Mogućnosti poboljšanja socioekonomskih i fiskalnih učinaka sustava obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj

Zuber, Marija

Doctoral thesis / Disertacija

2011

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Rijeka, Faculty of Economics / Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:188:091771

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

Repository of the University of Rijeka Library - SVKRI Repository

Image not found or type unknown

SVEUČILIŠTE U RIJECI

EKONOMSKI FAKULTET RIJEKA

mr. sc. Marija Zuber

MOGUĆNOSTI POBOLJŠANJA SOCIOEKONOMSKIH I FISKALNIH UČINAKA SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA U HRVATSKOJ

THE POSSIBILITIES FOR IMPROVING THE SOCIAL, ECONOMIC AND FISCAL EFFECTS OF THE MANDATORY PENSION INSURANCE SYSTEM IN CROATIA

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentorica: prof. dr. sc. Helena Blažić

Rijeka, 2011. godine

PODACI I INFORMACIJE O DOKTORANDICI

1. Ime i prezime: **MARIJA ZUBER**
2. Datum i mjesto rođenja: **8. siječnja 1957.**
3. Naziv završenog fakulteta i godina diplomiranja: **Ekonomski fakultet u Zagrbeu, 1979.**
4. Naziv poslijediplomskog studija i godina magistriranja: **Ekonomski fakultet Zagreb, Teorija i politika privrednog razvoja, 1983.**

INFORMACIJE O DOKTORSKOJ DISERTACIJI

Naslov disertacije:

MOGUĆNOSTI POBOLJŠANJA SOCIOEKONOMSKIH I FISKALNIH UČINAKA SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA U HRVATSKOJ

Fakultet na kojem je rad obranjen: **Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci**

POVJERENSTVA, OCJENA I OBRANA DOKTORSKE DISERTACIJE

1. Datum prijave disertacije: **03. 11. 2008.**

2. Povjerenstvo za ocjenu podobnosti doktorandice i pogodnosti teme disertacije
   1. **Dr. sc. Helena Blažić**, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, predsjednik
   2. **Dr. sc. Zdenko Prohaska**, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, član
   3. **Dr. sc. Anto Bajo**, docent Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, član

3. Datum prihvaćanja teme: **09. 03. 2009.**

4. Mentor: **prof. dr. sc. Helena Blažić**

5. Povjerenstvo za ocjenu disertacije:
   1. **Dr. sc. Zdenko Prohaska**, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, predsjednik
   2. **Dr. sc. Helena Blažić**, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, mentor – član
   3. **Dr. sc. Anto Bajo**, docent Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, član

6. Povjerenstvo za obranu doktorskog rada:
   1. **Dr. sc. Zdenko Prohaska,** redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, predsjednik
   2. **Dr. sc. Helena Blažić**, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, mentor - član
   3. **Dr. sc. Anto Bajo**, docent Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, član

7. Datum obrane disertacije: **07. veljače 2011.**

8. Datum promocije: 2011.

Starost i siromaštvo, jedna od ove dvije nevolje je dovoljna.

(Kineska poslovica)

SAŽETAK

Financiranje obveznog mirovinskog osiguranja postaje sve veći problem u većini suvremenih država. Zbog promjena u demografskoj strukturi stanovništva uzrokovanih starenjem populacije, doprinosi koje izdvajaju zaposleni i njihovi poslodavci, više nisu dostatni za isplatu mirovina. Stopa zavisnosti raste, sve manje zaposlenih mora uplaćivati doprinose za stalno rastući broj umirovljenika, koji sve duže primaju mirovinu. Taj se nesklad između financijskih potreba umirovljenika i nedostajućih doprinosa za njihovo financiranje, nadoknađuje iz poreznih prihoda. Kao posljedica takvih kretanja, doprinosi postaju sve sličniji porezima, pa se pri oblikovanju sustava obveznih doprinosa postavljaju slični zahtjevi kao kod oblikovanja poreznog sustava.

U traženju odgovora na financijske probleme, velik broj država uz sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti paralelno uvodi model mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem. Ova dva modela mirovinskog osiguranja funkcioniraju prema različitim načelima, pa države u kombiniranom sustavu nastoje iskoristiti prednosti i ublažiti nedostatke različitih mirovinskih modela.

Razvijene države su puno ranije reagirale na demografske i financijske probleme svojih mirovinskih sustava. U radu su obrađeni primjeri SAD-a, Velike Britanije, Njemačke, Švicarske i Švedske, kako bi se ukazalo da su i ekonomski snažna gospodarstva prisiljena restrukturirati svoje sustave mirovinskog osiguranja. Tranzicijske države Srednje i Istočne Europe su, uz sve nedaće demografskih promjena, bile prisiljene svoje mirovinske sustave restrukturirati paralelno s preoblikovanjem cijelog političkog i gospodarskog sustava. Reforma mirovinskog sustava je u većini europskih tranzicijskih država, uključujući i reformu u Hrvatskoj, provedena na unificirani način, uz stručnu i financijsku potporu Svjetske banke.

Nastavno od 2002. godine Hrvatska ima dva oblika obveznog mirovinskog osiguranja: osiguranje temeljeno na generacijskoj solidarnosti (prvi stup) i osiguranje temeljeno na osobnoj individualnoj kapitaliziranoj štednji (drugi stup). Sve su radno angažirane osobe obvezno mirovinski osigurane samo u prvom ili u oba mirovinska stupa.

Stopa obveznog mirovinskog doprinosa u Hrvatskoj iznosi 20% i nije među najvećim stopama koje imaju države u europskom okruženju. Ipak, kad se uzme u obzir ukupno opterećenje troškova rada svim prisilnim plaćanjima, ukupna izdvajanja za socijalno osiguranje su u Hrvatskoj veća od prosjeka država članica OECD-a.

U Hrvatskoj sve osigurane osobe plaćaju mirovinski doprinos po jednakoj stopi, a za osobe osigurane u drugom stupu doprinos se dijeli na dva dijela: 15% za prvi i 5% za drugi stup mirovinskog osiguranja. Osnovice za plaćanje doprinosa različito su određene za pojedine skupine mirovinskih osiguranika, u rasponu od 0,35 do 6 prosječnih plaća ostvarenih u razdoblju siječanj-kolovoz prethodne godine. Vezivanjem osnovica za obračun doprinosa uz statistički zabilježenu prosječnu plaću, osigurava se automatizam u njihovu određivanju.

Različite osnovice za obračun mirovinskog doprinosa rezultiraju nejednakim fiskalnim opterećenjem pojedinih skupina mirovinskih osiguranika. Istraživanje je pokazalo da su jednaki

dohoci različitih osiguranika različito opterećeni obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa. Zaposleni su u razdoblju od 2003. do 2007. godine na svakih 100 jedinica dohotka (neto plaća uvećana za porez), prosječno platili 24,54 kune obveznih mirovinskih doprinosa. Samozaposleni obveznici poreza na dohodak su u istom razdoblju na svakih 100 kuna ostvarenog dohotka trebali platili 18,56 kuna mirovinskih doprinosa, a samozaposleni obveznici poreza na dobit samo 5,00 kuna mirovinskog doprinosa. Samozaposleni osiguranici su od zaduženih obveza podmirili samo 34,5% obveze. Učešće samozaposlenih osiguranika u strukturi prihoda od mirovinskih doprinosa nerazmjerno je njihovu učešću u broju mirovinskih osiguranika. U 2008. godini samozaposleni su u broju osiguranika sudjelovali s 8,6%, a od njih je naplaćeno samo 1,7% ukupnih prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti.

Istraživanje je pokazalo da je u proteklom razdoblju Porezna uprava ostvarila bolje rezultate u naplati doprinosa za prvi, nego u naplati doprinosa za drugi stup obveznog osiguranja. Procjena izgubljenog prihoda od mirovinskog doprinosa za prvi stup se u razdoblju od 2002. do 2007. kreće u rasponu od 8% - 19% naplaćenih iznosa doprinosa, a procjena izgubljenog prihoda od doprinosa za drugi stup u istom razdoblju iznosi prosječno 32% u odnosu na svote koje su trebale biti uplaćene. Za drugi stup je naplaćeno tek nešto više od dvije trećine doprinosa koji je trebao biti doznačen na osobne račune osiguranika drugog stupa. Posebno zabrinjava podatak da se za oko 250.000 osiguranika osiguranih u drugom mirovinskom stupu, doprinosi neredovito uplaćuju.

Stopa učešća prosječne mirovine u prosječnoj plaći u Hrvatskoj će sa sadašnjih 40%, padati u narednom razdoblju. To nameće obvezu da se ponovno preispituju važeća prava u obveznom mirovinskom osiguranju i način financiranja tih prava, posebno institut najniže mirovine i definicija invalidnosti. Mjere za poboljšanje fiskalnih i socijalnih učinaka obveznih sustava u osnovi se svode na objektivno moguće povećanje prihoda za financiranje mirovina i racionalizaciju mirovinskih izdataka. Pri tome postaje sve važnije da se i u fazi prikupljanja mirovinskih doprinosa i u fazi ostvarivanja mirovinskih prava, osigura veći stupanj pravičnosti.

U kombiniranom modelu mirovinskog osiguranja mjere se moraju planirati cjelovito, ne samo za oba mirovinska sustava, već cjelovito u odnosu na ukupnost društvenih i gospodarskih tokova. Iako je u drugom stupu osigurana čvrsta veza između uplaćenih doprinosa i mirovinskih prava, nužno je i u prvom stupu poboljšati uzajamnost između uplaćenih doprinosa i visine mirovina. To se može postići postepenim povećanjem životne dobi kao uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu, snažnijim poticanjem kasnijeg umirovljenja, te eliminiranjem financijskog tereta povlaštenih mirovina. Dodatno, sustav mirovinskog osiguranja valja dopuniti većim stupnjem zaštite umirovljenika koji su, bilo po sili zakona ili po vlastitoj odluci, bili osiguranici drugog obveznog stupa.

Ključne riječi: **mirovinsko osiguranje, generacijska solidarnost, osobna mirovinska štednja, osiguranik, obvezni doprinos, stopa doprinosa, osnovica, mirovina**

SUMMARY

Financing mandatory pension insurances, as one form of mandatory social security, has became a serious problem. Due to the changes in the demographic structure of population caused by ageing of population, contributions for social insurance paid by employees and their employers are not sufficient for the pension expenditures. The dependency ratio has increased so a reduced number of employees should pay contributions for constantly increasing number of pensioners, which received pensions for a longer period. Such a gap between financial needs of the retired population and insufficient contribution for their financing is covered by tax revenues. As a consequence of such trends, contributions became more and more similar to taxes. Thus, by the designing of the system of mandatory contributions, there are the same requirements as by designing of the tax system.

Besides these measures, a significant number of states have introduced a model of pension insurance based on personal pension accounts. This thesis explains the differences in functioning of each of the mentioned pension systems. It is believed that pension insurance of individual savings performs two functions: it stimulates economic growth and it insures the financial sources for pension expenditures

Developed countries reacted significantly earlier to demographic and financial problems of their pension systems. The examples of USA, UK, Germany, Switzerland and Sweden show that very advanced economies are also forced to restructure their pension insurance systems. Middle and East European transitional countries, besides all problems of demographic changes, were forced to restructure their pension insurance systems simultaneously with reshaping of their general political and economical system. The Republic of Croatia is in an identical situation. Due to the historical legacy and the influence of the world financial institutions, the Croatian pension system is very similar to the pension systems of other European transitional countries.

Since 2002, Croatia has two forms of mandatory pension insurance: PAYGO system of intergeneration solidarity (first pillar) and pension insurance based on personal pension accounts (second pillar). All employed persons are obliged to be insured in pension insurance system.

The contribution rate for mandatory pension insurance in Croatia is 20% and is not among the highest rates that have states in European surrounding. However, having in mind the total labour cost burden caused by all mandatory payments, total outlays for the social security in Croatia are higher than the average for countries members of OECD.

All insured persons pay the same rate, but for persons insured in the second pillar the contribution is divided into two parts: 15% for the first and 5% for the second obligatory pillar. The bases for payment of pension contribution are stipulated variously for different groups of insured persons, in the scope of 0.35 to 6 average salaries obtained in period January – August of previous year.

Although the contribution rate is identical for all insured persons, unequal contribution base for calculation of pension contributions causes different fiscal burdens to various groups of insured persons. The survey shows that the same amounts of income are burdened differently with pension contribution. Employees are the biggest group of insured persons and in the analysed period from 2003 to 2007, for each 100 units of income, they paid on average HRK

24.54 mandatory pension contributions. The self-employed are significantly less burdened with pension contributions. Self-employed taxpayers of personal income tax in the same period paid on average HRK 18.56 mandatory pension contributions for each 100 units of income paid, while self-employed taxpayers of company income tax on average paid only HRK 5.00 mandatory pension contributions. In these circumstances, the self-employed pay only one third of the total obligation for pension contributions. The share of self-employed in the structure of revenues from pension insurance contribution is disproportional to their share in total number of insured persons. In year 2008, the share of self-employed in total number of insured persons was 8.6%, while from them was collected only 1.7% of total revenues from pension insurance intergenerational solidarity.

The survey shows that in the previous period the Tax Administration obtained better results in collection of contributions for the 1st pillar in comparison to contributions for the 2nd pillar. For the period from 2002 to 2007, the estimation of non-realised revenues from pension contributions for the 1st pillar was in the range from 8% to 19% of collected contributions. In the mentioned period for the 2nd pillar the estimation of non-realised revenues from pension contributions was on average 32% of the total sum that should be paid. For second pillar it has been collected little bit more than two thirds of all contributions that should have be paid on personal accounts of insured persons. The effective paid contribution rate for the second pillar is only 3.7%. It is especially worrisome that for more than 250.000 insured persons in the second pension pillar, contributions are irregularly paid.

Besides retaining the current rate of obligatory contribution for the second mandatory pillar, in the future there is a need to expect the lower percentage of the share of average pension in the average salary. The replacement rate will fall. This imposes the obligation to re-examine current rights in the mandatory pension insurance and way how to finance these rights. Measures for the improvement of the fiscal and social effects of mandatory systems basically consist of sustainable increase of revenues for financing the pensions and rationalisation of pension expenditures. this is of growing importance to insure a higher level of equity in the phase of pension contribution collection as well as in the phase of realizations of pension rights.

In the combined model of pension, insurance measures must be planned integrally, not just for both pension insurance systems, but also in respect to the totality of the social and economic conditions. Although the second pillar by its nature insures stronger link between paid contributions and pension rights, there is also a necessity to enhance mentioned link between paid contribution and the amount of pension in the first pillar. This can be achieved by gradual increase of legally stipulated retirement age as a precondition for obtaining pension rights, the stronger stimulating of later retirement and elimination of financial burden of privileged pensions. Additionally, pension insurance system of intergenerational solidarity should be complemented by higher level of protection for insured persons which were due to the legal regulation or by their own decision, are insured in the second pillars.

Key words: **pension insurance, intergenerational solidarity, personal pension savings, insured person, mandatory contribution, contribution rate, contribution base, pension**

SADRŽAJ:

SAŽETAK **3**

SUMMARY **5**

1. UVOD **11**

1.1. PREDMET ISTRAŽIVANJA 11

1.2. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA 13

1.3. HIPOTEZA I POMOĆNE HIPOTEZE 14

1.4. METODE ISTRAŽIVANJA 17

1.5. OČEKIVANI ZNANSTVENI DOPRINOS I PRIMJENA REZULTATA ISTRAŽIVANJA 18

1.6. STRUKTURA RADA 19

2. TEORIJSKE POSTAVKE O ZNAČAJU SUSTAVA OBVEZNIH MIROVINSKIH OSIGURANJA I FUNKCIJA MIROVINSKIH DOPRINOSA **23**

2.1. SUSTAVI MIROVINSKOG OSIGURANJA 24

2.2. POREZI I DOPRINOSI – SLIČNOSTI I RAZLIKE U FUNKCIJI I NAČINU PRIKUPLJANJA 28

2.2.2. Osnovna obilježja i funkcije poreza 28

2.2.3. Obilježja koja socijalne doprinose razlikuju od poreza 34

2.2.4. Mirovinski doprinosi - odbitak od porezne osnovice 39

2.3. DOPRINOSI ZA OBVEZNA MIROVINSKA OSIGURANJA I NJIHOVA RAZVOJNA ULOGA 43

2.3.1. Načini financiranja mirovina 44

2.3.2. Doprinosi u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti 44

2.3.3. Doprinosi u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje 46

2.4. MODELI PRIKUPLJANJA I NAPLATE MIROVINSKIH DOPRINOSA 52

2.4.1. Dva osnovna modela: definirane naknade i definirani doprinosi 54

2.4.2. Prednosti i nedostaci osnovnih mirovinskih modela 56

2.5. PREDNOSTI I NEDOSTACI ODVOJENOG PRIKUPLJANJA DOPRINOSA I PRIKUPLJANJA DOPRINOSA ZAJEDNO S POREZIMA 58

2.5.1. Zajednička funkcija prikupljanja doprinosa i određivanja mirovinskih prava 59

2.5.2. Odvojeno prikupljanje doprinosa od funkcije ostvarivanja mirovinskih prava 60

3. ISKUSTVA, PROBLEMI I TRENDOVI RAZVOJA SUSTAVA MIROVINSKOG OSIGURANJA I FINANCIRANJA MIROVINA **63**

3.1. ISKUSTVA I TRENDOVI FINANCIRANJA MIROVINSKOG OSIGURANJA U RAZVIJENIM DRŽAVAMA 65

3.1.1. Socijalni doprinosi kao dio poreznih struktura ekonomski razvijenih država 66

3.1.1.1. Učešće socijalnih doprinosa u ukupnim javnim prihodima 66

3.1.1.2. Socijalni doprinosi kao dio troškova rada 68

3.1.1.3. Podjela tereta financiranja socijalnih izdataka između zaposlenih i poslodavaca 70

3.1.2. Modeli mirovinskog osiguranja u nekim razvijenim državama 72

3.1.2.1. Mirovinski sustav SAD-a - kombinacija kapitaliziranog i sustava generacijske solidarnosti 72

3.1.2.2. Njemačka – domovina Bismarckovog modela mirovinskog osiguranja 77

3.1.2.3. Velika Britanija – mirovinsko osiguranje po Beveridge modelu 80
3.1.2.4. Švicarska – prva europska država s tri stupa mirovinskog osiguranja 82
3.1.2.5. Švedska – treći stup kao državna potpora za starost 83

3.2. PROBLEMI I TRENDOVI U TRANZICIJSKIM DRŽAVAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE 85

3.2.1. Uloga Svjetske banke u provođenju mirovinskih reformi u tranzicijskim državama 86

3.2.2. Utjecaj mirovinskih reformi latinoameričkih država na tranzicijske države Europe 88

3.2.3. Socijalni doprinosi u tranzicijskim državama Europe 91

3.2.3.1. Izdaci za mirovinsko osiguranje u tranzicijskim europskim državama prije i nakon provedenih mirovinskih reformi 91
3.2.3.2. Mirovinske reforme i mirovinski doprinosi 92
3.2.3.3. Socijalni doprinosi i njihov utjecaj na troškove rada u tranzicijskim državama 93
3.2.3.4. Prikupljanje mirovinskih doprinosa 96

3.2.4. Obilježja reformiranog mirovinskog sustava u nekim tranzicijskim državama 97

3.2.4.1. Češka 98
3.2.4.2. Mađarska 100
3.2.4.3. Poljska 102
3.2.4.4. Slovačka 104
3.2.4.5. Slovenija 105

3.2.5. Preporuke Europske unije za države članice 106

4. ISTRAŽIVANJE UČINAKA VAŽEĆEG SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA I MODELA PRIKUPLJANJA MIROVINSKIH DOPRINOSA U HRVATSKOJ 114

4.1. VRSTE MIROVINSKIH OSIGURANJA PREMA KRITERIJU NAČELA NA KOJIMA SE ZASNIVA SUSTAV OBVEZNOG OSIGURANJA 114

4.1.1. Sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj 114

4.1.2. Obvezno osiguranje na temelju generacijske solidarnosti 116

4.1.2.1. Učinci provedenih reformi 117
4.1.2.2. Starosno i invalidsko osiguranje 126
4.1.2.3. Staž osiguranja s povećanim trajanjem kao oblik dodatnog obveznog osiguranja ..128
4.1.2.4. Povlaštene mirovine 130

