum socijalne sigurnosti predviđen za rizik starosti u starom sistemu.⁹ Tako je u Hrvatskoj izmenjeno prvobitno rešenje po kome su se invalidska i porodična penzija ostvarivale pod uslovima predviđenim za osiguranike koji su ostali u starom sistemu, utoliko što je ono sada predviđeno samo za one osiguranike novog sistema kod kojih invalidnost nastupi pre navršenih 50 godina života ili pre navršenih pet godina osiguranja. Na isti način članovi porodice osiguranika u slučaju njegove smrti ostvaruju pravo na porodičnu penziju.

⁷ Član 60. Zakona o pokojninskom in invalidskom zavarovanju Republike Slovenije, Uradni list 109/06 (uradno prečišćeno besedilo).

⁸ Čl. 131-132 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske, Službeni glasnik 106/05 (prečišćen tekst) ... 118/09.

⁹ Izmene su izvršene 2004. godine (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, *Narodne novine* 177, član 15.).

U Makedoniji se obezbeđuje invalidska penzija i osiguranicima sa individualnim penzijskim računom pod istim uslovima kao da su osigurani isključivo u starom sistemu, s tom razlikom da oni imaju mogućnost izbora ukoliko akumulirana sredstva na njihovim računima mogu obezbediti veći iznos penzije. Pravo izbora, pod istim uslovom, imaju takođe i članovi porodice umrlog osiguranika. (Čl. 89. i 90. ZPIO RM)

Definicija opšte nesposobnosti za rad kao nesposobnosti za bilo koji posao ne vodi računa o kvalifikacijama, stečenim veštinama i osposobljenosti osiguranika za obavljanje samo određenog posla. Ovako određena invalidnost predstavlja problem kod usko tj. visoko specijalizovanih profesija. Uzmimo za primer slučaj profesora univerziteta kome su obolele glasne žice i koji bi svakako mogao obavljati neke druge rutinske poslove, jer ako se zakonska odredba striktno primeni, on ne ispunjava uslove opšte nesposobnosti za rad, iako je profesionalno nesposoban. S obzirom na heterogenost radnika invalidnost se mora posmatrati u kontekstu posla koji obavlja zaposleni, jer se ne može na isti način ceniti radna sposobnost hirurga, vozača autobusa ili sveštenika.¹⁰

Delimična nesposobnost za rad

Opšta definicija invalidnosti podrazumeva, dakle, potpuni gubitak radne sposobnosti, za razliku od delimične invalidnosti koja predstavlja u određenom stepenu smanjenu radnu sposobnost.

U Sloveniji su zadržana dva stepena invalidnosti – druga i treća kategorija – iz sistema invalidskog osiguranja bivše Jugoslavije, pri čemu je njihov sadržaj delimično izmenjen. Delimična, odnosno preostala radna sposobnost podrazumeva sposobnost za obavljanje drugih poslova u punom ili skraćenom radnom vremenu, sa ili bez profesionalne rehabilitacije, kao i obavljanje svog posla sa skraćenim radnim vremenom. Pri tom druga kategorija označava smanjenu radnu sposobnost za obavljanje svog posla za 50% ili više, a treća kategorija postoji ako je osiguranikova radna sposobnost za svoj posao smanjena za manje od 50%, odnosno ako kod osiguranika više ne postoji sposobnost, sa ili bez profesionalne rehabilitacije, za rad sa punim radnim vremenom, tako da radi s polovinom punog radnog vremena. (član 60. ZPIZ RS)

Invalidi druge kategorije sa navršених 50 godina starosti sa određenom preostalom radnom sposobnošću za obavljanje određenih poslova sa polovinom punog radnog vremena, kao i invalidi treće kategorije (koji nisu sposobni za rad sa punim radnim vremenom sa ili bez profesionalne rehabilitacije) imaju pravo po osnovu preostale radne sposobnosti da rade sa skraćenim radnim vremenom (ne kraćim od polovine punog radnog vremena), pri čemu ostvaruju naknadu u vidu delimične invalidske penzije koja predstavlja deo pripadajuće invalidske penzije

¹⁰ Spicker Paul, (2003). Distinguishing disability and incapacity, *International Social Security Review*, 56 (2), str. 15-16.

