



P.Z. br. 133

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 022-03/21-12/42
URBROJ: 50301- 05/14-21-4

Zagreb, 2. lipnja 2021.



Hs**NP*140-01/21-01/04*50 21-04**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	04 -06- 2021		
Klasifikacijska oznaka:	140-01/21-01/04	Org. jed.	65
Uredbeni broj:	50-21-04	Prii.	Vrij.
		-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Prijedlog zakona o dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (predlagatelj: Silvano Hrelja, zastupnik u Hrvatskome saboru)
- mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, KLASA: 140-01/21-01/04, URBROJ: 65-21-03, od 22. travnja 2021.

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20.), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (predlagatelj: Silvano Hrelja, zastupnik u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Silvano Hrelja, zastupnik u Hrvatskome saboru, aktom od 22. travnja 2021., iz sljedećih razloga:

Ovim Prijedlogom zakona predlaže se da se korisnicima prijevremene starosne mirovine, kojima je mirovina manja od najniže mirovine određene sukladno Zakonu o mirovinskom osiguranju („Narodne novine“, br. 157/13., 33/15., 120/16., 18/18. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 62/18., 115/18. i 102/19., u daljnjem tekstu: ZOMO), najniža mirovina određuje uz primjenu polaznog faktora 1,0, odnosno bez umanjnja (tzv. penalizacije) te ponovno određivanje svote najniže mirovine bez umanjnja i za postojeće korisnike prijevremene starosne mirovine, kojima je kao povoljnija bila određena najniža mirovina. Prijedlogom zakona se predlaže i da se korisnicima prava na prijevremenu starosnu mirovinu ostvarenu prema općim mirovinskim propisima koji su važili do 31. prosinca 2013., a koji su na dan priznanja prava imali 60 godina života i 41 godinu mirovinskoga staža osiguranja u efektivnom trajanju, to pravo prevede u pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika, uz primjenu polaznog faktora 1,0, odnosno bez umanjnja.

Prije svega, Vlada Republike Hrvatske smatra da je Prijedlog zakona u suprotnosti s osnovnim načelima mirovinskog sustava te načelom o zabrani retroaktivnosti zakona. Naime, u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti se osiguranicima na temelju načela uzajamnosti i solidarnosti osigurava određeni katalog prava prema propisima koji su na snazi u trenutku nastanka rizika starosti, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti, a članovima njihovih obitelji za slučaj smrti osiguranika (hranitelja). Stoga korisnici mirovine prava iz mirovinskog osiguranja ostvaruju prema propisima koji su na snazi u trenutku nastanka osiguranog rizika.

Vlada Republike Hrvatske ističe kako se u sustavu obračuna mirovina uvedenog mirovinskom reformom od 1. siječnja 1999. iznos mirovine računa prema mirovinskoj formuli, na način da se osobni bodovi (koje čini umnožak vrijednosnih bodova te mirovinskog staža i polaznog faktora) pomnože s mirovinskim faktorom te aktualnom vrijednošću mirovine na dan ostvarivanja prava. Prema navedenoj mirovinskoj formuli visina mirovine u najvećoj mjeri ovisi o navršenom mirovinskom stažu i ostvarenim plaćama tijekom radnog vijeka. Međutim, osim navedenoga, na visinu mirovine utječe i starosna dob koja se odražava kroz polazni faktor koji je propisan člankom 85. ZOMO-a te vrsta mirovine koja se očituje preko mirovinskog faktora propisanog člankom 87. ZOMO-a.

Također, najniža mirovina kojom se u mirovinskom sustavu određuje donja razina prava iz mirovinskog osiguranja, računa se prema točno propisanoj formuli. Sukladno članku 90. ZOMO-a, najniža mirovina određuje se za svaku godinu mirovinskog staža u visini 100 % aktualne vrijednosti mirovine na dan određivanja mirovine uz primjenu polaznog i mirovinskog faktora. Stoga visina najniže mirovine u najvećoj mjeri ovisi o navršenom mirovinskom stažu, ali i o vrsti mirovine te navršenoj starosnoj dobi u trenutku ostvarivanja prava.