4.1.3. Obvezno osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje 134

4.1.3.1. Osobni računi mirovinske štednje 135
4.1.3.2. Kapitalizacija uplaćenih svota mirovinskog doprinosa 137

4.2. VRSTE OBVEZNIH MIROVINSKIH OSIGURANJA PREMA KRITERIJU NAČINA STJECANJA STATUSA OSIGURANIKA 139

4.2.1. Osiguranici upisani u matičnu evidenciju 140

4.2.2. Osiguranje na temelju isplaćenih dohodaka na koje su plaćeni doprinosi 141

4.2.3. Osobe osigurane u posebnim okolnostima 144

4.2.4. Novouvedeno osiguranje na temelju prihoda od imovine 144

4.3. RADNO AKTIVNO STANOVNIŠTVO I OSIGURANICI U OBVEZNOM MIROVINSKOM OSIGURANJU 145

4.4. OBVEZNICI PLAĆANJA I OSNOVICE OBVEZNIH MIROVINSKIH DOPRINOSA ZA NAJBROJNIJE SKUPINE MIROVINSKIH OSIGURANIKA 149

4.4.1. Mirovinski doprinosi kao dio izdvajanja za sustave obveznih socijalnih osiguranja ..150

4.4.2. Obveznici plaćanja mirovinskih doprinosa 151

4.4.3. Osnovice od kojih se određuje obveza za doprinose 153

4.5. NOMINALNE STOPE I POREZNO ODREĐENJE OBVEZNIH MIROVINSKIH DOPRINOSA 158

4.5.1. Utjecaj mirovinskih doprinosa na visinu troškova rada 159

4.5.2. Vrste i stope obveznih mirovinskih doprinosa 162

4.5.3. Porezno određenje doprinosa za obvezna osiguranja 164
4.6. OVLAŠTENA TIJELA, POSTUPCI KONTROLE I PRISILNE NAPLATE MIROVINSKIH DOPRINOSA 165
4.6.1. Subjekti ovlašteni za naplatu i prikupljanje podataka o plaćenim doprinosima 166
4.6.1.1. Poslovi i nadležnosti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje 168
4.6.1.2. Uloga Središnjeg registra osiguranika 169
4.6.1.3. Ovlaštenja Porezne uprave 170
4.6.2. Troškovi prikupljanja podataka o mirovinskim osnovicama i o uplaćenim doprinosima 172
4.7. KORELACIJA OSTVARENIH DOHODAKA I OBVEZA ZA MIROVINSKE DOPRINOSE KAO MJERA OCJENE PRAVEDNOSTI SUSTAVA 173
4.7.1. Različite osnovice kao izvor nejednakog opterećenja mirovinskim doprinosima 174
4.7.1.1. Usporedba propisanih osnovica za osiguranike osigurane po istoj pravnoj osnovi 174
4.7.1.2. Usporedba opterećenosti mirovinskim doprinosima između osiguranika osiguranih po različitim osnovama 193
4.7.2. Razlike u osnovicama za plaćanje doprinosa za generacijsku solidarnost i doprinosa za sustav kapitalizirane štednje 196
4.7.2.1. Mirovinski doprinosi na naknadu plaće 196
4.7.2.2. Primjena najviše godišnje osnovice 198
4.7.3. Usporedba ostvarenih dohodaka i obveza za mirovinske doprinose 202
4.7.3.1. Osiguranici u radnom odnosu 202
4.7.3.2. Samozaposleni osiguranici 208
4.7.3.3. Usporedba prosječnog opterećenja mirovinskim doprinosima za najbrojnije skupine osiguranika 213
4.8. FISKALNI UČINCI PRIKUPLJANJA DOPRINOSA ZA SUSTAV GENERACIJSKE SOLIDARNOSTI 216
4.8.1. Ostvareni prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti 216
4.8.2. Procjena izgubljenih prihoda od mirovinskog doprinosa 222
4.8.2.1. Nenaplaćeni mirovinski doprinos od osoba u radnom odnosu 222
4.8.2.2. Nenaplaćeni mirovinski doprinos od samozaposlenih 226
4.8.2.3. Ukupno izgubljeni prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti 229
4.9. UČINCI PRIKUPLJANJA DOPRINOSA ZA SUSTAV KAPITALIZIRANE ŠTEDNJE 231
4.9.1. Uplaćene svote doprinosa i ostvareni prinosi 231
4.9.2. Problem neredovitih uplata doprinosa na osobne mirovinske račune 235
4.10. MEĐUOVISNOST NAPLAĆENIH IZNOSA DOPRINOSA I BUDUĆIH MIROVINSKIH PRAVA 237
4.10.1. Različit utjecaj plaćenih svota doprinosa na prava u obveznom mirovinskom osiguranju prvog i drugog stupa 238
4.10.2. Visina mirovine u sustavu generacijske solidarnosti i plaćeni doprinosi za pojedine kategorije osiguranika 241
4.10.2.1. Vrste mirovina 241
4.10.2.2. Faktori koji utječu na visinu mirovine 242
4.10.3. Doprinos za individualnu kapitaliziranu štednju i visina budućih mirovina 249
4.10.3.1. Kombinirane mirovine osiguranika drugog stupa 249
4.10.3.2. Predviđanja očekivane visine mirovina 251

5. PRIJEDLOZI MJERA ZA POBOLJŠANJE UČINAKA SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG SUSTAVA U HRVATSKOJ 261
5.1. KRITERIJI I MJERILA ZA OCJENU UČINKOVITOSTI SADAŠNJEG SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA i MODELA PRIKUPLJANJA DOPRINOSA 263
5.1.1. Sustav generacijske solidarnosti 263

5.1.1.1. Ocjena stupnja socijalne zaštite koju sustav omogućava korisnicima.....263
5.1.1.2. Jednakost u pristupu mirovinskim pravima.....273
5.1.1.3. Financiranje mirovinskih prava.....275
5.1.2. Sustav individualne kapitalizirane štednje.....281
5.2. PRIJEDLOZI MJERA ZA POBOLJŠANJE UČINAKA.....284
5.2.1. Mjere na području mirovinskih rashoda.....285
5.2.2. Mjere na području mirovinskih prihoda.....289
5.2.3. Mjere u području ostvarivanja mirovinskih prava.....292
5.2.4. Poticanje dobrovoljne štednje za starost.....294

6. ZAKLJUČAK.....296

LITERATURA.....306
Knjige.....306
Članci.....309
Ostalo.....318

POPIS TABLICA.....321

POPIS GRAFIKONA.....325

POPIS SLIKA.....326

PRILOG.....327
1. Izračunavanje pokazatelja nejednakosti za plaće.....327
2. Izračunavanje pokazatelja nejednakosti za mirovine.....328

1. UVOD

1.1. PREDMET ISTRAŽIVANJA

Predmet istraživanja ovog rada je sadašnji način funkcioniranja i mogućnosti poboljšanja socijalnih i ekonomskih učinaka sustava obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj.

Državni sustavi javnog mirovinskog osiguranja su u cijelom svijetu u krizi. U europskim je državama javno mirovinsko osiguranje svoj puni procvat doživjelo u 60-tim i 70-tim godinama 20. stoljeća, a u zadnja dva desetljeća tog stoljeća gomilaju se problemi povezani s financiranjem mirovinskih sustava. Ti su problemi usko povezani s demografskim starenjem stanovništva i brojnim ekonomskim, socijalnim i političkim implikacijama do kojih dovode promjene dobne strukture stanovništva.

U većini država postojeći sustavi mirovinskog osiguranja ne mogu udovoljiti naraslim potrebama umirovljenika. S jedne se strane događaju povećani pritisci, očekivanja i obećanja o pravima koja se ostvaruju iz mirovinskih fondova, a s druge strane sve nedostatnije uplate doprinosa u te fondove. Posljedica su, posebno u tranzicijskim zemljama, niske mirovine i visoki doprinosi za mirovinsko osiguranje. Sustavi funkcioniraju samo zahvaljujući tome da se mirovine tek djelomično usklađuju s kretanjem plaća i troškova života. Problemi se rješavaju stalnim povećanjem doprinosa i sve većim posezanjem za novcem iz državnih proračuna, kako bi se namirila sredstva nužna za isplatu mirovina.

Konac dvadesetog i početak dvadeset i prvog stoljeća obilježen je raspravama o tome koliko se društvenog bruto proizvoda troši za financiranje javnih mirovinskih sustava. U tim se raspravama ističe da su stope doprinosa za mirovinsko osiguranje nedovoljne, da ne prate porast broja umirovljenika i da ne osiguravaju željenu razinu mirovina. Političari strahuju od nadolazećih 2020-tih godina koje su golema prijetnja održivosti sustava mirovinskog osiguranja. U tim će godinama u mirovinu odlaziti «baby-boom»[1] generacije rođene 1950-tih godina, što će povećati jaz između broja korisnika mirovina i broja radno aktivnog stanovništva koje uplaćuje doprinose za mirovinska osiguranja. Istovremeno se javnim mirovinskim fondovima prigovara da ne pridonose gospodarskom rastu, već ga usporavaju stalnim zahtjevima za povećana izdvajanja za mirovine. Visoke stope doprinosa za mirovinsko osiguranje, uz ostale obvezne doprinose za druge oblike socijalnih osiguranja, smatraju se uzrokom previsoke cijene rada, koja opet usporava investicijske cikluse. Poput vrtnje u krugu, uzroci i posljedice djeluju jedni na druge.

Države su prisiljene tražiti nove izvore financiranja tekućih mirovinskih izdataka. Uglavnom ih nalaze u proračunskim sredstvima. Porezi se sve više koriste za financiranje mirovina koje se isplaćuju u sustavu generacijske solidarnosti, jer sredstva naplaćena od obveznih doprinosa nisu dovoljna. Nedostajući iznosi nužni za isplatu mirovina, nadoknađuju se iz državnih proračuna.

---

[1] *Baby Boom Generation* se naziva generacija rođena nakon Drugog svjetskog rata, u razdoblju 1950-tih godina u kojima su stope nataliteta bile izrazito visoke.

Paralelno s tom neminovnošću na strani prihoda nužnih za financiranje mirovina, intervenira se na rashodovnoj strani i provode se velike reforme mirovinskih sustava. Gotovo se može reći da su na prijelazu dva stoljeća mirovinske reforme zahvatile cijeli svijet. U svakoj je državi mirovinska reforma rezultanta svojevrsnog kompromisa zainteresiranih socijalnih partnera (vlade, sindikata, poslodavaca) i uvijek je pod snažnim pritiskom političkih, a ne samo ekonomskih čimbenika. Iako se od države do države uvelike razlikuju, ipak se mogu sagledati neka zajednička obilježja i sličnosti reformiranih državnih mirovinskih sustava.

Tražeći odgovore na ove probleme, ekonomska struka uglavnom zastupa postupan prijelaz iz sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti na sustav individualne kapitalizirane štednje, dokazujući prednosti tog sustava za razvoj tržišta kapitala i za dugoročno smanjivanje mirovinskih izdataka, čime se potiče gospodarski rast. Uvođenje pojedinačne kapitalizirane štednje argumentira se očekivanom povećanom odgovornošću pojedinca za vlastitu socijalnu sigurnost u starosti, njegovom većom motivacijom za plaćanje doprinosa i za što kasnije umirovljenje. Ekonomisti tako gorljivo ističu prednosti sustava individualne kapitalizirane mirovinske štednje da se ponekad zbog množine ekonomskih argumenata gotovo zaboravlja osnovna zadaća mirovinskog osiguranja. Najvažnija zadaća mirovinskog osiguranja je omogućavanje primjerene razine mirovina u starosti i ostvarivanje odgovarajuće zaštite osiguranika u slučaju invalidnosti ili smrti hranitelja obitelji. Gospodarski učinci mirovinskog sustava jesu važni, ali je ipak primarna njegova socijalna zadaća. Mirovinski sustav ne postoji zato da bi poticao rast i razvoj, nego zato da bi rezultirao željenim socijalnim učincima[2].

Istovremeno kombiniranje ekonomskih i socijalnih učinaka mirovinskih sustava je posebno izraženo u tranzicijskim državama. U tranzicijskim se državama mirovinske reforme provode paralelno s reformama gospodarskog i cijelog socijalnog sektora, a u većini se država kreću u dva smjera:

1. reformira se postojeći sustav generacijske solidarnosti i paralelno s njim uvodi sustav kapitaliziranih mirovina, bilo kao obvezni ili kao dobrovoljni oblik mirovinskog osiguranja, ili kombinirano, i
2. značajno se veća pažnja posvećuje problemima prikupljanja i efikasnije naplate mirovinskih doprinosa.

I u Hrvatskoj se, primarno zbog demografskih promjena, globalizacije i napretka zdravstva, broj korisnika mirovina kontinuirano povećava. U 1990. godini ih je bilo oko 656 tisuća, a danas je njihov broj narastao na 1,2 milijuna. U svega dvadeset godina, broj umirovljenika je udvostručen. S druge strane, u istom je razdoblju smanjen broj osiguranika s oko 2 milijuna u 1990. godini na sadašnjih oko 1,6 milijuna. Nerazmjer je očigledan, a u nekim je godinama bio još dramatičniji. Suočena s takvim kretanjima, Hrvatska je zapravo bila prisiljena na mirovinsku reformu. Najprije su reformirana prava u sustavu generacijske solidarnosti (prvi stup), a zatim je započelo provođenje sustava obvezne kapitalizirane mirovinske štednje (drugi stup). Reformirani sustav generacijske solidarnosti je na snazi više od desetljeća (od 1. siječnja 1999. godine), a

[2] Škember, A.: Prevladava li radikalna mirovinska reforma krizu javnih mirovinskih sustava, Mirovinsko osiguranje 3 (9), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005., str. 3.-9.

sustav individualne kapitalizirane štednje funkcionira unatrag nepunih devet godina (od 1. siječnja 2002. godine).

Iako je od početka primjene propisa kojima je započela mirovinska reforma proteklo gotovo jedanaest godina, financiranje mirovina u Hrvatskoj i dalje ostaje goruće ekonomsko, socijalno i političko pitanje. **Stoga je predmet ovog rada razmatranje socioekonomskih i fiskalnih učinaka sustava obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, s naglaskom na ocjenu učinaka obveznih mirovinskih doprinosa.** Rad je posvećen istraživanju mogućnosti poboljšanja sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, primarno s aspekta njegovih fiskalnih obilježja. Prikupljanje mirovinskih doprinosa ponekad se pogrešno smatra manje važnim ili samo tehničkim pitanjem. Disertacija će pokazati da je riječ o vrlo zahtjevnoj i nadasve složenoj materiji koju treba pozorno razmatrati s raznih aspekata, a odluke i mjere ekonomske i socijalne politike pažljivo pripremati i prije donošenja dobro odvagati.

1.2. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Najvažnija svrha ovog rada je istraživanje povezanosti i međusobne uvjetovanosti prikupljanja mirovinskih doprinosa na cjelokupni sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj. Visina doprinosa i sustav prikupljanja mirovinskih doprinosa moraju zadovoljiti nekoliko ciljeva:

1. troškovi doprinosa ne smiju biti zapreka gospodarskom razvoju,
2. obveza plaćanja doprinosa mora sačuvati pravednost sustava, i
3. iznosi mirovinskih doprinosa moraju osigurati dostatna sredstava za primjerenu razinu mirovina.

Cilj ovog rada je istražiti mogućnosti poboljšanja mirovinskog sustava u Hrvatskoj, poglavito sustava prikupljanja mirovinskih doprinosa, polazeći od činjenice da je Hrvatska u prethodnih deset godina provela temeljitu i radikalnu reformu sustava mirovinskog osiguranja. Pri tome se polazi od spoznaje da učinci prikupljanja mirovinskih doprinosa ne ovise samo o postojećoj razini kulture poštivanja propisa i stupnju spoznaje o važnosti plaćanja doprinosa za socijalna osiguranja, već i o postavljenim sustavnim rješenjima, kako u području zakonodavne regulative, tako i u institucionalnim i organizacijskim rješenjima. Stoga je u radu istražena povezanost procesa prikupljanja i naplate poreza i doprinosa, te međuzavisnost između ostvarenih legalnih dohodaka i obveza za mirovinske doprinose. Osim na globalnoj razini, istražena je međuzavisnosti između dohodaka i obveza za mirovinske doprinose za najzastupljenije skupine obveznih mirovinskih osiguranika, kako bi se ocijenilo je li važećim sustavom plaćanja doprinosa narušeno načelo pravednosti.

Također, istraženi su postignuti učinci prikupljanja mirovinskih doprinosa u razdoblju od 2002. do 2007. godine, pri čemu izabrani period nije samo posljedica objektivne činjenice uvjetovane raspoloživim podacima za navedeno razdoblje. Sadržajni razlozi su veoma važni. Naime, nastavno od 1. srpnja 2001. godine kontrola i nadzor nad uplatama doprinosa za mirovinsko osiguranje je u nadležnosti Porezne uprave, a 2002. godina je prva cijela kalendarska godina u kojoj sve

poslove povezane s prikupljanjem, kontrolom i nadzorom plaćanja mirovinskih doprinosa obavlja Porezna uprava kao tijelo s javnim ovlastima, a ne više Zavod za mirovinsko osiguranje. Dodatni razlog je podatak da je od 1. siječnja 2002. godine uveden drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja, tako da se razdoblje provođenja dvostupnog sustava mirovinskog osiguranja gotovo preklapa s novouvedenim ovlastima i nadležnostima Porezne uprave. Od 1. siječnja 2002. djeluje i Središnji registar osiguranika kao potpuno nova posebna državna institucija, koja je preuzela dio nadležnosti povezanih s prikupljanjem doprinosa za mirovinsko osiguranje.

Istraživanjem se pokušalo utvrditi kakvi su rezultati provedenog objedinjavanja tehnike naplate poreza i doprinosa. Analizirani su pozitivni i negativni učinci razdvajanja nadležnosti institucija koje brinu o naplati doprinosa od nadležnosti institucija koje skrbe o ostvarivanju mirovinskih prava.

Konačno, istraživanje je bilo usmjereno na traženje mogućnosti unapređenja važećeg sustava obveznog mirovinskog osiguranja i povezano s tim, sustava prikupljanja mirovinskih doprinosa. Rezultati su ukazali na potrebne i poželjne mjere za unapređenje postojećeg sustava. Sadržaj predloženih mjera obuhvaća različita područja, od pravednijeg utvrđivanja obveze za doprinose, preko kontrole ispunjavanja propisanih obveza, do učinaka plaćenih doprinosa na prava u sustavima obveznih mirovinskih osiguranja. Neke od predloženih mjera odnose se na oba obvezna mirovinska sustava, a neke su isključivo u funkciji poboljšanja prvog odnosno drugog obveznog mirovinskog stupa.

Pristup prema kojem su mirovine koje se isplaćuju u sustavu generacijske solidarnosti obveza države, a mirovine koje se isplaćuju u sustavu obvezne individualne kapitalizirane štednje isključivo privatna stvar svakog pojedinca, nije održiv. Iako se uvođenjem mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje težište odgovornosti za skrb o socijalnoj sigurnosti pojedinca postepeno premješta s države na samog pojedinca, svrha ovog rada je dokazati da država ne može biti amnestirana od odgovornosti za učinke obveznog sustava kapitaliziranog mirovinskog osiguranja.

1.3. HIPOTEZA I POMOĆNE HIPOTEZE

Istraživanjem je testirana istinitost sljedeće hipoteze:

Hipoteza 1.: Dodatnim mjerama i aktivnostima za poboljšanje učinaka prikupljanja mirovinskih doprinosa, ali i za dogradnju sustava obveznih mirovinskih osiguranja u Hrvatskoj, moguće je poboljšati njegove fiskalne, ekonomske i socijalne učinke.

Postavljena temeljna hipoteza implicira i sljedeće pomoćne hipoteze:

Hipoteza 1.1.: Plaćanje doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje je zakonska obveza. Iako se mirovinski doprinosi prikupljaju prema istom temeljnom načelu i zajedno s poreznim prihodima, ipak korelacija između ostvarenih dohodaka i obveze za mirovinske doprinose nije jednaka za sve kategorije osiguranika. Dohoci nekih skupina osiguranika su relativno manje opterećeni obveznim doprinosima, čime se narušava načelo pravičnosti u raspodjeli tereta ovog oblika javnih davanja.

Hipoteza 1.2.: U sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti sve je manje zastupljeno načelo uzajamnosti između uplaćenih doprinosa i mirovinskih prava. Udaljavanje od načela uzajamnosti između plaćenih doprinosa i visine mirovinskih prava je posebno izraženo kod određenih društvenih grupa, što nameće obvezu preispitivanja važećeg sustava mirovinskog osiguranja i njegovu dogradnju.

Hipoteza 1.3.: U sustavu mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje nema solidarnosti, već mirovinska prava isključivo ovise o uplaćenim i kapitaliziranim sredstvima. Iako se sustav kapitalizirane mirovinske štednje temelji na konceptu konzervativnih ulaganja koja u dugoročnom razdoblju odbacuju niže, ali relativno stabilne stope prinosa, u Hrvatskoj je nužno što prije povećati stopu doprinosa za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje. Osim toga, dramatičan pad prinosa mirovinskih fondova uzrokovan krizom financijskih tržišta, aktualizira pitanje zakonskog omogućavanja osiguranicima da naknadno povuku odluku o dobrovoljnom ulasku u sustav kapitalizirane štednje. Pravodobnim reagiranjem na ove pojave, mogli bi se ublažiti socijalni problemi u neposrednoj budućnosti.

