

# Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti

Željko Potočnjak  
Pravni fakultet  
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak  
UDK: 368.914 (497.5)  
Primljeno: studeni 1999.

*Mirovinska reforma, provedena 1998. i 1999. u Hrvatskoj, obuhvatila je i načine izračuna mirovina (mirovinske formule), koje bitno određuju socijalne i financijske učinke mirovinskog sustava. Pored mirovinskog sustava generacijske solidarnosti, koji primjenjuje mirovinske formule primjerene sustavu određenih davanja, uvedena su još dva sustava (obveznog i dobrovoljnog) mirovinskog osiguranja, u kojima se primjenjuju pravila o izračunu mirovina, primjerena sustavu određenih doprinosa. U radu se iscrpno analiziraju mirovinske formule koje primjenjuje reformirani hrvatski sustav generacijske solidarnosti.*

*Upozorava se na konceptijsku nedosljednost te njome uzrokovanu složenost i nepreglednost novih mirovinskih formula sustava generacijske solidarnosti. Konceptijska nedosljednost tih formula je odraz, po autorovu mišljenju, utjecaja dviju suprotstavljenih koncepcija, primijenjenih pri njihovu oblikovanju. Na dio rješenja u novom mirovinskom sustavu utjecala je tradicionalna njemačka (tzv. Bismarckova) koncepcija mirovinskog osiguranja, koja primjenu načela uzajamnosti (ovisnosti mirovinskih primanja o ulaganjima u taj sustav) i načela solidarnosti (preraspodjele mirovinskih primanja u korist onih kojima je to potrebno), nastoji ostvariti u jednom jedinstvenom mirovinskom sustavu. Za razliku od toga, dio rješenja oblikovan je pod utjecajem koncepcija Svjetske banke o višedijelnom mirovinskom sustavu u kojem prvi dio (sustav generacijske solidarnosti) ima pretežno socijalnu i redistributivnu funkciju, a ostvarenju načela uzajamnosti služi drugi dio mirovinskog sustava (sustav obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje). Utjecaj međusobno suprotstavljenih koncepcija na oblikovanje ključnih institucija novog mirovinskog sustava svjedoči, po autorovoj ocjeni, o nedostatku jasnih socijalno-političkih opredjeljenja o ciljevima reforme. Posebna pozornost posvećuje se analizi najniže mirovine koju autor smatra netransparentnim socijalnim davanjem na račun osiguranika, a ne svih poreznih obveznika.*

**Ključne riječi:** mirovinska reforma, mirovinske formule, mirovinski sustav generacijske solidarnosti (pay-as-you-go), mirovinski sustav kapitalizirane štednje, Hrvatska.

## 1. UVOD

Pravila o izračunu visine mirovine (mirovinske formule, engl. *benefit formulas*, njem. *die Rentenformeln*) bitna su značajka svakog mirovinskog sustava. Naime, od primijenjenog načina izračuna mirovine ovisi visina mirovine koju će primati svaki umirovljenik pa, stoga, i ukupni rashodi određenog mirovinskog sustava. Međutim, osim ovog financijskog značenja, primijenjena mirovinska formula bitna je i za određenje socijalnih elemenata određenoga mirovinskog sustava. Stoga, zbog financijskoga i socijalnoga značenja primijenjene mirovinske

formule, jedna od temeljnih podjela mirovinskih sustava (napose sustava osiguranja za slučaj starosti) polazi od primijenjenog načina izračuna visine mirovina. Tako se, s obzirom na taj kriterij, mirovinski sustavi dijele na one s određenim davanjima i one s određenim doprinosima.

U sustavu određenih davanja (engl. *defined benefit plan*) visina mirovine (u pravilu se radi o starosnoj mirovini) se izračunava s obzirom na prethodna primanja osiguranika (u pravilu se radi o prethodnim plaćama osiguranika) i trajanje uplate u sustav osiguranja (u pravilu

se to izražava kroz staž osiguranja ili mirovinski staž).<sup>1</sup> Mjesečni iznos mirovine izračunava se na temelju formule koja sadrži faktore što odražavaju prethodne plaće i razdoblje provedeno u osiguranju. S obzirom da je tako određena visina mirovine zadana veličina, promjene u odnosu broja aktivnih osiguranika i umirovljenika, te očekivanome trajanju života, traže da se financijska ravnoteža sustava održava promjenama (u pravilu povišenjima) stope doprinosa za to osiguranje.<sup>2</sup> Takvu mirovinsku formulu u pravilu primjenjuju javni i tekuće financirani sustavi mirovinskog osiguranja. *Tekuće financirani sustavi mirovinskog osiguranja* (engl. *pay-as-you-go plans*) su mirovinski sustavi u kojima doprinosi za mirovinsko osiguranje aktivne generacije osiguranika služe neposredno za isplatu mirovina. Doprinosi aktivne generacije osiguranika ne prikupljaju se radi financiranja mirovina pripadnika te generacije, već radi financiranja mirovina generacije umirovljenika. Stoga, kada aktivna generacija i sama dođe u dob za umirovljenja, mirovine njezinih pripadnika financirat će se iz doprinosa neke buduće aktivne generacije.<sup>3</sup>

Za razliku od toga, u *sustavu određenih doprinosa* (engl. *defined contribution plan*) zadana veličina nije visina mirovine koju osiguranik može očekivati, već veličina doprinosa koje on mora uplaćivati u sustav osiguranja tijekom njegove gospodarske aktivnosti.<sup>4</sup> S obzirom da se i u ovom slučaju radi o obveznom sustavu starosnog osiguranja, osiguraniku država nameće obvezu da određeni dio (u pravilu određeni postotak od plaće ili dohotka) izdvaja za starosno osiguranje. Tako prikupljena sredstva se, u pravilu, ulažu u za to prikladnu imovinu i

donose dobit, pa se u tom slučaju mirovinski sustav financira na načelu *kapitalnog pokrića*.<sup>5</sup> Pokrivenost izdataka mirovinskog sustava kapitaliziranim sredstvima može biti stvarna i potpuna (engl. *fully funded plan*), a može biti i potpuno fiktivna (samo knjigovodstvena), kao što je to u sustavu fiktivno (zamišljeno) određenih doprinosa (engl. *notional defined contribution plan*).<sup>6</sup> Na dan umirovljenja prikupljena sredstva (uplaćeni doprinosi i na njih ostvarena dobit) se pretvaraju u periodično doživotno davanje (mirovinu, rentu). Visina te mirovine ovisi, u pravilu, o količini kumuliranih sredstava i očekivanom trajanju života umirovljenika. Mjesečni (ili godišnji) iznos mirovine se, u pravilu, izračunava dijeljenjem kumuliranih sredstava s očekivanim trajanjem života osiguranika (umirovljenika) na dan umirovljenja.<sup>7</sup> S obzirom da je visina mirovina individualizirana i izračunata po pravilima aktuarske matematike, to promjena odnosa broja aktivnih osiguranika i umirovljenika te očekivanog trajanja života (čimbenika inače presudno važnih za financijsku stabilnost sustava tekućeg pokrića), načelno ne zahtijeva povećanje doprinosa radi financiranja isplata mirovina. Najveći problem ovih sustava je zaštita kumuliranih sredstava od inflacije i osiguranje prikladnog ulaganja prikupljenih sredstava u imovinu koja će donositi odgovarajuću dobit. Ovu mirovinsku formulu češće koriste privatni i na kapitalnom pokriću utemeljeni sustavi mirovinskog osiguranja.

Novi hrvatski sustav mirovinskog osiguranja sastoji se od tri dijela:<sup>8</sup> *prvi dio* (prvi stup) čini javno i obvezno osiguranje, utemeljeno na generacijskoj solidarnosti,<sup>9</sup> *drugi dio* (drugi stup) čini privatno (ali od države snažno uređeno i nadzirano) obvezno osiguranje, uteme-

<sup>1</sup> O sustavu određenih davanja, njegovim prednostima i nedostacima vidi: *Averting the old age crisis*, 1994.:84.

<sup>2</sup> Njemački Zakon o mirovinskoj reformi 1999 od 22. prosinca 1997. (*Bundesgesetzblatt* 1997 I, str. 2998) primjer je pokušaja da se demografski faktor ugradi u mirovinsku formulu oblikovanu po načelu određenih davanja. Zanimljivu pozitivnu ocjenu te reforme vidi kod: Taylor-Gooby, 1999.:178-180.

<sup>3</sup> O sustavu tekućeg pokrića vidi: *Averting the old age crisis*, 1994.:87.

<sup>4</sup> O sustavu određenih davanja, njegovim prednostima i nedostacima vidi: *Averting the old age crisis*, 1994.:83.

<sup>5</sup> O sustavu kapitalnog pokrića vidi: *Averting the old age crisis*, 1994.: 87.

<sup>6</sup> O švedskom modelu fiktivno određenih doprinosa vidi: James, 1998.:280-283 i Puljiz, 1998.:175-181.

<sup>7</sup> U suvremenim uvjetima, osim ovoga temeljnog oblika mirovinskog davanja za slučaj starosti i pravila za njegovo izračunavanje, postoji čitav niz razvijenijih oblika mirovinskih davanja i pravila za njihovo izračunavanje.

<sup>8</sup> Trodjelnu strukturu hrvatskog mirovinskog sustava utvrdio je Zakon o mirovinskom osiguranju (*Narodne novine* br. 102/98.), koji je ujedno uredio i temeljna pitanja podsustava generacijske solidarnosti. Druga dva dijela mirovinskog sustava uređena su Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (*Narodne novine* br. 49/99.) i Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (*Narodne novine* br. 106/99.).

<sup>9</sup> Polazeći od doslovnog prijevoda engleske imenice "pillar" u stručnim se krugovima uobičajilo dijelove mirovinskog sustava nazivati "stupovima".

ljeno na kapitalnom pokriću, a *treći dio* (treći stup) čini dobrovoljno osiguranje, također utemeljeno na kapitalnom pokriću.<sup>10</sup> Dosadašnje jedno i jedino javno mirovinsko osiguranje (podsustav generacijske solidarnosti) postepeno će gubiti na značenju i opsegu u odnosu na nove podsustave mirovinskog osiguranja. Međutim, s obzirom na visinu doprinosa koji će se izdvajati za to osiguranje (u početku oko tri četvrtine ukupnih mirovinskih doprinosa), broj osiguranika i umirovljenika, javni će dio mirovinskog osiguranja još dugo ostati glavnim dijelom hrvatskog sustava mirovinskog osiguranja.

*Svaki podsustav novog hrvatskog mirovinskog sustava ima svoja pravila o izračunu mirovina.*<sup>11</sup> S obzirom da prvi dio hrvatskoga mirovinskog sustava (podsustav generacijske solidarnosti) pripada grupi mirovinskih sustava, utemeljenih na načelu određenih davanja, a sustavi obveznog (drugi dio) i dobrovoljnog (treći dio) osiguranja na temelju kapitalnog pokrića pripadaju grupi sustava s određenim doprinosima, njihova se pravila o određivanju visine mirovina bitno razlikuju. Ta pravila polaze od različitog temeljnog pristupa i imaju različitu socijalnu i gospodarsku funkciju.

