

Nacionalna izvješća – Hrvatska *Projekt SociAll ETUC-a*

Author: Doc. dr. sc. Valentina Vučković
Participating National Trade unions: SSSH, NHS

Sažetak

Tri su glavna cilja ovog izvješća. Prvi je analizirati sadašnji mirovinski sustav u Hrvatskoj. Drugi je navesti glavne izazove u mirovinskom sustavu, a treći je obrazložiti reforme koje predlažu sindikati.

Glavni izazovi navedeni u Izvješću mogu se sažeti u sljedećih 5 točaka:

- Visoki udio povlaštenih mirovina koje nisu bile „zarađene“ plaćanjem doprinosa i povlastice koje su znatno veće od onih utvrđenih općim uvjetima (broj povlaštenih mirovina je 178.233, što je 14,4 % svih umirovljenika)
- Prijevremeno umirovljenje i niski udio starijih radnika na tržištu rada, pri čemu je udio starijih radnika (55 - 64) među najnižima u EU-u (2019. godine taj je udio bio 43,9 %, 52,6 % za muškarce i 35,9 % za žene, a udio prijevremenih umirovljenika 39,9 %)
- Primjerenost - mirovine trenutno iznose 39 % od dohotka od rada u kasnijoj dobi prema podacima o prosječnoj stopi zamjene u 2019. godini (41 % i za muškarce i za žene); neto umirovljenička imovina za dohodak jednak prosječnom dohotku radnika iznosi 9,5 godišnjih neto dohodaka i muškaraca i žena (za usporedbu, u Luksemburgu je taj broj oko 21,4)
- Jazovi u formalnoj pokrivenosti – sve veći broj nestandardnih radnika, što više pogađa mlade ljude za koje je više vjerojatno da će raditi na netipičnim radnim mjestima (56,7 % osoba u dobi 15 - 24 godina radi na netipičnim radnim mjestima); širenje fleksibilnih oblika zapošljavanja u kombinaciji sa slabostima u području vladavine prava
- Rodno uvjetovane razlike u zapošljavanju i plaćama (2018. godine bruto satnica žena bila je u prosjeku za 10,5 % niža od bruto satnice muškaraca); visina mirovina koje su općenito niske zbog visine plaća, visine doprinosa (među najnižima u Europi), kao i nepovoljan sustav indeksacije (koji se često mijenja).

Glavna rješenja koja predlažu sindikati su sljedeća:

- mirovine koje nisu zarađene radom treba izdvojiti i financirati iz općih poreza
- sadašnji drugi stup treba preispitati, a učinke njegova uvođenja analizirati i raspraviti



- produljenje radnog vijeka ne može se postići isključivo povišenjem dobi za odlazak u mirovinu i/ili uvođenjem kažnjavanja za prijevremeno umirovljenje, već treba djelovati na sve relevantne čimbenike koji poboljšavaju rad, zdravlje, financijske i druge čimbenike
- donositelji politika najprije trebaju provesti reforme u području tržišta rada (npr. omogućiti radnicima dulji ostanak na tržištu rada kroz poticaje poslodavcima koji dulje zadržavaju radnike ili veće bonuse za odgađanje odlaska u mirovinu, povećati sudjelovanje u obrazovanju odraslih)
- treba smanjiti udio sivog gospodarstva u BDP-u
- mirovinski sustav i njegove reforme trebaju uključivati europski stup socijalnih prava i nedavnu preporuku Europskog vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti, posebno radnika u nesigurnom položaju čiji je udio trenutačno najveći u EU-u (6,1 % naspram prosjeka EU28 koji iznosi 2,2 %) (npr. raspravljajući o novim izvorima dohotka za buduće mirovine što je dugoročno glavni izazov koji se mora rješavati reformom mirovinskog sustava)
- smanjenje razlike u plaćama između spolova

1. Kontekst zemlje

U Hrvatskoj je mirovinski sustav dio općeg sustava socijalne sigurnosti koji se temelji na socijalnom osiguranju (tj. mirovinskom, zdravstvenom i osiguranju za slučaj nezaposlenosti), socijalnoj pomoći i obiteljskim davanjima. Glavne institucije nadležne za sustav socijalne sigurnosti su¹: Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) i Središnji registar osiguranika (REGOS).

Struktura mirovina

Mirovinski sustav zasniva se na tri stupa: (1) obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti, (2) obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje i (3) dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje. U sklopu **prvog stupa** osiguranici plaćaju doprinose za mirovinsko osiguranje koji služe kao mirovina današnjih korisnika mirovina. Osim iz doprinosa, prvi stup financira se i iz državnog proračuna. Prava na obaveznoj osnovi uključuju starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, privremenu invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, najnižu mirovinu, osnovnu mirovinu, profesionalnu rehabilitaciju, naknadu za fizičku štetu i naknadu putnih troškova povezanih s ostvarivanjem prava iz osiguranja². Prvim stupom upravlja Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO). **Drugi stup**, koji se zasniva na individualnoj kapitaliziranoj štednji, uključuje obvezne mirovinske fondove i obavezan je za

¹ Osim njih, postoji i veliki broj administrativnih jedinica na lokalnoj i regionalnoj razini, agencija, mirovinskih fondova itd.

² Zakon o mirovinskom osiguranju (<http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/prevodenje/zakoni/zakon-o-mirovinskom-osiguranju-nn-157-13-eng.pdf>)



sve zaposlene i samozaposlene osobe rođene 1962. godine i kasnije. Ovaj stup uveden je 2002. i pokriva rizik od starosti, kao i rizike od invalidnosti i smrti ako je član fonda stariji od 55 godina, ako članstvo traje dulje od 10 godina i ako bi iznos invalidske ili obiteljske mirovine iz oba stupa bio veći od iznosa samo iz prvog stupa³. Drugi stup uređen je Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima⁴ i Zakonom o dobrovoljnim mirovinskim fondovima⁵. Izmjene mirovinskih propisa iz 2019. omogućuju osobama rođenima 1963. i kasnije da istupe iz 2. stupa. **Treći stup** mirovinskog sustava sastoji se od dobrovoljnog mirovinskog osiguranja i podrazumijeva individualnu štednju u dobrovoljnim mirovinskim fondovima otvorenog ili zatvorenog tipa. Točnije, članstvo u otvorenim mirovinskim fondovima otvoreno je za sve fizičke osobe koje žele postati članovi, dok članstvo zatvorenih mirovinskih fondova čine fizičke osobe koje su ili zaposlene kod određenog poslodavca ili su članice sindikata ili su članice udruženja samozaposlenih osoba ili su samozaposlene osobe. Tijelo za financijski nadzor drugog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA). Dodatno, Središnji registar osiguranika (REGOS) je institucija nadležna za osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje⁶.

Formalno i stvarno pokriće

Pravo na starosnu mirovinu ovisi o dobi, spolu i mirovinskom stažu. Daje se radno aktivnim osobama, uključujući zaposlenike, državne službenike, samozaposlene osobe i poljoprivrednike kada prestanu s radom. Prava na obveznoj osnovi uključuju starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, privremenu invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, najnižu mirovinu, osnovnu mirovinu, profesionalnu rehabilitaciju, naknadu za fizičku štetu i naknadu putnih troškova povezanih s ostvarivanjem prava iz osiguranja⁷. Kao što je već spomenuto, osobe obavezno osigurane u 1. stupu su i samozaposlene osobe koje, u skladu s posebnim propisima, obavljaju svoju profesionalnu djelatnost (npr. odvjetnici, liječnici, umjetnici, novinari...)⁸. Osim toga, nezaposlene osobe pokrivene su obveznim osiguranjem pod uvjetima i u trajanju utvrđenom propisima o zapošljavanju. Međutim, samozaposlene osobe, čak i one koje se mogu smatrati pravim poduzetnicima, često izbjegavaju plaćanje mirovinskih doprinosa (prijavljujući se na minimalnu plaću). Slika 1. prikazuje udio korisnika starosnih, invalidskih i obiteljskih mirovina u ukupnom broju korisnika na temelju prava iz Zakona o mirovinskom osiguranju (2012. - 2019). Vidimo da najveći udio imaju korisnici iz kategorije starosnih mirovina (71 % u 2019.). Osoba ostvaruje pravo na starosnu mirovinu nakon proteka minimalnog razdoblja osiguranja

³ Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i HZMO (2019). Informacijski list za Hrvatsku o projekcijama mirovina pripremljen za Odbor za ekonomsku politiku

⁴ Zakon o mirovinskom osiguranju (<http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/prevodenje/zakoni/zakon-o-mirovinskom-osiguranju-nn-157-13-eng.pdf>)

⁵ Zakon o dobrovoljnim mirovinskim fondovima (<http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/prevodenje/zakoni/zakon-o-dobrovoljnim-mirovinskim-fondovima-nn-19-14-eng.pdf>)

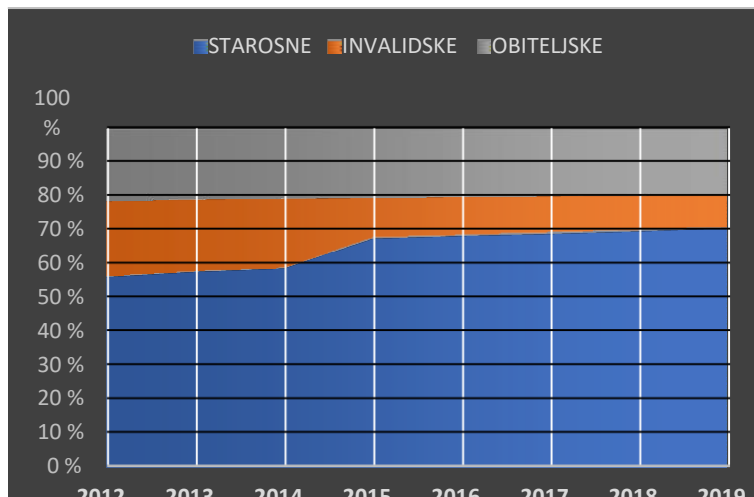
⁶ HANFA (<https://www.hanfa.hr/pillar-ii-and-iii-pensions-and-pension-payments/>)

⁷ Zakon o mirovinskom osiguranju (<http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/prevodenje/zakoni/zakon-o-mirovinskom-osiguranju-nn-157-13-eng.pdf>)

⁸ Zakon o mirovinskom osiguranju (<http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/prevodenje/zakoni/zakon-o-mirovinskom-osiguranju-nn-157-13-eng.pdf>)



Slika 1. Korisnici mirovina po vrsti (udio u ukupnom broju)



Izvor: sastavili autori na temelju podataka HZMO-a.

