

Nekoliko teza za raspravu o mirovinskoj reformi

Mato Arlović
Hrvatski državni sabor
Zagreb

Saopćenje na stručnom skupu
UDK 368.914(497.5)
Primljeno: svibanj 1998.

1. Potreba za reformom mirovinsko-invalidskog sustava Republike Hrvatske proizlazi iz sljedećih razloga:

a) Stvarnog stanja gospodarsko-socijalnih odnosa kod nas, koji znače da je u ovom trenutku teško osigurati materijalno-financijsku podlogu za ostvarivanje postojećih prava umirovljenika na odgovarajućoj materijalnoj razini kojom se jamči da se ta prava de facto ne dezavuiraju, odnosno da se dostojanstvo umirovljenika i njihovih obitelji ne sroza ispod prihvatljive ekonomske, moralne, pravne i svake druge razine.

Stanje gospodarsko-socijalnih odnosa izrazito je teško. Ovakvo stanje gospodarsko-socijalnih odnosa dijelom je posljedica rata i ratnih razaranja, a prije svega grubih pogrešaka u provedbi pretvorbe sredstava u društvenom vlasništvu u privatno vlasništvo, odnosno zamjenom jednog s drugim sustavom gospodarskih odnosa, koji se prije svega provodio na štetu rada i radnika te svih ljudi koji žive od svog sadašnjeg ili bivšeg rada.

b) Realizacije tzv. tranzicijskog procesa u gospodarskoj, pa i u radno-socijalnoj sferi, kojom bi se u cjelokupnosti odnosa trebao uspostaviti kompatibilan sustav s gospodarsko-socijalnim sustavom zemalja euroatlanskog demokratskog poretka, a u čiji sustav se želi integrirati Republika Hrvatska.

c) Republika Hrvatska, nažalost, još nema svoju dugoročnu gospodarsko-socijalnu strategiju iz koje bi bilo razvidno koje gospodarsko-socijalne ciljeve želi ostvariti radi ostvarenja gospodarskog rasta i razvoja, zapošljavanja i podizanja ukupnog standarda svih svojih građana. To je jedan od razloga koji dovodi do parcijalnih i pragmatičnih zahvata u pravno i svako drugo reguliranje gospodarsko-socijalne sfere, što je, nažalost, umjesto usklađivanja interesa između rada i radnika s jedne i kapitala i njegovih nositelja (vlasnika, poduzetnika i menadžera) s druge strane, dovelo do dodatnog zaoštavanja njihovih odnosa i međusobnog konfrontiranja. Čak štoviše, parcijalnim zahvaćanjem u radno-socijalnu sferu

(uređivanje pojedinih njenih dijelova, npr. rada i radnih odnosa, zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, zaštite na radu itd.), ne mogu se sagledati interesi zaposlenih dok rade i kad im istekne radni vijek. Usljed toga stvaraju se neuralgične točke moguće interesne konfrontacije između zaposlenika i umirovljenika. Iz dosadašnje zakonodavne aktivnosti Hrvatskoga državnog sabora očigledno je da je postojala namjera da se izbjegne potreba za cjelovitim i paralelnim reguliranjem odnosa između kapitala i rada, a onda i cjelokupnost radno-socijalnog sustava kao drugog "faktora" gospodarsko-socijalnog sustava. Odgovornost za takvu politiku nosi vladajuća stranka koja se ovakvom svojom politikom pretvorila u stranku krupnog kapitala ili, još preciznije kazano, u stranku koja provodi politiku prvobitne akumulacije kapitala u korist nekih, a na štetu radnika i umirovljenika.

Ovakva zakonodavna politika dovela je do toga da danas u oblasti mirovinsko-invalidskog osiguranja imamo pravni sustav iz bivšeg samoupravno-socijalističkog sustava (što ne bi za nikoga trebalo biti sporno, posebice nakon zadnje Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom je ocijenjena ustavnost Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja).