S obzirom na nedavne bitne promjene u našem mirovinskom sustavu i važnost koju će prvi dio mirovinskog sustava (podsustav generacijske solidarnosti) i dalje u njemu imati, namjera nam je u ovome radu prikazati, objasniti i analizirati različite *mirovinske formule prema kojima će se umirovljenicima izračunati mirovine iz prvog dijela hrvatskog mirovinskog osiguranja, utemeljenog na generacijskoj solidarnosti.* To, naročito, stoga jer je razumijevanje tih mirovinskih formula važno za poznavanje socijalnih i finansijskih učinaka toga dijela

novog mirovinskog sustava. Pri tome posebno želimo ustanoviti *iz kojih i kakvih socijalno-političkih opredjeljenja proizlaze pojedina normativna rješenja* te jesu li i u kojoj mjeri ta opredjeljenja dosljedno provedena. Konačno, osvrnut ćemo se i na određene nedostatke u koncipiranju i normiranju pojedinih rješenja. Mirovinske formule za drugi i treći dio našeg sustava mirovinskog osiguranja nisu predmet ovoga rada.

## 2. USPOREDNA PRIMJENA DVIJU OPĆIH MIROVINSKIH FORMULA

Mirovinske formule su u pravilu složene i najvećem broju građana, uključujući i osiguranike na koje se one primjenjuju, teško razumljive. Hrvatske mirovinske formule za podsustav generacijske solidarnosti posebno su složene i zbog *usporednog postojanja dviju općih mirovinskih formula.* Uz to, hrvatske mirovinske formule teže razumljivim čini i činjenica da, osim općih, postoje i  *dodatne mirovinske formule za određenje najniže i najviše mirovine.*<sup>12</sup>

Usporedna primjena dviju općih mirovinskih formula traži, radi boljeg razumijevanja samih tih formula, poznavanje pravila o tome kada će se primijeniti prva, a kada druga mirovinska formula.<sup>13</sup> Temeljni kriterij ZOMO-a prema kojem se određuje koja će se od dviju općih mirovinskih formula primijeniti na izračun mirovine jest činjenica, je li za određeni mirovinski staž osiguranik osiguran *isključivo* u mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti ili je, *istodobno*, osiguran u mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti i mirovinskom osiguranju na temelju kapitalizirane štednje.<sup>14</sup> U prvom slučaju

<sup>10</sup> O novom hrvatskome mirovinskom sustavu vidi naš članak: Potočnjak, 1999., osobito 648-654. O obveznom i dobrovoljnom mirovinskom osiguranju utemeljenom na individualnoj kapitaliziranoj štednji vidi: Anušić, 1999.:113.

<sup>11</sup> Pravila o izračunu mirovine iz sustava generacijske solidarnosti sadržana su u odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju (u daljnjem tekstu ZOMO). Pravila o izračunu mirovine iz sustava obveznog i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja, na temelju individualne kapitalizirane štednje, sadržana su u Zakonu o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje. Međutim, dok su mirovinske formule za sustav generacijske solidarnosti potpuno uređene zakonom, pravila za druga dva sustava u značajnoj će mjeri biti uređena podzakonskim regulativom. Sloboda ugovaranja načina određivanja mirovina bit će naročito naglašena kod dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje.

<sup>12</sup> Njihovoj nepreglednosti pridonosi i činjenica da formula za izračun najviše mirovine nije sadržana u zakonu, u kojem su inače propisane mirovinske formule, već u posebnom zakonu.

<sup>13</sup> Pitanje subjektivnog važenja mirovinskih formula (općih i dodatnih) izuzetno je važno i složeno, međutim ograničeni opseg ovoga rada priječi nas u posvećivanju potrebne pažnje (i prostora) tom pitanju.

<sup>14</sup> Nakon 1. srpnja 2000. svi osiguranici mlađi od 40 godina života obvezatno, a oni u dobi od 40 do 50 godina života ako se za to dobrovoljno odluče, bit će istodobno i osiguranici obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti i obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju kapitalnog pokrića.

ju, za izračun mirovine na temelju mirovinskog staža, provedenog samo u sustavu obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti, primijenit će se *prva opća mirovinska formula*. U drugom slučaju, za izračun mirovine za razdoblja mirovinskog staža navršenog istodobno u oba obvezna sustava hrvatskoga mirovinskog osiguranja, za izračun mirovine primijenit će se *druga opća mirovinska formula*. Ako je osiguranik dio mirovinskog staža navršio isključivo u sustavu generacijske solidarnosti (npr. staž navršen do 30. lipnja 2000.), a dio istodobno u oba sustava obveznog mirovinskog osiguranja, mirovina mu se određuje *pro rata temporis* (primjenom prve i druge mirovinske formule razmjerno vremenu osiguranja /mirovinskog staža/ isključivo u sustavu generacijske solidarnosti, odnosno istodobno u oba obvezna sustava hrvatskoga mirovinskog osiguranja).

Od navedenoga temeljnog pravila o izboru mirovinske formule ZOMO u čl. 85., a Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima u čl. 47. i 48., utvrđuju *izuzetak* u slučaju stjecanja prava na invalidsku i obiteljsku mirovinu. Naime, u navedenim odredbama ovi zakoni predviđaju da će iz izbor primijenjene mirovinske formule ovisiti o tome *koja je mirovina povoljnija za osiguranika*. Na izračun mirovine primijenit će se *prva opća mirovinska formula* (izvorno namijenjena izračunu mirovine samo iz sustava generacijske solidarnosti), ako je tako izračunata mirovina povoljnija (viša) od zbroja mirovine, izračunate prema *drugoј općoj mirovinskoј formuli*, i mirovine ostvarene iz sustava obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje.

## 2.1. Mirovinska formula za izračun mirovine na temelju mirovinskog staža navršenog isključivo u sustavu generacijske solidarnosti (prva opća mirovinska formula)

Prva opća mirovinska formula koristi se za izračunavanje mirovine iz sustava generacijske solidarnosti osiguranicima koji su cjelokupni mirovinski staž<sup>15</sup> ili dio toga staža<sup>16</sup> bili osigurani *isključivo* u sustavu generacijske solidarnosti (nisu istodobno bili osigurani i u sustavu obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje). *Izuzetno*, ona će se primijeniti i pri izračunu invalidske i obiteljske mirovine za razdoblje *istodobnog osiguranja* u sustavu generacijske solidarnosti i individualne kapitalizirane štednje, ako je to povoljnije za korisnike tih mirovina.

Prva opća mirovinska formula oblikovana je po njemačkom uzoru.<sup>17</sup> Prema toj mirovinskoj formuli mjesečni iznos mirovine svakog umirovljenika ovisi o *pet faktora*: prosječnim vrijednosnim bodovima, mirovinskom stažu, polaznom faktoru, mirovinskom faktoru i aktualnoj vrijednosti mirovine.<sup>18</sup> Pri tome Zakon računsku operaciju izračuna mirovine (množenja navedenih faktora) dijeli u dva dijela. U prvom dijelu se na temelju umnoška prosječnih vrijednosnih bodova, mirovinskog staža i polaznog faktora, izračunavaju *osobni bodovi*. U drugom se dijelu množenjem osobnih bodova, mirovinskog faktora i aktualne vrijednosti mirovine izračunava *svota mirovine* (mjesečni iznos mirovine). Nova opća mirovinska formula sadržana je u odredbama čl. 74., 78. i 79. ZOMO-a te glasi:

$$M = OB \times MF \times AVM$$

$$OB = \emptyset VB \times MS \times PF$$

<sup>15</sup> Cjelokupni mirovinski staž isključivo u sustavu generacijske solidarnosti ostvarit će osiguranici koji će na dan 1. srpnja 2000. biti stariji od 50 godina te oni koji će na taj dan biti u dobi od 40 do 50 godina života, a koji se neće dobrovoljno opredijeliti za osiguranje u sustavu obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje.

<sup>16</sup> Za dio mirovinskog staža mirovina će se prema prvoj općoj mirovinskoj formuli odrediti osiguranicima kojima se mirovina određuje *pro rata temporis*. Radi se o osiguranicima koji će nakon 1. srpnja 2000. biti istodobno osigurani u oba obvezna pod-sustava hrvatskoga mirovinskog osiguranja, ali koji imaju i dio mirovinskog staža (za koji će se primijeniti prva opća mirovinska formula) navršen prije uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje. Naime, prije uvođenja toga osiguranja oni su bili osigurani isključivo u sustavu generacijske solidarnosti.

<sup>17</sup> Njemačka mirovinska formula sadržana je u odredbama članaka 64. Zakona o mirovinskoj reformi (1992.) (Rentnerreformgesetz (1992.)) (*Bundesgesetzblatt*, I, 28. December 1989, br. 60, str. 2261-2396). Hrvatski prijevod toga zakona objavljen je u: Njemački zakon o mirovinskoj reformi 1992., 1992.: 366. Njemački mirovinski sustav značajno je izmijenjen Zakonom o mirovinskoj reformi (1999.) (Rentnerreformgesetz (1999.)) (*Bundesgesetzblatt*, 22. December 1997, br. 85, str. 2998-3038) kojim je uveden faktor kojim se visina mirovine prilagođava promjenama u očekivanom trajanju života.

<sup>18</sup> O izračunu mirovine prema novim mirovinskim formulama vidi: Marušić, 1998.:187-201.

Bez posebnog izražavanja osobnih bodova mirovinska formula glasi:

$$M = \emptyset VB \times MS \times PF \times MF \times AVM.$$

Legenda:

M = mjesečni iznos mirovine,

OB = osobni bodovi,

$\emptyset VB$  = prosječni vrijednosni bodovi,

MS = mirovinski staž,

PF = polazni faktor,

MF = mirovinski faktor,

AVM = aktualna vrijednost mirovine.

*Prosječni vrijednosni bodovi* dobivaju se zbrajanjem vrijednosnih bodova, ostvarenih u pojedinim kalendarskim godinama, i dijeljenjem toga zbroja s razdobljem mirovinskog staža za koje su vrijednosni bodovi izračunati.<sup>19</sup> Jasno, da bi se utvrdili prosječni vrijednosni bodovi, potrebno je prethodno utvrditi vrijednosne bodove određenog osiguranika za određenu kalendarsku godinu. *Vrijednosni bodovi* određenog osiguranika za određenu kalendarsku godinu dobiju se dijeljenjem njegove plaće (ili naknade plaće, odnosno osnovice osiguranja) s prosječnom plaćom ostvarenom u Republici Hrvatskoj u toj kalendarskoj godini. Time se između osiguranika utvrđuju relativni odnosi u raspodjeli mirovina, ovisno o njihovim prethodnim plaćama. S obzirom da su plaće i osnovice osiguranja ujedno i osnovice za uplatu doprinosa, one odražavaju i osiguranikov doprinos u sustav mirovinskog osiguranja. U sljedećih deset godina razdoblje za koje se izračunavaju vrijednosni bodovi proširit će se sa sadašnjih deset uzastopnih i za osiguranika najpovoljnijih godina na četrdeset godina (obračunsko razdoblje širit će se svake kalendarske godine za po tri godine). Na taj će se način *mirovine učiniti ovisnima o plaćama i osnovicama osiguranja (na temelju kojih su plaćani doprinosi) tijekom čitavoga radnog vijeka*. Time će se ograničiti mogućnost eva-

*zije pri uplati doprinosa, ali i onemogućiti socijalno neprihvatljiva preraspodjela mirovinskih primanja od osiguranika koji tijekom čitavog radnog vijeka imaju podjednake ili lagano uzlazne plaće (najčešće se radi o osiguranicima s nižim primanjima) k osiguranicima koji samo u jednom razdoblju radnog vijeka imaju visoke plaće (najčešće se radi o osiguranicima s višim primanjima).*<sup>20</sup>

*Mirovinski staž* predstavlja razdoblje na temelju kojeg osiguranik ostvaruje prava iz mirovinskog osiguranja.<sup>21</sup> Mirovinski staž se sastoji od *staža osiguranja* (razdoblja provedena u osiguranju) i *posebnog staža* (razdoblja provedenog izvan osiguranja, ali zakonom priznatog u mirovinski staž koji se uzima u obzir za stjecanje prava iz mirovinskog osiguranja). Mirovinski staž se iskazuje u decimalno izraženim godinama (godine, mjeseci i dani izražavaju se kao decimalni broj). U dijelu u kojem se mirovinski staž sastoji od staža osiguranja (razdoblja osiguranja i uplate doprinosa), *on pokazuje u kojoj je mjeri određeni osiguranik doprinosio u mirovinski sustav.*<sup>22</sup>

*Polazni faktor* je faktor koji osigurava umanjeње mirovine osiguranicima koji ostvaruju prijevremenu starosnu mirovinu. Za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu polazni faktor se umanjuje za 0,3 posto (čl. 78. st. 2. ZOMO-a). S obzirom da se prijevremena mirovina može ostvariti najviše pet godina prije dobi, propisane za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu, to najveće umanjeње zbog korištenja prijevremene starosne mirovine može iznositi 18 posto (polazni faktor je 0,820). Polazni faktor je faktor "kažnjavanja" osiguranika koji prijevremeno počinju koristiti starosnu mirovinu pa je, stoga, i koriste duže nego drugi osiguranici.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Prosječni vrijednosni bodovi izračunavaju se stoga što nedostaju podaci o plaćama /pojedinačnim i prosječnim/ za određena razdoblja (npr. za razdoblje prije 1. siječnja 1970. godine, ali i za razdoblje tekuće godine u kojoj se ostvaruje pravo).