Brojni argumenti potkrepljuju osnovnu hipotezu i pomoćne hipoteze.

Polazeći od temeljnih ustavnih načela prema kojima svaki pojedinac mora pridonositi financiranju javnih potreba razmjerno svojoj ekonomskoj snazi[3], te uz spoznaju da financiranje sustava mirovinskog osiguranja u suvremenim uvjetima sve više poprima obilježja financiranja javnih potreba, opravdanim se postavlja zahtjev da plaćanje doprinosa ovisi o ekonomskoj snazi pojedinca. Ovaj se zahtjev primarno nameće u vezi s financiranjem mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, kod kojeg je pri ostvarivanju prava snažno istaknuta solidarnost u visini prava. U Hrvatskoj se na teret sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti financiraju i kategorije osiguranika s povlaštenim pravima, isključivo na temelju političkih odluka državnih institucija, što pojačava zahtjev da obveza plaćanja doprinosa korespondira s ekonomskom snagom pojedinca. Financiranje povlaštenih mirovinskih prava određenih društvenih skupina iz zajedničkih sredstava namijenjenih financiranju općeg mirovinskog osiguranja, cijelom sustavu daje snažno političko obilježje i čini ga osjetljivim na promjene u upravljačkim strukturama državne vlasti.

U cilju dokazivanja hipoteze 1.1. istraženo je provodi li se u Hrvatskoj načelo koje zahtijeva da se teret financiranja javnih rashoda, uključujući i socijalne rashode, rasporedi prema ekonomskoj snazi pojedinca. Istraženo je jesu li sve skupine mirovinskih osiguranika podjednako opterećene obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa, te poštuje li se načelo pravičnosti u raspodjeli tereta financiranja mirovinskog sustava. Na temelju dostupnih podataka Porezne uprave, Središnjeg registra osiguranika i Državnog zavoda za statistiku, analizirana je međuzavisnost između ostvarenih dohodaka i obveza za mirovinske doprinose, te identificirane skupine osiguranika kod kojih je korelacija između obveza za doprinose i ostvarenog dohotka značajna, ali i skupine osiguranika kod kojih je ta korelacija bitno slabija.

[3] Čl. 51. Ustava Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 41/01.-proč. tekst i 55/01.-ispr.) glasi:
"Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima. Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti."

Obvezni doprinosi bi se trebali prikupljati prema načelu pravičnosti, a koristiti prema načelu solidarnosti. Zbog velikog broja iznimaka i izuzetaka ugrađenih u sustav, kako u fazi prikupljanja doprinosa, tako u fazi ostvarivanja mirovinskih prava, analizirano je jesu li narušena načela pravičnosti. Već se iz pravila plaćanja obveznih doprinosa i propisa koji uređuju prava u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti nameće pitanje je li u hrvatskom mirovinskom sustavu generacijske solidarnosti ozakonjena nejednakost u snošenju tereta plaćanja obveznih mirovinskih doprinosa i u visini prava koja se ostvaruju u tom sustavu. Istraživanje je trebalo dokazano potvrditi ili argumentirano odbaciti ovu tvrdnju.

Većina se tranzicijskih država suočava s dilemom o tome treba li mirovinske doprinose prikupljati zajedno s porezima, treba li sve doprinose za socijalna osiguranja prikupljati zajedno ili te poslove treba strogo odvojiti. Kad je riječ o mirovinskom osiguranju kao specifičnom obliku socijalnog osiguranja s dugoročnim posljedicama, otvara se i pitanje je li sadržajno i institucionalno razdvajanje funkcije prikupljanja i naplate doprinosa od funkcije utvrđivanja prava u mirovinskom osiguranju, dobro rješenje.

Hrvatska je nastavno od 1. srpnja 2001. godine razdvojila funkciju prikupljanja i naplate doprinosa od funkcije ostvarivanja prava u mirovinskom osiguranju. U radu su istraženi i analizirati učinci razdvajanja tih funkcija. U vezi s naplatom doprinosa za sustav generacijske solidarnosti, analizirano je u kojoj mjeri je razdvajanje funkcije naplate i funkcije ostvarivanja mirovinskih prava, rezultiralo pozitivnim fiskalnim učincima. Istovremeni nadzor ispunjavanja poreznih obveza i podmirivanja obveznih mirovinskih doprinosa trebao je omogućiti efikasniju naplatu. Porezna uprava je u naplati doprinosa trebala biti efikasnija od Zavoda za mirovinsko osiguranje. To, dakako, ne znači da se očekuje potpuno eliminiranje pojave izbjegavanja plaćanja mirovinskih doprinosa, ali je bilo opravdano pretpostaviti da su problemi evazije svedeni na manju mjeru.

U vezi s doprinosom za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje, istraživanje je trebalo pokazati rezultira li novi model prikupljanja i naplate doprinosa jednakim učincima u tom sustavu, kao u sustavu generacijske solidarnosti. Ako model objedinjenog prikupljanja poreza i doprinosa odbacuje pozitivne učinke u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, trebalo je istražiti je li taj model jednako učinkovit za sustav individualne mirovinske štednje. Isto tako, ako se objedinjavanje funkcije naplate poreza i doprinosa pokazalo lošom odlukom za sustav generacijske solidarnosti, trebalo je istražiti je li ta odluka jednako loša za sustav individualne kapitalizirane mirovinske štednje.

U sadašnjem se modelu oba mirovinska doprinosa prikupljaju prema identičnim pravilima, iako je mirovinski doprinos za sustav generacijske solidarnosti klasični oblik javnog prihoda, a mirovinski doprinos za sustav individualne kapitalizirane mirovinske štednje nije javni prihod, nego osobna imovina svakog mirovinskog osiguranika. S tog bi stajališta, motivacija za plaćanje mirovinskog doprinosa za individualnu kapitaliziranu štednju trebala biti značajno veća u odnosu na doprinos koji se plaća za sustav generacijske solidarnosti. Istraživanje je trebalo pokazati ostvaruju li se takva očekivanja.

Pri razmatranju učinaka prikupljanja obaju obveznih mirovinskih doprinosa, vodilo se računa o tome da su učinci doprinosa za kapitaliziranu štednju manje očiti. Ti učinci ne ovise samo o sustavu naplate i kontrole, već izviru iz same funkcije tog doprinosa. Stoga su učinci prikupljanja doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja ocjenjivani prema više kriterija:

- iznosu uplaćenih svota,
- razdoblju štednje, i
- visini ostvarenih prinosa.

Iako se radi o međusobno povezanim kriterijima, u radu je naglasak na istraživanje učinaka mirovinskog doprinosa kapitalizirane štednje sa svrhom ispitivanja postavljene pomoćne hipoteze 1.3. prema kojoj je sada određena stopa mirovinskog doprinosa nedostatna za ostvarivanje očekivane i željene razine mirovina. Svote doprinosa koje se sada izdvajaju i o kojima ovisi iznos budućih mirovina, nedostatne su za relativno velik broj osiguranika, čak i uz hipotetsku pretpostavku da se druga dva kriterija povoljno ostvaruju u cijelom razdoblju štednje.

U radu je uvažena spoznaja da su u normativnom smislu u Hrvatskoj učinjeni određeni dodatni napori za ostvarivanje bolje naplate mirovinskog doprinosa individualne mirovinske štednje. Tako je izmjenama odgovarajućih propisa radnicima omogućeno da u sudskim postupcima za novčana potraživanja iz radnog odnosa, utuže svotu bruto plaće koja uključuje i mirovinske doprinose. Isto tako, zaposleni kao stečajni vjerovnici mogu u stečajnom postupku koji se provodi nad njihovim poslodavcem, prisilno naplatiti bruto plaću, zajedno s pripadajućim iznosima mirovinskog doprinosa. Ne umanjujući važnost do sada učinjenih normativnih poboljšanja sustava, ispitano je koji drugi čimbenici utječu na nedovoljan priliv sredstava na osobne mirovinske račune obveznih osiguranika drugog stupa mirovinskog osiguranja. Dokazivanje postavljenih hipoteza omogućilo je ukazivanje na određene socijalne skupine osiguranika i na broj osiguranika koji zbog posljedica primjene sada važećeg modela prikupljanja doprinosa, u razdoblju nakon umirovljenja, tendiraju biti socijalni slučajevi. Identificiranje takvih socijalnih skupina je važno pri predlaganju mjera za poboljšanje učinaka važećeg sustava mirovinskog osiguranja.

1.4. METODE ISTRAŽIVANJA

U znanstvenom istraživanju provedenom radi dokazivanja ili osporavanja postavljenih hipoteza korišteno je više znanstveno-istraživačkih metoda, kako bi se osigurale što pouzdanije, vjerodostojnije spoznaje i zaključci. U radu su korišteni dostupni podaci Ministarstva financija, podaci Središnjeg ureda Porezne uprave, podaci Središnjeg registra osiguranika i podaci Državnog zavoda za statistiku, te primijenjene standardne matematičke i statističke metode.

Dio ovog rada, poglavlje «Uloga sustava obveznih mirovinskih osiguranja i funkcija mirovinskih doprinosa», temelji se na analizi relevantne domaće i svjetske znanstvene i stručne literature s područja javnih financija, sustava mirovinskog osiguranja i prikupljanja doprinosa za mirovinsko osiguranje. Korištenjem metode deskripcije i analize, te metode generalizacije

ukazano je na prisutne trendove, iskustva i probleme u rješavanju otvorenih pitanja povezanih s nastojanjem za što uspješnijim prikupljanjem mirovinskih doprinosa. Cjelokupno je istraživanje bilo u funkciji dokazivanja tvrdnje postavljene u **hipotezi 1.** o nužnosti poduzimanja dodatnih mjera i aktivnosti za dogradnju sustava i poboljšanje učinaka prikupljanja doprinosa za obvezna mirovinska osiguranja u Hrvatskoj.

U cilju dokazivanja pomoćne **hipoteze 1.1.** kojom se izriče tvrdnja da važeći sustav podmirivanja obveza za mirovinske doprinose u Hrvatskoj trpi prigovor narušavanja načela pravičnosti, ali samo u odnosu na određene skupine mirovinskih osiguranika, korištena je metoda korelacije između legalno prijavljenih dohodaka i propisanih obveza za financiranje sustava obveznog mirovinskog osiguranja.

Dokazivanje **hipoteze 1.2.** kojom je postavljena tvrdnja o sve većem narušavanju načela uzajamnosti između plaćenih iznosa doprinosa i budućih mirovinskih prava u sustavu generacijske solidarnosti, bazirano je na usporedbi plaćenih doprinosa i mirovinskih prava u sustavu generacijske solidarnosti. Osim toga, na temelju podataka Porezne uprave i raspoloživih statističkih pokazatelja ocijenjena je uspješnost novog modela ubiranja mirovinskih doprinosa i njihova dostatnost za podmirivanje tekućih mirovinskih rashoda. Ocjena se temelji na usporedbi učešća naplaćenih doprinosa u strukturi društvenog proizvoda u nizu godina, te na usporedbi nominalne i efektivne stope naplaćenih iznosa doprinosa.

Za dokazivanje tvrdnje izrečene u **hipotezi 1.3.** kojom se dovodi u pitanje uspješnost prikupljanja doprinosa za kapitaliziranu mirovinsku štednju, korištena je metoda usporedbe, te metoda simulacije. Uvažavajući obilježja mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje, matematičkim izračunima simulirani su efekti prikupljenih doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja i procijenjeni očekivani učinci, ali i moguće neželjene posljedice.

1.5. OČEKIVANI ZNANSTVENI DOPRINOS I PRIMJENA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

Znanstveni doprinos disertacije pod nazivom «Mogućnosti poboljšanja socioekonomskih i fiskalnih učinaka sustava obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj» očituje se u dva područja:

- preglednom prikazu postojeće znanstvene i stručne literature iz područja rada, posebno u dijelu u kojem se prezentiraju iskustva, problemi i trendovi u izabranim razvijenim zemljama, te u europskim tranzicijskim državama, i
- istraživanju socijalnih i ekonomskih učinaka važećeg modela prikupljanja doprinosa za sustave obveznih mirovinskih osiguranja u Hrvatskoj.

Unatoč razlikama u dostignutom stupnju razvoja, zajedničko obilježje razvijenih i manje razvijenih država je da i jedne i druge imaju velike teškoće u sustavima mirovinskog osiguranja. Ti su problemi posebno izraženi u tranzicijskim državama, koje paralelno rješavaju deficite mirovinskih sustava i narasle gospodarske probleme. Troškovi mirovinskog osiguranja su u državama Srednje i Istočne Europe, zbog različitih ekonomskih, demografskih ali i političkih

razloga, gotovo posve izmakli nadzoru, pa se nužnim nameće zahtjev za povećanje učinkovitosti prikupljanja doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje.

Do sada su se znanost i praksa u Hrvatskoj pretežito bavili funkcioniranjem sustava mirovinskog osiguranja sa stajališta usklađivanja opsega mirovinskih prava s demografskim i globalnim ekonomskim kretanjima. Narasli problemi financijske održivosti mirovinskih sustava diktiraju novi fokus usmjeren ka preispitivanju modela i načina prikupljanja sredstava za financiranje mirovinskih sustava.

Izvjesno je da znanost nema jednoznačnog odgovora na pitanje najučinkovitijeg modela ubiranja mirovinskih doprinosa. Iako je korist pojedinca od plaćanja doprinosa neposrednija u odnosu na korist koju pojedinac ima od plaćanja poreza, teoretičari javnih prihoda sve glasnije postavljaju zahtjeve koji pri izgradnji sustava ubiranja socijalnih doprinosa, daju prednost što većoj međuzavisnosti između uplaćenih doprinosa i razine mirovinskih prava. U obrnutom slučaju, kad je uzajamnost između uplata i budućih koristi labava, sve je više zahtjeva da se prihodi za financiranje mirovina naplaćuju prema jednakim ili barem sličnim načelima po kojima se plaćaju izravni porezi.

Istraživanje učinkovitosti modela koji se nastavno od 2002. godine primjenjuje u Hrvatskoj, podupire izgradnju sustava koji će na manju mjeru svesti evaziju u plaćanju doprinosa i pospješiti financiranje sustava mirovinskog osiguranja.

Rezultati istraživanja daju značajne informacije i smjernice nositeljima ekonomske i socijalne politike, ali i zakonodavnim i izvršnim tijelima političke vlasti. U aplikativnom smislu, rezultati istraživanja bi trebali potaknuti nositelje fiskalne politike na poduzimanje mjera koje će osigurati veći stupanj pravednosti u financiranju mirovinskog osiguranja, povećati osposobljenost javnih institucija ovlaštenih za naplatu i kontrolu naplaćenih iznosa doprinosa, te tako pospješiti sustav mirovinskog osiguranja. Rezultati istraživanja se mogu koristiti i u akademskim krugovima visokih učilišta pri obrazovanju i osposobljavanju ekonomista, financijskih analitičara i upravljačkih struktura u svim organizacijskim oblicima.

1.6. STRUKTURA RADA

U prvom, **uvodnom** dijelu doktorske disertacije definirani su problemi i ciljevi istraživanja. Glavna svrha ovog rada je istražiti povezanost i međusobnu uvjetovanost prikupljanja mirovinskih doprinosa na cjelokupni sustav mirovinskog osiguranja, te predložiti mjere kojima bi se postigla viša razina prikupljanja mirovinskih doprinosa u Hrvatskoj, uz istovremeno naglašeniju pravednost sustava i naglašeniju uzajamnost između plaćenih doprinosa i mirovinskih prava.

U drugom dijelu disertacije pod naslovom «**Teorijske postavke o značaju sustava obveznih mirovinskih osiguranja i funkcija mirovinskih doprinosa**» daje se teorijski okvir socio-ekonomskog značenja sustava socijalnog osiguranja i objašnjenje suštinskih razlika između poreza i doprinosa. Posebno je naglašena uloga i značenje doprinosa za obvezna socijalna

osiguranja, a u okviru njih, doprinosa za obvezna mirovinska osiguranja. Krize mirovinskih sustava u razvijenim i manje razvijenim državama rezultirale su iznalaženjem novih oblika mirovinskog osiguranja, kao načina društvene zaštite i zaštite pojedinca od predvidivih rizika starenja i radne neaktivnosti. U teoriji su poznata dva osnovna oblika mirovinskog osiguranja: sustav generacijske solidarnosti i sustav individualne kapitalizirane štednje. U radu su objašnjene sadržajne razlike između dvaju sustava mirovinskog osiguranja i ukazano je na modele i način prikupljanja doprinosa za svaki od ovih oblika mirovinskog osiguranja.

U vezi s doprinosima, teorijske dileme su usmjerene ka traženju odgovora na pitanja o tome treba li mirovinske doprinose prikupljati ista institucija koja brine o naplati poreznih prihoda ili ih treba prikupljati izdvojena služba, treba li mirovinske doprinose prikupljati zajedno s drugim doprinosima i konačno, treba li doprinose za sustav generacijske solidarnosti prikupljati zajedno s doprinosima za sustav kapitalizirane štednje.

Treće poglavlje pod naslovom **«Iskustva, problemi i trendovi razvoja sustava mirovinskog osiguranja i financiranja mirovina»** sadrži usporedni pregled načina funkcioniranja mirovinskih sustava u nekim razvijenim državama i u izabranim tranzicijskim zemljama. U tom je poglavlju analizirano učešće socijalnih doprinosa u strukturi ukupnih poreznih prihoda izabranih država, te ukazano na trendove u mijenjanju te strukture. Također, analizirana je opterećenost cijene rada obveznim socijalnim doprinosima odnosno ukupnim obveznim plaćanjima u izabranim državama.

Odabir zemalja nije slučajan. U dijelu u kojem se obrađuju iskustva razvijenih država, izabrane su države kojima je zajedničko obilježje visok stupanj dostignutog ekonomskog razvoja. Sve su izabrane države visoko na ljestvici razine ekonomskog razvoja, a primjenjuju različite modele financiranja mirovinskog osiguranja. Primjeri i iskustva razvijenih država pokazali su da nema univerzalnih, jednoznačnih modela mirovinskog osiguranja, već da su sustavi mirovinskog osiguranja rezultanta brojnih utjecaja.

Za prikaz iskustava tranzicijskih zemalja korišteni su primjeri država članica Europske unije koje su prije učlanjenja u Europsku uniju provele radikalne reforme mirovinskog osiguranja i sada imaju mirovinski sustav sličan hrvatskom (Madžarska, Poljska, Slovačka). Ilustrativan je i prikaz mirovinskog sustava Češke i Slovenije, dviju država koje unatoč krizi svojih mirovinskih sustava nisu slijedile primjer iz okruženja i nisu uvele obvezno mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje. Naime, većina europskih tranzicijskih država je provodila mirovinske reforme pod snažnim utjecajem Svjetske banke, čiji su stručnjaci prenosili modele i iskustva latinoameričkih država.

Komparativni prikaz mirovinskih sustava koji egzistiraju u razvijenim i u manje razvijenim državama, pokazuje univerzalnost problema mirovinskog osiguranja i problema prikupljanja mirovinskih doprinosa. Sve se države, neovisno o tome koji model mirovinskog osiguranja primjenjuju i neovisno o dostignutom stupnju društveno-ekonomskog razvoja, susreću sa sličnim pojavnim oblicima krize sustava mirovinskog osiguranja. Razlike su samo u intenzitetu određene pojave. Prikaz iskustava pojedinih država ima za cilj pokazati da zemlje koje su ranije reagirale

na uočene probleme nedostatnih izvora financiranja ozakonjenih mirovinskih prava, lakše uspijevaju sačuvati financijsku održivost svojih mirovinskih sustava.

Četvrto poglavlje disertacije pod naslovom «**Istraživanje učinaka važećeg sustava obveznog mirovinskog osiguranja i modela prikupljanja mirovinskih doprinosa u Hrvatskoj**» donosi rezultate istraživanja o učinkovitosti sada važećeg modela ubiranja doprinosa za mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj, a temelji se na obrađenim i sistematiziranim podacima za razdoblje od 2002. do 2007. godine. Početno se daje prikaz načina funkcioniranja važećeg sustava mirovinskog osiguranja koji je na snazi nastavno od 2002. odnosno od 2003. godine. Hrvatska primjenjuje **kombinirani model** po dva osnova:

- prema utjecaju plaćenih doprinosa na buduća mirovinska prava (prvi i drugi stup obveznog osiguranja, primjena od 1. siječnja 2002.), i
- prema načinu stjecanja statusa osiguranika (tzv. statusni osiguranici i osiguranici koji prava ostvaruju na temelju plaćenih iznosa doprinosa, primjena od 1. siječnja 2003.).

Analiza broja osiguranika u odnosu na radno aktivno stanovništvo pokazuje razmjere pokrivenosti obveznim mirovinskim osiguranjem u Hrvatskoj.