(u momentu nastanka invalidnosti) srazmeran umanjenom radnom vremenu. Tako za rad sa polovinom radnog vremena naknada iznosi 50% pripadajuće invalidske penzije, dok za rad sa 7 časova dnevno svega 12,5% invalidske penzije. Iznos penzije se povećava za 40% ako zaposleni ostane bez posla nezavisno od svoje volje ili bez svoje krivice, odnosno iznos penzije se smanjuje za 30% ukoliko je ostao bez posla svojom voljom ili krivicom. (član 93. ZPIZ RS)

Invalidi druge kategorije sa navršених 50 godina starosti imaju pravo da rade na drugom radnom mestu uz nadoknadu u visini od 20% pripadajuće invalidske penzije. Ukoliko su bili nezaposleni u momentu utvrđivanja prava, imaju pravo na 60% invalidske penzije, a ako su ostali bez posla nezavisno od svoje volje ili krivice, ostvaruju 80% invalidske penzije. Takođe, invalidi treće kategorije čija je radna sposobnost smanjena na manje od 50% imaju pravo da rade na drugom radnom mestu uz nadoknadu u visini od 25% pripadajuće invalidske penzije. Ukoliko su bili nezaposleni u momentu utvrđivanja prava, imaju pravo na 40% invalidske penzije, a ako su ostali bez posla nezavisno od svoje volje ili krivice, ostvaruju 60% invalidske penzije. Za slučaj da su ostali bez posla svojom voljom ili krivicom, ovi invalidi ostvaruju nadoknadu u visini 25%, odnosno 20% invalidske penzije. (član 94. ZPIZ RS)

Za razliku od Slovenije, u entitetima BiH naknade po osnovu preostale radne sposobnosti, kao i troškove prekvalifikacije ili dokvalifikacije snosi poslodavac. Takođe, naknada zarade za vreme prekvalifikacije zaposlenog pada na teret poslodavca. Preostala radna sposobnost definisana je u Republici Srpskoj kao preostala sposobnost za drugi posao i označava smanjenu sposobnost za rad, koja postoji kada osiguranik sa radnim naporom koji ne ugrožava njegovo zdravstveno stanje može, sa ili bez prekvalifikacije ili dokvalifikacije, da radi na drugom radnom mestu sa punim radnim vremenom (član 91. ZPIO Republike Srpske). Promenjena radna sposobnost u Federaciji BiH postoji kada osiguranik može da radi puno radno vreme na drugim poslovima koji odgovaraju njegovim telesnim i psihofizičkim sposobnostima, sa ili bez prekvalifikacije ili dokvalifikacije¹¹

Preostala radna sposobnost postoji kada osiguranik nije sposoban za obavljanje svog posla, ali je sposoban da obavlja druge poslove sa ili bez izvršene profesionalne rehabilitacije. Preostala radna sposobnost, sa izuzetkom Srbije i Crne Gore, postoji u svim penzijskim sistemima. Paradoksalno je da ni u slučajevima kada su profesionalna invalidnost i smanjena radna sposobnost izazvane povredom na radu ili profesionalnom bolešću one ne mogu predstavljati osnov za ostvarivanje prava iz invalidskog osiguranja. Treba naglasiti da Konvenija MOR-a br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu propisuje da osigurani slučaj treba da obuhvati potpuni gubitak sposobnosti za privređivanje, ili delimičan gubitak sposobnosti za privređivanje iznad propisanog stepena kada je verovatno

¹¹ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine* 29/98, 04/09, član 22.

da će ovaj gubitak biti trajan, ili odgovarajuće smanjenje fizičkog integriteta (član 6). Ovako nisko utvrđen standard za rizik delimičnog gubitka radne sposobnosti izazvanog povredom na radu, posledica je kompromisa kako bi Konvencija bila prihvaćena u što većem broju zemalja.

U Crnoj Gori postoji delimična invalidnost određena kao delimični gubitak radne sposobnosti od 75% koja obezbeđuje invalidsku penziju u iznosu od 75% invalidske penzije koja bi osiguraniku pripala po osnovu potpunog gubitka radne sposobnosti (član 40. ZPIO RCG).