<sup>20</sup> Ovo postupno širenje obračunskog razdoblja imat će, po našem mišljenju, negativan (socijalni) učinak smanjenja mirovina iz godine u godinu, pa time i stvaranja ni sa čime opravdanih razlika u mirovinama, ovisnih samo o godini umirovljenja. Stoga će takvo postupno širenje obračunskog razdoblja predstavljati u sljedećih deset godina i stalni poticaj za što ranije umirovljenje.

<sup>21</sup> Podrobnije o mirovinskom stažu i njegovu računanju vidi kod: Gulin, 1998.:119-132.

<sup>22</sup> Izuzetak od toga pravila predstavljaju pridodani staž osiguranja (čl. 29. ZOMO-a), ženama dodani staž (čl. 180. ZOMO-a), najkraći staž od 21 godinu koji se uzima u obzir pri određivanju obiteljske mirovine nakon smrti osiguranika (čl. 79. st. 4. ZOMO-a), mirovinski staž od 40 godina za određivanje invalidske mirovine zbog invalidnosti uzrokovane ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću (čl. 79. st. 3. ZOMO-a) te mirovinski staž od 40 godina za određivanje obiteljske mirovine u slučaju kada je smrt osiguranika nastupila zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti (čl. 79. st. 5. ZOMO-a). Naime, u navedenim slučajevima mirovina se ostvaruje na temelju staža (osiguranja, odnosno mirovinskog staža) za koji nisu uplaćeni doprinosi. Navedene su institucije odraz solidarnosti među osiguranicima.

<sup>23</sup> Javlja se i shvaćanja da razlike u trajanju korištenja mirovina između korisnika starosne i prijevremene starosne mirovine opravdavaju i značajnija umanjeња (u rasponu od 4 do 5 posto za svaku godinu prijevremenog umirovljenja).

*Osobni bodovi* kao faktor pri izračunu mirovina određuju s koliko bodova određeni osiguranik sudjeluje u raspodjeli sredstava za mirovine. Oni su polazna, osobno uvjetovana veličina, od koje se polazi pri izračunu različitih vrsta mirovina. Određuju se na temelju činjenica koje postoje na dan ostvarenja prava na mirovinu. Osobni bodovi su, načelno, stalni (nepromjenjivi) i ne ovise o vrsti mirovine koju osiguranik ostvaruje.<sup>24</sup> Ti su bodovi osobni stoga što njihov iznos ovisi o tri naprijed navedena osobno uvjetovana faktora koji se uzimaju u obzir pri izračunu mirovine. Prvi faktor pri izračunu osobnih bodova su *prosječni vrijednosni bodovi* kojima se visina mirovine dovodi u ovisnost o prethodnim plaćama, odnosno osnovicama osiguranja određenog osiguranika, a time i o visini doprinosa koje je on ili netko drugi za njega, uplatio u mirovinski sustav. Drugi faktor je *mirovinski staž* određenog osiguranika koji iskazuje trajanje sudjelovanja određenog osiguranika u osiguranju, a time i trajanje razdoblja plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje. Treći je *polazni faktor* kojim se, ovisno o dobi osiguranika na dan umirovljenja (a time i razdoblju prijevremenog umirovljenja), mirovina umanjuje korisnicima prijevremene starosne mirovine. Iako je izračun mirovine načelno moguće izvršiti kao jedinstvenu računsku operaciju, bez izračuna osobnih bodova, izračun osobnih bodova je potreban zbog dobivanja polazne veličine od koje se polazi pri izračunu različitih vrsta mirovina.<sup>25</sup>

*Mirovinski faktor* je faktor koji određuje odnos između visina različitih vrsta mirovina (starosne, prijevremene starosne, invalidske zbog opće i profesionalne nesposobnosti za rad, te obiteljske s različitim brojem korisnika te mirovine). Kao referentna mirovina prema

kojoj se određuje visina ostalih mirovina, uzima se invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad.<sup>26</sup> Mirovinski faktor za invalidsku mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad iznosi jedan i za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu). U odnosu na invalidsku mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad određuje se invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad i obiteljska mirovina.

*Mirovinski faktor za invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad* ovisi o *uzroku invalidnosti* (je li to "obična" bolest ili profesionalna bolest, odnosno "obična" ozljeda ili ozljeda na radu) te o *gospodarskoj aktivnosti ili neaktivnosti osiguranika za vrijeme korištenja te mirovine*.<sup>27</sup> U slučaju invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad mirovinski faktor je 0,6667. To znači da će u slučaju ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad osiguranik dobiti dvije trećine invalidske mirovine koju bi dobio da je kod njega utvrđena opća nesposobnost za rad. Ako je osiguranik za vrijeme korištenja ove invalidske mirovine gospodarski aktivan (ako se zaposli ili, ako obavlja samostalnu djelatnost), ima pravo na polovicu iznosa invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad, odnosno jednu trećinu invalidske mirovine koju bi ostvario da je kod njega utvrđena opća nesposobnost za rad. Takav odnos se uspostavlja kroz određenje mirovinskog faktora u iznosu od 0,3333. Međutim, ako je invalidnost nastala zbog profesionalne bolesti ili ozljeda na radu, onda se gospodarski aktivnom korisniku invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad visina mirovine određuje na temelju povoljnijeg miro-

<sup>24</sup> Iznimno, oni će se ponovno odrediti samo u određenim slučajevima ponovnog određivanja mirovine propisanim čl. 90. ZOMO-a (npr. ako osiguranik nakon umirovljenja ostvari najmanje jednu godinu staža osiguranja).

<sup>25</sup> Izračun osobnih bodova je potreban, s jedne strane, zbog mogućih promjena mirovinskog faktora (npr. kod invalidske i obiteljske mirovine) te, s druge strane, zbog određivanja visine obiteljske mirovine nakon smrti korisnika starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine (visina koje se "izvodi" iz mirovine koju je primao umrli korisnik).

<sup>26</sup> Tu mirovinu smatramo referentnom jer se samo kod njezina izračuna u obzir uzimaju svi faktori i staževi, relevantni za izračun mirovine (uključivo i pridodani staž koji se uzima u obzir samo kod invalidske i obiteljske mirovine). Njemački propisi o mirovinskom osiguranju izričito kao referentnu mirovinu određuju starosnu mirovinu. Starosna i invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad razlikuju se po mirovinskom stažu relevantnom za njihovo izračunavanje. Kod starosne mirovine to je "navršeni" mirovinski staž određenog osiguranika, a kod invalidske zbog opće nesposobnosti za rad osiguraniku se na "navršeni" dodaje i "pridodani staž". Kod invalidske i obiteljske mirovine kod kojih je uzrok invalidnosti, odnosno smrti, profesionalna bolest ili ozljeda na radu, mirovina se izračunava na temelju najmanje 40 godina mirovinskog staža.

<sup>27</sup> Kao i u mnogim drugim slučajevima, zakonska terminologija nije logički konzistentna. Naime, ZOMO razlikuje dvije vrste bolesti: profesionalnu bolest i "običnu" bolest (to je ona koja nije profesionalna). Isto tako ZOMO razlikuje i dvije vrste ozljeda: ozljedu na radu i "običnu" ozljedu. Uvijek kada se u ZOMO-u koriste termini "bolest" ili "ozljeda", misli se na "običnu" bolest (onu koja nije profesionalna), odnosno "običnu" ozljedu (onu koja nije ozljeda na radu).

vinskog faktora koji iznosi 0,5. Dakle, ako je invalidnost nastala zbog profesionalne bolesti ili ozljede na radu, onda gospodarski aktivni korisnik takve mirovine ima pravo na mirovinu u visini polovice invalidske mirovine koju bi ostvario u slučaju opće nesposobnosti za rad.

*Mirovinski faktor za obiteljsku mirovinu* ovisi, u pravilu, o broju članova obitelji koji koriste mirovinu, a u određenim slučajevima i o srodničkom odnosu članova obitelji. Što je veći broj članova obitelji koji koriste mirovinu, to je veći i mirovinski faktor. Tako je za jednog člana obitelji mirovinski faktor 0,7, za dva člana obitelji 0,8, za tri člana obitelji 0,9 a za četiri i više članova obitelji mirovinski je faktor jedan. Drugim riječima, ako obiteljsku mirovinu koristi jedan član obitelji, onda ta mirovina iznosi 70 posto invalidske mirovine zbog opće nesposobnosti za rad, a koju bi na dan stjecanja prava (dan smrti) ostvario umrli osiguranik.<sup>28</sup> Ovisno o broju članova obitelji koji koriste obiteljsku mirovinu, taj se postotak povećava na 80, 90, odnosno, 100 posto. Mirovinski faktor za obiteljsku mirovinu ovisi, pored broja korisnika, i o stupnju srodstva, ako pravo na obiteljsku mirovinu ostvaruju istodobno članovi uže i šire obitelji (čl. 80. st. 2. i 3. ZOMO-a).

