



P.Z. br. 368

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/18-12/74
Urbroj: 50301-25/27-18-7

Zagreb, 19. srpnja 2018.



Hs**NP*140-01/18-01/03*50-18-04**Hs

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

Primljeno:	19-07-2018	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
140-01/18-01/03	65	
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.
50-18-04	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (predlagatelj: prof. dr. sc. Mirando Mrsić, zastupnik u Hrvatskome saboru) - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 140-01/18-01/03, urbroja: 65-18-03, od 19. lipnja 2018. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (predlagatelj: prof. dr. sc. Mirando Mrsić, zastupnik u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio prof. dr. sc. Mirando Mrsić zastupnik u Hrvatskome saboru, aktom od 15. lipnja 2018. godine, iz sljedećih razloga.

Ovim Prijedlogom zakona predlaže se uvođenje posebnog dijela matične evidencije koju čini osobna evidencija o plaćenim doprinosima, propisivanje načina određivanja „vrijednosnih doprinosnih bodova“ i mogućnost nasljeđivanja valoriziranih uplaćenih doprinosa. Također se predlaže mogućnost snižavanja dobne granice za starosnu mirovinu, za razdoblje obavljanja roditeljske dužnosti u prvoj godini djetetova života, proširenje mogućnosti rada uz primanje mirovine, promjena načina izračuna vrijednosnih bodova kod korištenja roditeljskog dopusta, promjena izračuna vrijednosnih bodova kod određivanja visine invalidske mirovine, mogućnost korištenja dodatka u slučaju smrti bračnog/izvanbračnog druga uz osobnu mirovinu u visini 50% svote obiteljske mirovine, mogućnost stjecanja prava na starosnu mirovinu i prijevremenu starosnu mirovinu korisnicima invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad/djelomičnog

gubitka radne sposobnosti bez dodatnih uvjeta, te se uređuju pitanja nadzora i kontrole postupanja u upravnim stvarima u kojima je doneseno pravomoćno rješenje.

Vlada Republike Hrvatske smatra da je većina odredbi u suprotnosti s temeljnim načelima postojećeg sustava generacijske solidarnosti (načelo uzajamnosti i solidarnosti) te ima za posljedicu izmjenu postojećih propisa o mjerodavnosti pojedinih javnopravnih tijela (u prvom redu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i Ministarstva financija - Porezne uprave).

Vezano za predloženo uvođenje posebnog dijela matične evidencije koju čini osobna evidencija o plaćenim doprinosima osiguranika obvezno osiguranih u mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti, s obrazloženjem da će to omogućiti transparentni uvid u ukupna sredstva obveznih doprinosa za mirovinsko osiguranje tijekom radnog vijeka, što je značajno za svakog pojedinog korisnika i za kreiranje nove mirovinske politike, Vlada Republike Hrvatske drži da navedeni prijedlog nije prihvatljiv.

Vlada Republike Hrvatske ističe da je člankom 1. Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 157/13, 33/15, 120/16, 18/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 62/18; u daljnjem tekstu: ZOMO) propisano da se sustav mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj provodi na tri razine: obvezno mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti, obvezno mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje i dobrovoljno mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje. Socijalna sigurnost zaposlenih po osnovi mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti ostvaruje se na temelju dva osnovna načela i to načelu uzajamnosti (visina i opseg davanja iz mirovinskog osiguranja ovise o dužini mirovinskog staža i visini plaća, odnosno osnovici osiguranja) i načelu solidarnosti (prema kojem teret nekih davanja snose svi osiguranici). Nadalje, Vlada Republike Hrvatske naglašava i to da se sredstva iz doprinosa za I. stup mirovinskog osiguranja uplaćuju na račun državnog proračuna. Radi se o javnom sustavu (njime upravlja država), obveznom sustavu (država obvezuje osiguranike na plaćanje doprinosa iz plaće odnosno osnovica osiguranja) i tekuće financiranom sustavu mirovinskog osiguranja (iz uplaćenih doprinosa osiguranika te poslodavaca i Republike Hrvatske financiraju se mirovine sadašnje generacije umirovljenika). Dakle, sustav počiva na „međugeneracijskoj solidarnosti“, a ne na akumulaciji i kapitalizaciji doprinosa (što je značajka II. stupa). U sustavu tekuće financiranog mirovinskog osiguranja (I. stupu) država ne akumulira sredstva u fondove kako bi plaćala buduće mirovine, već umjesto toga aktualno zaposlenoj generaciji određuje obvezu plaćanja doprinosa.