Tabela 1. Osnovna prava iz invalidskog osiguranja

Zemlja	vrste invalidnosti	delimična invalidnost	prava po osnovu delimične invalidnosti	Naknade po osnovu delimične invalidnosti
Federacija BiH	profesionalna	preostala radna sposobnost	prekvalifikacija ili dokvalifikacija, rad na drugim poslovima	naknada zarade naknada zbog manje zarade
Republika Srpska	profesionalna	preostala radna sposobnost	prekvalifikacija ili dokvalifikacija, rad na drugim poslovima	naknada zarade naknada zbog manje zarade
Crna Gora	opšta	75% opšte invalidnosti	delimična penzija	
Hrvatska	opšta i profesionalna	preostala radna sposobnost	profesionalna rehabilitacija	80% IP 50% IP ako je zaposlen
Makedonija	opšta i profesionalna	preostala radna sposobnost	profesionalna rehabilitacija	delimična IP
Slovenija	profesionalna	preostala radna sposobnost, druga i treća kategorija invalidnosti	profesionalna rehabilitacija, rad sa skraćenim radnim vremenom, rad na drugim poslovima	delimična IP, 50-12,5% IP za rad od 4-7h dnevno, uvećana za 40% ako ne radi, 80-20% zavisno od kategorije invalidnosti i radnog statusa
Srbija	opšta	—	—	—

* IP – invalidska penzija

** kontrolni pregled je obavezan samo kada je invalidnost nastala pre navršenih 45 godina života
Izvor: Važeći zakoni o penzijskom i invalidskom osiguranju na dan 01.01.2009. godine.

U teoriji postoje oprečna mišljenja o delimičnoj invalidnosti. U prilog delimične invalidnosti ističu se dva osnovna argumenta. Najpre, potreba da se nadoknadi smanjena zarada u uslovima smanjene radne sposobnosti, a zatim da se spreči diskvalifikacija prema radnicima sa delimičnom invalidnošću. S druge strane, glavni argument protiv delimične invalidske penzije jeste složenost veštačenja, tj. utvrđivanja delimične invalidnosti, koja nije jasno definisana, jer je teško odrediti jasnu razliku između delimičnog gubitka radne sposobnosti i smanjenja radne sposobnosti izazvanog drugim razlozima.¹²

S obzirom da je potreba za postojanjem delimične invalidnosti pojačana u uslovima nepostojanja profesionalne nesposobnosti za rad, to se njeno prisustvo u takvim okolnostima može oceniti opravdanim.

Privremena i konačna invalidnost

Sve definicije opšte i potpune invalidnosti polaze od trajne promene zdravstvenog stanja koje se ni lečenjem ni medicinskom rehabilitacijom ne mogu otkloniti. Međutim, Srbija, Crna Gora, Hrvatska i Makedonija propisuju obavezan kontrolni pregled (izuzimajući samo određeni broj slučajeva) posle tri, odnosno četiri godine. Slovenija takođe propisuje obavezan kontrolni pregled, ali samo za invalide (sve tri kategorije) mlađe od 45 godina, i to na svakih pet godina.¹³

Najpre treba imati u vidu da je kontrolni pregled u potpunoj suprotnosti sa zakonskom definicijom invalidnosti, koja podrazumeva trajnu promenu zdravstvenog stanja koja se ne može otkloniti lečenjem ili medicinskom rehabilitacijom. Ostaje nejasno koji su motivi za uvođenje ovog instituta. Da li se tu mislilo na pomoć alternativne medicine, eventualni pronalazak novih lekova i metoda lečenja, ili na blagotvorno dejstvo penzije na njenog korisnika? Posmatranjem spiska bolesti za koje ne postoji obavezan kontrolni pregled može se zaključiti da kao razlog kontrolnog pregleda nisu predviđene ni transplantacije tkiva ili organa. Ostaje dilema da li je to u suštini samo pretnja osiguranicima da se ne bi služili prevarnim radnjama, kao i veštacima da ne učine zloupotrebu svog položaja.