41 godine, moguće je umirovljenje u dobi od 60 godina i za muškarce i za žene bez smanjenja mirovine⁹. U dobi od 60 godina (za muškarce) i 57 godina i 6 mjeseci (za žene) osoba ostvaruje pravo na prijevremenu starosnu mirovinu pod uvjetom da je navršila najmanje 35 godina (muškarci) ili 32 godine i 6 mjeseci (žene) mirovinskog staža. Minimalni uvjeti za žene i muškarce izjednačit će se 2030¹⁰. U slučaju prijevremenog umirovljenja, mirovina se linearno smanjuje za 0,2 % za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu (2,4 % godišnje, 12 % za maksimalno 5 godina). Kategorija obiteljskih mirovina druga je najveća kategorija koja je 2019. imala udio od 19 %, a daje se članovima obitelji preminule osobe ako je preminula osoba bila korisnik mirovina, korisnik profesionalne rehabilitacije ili osigurana osoba koja je navršila 5 godina staža osiguranja ili 10 godina mirovinskog staža. Naposljetku, udio korisnika invalidskih mirovina bilježi pad tijekom promatranog razdoblja i iznosi 10 % ukupnih korisnika. Invalidske mirovine ostvaruju se pod uvjetom da staž osiguranja iznosi najmanje trećinu radnog vijeka¹¹. Da bi osoba imala pravo na invalidsku mirovinu, promjene zdravstvenog stanja moraju nastati prije 65. godine života. U slučaju djelomične nesposobnosti, mirovina je niža nego u slučaju potpune nesposobnosti te djelomično nesposobni umirovljenici mogu biti zaposleni dok istodobno primaju smanjenu invalidsku mirovinu. Od 2015., invalidske mirovine stečene prema općim uvjetima pretvaraju se u starosne mirovine kada primatelj mirovine dođe u dob za umirovljenje, što je dovelo do smanjenja broja umirovljenika s invalidskom mirovinom, ali bez utjecaja na izdatke za mirovine.

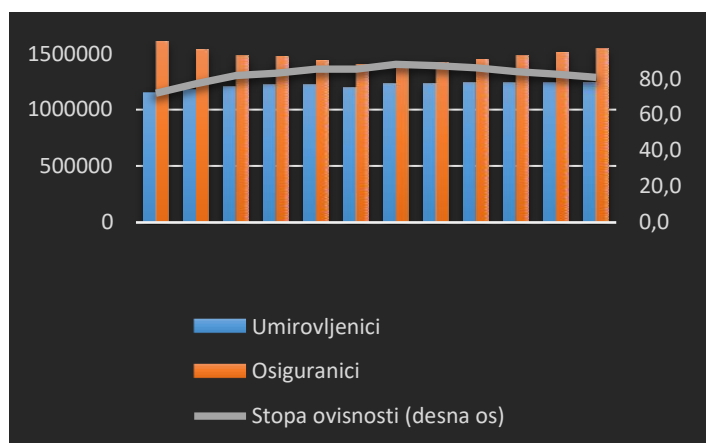
Od 2010., stopa ovisnosti bilježi vrijednosti iznad 80 posto, ali uz trend smanjenja od 2014, koja je bila godina s najvećim omjerom. Na kraju 2019. prvi stup imao je 1.545.192 osiguranika i 1.241.111 umirovljenika, a stopa ovisnosti iznosila je 80,3 % (Slika 2).

⁹ HZMO, <https://www.mirovinsko.hr/hr/starosna-mirovina/166>

¹⁰ HZMO, <https://www.mirovinsko.hr/hr/prijevremena-starosna-mirovina/168>

¹¹ Radni vijek je puni broj godina od 20. godine (23. za osobe s poslijesekundarnim obrazovanjem i 26. za osobe sa sveučilišnom diplomom) i dana kada se desio neočekivani događaj koji je uzrokovao invalidnost.

Slika 2. Umirovljenici, osiguranici i stopa ovisnosti (2008. – 2019.)



Izvor: sastavili na temelju podataka HZMO-a.

nastavlja isplaćivati imenovanom korisniku do kraja zajamčenog razdoblja, zajednička mirovina sa zajamčenim razdobljem koja se doživotno isplaćuje korisniku mirovine ili njegovu bračnom drugu koji ga nadživi, a u slučaju smrti oba bračna druga unutar zajamčenog razdoblja, mirovina se nastavlja isplaćivati imenovanom korisniku do kraja zajamčenog razdoblja. Na kraju 2019. bilo je 40 mirovinskih fondova (12 obveznih mirovinskih fondova, 8 otvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova i 20 zatvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova). Broj pojedinačnih računa u sklopu 2. stupa raste i na kraju 2019. iznosio je 2.010.403. Nadalje, otvoreni fondovi imali su oko 320.533 članova, a zatvoreni fondovi 44.569. Pokrivenost otvorenih (tj. osobnih) mirovinskih fondova procjenjuje se na 12,1 % populacije u dobi 15 - 64 godine, a pokrivenost zatvorenih (tj. strukovnih) mirovinskih fondova na 1,7 %. Naposljetku, neto imovina dobrovoljnih mirovinskih fondova iznosila je krajem 2019. godine 6,2 milijarde kuna, tj. 5,5 % neto imovine akumulirane u obveznim mirovinskim fondovima (koja iznosi 112,6 milijarde kuna)¹². Iako je dobrovoljno osiguranje (tj. treći stup) uvedeno, vrlo je rijetko budući da prosječne ili ispodprosječne plaće ne omogućuju njegovo plaćanje. Osim nedostatka financijskog kapaciteta za štednju u dobrovoljnim shemama, problem je i opće nepovjerenje u mirovinski sustav kao takav među mlađim generacijama. Naposljetku, ne postoje privatne sheme strukovnih mirovina. Prema sindikatima, ovu vrstu sustava trebalo je uvesti umjesto privatne individualne kapitalizirane štednje (sadašnjeg drugog stupa).

Financiranje mirovina

Hrvatski mirovinski sustav osmišljen je u komunističko doba, kao sustav u kojem se tekuće isplate mirovina financiraju tekućim uplatama mirovinskih doprinosa. Unatoč reformama provedenima sredinom 1990-ih, ovo je i dalje okosnica sustava. Krajem 1990-ih sustav je djelomično privatiziran, a uvođenje promjena koje je proizašlo iz ovog procesa počelo je početkom 2000-ih preusmjeravanjem 25 % mirovinskih doprinosa (ili 5 % od ukupnih doprinosa od 20 % plaće) na individualne kapitalizirane račune osiguranika. Zakon o doprinosima¹³

¹² Svi podaci dostupni su kod HANFA-e.

¹³ Zakon o doprinosima (<https://zakon.hr/z/365/Zakon-o-doprinosima>)



propisuje obvezu plaćanja doprinosa za financiranje obveznog osiguranja, uključujući doprinose za mirovinsko osiguranje. Stopa doprinosa za osiguranike koji su osigurani samo u 1. stupu iznosi 20 %, dok je stopa doprinosa za osiguranike u 1. i 2. stupu podijeljena između ta dva stupa (15 % na prvi i 5 % na drugi stup). Osim iz doprinosa, prvi stup financira se i iz državnog proračuna. Dodatne doprinose plaćaju poslodavci za zaposlenike koji obavljaju teška i opasna zanimanja. Te doprinose plaćaju poslodavci po stopama od 4,86 % do 17,58 % bruto plaće, tj. stope doprinosa za takva zanimanja više su od standardne stope. Ako je osoba osigurana i u prvom i u drugom stupu, ovi se doprinosi također raspodjeljuju između dva stupa. Ako osoba obavlja teško ili opasno zanimanje, može prijevremeno otići u mirovinu bez smanjenja mirovine¹⁴. Osobe koje nisu radile i nisu plaćale doprinose te nisu ostvarile prava na mirovinu ne primaju mirovinu. Procjenjuje se da je takvih oko 60.000 osoba starijih od 65 godina (oko 12 % starosnih umirovljenika)¹⁵.

Stopa doprinosa za osobe osigurane u 2. stupu iznosi 5 % od bruto plaće, pri čemu osiguranici mogu sami odabrati obvezni mirovinski fond i kategoriju obveznog mirovinskog fonda u koju žele uplaćivati taj iznos, a fond se financira i iz prinosa. Naposljetku, treći stup se financira iz premija koje uplaćuju osiguranici. Doprinosi koji se plaćaju u obvezne mirovinske sheme oslobođeni su poreza, dok se isplate mirovina oporezuju. Doprinosi koji se plaćaju u dobrovoljne mirovinske sheme oporezuju se, uz iznimku doprinosa koje poslodavci uplaćuju za zaposlenike. Isplate mirovina iz trećeg stupa oslobođene su poreza¹⁶.