*Aktualna vrijednost mirovine* je svota mirovine za jedan osobni bod (čl. 81. st. 1. ZOMO). Ona pokazuje koji će iznos mjesečne mirovine dobiti korisnik starosne mirovine ili invalidske mirovine, zbog opće nesposobnosti za rad, za

jednu godinu mirovinskog staža za godinu u kojoj je ostvario plaću (godišnju) jednaku prosječnoj plaći (godišnjoj) u Republici Hrvatskoj.<sup>29</sup> Aktualna vrijednost mirovine izražava se u kunama i ima dvostruku funkciju. Prvo, ona je faktor pri prvom izračunu visine mirovine (faktor pri izračunu prve mirovine). Pri tome se promjenom vrijednosti toga faktora osigurava i usklađivanje vrijednosti plaća i osnovica osiguranja iz godina, koje se uzimaju pri izračunu mirovine, s plaćama i osnovicama osiguranja u godini u kojoj se ostvaruje mirovina. Drugo, promjenama iznosa aktualne vrijednosti mirovine osigurava se usklađivanje visina ostvarenih mirovina (i drugih mirovinskih primanja) s kretanjem troškova života i plaća. U pogledu obiju ovih indeksacija (usklađivanja) novi hrvatski sustav primjenjuje tzv. švicarsku formulu, prema kojoj se mirovine usklađuju za polovinu zbroja stopa porasta troškova života i plaća.<sup>30</sup> Prvi iznos aktualne vrijednosti mirovine utvrdila je Vlada Republike Hrvatske prema dostignutoj razini mirovina, ostvarenih do 31. prosinca 1998. (čl. 175. ZOMO-a) u iznosu od 35,16 kuna.<sup>31</sup> Nakon prvog određenja, aktualna vrijednost mirovine mijenja se svakih šest mjeseci te se promjenom njezina iznosa osigurava usklađivanje mirovine (i drugih mirovinskih primanja), s kretanjem troškova života i plaća (polovicom zbroja postotka porasta troškova života i plaća).<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Ako se obiteljska mirovina određuje nakon smrti korisnika mirovine, onda ta mirovina iznosi od 70 do 100 posto od mirovine koju je imao pokojni korisnik mirovine (u tom je slučaju, po našem mišljenju, referentna mirovina prema kojoj se određuje obiteljska mirovina ona mirovina/starosna, prijevremena starosna ili invalidska zbog opće nesposobnosti za rad/ koju je umrli korisnik stvarno primao na dan smrti). To pravilo ne vrijedi u slučaju kada je umirovljenik primao invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad. Naime, u tom se slučaju obiteljska mirovina određuje od osobnih bodova umrlog osiguranika bez njihova ponovnog izračunavanja, a to znači da je referentna mirovina, u stvari, invalidska mirovine zbog opće nesposobnosti za rad koju bi primao takav umirovljenik. U slučaju određivanja obiteljske mirovine nakon smrti korisnika mirovine ne primjenjuju se, po našem mišljenju, zakonske odredbe o pridodanom stažu pri određivanju obiteljske mirovine. Nakon smrti korisnika mirovine osobni se bodovi ne izračunavaju ponovno, već se samo promjenom mirovinskog faktora određuje nova (sada obiteljska) mirovina. Iznimno, osobno bodovi se mogu ponovno odrediti ako je u razdoblju od stjecanja prava na mirovinu (starosnu, prijevremenu starosnu) pa do smrti osiguranik ostvario više od godinu dana mirovinskog staža (čl. 90. st. 1. i 5. ZOMO-a).

<sup>29</sup> Ta definicija aktualne vrijednosti mirovine ne vrijedi za korisnike prijevremene starosne mirovine, invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad i obiteljske mirovine. Naime, korisnicima prijevremene starosne mirovine, mirovina se umanjuje ovisno o razdoblju prijevremenog umirovljenja, a korisnicima invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad i obiteljske mirovine mirovina ovisi o primijenjenom mirovinskom faktoru.

<sup>30</sup> O različitim načinima indeksacije, njihovim prednostima i nedostacima vidi: *Averting the old age crisis*, 1994.:155-157.

<sup>31</sup> Vidi: Odluka o aktualnoj vrijednosti mirovine od 1. siječnja 1999. godine, *Narodne novine* br. 31/99.

<sup>32</sup> Nakon protoka šest mjeseci Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje utvrdilo je novi (za 3,85 posto povećani) iznos aktualne vrijednosti mirovine. To povećanje određeno je na temelju porasta plaća od 4,5 posto i porasta troškova života od 3,2 posto u prvih šest mjeseci 1999. godine. Novi iznos aktualne vrijednosti mirovine je 36,51 kunu. Vidi: Odluka o aktualnoj vrijednosti mirovine od 1. srpnja 1999., *Narodne novine* br. 103/99.

### 2.1.1. Dodatna formula za izračun najniže mirovine

Provedena reforma mirovinskog osiguranja zahvatila je i neka socijalno-zaštitna davanja predviđena tim sustavom. Tako je napušten institut "minimalne mirovine" kojim se bez imovinskog cenzusa štiti visina mirovine umirovljenika s "punim" mirovinskim stažem (40 godina mirovinskog staža za muškarce i 35 godina mirovinskog staža za žene), odnosno korisnika invalidske mirovine kod kojih je invalidnost uzrokovana profesionalnom bolešću ili ozljedom na radu.<sup>33</sup> Jednako tako, napušten je institut "zaštitnog dodatka uz mirovinu" kojim se uz imovinski cenzus svim umirovljenicima priznavala jednaka najniža mirovina (bez obzira na njihov mirovinski staž).

U novom sustavu socijalno-zaštitnu funkciju ima najniža mirovina, visina koje se sada određuje bez imovinskog cenzusa, ali ovisno o godinama mirovinskog staža svakog osiguranika. Najniža mirovina je institut mirovinskog osiguranja kojim se štite osiguranici s nižim mirovinskim primanjima.<sup>34</sup> S obzirom da se primjenom instituta najniže mirovine osigurava određena donja, socijalno prihvatljiva, razina mirovina, njome se ujedno vrši i preraspodjela mirovinskih primanja, od onih s višima, k onima s nižim mirovinskim primanjima. Do te preraspodjele dolazi stoga što se najniža mirovina financira iz doprinosa osiguranika. Iznos (visina) najniže mirovine ne ovisi, barem ne u cijelosti, o doprinosu pojedinca u mirovinski sustav. Najniža mirovina ovisi samo o dužini mirovinskog staža, a ne i o plaćama (doprinosima) osiguranika.

Institut najniže mirovine oblikovan je pod snažnim utjecajem ideja o jednakim mirovinama (engl. flat benefits), a na kojima se u novom mirovinskom sustavu temelji i prvi dio osnovne

mirovine što će je iz sustava generacijske solidarnosti primati osiguranici koji će, istodobno, biti osiguranici obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti i osiguranici obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju kapitalnog pokrića.<sup>35</sup> Prema tim idejama visina mirovine ne treba ovisiti o prethodnim primanjima osiguranika (faktor pri izračunu mirovine nisu vrijednosni bodovi), a niti o vrsti mirovine koju osiguranik prima (pri izračunu mirovine ne primjenjuje se mirovinski faktor). Eventualno se, radi poticanja osiguranika na duži rad (i plaćanje doprinosa) pravi razlika između mirovina s obzirom na trajanje razdoblja uplate doprinosa u mirovinski sustav. Konceptije o jednakim mirovinama odraz su pristupa (u pripremi hrvatske mirovinske reforme, a zagovaraju je stručnjaci Svjetske banke) prema kojem prvi dio mirovinskog osiguranja (sustav generacijske solidarnosti) treba osigurati donju (socijalno prihvatljivu) razinu mirovinskih primanja za sve.

Pod utjecajem takvog pristupa sada iznos najniže mirovine ovisi o mirovinskom stažu svakog osiguranika (stvarnom ili u slučaju profesionalnih uzroka invalidnosti, odnosno smrti, "priznatom" od 40 godina). Pravo na viši iznos najniže mirovine imaju osiguranici koji imaju duži mirovinski staž. Ideja jednakih mirovina ovdje dolazi do izražaja kroz činjenicu da svi osiguranici s jednakim mirovinskim stažem imaju jednaku mirovinu (nema utjecaja prethodnih primanja na visinu mirovine). Međutim, zanimljivo je da se, za razliku od modela koji je poslužio kao uzor, kod najniže mirovine zadržava utjecaj mirovinskog faktora, pa se visine najnižih mirovina razlikuju s obzirom na vrstu mirovine koju umirovljenik prima.<sup>36</sup> U svezi sa socijalnim učincima najniže mirovine treba upozoriti da se pri izračunu najniže mirovine ne uzima u obzir polazni faktor.

<sup>33</sup> ZOMO je napustio institute "punog" mirovinskog staža i "pune" starosne mirovine. Naime, prema ZOMO-u starosna se mirovina ne može više ostvariti samo na temelju ostvarenja "punog" mirovinskog staža, a bez obzira na godine života. Sada su i za stjecanje starosne mirovine s "punim" mirovinskim stažem potrebne barem godine života koje se u prijelaznom razdoblju traže za stjecanje prijevremene starosne mirovine (čl. 179. ZOMO-a). Nakon proteka prijelaznog razdoblja starosna će se mirovina moći ostvariti samo uz navršenje zakonom propisanih godina života (65 godina života za muškarca, odnosno 60 godina života za ženu) i mirovinskog staža (15 godina mirovinskog staža). Takav je pristup u skladu s načelom da se u mirovinskom osiguranju osigurava rizik starosti, a ne navršenja određenog mirovinskog staža.

<sup>34</sup> Prema istraživanju, provedenom za potrebe određivanja iznosa prve aktualne vrijednosti mirovine, od 18.240 umirovljenika koji su starosnu ili invalidsku mirovinu ostvarili u 1998. godini, a koji su poslužili kao uzorak za određivanje prve aktualne vrijednosti mirovine, njih bi čak 7.852 (43%) ostvarila pravo na najnižu mirovinu da je ZOMO stupio na snagu 1. siječnja 1998., a ne 1. siječnja 1999.

<sup>35</sup> O problemima jednakih mirovina vidi: *Averting the old age crisis*, 1994.:117. i 152.

<sup>36</sup> Pri izračunu prvog dijela osnovne mirovine (formula za njegov izračun slijedi isti uzor) taj utjecaj nije zadržan.



Najniža mirovina nije posebna vrsta mirovine već je, u stvari, dodatni način (dodatna mirovinska formula) za određivanja iznosa ispod kojega ne smije biti određena vrsta mirovine osiguranika s određenim stažem. Osiguranik čija je mirovina (starosna, prijevremena starosna, invalidska ili obiteljska) određena prema prvoj općoj mirovinskoj formuli (čl. 74. do 81. ZOMO-a) niža od iznosa koji se dobije po pravilima ZOMO-a o određivanju iznosa najniže mirovine, ima pravo na mirovinu u iznosu određenom po formuli za određivanje najniže mirovine (čl. 82. st. 2. do 5. ZOMO-a). Iznos najniže mirovine određuje se prilikom prvog određivanja mirovine. Jednom određeni iznos mirovine dalje se usklađuje po općim pravilima o usklađivanju mirovina (čl. 82. st. 6. upućuje na primjenu čl. 86. ZOMO-a).

### 2.1.2. Razlike između prve opće mirovinske formule i dodatne formule za izračun najniže mirovine

Dodatna formula za izračun najniže mirovine sadržana je u odredbi čl. 82. st. 2. ZOMO-a te glasi:

$$M_{\min} = MS \times MF \times AVNM$$

Legenda:

$M_{\min}$  = mjesečni iznos najniže mirovine

MS = mirovinski staž

MF = mirovinski faktor

AVNM = aktualna vrijednost najniže mirovine.