Vlada Republike Hrvatske naglašava kako se predloženo izdvajanje prijevremene starosne mirovine iz sustava obračuna najniže mirovine propisanog člankom 90. ZOMO-a, na način da se za te korisnike visina polaznog faktora utvrđuje bez smanjenja za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu ne može prihvatiti, jer se time narušava odnos između različitih vrsta mirovina, a posebno opseg prava korisnika prijevremene starosne mirovine u odnosu na korisnike starosne mirovine. Prema članku 85. ZOMO-a, polazni faktor ovisi o dobi osiguranika na dan stjecanja prava na mirovinu i određuje u kojemu se opsegu uzimaju vrijednosni bodovi pri određivanju mirovine. Izjednačavanjem polaznog faktora za korisnike prijevremene starosne mirovine kod određivanja iznosa najniže mirovine s polaznim faktorom za korisnike starosne mirovine, narušila bi se razina između pojedinih vrsta mirovine i najniže mirovine kao socijalno zaštitnog instituta, koja u propisanoj formuli za njezin izračun prati i uvjete za ostvarivanje prava na pojedinu vrstu mirovine kroz primjenu polaznog i mirovinskog faktora. Pri tome je važno posebno istaknuti kako se polaznim faktorom u mirovinskoj formuli na svojevrstan način vrednuje starosna dob prilikom ostvarivanja prava na mirovinu, na način da ona utječe na visinu mirovine u slučaju umirovljenja prije i poslije propisane starosne dobi za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu te bi se stoga, isključivanjem smanjenja polaznog faktora kod određivanja najniže mirovine korisnicima prijevremene starosne mirovine, otvorilo pitanje svrhe tzv. penalizacije kod prijevremenog umirovljenja.

Vlada Republike Hrvatske posebno naglašava kako je Prijedlog zakona u suprotnosti s osnovnom svrhom instituta prijevremene mirovine te bi djelovao destimulativno na kasniji odlazak u mirovinu. Osnovna svrha instituta „penalizacije“, odnosno smanjivanja visine polaznog faktora za određivanje prijevremene starosne mirovine, je destimuliranje ranijeg odlaska u mirovinu prije ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu. Pri reguliranju

prijevremene starosne mirovine treba posebno uzimati u obzir prosječno trajanje života korisnika i razdoblje korištenja mirovine, koje značajno utječe na održivost mirovinskog sustava. Stoga je potrebno stimulirati dulji ostanak u svijetu rada i ostvarivanje dužeg mirovinskog staža, koje posljedično rezultira i većom razinom adekvatnosti mirovina, a s druge strane destimulirati prijevremeno umirovljenje. Pri tome Vlada Republike Hrvatske podsjeća na činjenicu da je u skladu s gospodarskim mogućnostima 1. srpnja 2010. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju („Narodne novine“, broj 121/10.) za korisnike prijevremene starosne mirovine bilo uvedeno šest različitih polaznih faktora za određivanje mirovine, koji su ovisili ne samo o starosnoj dobi, već i o navršenom mirovinskom stažu u trenutku odlaska u mirovinu. Prema navedenom Zakonu, tzv. penalizacija prijevremene starosne mirovine bila je utvrđena u rasponu od 0,15 % po mjesecu za mirovinski staž od 40 godina, do 0,34 % po mjesecu za 35 godina mirovinskog staža.

Također važno je istaknuti da prethodna normativna rješenja nisu postigla zadani cilj i nisu djelovala destimulativno na kasniji odlazak u mirovinu, jer se prema statističkim podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje broj korisnika prijevremene starosne mirovine nije smanjivao, nego je rastao. Nužno je kontinuirano poticati na dulji ostanak u svijetu rada i istodobno destimulirati prijevremeno umirovljenje, a prihvaćanje Prijedloga zakona zasigurno ne bi doprinijelo smanjenju prijevremenog umirovljenja, već upravo suprotno, dovelo bi do povećanja broja korisnika prijevremene starosne mirovine.