Stoga za Vladu Republike Hrvatske ovaj Prijedlog zakona nije prihvatljiv, jer se prava iz mirovinskog osiguranja stječu u pogledu uvjeta i visine prema mirovinskoj formuli i dodatno, mirovinskoj formuli za određivanje najviše i najniže mirovine. Prema tome, u I. stupu, koji se temelji na uplaćenim doprinosima, postoji međuovisnost između visine ostvarenih plaća tijekom radnog vijeka i duljine mirovinskog staža koji utječu na visinu mirovine.

Nadalje, vezano uz navode da će se na predloženi način omogućiti transparentniji uvid u ukupna sredstva obveznih doprinosa te uvid u prikupljena sredstva u odnosu na isplatu mirovine za svakog pojedinog korisnika, Vlada Republike Hrvatske naglašava da je na temelju članka 155. stavka 3. ZOMO-a, način utvrđivanja visine sredstava iz državnog proračuna za pokrivanje dijela obveza koje nastaju priznavanjem i određivanjem mirovine pod povoljnijim uvjetima prema posebnim propisima uređen Pravilnikom o načinu

utvrđivanja visine sredstava koje Republika Hrvatska osigurava u državnom proračunu za pokrivanje dijela obveza mirovinskog osiguranja (Narodne novine, broj 33/17). Prema spomenutom Pravilniku, visina obveza utvrđuje se za svaku poslovnu godinu godišnjim financijskim planom Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i proračunom Republike Hrvatske, a s obzirom na načela sustava i način ostvarivanja prava nije odlučno koliko je svaki osiguranik uplatio doprinosa u I. stup (na kapitalizaciji doprinosa temelji se II. stup).

Također, Vlada Republike Hrvatske ističe da vođenje matične evidencije o obveznim doprinosima za mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti nije prihvatljivo i iz razloga jer je naplata doprinosa u nadležnosti Ministarstva financija - Porezne uprave, koja prikuplja, evidentira, obrađuje i provjerava podatke bitne za utvrđivanje porezne osnovice i naplate poreza, doprinosa i drugih javnih davanja. Stoga je nepotrebno i u okviru matične evidencije voditi navedene podatke.

Vlada Republike Hrvatske smatra da je nejasna svrha članka 3. predmetnog Prijedloga zakona, kojim se uz postojeću odredbu članka 81. ZOMO-a, dodaje novi članak 81.a, koji propisuje način određivanja „vrijednosnih doprinosnih bodova“ kao posve novu kategoriju podataka koji se vode u matičnoj evidenciji i obvezu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za izračun vrijednosnih doprinosnih bodova, a koji u odnosu na druge odredbe ne utječu na ostvarivanje prava na mirovinu niti na utvrđivanje staža.

Isto tako, Vlada Republike Hrvatske, napominje da se mirovina iz I. stupa izračunava tako da se osobni bodovi osiguranika iz članka 86. ZOMO-a koji se izračunavaju na temelju prosječnih vrijednosnih bodova (članak 81. stavak 8. ZOMO) pomnoženih s ostvarenim mirovinskim stažem osiguranika i polaznim faktorom (članak 85. ZOMO) pomnoži s mirovinskim faktorom (članak 87. ZOMO) ovisno o vrsti mirovine te s aktualnom vrijednosti mirovine (članak 88. ZOMO). Vrijednosni bodovi utvrđuju se za svaku godinu na temelju plaća i osnovica osiguranja osiguranika ostvarenih nakon 1. siječnja 1970. godine, tako da se plaća, odnosno osnovica osiguranja konkretnog osiguranika utvrđena za svaku kalendarsku godinu podijeli s prosječnom godišnjom plaćom svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj za istu kalendarsku godinu. Plaće i osnovice koje su u bruto svoti dijele se s prosječnom bruto plaćom, a ako su u neto svoti s prosječnom neto plaćom (članak 81. ZOMO). Prosječni vrijednosni bodovi s kojim se množi ostvareni mirovinski staž dobivaju se tako da se zbroj vrijednosnih bodova osiguranika podijeli s razdobljem za koje su izračunati.