S obzirom da smo u odjeljku o prvoj općoj mirovinskoj formuli objasnili mirovinski staž i mirovinski faktor, to je u ovoj formuli nova samo aktualna vrijednost najniže mirovine. *Aktualna vrijednost najniže mirovine* (ZOMO koristi naziv "najniži iznos mirovine za jednu godinu mirovinskog staža") je najmanji mjesečni iznos mirovine koji mora dobiti korisnik starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine zbog opće nesposobnosti za rad za jednu godinu mirovinskog staža. Aktualna vri-

jednost najniže mirovine određuje se u istim vremenskim razmacima i usklađuje na jednaki način kao i aktualna vrijednost mirovine.<sup>37</sup> Međutim, za razliku od aktualne vrijednosti mirovine, prvu aktualnu vrijednost najniže mirovine ne određuje Vlada Republike Hrvatske, već je *njezin iznos propisan Zakonom*. ZOMO je u čl. 82. st. 2. odredio da prva aktualna vrijednost najniže mirovine iznosi 0,825 posto prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u 1998. godini, prema podacima Državnog zavoda za statistiku.<sup>38</sup> Na temelju takvog zakonskog određenja Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Zavod) utvrdilo je prvu aktualnu vrijednost najniže mirovine u iznosu od 34,08 kuna (to je ujedno 96,93 posto od utvrđenog iznosa aktualne vrijednosti mirovine).<sup>39</sup> Polazeći od iznosa prvi put određene aktualne vrijednosti najniže mirovine, svakih se šest mjeseci utvrđuje nova (usklađena) aktualna vrijednost najniže mirovine. Aktualna vrijednost najniže mirovine usklađuje se po istim pravilima po kojima se usklađuje i iznos aktualne vrijednosti mirovine (čl. 82. st. 6. ZOMO-a). Dakle, svakih šest mjeseci iznos aktualne vrijednosti najniže mirovine povećat će se za polovicu zbroja postotka porasta troškova života i prosječnih bruto plaća u Republici Hrvatskoj u prethodnom polugodištu. Odluku o tome donosit će Upravno vijeće Zavoda.<sup>40</sup> Prilikom takvog usklađivanja istodobno će se utvrditi novi iznos aktualne vrijednosti najniže mirovine (prema kojem će se novim umirovljenicima određivati najniža mirovina), te će se za isti postotak povećati prethodno određene (najniže) mirovine.

Glede mirovinskog staža za određivanje iznosa najniže mirovine Zakon, jednako kao i kod određivanja iznosa mirovine prema prvoj općoj mirovinskoj formuli, *pogoduje osiguranicima kod kojih je invalidska mirovina nastupila zbog ozljeda na radu ili profesionalne bolesti*.

<sup>37</sup> S obzirom da se najniži iznos mirovine za jednu godinu mirovinskog staža određuje u istim vremenskim razmacima i usklađuje na jednaki način kao i aktualna vrijednost mirovine, mislimo da se taj iznos može nazivati i **aktualnom vrijednošću najniže mirovine**.

<sup>38</sup> Nismo potpuno uvjereni da je ovakvo "čvrsto" zakonsko utvrđivanje ovoga čimbenika potpuno opravdano u početku uvođenje novog sustava mirovinskog osiguranja. Naime, njegova "čvrstoća" onemogućava Vladu da njegovim izmjenama sustav mirovinskog osiguranja učini socijalno i gospodarski uravnoteženim. Napose se to odnosi na pitanje destimulativnog učinka (na plaćanje doprinosa) relativno visoko određenog iznosa aktualne vrijednosti najniže mirovine i visoke troškove financiranja ovog (socijalnog) davanja.

<sup>39</sup> Vidi: Odluka o utvrđivanju najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža, *Narodne novine* br. 32/99.

<sup>40</sup> Tako je Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje utvrdilo usklađeni (za 3,85 posto povećani) iznos najniže mirovine za jednu godinu staža u iznosu od 35,39 kuna. Vidi: *Narodne novine* br. 103/99.

Njima se iznos najniže mirovine utvrđuje na temelju "priznatog" mirovinskog staža od 40 godina.<sup>41</sup> *Ista pogodnost primjenjuje se i na korisnike obiteljske mirovine, ako je smrt osiguranika nastupila zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti.* Svim ostalim osiguranicima, odnosno korisnicima mirovina (u slučaju ostvarenja prava na obiteljsku mirovinu), visina najniže mirovine izračunava se na temelju stvarno ostvarenog staža.<sup>42</sup>

Zbog *različitog mirovinskog faktora* različita će biti i najniža mirovina, s obzirom na to o kojoj se vrsti invalidske mirovine radi (o invalidskoj mirovini zbog opće ili profesionalne nesposobnosti za rad) te o tome koji broj osoba i kojeg srodničkog odnosa koristi obiteljsku mirovinu (gospodarski aktivni korisnici invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad isključeni su od mogućnosti korištenja najniže mirovine).<sup>43</sup>

S obzirom da sastavni dio formule za izračun najniže mirovine nije *polazni faktor* (nema "kažnjavanja" korisnika prijevremene starosne mirovine), korisnici prijevremene starosne mirovine, kojima je ta mirovina izračunata na temelju njihova mirovinskog staža manja od najniže mirovine, imaju pravo na neumanjeni iznos najniže mirovine. Izostavljanje polaznog faktora kod izračuna najniže mirovine nije, po našem mišljenju, usklađeno s općim nastojanjima ZOMO-a da se osiguranike potakne na duži rad i odgodu odlaska u mirovinu. Međutim, takvo je rješenje u skladu s pristupom o jednakim mirovinama iz prvog dijela mirovinskog sustava.

### 2.1.3. Dodatna formula za izračun najviše mirovine

ZOMO nije propisao koja se najviša mirovina može ostvariti iz sustava mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti.<sup>44</sup> S obzirom da se radi o uobičajenom institutu i u našem dosadašnjem i u stranim mirovinskim sustavima, utemeljenim na međugeneracijskoj solidarnosti, trebalo je taj institut urediti ili dopunama ZOMO-a ili donošenjem posebnog zakona. Bez propisanog ograničenja visine mirovina došlo bi do značajne razlike između mirovina određenih prije i nakon stupanja na snagu ZOMO. Pored toga, došlo bi i do socijalno teško prihvatljivog povećanja izdataka za mirovine osiguranika s visokim primanjima. Pri takvom stanju stvari zakonodavac se opredijelio za *uređenje najviše mirovine u posebnom zakonu* – Zakonu o najvišoj mirovini (u daljnjem tekstu: ZONMI).<sup>45</sup>

Odredbe ZONMI-a o najvišoj mirovini su "antipod" odredbama ZOMO-a o najnižoj mirovini. Dok odredbe ZOMO-a o najnižoj mirovinu osiguravaju da mirovine iz sustava međugeneracijske solidarnosti nisu ispod određene razine, odredbe ZONMI-a o najvišoj mirovini osiguravaju da te mirovine nisu iznad određene, socijalno prihvatljive, razine. Radi se o odredbama koje se međusobno nadopunjuju u osiguranju socijalne i redistributivne funkcije mirovinskog sustava. Njihovom primjenom uspostavljaju se, socijalno prihvatljivi, odnosi između mirovina (najnižih i najviših) u mirovinskom sustavu utemeljenom na generacijskoj solidarnosti.<sup>46</sup>

Jednako kao i najniža mirovina, *najviša mirovina nije posebna mirovina, već se radi o do-*

<sup>41</sup> Očito se radi o institutu kojim se namjerava posebno štiti osobe kod kojih je invalidnost nastala na radu. Međutim, postavlja se pitanje hoće li se samo 40 godina mirovinskog staža uzeti u obzir i onome osiguraniku koji, eventualno, ima više mirovinskog staža. Mislimo da će se i takvom osiguraniku pri izračunu najniže mirovine uzeti samo 40 godina mirovinskog staža jer je to razina do koje se svima, pa i njemu, jamči visina mirovine.

<sup>42</sup> Međutim, i od ovoga pravila postoje izuzeci, navedeni naprijed u bilješci br. 22.

<sup>43</sup> O mirovinskim faktorima i njihovu utjecaju na visinu mirovine vidi naprijed.

<sup>44</sup> U tekstu Konačnog prijedloga Zakona o mirovinskom osiguranju, pripremljenom za drugo saborsko čitanje, postojao je institut najviše mirovine (vidi odredbe čl. 79. st. 10. Konačnog prijedloga Zakona o mirovinskom osiguranju, Vlada Republike Hrvatske, Klasa: 140-01/96-01/96 Ur. broj: 50 301 04-98-2 od 26. ožujka 1998.). Vjerojatno je redakcijskom omaškom iz teksta Konačnog prijedloga Zakona o mirovinskom osiguranju, pripremljenog za treće saborsko čitanje, ispuštena odgovarajuća zakonska odredba.

<sup>45</sup> Zakon o najvišoj mirovini, *Narodne novine* br. 162/98.

<sup>46</sup> Nakon uspostave cjelovitog trodijelnog mirovinskog sustava utvrđene će odnose, vjerojatno, trebati mijenjati. S obzirom da će u novom drugom dijelu mirovinskog sustava mirovine u cijelosti ovisiti o prethodnim primanjima i ulaganjima u mirovinski sustav (bit će snažnije izraženo načelo uzajamnosti – ovisnosti mirovinskih primanja o ulaganjima u taj sustav), može se očekivati da će u prvom dijelu mirovinskog sustava još snažnije doći do izražaja načelo solidarnosti. To bi upućivalo na potrebu da se, u budućnosti, značajnije ograniči visina najviše mirovine.

datnoj mirovinskoj formuli za izračun najvišeg dopuštenog iznosa svake mirovine. Određuje se prilikom prvog izračuna starosne, prijevremene starosne, invalidske i obiteljske mirovine. Nakon prvog određenja visine mirovine, tako određeni iznos mirovine usklađuje se prema odredbama ZOMO-a o usklađivanju mirovine (čl. 86. u svezi s čl. 81. st. 2. ZOMO-a). Dakle, jednom određena najviša mirovina smatra se glede usklađivanja starosnom, prijevremenom starosnom, invalidskom ili obiteljskom mirovinom.

#### 2.1.4. Razlike između prve opće mirovinske formule i dodatne formule za izračun najviše mirovine

Dodatnu mirovinsku formulu za izračun najviše mirovine ZONMI dijeli na dva dijela (čl. 1. st. 2. i čl. 2. ZONMI-a), jednako kao što je na dva dijela podijeljena i prva opća mirovinska formula,:

$$M_{\max} = OB_{\max} \times MF \times AVM$$

$$OB_{\max} = 3,8 \times MS \times PF$$

U jednodijelnom matematičkom izrazu formula za izračun najviše mirovine glasi:

$$M_{\max} = 3,8 \times MS \times PF \times MF \times AVM$$

Legenda:

$M_{\max}$  = mjesečni iznos najviše mirovine,  
 $OB_{\max}$  = broj osobnih bodova na temelju kojih se izračunava najviša mirovina,  
 AVM = aktualna vrijednost mirovine,  
 3,8 = najveći broj prosječnih vrijednosnih bodova koji se uzima u obzir pri izračunu mirovine,  
 MS = mirovinski staž,  
 PF = polazni faktor,  
 MF = mirovinski faktor.

Prema zakonskim odredbama (i navedenim formulama) pri izračunu najviše mirovine u obzir se uzima samo 3,8 prosječnih vrijednosnih bodova. Ako je osiguranik ostvario, u prosjeku, više od 3,8 vrijednosnih bodova po godini mirovinskog staža, pri izračunu najviše mirovine uzet će mu se u obzir samo 3,8 vrijednosnih bodova. Dakle, prva mirovina određenog osiguranika ne može za svaku godinu mirovin-

skog staža biti veća za više od 3,8 puta od mirovine, koja se ostvaruje na temelju plaća (odnosno, naknada plaća ili osnovica osiguranja) što su bile jednake prosječnim plaćama u Republici Hrvatskoj u godinama koje se uzimaju u obzir pri izračunu visine mirovine.<sup>47</sup>

Jednako kao i najniža mirovina i najviša mirovina se individualizira, te zavisi o mirovinskom stažu svakog umirovljenika i vrsti mirovine koju on ostvaruje. Ovisno o dužini mirovinskog staža, ta će mirovina biti veća ili manja, a mirovinskim se faktorom i pri određivanju najviše mirovine zadržavaju odnosi između pojedinih vrsta mirovina, utvrđeni i izraženi kroz mirovinski faktor (o utjecaju tih faktora na visinu mirovine vidi naprijed u odjeljku o prvoj općoj mirovinskoj formuli). S obzirom da je faktor pri izračunu najviše mirovine i aktualna vrijednost mirovine, to će visina najviše mirovine biti promjenjiva i pratit će kretanje visine aktualne vrijednosti mirovine.

