

## Mirovinski sustav u Planu oporavka i otpornosti

**Marijana Bađun**

**Institut za javne financije, Zagreb**

Hrvatski *Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.*, koji je nedavno odobrilo Vijeće Europske unije,<sup>1</sup> kao jednu od reformskih mjera sadrži i unaprjeđenje mirovinskog sustava kroz povećanje adekvatnosti mirovina. Naglasak je na redefiniranju modela obiteljske mirovine, povećanju najniže mirovine i mirovine iz II. mirovinskog stupa te produljenju radnog vijeka. Ujedno je najavljeno osnivanje radne skupine za analizu mirovinskog sustava. Iako su u Planu oporavka otvorene važne teme mirovinskog sustava, više je pozornosti trebalo posvetiti mjerama kojima bi se povećala motiviranost i mogućnost starijih radnika da dulje ostanu na tržištu rada.

---

<sup>1</sup> Preciznije, Vlada RH je na *sjednici* održanoj 29. srpnja 2021. usvojila Zaključak kojim je primila na znanje Provedbenu odluku Vijeća Europske unije o odobrenju ocjene Plana oporavka i otpornosti Republike Hrvatske.

Tržište rada i socijalna zaštita čine jednu od komponenti **Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.** (u nastavku Plan oporavka). Time je obuhvaćen i mirovinski sustav, a kao opći cilj istaknuto je „daljnje unapređenje mirovinskog sustava redefiniranjem modela obiteljske mirovine, podizanjem razine adekvatnosti najniže mirovine te povećanjem mirovine iz II. mirovinskog stupa“. Ukratko, temeljna je reformska mjera povećanje adekvatnosti (primjerenosti) mirovina.

Naime, u Planu oporavka spomenuto je kako je hrvatski mirovinski sustav dugoročno financijski održiv - njegov udio u BDP-u past će s 10,2% u 2019. na 9,5% u 2070. - ali je u istom razdoblju stopa rizika od siromaštva starijih osoba u Hrvatskoj znatno viša od prosjeka EU-a (30,1% naspram 16,5% u 2019.). K tome još treba dodati kako je stopa bruto zamjene (udio bruto mirovine u bruto plaći pri umirovljenju) u Hrvatskoj 2019. bila 32,5%, dok je prosjek EU-a bio 46,2%, a do 2070. će, prema projekcijama **Europske komisije**, pasti na 22,8% u Hrvatskoj i 37,5% na razini EU-a. U nastavku slijedi osvrt na predložene mjere po pojedinim područjima.

### **Produljenje radnog vijeka**

Izmjenama radnog zakonodavstva o prestanku radnog odnosa zbog navršene životne dobi (65 godina života i 15 godina radnog staža, ako se radnik i poslodavac ne dogovore drugačije), u Planu oporavka želi se poticati dulji ostanak u svijetu rada i samim time povećati mirovine. Istovremeno će se mijenjati i povezane propise, primjerice odredbu Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koja poslodavcu u cijelosti nameće pokrivanje troškova bolovanja za radnika koji je već ispunio uvjete za starosnu mirovinu. U dogovoru sa socijalnim partnerima predlaže se i izmjena instituta otpremnine

na koju radnik ima pravo u slučaju otkaza ugovora o radu od strane poslodavca, ali ta odredba nije detaljnije pojašnjena. Cilj je i suzbijanje neprijavljenog rada, odnosno neplaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje.

Iz **Statističkih informacija** Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO) vidljivo je kako je krajem lipnja 2021. godine 15.201 korisnika starosne i prijevremene starosne mirovine radilo do polovice radnog vremena.<sup>2</sup> Među njima najveći su udio imali: a) stručnjaci i znanstvenici (18,5%), b) čelnici i članovi zakonodavnih tijela, čelnici i dužnosnici državnih tijela, direktori (15,5%), te c) inženjeri, tehničari i srodna zanimanja (14,9%). Te tri skupine čine gotovo polovicu korisnika starosnih i prijevremenih starosnih mirovina koji su uz mirovinu radili. Nakon njih slijede uslužna i trgovačka zanimanja (12,5%) te uredski i šalterski službenici (11%). Od ukupnog broja, dvije trećine su muškarci. Ovi podaci pokazuju u kojim je skupinama zanimanja postojao najveći interes za ostajanje na tržištu rada čak i nakon što su ispunjeni uvjeti za mirovinu. Očito je riječ o dobro plaćenim poslovima s dobrim radnim uvjetima.