Vlada Republike Hrvatske također smatra da su predložene norme u suprotnosti sa sustavom generacijske solidarnosti te da bi vođenje podataka na način kao što je predloženo, a po uzoru na II. stup (osobni računi), značilo prijelazno razdoblje prema ukidanju sustava generacijske solidarnosti, čime bi došlo do povrede ustavnog jamstva (članak 56. Ustava Republike Hrvatske; Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) da se mirovinskim osiguranjem i pravima iz mirovinskog osiguranja uređenog zakonom osigurava osnovna socijalna sigurnost zaposlenih za slučaj starosti, invalidnosti, a članova njihove obitelji u slučaju smrti osiguranika, a to je zadatak I. stupa, dok iz II. stupa osigurava se poboljšanje materijalnog položaja umirovljenika. Predložene izmjene i dopune zadiru u temeljna načela važećeg sustava i njima se ne može mijenjati postojeći sustav nego mogu biti podloga za izradu novog ZOMO-a, koji bi počivao na posve drugim načelima, što je neprihvatljivo.

U odnosu na odredbu iz predmetnog Prijedloga zakona da se uvede novi institut u članku 98.a ZOMO-a, prema kojem bi postojala mogućnost nasljeđivanja 20%

valoriziranih uplaćenih doprinosa ako članovi obitelji nemaju pravo na obiteljsku mirovinu, ističemo da navedeno nije u skladu s načelima mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. U I. stupu mirovina se ne nasljeđuje, nego se mogu naslijediti samo dospjele neisplaćene svote mirovine (članak 4. ZOMO), a za ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu potrebno je ispuniti i opće i posebne uvjete za stjecanje prava te prijedlog nije prihvatljiv.

Vezano uz predloženu odredbu da se snižava dobna granica za starosnu mirovinu za razdoblje roditeljske skrbi u prvoj godini života djeteta od 6 do 36 mjeseci ovisno o broju djece, Vlada Republike Hrvatske smatra da ista nije prihvatljiva, obzirom da je člankom 181. ZOMO-a regulirano sniženje dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu na način da je vezano isključivo uz obavljanje poslova na radnim mjestima i u zanimanjima na kojima se staž računa u povećanom trajanju zbog njihove štetnosti na zdravlje i radnu sposobnost. Isto tako, imajući u vidu predviđene reformske mjere o dužem zadržavanju na tržištu rada, nema opravdanosti prijedlog iz ovoga Prijedloga zakona koji za posljedicu ima potpuno suprotan efekt i dovodi do ranijeg umirovljenja. Vlada Republike Hrvatske napominje da neke države članice Europske unije imaju različite oblike uvažavanja razdoblja za odgoj djece, ali ne kao institut sniženja dobne granice, već primjerice kao uračunavanje navedenog razdoblja u mirovinski staž radi određivanja visine mirovine, odnosno dodatka mirovini i slično. Također je važno naglasiti da se primjena navedene norme ne može ograničiti prema državljanstvu kako je to predloženo.

Što se tiče predložene odredbe u vezi proširenja mogućnosti rada i korištenja mirovine, ističemo da je u Nacionalnom programu reformi za 2018. Vlade Republike Hrvatske, jedna od mjera upravo omogućavanje proširenja kruga korisnika mirovina u odnosu na mogućnost rada do polovice radnog vremena, a ova mjera razmatra se kroz cjelovitu reformu sustava mirovinskog osiguranja, koja je u tijeku. Stoga, Vlada Republike Hrvatske smatra kako predložena odredba da se na navedene korisnike primjenjuje tzv. bonifikacija, nije prihvatljiv, jer navedeni korisnici uz zadržavanje isplate mirovine istovremeno i rade, odnosno ostvaruju dodatni prihod, a omogućuje im se ponovno određivanje mirovine.