Za razliku od najniže mirovine, ali jednako kao i pri određivanju mirovine prema prvoj općoj mirovinskoj formuli, visina najviše mirovine ovisi o razdoblju prijevremenog korištenja mirovine. Pri izračunu najviše mirovine u obzir se uzima polazni faktor te se njegovom primjenom visina najviše mirovine umanjuje, ovisno o razdoblju prijevremenog umirovljenja (za 0,3 posto za svaki mjesec prijevremenog umirovljenja). Dakle, i pri izračunu najviše mirovine Zakon "kažnjava" umirovljenike koji su se opredijelili za prijevremeno umirovljenje.

#### 2.2. Mirovinska formula za izračun mirovine iz mirovinskog sustava generacijske solidarnosti, a na temelju mirovinskog staža navršenog istodobno u oba obvezna podsustava mirovinskog osiguranja (druga opća mirovinska formula za određivanje osnovne mirovine)

Osiguranicima koji će tijekom čitavoga mirovinskog staža<sup>48</sup> ili tijekom dijela mirovinskog

<sup>47</sup> S obzirom da se u obzir uzimaju vrijednosni bodovi za svaku godinu mirovinskog staža (prosječni vrijednosni bodovi) to znači da će se pri izračunu u obzir uzimati i oni vrijednosni bodovi koji su u pojedinoj godini bili za više od 3,8 puta veći, ali samo u slučaju i u mjeri u kojoj u nekoj drugoj godini osiguranik nije ostvario vrijednosne bodove koji su za 3,8 puta bili veći od prosječne plaće.

<sup>48</sup> Osiguranici koji će se prvi put mirovinski osigurati nakon 1. srpnja 2000. (dana uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje) ukupni mirovinski staž navršit će u dva obvezna podsustava obveznog hrvatskog mirovinskog osiguranja.

staža<sup>49</sup> istodobno biti osiguranici obaju podstava obveznog mirovinskog osiguranja (i onoga na temelju generacijske solidarnosti i onoga na temelju individualne kapitalizirane štednje) *mirovina iz mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti* odredit će se po odredbama čl. 84. ZOMO-a o izračunu osnovne mirovine (drugoj opciji mirovinskoj formuli). Njima će se starosna i prijevremena starosna mirovina uvijek, a invalidska i obiteljska samo ako je to za njih povoljnije, odrediti prema toj formuli.<sup>50</sup> S obzirom da će ti osiguranici imati pravo na dvije mirovine (iz oba podstava obveznog mirovinskog osiguranja), iznos osnovne mirovine odredit će se na drugačiji način i u manjem iznosu od iznosa koji bi isti osiguranici ostvarivali da su osigurani samo u podstavu generacijske solidarnosti.

Mirovinska formula za izračunavanje osnovne mirovine glasi:

$$M_{os} = (0,0025 \times \text{ØBP} \times \text{MS}) + (0,25 \times \text{ØVB} \times \text{MS} \times \text{PF} \times \text{MF} \times \text{AVM})$$

Legenda:

$M_{os}$  = mjesečni iznos osnovne mirovine,  
 ØBP = prosječna bruto plaća svih zaposlenih u RH u godini koja prethodi godini umirovljenja,  
 MS = mirovinski staž,  
 ØVB = prosječni vrijednosni bodovi,  
 PF = polazni faktor,  
 MF = mirovinski faktor,  
 AVM = aktualna vrijednost mirovine.

Osnovna mirovina određuje se kao zbroj dvaju dijelova. Prvi dio osnovne mirovine određuje se množenjem 0,25 posto prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u godini, koja prethodi godini umirovljenja, i godina mirovinskog staža određenog osiguranika.<sup>51</sup> Prosječna plaća svih zaposlenika određuje se na temelju podataka Državnog zavoda

za statistiku, a za izračun osnovne mirovine uzima se u obzir samo onaj mirovinski staž koji je navršen nakon početka primjene obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje (drugog dijela mirovinskog sustava). S obzirom da ovaj (prvi) dio osnovne mirovine ne ovisi o visini prethodnih primanja određenog osiguranika, već samo o godinama njegova mirovinskog staža, njime se ostvaruje solidarnost i redistribucija u sklopu mirovinskog sustava.<sup>52</sup> Pored toga, s obzirom da se pri izračunu ovoga dijela osnovne mirovine ne primjenjuje mirovinski faktor (ne pravi razlika između različitih vrsta mirovine), ovaj dio osnovne mirovine je jednak za sve osiguranike (korisnike) s jednakim mirovinskim stažem, bez obzira koju vrstu mirovine oni ostvaruju (bez obzira radi li se o starosnoj, prijevremenoj starosnoj, invalidskoj ili obiteljskoj mirovini). Također, na ovaj dio osnovne mirovine ne utječe činjenica koristi li osiguranik prijevremenu starosnu mirovinu (pri izračunu se ne primjenjuje polazni faktor). Kasnije ćemo objasniti i naše mišljenje da se pri izračunu ovoga dijela osnovne mirovine ne primjenjuju niti pravila o izračunu najviše mirovine. Neovisnost ovog dijela osnovne mirovine o prethodnim primanjima osiguranika, vrsti mirovine i dobi osiguranika na dan umirovljenja odraz je prihvaćanja, naprijed spomenutih, ideja o *jednakim mirovinama*. Zbog iz godine u godinu različitog iznosa prosječne bruto plaće, ovaj će dio osnovne mirovine ovisiti o promjenama u kretanju prosječnih bruto plaća, te će biti različit ovisno o tim promjenama.

Drugi dio osnovne mirovine čini, u pravilu, jedna četvrtina (25 posto) mirovine koja se izračunava prema općim propisima ZOMO-a.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Osiguranici mlađi od 40 godina života koji se obvezno, te osiguranici u dobi od 40 do 50 godina života koji se dobrovoljno opredijele za osiguranje u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju individualne kapitalizirane štednje, za dio će mirovinskog staža (staž navršen nakon 1. srpnja 2000.) istodobno biti osigurani u dva obvezna podstava hrvatskog mirovinskog osiguranja.

<sup>50</sup> Treba upozoriti da su i u novom sustavu uvjeti za stjecanje mirovina (npr. dob, staž, invalidnost, prestanak osiguranja) za oba podstava obveznog osiguranja propisana ZOMO-om.

<sup>51</sup> Iako bi se iz odredbe čl. 84. t. 1. moglo zaključiti da se pri izračunu prvog dijela osnovne mirovine u obzir uzimaju samo pune godine mirovinskog staža, mislimo da ne postoji nikakvo smisleno opravdanje za izračun prvog dijela osnovne mirovine samo na temelju navršenih punih godina mirovinskog staža, a drugog dijela te iste mirovine na temelju decimalno izraženih godina, mjeseci i dana mirovinskog staža. Stoga, mislimo da pri izračunu obaju dijelova osnovne mirovine treba u obzir uzimati isti (decimalno izraženi) mirovinski staž (koji, pored punih godina, uključuje mjesec i dane). Takvo tumačenje je jednostavnije i za osiguranike povoljnije.

<sup>52</sup> Budući da se samo polovina osnovne mirovine određuje za određivanje najniže mirovine, a da će umirovljenik koji prima osnovnu mirovinu primati i mirovinu iz sustava kapitalnog pokrivanja, u kojoj uopće nisu prisutni elementi solidarnosti i redistribucije, primjećujemo da su elementi solidarnosti daleko izraženiji u sustavu koji se primjenjuje u prijelaznom razdoblju nego u sustavu koji će se primjenjivati nakon proteka prijelaznog razdoblja.

<sup>53</sup> Izuzetak od toga pravila je slučaj kada se drugi dio osnovne mirovine izračunava uz primjenu pravila o najvišoj mirovini (o tome vidi kasnije).

Radi se o jednoj četvrtini mirovine koja se, prema naprijed prikazanoj prvoj općoj mirovinskoj formuli, dobije množenjem osobnih bodova, mirovinskog faktora i aktualne vrijednosti mirovine. Pri izračunu ovoga dijela osnovne mirovine primijenit će se, po našem mišljenju, *sva pravila ZOMO-a o izračunu mirovine prema prvoj općoj mirovinskoj formuli* (uključujući i ona o računanju mirovinskog staža za obiteljsku i invalidsku mirovinu). Budući da prema toj formuli osobni bodovi ovise o mirovinskom stažu, plaćama, odnosno osnovnicama osiguranja, a kod prijevremene starosne mirovine i o dobi osiguranika, *kod izračuna ovoga dijela osnovne mirovine, za razliku od izračuna prvoga dijela te mirovine, primjenjuje se načelo uzajamnosti*. Naime, ovaj dio osnovne mirovine ovisit će, *uz iste ostale uvjete, o prethodnim primanjima osiguranika* (pa time i o njegovim izdvajanjima za sustav mirovinskog osiguranja). Ako je osiguranik prijevremeno umirovljen, drugi će mu se dio osnovne mirovine *razmjerno umanjiti primjenom polaznog faktora*. Također, ovaj će dio osnovne mirovine ovisiti i o vrsti mirovine koju osiguranik ostvaruju. *Primjenom mirovinskog faktora uspostaviti će se odgovarajući (Zakonom utvrđeni) odnosi između visina različitih vrsta mirovina*.

Takva dvodijelna struktura osnovne mirovine rezultat je *kompromisa* i nastojanja da ta mirovina bude u skladu i s načelom solidarnosti (da se njome, neovisno o ulaganjima, provede redistribucija između različitih dohodovnih skupina) i načelom uzajamnosti (da njezin iznos ovisi o ulaganjima u mirovinski sustav). Taj kompromis nije posve u skladu s koncepcijom Svjetske banke o redistributivnoj i socijalnoj funkciji prvog dijela mirovinskog sustava. U skladu s tom koncepcijom stručnjaci Svjetske banke su predlagali da osnovna mirovina, u cijelosti, ovisi samo o prosječnoj bruto plaći i mirovinskom stažu. Predložena mirovinska formula bila je:

$$M_{os} = 0,005 \times \text{ØBP} \times MS.$$

Međutim, na prijedlog hrvatskih stručnjaka, u formulu su uneseni daleko značajniji elementi uzajamnosti a što je, istodobno, dovelo do slabljenja elemenata solidarnosti. Mislimo

da će u nekim budućim reformama hrvatskog mirovinskog sustava trebati razmotriti mogućnost davanja samo socijalnih i redistributivnih funkcija prvom dijelu mirovinskog sustava i prebacivanju svih ostalih funkcija na njegove druge dijelove. U tom se slučaju ne bi pojavljivalo ni pitanje primjene pravila o najvišoj mirovini pri određivanju visine osnovne mirovine.