Načelno posmatrano, i neujednačeni kriterijumi ovlašćenih veštaka mogli bi dovesti do promene u oceni radne sposobnosti. Posledica kontrolnog pregleda, dakle, može biti uskraćivanje prava na invalidsku penziju, ukoliko se utvrdi znatno poboljšanje zdravlja, tj. radne sposobnosti, iako je pravo na penziju utvrđeno kao trajno a ne privremeno pravo. Pri tom ne postoji obaveza poslodavca da ponovo primi na rad zaposlenog koji je posle nekoliko godina korišćenja penzije napra-

¹² Gruška O. Carlos i Demarko Gustavo, (2003). Disability pensions and social security reform – Analysis of the Latin American experience, Social protection discussion paper series, No 0325, Word Bank, Washington, str. 5–6.

¹³ Kontrolni pregled u Sloveniji može se vršiti i posle navršениh 45 godina, kao što ne mora biti obavezan ni pre navršениh 45 godina, ako tako odredi organ veštačenja (član 106 ZPIZ).

sno ozdravio. Problem reintegracije bivšeg korisnika invalidske penzije na tržištu rada je zaista ogroman i rešiv je samo za retka, izuzetno tražena zanimanja.¹⁴

Posmatrano u uporednom pravu, obavezan kontrolni pregled postoji i u penzijskim sistemima zemalja Latinske Amerike koje su izvršile delimičnu ili potpunu privatizaciju penzijskog sistema. Razlika je u tome što je u ovim zemljama reč o privremenoj nesposobnosti i privremenoj penziji („retiro transitorio”) koja se posle tri godine, na osnovu pregleda pred medicinskom komisijom privatnog penzijskog fonda, utvrđuje kao stalna penzija („retiro definitivo”), ili se ukida.¹⁵ Kontrolni pregled postoji i u Nemačkoj, i to u slučaju postojanja delimične invalidnosti koju stiče osiguranik kada je sposoban da radi više od tri časa, ali manje od šest časova dnevno. Ova invalidnost se smatra privremenom i utvrđuje se na tri godine.¹⁶

Očigledno je da su savetodavci u kreiranju reformskih zakona u Srbiji, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Makedoniji nekonzistentno preneli rešenja iz drugih zemalja stvarajući zabunu tako nelogičnim i štetnim rešenjima.

Uslovi za ostvarivanje invalidske penzije

Pored utvrđene invalidnosti, kao osnov za ostvarivanje prava na invalidsku penziju u svim sistemima postavlja se uslov da nije navršena starosna granica za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

Uslovi za ostvarivanje prava na invalidsku penziju postavljeni su i u pogledu navršenog perioda osiguranja. Uslov u pogledu navršenog perioda osiguranja ne postavlja se samo u slučajevima kada je uzrok invalidnosti povreda na radu ili profesionalna bolest. U tim slučajevima se invalidska penzija ostvaruje u visini starosne penzije ostvarene za period osiguranja od 40 godina. Stoga se povreda na radu i profesionalna bolest smatraju privilegovanim načinom nastupanja invalidnosti.¹⁷

Period osiguranja kao opšti uslov za ostvarivanje prava na invalidsku penziju izričito je propisan samo u Srbiji, i to u trajanju od pet godina. Ovo rešenje je preuzeto iz nemačkog sistema, po čijem uzoru je utvrđen način određivanja iznosa i starosne i invalidske penzije. Nemački obrazac sledile su i Hrvatska i

¹⁴ Velizar Golubović, (2006). Neusaglašenost i kolizija normi u oblasti socijalnog osiguranja i radnih odnosa, *Radno i socijalno pravo*, 2, str. 10.

¹⁵ Tako je u Boliviji ova privremenost trajna, jer se preispitivanje invalidnosti vrši sve do dostizanja starosne granice, dok se u drugim zemljama vrši samo posle tri ili pet godina. Jasno je da je reintegracija na tržište rada teža ukoliko je invalidnost duže trajala i to ukazuje na neophodnost skraćivanja privremene invalidnosti. Videti detaljnije: Gruška O.Carlos i Demarko Gustavo, op. cit. str. 6-8.

¹⁶ SSA, Social Security Programs Throughout The World, p. 116.

¹⁷ Posmatrano u uporednom pravu zapadnoevropskih zemalja povreda na radu i profesionalna bolest predstavljaju posebne rizike invalidskog osiguranja. Videti detaljnije: Velizar Golubović, (2002). Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, Novi Sad, Budućnost, str. 31-32.