Starosne i prijevremene starosne mirovine iz prvog stupa mirovinskog osiguranja izračunavaju se na temelju godišnje plaće u odnosu na prosječnu godišnju plaću svih zaposlenih osoba. Točnije, mirovine koje se isplaćuju prema shemi tekuće isplate mirovina iz tekućih uplata mirovinskih doprinosa (1. stup) utvrđuju se prema bodovnom sustavu, uz određene razlike u

formulama za izračun mirovina za one koji su osigurani samo u prvom stupu i onih koji odlaze u mirovinu u oba obvezna mirovinska stupa. U 1. okviru nalaze se opća mirovinska formula, formule za izračun najniže starosne mirovine i formula za izračun mirovine za osiguranike osigurane i u 1. i u 2. stupu. Mirovinski faktor u općoj formuli iznosi 1,0 i za starosne i za prijevremene starosne mirovine, dok mirovinski faktor za

1. okvir Izračun mirovina

Opća mirovinska formula: $OM = \text{osobni bodovi (OB)} \times \text{mirovinski faktor (MF)} \times \text{aktualna vrijednost mirovine (AVM)} \times 1,27$, gdje je $OB = \text{mirovinski staž (MS)} \times \text{prosječni vrijednosni bod (PVB)} \times \text{polazni faktor (PF)}$.

Formula za najnižu starosnu mirovinu: $NM = \text{mirovinski staž (MS)} \times \text{polazni faktor (PF)} \times \text{mirovinski faktor (MF)} \times \text{aktualna vrijednost najniže mirovine (AVNM)}$

Formula za osiguranike u 1. i 2. stupu: $OM = \text{osobni bodovi (OB)} \times \text{mirovinski faktor (MF)} \times \text{aktualna vrijednost mirovine (AVM)} \times 1,2025$, gdje je $OB = \text{mirovinski staž (MS)} \times \text{prosječni vrijednosni bod (PVB)} \times \text{polazni faktor (PF)} \times \text{osnovni mirovinski faktor (MF)}$

¹⁴ Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i HZMO (2019). Informacijski list za Hrvatsku o projekcijama mirovina pripremljen za Odbor za ekonomsku politiku.

¹⁵ Sindikat umirovljenika Hrvatske

¹⁶ Izvješće o primjerenosti mirovina za 2018.



invalidske mirovine iznosi 1 u slučaju potpune invalidnosti, 0,8 u slučaju djelomične invalidnosti za vrijeme nezaposlenosti i 0,5 u slučaju djelomične invalidnosti za vrijeme zaposlenja odnosno obavljanja samostalne djelatnosti. Stvarnu vrijednost mirovina utvrđuje Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) jedanput u dvije godine, a na kraju 2019. iznosila je 67,97. Najniža mirovina zajamčena je iz prvog stupa, ali ne iz drugog. Za razliku od gore navedene opće mirovinske formule, u formuli za najnižu mirovinu ne uzimaju se u obzir ostvarene plaće i nema dodatka na mirovinu za najniže mirovine. Na kraju, visina mirovine za osobe osigurane i u 1. i u 2. stupu, ostvarena na temelju mirovinskog staža prije uvođenja drugog stupa (tj. prije 2000.) koja se isplaćuje prema shemi tekuće isplate mirovina iz tekućih uplata doprinosa, utvrđuje se na isti način kao u gore navedenoj općoj formuli. Za mirovinski staž nakon 2000., visina mirovine koja se isplaćuje prema shemi tekuće isplate mirovina iz tekućih uplata doprinosa izračunava se primjenom bodovne formule koja primjenjuje dodatak na mirovinu od 20,25 % (tj. $27 \% \times$ osnovni mirovinski faktor) te se osobni bodovi množe s osnovnim mirovinskim faktorom od 0,75. Osnovni mirovinski faktor određuje se kao prosječni udio stope doprinosa u 1. stup u ukupnoj stopi doprinosa i trenutno iznosi 0,75.

Mirovinski trendovi, sadašnje reforme i uloga sindikata

Posebnost hrvatskog mirovinskog sustava u tome je da je u prošlosti doživio mnogo reformi: jednu reformu sustava u razdoblju 1998. - 2002.) i česte promjene parametara. Unatoč složenosti cijelog sustava, ne postoje posebne procedure za uključivanje socijalnih partnera u upravljanje javnim mirovinama, osim onih koje se inače upotrebljavaju za trostrani socijalni dijalog. Primjer toga su rasprave vezane za nacрте zakona u okviru Gospodarskog i socijalnog vijeća te eventualno sudjelovanje predstavnika socijalnih partnera u radnim skupinama. Općenito, vlade koje su bile na vlasti od 2010. godine nisu bile zainteresirane ni za kakav značajan dijalog sa socijalnim partnerima o mirovinskim reformama koje su planirale provesti. U oba slučaja znatnih reformi (2013. i 2018. godine), vlade su sa socijalnim partnerima razgovarale o već gotovim nacrtima zakona samo da bi se zadovoljila forma. U tim slučajevima pojedinosti reformi bile su razrađene unaprijed i nijedan razgovor unutar trostranog socijalnog dijaloga nije utjecao na konačni oblik reformi. Posljednja reforma bila je u prosincu 2018., kada je parlament usvojio paket mirovinskih reformi koje su stupile na snagu 2019. U tom je procesu Vlada sindikatima namijenila sporednu ulogu. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava pripremlilo je nacrt novog Zakona o mirovinskom osiguranju i dostavilo sindikatima za podnošenje primjedbi. Budući da je jedan od elemenata Zakona bilo povećanje dobi za umirovljenje, sindikati su se žestoko usprotivili reformi. Sindikati su prikupili dovoljno potpisa za referendum. Kao rezultat toga, Vlada je u listopadu 2020. usvojila izmjene i dopune kojima je dob za umirovljenje snižena na 65 godina, kažnjavanje za prijevremeno umirovljenje smanjeno je na 0,2 % za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu (sa 0,3%) i ukinuto je ubrzanje izjednačenja dobi za umirovljenje muškaraca i žena. Ovim izmjenama i dopunama poništene su ne samo značajke reforme iz 2018./2019. već i dijelovi reforme iz 2014. kada je dob za umirovljenje postavljena na 67 godina¹⁷. Tako su sindikati, unatoč tome što su bili stavljeni u sporednu ulogu, na kraju odigrali glavnu jer su uspjeli prisiliti Vladu da prihvati njihove zahtjeve te je ovaj Zakon s usvojenim izmjenama i dopunama na snazi od siječnja 2020.

¹⁷ Izvješće o napretku Hrvatske za 2020.



2. odjeljak: Izazovi

Česte i nerijetko proturječne reforme koje su dosad bile provedene u Hrvatskoj nisu uspjele uspostaviti ravnotežu između primjerenosti i dugoročne održivosti, kao što će pokazati podaci navedeni u ovom odjeljku¹⁸. Stoga je glavni cilj istaknuti glavne poteškoće vezane za pokrivenost i primjerenost mirovina. U tu svrhu, podatci i dokazi uključeni u analizu sadržavaju (među ostalim): siromaštvo među starijim osobama, posebice ženama, rodno uvjetovane razlike u mirovinama, neprimjereno osiguranje mirovina, rizik od siromaštva u starijoj dobi... Rasprava u ovom odjeljku pretežito se zasniva na rezultatima ankete provedene među hrvatskim sindikatima.

Tijekom posljednjih 25 godina bilo je mnogo manjih zahvata u sustav, što je naštetilo njegovoj učinkovitosti. Jedina značajna strukturna reforma bilo je uvođenje drugog stupa (individualne kapitalizirane štednje) na temelju modela Svjetske banke. Dok su zakonske izmjene uvedene 1998., sama reforma stupila je na snagu 2001. Sindikati su ovu reformu ocijenili negativno jer je negativno utjecala na održivost javnog mirovinskog sustava i nije osigurala više stope mirovina, osim osobama s visokim dohotkom. Stoga je opći dojam da je razvoj mirovinskog sustava obilježen neuspješnom gospodarskom tranzicijom, uključujući slabe i neučinkovite institucije i rodijački kapitalizam, kao i prevagom neoliberalnih gospodarskih politika.

Kada političari, stručnjaci i mediji raspravljaju o mirovinskom sustavu, uvijek izrazito dominira pitanje financijske stabilnosti, a manje primjerenost koja je puno ozbiljniji problem. Ne postoji ni institucionalna referenca ili definicija primjerenosti koja bi se upotrebljavala kao standard u zemlji. Nadalje, osim sindikata, rijetki potežu pitanja pokrivenosti i učinkovitosti.