Sama ova činjenica iz ustavno-pravnog i ukupnog zakonodavnog aspekta nužno zahtijeva da se i iz pravnih razloga što prije ozakoni novi sustav mirovinsko-invalidskog osiguranja koji bi bio sukladan osnovnim vrednotama našeg ustavnog poretka te koji bi gospodarsko-socijalnoj sferi dao novu kvalitetu kojom bi Republika Hrvatska podigla svoj stupanj kompatibilnosti sa zemljama zapadne demokracije, ali prije svega u interesu svojih građana uspostavila odnose koji bi omogućili više socijalne pravednosti i bolji život za sve, pa i za umirovljenike i njihove obitelji.

d) Ustavno-pravni potreba da se mirovinsko-invalidski sustav zakonom uredi te uskladi s Ustavom Republike Hrvatske i cjelokupnim

njezinim pravnim sustavom, čiji su sastavni dio međunarodne konvencije koje je Republika Hrvatska ratificirala ili za koje se obvezala pred nadležnim međunarodnim tijelima da će ih prihvatiti odnosno ugraditi u svoj pravni sustav.

2. Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju neophodno je sagledati i s aspekta u kojoj mjeri je on usuglašen, ne samo formalno-pravno, s Ustavom Republike Hrvatske, već i s gospodarsko-socijalnim sustavom i njegovim mogućnostima s jedne strane, te da li i u kojoj mjeri on osigurava veći stupanj socijalne pravde za sve nositelje prava i obveza s druge strane. Nadalje, bitno je sagledati ovaj sustav u njegovoj reverzibilnoj ulozi u odnosu na gospodarsko-socijalni sustav kao cjelinu. U tom pogledu poglavito treba tražiti odgovore na neka pitanja, kao što su primjerice:

- koliko će ovaj sustav biti faktor motivacije za zaposlene, poslodavce i druge subjekte gospodarskog sustava u postizanju veće produktivnosti rada te ukupnog gospodarskog rasta i razvoja;

- kako i u kojoj mjeri će se ponudeni sustav odraziti na rješavanje problema nezaposlenosti i podizanje životnog standarda ukupnog stanovništva;

- koliko i da li će novi sustav povećati opću i zajedničku potrošnju na štetu investicione i osobne potrošnje i kako će se to posljedično odraziti na gospodarsko-socijalne odnose kao cjelinu? Itd.

3. Posebno je interesantno razmotriti pitanje: da li se novim mirovinskim sustavom napokon rješava problem gospodarsko-socijalnog sustava kojim se otvara gospodarski rast i razvoj te postiže veći stupanj socijalne pravde između svijeta kapitala i svijeta rada od cjeline ili je on samo posljedica dosadašnje politike vladajuće stranke kojom se želi s jedne strane i ovim zakonom potvrditi već uspostavljene odnose rada i kapitala te dominantnu ulogu političke moći i nad jednim i nad drugim temeljnim faktorom gospodarsko-socijalnog sustava?

Veoma je važno razmotriti pitanje da li se ponudeni prijedlogom uopće rješava ili možda tek samo odlaže rješavanje problema umirovljenika i to na duže vrijeme polazeći i od stajališta da će ono što žele nositelji političke moći lakše postići dužim protekom vremena, jer će vrijeme samo po sebi izvršiti selekciju određenih problema vezanih npr. uz broj umi-