Crna Gora, s tim da su u pogledu uslova minimalnog perioda osiguranja zadržale uslove iz sistema bivše Jugoslavije. Prilikom određivanja invalidske penzije, navršenom periodu osiguranja do nastanka invalidnosti dodaje se 2/3 perioda do 53 godine života, odnosno 1/2 perioda od navršene 53 godine do propisane starosne dobi za penzionisanje.

Tabela 2. Uslovi za ostvarivanje invalidske penzije

Zemlja	uslovi za IP*	Za mlađe od 30. godina	Za mlađe od 25. godina	Za mlađe od 20. godina
Federacija BiH	trećina radnog veka	jedna godina	—	—
Republika Srpska	trećina radnog veka	1/4 radnog veka	—	—
Crna Gora	trećina radnog veka	jedna godina	jedna godina	—
Hrvatska	trećina radnog veka	jedna godina	—	—
Makedonija	trećina radnog veka	jedna godina	devet meseci	šest meseci
Slovenija	trećina radnog veka	1/4 radnog veka	1/4 radnog veka	tri meseca
Srbija	pet godina osiguranja	tri godine	dve godine	jedna godina

* IP – invalidska penzija

Izvor: Važeći zakoni o penzijskom i invalidskom osiguranju na dan 01.01.2010. godine.

U slučajevima kada invalidnost nastupi pre navršenih 30 godina života zahteva se kraće trajanje invalidnosti – tri godine, za invalidnost nastalu pre 25. godine života zahteva se trajanje osiguranja od dve godine, a za invalidnost nastalu pre 20. godina života zahteva se trajanje osiguranja od jedne godine.¹⁸

U drugim državama preuzeto je pravilo iz sistema bivše Jugoslavije prema kome penzijski staž mora da pokriva najmanje jednu trećinu radnog veka, pri čemu se radni vek različito računa zavisno od školske spreme osiguranika. Takođe se primenjuju određena skraćivanja radnog veka za vreme provedeno na odsluženju vojne obaveze, a u Sloveniji još i za vreme nezaposlenosti. U slučajevima kada invalidnost nastupi u ranijim godinama života predviđeni su blaži uslovi u pogledu trajanja osiguranja.

Primetne su velike razlike u pogledu uslova za sticanje invalidske penzije za mlađe osiguranike, za koje se inače daju blaži uslovi u pogledu navršenog perioda osiguranja. Dok se u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Makedoniji i FBiH, za osiguranike mlađe od 30 godina zahteva samo jedna godina osiguranja, u Sloveniji i Republici Srpskoj jedna četvrtina radnog veka, dotle se u Srbiji zahtevaju čak

¹⁸ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik RS* 34/03, 107/09, član 26.

tri godine osiguranja. Još je drastičnija razlika kod osiguranika mlađih od 20 godina, gde većina država zahteva samo postojanje osiguranja u momentu nastanka invalidnosti, dok Srbija zahteva jednu godinu osiguranja.

Invalidi rada kao osobe sa invaliditetom

Problem nedostatka smanjene radne sposobnosti u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja Srbije nastoji se rešiti integralno sa rešenjem problema svih invalidnih lica. Prema Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (ZPRZOI) koji je počeo da se primenjuje 2010. godine¹⁹ status osobe sa invaliditetom, kojoj pripadaju prava na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje pod opštim i posebnim uslovima, ima i lice kome je, u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, utvrđena kategorija invalidnosti, odnosno preostala radna sposobnost. Isti status steći će i lice kome se u skladu sa ovim zakonom proceni radna sposobnost saglasno kojoj ima mogućnost zaposlenja ili održanja zaposlenja, odnosno radnog angažovanja (čl. 3-5). Pri tom je utvrđena obaveza za svakog poslodavca sa više od 20 zaposlenih, da zaposli određeni broj osoba sa invaliditetom prema kvotnom sistemu. Alternativa za ove poslodavce je da učestvuju u finansiranju zarada istog broja osoba sa invaliditetom u socijalnom preduzeću ili preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, kao i izvršavanje finansijskih obaveza iz komercijalnih ugovora sa ovim preduzećima u odgovarajućoj vrednosti (čl. 24-27).²⁰