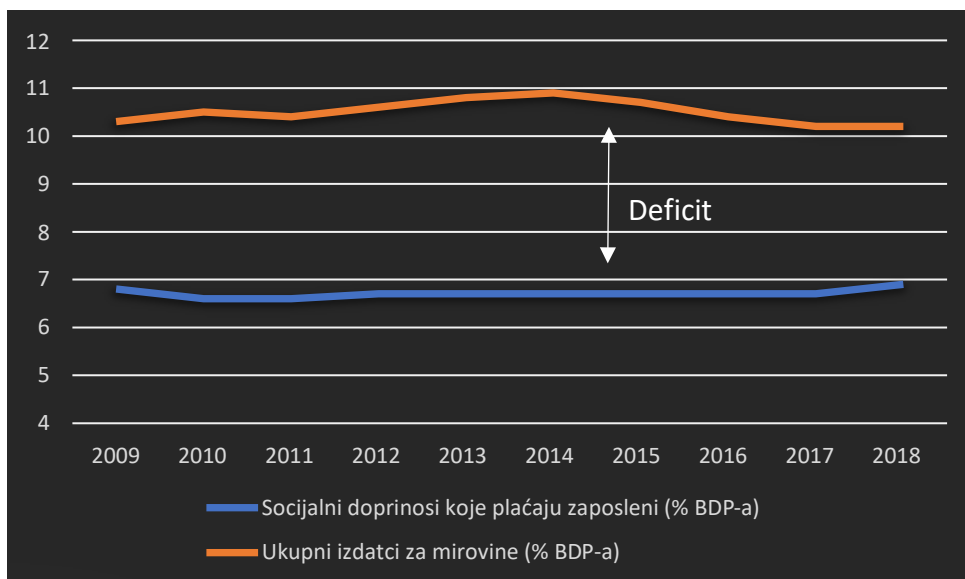
Financijska održivost

Kao prvo, vezano za pitanje održivosti, sindikati smatraju da je hrvatski mirovinski sustav mnogo održiviji od slike koju prikazuju političari. Slika 3 prikazuje doprinose i izdatke za mirovine (kao udio u BDP-u) te deficit koji iz toga proizlazi. U promatranom razdoblju (2009. - 2018.), prosječni deficit mirovinskog sustava iznosio je 3,8 % BDP-a, odnosno 13 mlrd. kuna. Iako se radi o znatnom iznosu, sindikati učestalo naglašavaju da je taj deficit umjetno stvoren uključivanjem povlaštenih mirovina u opći sustav mirovina i odbijanjem priznanja da postoji tranzicijski trošak djelomične privatizacije sustava. Prevladava stajalište da se povlaštene mirovine, kao mirovine koje nisu bile „zarađene“ uplaćivanjem doprinosa, ne bi trebale financirati iz doprinosa. Drugi je problem to što su povlaštene mirovine znatno više od mirovina utvrđenih prema općim uvjetima te doprinose već ionako rastućoj nejednakosti u društvu. To su mirovine koje se odnose na policijske službenike, vojne osobe, saborske zastupnike, državne dužnosnike, sudce Ustavnog suda, branitelje iz Domovinskog rata, akademike, veterane iz Drugog svjetskog rata i bivše političke zatvorenike. Broj umirovljenika s povlaštenim mirovinama krajem 2019. bio je 178.233 (što je 14,4 % svih umirovljenika).

¹⁸ To se opetovano naglašava u izvješćima koja se bave mirovinskim sustavima u članicama EU-a, uključujući Hrvatsku (kao što je Izvješće o primjerenosti mirovina).



Slika 3. Socijalni doprinosi i javni izdatci za mirovine (% BDP-a)



Izvor: izračun autora na temelju podataka Eurostataw

Nadalje, pritisak na održivost proizlazi i iz prijevremenog umirovljenja koje se prepoznaje kao glavni uzrok niskog udjela starijih radnika na tržištu rada. Iako stopa zaposlenosti starijih radnika (55 - 64) bilježi stalni porast od 2014., i dalje je među najnižima u EU-u (2019. ta je stopa iznosila 43,9 %, 52,6 % za muškarce i 35,9 % za žene). Godine 2019., 39,9 % korisnika mirovina bile su prijevremeno umirovljene osobe, no raste prosječna dob pri odlasku u mirovinu i žena i muškaraca (Tablica 1).

Tablica 1. Statistički podaci za prijevremeno umirovljenje

	Muškarci			Žene		
	Broj korisnika	Prosječ na mirovin a	Prosječ na dob	Broj korisnika	Prosječ na mirovin a	Prosječ na dob
2010.	53655	2.452,63	64 09	52255	2.070,53	59 05
2011.	61147	2.433,01	65 03	58594	2.053,69	60 01
2012.	68475	2.457,39	65 09	64317	2.079,23	60 08
2013.	76228	2.571,93	65 11	70478	2.133,74	61 02
2014.	83340	2.531,44	66 06	77034	2.125,42	61 09
2015.	88178	2.516,57	67 00	82537	2.125,82	62 04
2016.	92340	2.529,79	67 07	87591	2.143,46	63 00
2017.	95018	2.592,41	68 02	91571	2.202,76	63 08
2018.	97427	2.698,44	68 10	96065	2.292,77	64 04
2019.	99320	2.802,04	69 05	99712	2.402,26	65 00

Izvor: HZMO.

Međutim, postojeća istraživanja pokazuju da te brojke treba tumačiti uzimajući u obzir ne samo dostupne financijske poticaje za umirovljenje već i loše zdravlje radnika, neodgovarajuće vještine i nisku kvalitetu radnog vijeka¹⁹. Uvažavajući složenost ne samo pitanja ranog umirovljenja već i zakonske dobi za umirovljenje, sindikati se oštro protive nedavnoj reformi kojom se nastojalo povećati dob za umirovljenje, ustrajući na tome da takva administrativna mjera ne može sama po sebi promijeniti osnove tržišta rada i mirovinskog sustava (tj. natjerati više ljudi da rade ako nema dovoljno radnih mjesta i ako poslodavci ne žele zadržati starije radnike). Upozorili su i na to da većina onih koji odlaze u prijevremenu mirovinu ne čine to na vlastiti izbor, već zato što ne mogu zadržati radno mjesto, i da ih poslodavci ne stimuliraju izravno da to učine. Stoga ih ne treba dodatno kažnjavati budući da je opća razina mirovina ionako prilično niska. Sindikati smatraju da će se ideja o povećanju dobi za umirovljenje, budući da je vrlo jednostavna za uvođenje i popularna u Europskoj komisiji, vjerojatno ponovo pojaviti u nekom trenutku u budućnosti, ali možda ipak ne u iduće 4 godine. Prema tome, kada se bave ovim aspektima pritiska na financijsku održivost, donositelji politika trebali bi najprije provesti reforme u području tržišta rada. Sindikati ne smatraju da postoje problemi fiskalne održivosti sustava i naglašavaju da se problem odnosi na preraspodjelu sveukupnog društvenog bogatstva. Drugim riječima, hrvatsko gospodarstvo može financirati još izdašniji mirovinski sustav od postojećeg, ali to zahtijeva suzbijanje sivog gospodarstva, korupcije, izbjegavanja plaćanja poreza i uvođenje pravednijeg poreznog sustava.

Primjerenost (ili društvena održivost)

Kao drugo, kao što smo već spomenuli, primjerenost je ozbiljan problem (sve veći za svaku buduću generaciju umirovljenika), dok će pokrivenost biti rastući problem u budućnosti (tj. za one rođene nakon 1980.). Rasprave o politikama za poboljšanje primjerenosti mirovina općenito se usredotočuju na tri pitanja. Prvo, na uvođenje dodatka na mirovinu od 27 % i za umirovljenike koji su osigurani u oba stupa. Postoje različita mišljenja o ovom pitanju, ukazujući na činjenicu da prijedlog treba razmotriti u kontekstu prethodnih povećanja formula za osnovnu mirovinu, kao i argumente o pravednosti i dugoročnoj financijskoj raspoloživosti takve mjere. Drugo, Sindikat umirovljenika Hrvatske zagovara uvođenje „socijalne mirovine“ za starije osobe bez prava na mirovinu. Treće, Sindikat umirovljenika Hrvatske pozvao je na ukidanje ili smanjenje stupa koji se financira temeljem zakonski obaveznih uplata doprinosa da bi ostalo više sredstava za sadašnje umirovljenike, protiveći se tako dosad provedenoj reformi²⁰. Mirovine trenutačno iznose 39 % dohotka u kasnoj fazi radnog vijeka prema podacima o prosječnoj stopi zamjene za 2019. (41 % i za muškarce i za žene). Međutim, pri usporedbi žena i muškaraca treba imati na umu da, iako su u ovom slučaju stope zamjene jednake, budući da je podatak za žene izračunat prema njihovoj manjoj zaradi, jednaka stopa zamjene pokazatelj je nižih mirovina²¹.

¹⁹ M. Bađun i Š. Smolić, „Predictors of Early Retirement Intentions in Croatia“, *Društvena istraživanja*, vol. 27, br. 4, str. 671-690, 2018. [Na internetu]. <https://doi.org/10.5559/di.27.4.05>

²⁰ Izvješće o primjerenosti mirovina za 2018.

²¹ Izvješće o primjerenosti mirovina za 2018.



Tablica 2. Ukupna stopa zamjene mirovina (2010. – 2019.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ukupna stopa zamjene mirovina (ne uključujući druge socijalne naknade)	0,32	0,36	0,36	0,37	0,4	0,4	0,39	0,41	0,4	0,39
Muškarci	0,38	0,4	0,4	0,39	0,4	0,39	0,42	0,42	0,43	0,41
Žene	0,31	0,36	0,35	0,37	0,41	0,39	0,42	0,43	0,43	0,41

Izvor: Eurostat.

Dok bruto stopa zamjene jasno pokazuje kako je uspostavljen mirovinski sustav, neto zamjena važnija je pojedincima jer odražava njihov raspoloživi dohodak pri umirovljenju u odnosu na dohodak za vrijeme rada. Za osobe s prosječnim dohotkom i punim radnim stažom, neto stopa zamjene mirovina iz obveznih shema pri umirovljenju u normalnoj dobi iznosi u prosjeku 53,8 % (podatci za 2018.), što je 14,7 postotnih bodova više od prosječne bruto stope zamjene. To je odraz viših stopa efektivnog poreza i socijalnih doprinosa koje ljudi plaćaju na dohodak u odnosu na mirovinu. Za osobe s niskim dohotkom (polovina prosječnog dohotka radnika), prosječna neto stopa zamjene iznosi 44 %, dok za osobe s visokim dohotkom (tj. 150 % prosječnog dohotka radnika) iznosi 58,2 %. Zanimljivo je analizirati i neto umirovljeničku imovinu, mjerilo za ukupni budući diskontirani iznos mirovina nakon poreza i socijalnih davanja koji se može smatrati ukupnim neto mirovinama koje će se u prosjeku ostvariti iz obveznih shema za ostvarivanje dohotka u mirovini. Neto umirovljenička imovina za dohodak jednak prosječnom dohotku radnika iznosi 9,5 godišnjih neto dohodaka i muškaraca i žena.