rovljenika. Dakako, posebno je važno sagledati što je namjera i posljedica koju zakonom želi postići predlagatelj. On istovremeno s ovim prijedlogom zakona za duže vrijeme ne rješava probleme sadašnjih umirovljenika, a istovremeno treba proteći 20-tak godina dok se zakon počne u cjelini primjenjivati na "nove" kategorije umirovljenika. Da li se iza tog projekta možda ne krije lukavstvo vlasti, koja ne samo da sebe želi osloboditi odgovornosti za učinjeno odnosno neučinjeno, već želi zadržavanjem istog stanja kod postojećih umirovljenika, i propisivanjem obveznog davanja (kroz tzv. obveznu kapitaliziranu štednju), te podržavljenjem fondova (Zavod) ali i uspostavljanjem većeg državnog utjecaja za upravljačku funkciju unutar fondova (kroz tijela Zavoda), sa sebe skiniti sve dospjele obveze i odgovornosti uz stvaranje pravne osnove da u još većoj mjeri upravlja i distribuira sredstvima osiguranika bez posebne koristi za umirovljenike, ali u korist i za račun onih za koje politička vlast ocjeni i procjeni da je to oportuno. Dakako, ne uvijek polazeći od njihovog interesa, ali svakako uvijek radi postizanja raznovrsnih ciljeva nositelja političke moći.

4. Sustav mirovinskog osiguranja želi se uspostaviti novim zakonima kojima se uz mirovinsko osiguranje koje počiva na generacijskoj solidarnosti uspostavlja i sustav koji počiva na kapitaliziranoj štednji. Pored toga, u sustavu se i nadalje zadržava dio koji se posebnim zakonima može nazvati državnim osiguranjem mirovinskog sustava. Uza sve to iz postojećeg sustava želi se iščistiti sve što ima karakter socijalne zaštite (pa čak kada je to i u suprotnosti s međunarodnim konvencijama) i prenijeti u sferu socijalne skrbi, iako je svakom jasno da to postojećim zakonima o socijalnoj skrbi niti je regulirano niti su za ostvarenje tih prava u sferi socijalne skrbi osigurana sredstva.

Općenito uzevši, postavlja se pitanje da li se uopće nešto može nazvati "pravnim" sustavom mirovinskog osiguranja, ako u segmentu društvenih odnosa koji regulira taj sustav nisu doneseni ili se paralelno ne donose svi potrebni zakoni već se u biti predlaže samo jedan zakon? Osim toga, postavlja se pitanje kako je čak i samo na pravnoj razini moguće ostvariti mirovinsku reformu tako da se donosi samo jedan zakon, a ne u istom trenutku svi? Dapače, postavlja se pitanje uopće što je taj zakon i koja mu je uloga? Da li je njegova uloga da pravno uredi novi sustav koji bi unutar sebe bio usklađen i s cjelinom pravnog, ali i gospodar-

skog sustava, koherentan ili je njegova uloga da s jedne strane unaprijed odredi opseg i doseg ne samo posebnosti već i sve ostale bitne elemente koji se reguliraju posebnim zakonima koji trebaju činiti cjelinu pravnog sustava mirovinskog osiguranja? Ne možemo se oti dojmom da se ovom zakonu daje karakter nekakvog "osnovnog" zakona baš kao nekada. Da li je to danas moguće, komu to i zašto treba?

5) Iznimno je važno razmotriti pitanje da li je uopće moguće govoriti o jednom ili više sustava mirovinskog osiguranja, dakako, ne samo s aspekta prijedloga rješenja koje nudi ovaj prijedlog zakona, već i s aspekta rješenja koja već sada u sustavu imaju posebni zakoni, a koje se tek naznačuje da će ih trebati mijenjati, ali se ne vidi u kom pravcu. Ovo je pitanje interesantno izanalizirati kako s aspekta financiranja Fonda, tako i s aspekta pripadajućih prava, usklađivanja mirovina, njihove visine itd. Dakako, takva analiza treba dati odgovor da li u ovim i drugim pitanjima za cjelinu sustava važe jednaka temeljna načela na kojima je on utemeljen ili ne, i ako ne, da li se može govoriti o istom sustavu? Dakako, važno je raspraviti u tom sklopu da li se posebnim sustavom uspostavljaju tzv. iznimne ili posebne kategorije umirovljenika, te u kojoj mjeri se kroz osnovne i posebne propise o mirovinskom sustavu ostvaruju temeljne vrednote ustavnog poretka i ostale odredbe Ustava Republike Hrvatske.