Od velikog je značaja što će ovim zakonom profesionalnoj rehabilitaciji biti posvećena mnogo veća pažnja koja će omogućiti da bude organizovana na mnogo višem nivou i u kontinuitetu. Izvesno je da će ZPRZOI u meri u kojoj bude sproveden popraviti situaciju u oblasti zapošljavanja lica kojima je utvrđen status osobe sa invaliditetom. S obzirom da isti organ veštačenja vrši ocenu i procenu radne sposobnosti za očekivati je da će procena obezbediti odgovarajući oblik zaposlenja i da će tako biti produžena radna sposobnost radnika u najvećoj meri. Na taj način obezbeđuje se očuvanje fonda živog rada, što sa aspekta društva kao celine predstavlja glavni cilj invalidskog osiguranja. No, sa aspekta pojedinca postavlja se pitanje naknade zarade zbog smanjene sposobnosti zarađivanja, kao i pitanje ostvarivanja delimične invalidske penzije kad usled delimične

¹⁹ Zakon je objavljen u Sl. glasniku RS 36/09

²⁰ Zakon propisuje da procenu u pogledu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja daje organ veštačenja organizacije nadležne za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja – Fonda. Prema Pravilniku o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom (Sl. glasnik RS 36/10) organ veštačenja daje mišljenje da li postoje „male teškoće i prepreke, što odgovara pravu zapošljavanja pod opštim uslovima” ili „umerene ili znatne teškoće i prepreke, što odgovara pravu zapošljavanja pod posebnim uslovima”.

invalidnosti izražene u značajnoj meri u odnosu na svoju kvalifikaciju i navršene godine života nije svrsishodno upućivanje na profesionalnu rehabilitaciju niti na dalje radno angažovanje.

Zaključak

U svim državama – republikama bivše Jugoslavije izvršene su značajne promene u oblasti invalidskog osiguranja. Najblaže izmene su sprovedene u Sloveniji, gde su prava utvrđena na najvišem nivou, dok su u Hrvatskoj, Makedoniji i u entitetima Bosne i Hercegovine, sa izuzetkom prava na rad sa skraćenim radnim vremenom, zadržana prava iz sistema bivše Jugoslavije.

Na drugoj strani, najveća redukcija prava iz invalidskog osiguranja sprovedena je u Srbiji gde je ukinuta profesionalna nesposobnost za rad, kao i sva prava po osnovu preostale radne sposobnosti. Čak ni u slučajevima kada su profesionalna invalidnost i smanjena radna sposobnost izazvane povredom na radu ili profesionalnom bolešću one ne mogu predstavljati osnov za ostvarivanje prava iz invalidskog osiguranja. Preuzimanje anglosaksonskog koncepta invalidskog osiguranja koji je zasnovan na shvatanju o homogenosti radnika ima za cilj da po svaku cenu smanji broj korisnika invalidske penzije, koji je u momentu donošenja zakona bio srazmerno veliki. Ovakva definicija opšte nesposobnosti zahteva postojanje profesionalne nesposobnosti za rad, kao nužne dopune opštoj nesposobnosti za rad, jer samo ona može rešiti ogromnu prazninu nastalu primenom opšte nesposobnosti za bilo koji posao. Stoga se izostanak profesionalne nesposobnosti za rad mora oceniti kao veliki nedostatak invalidskog osiguranja u Srbiji i Crnoj Gori.

Takođe, u Srbiji su i najstrožiji uslovi u pogledu uslova za ostvarivanje prava na invalidsku penziju. Ova strogost može se posmatrati, kao nastojanje zakonodavca da putem zaoštavanja uslova za ostvarivanje prava na invalidsku penziju nadoknadi nedostatke i zloupotrebe u sprovođenju invalidskog osiguranja, naročito u delu veštačenja radne sposobnosti. Tako se, umesto obezbeđenja odgovarajućeg statusa lekara veštaka koji bi obezbedio stručno i objektivno veštačenje pribeglo promeni koncepta invalidskog osiguranja, čime je otvoren veći prostor za subjektivnost u oceni radne sposobnosti.