### 2.2.1. Dodatna formula za izračun najvišeg iznosa drugog dijela osnovne mirovine

S obzirom da se odredbe ZONMI-a o najvišoj mirovini primjenjuju na sve mirovine koje se određuju prema ZOMO-u, javlja se i pitanje, treba li i kako primijeniti te odredbe pri izračunu osnovne mirovine. S obzirom da je osnovna mirovina mirovina iz sustava generacijske solidarnosti, dio koje ovisi o prethodnim primanjima osiguranika, smatramo da bi koncepcijski bilo dosljedno *visinu osnovne mirovine ograničiti primjenom pravila o najvišoj mirovini*. Međutim, s obzirom da samo dio osnovne mirovine ovisi o prethodnim primanjima osiguranika, smatramo da *pravila o najvišoj mirovini treba primijeniti samo pri izračunu drugog dijela osnovne mirovine* (dijela koji ovisi o prethodnim primanjima osiguranika).<sup>54</sup>

Ako se zauzme stav da se *pri određivanju drugog dijela osnovne mirovine primjenjuju pravila o najvišoj mirovini*, onda drugi dio osnovne mora biti jednak ili manji od 25 posto najviše mirovine određene vrste, koju određeni osiguranik može ostvariti s mirovinskim stažem i godinama života (faktori pri izračunu najviše mirovine su mirovinski staž, polazni faktor i mirovinski faktor). Dakle, uz ovaj uvjet formula za izračun osnovne mirovine glasi:

$$M_{os} = (0,0025 \times \text{ØBP} \times MS) + (0,25 \times 3,8 \times MS \times PF \times MF \times AVM)$$

I u ovom će slučaju na visinu drugog dijela osnovne mirovine utjecati mirovinski staž osiguranika, godine života pri umirovljenju (ostvaruje li starosnu ili prijevremenu starosnu mirovinu) te vrsta mirovine koju ostvaruje. Međutim, kako to ZONMI propisuje, drugi dio osnovne mirovine ne smije se odrediti na

<sup>54</sup> S obzirom da se prvi dio osnovne mirovine ne izračunava na temelju osobnih bodova (broj kojih se ograničava pri izračunu najviše mirovine), to pri izračunu toga dijela osnovne mirovine nije niti moguće primijeniti pravila ZONMI-a o izračunu najviše mirovine.

temelju više od 3,8 prosječnih vrijednosnih bodova.

Dakle, mišljenja smo da prvi dio formule za izračun osnovne mirovine mora uvijek ostati isti. Međutim, drugi dio formule za izračun osnovne mirovine ovisi o visini toga dijela osnovne mirovine. Ako je drugi dio osnovne mirovine jednak ili manji od jedne četvrtine propisane najviše mirovine, onda će se primijeniti naprijed prikazana druga opća mirovinska formula. Ako je, pak, taj dio veći od jedne četvrtine propisane najviše mirovine, onda će se primijeniti formula koja prosječne vrijednosne bodove za izračun drugog dijela osnovne mirovine ograničava na 3,8 vrijednosnih bodova.

### 3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

#### 3.1. Utjecaj dviju suprotstavljenih koncepcija

Mirovinske formule novog hrvatskog sustava generacijske solidarnosti *oblikovane su pod utjecajem dviju suprotstavljenih koncepcija o mirovinskom osiguranju*. S jedne strane, na oblikovanje tih formula utjecala je tradicionalna njemačka (tzv. Bismarckova) koncepcija o mirovinskim sustavima i njima primjerenim mirovinskim formulama.<sup>55</sup> Prema toj se koncepciji i načelo uzajamnosti (ovisnosti mirovinskih primanja o doprinosima u mirovinski sustav) i načelo solidarnosti (preraspodjela mirovinskih primanja od onih s višima k onima s nižim primanjima) nastoji ostvariti u jednom jedinstvenom mirovinskom sustavu. Ostvarenju tih suprotstavljenih načela služe relativno složena pravila o izračunu mirovina (od kojih dio služi ostvarenju načela uzajamnosti, a dio ostvarenju načela solidarnosti). Ta je koncepcija naročito došla do izražaja pri oblikovanju prve opće mirovinske formule i drugog dijela druge opće mirovinske formule. Primjenom te koncepcije u dijelu novog mirovinskog sustava generacijske solidarnosti jače su naglašeni elementi načela uzajamnosti (ovisnosti mirovina o prethodnim uplatama u mirovinski sustav).

S druge pak strane, na oblikovanje novih mirovinskih formula utjecala je i *koncepcija Svjetske banke o prijeko potrebi utemeljenja višedijelnog mirovinskog sustava* (engl. *multi-*

*pillar system*) u kojem različiti dijelovi imaju i različitu socijalnu i gospodarsku funkciju.<sup>56</sup> Prema toj koncepciji prvi dio mirovinskog sustava (sustav generacijske solidarnosti) služi isključivo ostvarenju načela solidarnosti. Njime se jamči određeni socijalni minimum za sve osiguranike, koji imaju jednake mirovine, bez obzira na njihova prethodna primanja, pa i bez obzira na vrstu mirovine koju ostvaruju. Ostvarenju načela uzajamnosti služi drugi dio mirovinskog sustava (mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje) u kojem nema preraspodjele mirovinskih primanja, već mirovina svakog osiguranika ovisi o njegovim osobno kumuliranim sredstvima na osobnom (individualnom) računu. Koncepcija Svjetske banke o redistributivnoj i socijalnoj funkciji sustava generacijske solidarnosti došla je do izražaja pri oblikovanju mirovinske formule za najnižu mirovinu i prvog dijela druge mirovinske formule (mirovinske formule za osnovnu mirovinu).

Posljedica utjecaja dviju različitih i međusobno suprotstavljenih koncepcija na oblikovanje novih mirovinskih formula jest njihova složenost i nedosljednost pri primjeni obiju ovih koncepcija. Tako, npr., čak i u slučaju kada je rješenje za najnižu mirovinu i prvi dio osnovne mirovine oblikovano pod utjecajem koncepcije o jednakim mirovinama, ta koncepcija nije primijenjena na jednaki način u oba navedena slučaja. Naime, kod najniže mirovine imamo, a kod prvog dijela osnovne mirovine nemamo, utjecaj vrste mirovine (izražen kroz mirovinski faktor) na visinu mirovine. Također se, kod određivanja osnovne mirovine, samo jedan (prvi) dio te mirovine određuje bez obzira na prethodna primanja osiguranika, a posljedica je *značajno umanjjenje (za polovicu) socijalno-zaštitne funkcije osnovne mirovine*. Stoga se postavlja pitanje, hoće li tako oblikovana osnovna mirovina ispuniti socijalnu i redistributivnu funkciju koju u novom mirovinskom sustavu mora imati mirovina iz sustava generacijske solidarnosti.

Suprotno osnovnoj koncepciji Svjetske banke o redistributivnoj i socijalnoj ulozi prvog dijela mirovinskog sustava, oblikovana je, *po njemačkom uzoru*, prva opća mirovinska formula. U skladu s načelom uzajamnosti ta mirovinska

<sup>55</sup> O Bismarckovim socijalnim reformama vidi: Puljiz, 1997.:61-69.

<sup>56</sup> Ta je koncepcija cjelovito izložena u naprijed navedenom dijelu: *Averting the old age crisis*, 1994., osobito 234-238.

formula *naglašava ovisnosti visine mirovine o trajanju i visini uplate doprinosa*. Za razliku od "starog" mirovinskog sustava (primjenjivanog do stupanja na snagu ZOMO-a) sada *dulje razdoblje uplate doprinosa i njihov veći iznos linearno utječu na povećanje mirovine*. Proširenjem razdoblja iz kojeg se uzimaju plaće, odnosno osnovice osiguranja za izračun mirovine postepeno se uspostavlja i pravedniji odnos između visine mirovine i primanja (a time i uplate doprinosa) tijekom čitavoga radnog vijeka. Na visinu mirovine pozitivno utječe i *mirovinski staž duži od 40 godina (za muškarca), odnosno 35 godina (za ženu)* koji u starom sustavu nije imao za posljedicu povećanje mirovine. *Napušteno je različito određivanje mirovina za muškarce i žene*.

Pod njemačkim utjecajem prva opća mirovinska formula (prema kojoj će se izračunavati mirovine za mirovinski staž, ostvaren isključivo u sustavu generacijske solidarnosti) uspostavlja i neke nove odnose između različitih vrsta mirovina. Tako je *umanjenje za prijevremenu starosnu mirovinu (za pet godina ranije umirovljenje) povećano s 6,65 posto na 18 posto i postalo je od privremenog trajno*.<sup>57</sup> *Invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad utvrđena je u odnosu na invalidsku mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad* te, u pravilu, iznosi dvije trećine te mirovine. Ako se invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad koristi uz istodobnu gospodarsku aktivnost, onda iznosi jednu trećinu (jednu polovicu ako je invalidnost uzrokovana ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću) invalidske mirovine zbog opće nesposobnosti za rad.

Prva opća mirovinska formula je prvotno bila zamišljena samo kao mirovinska formula za relativno dugotrajno prijelazno razdoblje, ali je u zadnjim redakcijskim zahvatima u zakonski tekst pretvorena u *alternativnu mirovinsku formulu za izračunavanje invalidske i obiteljske mirovine* (ako je mirovina izračunata po toj formuli povoljnija od zbroja mirovina koje osiguranik, odnosno korisnik ostvaruje iz sustava obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje i osnovne mirovine). Time je sustav određivanja visine mirovina postao još složenijim. Naime,

za staž *navršen u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju individualne kapitalizirane štednje, starosna i prijevremena starosna mirovina uvijek će se određivati prema pravilima sustava obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje (pravilima primjerenim sustavu određenih doprinosa), a invalidske i obiteljske mirovine moći će se ostvarivati (ako je to za osiguranika, odnosno korisnika povoljnije) iz sustava obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti (pravilima primjerenim sustavu određenih davanja)*. To će tražiti izračunavanje mirovina (uključivo i najniže i najviše mirovine) iz obaju sustava i donošenje odluke o izboru mirovine na temelju usporedbe visina tih mirovina. Ova je koncepcijska nedosljednost posljedica nastojanja da se u istom mirovinskom sustavu osiguraju rizici starosti i invalidnosti (uključujući i osiguranje za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti).

### 3.2. Koncepcijska dvojbenost najniže mirovine i njena isplata na teret osiguranika

Nepreglednost i koncepcijsku nedosljednost načina određivanja visine mirovina pojačava činjenica da su dio tog sustava i *pravila o određivanju najniže i najviše mirovine koja poništavaju, prvom općom mirovinskom formulom predviđeni, linearni utjecaj trajanja i visine uplate doprinosa u mirovinski sustav na visinu mirovine*. Naime, u cilju zaštite osiguranika s niskim mirovinama, ZOMO utvrđuje dodatna pravila o određivanju mirovine prema kojima visina mirovine ne ovisi o visini njihovih doprinosa u mirovinski sustav. Jednako tako, posebni zakon ograničava najveću dopuštenu visinu mirovine pa će, stoga, i skupina osiguranika s najvišim primanjima imati manju mirovinu od mirovine koja bi im pripadala prema njihovim doprinosima u mirovinski sustav.

U novim mirovinskim formulama za određivanje najniže i najviše mirovine pozitivnim smatramo vezivanje visina tih mirovina uz mirovinski staž. Time se i u slučaju ostvarivanja prava na te mirovine osiguranici potiču na duži rad (duže plaćanje doprinosa) u sustav mirovinskog osiguranja. Međutim, treba upozoriti

<sup>57</sup> Njemački uzor nije slijeden u pogledu "nagrađivanja" osiguranika koji odgađaju odlazak u mirovinu nakon propisanih godina života. Naime, u njemačkom sustavu polazni faktor može biti i pozitivan (za 0,5 posto za svaki mjesec kasnijeg odlaska u mirovinu).

da je Zakon propisao *relativno visoki iznos najniže mirovine* (najniži iznos mirovine za jednu godinu mirovinskog staža iznosi čak 96,93 posto od aktualne vrijednosti mirovine). Takav će visoki iznos najniže mirovine, vjerojatno, značajno *poticati evaziju uplate doprinosa*. Naime, uz relativno visoku zaštitu osiguranici (napose oni koji će mirovinu ostvarivati na temelju mirovinskog staža, navršenog isključivo u sustavu generacijske solidarnosti) bit će potaknuti na uplatu doprinosa na najniže osnove osiguranja, odnosno plaće jer će, neovisno o uplaćenim doprinosima, ipak dobiti mirovinu u visini najniže mirovine.