Tablica 3. Neto umirovljenička imovina i neto stopa zamjene mirovina

Neto umirovljenička imovina		2018
	Neto umirovljenička imovina, 0,50 PP	7,7
	Neto umirovljenička imovina, 1,00 PP	9,5
	Neto umirovljenička imovina, 1,50 PP	10,2
Neto stopa zamjene mirovina		2018
	Neto stopa zamjene mirovina, 0,50 PP	44
	Neto stopa zamjene mirovina, 1,00 PP	53,8
	Neto stopa zamjene mirovina, 1,50 PP	58,2

Izvor: OECD.

Iako je standardni pokazatelj u analizi primjerenosti, stopa zamjene suočava se s različitim kritikama. Tablica 4 daje pregled različitih pokazatelja primjerenosti koje bi trebalo upotrebljavati u razgovorima o siromaštvu u starijoj životnoj dobi i dostojanstvenom starenju.

Tablica 4. Pokazatelji primjerenosti

Muškarci	5,08	4,96	4,57	4,67	4,56	4,57	4,59	4,84	4,56	4,4
Žene	5,12	5,06	4,82	4,76	4,85	5	4,54	4,75	5,15	4,58

Omjer relativnog medijana dohodaka (65+)	0,78	0,82	0,84	0,88	0,88	0,85	0,84	0,82	0,79	0,75
Muškarci	0,84	0,93	0,94	0,96	0,93	0,9	0,88	0,86	0,83	0,82
Žene	0,73	0,76	0,78	0,83	0,85	0,83	0,8	0,79	0,76	0,72
Stopa rizika	30,5	29,4	25,6	23,4	23,1	26,3	26,5	28,6	28,1	30,3
Muškarci	25,1	22,6	20,3	18,6	20,8	22,8	21,9	24,1	23,5	25
Žene	34	33,8	29,1	26,6	24,6	28,7	29,5	31,7	31,3	33,8
Stopa materijalne oskudice među onima u dobi od 65 i više	33,9	34,9	34,4	35,2	32,5	32,7	30,1	28,4	26,8	22,9
Samoprijavljene neispunjene potrebe za zdravstvenom skrbi (iznad 65)	10	9,1	7,5	7,1	7,6	4,3	4,3	4,1	3,4	3,1
Muškarci	7,2	8	6,5	5,8	5,7	4	4,1	3,5	2,7	2,9
Žene	11,8	9,8	8,1	8	8,8	4,6	4,4	4,6	3,8	3,2

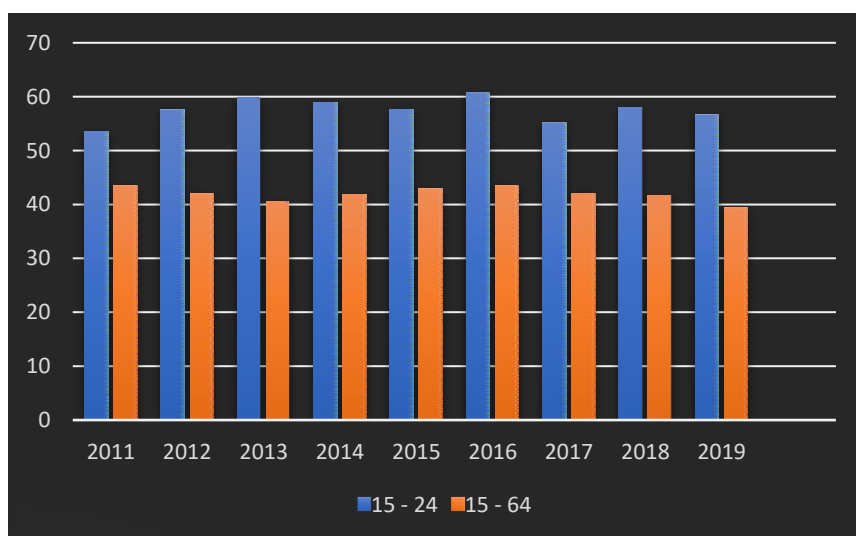
Izvor: sastavili autori na temelju podataka Eurostata.

Pokrivenost

Naposljetku, mirovinski sustav teoretski pokriva sve koji rade budući da se doprinosi za mirovinsko osiguranje plaćaju čak i u slučaju ugovora koji ne predstavljaju radni odnos, iako u manjem postotku. Povećanjem tog postotka na razinu koja se primjenjuje na ugovore o radu osigurala bi se bolja mirovinska prava netipičnim radnicima i manje poticalo poslodavce da upotrebljavaju takve vrste ugovora. Do unatrag nekoliko godina tzv. „autorski ugovori“, namijenjeni za umjetničke i intelektualne usluge, naširoko su zloupotrebljavani jer se na njih nije plaćao nikakav doprinos za mirovinsko osiguranje, što ih je činilo mnogo jeftinijima za poslodavca. To se još uvijek radi, ali ne u tolikoj mjeri kao prije. U praksi, glavni jaz u pokrivenosti nastaje zbog visokog udjela sivog gospodarstva. Točan rastući broj radnika koji rade u gospodarstvu platformi svojevrsna je tajna - nema podataka o vrstama ugovora po kojima rade (vjerojatno neki od njih, ali ne mnogi, imaju ugovore o radu). Više su pogođeni mladi ljudi jer je za njih vjerojatnije da će raditi netipične poslove (uključujući raširenu zlouporabu studentskih ugovora koji uživaju povoljan porezni tretman te nije neuobičajeno da studenti odgode diplomiranje na nekoliko godina kako ne bi izgubili pravo na te ugovore) (pogledati Sliku 4).



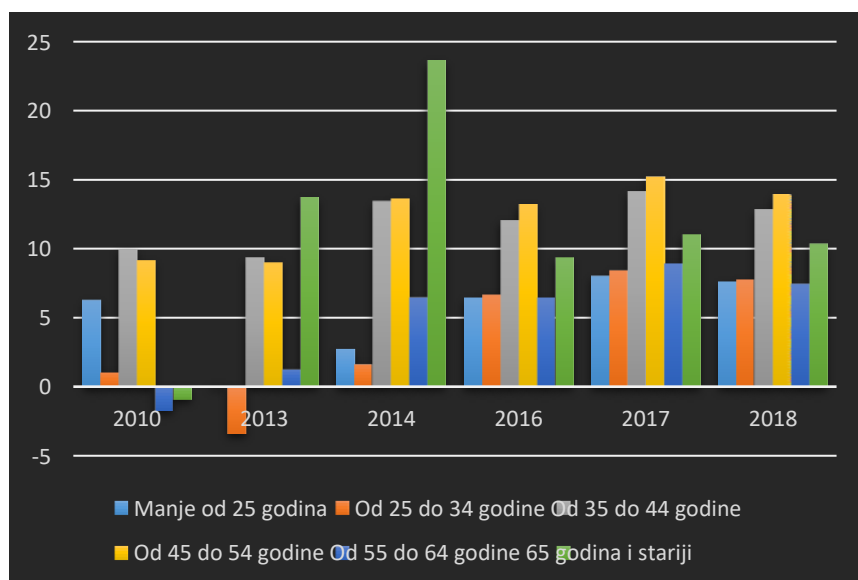
Slika 3. Zapošljavanje na netipično radno vrijeme (udio u ukupnom zapošljavanju), prema dobnim skupinama



Izvor: sastavili autori na temelju podataka Eurostata.

Razlike u formalnoj pokrivenosti utvrđuju se na temelju raširenosti fleksibilnih oblika zapošljavanja, koje su nedavne vlade zagovarale kao neophodne za razvoj zemlje. U kombinaciji sa slabostima u području vladavine prava, stvaraju poticaje poslodavcima da ih zloupotrebljavaju što je moguće češće. Rodno uvjetovane razlike u zapošljavanju i plaćama, naravno, utječu na razinu mirovina, kao i sve drugo (Slika 5.).

Slika 5. Rodno uvjetovane razlike u plaćama (po dobnim skupinama)



Izvor: sastavili autori na temelju podataka Eurostata

Postojeći mirovinski sustav nije riješio potrebe sadašnjih umirovljenika s obzirom na to da su mirovine općenito niske i da su se prava vezana za mirovinu neprekidno smanjivala u posljednjih 30 godina. Nisku razinu mirovina, među ostalim, određuju razine plaća, razine doprinosa (među najnižima u Europi), kao i nepovoljan sustav indeksacije (koji se često



mijenja). Tablica 5 prikazuje prosječnu mirovinu (izraženu kao prosjek starosnih, invalidskih i obiteljskih mirovina).

Tablica 5. Prosječne mirovine i prosječne neto plaće, u kunama (2010. - 2019.)

	Prosječna mirovina	Prosječna neto plaća	Prosječna mirovina / prosječna neto plaća
2010	2.360,57	5.450,00	43,3
2011	2.346,60	5.441,00	43,1
2012	2.383,25	5.487,00	43,4
2013	2.474,91	5.556,00	44,5
2014	2.425,70	5.716,00	42,4
2015	2.422,60	5.648,00	42,9
2016	2.437,00	5.838,00	41,7
2017	2.524,82	5.973,00	42,3
2018	2.618,61	6.262,00	41,8
2019	2.724,78	6.559,00	41,5

Izvor: sastavili autori na temelju podataka HZMO-a.