U Planu oporavka fokus je stavljen na radnike koji imaju uvjete za starosnu mirovinu i žele nastaviti raditi, no zapravo se ne predlaže ništa kako bi se dobna skupina od 55 do 64 godine zadržala na tržištu rada do 65. godine. Porast stope zaposlenosti osoba u toj dobnoj skupini vrlo je važan za Hrvatsku budući da je prema **Eurostatu** po tom pokazatelju Hrvatska pri dnu Europske unije (45,5% naspram prosjeka EU-a od 59,8% u 2020.). Prema **Izvješću o**

---

<sup>2</sup> Odnosi se samo na korisnike čija je mirovina određena prema općem propisu (Zakon o mirovinskom osiguranju - ZOMO).

**starenju stanovništva** (*Aging Report*), prosječna efektivna dob izlaska s tržišta rada (*average effective labour market exit age*) u Hrvatskoj je 2019. iznosila 62 godine, a u EU 63,8. Samo je u Estoniji, Italiji i Švedskoj dob izlaska bila iznad 65 godina, u Sloveniji je bila jednaka kao u Hrvatskoj, a niža je bila jedino u Luksemburgu i Slovačkoj.

Produljiti radni vijek izrazito je teško, ne samo u Hrvatskoj, i zahtijeva puno više napora od izmjene radnog zakonodavstva, pa i tehničkih promjena mirovinskog sustava. Prijedlog podizanja dobne granice za umirovljenje na 67 godina naišao je na oštro protivljenje te se u Planu oporavka ni ne spominje. No, radni se vijek može produljiti i na druge načine. **Istraživanje** za Hrvatsku pokazalo je kako su ranijem umirovljenju skloniji zaposlenici koji su slabije obrazovani, lošijeg zdravlja, imaju nisku kvalitetu života ili rade u privatnom sektoru, što vjerojatno odražava radne uvjete. Ni u jednom od tih područja Hrvatska ne stoji dobro te je zbog toga potreban cjelovit pristup s mnogo mjera koje bi starije radnike potaknule da ostanu na tržištu rada te, također, povećale želju poslodavaca da ih zadrže.<sup>3</sup>

## **Obiteljske mirovine i najniža mirovina**

Izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO) planira se redefinirati model obiteljske mirovine, a kriteriji i parametri novog modela trebali bi biti poznati u prosincu 2021. nakon što bude

---

<sup>3</sup> Kao primjer cjelovitog pristupa može poslužiti izvješće „**Major Future Economic Challenges**“, objavljeno u lipnju 2021., koje je pripremila skupina dvadesetak međunarodno priznatih znanstvenika predvođenih jednako uglednim Olivier Blanchardom i Jean Tiroleom, a čiju je izradu inicirao predsjednik Republike Francuske.

provedena analiza. Radna skupina za preispitivanje modela obiteljske mirovine započela je s radom u veljači 2021. Cilj je povećati socijalnu sigurnost na način da se omogući korištenje dijela mirovine preminulog bračnog/izvanbračnog druga uz osobnu mirovinu, a u obzir bi se uzela i starosna dob bračnog/izvanbračnog druga. Tako zbrojene mirovine ograničile bi se do nekog iznosa i ta je mjera usmjerena isključivo na korisnike s nižim mirovinskim primanjima. Također se predlaže promjena mirovinskog faktora kod izračuna visine obiteljske mirovine, čime bi prosječni iznos obiteljske mirovine bio od 10% do 15% veći (oko 320 kuna u početnoj godini primjene), a udio obiteljske mirovine u prosječnoj neto plaći porastao bi s oko 35% na 40%. Istaknuto je kako bi se na taj način trebao omogućiti „pravedniji“ način izračuna mirovine.