Nastavno od 2002. godine doprinosi se u Hrvatskoj naplaćuju zajedno s porezima, iako dospijeće obveze nije u svim slučajevima i za sve osiguranike jednako uređeno. Osnovice za plaćanje doprinosa su jednake za oba mirovinska doprinosa, ali su različite za pojedine kategorije osiguranika. Samo se u specifičnim slučajevima razlikuju osnovice za plaćanje doprinosa za generacijsku solidarnost i doprinosa za sustav kapitalizirane štednje. Tijela ovlaštena za prikupljanje i naplatu doprinosa imaju značajna zakonodavna ovlaštenja u prisilnoj naplati doprinosa, ali je upitno osigurava li važeća normativna regulativa da financiranje mirovinskog sustava bude usklađeno s ekonomskom snagom pojedinca.

S obzirom da novije teorije o prikupljanju doprinosa sve izraženije postavljaju zahtjev za pravednošću sustava naplate javnih prihoda, istraživanjem je testiran stupanj opterećenja u plaćanju mirovinskih doprinosa za brojčano najzastupljenije kategorije mirovinskih osiguranika (osiguranici u radnom odnosu, osobe koje obavljaju djelatnost obrta i samostalnih zanimanja i poljoprivrednici). Namjera je bila utvrditi korelaciju između legalno prijavljenih dohodaka i plaćenih svota doprinosa za mirovinsko osiguranje za svaku od nabrojanih skupina mirovinskih osiguranika. Rezultati analize su iskorišteni za potvrđivanje postavki izrečenih u **hipotezi 1.** i određuju prijedlog mogućih mjera kojima bi se utjecalo na poboljšanje pravednosti sustava.

Analiza učinaka važećeg modela prikupljanja mirovinskih doprinosa proteže se i na pojedinačnu analizu prikupljenih doprinosa za sustav generacijske solidarnosti i posebno doprinosa za sustav kapitalizirane štednje. Ocjene o njihovim efektima ne mogu se mjeriti jednakim kriterijima, jer su funkcije tih doprinosa različite. Doprinos za generacijsku solidarnost treba osigurati financiranje tekućih mirovinskih izdataka, a oni u Hrvatskoj rastu zbog različitih uzroka. Najvažniji su: odnos između broja osiguranika i broja korisnika mirovina, tranzicijski troškovi uzrokovani uvođenjem drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja, izdaci izazvani

odstupanjem od reformiranih prava u sustavu generacijske solidarnosti i rastući troškovi povlaštenih mirovina.

Nasuprot tome, kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava prikupljanja doprinosa za kapitaliziranu mirovinsku štednju primarno polaze od ocjene dostatnosti prikupljenih sredstava u trenutku umirovljenja. Mirovinska štednja pojedinca prikupljena u razdoblju radne aktivnosti, trebala bi u budućnosti, uz zadržavanje istih ili sličnih pretpostavki dinamike priliva i rezultata kapitalizacije, umanjena za troškove upravljanja mirovinskim fondovima, rezultirati primjerenom razinom mirovina. U kapitaliziranom mirovinskom osiguranju nema solidarnosti niti prelijevanja sredstava, pa su učinci tog sustava ocjenjivani isključivo u odnosu na pojedinca. Potvrđivanje postavljene pomoćne **hipoteze 1.3.** signalizira da su buduće mirovine značajnog broja pojedinaca obvezno osiguranih u sustavu kapitalizirane štednje (značajnog u odnosu na ukupan broj osiguranika drugog stupa), dramatično ugrožene, što bi nositeljima ekonomskih i političkih odluka trebao biti dodatni poticaj za nužno preispitivanje sustava i poduzimanje odgovarajućih mjera.

Da bi se istakla važnost učinaka naplate mirovinskih doprinosa, u posebnoj se cjelini obrađuje međuzavisnost između uplaćenih svota doprinosa i budućih mirovinskih prava, s naglaskom na razlike utjecaja doprinosa na prava u sustavu generacijske solidarnosti i na prava koja se ostvaruju u sustavu kapitalizirane štednje. U sustavu kapitalizirane štednje položaj svih osiguranika je jednak i gotovo isključivo ovisi o ušteđenim i kapitaliziranim sredstvima. U tom su sustavu razlike u opsegu prava između korisnika mirovinskih naknada, uglavnom posljedica ranijih razlika u visini doprinosa koji su za pojedinog osiguranika plaćeni u razdoblju radne aktivnosti. Nasuprot tome, u sustavu generacijske solidarnosti pravni položaj osiguranika samo djelomično ovisi o uplaćenim svotama doprinosa (točnije, o osnovici na koju su se tijekom razdoblja radne aktivnosti uplaćivali mirovinski doprinosi), a kod značajnog broja osiguranika i korisnika mirovinskih prava uopće ne ovisi o uplatama doprinosa. Ovo drugo traži temeljito preispitivanje pravila po kojima funkcionira važeći model mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj.

U petom poglavlju disertacije pod naslovom «**Prijedlozi mjera za poboljšanje učinaka sustava obveznog mirovinskog sustava u Hrvatskoj**» sistematizirani su kriteriji temeljem kojih su istraženi učinci važećeg modela obveznog mirovinskog osiguranja i predložene su mjere za poboljšanje učinaka prikupljanja mirovinskih doprinosa u Hrvatskoj.

Na kraju rada su **Zaključci**, Pregled korištene literature, Popis tablica, Popis grafikona, Popis slika i Prilozi.

2. TEORIJSKE POSTAVKE O ZNAČAJU SUSTAVA OBVEZNIH MIROVINSKIH OSIGURANJA I FUNKCIJA MIROVINSKIH DOPRINOSA

Socijalno osiguranje, socijalna sigurnost i socijalni doprinosi su, povijesno gledano, termini novijeg datuma. Socijalno osiguranje je nastalo kao civilizacijska tekovina, kao neizostavni dio ukupnosti društveno-ekonomskog razvoja i nužna nadopuna djelovanju tržišnih zakonitosti. Prvi organizirani oblici državnog socijalnog osiguranja javljaju se krajem 19. stoljeća, a svoj puni razvoj socijalno osiguranje doživljava u prošlom stoljeću. Danas se razvoj modernog društva ne može zamisliti bez učinkovitog sustava socijalnog osiguranja i različitih oblika socijalne zaštite.

Zadaća socijalnog osiguranja je ostvarivanje sustavnih i učinkovitih oblika zaštite fizičkih osoba u uvjetima bolesti i invalidnosti (posebno u uvjetima nastanka ozljede na radu), pružanje materijalne sigurnosti nakon izlaska iz razdoblja rada (ostvarivanjem prava na mirovinu) i osiguravanje primjerene materijalne sigurnosti u razdobljima nezaposlenosti. Pojednostavljeno rečeno, zadaća je sustava socijalne sigurnosti da ublaži siromaštvo.

Ta se funkcija ostvaruje zakonskim obvezivanjem pojedinca da u razdoblju dok je radno sposoban i ostvaruje prihode od rada, prisilno izdvaja za podmirivanje rizika vezanih uz starost, narušeno zdravlje, invalidnost i nezaposlenost. Riječ je o zakonom propisanom, obveznom izdvajanju iz sadašnje zarade za financiranje predvidivih i nepredvidivih rizika povezanih s prirodnim trošenjem zdravlja i smanjivanjem radne sposobnosti pojedinca. Ta se prisilna davanja nazivaju doprinosi za obvezno socijalno osiguranje. Pri tome države ne obvezuju na prisilno novčano izdvajanje samo radnike, već i njihove poslodavce. Izdvajanja za obvezne socijalne doprinose su u pravilu pod snažnim okriljem i budnom paskom države, čak i kad se radi o uplatama u privatne mirovinske fondove i plaćanjima za različite oblike privatnog zdravstvenog osiguranja.

Mirovinsko osiguranje je jedan od oblika socijalnog osiguranja. Najvažnija je zadaća mirovinskog osiguranja da pojedincu i njegovoj obitelji posluži kao mehanizam raspodjele potrošnje tijekom cijelog života. Pojedinac kao fizička jedinka nema samo u razdoblju trajanja radnog vijeka potrebu za potrošnjom i skrbi o obitelji, nego i u razdoblju nakon prestanka radne aktivnosti, kad više nije u stanju zarađivati sredstva za podmirivanje životnih troškova. Mirovine su stalni izvor prihoda pojedinca u starosti, a ostvaruju se ovisno o načelima i uvjetima po kojima funkcionira sustav mirovinskog osiguranja određene države. Mirovinski sustavi se međusobno razlikuju, ali je svima zajednička svrha da korisniku mirovine i njegovoj obitelji omoguće socijalnu sigurnost nakon prestanka radne aktivnosti hranitelja obitelji.

Osim uloge u životu gotovo svakog pojedinca, mirovine imaju i značajnu društvenu ulogu. Izdvajanje novčanih sredstava u razdoblju radne aktivnosti s ciljem ostvarivanja budućih mirovina, predstavlja važan oblik pojedinačne, a time i nacionalne štednje. Mirovinama se može utjecati na stupanj solidarnosti u društvu. Mirovinski sustavi omogućavaju okomitu redistribuciju dohotka, na način da se provodi preraspodjela dohotka od bogatijih u korist siromašnijih

korisnika mirovinskih prava. Osim okomite, mirovinski sustavi omogućavaju i vodoravnu redistribuciju dohotka, tako da se dodatnim pravima štite korisnici mirovinskog sustava koji su u posebno nepovoljnoj životnoj situaciji, kao što je invalidnost, veći broj uzdržavanih članova obitelji i dr. Intenzitet i opseg redistribucije ovisi o načelima na kojima se zasniva mirovinski sustav, a ta su načela u pravilu rezultanta niza povijesnih, socijalnih, ekonomskih i političkih nasljeđa i utjecaja.

2.1. SUSTAVI MIROVINSKOG OSIGURANJA

Nastanak i povijesni razvoj sustava mirovinskog osiguranja tijesno je povezan s društvenim i ekonomskim promjenama. Puljiz[4] uočava vezu između razvoja sustava mirovinskog osiguranja i promjena u funkciji obitelji kao najmanjoj ćeliji društva. Tradicionalna obitelj se brinula za sve svoje članove, uključujući stare, bolesne i nemoćne. To su bili oblici neformalnog zbrinjavanja, u kojima je sudjelovalo šire srodničko okruženje pojedinca. Postepenim odumiranjem tradicionalne obitelji, kako raste proces individualizacije i disolucije obitelji[5], raste potreba za formalnim oblicima osiguravanja uvjeta za skrb o pojedincu nakon prestanka njegove radne aktivnosti. Takvi formalni oblici organizirane skrbi kojom se pojedincu omogućava ostvarivanje prihoda nakon prestanka njegove radne aktivnosti, nazivaju se sustavi mirovinskog osiguranja.

Iako je prvi mirovinski fond[6] osnovan u SAD-u 1875. godine u American Express Company kao privatni fond željezničarskih radnika[7], SAD se ne ubrajaju u krug zemalja koje su među prvima ustrojile državni sustav mirovinskog osiguranja. Sustav mirovinskog osiguranja u SAD-u imao je dug razvojni put i trebalo je proći punih 50 godina od osnivanja prvog privatnog mirovinskog fonda do oblikovanja sustava osiguranja pod okriljem države. Država je dugi niz godina socijalno osiguranje prepuštala privatnoj inicijativi i tek se 1935. godina označava kao godina početka državnog mirovinskog osiguranja u SAD-u.

---

[4] Puljiz, V. i dr.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, 2008., str. 74.

[5] Disolucija obitelji označava proces defamilijarizacije i raspadanja obitelji. (Opširnije u članku Puljiz,V.: Demografski trendovi u Europi, Revija za socijalnu politiku 12 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2005., str. 263.-272.)

[6] Taj se fond smatra prvim mirovinskim fondom u svijetu i obično se navodi kao enciklopedijski podatak o počecima razvoja sustava mirovinskog osiguranja. Nije bio organiziran pod pokroviteljstvom države. Izvor: http://www.wikipedia.org/.../Mirovinsko_osiguranje

[7] U literaturi se spominju povijesno raniji primjeri isplate mirovina, iako se ti primjeri teško mogu nazvati organiziranim oblicima mirovinskog osiguranja. Tako Bejaković i Bađun navode da je Christopher Lewin u izdanju „Pension and Insurance Before 1800“ (A Social History Summary PDF Bbook Downloads; dostupno na: pdf-ebook.org/pensions-and-insurance-before-1800-a-social-history-pdf...*)* zabilježio kako je prva mirovina isplaćena 1269. godine časniku engleske vojske u vrijeme dok je kralj Engleske bio Henry III. Prema istom se izvoru svojevrsni oblik socijalne pomoći s obilježjem mirovine isplaćivao još ranije u Engleskoj, nakon što je 1233. godine Walter de Gray, nadbiskup Yorka, odobrio zlataru Stephenu godišnju mirovinu od 10 maraka (tada nešto više od 6 funti), koja se imala isplaćivati „sve dok mu se ne pruži neki drugi način zaštite“. Krajem 16. stoljeća se javljaju primjeri isplate mirovina pripadnicima određenih struka, kao što je isplata mirovina mornarima u Velikoj Britaniji od strane strukovnog fonda *Chatham Chest* osnovanog 1590. godine, koji se financirao prilozima od zarada mornara. Navodi se da je prvo formalno privatno mirovinsko osiguranje na europskom tlu 1673. godine utemeljio francuski kralj Luj XIV., a bilo je namijenjeno pomorskim časnicima, rudarima i državnim službenicima; prema Bejaković, P. i Bađun, M.: Porezni tretman dobrovoljne mirovinske štednje u odabranim državama, Računovodstvo i financije 11/2010., Hrvatska zajednica računovođa Zagreb, 2010., str. 228.

Počeci organiziranog sustava državnog mirovinskog osiguranja nastali su u Europi, na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće. Prvi sustav mirovinskog osiguranja u Europi utemeljen na doprinosima radnika i poslodavaca, formiran je u Njemačkoj 1889. godine. Prvi zakon o mirovinama donesen je u Njemačkoj i taj njemački zakon označava početak državnog sustava mirovinskog osiguranja. Iz Njemačke se mirovinsko osiguranje proširilo na druge europske države. Sustavi su paralelno nicali i izvan Europe. Tablica 1. sadrži povijesni pregled godina uvođenja sustava mirovinskog osiguranja u razvijenim državama.

Tablica 1. Povijesni pregled uvođenja sustava mirovinskog osiguranja u razvijenim državama

Zemlja	**NAČ**	**OGR**	**PUN**
Australija	1908.	1908.	1908.
Austrija	1906.	1927.	1.927.
Belgija	1924.	1924.	1924.
Danska	1891.	1922.	1922.
Francuska	1910.	1946.	1946.
Italija	1919.	1919.	1945.
Kanada	1927.	1927.	1927.
Nizozemska	1936.	1936.	1936.
Norveška	1936.	1936.	1936.
Novi Zeland	1898.	1898.	1898.
Njemačka	1889.	1889.	1889.
SAD	1935.	1935.	1935.
Švedska	1913.	1913.	1913.
Švicarska	1946.	1946.	1946.
Velika Britanija	1908.	1908.	1925.

Značenje kratica: NAČ - godina načelnog uvođenja
OGR - godina u kojoj je program postao dovoljno obuhvatan i odgovarajuće financiran
PUN - godina u kojoj je program postao u punoj mjeri operativan

Izvor: Pusić, E.: Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, Revija za socijalnu politiku 3 (3-4), Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 1996., str. 209.

Kronološki redoslijed uvođenja organiziranog sustava mirovinskog osiguranja u razvijenim državama je sljedeći: Njemačka (1889.), Danska (1891.), Novi Zeland (1898.), Austrija (1906.), Australija i Velika Britanija (1908.), Francuska (1910.), Švedska (1913.), Italija (1919.), pa SAD (1935.)[8]. Ove se godine označavaju kao počeci razvoja, kao godine utemeljenja mirovinskih sustava u pojedinim državama, iako u nekim od nabrojanih država to još nije bio cjelovito ustrojen i organiziran sustav. U većini država mirovinski sustavi u početku nisu bili oformljeni

[8] Pusić, E.: Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, Revija za socijalnu politiku 3 (3-4), Pravni fakultet Zagreb, 1996., str. 201.-216.

kao oblici zaštite ukupne populacije, već su bili namijenjeni siromašnijim članovima društva. Nordijske države, najprije Danska, a zatim Švedska, prve su europske države koje su ustrojile univerzalne mirovinske sustave koji su obuhvaćali ukupno stanovništvo. I kod njih su prava iz mirovinskog osiguranja u početku bila namijenjena siromašnijim starijim građanima, a tek naknadno su obuhvaćeni svi građani određene dobi i socijalnog statusa.

Povijest mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj također seže pred kraj 19. stoljeća. Prve mirovine u Hrvatskoj su još u drugoj polovini 19. stoljeća dodjeljivane nekim kategorijama državnih činovnika i vojnika, najprije kao pomoć udovicama[9]. Preteča nastanka mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj bile su tzv. bratinske blagajne, kao oblici uzajamne pomoći rudara. Profesija rudara je bila izložena najvećim stradanjima i pogibelji, pa su bratinske blagajne nastale kao oblik međusobne pomoći pripadnika iste profesije. Njihovo je osnivanje potaknuo austrijski rudarski zakon iz 1854. godine kojim je bilo određeno da dvije trećine doprinosa u bratinsku blagajnu uplaćuju radnici, a jednu trećinu vlasnici rudnika. Nakon rudara, bratinske blagajne su osnivali željezničarski, građevinski i grafički radnici.

Godine 1870. u «Narodnim novinama» je objavljen propis pod nazivom «Zakonski članak u pogledu mirovinah organah središnje vlade faktično obstojavše od godine 1849. do godine 1867.». Tim je propisom bilo uređeno mirovinsko osiguranje državnih službenika i podvornika i članova njihovih obitelji[10]. Čak i prije tog zakona, postojali su oblici pomoći koje su dodjeljivale zaklade. Jedna od takvih zaklada bila je »Zaklada Jelačić - Bana» iz koje su isplaćivane pomoći obiteljima poginulih i umrlih vojnika iz tadašnje Dalmacije, Hrvatske, Slavonije, srpskog dijela Vojvodine i Vojne krajine. Neke su banke osnivale zaklade za pomoć siromašnim obitelji bankarskih radnika. Velik dio imovine bratinskih blagajni i činovničkih zaklada je izgubljen tijekom Prvog svjetskog rata, zbog visoke inflacije.

Prvi Zakon o osiguranju radnika na području današnje Hrvatske je propis iz 1922. godine, koji je donijela tadašnja država Srba, Hrvata i Slovenaca, koja je od 1929. godine nazvana Jugoslavija. Zakonom je za područje cijele države proklamirano obvezno osiguranje radnika za slučaj smrti, starosti i invalidnosti hranitelja obitelji. Obveznici plaćanja doprinosa po tom su zakonu bili i radnici i poslodavci, s tim da su doprinose za osiguranje od nesreće na poslu plaćali samo poslodavci[11]. Godine 1922. osnovan je i Središnji ured za mirovinsko osiguranje radnika, pa se ta godina uzima kao početak organiziranog sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj[12]. Središnji ured za mirovinsko osiguranje radnika je bio nositelj socijalnog osiguranja radnika za čitavu tadašnju državu, a na području Hrvatske je 1922. godine bilo obuhvaćao 137.404 osiguranika. Iako se opće mirovinsko osiguranje prema Zakonu o osiguranju radnika počelo

[9] Udovičke blagajne spominju se još u 18. stoljeću, kao izvori pomoći udovicama nižih državnih činovnika, ali se udovičke blagajne ne smatraju organiziranim oblikom mirovinske skrbi (preuzeto od Puljiz, V. i dr.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, 2008., str. 77.).

[10] Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje: 80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, Zagreb, 2002.

[11] Prema Zakonu o osiguranju radnika iz 1922. godine, uvjet za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu bilo je 500 tjedana plaćenih doprinosa, za invalidsku mirovinu 200 tjedana, a za obiteljsku mirovinu 100 tjedana plaćenih doprinosa; prema Puljiz, V.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, 2008.; str. 79.

[12] Središnji ured za mirovinsko osiguranje radnika osnovan je 14. svibnja 1922. godine; Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje: Povijest mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, Zagreb, 2002.

provoditi tek od 1937. godine, kada je između tadašnjih socijalnih partnera postignut sporazum o njegovom financiranju, Središnji ured je već tada imao rentni (mirovinski) odjel, u kojemu se odlučivalo o mirovinama ostvarenim zbog nesreće na poslu i profesionalne bolesti i o mirovinama preuzetim na temelju sukcesije bivše Austro-Ugarske monarhije.

Nakon drugog svjetskog rata sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj doživljava svoj procvat. Provedeno je spajanje svih zatečenih nositelja tadašnjeg socijalnog osiguranja, bez obzira na granu osiguranja i obuhvat osoba za koje se osiguranje provodilo.