U odnosu na odredbu iz ovoga Prijedloga zakona da se tijekom korištenja naknade plaće zbog korištenja roditeljskog dopusta uzima za izračun vrijednosnih bodova svota plaće, odnosno naknada plaće koju je osiguranik ostvario u prethodnoj godini u kojoj je započelo korištenje roditeljskog dopusta, ako je to za korisnika povoljnije, ističemo da je pitanje roditeljskih i roditeljskih naknada regulirano Zakonom o roditeljskim potporama (Narodne novine, br. 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14 i 59/17), a pitanje doprinosa Zakonom o doprinosima (Narodne novine, br. 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14 i 115/16). Stoga pitanje unaprjeđivanja pronatalitetne politike treba rješavati cjelovito i uz provođenje sveobuhvatne analize te ga nije moguće rješavati na predloženi način, bez izmjena spomenutih propisa, jer bi u suprotnom navedeni zakoni bili u neskladu sa ZOMO-om. Međutim, Vlada Republike Hrvatske drži da nije prihvatljivo da se ovo pravo omogućuje samo majkama u slučaju kada su pravo koristila oba roditelja, jer bi to dovelo do diskriminacije po spolu.

Vlada Republike Hrvatske smatra da nije prihvatljiv ni prijedlog iz ovoga Prijedloga zakona da se kod određivanja visine invalidske mirovine uzrokovane bolešću ili ozljedom izvan rada, u slučaju da mirovinski staž pokriva 1/3 radnog vijeka, pri utvrđivanju osobnih bodova uzimaju vrijednosni bodovi za 21 godinu mirovinskog staža, te da se u slučaju prihvaćanja ovoga prijedloga sva ranije priznata prava odrede u novoj svoti. Vlada Republike Hrvatske napominje da, kad nastupi osigurani rizik invalidnosti, mirovinski staž

koji nije navršen zbog gubitka radne sposobnosti, kompenzira se kroz institut pridodanog staža prilikom izračuna invalidskih mirovina (članak 32. ZOMO-a). Naime, prema članku 32. ZOMO-a pridodani staž je razdoblje koje se pridodaje stvarno ostvarenom stažu do dana nastanka smanjenja ili gubitka radne sposobnosti prigodom određivanja invalidske i obiteljske mirovine ako osiguranik nije navršio 60 godina života do dana nastanka invalidnosti ili smrti. Trajanje pridodanog staža računa se tako da se za razdoblja u kojima osiguranik nije ostvario staž osiguranja pribroje razdoblja do navršene 55 godine života osiguranika u trajanju od dvije trećine, a nakon 55. do 60. godine života osiguranika u trajanju od jedne polovine.

Vlada Republike Hrvatske također smatra da prijedlog iz ovoga Prijedloga zakona da se u članku 98. ZOMO-a uvede mogućnost da se udovici koja neće koristiti obiteljsku mirovinu uz osobnu mirovinu odredi dodatak u visini 50% obiteljske mirovine, nije prihvatljiv, s obzirom na cilj mirovinske reforme, a to je među ostalim, dugoročno održiv sustav te u odnosu na nepovoljan omjer broja osiguranika i umirovljenika, demografske pokazatelje, dužinu trajanja života i dr. Pritom Vlada Republike Hrvatske ističe da je ZOMO-om propisan „katalog“ prava za slučaj nastalog rizika koji proizlazi iz visine uplaćenih doprinosa, tako da sustav bude dugoročno održiv. Država jamči upravo onu razinu prava i pravodobnu isplatu ostvarenih davanja koje su pokrivena doprinosima, imajući u vidu očekivano trajanje života, predvidivi broj korisnika i sl. Imajući u vidu ove parametre, zakonska regulativa u Republici Hrvatskoj je takva da se može koristiti samo jedna mirovina prema vlastitom izboru.

Vlada Republike Hrvatske ističe da je socijalnu sigurnost nakon smrti bračnog/izvanbračnog druga, odnosno životnog partnera, ZOMO osigurao institutom izbora mirovine, prema kojemu ako korisnik ostvari pravo na dvije ili više mirovina iz mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, može izabrati svoju osobnu mirovinu ili obiteljsku mirovinu kao povoljniju. Iznimno se ZOMO-om, djeci iza smrti oba roditelja osigurava pravo na obiteljsku mirovinu iza oba roditelja, pod uvjetima propisanim zakonom, odnosno država je u tom slučaju kao iznimku u zakonu osigurala mogućnost korištenja dvije mirovine, jer su djeca ostala bez oba roditelja. S obzirom na navedeno, a vodeći računa o održivosti mirovinskog sustava, smatramo da, uz nepovoljan odnos broja umirovljenika i osiguranika te nepovoljna demografska kretanja, uvođenje mogućnosti korištenja dijela obiteljske mirovine uz osobnu mirovinu nije prihvatljivo.