Okvako uređenu najnižu mirovinu smatramo prilično *netransparentnim socijalnim davanjem*. Naime, u mirovinama se jasno ne razlikuje ono što je rezultat uplaćenih doprinosa, a što solidarnosti. Pored toga, država socijalnu zaštitu određenih socijalnih skupina provodi *na trošak samo osiguranika*, a ne svih poreznih obveznika. Stoga mislimo da bi socijalno-politički bilo daleko opravdanije čitav *sustav najnižih mirovina prebaciti na državni proračun i pri tome osigurati ostvarivanje socijalno-političkih mjera na račun poreznih obveznika, a ne samo osiguranika* (to bi bilo opravdano i s gledišta troškova radne snage). Pri tome bi bilo moguće i suptilnije vrednovanje ukupnog socijalnog položaja određenog osiguranika (uključivo i, eventualno, uvjetovanje isplate određenih socijalnih davanja imovinskim cenzusom).<sup>58</sup>

Stvar je socijalno-političke prosudbe, je li primjeren referentni odnos od 1 prema 3,8 između prosječne i najviše starosne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža.<sup>59</sup> Pri tome treba upozoriti da se *odnos apsolutno najniže starosne mirovine, ostvarene u 1999.* (najkraći mirovinski staž s kojim se u 1999. može ostvariti starosna mirovina jest 19 godina i 6 mjeseci mirovinskog staža) *i apsolutno najviše starosne mirovine* (za npr. 45 godina mirovinskog staža) *diže do vrtočlavih 1 prema 9* (s tendencijom porasta zbog snižavanja uvjeta staža za stjecanje prava na starosnu mirovinu).<sup>60</sup> Iako je teško

naći opravdanje za takav relativno visoki iznos najviše mirovine iz sustava generacijske solidarnosti, ono se eventualno može tražiti u činjenici da se radi o rješenju za relativno dugo-trajno prijelazno razdoblje tijekom kojeg će određena skupina osiguranika primati mirovine samo iz sustava generacijske solidarnosti. Međutim, ako ne prije, a ono sigurno nakon pune uspostave obveznog mirovinskog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje, (pri kojem neće biti ograničenja visine mirovine i redistribucije u korist osiguranika s nižim primanjima) takav će odnos u sustavu generacijske solidarnosti sigurno biti pretjerano visokim. Pravnotehničkim nedostatkom smatramo nejasnoću o primjeni pravila o najvišoj mirovini na izračun dijela osnovne mirovine koji se određuje s obzirom na prethodna primanja osiguranika.

#### 4. ZAKLJUČAK

Posljedica utjecaja dviju suprotstavljenih koncepcija na oblikovanje novih hrvatskih mirovinskih formula generacijske solidarnosti jest nedosljednost u primjeni obiju ovih koncepcija. Te su nedosljednosti, po našem mišljenju, prije odraz nedostatka jasnih socijalno-političkih opredjeljenja, nego svjesnog odabira onoga što je najbolje u obje te koncepcije. Odsustvo jasnih socijalno-političkih opredjeljenja dijelom je posljedica objektivnih poteškoća pri prijelazu na koncepcijski novi ustroj mirovinskog sustava, a dijelom je rezultat nedostatnih političkih, znanstvenih i stručnih priprema mirovinske reforme. Sve je to dovelo do zakonskog normiranja složenih, nepreglednih i koncepcijski nedosljednih mirovinskih formula.

Iako je provedena reforma značajno pridonijela sređivanju stanja u hrvatskom mirovinskom sustavu (napose glede usklađivanja s novim ustavnim poretkom i promijenjenim demografskim okolnostima) te utemeljenju koncepcijski novih oblika obveznoga i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju kapitalnog pokrića, stanje prvoga dijela mirovinskog sustava (utemeljenog na generacijskoj so-

<sup>58</sup> O problemima uvjetovanja isplate mirovina imovinskim cenzusima vidi: *Averting old age crisis*, 1994.:117.

<sup>59</sup> S obzirom da u 1999. zbog izračuna mirovina na temelju najpovoljnijih deset godina umirovljenici ostvaruju mirovine s prosječnih oko 1,2 vrijednosnih bodova po godini mirovinskog staža, to je u toj godini najviša mirovina za oko 3,2 puta veća od prosječne.

<sup>60</sup> Kada bi se u izračun toga odnosa uključile i mirovine zastupnika (na koje se ne primjenjuje institut najviše mirovine), taj bi odnos bio još daleko nepovoljniji.



lidarnosti) zahtijevat će, po našem mišljenju, daljnje reformske zahvate. Prije svega, mislimo da će ponovno trebati preispitati regulativu i ukupne učinke najniže mirovine. Naime, način određivanja te mirovine priječi jasno razlikovanje dijela mirovine, koji je rezultat uplate doprinosa, od dijela koji je odraz primjene načela solidarnosti. Upitno je i kakav će socijalni i financijski učinak imati relativno visoko određena visina te mirovine. Pored toga, najniža mirovina je socijalno davanje koje se financira samo doprinosima osiguranika, pa smatramo da treba razmotriti mogućnost prebacivanja njezinog financiranja na račun svih poreznih obveznika. Nadalje, slijedeći novija kretanja u drugim mirovinskim sustavima, trebalo bi razmotriti i mogućnost da se sustav generacijske solidarnosti organizira kao sustav fiktivno (zamišljeno) određenih doprinosa. Prednosti su toga sustava, pored ostaloga, u tome što svaki osiguranik ima svoj mirovinski račun (na kojem se samo knjigovodstveno, a ne i stvarno, kumuliraju njegovi doprinosi i priznata dobit) pa se implicitni mirovinski dug pretvara u eksplicitni (time se omogućava i preglednije praćenje međugeneracijskih transfere za mirovine). Osiguraniku je omogućeno jednostavno praćenje uplate doprinosa i izra-

čunavanje visine očekivane mirovine. Osim toga, primjena mirovinske formule za sustav određenih doprinosa visinu mirovina "automatski" prilagođuje promjenama u očekivanom trajanju života, pa se otklanja potreba povećanja stope doprinosa zbog te promjene. Ako se ustraje na daljnjem razvoju višedijelnog mirovinskog sustava, trebat će preispitati opravdanost složene formule za izračun osnovne mirovine, napose s obzirom na elemente koji su odraz načela uzajamnosti, a ne solidarnosti, u njezinoj strukturi. Nedosljednosti kod primjene mirovinske formule pri izračunu invalidske i obiteljske mirovine traže i da se posebno razmotri mogućnost osiguranja rizika invalidnosti i smrti u istom sustavu, u kojem se osigurava rizik starosti.

Međutim, poučeni dosadašnjim iskustvima, smatramo da je pretpostavka bilo kakvih daljnjih sustavnih i smislenih promjena u mirovinskom sustavu, prethodna iscrpna analiza stanja mirovinskog sustava i rezultata dosadašnjih promjena te, što smatramo posebno važnim, jasna socijalno-politička koncepcija o ciljevima tih promjena. Pri određivanju tih ciljeva u Hrvatskoj se dosada nisu posebno iskazale ni struka, ni znanost, ni politika.

## LITERATURA

- Anušić, Z. i dr. (1999.) *Mirovinska reforma – druga i treća razina mirovinskog osiguranja*. Zagreb: Inženjerski biro, str. 113.
- Averting the old age crisis – policies to protect the old and promote growth* (1994.) (A World Bank policy research report). New York: Oxford University Press, str. 84.
- Gulin, B. (1998.) Mirovinski staž. U: Potočnjak, Ž. i dr. *Zakon o mirovinskom osiguranju s objašnjenjima, komentarima, primjerima i priložima*, str. 119–132.
- James, E. (1998.) New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions, *The World Bank Research Observer*, sv. 13, br. 2 (August 1998.), str. 280–283.
- Marušić, Lj. (1998.) Određivanje mirovine. U: Potočnjak, Ž. i dr. *Zakon o mirovinskom osiguranju s objašnjenjima, komentarima, primjerima i priložima*. Zagreb: Organizator, str. 187–201.
- Narodne novine* br. 103/99.
- Njemački zakon o mirovinskoj reformi 1992.* (1992.) Zbirka pravnih propisa. Zagreb: *Narodne novine*, str. 366.
- Odluka o aktualnoj vrijednosti mirovine od 1. srpnja 1999. (1999.) *Narodne novine* 103.
- Odluka o aktualnoj vrijednosti mirovine od 1. siječnja 1999. godine (1999.) *Narodne novine* 31.
- Odluka o utvrđivanju najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža (1999.) *Narodne novine* 32.
- Potočnjak, Ž. (1999.) Glavne značajke novog Zakona o mirovinskom osiguranju, *Pravo u gospodarstvu* 4:648–654
- Puljiz, V. (1998.) Švedska mirovinska reforma: mirovine vezane uz doprinose, gospodarski rast i očekivano trajanje života, *Revija za socijalnu politiku* 2–3:175–181.
- Puljiz, Vlado. *Socijalne reforme Zapada – od milosrda do socijalne države*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, 1997., str. 61–69.

Taylor-Gooby, P. Promjena politike u vremenu ograničavanja troškova: nova mirovinska reforma u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Velikoj Britaniji. *Revija za socijalnu politiku* 2:178-180.

Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (1999.) *Narodne novine* 106.

Zakon o mirovinskom osiguranju (1998.) *Narodne novine* 102.

Zakon o najvišoj mirovini (1998.) *Narodne novine* 162.

Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (1999.) *Narodne novine* 49.

### Summary

#### NEW BENEFIT CALCULATION FORMULAS OF THE PAY-AS-YOU-GO PENSION SCHEME

Željko Potočnjak

*The pension reform carried out in 1998 and 1999 in Croatia included ways of calculating benefits (pension formulas) which have a significant impact on the social and financial effects of the pension system. Besides the pay-as-you-go scheme, which applies pension formulas applicable to the system of defined benefits, two new funded pillars (one compulsory and one voluntary) were legislated. The new funded pillars are defined contributions pension schemes. The paper gives a detailed analysis of benefit calculation formulas used in the reformed pay-as-you-go pension scheme in Croatia.*

*The author points to the conceptual inconsistency and the resulting complexity and lack of clarity in the new pension formulas of the pay-as-you-go scheme. The conceptual inconsistency of these formulas is, according to the author, the result of two confronting concepts applied in their creation. On the one side, the traditional German (Bismarck's) concept has an impact on one group of solutions of the reformed pay-as-you-go scheme. This concept tries to realise the application of the principle of reciprocity (the dependence of the old-age benefits on contributions paid) and the principle of solidarity (a distribution of the retirement income to the benefit of those who need it) in one single pension scheme (mono-pillar pension scheme). On the other side, some solutions are formed under the influence of the World Bank's multi-pillar pension model. According to this model the first pillar (mandatory pay-as-you-go scheme) has largely a redistributive function in the realisation of old-age security. Second, mandatory, defined contributions and fully funded pillar, strictly ties benefits to the contributions payed without any redistribution.*

*The influence of mutually confronting concepts on the formation of the key institutions of the Croatian reformed pay-as-you-go scheme testifies, according to the author, to the lack of a clear social and political commitment to the goals of the reform. Particular attention is given to an analysis of the minimum pension which the author considers to be an untransparent social benefits paid by pension contribution payers instead of taxpayers.*

**Key words:** pension, pension reform, old-age benefit, pension formula, pay-as-you-go scheme, funded scheme, Croatia.