Niske plaće, visoka nezaposlenost i visoki udio sivog (odnosno neslužbenog) gospodarstva (uz uobičajenu praksu isplate dijela plaće u gotovini, bez plaćanja poreza i socijalnih doprinosa) smatraju se glavnim razlozima za nisku razinu mirovina općenito. S druge strane, niske razine mirovina jedan su od razloga za prijevremeno umirovljenje jer bi dulji radni vijek ustvari rezultirao nižom mirovinom. Država također dopušta poslodavcima da pošalju velike skupine radnika u prijevremenu mirovinu, bez uvođenja bilo kakvih nepoticajnih mjera za to. Visoki udio umirovljenika s ispodprosječnim radnim stažom koji iz toga proizlazi potkopava prava na mirovinu.

Kao što je već istaknuto, prava na mirovinu smanjuju se postepeno od 1990-ih, zbog čega svaka nova generacija umirovljenika prolazi sve lošije. Tablica 6 donosi kratki pregled pokazatelja tržišta rada koji znatno doprinose opisanom stanju u mirovinskom sustavu.

Tablica 6. Pokazatelji tržišta rada

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ukupne stope zaposlenosti	57,4	55,2	53,5	52,5	54,6	56	56,9	58,9	60,6	62,1
Muško	62,7	60,9	58,5	56,5	59,1	60,3	61,4	63,8	65,4	67
Žensko	52,1	49,5	48,5	48,5	50	51,6	52,4	54	55,9	57,1
Stopa zaposlenosti (55 - 64)	39,1	38,2	37,5	37,8	36,2	39,2	38,1	40,3	42,8	43,9
Muško	50,5	49,6	48	45	45,8	48,2	45,1	49	51	52,6
Žensko	28,5	27,7	27,7	31	27,3	30,7	31,6	32,3	35,2	35,9
Stope nezaposlenosti	11,9	14	16,3	17,5	17,5	16,4	13,3	11,3	8,5	6,7
Muško	11,3	13,9	16,2	18	16,6	15,8	12,7	10,7	7,8	6,2
Žensko	12,6	14	16,3	17	18,4	17,1	13,9	12	9,5	7,3



Duljina radnog vijeka	31,6	31,4	31,2	31,1	32,3	32,6	32,2	32,5	32,4	32,5
Muško	33,7	34	33,6	33,2	34,3	34,5	34	34,5	34,2	34,5
Žensko	29,5	28,7	28,6	28,9	30,3	30,7	30,2	30,3	30,6	30,5
Trendovi u raspodjeli plaća (dohodovna nejednakost)	5,36	5,34	5,12	5,16	5	5,03	5	4,77	-	-
Muško	5,38	5,34	5,15	5,22	4,99	4,99	4,96	4,73	-	-
Žensko	5,3	5,4	5,01	5,09	4,98	5,03	5,04	4,8	-	-
Stopa siromaštva zaposlenih (18 - 64)	6,1	6,2	5,7	5,8	5,5	5,8	5,2	5,1	-	-
Stopa siromaštva zaposlenih (65+)	1,6	12,8	28,7	6,3	16,4	4,8	8	-	-	-
Udio plaća u BDP-u	62,0	60,9	59,3	56,9	55,5	55,2	53,7	52,7	52,5	52,7
Stopa zaposlenosti dobna skupina 65+	5,4	5,4	4,9	3,9	3	3,3	2,9	2,7	2,9	3,5
Muško	7	7,1	7	5,7	4,1	4,5	4,5	3,8	4,3	4,9
Žensko	4,4	4,3	3,6	2,7	2,3	2,5	1,8	1,9	2	2,5
Trendovi u raspodjeli plaća (dohodovna nejednakost)										
Manje od 65	5,41	5,44	5,17	5,21	5	5	4,94	4,64	-	-
65+	4,89	5,11	4,46	4,63	4,64	4,86	4,76	4,75	-	-
Samozaposleni (% ukupno zaposlenih)	17,84	17,67	16,03	15,37	13,43	12,93	11,78	10,46	10,16	10,49
Muško	19,85	19,89	18,50	18,20	16,69	16,36	14,94	12,60	12,16	13,29
Žensko	15,43	14,96	13,06	12,08	9,56	8,92	8,08	7,92	7,82	7,20
Zaposlenje na netipično radno vrijeme kao postotak ukupne zaposlenosti, prema dobi										
15 - 24		53,6	57,7	59,9	58,9	57,6	60,8	55,3	58	56,7
15 - 64		43,5	42	40,6	41,8	42,9	43,5	42,1	41,7	39,5

Izvor: Eurostat, HZMO.

3. odjeljak: Moguće reforme

Rješavanje problema stanovništva koje stari donosi dvije brige donositeljima politika, ne samo u Hrvatskoj nego diljem EU-a. Prva se odnosi na izdatke za mirovine, a druga na primjerenost mirovina. Zasad je reforma iz 2014. imala neke elemente s ciljem poboljšanja prikladnosti u obveznim stupovima. Radi se o sljedećim elementima²²: (1) uvođenje cjeloživotnih fondova u drugi stup, gdje svaki obvezni mirovinski fond mora imati tri podfonda različite izloženosti riziku

²² Izvješće o primjerenosti mirovina za 2018.



ulaganja (agresivna, uravnotežena i konzervativna) i sudjelovanje u podfondovima automatski se mijenja s godinama starosti, (2) uvođenje nove formule za osnovnu mirovinu za isplate u okviru prvog stupa za umirovljenike osigurane u oba stupa koja je identična formuli za mirovinu iz samo jednog stupa kako bi bila proporcionalna omjeru stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje, s učinkom povećanja mirovine u usporedbi s izvornom formulom, (3) uvođenje kriterija prihvatljivosti za invalidske mirovine prema kojima bi se invalidnost počel ocjenjivati prema preostaloj radnoj sposobnosti, pri čemu bi se kontrolni pregled mogao obaviti najkasnije u roku od 3 godine od datuma nastanka smanjene radne sposobnosti ili djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, (4) isplata pune starosne mirovine korisnicima koji nastave raditi dio radnog vremena, do najviše pola radnog vremena²³.

Stoga je starenje stanovništva opći društveni problem, kao što je vidljivo iz Tablice 7.

Tablica 7. Pokazatelji održivosti

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stopa ovisnosti demografija starija dob (65 i stariji naspram dobne skupine 15 - 65)	26,7	26,5	26,7	27,1	27,6	28,3	29	29,8	30,7
Očekivani broj godina u dobi od 65 (rašćlanjeno po spolu)	16,7	17,0	17,0	17,4	17,5	17,1	17,6	17,4	17,7
Muško	14,7	15,1	15,0	15,3	15,5	15,2	15,6	15,5	15,7
Žensko	18,2	18,6	18,7	19,1	19,1	18,7	19,2	18,9	19,3
Očekivano trajanje života pri dobrom zdravlju (rašćlanjeno po spolu)	6,5	7,3	7,8	5,8	5,9	4,6	5	4,9	5
Muško	6,6	7,4	7,7	5,5	6	4,7	5,2	5	5
Žensko	6,5	7,3	7,9	5,9	5,8	4,5	4,9	4,8	5
Gospodarska stopa ovisnosti (umirovljenici + nezaposleni naspram zaposleni)	147,0	157,8	166,6	170,1	162,6	157,4	154,4	146,6	140,8
Prosječni broj godina u mirovini u odnosu na prosječni broj godina aktivnog zaposlenja (%)	52,5	53,7	54,0	55,9	49,7	46,2	50,6	49,8	51,8
Muško	36,0	37,2	40,7	41,4	34,6	33,7	37,7	34,0	38,5
Žensko	71,4	73,3	69,7	72,5	66,8	60,2	65,1	67,8	66,6

Kada razmotrimo podatke o očekivanom životnom vijeku pri rođenju, prema podacima za

²³ Ova se mjera ne odnosi na samostalne djelatnosti ni na prijevremene mirovine.



2018. on je niži u usporedbi s prosjekom EU-a i iznosi 78,2 (74,9 za muškarce i 81,5 za žene). Očekivani životni vijek u dobi od 65 godina u Hrvatskoj je 17,7 (15,7 muškarci i 19,3 žene). Međutim, očekivani životni vijek pri dobrom zdravlju 2018. bio je mnogo niži, 56,5 godina za muškarce i 58,5 godina za žene, dok je očekivano trajanje zdravog života nakon 65. godine bilo 5,0 i za muškarce i za žene. Ove brojke, osim što su ispod prosjeka EU-a, pokazuju sve lošiji trend tijekom vremena. Razlike u očekivanom životnom vijeku postoje i ako se u obzir uzmu neki socioekonomski čimbenici, poput obrazovanja i razine dohotka. Primjerice, prema razini obrazovanja, za osobe koje su završile manje od 4 razreda, 4 razreda ili svih 8 razreda osnovne škole, očekivani životni vijek je 77,5 godina, sa završenom srednjom školom ili obrazovanjem nakon srednje škole koje nije visoko on iznosi 76,1 godinu, a za osobe sa završenim tercijarnim obrazovanjem 80,1 godinu (podatci za 2017.). Nadalje, 2019. godine 53,7 % stanovništva (80,6 % osoba starih 65+) s najnižim dohodovnim kvintilom imalo je dugotrajnu bolest ili zdravstveni problem. Štoviše, udio stanovništva u prvom dohodovnom kvintilu koje ima dugotrajnu bolest ili zdravstveni problem bio je gotovo dvostruko veći (23,8 %) od udjela zabilježenog za peti dohodovni kvintil. Pored toga, kako je prethodno prikazano u Tablici 4, 3,1 % ljudi starijih od 65 godina izjavilo je da imaju neispunjene potrebe za zdravstvenom skrbi (prosjek EU-a je oko 2,5 %).

