

## Novele Zakona o mirovinskom osiguranju

doi: 10.3935/rsp.v18i1.987

### UVOD

Zakon o mirovinskom osiguranju (dalje ZOMO) uređuje osnovni podsustav obveznog mirovinskog osiguranja u RH čije su glavne značajke međugeneracijska i unutargeneracijska solidarnost, određivost davanja te uzajamnost (tzv. prvi mirovinski stup). Hrvatski sabor je 22. listopada 2010. donio njegovu jedanaestu novelu (NN, 121/10) koja je stupila na snagu 1. studenog 2010. (dalje ZIDZOMO/2010). Ove izmjene i dopune ZOMO-a motivirane su odlukom Ustavnog suda RH te Programom gospodarskog oporavka Vlade RH. Odluka Ustavnog suda (broj: U-I-1152/2000, U-I-1814/2001, U-I-1478/2004, U-I-3137/2004 i U-I-3760/2005, od 18. travnja 2007.) nalaže zakonodavcu izjednačavanje dobnog uvjeta za stjecanje prava na mirovinu s obzirom na spol, dok Program gospodarskog oporavka iz svibnja 2010. u sklopu kratkoročnih aktivnosti (do kraja 2010.) predviđa obavljanje priprema za uvođenje promjena u sustav mirovinskog osiguranja. Kao dvije mjere koje se tiču prvog mirovinskog stupa Program gospodarskog oporavka navodi: »1) postupno usklađivanje zakonske dobi za odlazak u prijevremenu i redovnu mirovinu, 2) izmjene pravila za odlazak u prijevremenu mirovinu s financijskim penaliziranjem prijevremenog umirovljenja«. Time je stvoren opći putokaz izmjena i dopuna u svrhu racionalizacije troškova. Osim toga, u međuvremenu je doneseno i izmijenjeno nekoliko posebnih zakona s refleksijom na mirovinsko osiguranje te je dosadašnja praksa ukazala na probleme u primjeni ZOMO-a, što je stvorilo potrebu i za dodatnim

novelama.

Također, treba upozoriti da je zbog gospodarske krize zakonodavac donio poseban zakon, kojim je i u 2011. obustavljeno usklađivanje mirovina (Zakon o odgodi usklađivanja mirovina u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2011., NN 139/10).

S tim uvezi, naznačujem glavne novine te prikaz, radi bolje preglednosti, dijelim u pet dijelova: 1) izjednačavanje uvjeta starosne dobi, 2) destimuliranje odlaska u prijevremene starosnu mirovinu, 3) stimuliranje kasnijeg odlaska u mirovinu, 4) krug osiguranih osoba, 5) ostale izmjene ZOMO-a, 6) odgoda usklađivanja mirovina.

### IZJEDNAČAVANJE UVJETA STAROSNE DOBI

Novela ZOMO-a je posebno značajna zato što predviđa povećanje dobne granice za žene za stjecanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu i starosnu mirovinu, povećanje mirovinskog staža za prijevremenu starosnu mirovinu te izjednačavanje dobne granice za roditelje za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu.

Napominjem da je u spomenutoj Odluci Ustavni sud RH s osnova spolne diskriminacije ukinuo zakonske odredbe čl. 30., 31. i 66. s prestankom važenja 31. prosinca 2018. Smatram da se u obrazloženju odluke očituje stav Ustavnog suda da bi od 1. siječnja 2019. trebalo primjenjivati isti dobní režim za žene i muškarce. Međutim, predlagatelj zakona, a zatim i zakonodavac nisu to uzeli u potpunosti u obzir, već su izmijenili ZOMO na način da se dobna granica za odlazak u prijevremenu starosnu mirovinu

za žene povisuje na 60 godina, a za starosnu mirovinu na 65 godina, ali s puno dužim prijelaznim razdobljem. Naime, prvotnim prijedlogom Vlade RH iz srpnja 2010. bilo je predlagano postupno povećanje dobne granice za 6 mjeseci u svakoj kalendarskoj godini u razdoblju od 2011. do 2019. godine. Time bi se uvjeti za stjecanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu i starosnu mirovinu za muškarce i žene izjednačili u 2020. godini. Međutim, uslijed potencijalnih socijalnih nemira i protivljenja sindikata, Vlada je svoj prijedlog izmijenila, a zakonodavac usvojio na način da se **dobna granica za ostvarivanje prava za žene još postupnije povećava, svake godine za samo 3 mjeseca**. Time je prijelazno razdoblje **znatno produženo i traje do 2030.**, čime je, smatram, dovedena u pitanje financijska održivost sustava, a time neminovno srednjoročno i dugoročno njegova socijalna primjerenost.