Kao u većini europskih država, sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj imao je razvojni put usko povezan s drugim oblicima socijalnih osiguranja. Osnovan je Središnji zavod za socijalno osiguranje sa sjedištem u Zagrebu i takva je organizacija, u kojoj je mirovinsko osiguranje tretirano kao dio jedinstvenog socijalnog osiguranja, ostala sve do 1971. godine. Godine 1971. se u postupku organiziranja samoupravnih interesnih zajednica mirovinsko osiguranje odvojilo od zdravstvenog osiguranja, a osiguranje za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti razdvojilo, te postalo dijelom zdravstvenog i dijelom mirovinskog osiguranja.

Počevši od 1972. pa do 1990. mirovinsko se osiguranje provodilo u samoupravnoj interesnoj zajednici, osnovanoj za područje cijele Hrvatske. Usporedno s rastom osiguranika, u Hrvatskoj je rastao i broj korisnika mirovina. U 1950. godini je bilo svega 66.771 korisnik mirovine, a 40 godina kasnije, godine 1990. godine bilo je 594.339 korisnika mirovina[13]. U samo četiri desetljeća broj korisnika mirovina je povećan za devet puta. Od tada su se počeli množiti problemi u financiranju mirovinskog osiguranja Hrvatske.

Danas razvoj sveobuhvatnih i financijski održivih sustava socijalnih osiguranja ima sve veće značenje u djelovanju i politici većine država. Većina država poklanja veliku pažnju sustavu mirovinskog osiguranja jer on utječe na ekonomsku sudbinu i socijalne prilike velikog broja ljudi. Umirovljenici čine sve veći udio u strukturi stanovništva, a time i u strukturi biračkog tijela, pa postaju sve važniji politički čimbenik. Mirovinski fondovi u brojnim državama drže značajan novčani kapital kojim utječu na kretanja na financijskom tržištu. S druge strane, za isplatu mirovina se izdvaja velik dio društvenog proizvoda, što potiče ekonomske i političke rasprave o dometima i opsegu mirovinskih prava[14].

Ovisno o gospodarskim i socijalnim prilikama, svaka država traži za sebe najbolji model izgradnje socijalnog sustava. Svaka zemlja ima gospodarske, demografske, povijesne, socijalne i političke specifičnosti koje uvelike određuju njezin mirovinski sustav i način financiranja tog sustava.

---

[13] Hrvatski zavod za mirovinsko osigruanje, Zavod - povijesni pregled; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?ID=1347

[14] Puljiz, V.: Kriza i reforme mirovinskih sustava (Teze za raspravu), Revija za socijalnu politiku 5 (2), Pravni fakultet, Zagreb, 1998, str. 324.-330.

2.2. POREZI I DOPRINOSI – SLIČNOSTI I RAZLIKE U FUNKCIJI I NAČINU PRIKUPLJANJA

Povijesno utemeljene razlike između poreza i doprinosa kao sadržajno različitih vrsta javnih prihoda, sve više blijede. Područje javnih davanja nije odvojeno od snažnih globalizacijskih i integracijskih procesa koji zahvaćaju cijeli svijet, a u većini europskih država postaju razvojni imperativ.

Pred porezne sustave većine država postavljaju se sve složenije zadaće. Osim fiskalne izdašnosti, od poreznog sustava se traži da bude jedan od regulatora ekonomskih kretanja, da potiče poželjne investicijske i alokacijske odluke, da što je moguće više osigurava socijalnu pravednost, a uz sve to da istovremeno bude jednostavan, s minimalnim troškovima porezne administracije. Pri tome se načela po kojima se prosuđuje udovoljava li porezni sustav takvim zahtjevima, stalno modificiraju i dopunjavaju.

Paralelno s procesima gotovo permanentnih reformi poreznih oblika i poreznih sustava, mijenja se način prikupljanja i uloga obveznih doprinosa. Od demokratskih država se traži ne samo da potiču ostvarivanje gospodarskih ciljeva, već i da skrbe o socijalnoj sigurnosti svojih građana. Ekonomske i političke odluke prožete su socijalnim zahtjevima. Na socijalnim temama se nerijetko dobivaju ili gube politički izbori. Posljedica toga su brojni procesi koji mijenjaju funkciju doprinosa za socijalna osiguranja. Načela po kojima se ocjenjuje učinkovitost sustava financiranja socijalne sigurnosti, sve su sličnija poreznim načelima. Traži se da model socijalnih doprinosa ne ugrožava cijenu rada na tržištu, da potiče mobilnost radne snage i ne ometa kretanje kapitala, a da istovremeno osigura dostatne izvore financiranja rastućih socijalnih potreba i socijalnih prava.

Neovisno o opisanim trendovima, valja podsjetiti na osnovne teorijske razlike između poreza i doprinosa.

2.2.2. Osnovna obilježja i funkcije poreza

Svako društvo koje se želi organizirati kao država mora uspostaviti određena društvena načela, koja usmjeravaju izgradnju države i njene strukture. Najvažniju ulogu u ostvarivanju tih načela ima ekonomska politika, a ona se pri tome služi i poreznim sustavom. Porezi djeluju na sve elemente proizvodnog procesa, dakle na proces kao cjelinu, bez obzira na koji se posebni dio procesa primjenjuju, a tek ukupno porezno opterećenje pokazuje u kojoj mjeri porezna politika utječe na poslovnu aktivnost[15]. Porezi su najvažniji oblik javnih prihoda, fiskalni instrument putem kojeg javna (državna) blagajna dolazi do najvećeg i najvažnijeg iznosa prihoda. **Porezi imaju fiskalno, ekonomsko i socijalno djelovanje.**

Jedno od najvažnijih obilježja poreza kao vrste javnih prihoda je njihova **prisilnost.** U demokratskim društvima samo uvođenje obveze plaćanja poreza nije akt prisile, jer zakone

[15] Sever, I.: Javne financije: razvoj, osnove teorije, analiza, Ekonomski fakultet Rijeka i Tipograf, Rijeka, 1995., str. 11.-14.

donose demokratski izabrana tijela države koja predstavljaju porezne obveznike. Ali, nakon što se donese zakon kojim se propisuje obveza plaćanja poreza, on predstavlja akt prisile i određuje sankcije za nepridržavanje propisanih obveza. Država ubire poreze na osnovu svog fiskalnog i financijskog (poreznog) suvereniteta.

Porezi su nepovratni prihod države. Država ih ubire od fizičkih i pravnih osoba, ali ne kao naknadu za korištenje usluga koje im omogućava iz svojih nadležnosti (obrana, policija, pravosuđe i dr.). Na te usluge svatko ima pravo, bez obzira je li platio određeni porez ili nije. Onaj koji je platio više poreza nema pravo na veće i bolje usluge države. Porezi su nedestinirani prihod države. Svi se ubiru u javnom interesu, pa se ne može vezivati prihod od pojedinih poreza s unaprijed utvrđenim rashodom.

Teorija oporezivanja poznaje brojne klasifikacije poreza. Prema klasičnoj podjeli, porezi se dijele na posredne (indirektne, neizravne) i neposredne (direktne, izravne). Neposredni (direktni) su oni porezi koje porezni obveznik izravno plaća i nije ih u mogućnosti prevaliti na drugi porezni subjekt, a u pravilu ih plaća iz stalnih izvora prihoda ili imovine. Posredni se porezi plaćaju iz promjenjivih izvora, a moguće ih je prevaliti tako da umanje ekonomsku snagu druge osobe.

Svaka država sama regulira materiju oporezivanja, oblikujući porezni sustav kao skup poreznih oblika koji u svojoj ukupnosti djeluju unutar političkog i gospodarskog sustava te države. Porezna politika je integralni dio cjelokupne politike, pa se državna tijela pri modeliranju poreznog sustava pridržavaju onih načela oporezivanja koji najviše podržavaju političke, ekonomske i socijalne ciljeve države. Principi ubiranja poreza nisu apsolutni, ovise o vremenu, prostoru, kulturnim, ekonomskim i tehničkim okolnostima. Kako se mijenjaju te okolnosti, mijenjaju se i principi ubiranja poreza.

Brojni unutarnji i vanjski faktori utječu na oblikovanje poreznog sustava određene države, od ustavnog uređenja, veličine teritorija, broja stanovnika i gustoće naseljenosti, demografske strukture, veličine javnog sektora izraženog u opsegu i sadržaju državnih nadležnosti, stupnja centralizacije odnosno decentralizacije pojedinih funkcija države, pa do uključenosti države u ekonomske i političke integracije. A. Wagner[16] je još prije više od sto godina uočio i upozorio na mogućnost i potrebu da porezi djeluju ne samo kao instrumenti fiskalne, već i kao instrumenti ekonomske i socijalne politike. Ta se obilježja poreza danas obilno koriste.

Unatoč neupitnoj autonomnosti države u izboru poreznih oblika i izgradnji poreznog sustava, ipak se pred suvremene porezne sustave postavljaju neki zahtjevi koji predstavljaju općeprihvaćena načela oporezivanja. Prema Jelčić, B.[17], to su sljedeća porezna načela: 1.

[16] Prvi ekonomist koji se bavio pitanjem poreznih načela bio je Adam Smith koji je istaknuo svoja četiri porezna kanona. Nakon njega, Adolph Wagner je formulirao četiri skupine poreznih načela: 1. financijsko-političko načela (izdašnost i elastičnost poreza), 2. ekonomsko-političko načela (izbor poreznog izvora i izbor poreznog oblika), 3. socijalno-političko načela (općenitost poreza i ravnomjernost poreza) i 4. porezno-tehničko načela (određenost poreza, ugodnost plaćanja i jeftinoća ubiranja poreza, kako za poreznu administraciju tako i za porezne obveznike); preuzeto iz Jelčić, B.: Javne financije, RRiF-plus, Zagreb, 2001., str. 122.

[17] Opširnije o tome, Jelčić, B., str. 121. do str. 139.

harmonizacija, 2. neutralnost poreza, 3. smanjenje poreznog opterećenja, 4. jednostavnost u oporezivanju, 5. prednost oporezivanja potrošnje i 6. pravednost u oporezivanju.

Harmonizacija je postupak približavanja, ali ne nužno i potpunog izjednačavanja poreznih oblika i poreznih sustava pojedinih država. Harmonizacija se uglavnom svodi na ujednačavanje vrsta poreza koji se ubiru, a kod nekih poreznih oblika i na ujednačavanje u visini poreznih stopa (npr. unutar Europske unije harmonizira se porez na dodanu vrijednost, a u novije vrijeme i porez na dobit).

Neutralnost poreza označava zahtjev da se porezi što je moguće više ograniče na ostvarenje fiskalnih ciljeva, kako ne bi utjecali na tržišne odluke i kako ne bi sprječavali slobodu kretanja kapitala, roba i osoba. Neutralnost je ograničavanje poreza na ulogu instrumenta koji služi (pretežno) za ostvarenje fiskalnog cilja oporezivanja, a u manjoj mjeri za postizanje ekonomskih i socijalnih ciljeva (smanjenje nezaposlenosti, gospodarski rast…). U visoko razvijenim zemljama se korištenje poreza za ekonomske ciljeve pokazalo štetnim, jer utječe na deregulaciju tržišta, dok se u tranzicijskim zemljama pokazalo razboritim i utemeljenim.

Smanjenje poreznog opterećenja postaje sve važniji cilj. Prevladava općeprihvaćeno stajalište da je glomazna i skupa državna (javna) potrošnja kočnica gospodarskog napretka. Gospodarska aktivnost se može poticati porezima, ali porezi mogu djelovati i u suprotnom smjeru. Porezni sustav koji potiče ljude da više rade, štede, investiraju i tako utječu na smanjenje nezaposlenosti, pozitivan je sustav. Visoko porezno opterećenje (visoke marginalne stope) djeluje suprotno. Predstavnici ekonomske ponude vjeruju da niske marginalne stope oporezivanja vode u visoke stope gospodarskog rasta.

Jednostavnost u oporezivanju nalaže da porezni sustav bude što transparentniji, jednostavan i lako razumljiv poreznim obveznicima, a onda posljedično i tijelima koja nadziru njegovo provođenje. Traži se da porezni sustav omogući lakše snalaženje poreznih obveznika i drugih subjekata u poreznoj materiji. Pojednostavljenje oporezivanja i transparentnosti poreznog sustava ostvaruje se smanjenjem broja poreznih oblika, smanjenjem broja poreznih oslobođenja i olakšica, pojednostavljenjem postupka utvrđivanja i naplate, razumljivim utvrđivanjem porezne obveze, pojednostavljenim oblikom oporezivanja malih poduzetnika (tzv. paušalno oporezivanje), jednostavnim i brzim postupkom zaštite prava poreznih obveznika u upravnim sporovima i što je posebno važno, donošenjem kvalitetnih propisa. Uz načelo jednostavnosti veže se i zahtjev za racionaliziranje troškova ubiranja poreza. Smanjenje administrativnih i drugih troškova utvrđivanja, kontrole i naplate poreza izravno djeluje na smanjenje poreznog opterećenja jer povećava neto učinak oporezivanja (iznos javnog prihoda od određenog poreznog oblika koji ostaje nakon odbitka troškova ubiranja tog prihoda).

Davanje **prednosti oporezivanja potrošnje** u odnosu na oporezivanje dohotka je trend prisutan od sredine devedesetih godina prošlog stoljeća i suprotan je dotadašnjoj praksi razvijenih zemalja. Danas razvijene države preferiraju oporezivanju potrošnje, zbog niza prednosti potrošnih poreza kao posrednih poreznih oblika u odnosu na oporezivanje dohotka.

Pravednost u oporezivanju se gotovo postavlja kao imperativ u izgradnji poreznog sustava, čak neovisno o specifičnostima društveno-ekonomskih sustava države. Osnovno načelo ugrađeno u suvremene porezne sustave je načelo plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi. Onaj tko ima veću poreznu sposobnost, treba platiti više poreza. Porezna sposobnost ili porezni kapacitet izražava mogućnost poreznog obveznika da plati porez. Porezna sposobnost se može očitovati na više načina: u opsegu potrošnje, veličini imovine, visini dohotka i dr.

Različiti autori daju prednost određenim poreznim načelima. Tako Stiglitz[18] smatra da porezi moraju poštivati: 1. načelo učinkovitosti (oporezivanje ne smije utjecati na učinkovitost raspodjele resursa u ekonomiji); 2. načelo administrativne jednostavnosti (porezni sustav mora biti jednostavan i relativno jeftin za provođenje); 3. načelo fleksibilnosti (porezni sustav mora biti prilagodljiv i mora biti u mogućnosti lako odgovoriti - ponekad automatski - na promjene u ekonomskom okruženju); 4. načelo političke odgovornosti i mogućnosti uvida (porezni sustav mora biti oblikovan tako da porezni obveznici mogu utvrditi za što plaćaju porez, kako bi politički sustav neposredno odražavao sklonosti ljudi); 5. načelo pravičnosti (porezni sustav mora biti pravičan u odnosu prema različitim pojedincima).

Hyman[19] navodi tri načela oporezivanja: 1. pravičnost - raspored poreznog tereta iz kojeg se financiraju javne potrebe mora uvažavati poreznu sposobnost odnosno poreznu snagu obveznika plaćanja poreza, što podrazumijeva da pojedinci u jednakim okolnostima moraju plaćati jednake poreze (princip «*ability to pay*»); 2. učinkovitost - sustav financiranja države treba u prikupljanju javnih prihoda prouzročiti što manje gubitke blagostanja u privatnom sektoru (tzv. «mrtvi teret oporezivanja», engl. *«excess burden»* ili «*deadweight welfare loss*»); 3. administrativna jednostavnost - prikupljanje javnih prihoda treba biti ostvareno na administrativno što jednostavniji način i uz što manje troškove. Hyman detaljno objašnjava načelo jednakosti (pravednosti) prema kojem pojedinci u jednakim okolnostima moraju plaćati i jednake poreze. Jednakost može biti vodoravna, tj. jednaki pojedinci trebaju plaćati jednake poreze, te okomita, tj. nejednaki pojedinci trebaju plaćati različite poreze (bogati ljudi trebaju plaćati više poreze nego siromašni).

R. i P. Musgrave[20] ukazuju da dobar porezni sustav mora zadovoljiti nekoliko zahtjeva, od kojih najveće značenje imaju sljedeći: 1. izdašnost (prihodi ubrani od poreza i drugih javnih davanja moraju biti adekvatni), 2. pravednost (raspodjela poreznog tereta mora biti takva da svatko plaća pravedan udio), 3. pri oblikovanju poreznog sustava mora se uvažiti problem incidence (krajnjeg snošenja tereta porezne obveze), 4. neutralnost za ekonomske odluke (porezni oblici moraju minimalizirati njihovo uplitanje u ekonomsko odlučivanje); 5. porezni sustav mora dopustiti korištenje fiskalne politike za stabilizacijske i razvojne ciljeve; 6. porezni sustav se

[18] Stiglitz, E. J.: Economics of the Public Sector, Second Edition, W. W. Norton and Company, New York – London, 1988., str. 390.

[19] Hyman, N. D.: Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Police, The Dryden Press, Orlando, FL 1990.

[20] Musgrave, R. i P.: Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb, 1993., str. 228.-229.

mora primjenjivati pravilno, nearbitrarno i mora biti razumljiv poreznom obvezniku; 7. porezni sustav mora zadovoljiti načelo ekonomičnosti, pa troškovi ubiranja poreza moraju biti što niži.

Vezano uz načelo ekonomičnosti, zanimljivo je istaknuti da su u fiskalnoj literaturi i istraživanjima još do pred dvadesetak godina bili gotovo potpuno zanemareni troškovi ispunjavanja porezne obveze *(Tax Compliance Costs).* Troškovi ispunjavanja porezne obveze obuhvaćaju čuvanje podataka, proučavanje i trud da se shvati porezni zakon i kako se on odnosi na stanje i obveze pojedinca, uključujući i psihološke neugodnosti koje pogađaju poreznog obveznika. Ovi troškovi uključuju i naknade koje se plaćaju stručnjacima za ispunjavanje poreznih prijava[21]. Analize u brojnim zemljama Zapada pokazale su da troškovi ispunjavanja porezne obveze uvelike nadmašuju upravne troškove. U više je zemalja utvrđena neposredna veza između troškova ispunjavanja porezne obveze i porezne evazije, tako da njihovo smanjivanje gotovo sigurno znači i smanjivanje pojave izbjegavanja poreza[22].

Zbog čestih promjena poreznih propisa, porezni obveznici imaju prekratko vrijeme za izučavanje i razumijevanje poreznih pravila, a porezna administracija za pripremu provođenja poreznog sustava. To rezultira sve kompleksnijim i sofisticiranijim utajama poreza, pa se propisi dopunjavaju, kako bi se spriječilo korištenje «rupa» u zakonu. Tako zakonodavstvo postaje sve kompleksnije, a troškovi prikupljanja poreznih prihoda za državu sve skuplji. U Velikoj Britaniji se, primjerice, ukupni troškovi poreznog administriranja i usklađivanja procjenjuju na 1,5% BDP-a. Dvije trećine tog iznosa odnosi se na troškove oporezivanja[23].

I u Hrvatskoj su troškovi ispunjavanja poreznih obveza visoki. Prema istraživanju Instituta za javne financije[24] provedenom za 2001/2002. godinu, ukupni troškovi oporezivanja (administrativni troškovi i troškovi ispunjavanja porezne obveze) iznosili su 3,13% BDP-a. Troškovi poreznih obveznika su bili veći od troškova poreznih vlasti i iznosili su ukupno 2,66% BDP-a. U strukturi troškova poreznih obveznika gotovo se trećina odnosila na porez na dodanu vrijednost, a odmah slijede troškovi povezani s ispunjavanjem obveze plaćanja carine i troškovi obračuna javnih davanja iz plaća i na plaće (porezi i socijalni doprinosi). Troškovi poreznih vlasti su iznosili 0,47% BDP-a.

Kako se mijenjala uloga javnih financija, modificirala su se i načela koja mora zadovoljiti dobar porezni sustav određene države. Stalno treba imati na umu da je primarna zadaća svakog poreznog sustava, njegov **fiskalni učinak**, tj. da se njegovom primjenom namaknu financijska

---

[21] Kesner- Škreb, M. definira da se «ukupni troškovi ubiranja poreza sastoje se od dva oblika troška: administrativnih troškova i troškova ispunjenja porezne obveze. Administrativni troškovi jesu troškovi koje ima porezna uprava, a koji su vezani uz ubiranje poreza. Troškovi ispunjenja porezne obveze jesu troškovi koje imaju porezni obveznici»; Ukupni troškovi ubiranja poreza (Pojmovnik), Financijska praksa 23 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 1999., str. 203.-205.

[22] Sandford, C.: Policies dealing with tax evasion, Međunarodni seminar: Važnost neslužbenog gospodarstva u zemljama u tranziciji, Institut za javne financije, Zagreb, 16-17. svibnja 1997.