6) Postavlja se pitanje što se dobija, radi čega i u korist koga, primjenom mješovitog modela generacijske solidarnosti i obvezne kapitalizirane štednje? Po ugledu na koje zemlje je to kod nas ugrađeno i od strane predlagatelja predloženo? Kako i u kojoj mjeri će takav sustav biti usklađen sa sličnim sustavima zemalja s kojima želimo ući u različite oblike integracija ulaskom u euro-atlanske asocijacije, kad te zemlje u Europi takav sustav nemaju? Nadalje, u kojoj će mjeri sustav kapitalizirane štednje proizlaziti i kako će povratno djelovati na sustav generacijske solidarnosti tim više ako on čak nije uz Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju ponuđen ni u obliku osnovnih teza za izradu zakona o obveznoj kapitaliziranoj štednji? Posebice je važno pitanje ostvarivanja sustava obvezne kapitalizirane štednje, kako s obzirom na iznos koji treba uplaćivati kao doprinos za taj sustav tako i da li će se naći potrebna sredstva za to, poglavito ako se ima u vidu današnje stanje i mogućnosti kako poslo-

vaca tako i zaposlenika? Sva ova, ali i druga pitanja, traže cjelovit odgovor prije no što se odlučimo za ovakav mješoviti sustav.

7) Usklađenost pojedinih rješenja koja su predložena u novom prijedlogu zakona s Ustavom, poglavito temeljnim vrednotama na kojima počiva ustavni poredak, međunarodnim konvencijama i izražena volja Hrvatskoga državnog sabora u Zaključku o prihvaćanju Europske socijalne povelje, veoma su upitna i dvojbena. Uostalom, na neustavnost nekih od tih rješenja svoje stajalište već je u svojoj Odluci izrazio i Ustavni sud, istini za volju povodom ocjene drugog zakona čija su rješenja preuzeta u Prijedlogu. Pa kako onda s takvim zakonom uopće dalje u proceduru?

8) Posebno je interesantno usporediti našu mirovinsku reformu s npr. reformama u Njemačkoj, Italiji i drugim zemljama s kojima želimo biti u Europskoj Uniji te u drugim asocijacijama koje vode ka stvaranju Ujedinjene Europe. Dok ove zemlje kao temeljno načelo mirovinskog sustava zadržavaju generacijsku solidarnost manje ili više približenu kapitaliziranoj štednji, ali bez njihovog razdvajanja, zatim kontinuitet stečenih prava, načelo da o visini uplaćenih doprinosa ovisi visina mirovine te da se socijalna zaštita umirovljenika koji ne ostvaruju mirovine u visini potrebnoj za socijalni minimum osigurava iz sredstava mirovinskih fondova koje sufinancira država, kod nas se ukida kontinuitet stečenih prava, umjesto usklađivanja mirovina s rastom plaća, a time i odnos mirovine s visinom uplaćenih doprinosa, predlaže se njihovo usklađivanje s troškovima života itd.

Sve to dovodi nas do pitanja da li mi uopće s ovakvim sustavom možemo biti zadovoljni te da li ga smijemo prihvatiti, prije svega zbog interesa naših građana, a onda i međunarodnih ciljeva koje želimo ostvariti? Čini se da se ni ovim sustavom ne samo ne približavamo, već udaljavamo od euroatlanskih integracija, pa makar kako tvrde predlagatelji za svoj prijedlog imali i podršku Svjetske banke. Jednostavno, mora se konstatirati da sustav mirovinskog osiguranja koji se predlaže nije immanent europskom sustavu, teško bi bilo reći da je on sukladan i sustavu SAD ili pak npr. Japana. Nama se čini da je on bliži sustavu nekih zemalja Južne Amerike (Npr. Čileu), ali koliko to ima veze i da li uopće ima veze sa željom da uđemo u euroatlanske integracije, teško je smisljeno i odgovoriti