#### **DESTIMULIRANJE ODLASKA U PRIJEVREMENU STAROSNU MIROVINU**

ZOMO od 1998. predviđa određeni postotak smanjenja prijevremene starosne mirovine putem tzv. polaznog faktora. Polazni faktor ovisi o dobi osiguranika na dan stjecanja prava na mirovinu te određuje u kojem se opsegu uzimaju u obzir vrijednosni bodovi pri utvrđivanju mjesečne svote mirovine. Iznos navedenog smanjenja zakonodavac je mijenjao tijekom godina. Prvotno je iznosio 0,3% za svaki kalendarski mjesec odlaska ranije u mirovinu, zatim je od prosinca 2002. do kraja 2007. iznosio 0,34%, a od početka 2008. do zadnjih izmjena i dopuna polazni faktor je uslijed

koalicijskog dogovora s Hrvatskom strankom umirovljenika drastično smanjen na 0,15%. ZIDZOMO/2010 podiže postotak umanjenja, no, prema mojem mišljenju, nedovoljno. Naime, prijedlogom iz srpnja 2010. bilo je predlagano vraćanje polaznog faktora na 0,34% mjesečno, ali je uslijed društvenog negodovanja Vlada popustila te je sada ozakonjen prijedlog prema kojem se **polazni faktor mijenja tijekom godina te se razlikuje s obzirom na navršten mirovinski staž**. Tako se **umanjenje kreće od 0,15% do 0,34% po mjesecu ranijeg odlaska u mirovinu**.<sup>1</sup>

Premda polazni faktor ima negativan utjecaj na visinu mirovine prijevremenih umirovljenika, moram istaknuti da umanjenje nikako **ne predstavlja penalizaciju**, kako se to obično u medijima navodi, **već ima svoje matematičko i ekonomsko opravdanje, s obzirom da takvi umirovljenici kraće, a time i manje, doprinose u mirovinski sustav te duže iz njega crpe mirovinu** (time ostvaruju ukupno više davanja od korisnika starosnih mirovina). Dosadašnja istraživanja pokazala su da je maksimalno umanjenje koje je kod nas bilo u jednom razdoblju na snazi u iznosu od 0,34% mjesečno (ukupno 20,4% za 5 godina ranijeg umirovljenja) još uvijek bilo manje od stvarnog troška mirovinskog sustava uslijed takvog prijevremenog umirovljenja (zbog gubitka doprinosa i produženog razdoblja isplate mirovina).

#### **STIMULIRANJE KASNIJEG ODLASKA U MIROVINU**

Važna novina u ZOMO-u je stimuliranje ostanka osoba koje navršše dob za starosnu mirovinu u osiguranju, a time i u

<sup>1</sup> Slijedom navedenog, unesene su i odgovarajuće izmjene i dopune u Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, 121/10) kako bi se omogućio što duži ostanak na tržištu rada. Stjecanje uvjeta za prijevremenu starosnu mirovinu više nije prepreka za prijavu u evidenciju nezaposlenih osoba, kao niti razlog za brisanje osobe iz evidencije i prestanak prava na novčanu naknadu.

svijetu rada. Naime, za svaki kasniji mjesec odlaska u mirovinu nakon godina života propisanih za starosnu mirovinu, ZIDZOMO/2010 predviđa povećanje mirovine za 0,15% po mjesecu kasnijeg umirovljenja. Povećanje se može ostvariti najviše za 5 godina, tj. maksimalno moguće povećanje mirovine je 9%.

Napominjem da to predstavlja određeni poticaj osiguranicima da ostanu u svijetu rada, ali ju, nažalost, ne prati odgovarajuća mjera usmjerena na poslodavce, odnosno samozaposlene pa je cijela ideja povećane zapošljivosti starijih osoba dovedena u pitanje. Naime, **Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju**, usprkos nedavne novele iz prosinca 2010. (NN, 139/10), **sadrži i nadalje odredbu čl. 37.** prema kojoj osiguranik koji je navršio 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža na temelju nesamostalnog ili samostalnog rada nema pravo na naknadu plaće na teret sredstava obveznoga zdravstvenog osiguranja za vrijeme bolovanja već na teret sredstava poslodavca, odnosno na teret sredstava osiguranika obveznika uplate doprinosa. Smatram da bi **navedenu odredbu trebalo odgovarajućim izmjenama i dopunama ZOZO-a brisati.**