[23] Ott, K.: Economic Policy and Unofficial Economy in Transition: the case of Croatia, Institut za javne financije, Zagreb, 1998.; http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/10/05_ott.pdf; U istom izvoru se navodi da je Jeffrey Owens, Odjela šef OECD-a (1996) isticao kako je jedan od glavnih problema suvremenih poreznih sustava, njihova kompliciranost.

[24] Blažić, H.: Troškovi oporezivanja u Hrvatskoj: troškovi poreznih obveznika i troškovi poreznih vlasti, Financijska teorija i praksa 28 (3) , Institut za javne financije, Zagreb, 2004., str. 271.-291.

sredstva potrebna za financiranje javnih rashoda. Osim fiskalnih učinaka, pred pojedine se porezne oblike ili porezne sustave postavljaju i druge zadaće, kao što je redistribucija dohotka, poticanje ekonomskog razvoja određenih gospodarskih grana ili određenih gospodarskih subjekata, poticanje određenih ciljeva u području zdravstva, sporta, kulture, ostvarivanje poželjnih demografskih kretanja, briga o ekologiji i dr. Suvremeni porezni sustavi nastoje zadovoljiti načela oporezivanja koja su često u značajnoj mjeri međusobno suprotstavljena, pa ih je teško uskladiti.

Ipak se mogu uočiti određena poželjna pravila, načela koja bi trebao uvažavati razuman i pravedan porezni sustav neke države. Poželjan bi se porezni sustav trebao zasnivati na sljedećim načelima:

- stabilnost, elastičnost i izdašnost - porezima se treba ubrati dovoljno sredstava u državnu blagajnu, to je njihova najvažnija zadaća, pa je važno da budu elastični na promjene gospodarskih prilika; istovremeno, valja voditi računa o stabilnosti poreznog sustava i izbjegavati česte promjene;
- pravednost odnosno jednakost (vodoravna i okomita) – teret plaćanja poreza mora biti pravedno i razumno raspoređen između pojedinaca u društvu; porezni obveznici u jednakim okolnostima morali bi plaćati i jednake poreze; jednaki pojedinci trebaju plaćati jednake poreze (vodoravna jednakost), a nejednaki pojedinci trebaju plaćati različite poreze, tako da bogati ljudi plaćaju više poreza nego siromašni (okomita jednakost);
- ekonomska učinkovitost u smislu neutralnosti - porezni sustav ne smije remetiti učinkovitu alokaciju resursa i trebao bi što manje utjecati na odluke o poslovanju, ulaganjima i kupnji;
- ekonomičnost povezana s jednostavnošću - uz razuman fiskalni trošak, porezi moraju biti jednostavni za ubiranje i kontrolu, a za porezne obveznike ne smiju biti presloženi da bi ih se razumjelo.

Zahtjevi sadržani u poreznim načelima samo su smjernice kojih se valja pridržavati pri izgradnji poreznog sustava i koristiti ih u mjeri koliko je to optimalno, radi ostvarivanja utvrđenih ciljeva u danoj političkoj i ekonomskoj situaciji. Porezni sustav određene države je uvijek kompromis između različitih težnji, ciljeva i zahtjeva proizašlih iz političkih, ekonomskih i socijalnih zadanosti.

Većini država teško polazi za rukom izgraditi porezni sustav koji istodobno u potpunosti zadovoljava sva poželjna porezna načela. Često nije moguće pomiriti sve zahtjeve. Na primjer, porezi koji imaju odlike visoke ekonomske učinkovitosti i pravednosti mogu biti skupi u postupku provedbe i vrlo složeni za ubiranje i kontrolu od strane porezne administracije. Nasuprot tome, jednostavan porezni sustav sa stanovišta ubiranja i provedbe ne mora zadovoljavati načela pravednosti i ekonomske učinkovitosti. Stoga je, kako bi se ustrojio što bolji porezni sustav, nužno provesti kompromis.

Ako su ovo najvažnija obilježja poreznog sustava, a doprinosi za obvezna socijalna osiguranja postaju sve sličniji poreznim davanjima, što će biti argumentirano u poglavlju pod 2.2.2., onda nabrojana obilježja trebaju karakterizirati i poželjan sustav obveznih doprinosa.

2.2.3. Obilježja koja socijalne doprinose razlikuju od poreza

Pojam **doprinosa** uveden je u financijsku literaturu 1847. godine[25]. To ne znači da se doprinosi plaćaju tek od polovine 19. stoljeća. Preteča današnjem značenju doprinosa je obveza koju je 1250. godine u Engleskoj uveo Betterment Charge, a bila je namijenjena za održavanje i obnovu nasipa. Plaćanje doprinosa dugo godina nije bilo vezano uz socijalno osiguranje, već uz neke druge namjene, koje su bile u neposrednom interesu i pojedinca i društvene zajednice.

Doprinos je zapravo prijevod njemačke riječi *Beitrag* i taj je izraz prihvaćen od strane financijskih teoretičara jer je najbolje odražavao bit ovog financijskog instrumenta. Dugo godina su pitanja vezana za osnovno obilježje ove vrste javnopravnog prihoda bila predmet nesporazuma i neslaganja u financijskoj znanosti. Financijska literatura je jasno razgraničavala poreze od pristojbi, a smatralo se da doprinosi uopće nisu samostalna vrsta javnih prihoda. Smatralo ih se posebnom kategorijom javnih pristojbi koju je potrebno platiti za «poseban odnos građana i države… kao naknadu za pojedinačnu, s troškovima povezanu korist od aktivnosti izvršne vlasti» (cit)[26]. U razvoju doprinosa posebnu je ulogu imala tzv. intermedijarna vlast koja se razvijala paralelno s državnim intervencionizmom. U pravilu se radilo o zajednicama određenih interesnih skupina, osnovanim radi zadovoljenja konkretnih točno utvrđenih potreba, koje su za tu svrhu raspolagale samostalnim sredstvima i koje su ta sredstva namjenski trošile. Tako doprinosi dobivaju parafiskalni karakter, što znači da se ubiru iz istih ekonomskih izvora kao i porez i da imaju gotovo iste ekonomske učinke kao i ubiranje poreza.

Doprinosi su vrsta javnih davanja kojima obveznik doprinosa sudjeluje u financiranju usluga kojima on (obveznik doprinosa) zadovoljava neki svoj osobni interes, ali i interes društvene zajednice[27]. Doprinosima se podmiruju troškovi javnopravnog tijela koje na svoju inicijativu obavlja određene materijalne usluge pojedincima. Tim se uslugama istovremeno zadovoljavaju i osobni interesi određenog kruga pojedinaca i javni interes. Pojednostavljeno se može reći da se doprinosima financiraju izravne koristi za pojedinca fizičku osobu, za koje postoji javni interes da ih fizička osoba ostvari.

Unutar doprinosa, posebna je uloga socijalnih doprinosa. **Socijalni doprinosi** su namijenjeni financiranju predvidivih i nepredvidivih rizika koji fizičkoj osobi nastaju tijekom jednog razdoblja životnog vijeka, u periodu od ulaska u radnu aktivnost, pa do smrti. Nepredvidivi i predvidivi rizici su bolesti, ozljede, profesionalna oboljenja, razdoblja nezaposlenosti, rizik invalidnosti i očekivana starost. Radi se o situacijama kad fizičkoj osobi nastaju povećani izdaci (npr. izdaci za liječenje), ili joj se smanjuju prihodi, ili ostaje bez stalnih

[25] Uveo ga je F. J. Neumann; prema Jelčić, B., str. 189.

[26] Bucher, R.: Beitrage, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, J. C. B. Mohr, Tubingen, 1956, preuzeto iz Jelčić, B., str. 190.

[27] Šimović J.i dr.: Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2008.

izvora prihoda, pa objektivno nije u mogućnosti financirati podmirivanje svojih životnih potreba. Plaćanjem doprinosa, **fizička se osoba prisilno osigurava od tih rizika**. No, treba naglasiti da kod socijalnog osiguranja i socijalnih doprinosa nije dominantno načelo individualizacije tih rizika, već se prednost daje načelima solidarnosti i uzajamnosti, pa svote doprinosa nisu uvijek adekvatne osiguranom riziku.

Socijalni doprinosi imaju određene sličnosti s pristojbama kao posebnim oblikom javnih prihoda. I pristojbe se plaćaju u novcu, plaćaju se kao naknada za obavljenu uslugu i nametnute su voljom države. Istina, pristojbe u pravilu ne odražavaju pravu vrijednost usluge za koju je pristojba plaćena, dok je kod doprinosa puno jača veza između uplaćenih iznosa doprinosa i vrijednosti usluge za koju su plaćeni. Korist za koju je plaćena pristojba je individualna, a **korist za koju je plaćen doprinos obuhvaća širi krug osoba**. Prisila u plaćanju doprinosa je jača od prisile plaćanja pristojbe.

Neki teoretičari javnih financija pri klasificiranju i podjeli javnih prihoda, svrstavaju doprinose u parafiskalna davanja (parafiskaliteti[28]), obrazlažući to njihovom posebnom, unaprijed određenom namjenom i činjenicom da se u pravilu prikupljaju u zasebne fondove, izvan državne riznice[29]. U novijim udžbenicima iz područja javnih financija, doprinosi se posebno razmatraju kao samostalna vrsta javnih prihoda[30].

Danas se socijalni doprinosi u teoriji javnih financija u pravilu uspoređuju s porezom na dohodak, iako nemaju svi socijalni doprinosi istovjetna obilježja. Štoviše, neke vrste socijalnih doprinosa uopće nemaju obilježje javnog prihoda, iako se plaćaju prisilno. To se prije svega odnosi na doprinos za mirovinsko osiguranje s kapitaliziranim pokrićem, koji ima obilježje prisilne namjenske štednje pojedinca. Socijalni doprinosi iz kojih se financiraju tekući socijalni rashodi, vrlo su bliski klasičnoj definiciji javnog prihoda kao izvora financiranja javnih dobara.

Uspoređujući najvažnija obilježja poreza kao javnog prihoda države i socijalnih doprinosa, valja uočiti brojne sličnosti, ali i ključne razlike.

Sličnosti su sljedeće:

- obveza plaćanja doprinosa se uglavnom uvodi kao prisilna obaveza, a ako postoje oblici dobrovoljnog plaćanja, oni nisu zamjena za prisilno plaćanje obveznih doprinosa, već dobrovoljno preuzeta dodatna obveza;
- doprinosi su također derivativni javni prihod, izveden iz funkcija i ovlasti države;
- jednako kao i porez, ubiru se u novcu;

---

[28] Izraz parafiskaliteti dolazi od grčke riječi *para* – mimo, protiv i od latinske riječi *fiscalis* – državna riznica.

[29] Tako Sever I., navodeći primjere za parafiskalna davanja, između ostalog, navodi da su doprinosi za socijalno osiguranje klasični primjer parafiskaliteta; Sever, I.: Javne financije: razvoj, osnove teorije, analiza, Ekonomski fakultet Rijeka i Tipograf, Rijeka, 1995., str. 141.

[30] Ilustrativan je primjer udžbenika Financijsko pravo, autora Jelčić, Bo., Arbutina H., Lončarić-Horvat O., i Šimović J., izdanje iz 1994. (Birotehnika, Zagreb, 1994.) u kojem se socijalni doprinosi razmatraju usputno, u dijelu koji objašnjava financiranje javnih rashoda preko društvenih fondova. U izdanju istog udžbenika, uglavnom iste grupe autora, objavljenom 2008. pod nazivom Financijsko pravo i financijska znanost (Narodne novine, Zagreb, 2008.), socijalnim doprinosima je posvećeno cijelo poglavlje.

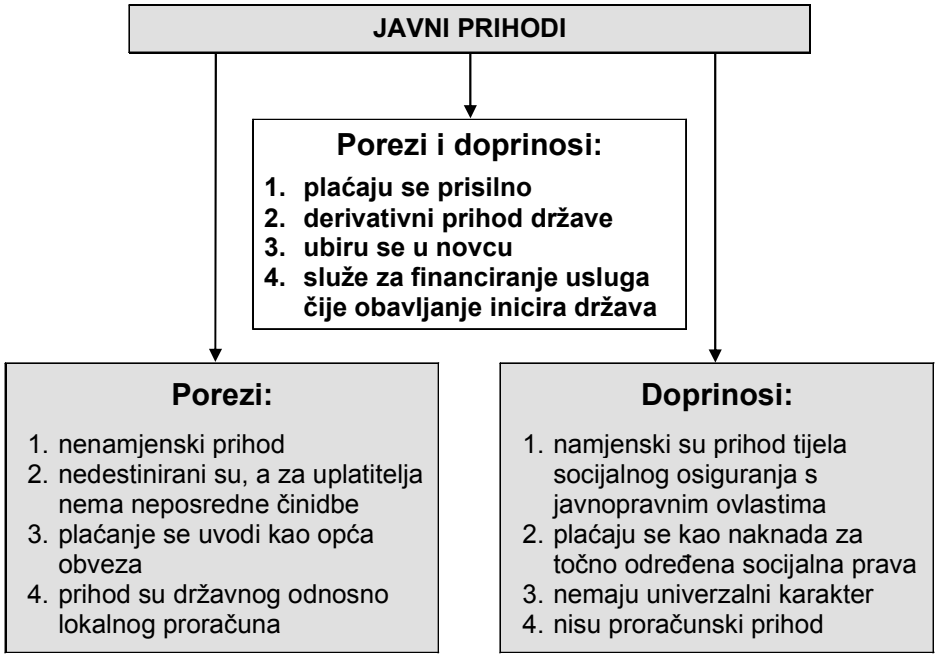
- namjena im je financiranje usluga i koristi koje je inicirala država, neovisno o tome obavlja li ih tijelo državne vlasti ili druga institucija na koju je država prenijela određene javne ovlasti.

Najvažnije razlike između poreza i socijalnih doprinosa očituju se u njihovoj namjeni. Sistematizirano, razlike su sljedeće:

- doprinosi su namjenski prihod javnopravnog tijela i služe za financiranje točno određenih rashoda, za točno određene korisnike;
- plaćaju se kao naknada za činidbu, za uslugu, za u pravilu unaprijed poznatu korist, koju tijelo s javnopravnim ovlastima pruža pojedincu;
- nemaju univerzalni karakter i ne razrezuju se kao opća obveza; obveznik plaćanja doprinosa ili onaj u čiju korist se doprinos uplaćuje je uvijek osoba koja je potencijalni korisnik namjene za koju se plaća doprinos;
- socijalni doprinosi u pravilu nisu proračunski prihod, već namjenski prihod posebnih državnih fondova.

Sličnosti i razlike poreza i doprinosa kao vrsta javnih prihoda prikazane su na slici 1.

Slika 1. **Sličnosti i razlike poreza i doprinosa za obvezna socijalna osiguranja**



Izvor: autorica

Davanja za financiranje socijalne sigurnosti u većini se država financiraju izvan poreznog sustava. Način financiranja socijalnih prava izvire iz pristupa socijalnoj sigurnosti u određenoj zemlji i uvijek je odraz brojnih utjecaja i okolnosti. Prema Messeru[31], razlikuju se dva pristupa

[31] Messere, K.: 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin, Vol.54, No.1, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 2000.; preuzeto iz Financijska teorija i praksa 25 (2), 2001., prijevod: M. Kesner Škreb

socijalnoj sigurnosti u određenoj zemlji koji posljedično utječu na način ubiranja socijalnih doprinosa. Prvi pristup je **dohodovni** prema kojem se socijalnoj sigurnosti pristupa kao javnom dobru, pa zato država ima rashode koji se financiraju iz državnih prihoda. U dohodovnom pristupu socijalni doprinosi su vrlo bliski porezima. Drugi koncept je pristup socijalnoj sigurnosti kao **socijalnom osiguranju**. Prema tom se konceptu socijalni doprinosi zapravo smatraju kvazi socijalnim premijama osiguranja i, iako su obvezni, bitno se razlikuju od poreza. Ova dva pristupa imaju posve različite stavove o tome kako treba ubirati socijalne doprinose, što je sistematizirano u tablici 2.

Tablica 2. Razlike između dohodovnog pristupa ubiranju socijalnih doprinosa i pristupa obveznog socijalnog osiguranja

	Dohodovni pristup	**Pristup obveznog socijalnog osiguranja**
Treba li propisati gornju granicu za plaćanje doprinosa?	Gornje granice iskrivljuju kombinirani raspored stopa poreza na dohodak i doprinosa. Kako socijalna davanja zapravo predstavljaju državne rashode, nema razloga za određivanjem njihove gornje granice kojom se samo snižava porezni teret grupa s višim dohotkom.	Postoji ograničenje na iznose koji se trebaju uplatiti, pa ovdje, kao i kod privatnog, osiguranja iznos doprinosa grubo odražava iznos naknade. Prema tome, treba postojati gornja granica doprinosa.
Treba li propisati donju granicu za plaćanje doprinosa (tj. treba li postojati izuzeće za zarađenih prvih x dolara?)	Potrebna je, kako bi se ugradilo načelo sposobnosti plaćanja, te kako bi se ohrabrilo zapošljavanje nekvalificirane radne snage i rada na pola radnog vremena.	Nekompatibilno s ovim pristupom.
Cedularne ili opće stope doprinosa?	S obzirom da su doprinosi zapravo porez, a ne osiguranje, ne postoji potreba za različitim stopama.	Invalidnost, mirovine, nezaposlenost, nezgode, itd. podrazumijevaju različite rizike za osiguravatelje, pa prema tome moraju postojati i različite stope za svaku vrstu osiguranja.
Moraju li se naknade u cijelosti financirati doprinosima?	Ne	Da
Trebaju li postojati posebni fondovi socijalnog osiguranja u okviru opće države?	Ne	Da

Izvor: K, Messere: 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin, Vol.54, No.1, 2000, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam; preuzeto iz Financijska teorija i praksa 25 (2), 2001.; prijevod: M. Kesner Škreb

Svaki od ova dva pristupa ima privlačnosti i nedostataka, već ovisno o tome za koje ciljeve i za koju političku opciju se namjeravaju isticati ili zanemarivati njegova obilježja. Messere iznosi sljedeće argumente za i protiv:

Dohodovni pristup:

- omogućava državi da kao mjeru usmjerenu na smanjivanje siromaštva, koristi sustav transfera i tako osigura pomoć onima kojima je najpotrebnija;
- kritičari dohodovnog sustava osporavaju takav pristup i tvrde da treba odvojiti funkcije i aktivnosti države na zaštiti siromašnih od osiguranja za rizike koje pokriva socijalno osiguranje;

- kad država preko dohodovnog sustava rješava problem zaštite siromašnih, postavlja se problem izvora za isplatu socijalnih naknada onima koji nisu plaćali doprinose, a ipak uživaju socijalnu zaštitu;
- pozitivna strana dohodovnog pristupa je u njegovoj racionalnosti; za državu je racionalnije da provodi usklađenu politiku poreza na dohodak i doprinosa, nego da osmišljava i provodi odvojenu politiku zaštite od rizika starosti, bolesti, nezaposlenosti i drugih rizika koji se financiraju iz socijalnih doprinosa, a odvojenu politiku zaštite od siromaštva koja će se financirati iz poreza, samo zašto što se radi o nekom drugom uzroku siromaštva pojedinca;
- doprinose za socijalna osiguranja ne plaćaju samo zaposleni, nego i poslodavci, često čak u većem iznosu; poslodavci obvezu plaćanja doprinosa smatraju troškom rada i preko nižih nadnica ih prevaljuju na zaposlene, što za zaposlene rezultira učincima koji su jednaki učincima regresivnog poreza na dohodak;

Pristup socijalnog osiguranja:

- štiti siromašnije slojeve stanovništva, bez uključivanja države u preraspodjelu dohotka, jer on sam po sebi rezultira preraspodjelom;
- privlačan je za desno orijentirane političke opcije jer omogućava zaštitu siromašnima, bez izravnog uključivanja države;
- privlačan je i za lijevo orijentirane opcije, jer se sredstva doprinosa uplaćuju u zasebne fondove, što je svojevrsna garancija da ih država neće upotrijebiti za druge svrhe;
- politički je lakše povećavati doprinose, nego povećavati poreze.

Ovisno o prevladavajućim političkim opcijama, svaki pristup načinu ubiranja doprinosa za obvezna socijalna osiguranja, ima određenih prednosti i nedostataka za tu političku opciju. Ipak, Messere dokazuje da je tijekom protekla četiri desetljeća u velikom broju država došlo do nedvosmislenog **pomaka prema sustavu koji se bazira na dohodovnom pristupu.** Četiri razloga upućuju na takav zaključak:

1. gotovo da više nema države u kojoj se doprinosi za obvezna osiguranja plaćaju u fiksnom iznosu koji nije u vezi s veličinom dohotka. U većini država se doprinosi ubiru po proporcionalnoj stopi na bruto dohodak, a neke su države porezom na dohodak zamijenile raniji porez na platnu listu (Novi Zeland) ili su čak uvele model po kojem se socijalna sigurnost financira iz poreznih prihoda (Nizozemska i nordijske države);
2. gornji limiti za plaćanje doprinosa ili nestaju ili su jako podignuti, tako da relativno mali broj zaposlenih ulazi u tu skupinu;
3. samo neke države su uvele donje limite, tj. iznose dohotka od kojih se ne plaćaju obvezni doprinosi;
4. neke države su prisiljene povremeno uvoditi dodatne porezne obveze na dohodak kao nove izvore prihoda za financiranje socijalne sigurnosti (npr. dodatni prirez u Francuskoj, posebni porez u Hrvatskoj koji je uveden od 1. kolovoza 2009. godine s obrazloženjem da osigurava isplatu mirovina i ostvarivanje drugih socijalnih prava).