Prosječna obiteljska mirovina za korisnike prema ZOMO-u u lipnju 2021. iznosila je 2.096 kn. No, trenutno postoji 18 skupina korisnika mirovina koji su pravo ostvarili prema posebnim propisima (vidjeti [Statističke informacije](#) HZMO-a, str. 42). Ako se već spominje pojam „pravednosti“, vrijedi istaknuti kako je prosječna obiteljska mirovina za kategoriju zastupnika u Hrvatskom saboru, članove Vlade, suce Ustavnog suda i glavnog državnog revizora iznosila 8.223 kn, dok je prosječna obiteljska mirovina za redovite članove Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti bila 7.176 kn. Podrazumijeva se kako izmjena mirovinskih propisa za te kategorije ne bi trebala krenuti od obiteljskih mirovina, ali ovo je prilika za još jedno isticanje upornog odbijanja svake dosadašnje vlasti da revidira posebne

propise u mirovinskom sustavu.<sup>4</sup> Čak i ako financijski učinak takvih promjena ne bi bio velik, simbolički bi bio izuzetan.

Planom oporavka predviđeno je i povećanje iznosa mirovina za korisnike najnižih mirovina u skladu s gospodarskim mogućnostima. Od 1. siječnja 2023. trebale bi porasti za 1,5% te još 1,5% od 1. siječnja 2025. Za to treba osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu. U lipnju 2021. bilo je 270.359 korisnika najniže mirovine koja je prosječno iznosila 1.738 kn, a to je bilo za 619 kn više od prosječne mirovine određene na temelju mirovinskog staža i ostvarenih plaća tih korisnika. Izmjene ZOMO-a kojima će se povećati najniža i obiteljska mirovina trebale bi stupiti na snagu do kraja prvog tromjesečja 2023.

## II. mirovinski stup

U Planu oporavka navedeno je kako II. mirovinski stup ostvaruje „solidne rezultate“ - bez dodatnog objašnjenja. Opisane su izmjene Zakona o obveznim mirovinskim fondovima od 1. siječnja 2019., a posebno je istaknuto unaprjeđenje mogućnosti ulaganja obveznih mirovinskih fondova (OMF) u različite vrste imovine. Prema Planu oporavka, oko 70% imovine fondova čine obveznice, za koje je zakonski limit najmanje 50%, te se konstatira kako OMF-ovi imaju na

---

<sup>4</sup> Vidjeti [Newsletter](#) Instituta za javne financije iz 2009. Zanimljivo je spomenuti kako prema posebnim pravilnicima umirovljeni redoviti profesori koji imaju počasno zvanje *professor emeritus* primaju doživotnu mjesečnu naknadu iz sredstava Sveučilišta. Na npr. [Sveučilištu u Rijeci](#) ona iznosi 20% bruto plaće redovitog profesora u trajnom zvanju. Za [Sveučilište u Zagrebu](#) dostupan je popis *professora emeritusa*.

raspolaganju 10-20% portfelja za unosnije klase imovine.<sup>5</sup> Veći prinosi OMF-ova rezultirali bi adekvatnijom mirovinom iz II. stupa. Stoga se predlaže „snažnije uključivanje mirovinskih fondova u infrastrukturne projekte te veća ulaganja u poduzeća u vlasništvu Hrvatske“. Osim viših prinosa fondova, očekuje se „kvalitetnije korporativno upravljanje, disperzija rizika i povećanje efikasnosti trgovačkih društava u djelomičnom ili većinskom državnom vlasništvu“. OMF-ovi već sada mogu ulagati u infrastrukturne projekte na području Hrvatske, ali preduvjet je da Vlada odredi projekt kao infrastrukturni, što dosad nije učinjeno.<sup>6</sup>

U Planu oporavka najavljeno je da će se nakon provođenja postupka javne nabave na međunarodnom tržištu angažirati neovisni stručnjaci koji će izraditi stručnu studiju o isplativosti ulaganja OMF-ova u tvrtke u vlasništvu Hrvatske u kojima je pokrenuta ili planirana privatizacija. Ta studija predstavlja „znatan trošak mjere“ koji je za sve aktivnosti vezane uz mirovinski sustav u Planu oporavka procijenjen na 22,66 mil. kn. Do kraja 1. tromjesečja 2024. trebao bi biti donesen Zaključak Vlade o prihvaćanju Izvješća o provedenim analizama isplativosti ulaganja OMF-ova.