U odnosu na predloženo prevođenje prijevremene starosne mirovine korisnika koji su tu mirovinu ostvarili u razdoblju od 1. siječnja 1999. do 31. prosinca 2013. na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika, Vlada Republike Hrvatske naglašava kako se isto ne može prihvatiti. Naime, institut dugogodišnjeg osiguranja za ostvarivanje prava na mirovinu prije propisane starosne dobi bez tzv. penalizacije uveden je od 1. siječnja 2014., iz razloga što se u pojedinim zanimanjima s obzirom na težinu rada na tim poslovima, odnosno zahtjeve radnog mjesta, ne mogu uspješno obavljati poslovi nakon određene starosne dobi. Dakle, ne radi se samo o svojevrsnoj nagradi za dugogodišnji rad, već se iz objektivnih razloga nemogućnosti kvalitetnog rada na poslovima gdje je osiguranik rano ušao u svijet rada i navršio dugotrajni staž, omogućava umirovljenje prije propisane starosne dobi bez tzv. penalizacije. Pri tome je važno istaknuti kako zakonodavac ima pravo mijenjati katalog prava prema gospodarskim mogućnostima države, ali i ovisno o drugim okolnostima kao što je odnos broja umirovljenika u odnosu na broju osiguranika, stanje na tržištu rada, i sl. Stoga nije opravdano mijenjati vrste prava na mirovinu unutar kategorije korisnika prijevremene starosne mirovine koji su to pravo ostvarili prema ranije važećim propisima i kojima se prema važećem ZOMO-u ta prava osiguravaju u istom opsegu i dalje usklađuju prema propisima o usklađivanju mirovina.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske posebno ističe kako je neprihvatljivo retroaktivno djelovanje Prijedloga zakona, na način da se predlaže ponovno određivanje prijevremene starosne mirovine za određenu kategoriju korisnika. Naime, člankom 4. Prijedloga zakona predlaže se da zakon stupi na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama, međutim samo članak 1. nema retroaktivno djelovanje, dok svi ostali članci imaju. Pri tome je važno naglasiti kako je člankom 90. stavkom 3. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, u daljem tekstu: Ustav) određeno je da zakon i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. U članku 90. stavku 5. Ustava iznimno je dopušteno povratno djelovanje, i to samo pojedinih odredbi zakona iz posebno opravdanih razloga, koji u Prijedlogu zakona nisu naznačeni niti dodatno obrazloženi.

Vlada Republike Hrvatske zaključno naglašava kako je Prijedlog zakona izrađen bez prethodne analize sustava, a sredstva za provedbu navode se bez jasno razrađenih pokazatelja za utvrđivanje troškova. Stoga Prijedlog zakona nije moguće prihvatiti ne samo s obzirom na visoke fiskalne troškove provedbe, već iz razloga što ima negativan utjecaj na dugoročnu održivost mirovinskog sustava, a izdvajanje kategorije najniže mirovine korisnicima prijevremene starosne mirovine dovelo bi u nejednaki pravni položaj korisnike ostalih vrsta mirovina kojima se najniža mirovina određuje uz primjenu mirovinskog i polaznog faktora ovisno o vrsti mirovine.

U Prijedlogu zakona u točki III. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA navodi se kako je za provedbu potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu unutar razdjela Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, glave Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, i to 50 milijuna kuna u 2021. i 100 milijuna kuna u 2022. godini. Navedena procjena potrebnih sredstava za provedbu Prijedloga zakona nije obrazložena, niti je naveden prijedlog za pokrivanje povećanih rashoda proračuna, kako je propisano odredbom članka 15. stavka 1. Zakona o proračunu („Narodne novine“, br. 87/08., 136/12. i 15/15.). Također, prema procjenama koje je izradio Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje za provedbu Prijedloga zakona potrebno je osigurati u 2021. 110 milijuna kuna, u 2022. 344 milijuna kuna te 594 milijuna kuna u 2023., što je značajno više od troškova navedenih u točki III. Prijedloga zakona, a pri tome treba istaknuti da bi procijenjeni troškovi u narednih deset godina iznosili oko 2,8 milijardi kuna.

Vlada Republike Hrvatske ističe da financijska sredstva potrebna za provedbu Prijedloga zakona nisu osigurana u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcijama za 2022. i 2023. godinu te posebno naglašava kako je u sadašnjim uvjetima smanjene gospodarske aktivnosti u Republici Hrvatskoj, uzorkovane pandemijom koronavirusa i neizvjesnosti njezina trajanja, od iznimne važnosti sačuvati održivost javnih financija. Stoga, uzimajući u obzir značajni fiskalni učinak primjene ovoga Prijedloga zakona, isti nije moguće prihvatiti.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže da se navedeni Prijedlog zakona ne prihvati.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila ministra rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike Josipa Aladrovića i državne tajnike Majdu Burić i Dragana Jelića.