Tablica 8. Ljudi koji imaju dugotrajnu bolest ili zdravstveni problem, prema dobi i dohodovnom kvintilu (%)

	Prvi kvintil		Peti kvintil	
	16+	65+	16+	65+
2010	45,6	70,8	26,6	60,1
2011	48,0	72,5	25,7	55,0
2012	36,7	70,5	20,9	55,4
2013	37,9	72,7	22,7	60,5
2014	38,4	75,6	21,8	61,3
2015	44,0	75,7	23,8	59,0
2016	44,8	78,9	23,0	58,3
2017	49,3	81,3	26,0	66,4
2018	50,8	79,2	23,9	61,4
2019	53,7	80,6	23,9	67,2

Izvor: Eurostat.

Očekivani životni vijek općenito, a posebice zdravi život nakon 65. godine života ovise o životnim uvjetima, uvjetima rada, stanju sustava zdravstvene skrbi i njegovoj dostupnosti. To su sve izravni razlozi zašto Hrvatska zaostaje za prosjekom EU-a. Povećanje dobi za umirovljenje, unatoč tome što je to najpopularnija mjera za uvođenje, ne znači da će ljudi moći dulje raditi, ali znači da će se prijevremeno umirovljenje trajno kažnjavati nižim mirovinama, zbog čega će ljudi biti siromašni u starijoj životnoj dobi. Siromaštvo u starijoj životnoj dobi već je sada veliki problem u Hrvatskoj. Sa stopom rizika od siromaštva od 30,3 % (65+), Hrvatska je među pet država članica s najvećom stopom. Ako se analizira stopa rizika od siromaštva korisnika mirovina, također je među najvišima sa 26,3 %.

Uzimajući u obzir sve prethodno opisane podatke, zakonska dob za umirovljenje može se produljiti samo unutar okruženja koje će omogućiti i opravdati tu mjeru (tj. u zdravstvenom



sektoru i na tržištu rada). U sklopu svake reformske mjere donositelji politika trebaju uzeti u obzir kompromis između održivosti, koja se mjeri udjelom izdataka za mirovine s jedne strane, i primjerenosti mirovina s druge strane. Na temelju pokazatelja primjerenosti prikazanih u Tablici , možemo zaključiti da nema prostora za reforme koje bi dodatno pogoršale primjerenost i općenito kvalitetu života u starijoj životnoj dobi.

Međutim, sadašnje projekcije pokazuju da starenje stanovništva neće znatno utjecati na financijsku održivost mirovinskog sustava (to jest, ako razina mirovina ostane kakva je)²⁴.

Tablica 9. Predviđeni javni izdatci i doprinosi (kao udio u BDP-u)

IZDATCI	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Bruto javni izdatci za mirovine	10,6	10,8	10,5	9,3	8,5	8,3	8,1
Privatne strukovne mirovine	:	:	:	:	:	:	:
Privatne pojedinačne mirovine	0,0	0,0	0,2	0,6	1,0	1,2	1,3
Obvezne privatne	0,0	0,0	0,2	0,6	1,0	1,2	1,3
Neobvezne privatne	:	:	:	:	:	:	:
Ukupni bruto izdatci za mirovine	10,6	10,8	10,7	9,9	9,5	9,4	9,4
Neto javni izdatci za mirovine	10,5	10,6	10,4	9,2	8,5	8,2	8,1
Ukupni neto izdatci za mirovine	10,5	10,6	10,6	9,7	9,4	9,3	9,3
DOPRINOSI							
Doprinosi u javni mirovinski fond	5,8	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Ukupni doprinosi za mirovinsko osiguranje	7,3	7,3	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4
Prijenos sredstava iz 2. stupa u stup generacijske solidarnosti	0,1	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6

Izvor: Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i HZMO (2019).

Informacijski list za Hrvatsku o projekcijama mirovina pripremljen za Odbor za ekonomsku politiku

Prema sindikatima, prvi korak treba biti uvođenje reda u mirovinski sustav. To se prvenstveno odnosi na pitanje povlaštenih mirovina. Mirovine koje nisu zarađene radom (tj. godinama staža) treba izdvojiti i financirati iz općih poreza. Također, tranzicijski trošak uvođenja drugog stupa mora se izostaviti iz izračuna deficita mirovinskog sustava.

Nadalje, treba uvesti mjere kako bi se radnicima omogućio dulji ostanak na tržištu rada, tj. stimuliranjem poslodavaca koji žele dulje zadržati radnike. Treba povećati sudjelovanje u obrazovanju odraslih kako bi se starijim radnicima omogućio ostanak na tržištu rada.

Prema tome, mnoge mjere potrebne mirovinskom sustavu ustvari su u domeni samog tržišta rada.

Potrebno je ozbiljnije se pozabaviti sivim gospodarstvom. U Hrvatskoj je sivo gospodarstvo

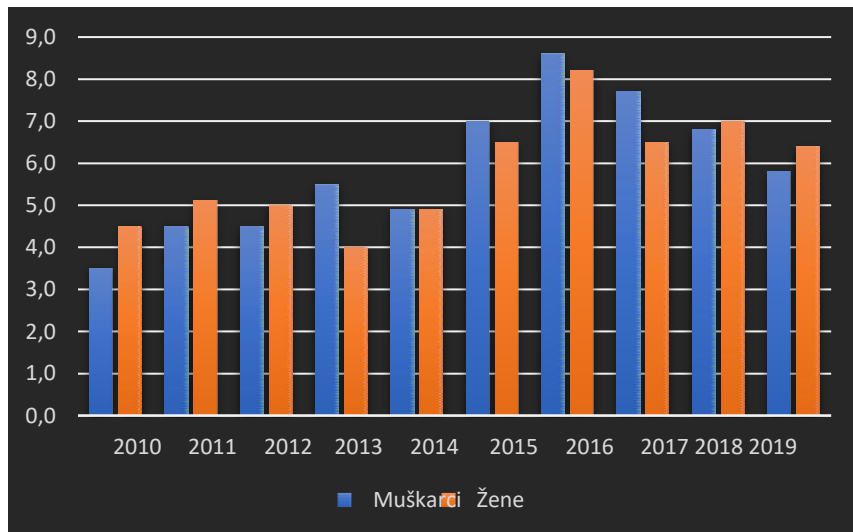
²⁴ Prema Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i HZMO-u (2019). Informacijski list za Hrvatsku o projekcijama mirovina pripremljen za Odbor za ekonomsku politiku, standardni dokument u sklopu Izvješća o starenju stanovništva.



poraslo od početka 2000-ih i procjenjuje se na oko 35 % BDP-a (podatci za 2016.)²⁵.

Potrebno je započeti pregovore o mirovinskom sustavu koji će moći osigurati mirovine za radnike u nesigurnom položaju čiji je udio trenutačno najveći u EU-u (6,1 % u odnosu na prosjek EU28 od 2,2 %). Donja slika pokazuje nesigurnost radnih mjesta prema spolu, ponovno otkrivajući manje povoljan položaj žena u odnosu na muškarce.

Slika 6. Nesigurnost radnih mjesta (%)



Izvor: Eurostat.

Nestandardni radnici općenito, uključujući zaposlenike na dio radnog vremena i privremene zaposlenike, kao i samozaposlene osobe, izazivaju zabrinutost za dugoročni mirovinski sustav jer mogu oslabiti izgleda za dohodak budućih generacija umirovljenika. Samozaposlene osobe, koje sada čine 10,5 % svih radnih mjesta, kao i članovi njihovih obitelji imaju prema obveznom mirovinskom osiguranju jednaka prava kao zaposlene osobe i članovi njihovih obitelji. Samozaposlene osobe plaćaju svoje doprinose po istoj stopi kao i zaposlene osobe; međutim, osnovica za doprinos razlikuje se prema vrsti djelatnosti samozaposlenja. Za razliku od zaposlenih osoba, mirovina se daje samo za razdoblje pokriveno doprinosima, iako se retrospektivno mogu uplatiti dodatni doprinosi i tada se mirovina ponovno izračunava²⁶. To može imati ozbiljne posljedice za mirovinu samozaposlenih osoba sada i u budućnosti te za sveukupni kapacitet financiranja primjerenih mirovina. Nakon odlaska u mirovinu, osobe koje su bile samozaposlene obično imaju niže mirovine iz javnih fondova od bivših zaposlenika, a nestandardni radnici općenito imaju ograničeniji pristup mirovinskim shemama iz javnih fondova. Istraživanje za zemlje OECD-a pokazuje da će, na temelju obveznih doprinosa za

mirovinsko osiguranje, samozaposleni radnici dobivati starosnu mirovinu koja je 20 % niža od

²⁵ Kelmanson, B., Kirabaeva, K., Medina, L., Mircheva, B. i Weiss, J. (2019). Pojašnjenje sivog gospodarstva u Europi: veličina, uzroci i mogućnosti politike. Radni dokument MMF-a. WP/19/278

²⁶ Izvješće o primjerenosti mirovina za 2018.

mirovine bivših zaposlenih radnika s jednakim oporezivim dohotkom tijekom radnog vijeka²⁷.

Rad na ugovor na određeno vrijeme, dugotrajna razdoblja nezaposlenosti, rad na ugovore koji nisu ugovori o radnom odnosu i isplata dijela plaće u gotovini (bez plaćanja doprinosa) pridonijet će mnogo sporijem ostvarenju prava na mirovinu u odnosu na prethodne generacije. To, među ostalim, uključuje razgovor o novim izvorima dohotka za buduće mirovine. Povećani udio netipičnih poslova bit će ozbiljan problem za sve buduće generacije umirovljenika, kako je već prethodno objašnjeno. Dugoročno gledajući, to je možda glavni izazov koji treba riješiti reformom mirovina. Treba imati na umu da vlada može imati tek ograničeni utjecaj na demografiju, ali da može mnogo aktivnije oblikovati tržište rada.