Ovo ukazuje na trend približavanja doprinosa za socijalnu sigurnost i poreza na dohodak kao oblika javnih prihoda, kako prema kriteriju načina ubiranja, tako i prema namjeni koja se financira iz tih prihoda. Sve su raširenija stručna stajališta koja polaze od toga da su sličnosti između poreza i doprinosa veće od razlika među njima. Dvojbe u kvalifikaciji doprinosa kao javnog prihoda vidljive su i svjetskim statistikama. U statistikama Europske unije (EU)[32] socijalni doprinosi se prate odvojeno od poreza, ali se uvijek promatraju zajedno s porezima. Uobičajena je podjela na izravne i neizravne poreze, te na socijalne doprinose kao posebnu stavku[33]. U publikacijama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD)[34] doprinosi za socijalna osiguranja se klasificiraju zajedno s porezima[35], dok se u statistikama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF)[36] socijalni doprinosi prikazuju odvojeno od poreza na dohodak[37].

2.2.4. Mirovinski doprinosi - odbitak od porezne osnovice

Porezni sustavi većine država sadrže rješenja prema kojima se socijalni doprinosi odbijaju od porezne osnovice i tako umanjuju poreznu obvezu. Riječ je o elementu **potrošnog oporezivanja dohotka** prema kojem se štednja (u ovom slučaju mirovinska štednja) izuzima iz

---

[32] EU - Europska unija (*European Union)* je jedinstvena međuvladina i nadnacionalna zajednica europskih država. Formalno je uspostavljena 1. studenog 1993. godine, a danas okuplja 27 država članica (Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo); http://en.wikipedia.org/wiki/Member_State_of_the_European_Union

[33] Statistike Europske unije najprije klasificiraju javna davanja na poreze i carine. Porezi se dijele na izravne i neizravne. U skupini izravnih poreza su osobni porezi (porez na dohodak) i porez koji plaćaju kompanije (porez na dobit), a u skupini neizravnih poreza su trošarine i porez na dodanu vrijednost. Doprinosi za mirovinsko osiguranje su klasificirani u grupu s izravnim osobnim porezima, ali se iskazuju odvojeno od poreza na dohodak; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2010/2010_full_text_en.pdf

[34] OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*) je međunarodna ekonomska organizacija osnovana 1960. godine, nastala je kao nasljednik Organizacije za europsku ekonomsku suradnju (*Organization for European Economic Cooperation* - OEEC), ima konzultativni karakter i trenutno okuplja 30 zemalja članica. Osnivači OECD- a su: Austrija, Belgija, Kanada, Danska, Francuska, Njemačka, Grčka, Island, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Portugal, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države. Ostale primljene članice su: Japan (1964.), Finska (1969.), Australija (1971.), Novi Zeland (1973.), Meksiko (1994.), Češka (1995.), Južna Koreja (1996.), Mađarska (1996.), Poljska (1996.) i Slovačka (2000.). Od 2010. godine članovi OECD-a su i Estonija, Izrael i Slovenija. http://www.oecd.org*;*

[35] OECD-ova klasifikacija poreza, koja je jedna od najkompletnijih baza podataka u modernoj ekonomiji, uključuje i obvezne socijalne doprinose plaćene za javno socijalno osiguranje. Socijalni doprinosi su statistički klasificirani zajedno s porezom na dohodak. Riječ je o doprinosima za socijalno osiguranje i porezu na dohodak koji se plaćaju centralnoj državi, lokalnoj samoupravi i fondovima socijalnog osiguranja. Razlog tomu je prisila u plaćanju kao jedno od najvažnijih obilježja poreza na dohodak i obveznih socijalnih doprinosa. Podaci se iskazuju u okviru statistike nacionalnih računa država članica. Ova klasifikacija, naravno, ne uključuje doprinose plaćene za dobrovoljna socijalna osiguranja, niti doprinose plaćene privatnim fondovima socijalnog osiguranja. Vidi: Classification of Taxes and Interpretative Guide, OECD, Paris, 2001., str. 27.- 46.

[36] MMF - Međunarodni monetarni fond (*The International Monetary Fund* - IMF) je međunarodna organizacija, osnovana 1944. godine, zadužena za nadzor globalnog financijskog sustava nadziranjem kamatnih stopa i bilanci plaćanja, kao i za pružanje tehničke i financijske pomoći. Trenutno MMF ima 186 zemalja članica; http://www.imf.org;

[37] MMF je 1986. utvrdio metodologiju i standarde državne statistike pod nazivom Manual on Government Finance Statistics (GFSM 1986). Godine 2001. provedena je revizija metodologije iskazivanja državnih statistika i usvojen Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001). Od 2001. godine se u statistikama MMF-a porez na dohodak i doprinosi prikazuju odvojeno; http://www.imf.org

porezne osnovice. Dva su osnovna modela potrošnog oporezivanja dohotka: standardni i alternativni, a oni se međusobno razlikuju po trenutku u kojem ulaganja u mirovinsku štednju umanjuju poreznu osnovicu.

U **standardnom modelu** izravnog oporezivanja potrošnje, socijalni doprinosi se smatraju odbitnom stavkom i izravno umanjuju poreznu osnovicu u trenutku njihova plaćanja. Ovaj se model oporezivanja dohotka naziva i EET model (*exempt* – u momentu uplate doprinosa, *exempt* – u momentu nastajanja prinosa tj. kamate tijekom vremena, *taxed* – u momentu konačne isplate). Standardni model je s fiskalnog stanovišta nepovoljniji, jer smanjuje porezne prihode. Porezna olakšica se koristi unaprijed, u trenutku kad je iz prihoda raspoloživog za potrošnju izdvojen namjenski socijalni doprinos.

Alternativni model oporezivanja dohotka sugerira plaćanje poreza unaprijed. Ovaj se model naziva i TEE model. Obrnuto od EET modela, u TEE modelu oporezivanja dohotka odgađa se trenutak u kojem mirovinski doprinosi umanjuju osnovicu poreza na dohodak na razdoblje u kojem će porezni obveznik ostvarivati primitke po osnovu ranijeg namjenskog izdvajanja iz dohotka. U ovom se modelu oporezivanja doprinosi ne odbijaju od porezne osnovice u momentu njihova plaćanja, pa stoga kasnije mirovine nisu oporezive. Korištenje porezne olakšice je prolongirano na razdoblje ostvarivanja budućih, u pravilu neizvjesnih primitaka[38]. Ovo se zapravo i ne može nazvati poreznom olakšicom jer je neoporezivanje budućih mirovinskih primitaka posljedica toga da u razdoblju ostvarivanja dohotka od rada, mirovinska štednja nije umanjivala poreznu osnovicu. Alternativni model se svodi na to da se porez plaća samo na dohodak od rada bez ikakvih olakšica, dakle bez umanjenja za bilo kakvu štednju, a kao posljedica toga ne oporezuju se nikakvi dohoci od kapitala odnosno štednje, uključujući ni dohodak od mirovinske štednje.

U praksi gotovo ne nalazimo čiste oblike različitih modela oporezivanja dohotka. Većina zemalja u svojim modelima oporezivanja dohotka priznaje odobravanje doprinosa kao olakšice tj. primjenjuje standardni model koncepta potrošnje (EET model). Praksa poznaje i rjeđi alternativni model (TEE model), gdje se na početku ne priznaje porezna olakšice za uplaćene doprinose, ali se zato ne oporezuju ni prinosi od namjenske mirovinske štednje, niti konačne isplate mirovina.

Nasuprot potrošnom modelu je tzv. **dohodovni koncept oporezivanja dohotka**, poznat kao S-H-S dohodak (Schanz-Haig-Simonsov koncept dohotka)[39] odnosno H-S dohodak (Haig-Simonsov koncept dohotka)[40]. Prema Rosenu, H-S dohodak obuhvaća sve primitke fizičke osobe, čak i one koji predstavljaju potencijalnu buduću potrošnju[41]. Po tom se konceptu doprinosi ne bi trebali odbijati kao porezna olakšica, već bi se trebali oporezivati zajedno s ostalim oblicima

[38] Blažić, H., str. 33.- 43.

[39] Blažić, H., str. 15.

[40] Rosen, H.: Javne financije, Institut za javne financije, Zagreb, 1999, str. 361-362.

[41] Prema Rosenu, H-S koncept dohotka u suvremenim poreznim sustavima obuhvaća sve stavke koje se uobičajeno smatraju dohotkom: plaće i nadnice, poslovne profite, najamnine, dohotke od imovinskih prava, dividende i kamate. Međutim, ta definicija obuhvaća i određenje manje uobičajene stavke koje su također primitak poreznog obveznika, kao što su: doprinosi poslodavca za sve vrste mirovinskih fondova, doprinosi poslodavca za sva druga socijalna osiguranja radnika, transferna plaćanja (uključujući i mirovine), novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, novčane naknade obiteljima s više djece (dječji doplatak), kapitalne dobitke (zaradu od trgovine vrijednosnicama) i sve oblike primitaka u naravi, Rosen, str. 361.-362.

dohotka. U svakoj bi se godini trebao oporezivati prinos tj. kamata koja se ostvaruje u mirovinskom fondu, bez obzira što se kamata ne isplaćuje. Kamata na štednju u mirovinskom fondu je dohodak za koji je porezni obveznik odlučio i dalje držati ga u tom štednome obliku, pa je zato treba oporezivati. Kad se isplaćuje mirovina, konačno se isplaćuje i kamata koja je do tada stalno bila oporeziva kao dohodak, iako nije isplaćivana. Sama isplata mirovina se ne oporezuje, oporezuje se samo kamata ostvarena u određenoj godini.

Stajalište o nužnosti oporezivanja S-H-S dohotka zastupaju poznati američki teoretičari javnih financija. Među njima se ističe Musgrave[42] koji je protivnik bilo kakvih izuzeća u poreznom sustavu. Smatra da je svako izuzimanje nepoželjno jer potkopava jednakost u plaćanju poreza na dohodak. Ni izdvajanja iz tekućeg dohotka radi štednje za buduću upotrebu, ne bi trebala biti iznimka od oporezivanja ukupno ostvarenog dohotka. «Štednja je izdvajanje iz tekućeg dohotka za buduću upotrebu, a doprinosi za mirovine drugi su oblici štednje» (cit)[43]. Oporezivati treba globalni, sintetički dohodak onda kada je ostvaren, neovisno o tome kada se taj dohodak koristi za potrošnju. Zahtjev za oporezivanjem ukupnog dohotka on proširuje i na doprinose koje za radnika uplaćuje poslodavac, jer je riječ o uplatama za izravnu korist pojedinca. Polazeći od takvog stajališta, izdvajanja za mirovine ne bi trebalo izuzimati iz oporezivog dohotka u momentu štednje, ali zato u budućnosti, treba oporezivati samo kamate ostvarene na takvu namjensku štednju. Kad bi štednja za buduće mirovine umanjivala poreznu osnovicu tekućeg dohotka, porezni obveznik bi uživao dobit od kamata na odgođeni porez i time bi ostvario prednosti koje ne uživaju druge štediše. Osim toga, u budućnosti, kad porezni obveznik bude ostvarivao mirovinska primanja, njegov će ukupni dohodak vjerojatno biti niži, pa će plaćati porez po nižim poreznim stopama, čime bi zapravo, smatra Musgrave, bio dvostruko privilegiran.

Većina država pri koncipiranju poreznog sustava kombinira klasični dohodovni koncept u kojem se svi dohoci zbrajaju i jednako oporezuju, s dva modela potrošnoga koncepta. Pri tome se u porezne sustave ugrađuju rješenja prema kojima se mirovinski doprinosi odbijaju od porezne osnovice, bilo u fazi ostvarivanja dohotka od rada, bilo u fazi ostvarivanja primitaka od ranije mirovinske štednje. Za obvezne doprinose koje za mirovinskog osiguranika plaća poslodavac, umanjuje se poslodavčeva porezna obveza, a za doprinose koje plaća posloprimac, umanjuje se porezna osnovica posloprimca. Riječ je o gotovo standardnim olakšicama pri utvrđivanju osnovice poreza na dobit odnosno poreza na dohodak, koje se opravdavaju elementima prisile. Plaćanje obveznih doprinosa je prisilno, što im daje neka obilježja poreznih prihoda.

Model oporezivanja dohotka koji primjenjuje Hrvatska je također **kombinirani model**. S aspekta utjecaja doprinosa plaćenih za mirovinsko osiguranje na osnovicu poreza na dohodak, Zakon o porezu na dohodak polazi od sljedećih načela:

[42] Musgrave, R. i P., str. 344.-393.
[43] Musgrave, R. i P., str. 361.

- ako su uplaćeni doprinosi za mirovinsko osiguranje u trenutku njihova plaćanja umanjili osnovicu za oporezivanje dohotka, budući primici mirovina biti će oporezivi porezom na dohodak[44], i
- obrnuto, ako doprinosi za mirovinsko osiguranje u trenutku njihova plaćanja nisu umanjili poreznu osnovicu, primici koji će se ostvarivati po osnovu namjenske mirovinske štednje u budućnosti neće podlijegati oporezivanju porezom na dohodak[45].

Prvo načelo se odnosi na doprinose za obvezna mirovinska osiguranja. Oni su prisilni i umanjuju poreznu osnovicu, ali će se zato porezom na dohodak oporezivati buduće mirovine, onda kada budu isplaćivane.

Drugo se načelo primjenjuje pri plaćanju doprinosa za dobrovoljna mirovinska osiguranja (jednako kao i za životna osiguranja sa štednom komponentom). Porezni obveznik sam odlučuje o eventualnom isključivanju plaćenih doprinosa iz porezne osnovice u poreznom razdoblju u kojem su doprinosi uplaćeni kao oblik dobrovoljne mirovinske štednje. Ako ih dobrovoljno isključi iz porezne osnovice, porez će platiti naknadno, onda kad ostvari primitke po osnovu dobrovoljno uplaćenih doprinosa. Riječ je samo o odgađanju obveze plaćanja poreza na dohodak na razdoblje u kojem će se ostvarivati mirovinski primici za koje su doprinosi uplaćivani. Ako porezni obveznik ne koristi mogućnost da doprinosi u razdoblju plaćanja umanje poreznu osnovicu, budući primici neće biti oporezivi porezom na dohodak

Čak i ako je porezni obveznik u trenutku plaćanja doprinosa za dobrovoljno mirovinsko osiguranje koristio poreznu olakšicu i po tom osnovu umanjivao poreznu osnovicu, u budućnosti će platiti porez na dohodak samo na one iznose mirovinskih primitaka koji su ranije umanjili osnovicu za oporezivanje dohotka. Prinos na štednju je oslobođen plaćanja poreza na dohodak, što je dodatna korist za ulagače. Takvim je poreznim rješenjima Hrvatska otišla korak dalje od potrošnog koncepta, u kojem bi se oporezivala i «glavnica» i «kamata». U Hrvatskoj je ovo rješenje rezultat činjenice da se sve kamate kao prihod od štednje još uvijek ne oporezuju porezom na dohodak, pa se isto pravilo primjenjuje i za dobrovoljnu mirovinsku štednju.

Opisani koncept oporezivanja dohotka u Hrvatskoj unekoliko je izmijenjen od 1. srpnja 2010. godine. Obveznicima poreza na dohodak je ukinuta mogućnost umanjivanja porezne osnovice za doprinose za dobrovoljno mirovinsko osiguranje plaćene iz tekućih dohodaka, pa se primici koje će fizičke osobe u budućnosti ostvarivati po osnovi tih doprinosa, neće oporezivati porezom na dohodak. Ukidanje mogućnosti korištenja porezne olakšice za dobrovoljno

---

[44] Čl. 14. st. 2. Zakona o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 177/04. i 73/08.) glasi:
«Primicima po osnovi nesamostalnog rada smatraju se i:
1. mirovine ostvarene na temelju prijašnjih uplata doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje,
2. mirovine koje isplaćuju osiguravatelji na temelju prijašnjih uplata poslodavca za dokup dijela mirovine, ako su te uplate bile oslobođene oporezivanja,
3. mirovine koje se isplaćuju poduzetnicima koji su obavljali samostalnu djelatnost, poduzetnicima koji su plaćali porez na dobit i drugim osobama na temelju prijašnjih uplata doprinosa u propisano obvezno osiguranje, a koji su bili porezno dopustivi izdatak ili rashod.»

[45] Čl. 31. st. 1. Zakona o porezu na dohodak glasi: «Dohotkom od osiguranja smatraju se primici u visini uplaćenih i porezno priznatih premija životnog osiguranja s obilježjem štednje i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja, a u slučaju otkupa polica životnog i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja ili prestanka osiguranja dohotkom se smatra iznos primitka, ako je manji od uplaćenih premija osiguranja.»

mirovinsko osiguranje nije dosljedno provedeno, jer se fizičkim osobama koje ostvaruju dohodak od samostalne djelatnosti i nadalje omogućava umanjenje osnovice poreza na dohodak za plaćene iznose dobrovoljnih mirovinskih doprinosa, najviše do 6.000,00 kn godišnje.

Istovremeno je od 1. srpnja 2010. uvedena mogućnost poslodavcima da za svoje zaposlenike, uz osobni pristanak zaposlenika, uplaćuju doprinose za dobrovoljno mirovinsko osiguranje, najviše do 500,00 kn mjesečno odnosno do 6.000,00 kn godišnje. Takva se uplata ne smatra oporezivim primitkom zaposlenika za kojeg je uplaćena, a poslodavcu umanjuje osnovicu za plaćanje poreza na dobit odnosno poreza na dohodak. Zaposlenik za kojeg je plaćen dobrovoljni doprinos će u budućnosti, kad bude ostvarivao mirovinska primanja, plaćati porez na dohodak od osiguranja[46] na one iznose koji se u trenutku plaćanja doprinosa nisu smatrali primitkom. Upravo se zbog toga i traži zaposlenikov pristanak na dobrovoljno mirovinsko osiguranje.

Novouvedeni koncept poreznog poticanja dobrovoljne mirovinske štednje nije na tragu nastojanja da se pojedinca motivira na štednju za rizike starosti. Ukidanjem poreznih poticaja poreznim obveznicima u zamjenu za uvođenje olakšica za poslodavce, grubo je narušeno načelo horizontalne pravednosti u oporezivanju dohotka. Novi koncept bi trebao potaknuti poslodavce da osim plaće i drugih novčanih primitaka na koje zaposleni imaju pravo, zaposlenicima plaćaju i doprinose za dobrovoljno mirovinsko osiguranje. Uvažavajući sadašnje odnose ponude i potražnje na tržištu rada, te objektivne gospodarske uvjete, nije realno očekivati da će ova mjera u kraćem roku polučiti željene učinke na povećanju dobrovoljne mirovinske štednje. Osim što ne zadovoljava ni elementarne zahtjeve horizontalne pravednosti, neće rezultirati ni poželjnim ekonomskim i socijalnim učincima.

2.3. DOPRINOSI ZA OBVEZNA MIROVINSKA OSIGURANJA I NJIHOVA RAZVOJNA ULOGA

Kad je riječ o mirovinskom osiguranju kao jednom od oblika socijalnih osiguranja, već dugo se u svijetu ne vode rasprave o tome treba li ili ne podržavati takav oblik sustavne brige društva za populaciju koja izlazi iz radnog kontingenta. To se uzima kao nepobitna činjenica. Rasprave se vode oko traženja **najpogodnijeg modela održivosti mirovinskog sustava**, jer su zbog demografskih i financijskih razloga mirovinski sustavi postali prijetnja gospodarskom razvoju.

Sustavi mirovinskog osiguranja međusobno se razlikuju po tome na koji se način financiraju mirovine. Mirovine se (uglavnom) financiraju iz mirovinskog doprinosa, pa se načini financiranja mirovina zapravo razlikuju prema načinu prikupljanja i korištenja uplaćenih doprinosa za isplatu mirovinskih primanja.

[46] Porez na dohodak od osiguranja se plaća na dio mirovinskog primanja koji odgovara iznosu doprinosa koji u trenutku plaćanja nisu bili oporezivi porezom na dohodak, uz primjenu valutne klauzule. Od 1. srpnja 2010. se na dohodak od osiguranja plaća porez po stopi od 12%.