## KRUG OSIGURANIH OSOBA

Radi usklađenja s propisima o pomorstvu, obrtu, poljoprivredi, trgovačkim društvima i o socijalnoj skrbi, ZIDZOMO/2010 **širi krug osiguranih osoba.** Tako su obveznim osiguranjem sada obuhvaćeni i **članovi posade broda u međunarodnoj plovidbi, osobe koje obavljaju obrt kao domaću radinost ili kao sporedno zanimanje, izvršni direktori, roditelji njegovatelji.**

Nadalje, **osobe koje ostvaruju prihod i upisane su u registar obveznika poreza na dohodak od samostalne djelatnosti više nisu obvezno osigurane osobe.** Na-

ime, ta je zakonska odredba u potpunosti **izmijenjana** na način da su **sada obvezno osigurane osobe koje obavljaju djelatnost za čije obavljanje nije propisano izdavanje odobrenja ili registracije, ali imaju obilježje samostalnosti, trajnosti i s namjerom stvaranja izvora dohotka ili dobiti i po osnovi obavljanja tih djelatnosti obveznici su poreza na dohodak ili poreza na dobit.** Međutim, korisnici mirovine (osim invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad) prema novom stanju propisa ne podliježu takvom obveznom osiguranju, što na njih, smatram, ima povoljan učinak jer u tom slučaju više ne može doći do obustave isplate mirovine.

Također je **na potpuno nov način uređeno mirovinsko osiguranje dosadašnjih individualnih poljoprivrednika.** Naime, i nadalje su obvezno osigurane osobe koje obavljaju poljoprivrednu djelatnost kao jedino ili glavno zanimanje. Međutim, kriterij je promijenjen na način da to više nije vlasništvo, posjedovanje, zakup ili koncesija poljoprivrednog zemljišta, već je novi kriterij upis u upisnik obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava u svojstvu nositelja ili člana obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva. Zatečenim osiguranicima prema starom kriteriju obveznog osiguranja omogućen je ostanak, odnosno istup iz osiguranja, ako nisu obuhvaćeni upisnikom obiteljskih poljoprivrednih kućanstava.

## OSTALE IZMJENE ZOMO-A

**Glede obiteljske mirovine, uvedene su dvije novine.** Prva se odnosi na djecu koja imaju pravo na obiteljsku mirovinu nakon smrti obaju roditelja. **Sada im se mirovina isplaćuje po svakome od roditelje (dakle dvije mirovine),** a ne kao do sada, jedna obiteljska mirovina pri čijem se izračunu uzimao u obzir zbroj osobnih bodova obaju umrlih osiguranika. Druga novina odnosi se na točno uređenje dana prestan-

ka prava na mirovinu u slučaju smrti korisnika mirovine. Naime, do sada to pitanje nije bilo izrijekom uređeno već se tumačilo da mirovina i ostala primanja pripadaju do dana smrti korisnika pa je u praksi dolazilo do troškova za vođenje regresnih postupaka koji su bili viši od vraćenih sredstava. Stoga je sada **izričito određen dan prestanka prava na mirovinu u slučaju smrti korisnika kao zadnji dan u mjesecu u kojem je korisnik umro**, a obiteljska mirovina pripada od prvog sljedećeg mjeseca od mjeseca u kojem je korisnik umro.

U vezi **osiguranika koji su sami obveznici plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje** (osobe koje obavljaju samostalan rad) **dosadašnje pravilo** bilo je da se kao staž osiguranja računa razdoblje provedeno u osiguranju samo ako su plaćeni doprinosi u cijelosti. Navedeno pravilo je sada **ublaženo na način da i u slučaju kada doprinosi za staž osiguranja nisu uplaćeni u cijelosti, osiguranik ipak ostvaruje staž na temelju plaćenih doprinosa i razmjernog dijela kamata, posebno po svakoj osnovi osiguranja**. Način utvrđivanja takvog staža osiguranja pravilnikom treba urediti ministar nadležan za mirovinsko osiguranje, uz prethodnu suglasnost ministra financija, i to do 1. siječnja 2011.

Izmjene na koje također valja upozoriti su sljedeće. **Rok za prijavu i odjavu na mirovinsko osiguranje** s dosadašnjih 15 dana **skraćen je na 8 dana**. Detaljnije se **regulira isplata mirovina putem banaka u Hrvatskoj i u inozemstvu, odnosno putem pošte** na adresu korisnika u Hrvatskoj. **Statut Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje** i nadalje donosi upravno vijeća, ali ga više ne potvrđuje Hrvatski sabor, već Vlada RH.