Pritom, Vlada Republike Hrvatske napominje da u odnosu na druge države članice Europske unije, Republika Hrvatska ima najblaže uvjete za ostvarivanje obiteljske mirovine (u većini država dob za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu veća je od 50 godina, a u nekim državama uvjet je i da je brak trajao određeno vrijeme) te uz Republiku Sloveniju, najviši postotak za određivanje obiteljske mirovine. Za predloženi „model dodatka“ koji bi doveo do isplate dvije mirovine u slučaju ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu potrebna je sveobuhvatna analiza financijskog sustava uzimajući u obzir i demografsku sliku, odnosno sve manje uplate doprinosa i sve veći broj korisnika mirovina.

Odredba iz ovoga Prijedloga zakona da se korisnicima invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad/djelomičnog gubitka radne sposobnosti omogućiti stjecanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu, odnosno starosnu mirovinu navršavanjem propisanih uvjeta godina života i mirovinskog staža, bez ispunjenja uvjeta jedne godine staža osiguranja nakon priznanja prava na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad/djelomičnog gubitka radne sposobnosti, nije prihvatljiv. Iz svih odredbi članka 100. stavaka 1. do 8. ZOMO-a, razvidno je da korisnici mirovine moraju imati ispunjen dodatni

uvjet od najmanje jednu godinu staža osiguranja nakon umirovljenja da bi ostvarili pravo na novu starosnu mirovinu, odnosno prijevremenu starosnu mirovinu. Isto se odnosi na korisnike invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti kod priznanja prava na drugu (starosnu, prijevremenu starosnu mirovinu), jer se radi o osiguranicima sa smanjenom radnom sposobnošću, koji mogu najmanje 70% do 100% radnog vremena nastaviti raditi na prilagođenim poslovima (članak 41. Zakona o radu; Narodne novine, br. 93/14 i 127/17). Međutim, Vlada Republike Hrvatske naglašava da ako kod korisnika invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad ili djelomičnog gubitka radne sposobnosti nastupi potpuni gubitak radne sposobnosti, uvjet za stjecanje toga prava nije i dodatni staž od najmanje godinu dana, čime su zaštićeni u ostvarivanju prava na invalidsku mirovinu zbog pogoršanja invalidnosti.

U pogledu prijedloga novih odredbi iz predmetnog Prijedloga zakona, koje uređuju pitanje nadzora i kontrole postupanja ili rješavanja u upravnim stvarima, u kojima je doneseno pravomoćno rješenje te priznata prava iz mirovinskog osiguranja (članci 103. i 126.a, te članak 129. stavak 5. ZOMO-a), radi provjere činjenica na temelju kojih je pravo ostvareno, tijekom korištenja prava, Vlada Republike Hrvatske naglašava da navedeni prijedlog nije prihvatljiv iz razloga, jer znatno narušava načelo pravne sigurnosti. Ujedno, Vlada Republike Hrvatske naglašava da je Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, broj 62/18), kojim se izvršava Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, od 30. siječnja 2018. godine, broja: U-I-1574/2016 i dr., baš u odnosu na odredbe članaka 103. i 126.a, te članka 129. stavka 5. ZOMO-a stupio na snagu 15. srpnja 2018. godine.

Vlada Republike Hrvatske ističe da je fiskalni okvir za naredno trogodišnje razdoblje utvrđen Programom konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018. – 2021., koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 26. travnja 2018. godine, stoga se ne mogu osigurati sredstva za dodatne rashode za provođenje predmetnog Prijedloga zakona u iznosu od 1,065 milijardi kuna u 2019. godini i 1,19 milijardi kuna u 2020. godini.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru 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 mr. sc. Marka Pavića, ministra rada i mirovinskoga sustava, Majdu Burić i Katarinu Ivanković Knežević, državne tajnice u Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, te Melitu Čičak, pomoćnicu ministra rada i mirovinskoga sustava.


PREDSJEDNIK

Mr. sc. Andrej Plenković