Sadašnji drugi stup treba preispitati, a učinke njegova uvođenja analizirati i raspraviti. Sindikati smatraju da je njegovo uvođenje bilo pogreška, posebice jer sadašnji podatci pokazuju da će samo osobe s visokim dohotkom imati više mirovine zahvaljujući drugom stupu, dok općenito gledajući takav sustav ne može riješiti demografske probleme mirovinskog sustava (bez obzira na to što neki tvrde drugačije). Međutim, među sindikatima nema čvrstog stajališta o tome što sad napraviti s tim stupom jer su svjesni da bi brzo raspuštanje stupa mirovinskom sustavu moglo donijeti više štete nego koristi. U svakom slučaju, ne treba povećavati doprinose za drugi stup, kako se to povremeno predlaže, jer za to nema fiskalnog kapaciteta. Štoviše, ideja o tome da drugi stup treba dodatno ojačati „na stolu“ je od njegova uvođenja. Ali nijedna Vlada nema hrabrosti suočiti se s financijskim posljedicama toga u smislu daljnjeg povećanja tranzicijskog troška uvođenja drugog stupa, uzrokovanog prelijevanjem na individualne kapitalizirane račune dodatnih nekoliko postotaka doprinosa iz javnog sustava u kojem se tekuće isplate mirovina financiraju tekućim uplatama doprinosa. Budući da se ova ideja često čvrsto promiče, nastavit će se iznova pojavljivati (premda vjerojatno ne tijekom krize uzrokovane bolesti Covid-19).

Općenito govoreći, prethodno objašnjena stajališta i preporuke politike ne zahtijevaju dodatna sredstva već su usmjereni k povećanju financijske stabilnosti sustava.

U ovom će odjeljku biti ukratko navedeni prijedlozi sindikata i objašnjeno kako oni pridonose formalnoj i stvarnoj pokrivenosti, kao i primjerenosti i održivosti mirovina za sve.

Sindikati u Hrvatskoj pozivaju na sveobuhvatno uređenje mirovinskog sustava (umjesto niza djelomičnih reformi) koje se treba zasnivati na širokoj raspravi struke i javnosti, kao i na dijalogu socijalnih partnera. Također, u skladu s prioritetima Europske konfederacije sindikata (ETUC) za dostojanstveno starenje, hrvatski sindikati naglašavaju da svaki proces sveobuhvatnih reformi mora imati u vidu mirovinske sustave koji su uključivi, utemeljeni na solidarnosti, pravedni, pravični, učinkoviti, primjereni i održivi. Glavni problem leži u tome da se obično radi kompromis među tim značajkama mirovinskog sustava. U nastavku navodimo glavne poruke i prijedloge za reformu.

- Kao prvo, s aspekta ostvarenja financijske održivosti, sindikati ističu da mirovine koje nisu zarađene radom treba izdvojiti i financirati iz općih poreza. Treba naglasiti da Europska komisija

²⁷ OECD (2019), Ukratko o mirovinama 2019.: pokazatelji OECD-a i G20, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>



preporuča usklađivanje odredbi koje se odnose na posebne kategorije s pravilima za sustav općenito, ali u tom području nije ostvaren napredak. Svi trendovi i izazovi opisani u prethodnim poglavljima pokazuju vrlo selektivan pristup rješavanju problema u mirovinskom sustavu, što, nažalost, uvijek najviše šteti radnicima.

- Također, prema mišljenju sindikata, tranzicijski trošak uvođenja drugog stupa mora se izostaviti iz izračuna deficita mirovinskog sustava. Štoviše, naglašavaju da sadašnji drugi stup treba preispitati, a učinke njegova uvođenja analizirati i raspraviti. Sindikati smatraju da je njegovo uvođenje bilo pogreška, posebice jer sadašnji podaci pokazuju da će samo osobe s visokim dohotkom imati više mirovine zahvaljujući drugom stupu, dok općenito gledajući takav sustav ne može riješiti probleme koji proizlaze iz demografskih kretanja. Međutim, među sindikatima nema čvrstog stajališta o tome što sad napraviti s tim stupom jer su svjesni da bi brzo raspuštanje stupa mirovinskom sustavu moglo donijeti više štete nego koristi. U svakom slučaju, ne treba povećavati doprinose za drugi stup, kako se to povremeno predlaže.
- Povećanje radnog vijeka ne može se postići isključivo povećanjem dobi za umirovljenje i/ili nametanjem kazni za prijevremeno umirovljenje. Međutim, može se djelovati na sve relevantne čimbenike koji poboljšavaju radne, zdravstvene, financijske i druge čimbenike i koji pojedinačno, kao i skupno, omogućavaju produljenje radnog vijeka. Dok se to ne postigne, neophodno je podnositi teret viših izdataka za mirovine.
- Budući da glavni izvori rizika od neučinkovite pokrivenosti uključuju male plaće, sivo gospodarstvo i nepotpuni radni vijek (tj. dugotrajna razdoblja nezaposlenosti ili mnogo kratkih razdoblja te rano umirovljenje zbog pritiska poslodavca ili opće situacije na tržištu rada), donositelji politika najprije trebaju provesti reforme u području tržišta rada. Primjerice, treba uvesti mjere kako bi se radnicima omogućio dulji ostanak na tržištu rada (stimuliranjem poslodavaca koji žele dulje zadržati radnike). Treba povećati sudjelovanje u obrazovanju odraslih kako bi se starijim radnicima omogućio ostanak na tržištu rada. Reforma sustava zdravstvene skrbi također bi pridonijela čimbenicima koji otežavaju zapošljavanje nakon navršene 65. godine. Naposljetku, potrebno je ozbiljnije se pozabaviti sivim gospodarstvom koje se procjenjuje na oko 35 % BDP-a (podatci za 2016.), uključujući šire reforme kojima bi se poboljšala kvaliteta institucija (vladavine zakona, regulatornog okruženja, suzbijanja korupcije...).
- Potrebno je započeti pregovore o mirovinskom sustavu koji će moći osigurati mirovine za sadašnje radnike u nesigurnom položaju čiji je udio trenutačno najveći u EU-u (6,1 % u odnosu na prosjek EU28 od 2,2 %). To, među ostalim, uključuje razgovor o novim izvorima dohotka za buduće mirovine jer će povećani udio netipičnih poslova biti ozbiljan problem za sve buduće generacije umirovljenika. Dugoročno gledajući, to je možda glavni izazov koji treba riješiti reformom mirovina.
- U raspravi o mirovinskom sustavu potrebno je baviti se više pitanjem primjerenosti za koje se pokazalo da je mnogo ozbiljniji problem. Za sada ne postoji ni institucionalna referenca ni definicija primjerenosti koja bi se upotrebljavala kao standard u zemlji. S mirovinama koje trenutačno iznose 39 % dohotka u kasnoj fazi radnog vijeka prema podacima o prosječnoj stopi zamjene za 2019. (41 % i za muškarce i za žene), Hrvatska je među najgorim zemljama u EU-u.
- Nadalje, osim sindikata, rijetki postavljaju pitanja o pokrivenosti i učinkovitosti. Sindikati ističu nedavna poboljšanja položaja roditelja (većinom žena) uvođenjem dodatnih prava na mirovinu koja ovise o broju djece (ili broju izgubljenih godina rada zbog roditeljskog dopusta) kao primjer rješavanja jedne od značajnih okolnosti koje vode do neučinkovitosti mirovina, tj.



rodiljnog, očinskog i roditeljskog dopusta.

- Sve rasprave o mirovinskom sustavu i njegovim reformama moraju uključivati Europski stup socijalnih prava i nedavne preporuke Europskog vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti²⁸.

Vlada trenutačno planira uvođenje nacionalne mirovine, s čijom bi se primjenom počelo u siječnju 2021. Ova mirovina bi ustvari bila produžetak naknade za socijalnu pomoć u iznosu od 800 kuna. Omogućit će svim osobama starijima od 65 godina koje nemaju drugi izvor prihoda da primaju državnu mirovinu i u skladu je s preporukama Sindikata umirovljenika Hrvatske. Prema procjenama, obuhvatit će 20.000 ljudi u prve dvije godine i 85.000 ljudi starih 65 ili više godina.

Naposljetku, budući da uvijek postoji problem političke volje za provođenje bilo kakvih reformi, sindikati kažu da nitko nije ozbiljno zainteresiran za reformu mirovinskog sustava. Ustvari, kada provode reforme, vlade to općenito rade zato da ispune uvjete iz preporuka Europske komisije ili MMF-a (npr. povećanje dobi za umirovljenje reforma je koju je lako provesti, bez obzira na konačni učinak). Trenutačno nema razgovora o reformama mirovinskog sustava budući da je sadašnja Vlada već uvela ono što je planirala, ali su je sindikati djelomično porazili (u pogledu povećanja dobi za umirovljenje i kažnjavanja prijevremenog umirovljenja). Također, mlađe generacije općenito nisu zainteresirane za mirovinski sustav, zbog čega je vjerojatnije da će tolerirati to što su uključeni u sivo gospodarstvo. Dosadašnja istraživanja²⁹ pokazala su da, ako radno sposobno stanovništvo ne doživljava postojeće sheme mirovina iz javnog mirovinskog sustava pravednima i sposobnima osigurati primjerene mirovine, pokušat će izbjeći sudjelovanje u tom sustavu, što se može ostvariti napuštanjem službenog tržišta rada ili stvaranjem takvih oblika zapošljavanja koji ne zahtijevaju sudjelovanje u javnom sustavu (npr. ako postoji javni mirovinski sustav koji se financira iz poreza, ljudi će ga izbjeći odlaskom iz zemlje ili varanjem pri prijavi poreza).

²⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=9478>