Smisao invalidskog osiguranja, pored obezbeđenja naknade zarade u situaciji kada radnik nije sposoban da zarađuje, jeste da sačuva fond živog rada pružavajući radnu sposobnost u što je moguće većoj meri. To je moguće postići pravovremenim upućivanjem radnika sa smanjenom radnom sposobnošću na rad na druga radna mesta, koja najčešće zahtevaju dodatno obučavanje – profesionalnu rehabilitaciju. Uspešno organizovanje invalidskog osiguranja sprovedeno je naročito u Nemačkoj, Španiji, Francuskoj i Italiji. Ove zemlje su razvile globalni

koncept prevencija – rehabilitacija – naknada, koji stavlja težište svoje aktivnosti na prevenciju i rehabilitaciju.²¹

U navedenom kontekstu je uloga profesionalne rehabilitacije izuzetno važna i njeno zanemarivanje predstavlja veliku neracionalnost ne samo sa stanovišta penzijskog sistema. Nedostaci sistema u Srbiji nastoje se otkloniti primenom Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom kojim su obuhvaćeni i radnici sa delimičnom invalidnošću kako bi im se omogućili zapošljavanje ili održanje zaposlenja. Ovaj Zakon bi trebao da obezbedi organizovanu i kontinuiranu profesionalnu rehabilitaciju kojom bi se produžila radna sposobnost radnika u znatno većoj meri. Međutim, nedostaci sistema penzijskog i invalidskog osiguranja ne mogu se otkloniti merama izvan ovog sistema, već mu je neophodno vratiti raniju definiciju invalidnosti i prava po osnovu delimične nesposobnosti za rad na način kako je to urađeno u ostalim državama naslednicama SFRJ.

Velizar Golubović, Ph.D.

The Republic Fund of pension and disability insurance, The Province Fund, Novi Sad

Disability insurance right in the states successors of the SFRY

A b s t r a c t

This work analyses the main characteristics of the disability insurance in the states-successors of the SFRY. Definitions of disability and its most important elements – general and professional incapacity for work, duration of disability, as well as the partial incapacity for work were specifically considered.

Serbia and Montenegro, have chosen general incapacity, i.e. incapacity to exercise any job instead of incapacity for work which worker has performed, while Montenegro has constituted partial disability. Acceptation of general incapacity for work is provoked by the need for reduction of number of the beneficiaries of disability pensions. Croatia and Macedonia have constituted professional incapacity for work, in order to compensate lacks of the concept of general incapacity.

More degrees of partial disability are retained by the disability insurance in Slovenia and in the entities of the Bosnia and Herzegovina.

²¹ Maximilijan Fuchs, (1997). Structure and legitimation of statutory accident insurance: A comparative legal view, *International Social Security Review* 50, (3), p. 25–27.

Compared survey of the conditions to entitlement clear point that Slovenia has retained the highest scope of the right, while Serbia has performed the highest reduction.

Keywords: disability insurance, the states successors of the SFRY, general incapacity for work, professional incapacity for work, partial incapacity for work

Literatura

1. Fuchs M., (1997). Structure end legitimation of statutory accident insurance: A comparative legal view, *International Social Security Review*, 50 (3)
2. Golubović V., (2002). Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, Novi Sad, Budućnost
3. Golubović V., (2006). Neusaglašenost i kolizija normi u oblasti socijalnog osiguranja i radnih odnosa, *Radno i socijalno pravo*, 2
4. Gruška C. O., Demarko G., (2003). Disability pensions and social security reform – Analysis of the Latin American experience, Social protection discussion paper series, No 0325, Washington, Word Bank
5. Social Security Administration, (2008). Social Security Programs Throughout The World, Washington
6. Spicker P., (2003). Distinguishing disability and incapacity, *International Social Security Review*, 56 (2)
7. Zakon o mirovinskom osiguranju, *Narodne novine*, Službeni list Republike Hrvatske 102/98...79/07.
8. Zakon o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja, *Službeni list SFRJ* 23/82...44/90.
9. Zakon za penzijsko i invalidsko osigurivanje, *Službeni vesnik na RM*, 80/93...153/07.
10. Zakon o pokojninskom in invalidskem zavarovanju, *Uradni list Republike Slovenije* 109/06 (uradno prečišćeno besedilo).
11. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik Republike Srpske* 106/05 (prečišćen tekst) ... 118/09
12. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni glasnik Republike Srbije* 34/03...107/09.
13. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik Republike Srbije* 36/09.
14. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 29/98...04/09.
15. Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori* 1/55.

16. Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 27/70.