Budući da Vlada predlaže veće ulaganje OMF-ova u poduzeća u državnom vlasništvu, nadajmo se kako ima u vidu analizu

---

<sup>5</sup> Prema podacima [HANFA-e](#) za lipanj 2021., udio domaćih državnih obveznica u neto imovini OMF-ova iznosio je 58,8%, udio inozemnih državnih obveznica bio je 3,1% te udio domaćih korporativnih obveznica 1,4%. To je ukupno manje od navedenih 70%, što znači da se udio obveznica u međuvremenu smanjio. Strukturi ulaganja OMF-ova trebalo bi posvetiti zaseban Osvrt.

<sup>6</sup> Isto se spominje i u [Izvještaju o radu obveznih mirovinskih fondova za 2020. godinu](#) u kojem se može pronaći više informacija o radu OMF-ova.

korporativnog upravljanja u tim poduzećima koju je naručila od OECD-a i objavljena je u lipnju 2021. godine. Naime, OECD-ovi zaključci i preporuke iz ove analize ne ulijevaju optimizam. Osim brojnih nedostataka u regulatornom okviru, problema s vlasničkom strukturom, nejasnoćama u vezi s opsegom tržišnih i netržišnih ciljeva, temeljni je nedostatak ograničena uloga nadzornih odbora koji nisu neovisni niti su odgovorni za korporativni nadzor. „U praksi brojna poduzeća u državnom vlasništvu funkcioniraju kao produžetak nadležnih ministarstava ili djeluju prema diskrecijskim odlukama uprave (čije predstavnike imenuje država, a ne nadzorni odbor).“ Čini se kako bi najprije trebalo riješiti sve probleme koje navodi OECD, iako će detaljna analiza poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu također biti korisna.

U Planu oporavka podsjeća se i kako je u Nacionalnoj razvojnoj strategiji 2020.-2030. predviđeno razmatranje povećanja stope doprinosa za II. stup „ovisno o fiskalnim kapacitetima, nakon što tržište kapitala ojača i stanje u državnom proračunu postane povoljnije.“ Isto tako, ponavlja se da je važno povećati financijsku pismenost građana kako bi se poboljšala osobna odgovornost i motiviranost građana za mirovinsku štednju. Nužno je i jačati potencijale za gospodarski rast, a time i zaposlenost, čime bi se povećale uplate mirovinskih doprinosa.

### **Analiza mirovinskog sustava**

U 2. tromjesečju 2022. osnovat će se Radna skupina za analizu stanja mirovinskog sustava koja bi trebala razmotriti mogućnosti unaprjeđenja mirovinskog sustava u svrhu povećanja adekvatnosti mirovina i održivosti mirovinskog sustava. Osobito će se razmatrati učinke promjena mirovinskog sustava od 1. siječnja 2019., a



temeljem zaključaka Radne skupine do kraja 4. tromjesečja 2025. donijet će se izmjene ZOMO-a.

Zaključno, čini se kako je hrvatski mirovinski sustav poput kronično oboljelog pacijenta. Analiziramo ga, svađamo se koja je terapija bolja i međusobno se optužujemo, interveniramo, a njemu nikako da se popravi stanje. Stalno isprobavamo nove lijekove, a većina ima ozbiljne nuspojave i slabe učinke. Čudimo se što je tako bolestan ne priznajući da su mu dani zadaci koje nije mogao niti trebao ispuniti. Ima li uopće nade? Možda bismo se morali pomiriti s time da mu možemo ublažiti simptome, ali ga nikada nećemo izliječiti? No, čak i s takvim smanjenim očekivanjima ipak bi mu trebalo pružiti najbolje moguće „liječenje“.

U kontekstu Plana oporavka i otpornosti, čini se kako bi veći naglasak trebao biti na starijim osobama i tržištu rada, zdravlju zaposlenih, kontinuiranom stručnom usavršavanju, uvjetima rada i razlikama u očekivanom trajanju života među radnicima. Osim toga, ozbiljno bi trebalo pristupiti pitanjima transparentnosti i pravednosti mirovinskog sustava.