## USKLAĐIVANJE MIROVINA

Usklađivanje mirovina s ekonomskim kretanjima u Republici Hrvatskoj provodi

se **putem aktualne vrijednosti mirovine**. Temeljem čl. 81. i 86. ZOMO-a mirovine se usklađuju dva puta godišnje (1. siječnja i 1. srpnja) tako što se njihova aktualna vrijednost **mijenja polugodišnje na temelju polovice zbroja stope promjene prosječnog indeksa potrošačkih cijena i stope promjene prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u prethodnom polugodištu**.

U uvjetima gospodarske krize, **prvo obustavljanje usklađivanja mirovina u 2010.** uslijedilo je temeljem Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (NN, 94/09 i 56/10). Sada je **zakonodavac donio novi zakon kojim je i tijekom 2011. obustavljeno usklađivanje mirovina** (Zakon o odgodi usklađivanja mirovina u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2011., NN, 139/10). Zakonodavac to objašnjava sprečavanjem smanjenja mirovina uslijed negativnih kretanja pokazatelja temeljem kojih se vrši usklađivanje. Međutim, razlog možemo tražiti i u želji da se izbjegne povećanje rashoda za mirovinski sustav u uvjetima gospodarske krize.

## ZAKLJUČAK

Dvadesetogodišnje razdoblje prilagodbe mirovinskog sustava u pogledu izjednačavanja uvjeta starosne dobi za odlazak u mirovinu nema svoje ekonomsko opravdanje. Naime, demografska struktura današnjice te perspektiva u iduća dva desetljeća ukazuje ne samo na potrebu podizanja dobne granice za žene, već i na potrebu ukupnog podizanja dobne granice za starosnu mirovinu iznad 65. Rješenje problema pod-sustava generacijske solidarnosti nije naravno samo u podešavanju ZOMO-a, već i drugih propisa koji reguliraju niz kategorija povlaštenih mirovina, a koje se u teoriji i praksi ne mogu smatrati mirovinama, već prije spadaju u krug sustava državne odštete ili sustav nagrađivanja. Propuštanje

donošenja teških, ali ipak nužnih promjena u cjelokupnom mirovinskom sustavu, Hrvatska riskira ekonomsku održivost sustava. Mučna je dvojba između financijske održivosti i socijalne primjerenosti, između budućnosti i sadašnjosti. Pri tome ipak ne smijemo zaboraviti da ako sustav nije uređen tako da bude dugoročno održiv, onda će i davanja (mirovine) srednjoročno i dugoročno neminovno opadati i time biti još manje primjerene potrebama korisnika.

## LITERATURA

- Bejaković, P. (2010). *Isplati li se dulje ostati u svijetu rada?*, Aktualni osvrti, 22/2010. Posjećeno 25. 08. 2010. na mrežnoj stranici Instituta za javne financije <http://www.ijf.hr/osvrti/22.pdf>
- Odluka Ustavnog suda RH br. U-I-1152/2000. *Narodne novine*, br. 43/2007.
- Odluka Ustavnog suda RH br. U-I-988/1998. *Narodne novine*, br. 40/2010
- Strategija razvitka Republike Hrvatske «Hrvatska u 21. stoljeću». *Narodne novine*, br. 97/2003
- Vlada Republike Hrvatske (2010). *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, s konačnim prijedlogom zakona, srpanj 2010*. Posjećeno 25. 10. 2010. na mrežnoj stranici Hrvatskog sabora <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=35177>
- Vlada Republike Hrvatske (2010). *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, s konačnim prijedlogom zakona, listopad 2010*. Posjećeno 25. 10. 2010. na mrežnoj stranici Hrvatskog sabora <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=35177>
- Vlada Republike Hrvatske (2010). *Program gospodarskog oporavka*. Posjećeno 21. 04. 2010. na mrežnoj stranici Vlade RH [http://www.vlada.hr/naslovnica/novosti\\_i\\_najave/2010/travanj/predsjednica\\_vlade\\_predstavila\\_program\\_gospodarskog\\_oporavka](http://www.vlada.hr/naslovnica/novosti_i_najave/2010/travanj/predsjednica_vlade_predstavila_program_gospodarskog_oporavka)
- Zakon o mirovinskom osiguranju. *Narodne novine*, br. 102/1998, 127/2000, 59/2001, 109/2001, 147/2002, 117/2003, 30/2004, 177/2004, 92/2005, 79/2007, 35/2008.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju. *Narodne novine*, br. 121/2010.

Ivana Vukorepa