2.3.1. Načini financiranja mirovina

Razlikuju se dva glavna načina financiranja mirovina:

1. **sustav generacijske solidarnosti** je sustav u kojem tekući doprinosi služe za isplatu tekućih mirovina, tako da nema čvrste veze između uplaćenih doprinosa mirovinskog osiguranika i buduće mirovine koju će ostvarivati taj osiguranik. Buduća mirovina manje ovisi o doprinosu koji tijekom radnog vijeka plaća osiguranik - budući umirovljenik, a više ovisi o visini doprinosa koji će uplaćivati buduće generacije, one koje će pripadati radnom kontingentu u vrijeme kada sadašnji osiguranici postanu umirovljenici. Nema štednje za buduća vremena. To je sustav solidarnosti u kojem sadašnji osiguranici plaćaju doprinose iz kojih se isplaćuju mirovine njihovih roditelja i time "kupuju obećanje" da će budući osiguranici isto tako za njih plaćati doprinose iz kojih će im se isplaćivati mirovine;
2. **sustav kapitalizacije** je sustav u kojem sam osiguranik ili poslodavac u njegovo ime i za njegov račun uplaćuje mirovinske doprinose, koji se akumuliraju i kapitaliziraju tijekom radnog vijeka i u trenutku umirovljenja rezultiraju određenom svotom mirovine. U ovom sustavu osiguranici u razdoblju rada iz svojih tekućih dohodaka plaćaju doprinose na osobne račune u fondu koji upravlja tim sredstvima, kako bi, kad steknu uvjete, na temelju tih uplata mogli ostvariti pravo na mirovinu.

Različite države imaju različite mirovinske sustave. Zbog povijesnog nasljeđa, gotovo sve europske zemlje temelje svoj obvezni mirovinski sustav na načelima generacijske solidarnosti. Države u kojima tržišta kapitala tradicionalno imaju važnu ulogu, imaju sustave koji su u cijelosti ili bar djelomično povezani s akumulacijom štednje i investiranjem, kroz mirovinske sustave osnovane od strane poduzeća (bilo obvezne, bilo dobrovoljne). To su SAD, Velika Britanija i Nizozemska.

2.3.2. Doprinosi u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti

Sustav mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti u literaturi je poznat pod nazivom *pay-as-you-go*[47] (PAYGO) ili *pay-as-you-earn*[48] sustav mirovinskog osiguranja. Iako oba izraza imaju takoreći istovjetno značenje, u literaturi se za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti uvriježilo korištenje izraza PAYGO sustav mirovinskog osiguranja. PAYGO sustav mirovinskog osiguranja bazira se na nekoj vrsti međugeneracijskog ugovora između sadašnje radne populacije i sadašnjih umirovljenika. PAYGO sustav mirovinskog osiguranja se i ne može nazvati fondom jer je riječ o sustavu u kojem sadašnji zaposlenici plaćaju doprinose iz kojih se isplaćuju mirovine sadašnjim umirovljenicima. U budućnosti, kad oni odu u mirovinu, njima će se isplaćivati mirovine iz doprinosa koji će plaćati oni koji tada budu radno

[47] Eng. frazu „*pay-as-you-go*“ nije moguće sasvim precizno prevesti; najbliži je prijevod „plati usput“.

[48] Eng. izraz „*pay-as-you-earn*“ označava obvezu plaćanja javnog davanja u trenutku ostvarivanja dohotka, kao odbitak od dohotka (plaćanje po odbitku).

angažirani. Isto su tako sadašnji umirovljenici plaćali doprinose u vrijeme kad su bili u radnom kontingentu za ondašnje umirovljenike.

U Europi prevladavaju mirovinski sustavi organizirani po modelu PAYGO sustava mirovinskog osiguranja. Dva su osnovna tipa tog modela:

a) **sustav minimalnih garantiranih mirovinskih prava** (*flat-rate)*, poznatiji kao Beveridge model socijalnog osiguranja[49] – sustav koji svojim korisnicima osigurava minimalne mirovine, pri čemu mirovina ne ovisi ni o zaradama tijekom radnog vijeka, ni o izdvojenim doprinosima, već je jednaka za sve i dostatna za podmirenje minimalnih životnih potreba. Ovakav sustav postoji u Velikoj Britaniji, Švicarskoj, Nizozemskoj, Irskoj, Danskoj;

b) **sustav u kojem mirovine načelno ovise o plaći** (*earnings-related*) koji je poznat pod nazivom Bismarckov model socijalnog osiguranja[50] - iako u tom sustavu mirovine ovise o plaći, ipak postoji propisani minimum koji osigurava podmirenje osnovnih životnih potreba. Nalazimo ga u Njemačkoj, Italiji, Francuskoj, Austriji, Švedskoj.

PAYGO sustav mirovinskog osiguranja je održiv u situaciji povoljnog odnosa između broja zaposlenih i broja umirovljenika[51]. No, kako se produžuje životni vijek i mijenja struktura stanovništva u korist povećanja učešća osoba starijih od 60 godina u ukupnoj populaciji, taj sustav postaje financijski neodrživ. Općenito se smatra da je donja granica financijske izdržljivosti PAYGO sustava mirovinskog osiguranja odnos u kojem najmanje tri zaposlena izdvajaju doprinose za jednog umirovljenika.

Brojni su prigovori[52] ovom sustavu, a mogu se sažeti u sljedećem:

1. nema čvrste izravne veze između uplaćenih doprinosa u vrijeme radnog vijeka zaposlenog i mirovine koju će primati nakon umirovljenja, iako iznos mirovine djelomično ovisi o uplaćenim doprinosima;
2. nepostojanje izravne, lako uočljive veze između uplaćenih doprinosa i budućih mirovina destimulativno djeluje na sadašnje obveznike plaćanja doprinosa, oni se ponašaju kao da je riječ o poreznoj obvezi i nastoje izbjeći obvezu plaćanja doprinosa koristeći druge oblike radnog angažiranja, što potiče obveznike plaćanja doprinosa na izbjegavanje obveze (evazija doprinosa);
3. umjesto isplata plaća, poslodavci posežu za drugim oblicima novčanih isplata zaposlenicima ili za osiguravanjem drugih materijalnih pogodnosti (ljetovanje, neograničeno korištenje službenih automobila i dr.), što iskrivljuje odnose na tržištu rada i stimulira nelegalne oblike rada i nelegalne načine plaćanja rada.

---

[49] Prema lordu Beveridgu, opširnije u poglavlju o sustavu mirovinskog osiguranja u Velikoj Britaniji.

[50] Po njemačkom kancelaru Bismarcku, opširnije u poglavlju o sustavu mirovinskog osiguranja u Njemačkoj.

[51] Puljiz, V.: Sustavi mirovinskog osiguranja: nasljeđe i aktualni problemi, Revija za socijalnu politiku 3 (1), Pravni fakultet Zagreb, 1996., str. 1.-11.

[52] Opsežan opis različitih prigovora koji se upućuju sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti sadržan je u člancima: Bejaković, P.: Evazija doprinosa za mirovinsko osiguranje, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, 2002. str. 317.-349. i Obilježja i odrednice evazije mirovinskih doprinosa, Mirovinsko osiguranje 3 (9), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005., str. 35 – 53.

Unatoč nabrojanim negativnim osobinama PAYGO sustava mirovinskog osiguranja, nesporno je da je taj sustav odigrao značajnu ulogu u instaliranju mirovinskih sustava u većini zemalja[53]. U mnogim je državama taj sustav nastajao kao početak mirovinskog osiguranja uopće, razvijao se u vremenu nakon Drugog svjetskog rata kada su stope gospodarskog rasta bile visoke, stanovništvo mlado, a optimizam i izgledi za ekonomski napredak veoma povoljni. U većini zemalja stalno je rastao broj osiguranika, a time i uplaćenih doprinosa, kao posljedica premještanja radne snage iz primarnih u sekundarne i tercijarne djelatnosti. Uplaćeni su doprinosi bili dostatni za isplatu mirovina tadašnjim umirovljenicima.

Međutim, u godinama približavanja kraju dvadesetog stoljeća naglo se pogoršava odnos između broja onih koji plaćaju doprinose i broja korisnika mirovina koje se isplaćuju iz tih doprinosa. Pogoršanje odnosa između broja osiguranika koji plaćaju doprinose i broja umirovljenika u PAYGO sustavima mirovinskog osiguranja dovodi do dileme: ili stalno povećavati stope doprinosa ili smanjiti mirovine. Ni jedno ni drugo rješenje nije popularno, ali ni ekonomski i politički održivo. Stoga je nastanak i razvoj fondova mirovinskog osiguranja pokušaj ekonomske politike velikog broja država da takvim rješenjima odgovore na demografske izazove koji karakteriziraju suvremeni svijet.

2.3.3. Doprinosi u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje

Sustav individualne kapitalizirane štednje ili FF sustav (*fully funded* – kapitalizirano pokriće) počiva na mirovinskim fondovima. Mirovinski fondovi se osnivaju kao izlaz iz problema koje nije u mogućnosti rješavati raniji sustav mirovinskog osiguranja zasnovan na principima generacijske solidarnosti. **Mirovinski fondovi** *(pension fund, retirement fund)* su ugovorne štedne organizacije koje pribavljaju financijska sredstva od doprinosa svojih članova za vrijeme njihovog radnog vijeka, obećavajući im isplatu redovnih doživotnih novčanih primanja (mirovine, rente) nakon njihova odlaska u mirovinu. Mirovinski fondovi posluju tim sredstvima na financijskom tržištu, ulažući ih u sigurne obveznice, državne vrijednosnice, u visokoproduktivne dionice i druge vrijednosnice ili držeći ta sredstva oročena u bankama. Na taj način ostvaruju prinose za svoje članove i kapitaliziraju (uvećavaju) uplaćene doprinose.

Mirovinski sustavi se tradicionalno smatraju teškima za reformiranje jer stvaraju dugogodišnja očekivanja i zakonska prava koja je teško promijeniti. Ipak, u posljednja dva desetljeća mirovinski su fondovi dobili na značenju u većini država koje pokušavaju iznaći rješenja za probleme starenja stanovništva[54]. Pri tome se ne misli na biološki proces starenja čovjeka, već na probleme koje suvremenom svijetu nameću promjene demografske strukture

---

[53] Puljiz V. ističe tri osnovne prednosti PAYGO sustava mirovinskog osiguranja pred fondovskim modelom osiguranja: «Prvo, oni su zaštita protiv inflacije koja prijeti fondovima. Drugo, oni omogućavaju da se mirovine realno povećavaju ovisno o gospodarskom rastu. Treće, takvi se sustavi vrlo brzo mogu izgraditi i iz njih dijeliti mirovine, dok za uspostavu fondovskih mirovina treba mnogo vremena» (cit); str. 6.

[54] O razlozima i nužnostima povećane uloge mirovinskih fondova, a naglaskom na njihovu povećanu ulogu u tranzicijskim zemljama, opširnije u članku Müller, K.: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 387.- 404.

stanovništva. Demografske trendove obilježava stalno povećanje učešća osoba starijih od 60 godina u ukupnoj populaciji. Demografsko starenje je posljedica gospodarskog rasta i rasta životnog standarda, zdravstvenog prosvjećivanja i napretka medicine, što sve rezultira produženjem životnog vijeka. U pravilu je ta pojava popraćena niskim stopama nataliteta i mijenja dobnu strukturu stanovništva. U strukturi stanovništva raste učešće starih osoba, koje žive sve duže i sve duže koriste pravo na mirovinu.

Za razliku od PAYGO sustava koji su imali isključivo socijalnu funkciju osiguravanja sredstava za isplatu tekućih mirovina, privatnim mirovinskim fondovima namijenjena je dvojaka uloga: **ekonomska** i **socijalna**.

Oni nemaju isključivu zadaću osigurati potrebnu i željenu razinu primanja u razdoblju starosti mirovinskog osiguranika. Njihova je dodatna zadaća da potiču racionalna i gospodarski učinkovita ulaganja uplaćenih doprinosa u programe koji odbacuju razumne stope prinosa, čime djeluju na razvoj tržišta kapitala, potiču investicijske cikluse i doprinose ukupnom gospodarskom razvoju[55].

Ono što mirovinske fondove suštinski razlikuje od sustava generacijske solidarnosti su principi na kojima djeluju. Mirovinski fondovi djeluju uz uvažavanje dva osnovna načela:

1. načelo individualizacije uplaćenih doprinosa, i
2. načelo kapitalizacije.

Individualizacija pretpostavlja evidenciju o uplaćenom iznosu doprinosa za svakog člana mirovinskog fonda, tijekom cijelog radnog vijeka. Svaki mirovinski osiguranik ima svoj štedni račun na koji se uplaćuju mirovinski doprinosi tijekom razdoblja njegova radnog vijeka. Dakako, vođenje podataka o štednim računima osiguranika i stanju imovine na tim računima tijekom cijelog radnog vijeka, uvjetuje značajne administrativne troškove koji u razdoblju štednje umanjuju osobnu imovinu osiguranika i posljedično smanjuju očekivanu visinu mirovine[56]. Kad mirovinski osiguranik mijenja poslodavca, mijenja položaj u hijerarhiji poduzeća i značajnije mu se smanjuje ili povećava zarada, to ne utječe na tehniku prikupljanja sredstava na njegovom osobnom štednom računu. Uvijek je on sam odnosno poslodavac u njegovo ime i za njegov račun, obvezan od zarade uplaćivati propisani postotak doprinosa na račun mirovinskog fonda.

Mirovinski osiguranik u svakom trenutku raspolaže informacijom o svoti doprinosa koji su uplaćeni u njegovo ime i za njegov račun[57]. Smatra se da ta činjenica snažno potiče brigu o pravodobnosti uplate doprinosa, jača motivaciju mirovinskih osiguranika za brigu o točnosti uplaćenih iznosa i općenito smanjuje evaziju u plaćanju doprinosa. Zaposlenici znaju da njihova

---

[55] Samodol, A.: Reforma mirovinskog sustava ili reforma financijskog tržišta, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2000., str. 383. – 394.

[56] Administrativni troškovi mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem sastoje se od troškova vođenja podataka o uplaćenim doprinosima i troškova upravljanja tom imovinom, te od troškova povezanih sa stjecanjem i prestankom statusa osiguranika (troškovi prodajnih agenata, marketinga mirovinskih fondova i dr.); Kasek, L, Laursen, T. i Skrok, E.: Sustainability of Pension Systems in the New EU Member States and Croatia, WP 129/2008, Word Bank, 2008; dostupno na: http://www.worldbank.org; str. 25.

[57] Ostović, D.: Kapitalizirani sustavi i pitanje pravednosti, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2000., str. 311.-319.

buduća mirovina primarno ovisi o uplaćenim doprinosima. Prevladava uvjerenje da takav sustav poticajno djeluje na smanjivanje sive ekonomije i uvodi red na tržište rada. Zaposlenici su zainteresirani i za svote novca koje im poslodavci plaćaju "na ruke", ali i za svote doprinosa koje im uplaćuju na njihove mirovinske štedne račune[58].

Kapitalizacija je postupak ulaganja imovine mirovinskih fondova na tržištu novca, s ciljem zaštite od inflacije i postizanja što većih i sigurnijih prinosa za članove fonda. Uplaćeni doprinosi mirovinskih osiguranika se kumuliraju tijekom razdoblja namjenske štednje, ali se istodobno koriste i radi postizanja optimalnih stopa prinosa na prikupljena sredstva. Mirovinski fondovi ulažu novac prikupljen od doprinosa svojih članova u državne obveznice, dionice i druge vrijednosnice, s ciljem povećanja stanja na računu mirovinskog osiguranika. Država brojnim ograničenjima politike ulaganja imovine mirovinskih fondova štiti osiguranike od prekomjernog rizika, a novac prikupljen od doprinosa mirovinskih osiguranika postaje poticaj investicijama i novim ulaganjima, jer predstavlja novi, dugoročni izvor financiranja. Time mirovinski fondovi dobivaju snažnu ekonomsku funkciju. Od njih se očekuje da budu pokretači razvoja, izvor financiranja novih investicija i poluga razvoja financijskog tržišta.

Imovina mirovinskih fondova u nekim je državama gotovo impresivna, što za izabrane države ilustriraju podaci u tablici 3.

Tablica 3. Imovina mirovinskih fondova u izabranim državama Europe i u SAD (2002.)

Država	Imovina u mlrd EUR	% BDP	Država	Imovina u mlrd EUR	% BDP
Austrija	8	3,8	Norveška	11	5,6
Belgija	13	5,1	Njemačka	144	6,9
Danska	42	23,0	Portugal	16	12,3
Finska	11	7,9	Španjolska	34	4,9
Francuska	47	3,1	Švedska	105	41,0
Irska	45	34,7	Švicarska	295	104,0
Island	8	88,6	Velika Britanija	949	57,2
Italija	30	2,4	SAD	7.775	73,9
Nizozemska	436	98,1			

Izvor: Investment and Pensions Europe Magazine, London; http://www.ipe.com/magazine-category/analysis_6818.php; posjećeno u lipnju 2010.

U nekim državama imovina mirovinskih fondova dostiže jednogodišnji BDP, a u Švicarskoj je čak veća od jednogodišnjeg BDP-a. Uočljive si i razlike između pojedinih zemalja. U državama u kojima je povijesni razvoj sustava mirovinskog osiguranja bio temeljen na fondovima i financijskom tržištu, imovina mirovinskih fondova je značajnija (SAD, Nizozemska,

[58] Ostović D. ovo obilježje mirovinskih fondova objašnjava sljedećim poticajnim motivima za mirovinskog osiguranika: „Dakle, postaje vrlo bitno koliko uplaćuje, koliko dugo, te kad počinje koristiti. Dulje uplaćivanje redovitih iznosa znači veću ušteđevinu, kraće razdoblje korištenja (odnosno umirovljenje u poznijoj dobi), veću mirovinu. Znači, ljudi su izravno stimulirani raditi što dulje, a ako se odluče za raniji odlazak, svjesni su kako će se to odraziti na visinu svote od koje će živjeti, i to ne zbog neke formule u nekom pravnom zakonu …već zbog potencijala određene imovine da nosi određeni prihod u određenom razdoblju.“ (cit); str. 315.

Velika Britanija, Island) nego u državama koje su svoje sustave temeljile na modelu generacijske solidarnosti (Njemačka, Austrija, Francuska).

Mirovinski fondovi doprinose agregatnoj štednji, ali nisu jedini, možda nisu ni najvažniji faktor koji utječe na agregatnu štednju u određenoj državi. Istražujući ulogu mirovinskog sustava u povećanju agregatne štednje, Blake[59] ističe da se ne može sa sigurnošću zaključiti kakav je utjecaj doprinosa na agregatnu potrošnju i na štednju stanovništva. Ako osiguranici doprinose za mirovinsko osiguranje doživljavaju kao oblik štednje za buduće mirovinske naknade, oni će sami manje štedjeti. Ta se pojava naziva «učinkom supstitucije bogatstva» (*wealth substitution effect*). Nadalje, mirovinsko osiguranje može potaknuti ljude na raniji izlazak iz radne aktivnosti nego što bi to inače učinili, jer zbog primanja mirovinskih naknada moraju prekinuti rad. Taj učinak mirovinskog sustava poticajno djeluje na povećanje štednje (*retirement effect*). Konačno, važan razlog za štednju je nastojanje ljudi da povećaju nasljedstvo koje ostavljaju djeci, kako bi neutralizirali učinke mirovina na dohotke svoje djece. Taj se učinak naziva učinkom nasljedstva (*bequest effect*). Kako sva tri učinka djeluju na različite načine, ne može se jednoznačno objasniti na koji način mirovinsko osiguranje utječe na agregatnu štednju stanovništva.

S obzirom na povezanost ekonomske i socijalne funkcije mirovinske štednje i činjenicu da se radi o novcu mirovinskih osiguranika prvenstveno namijenjenom za osiguranje od rizika starosti, države strogim propisima reguliraju pravila koja obvezuju mirovinske fondove na što manji rizik i na disperziju rizika pri ulaganju. Manji rizik u pravilu znači i manje stope prinosa na ulaganja. Mirovinska štednja je dugoročna štednja i može otrpjeti i niže stopa prinosa, koje zbog dugoročnosti štednje ipak odbacuju zadovoljavajuću kapitalizaciju za svoje članove.

Prema formalno-pravnim obilježjima, mirovinski su fondovi posebna vrsta investicijskih fondova[60]. Investicijski fondovi su specifičan pravni oblik ulaganja novčanih sredstava pri čemu ulagatelji svoja slobodna novčana sredstva, uplatom u fond, povjeravaju specijaliziranim institucijama - društvima za upravljanje investicijskim fondovima[61]. Društva za upravljanje investicijskim fondovima imaju zadatak povjerena im sredstva ulagati na financijskim tržištima tako da za svoje ulagatelje ostvare maksimalno mogući prinos, uz prihvaćanje definiranog rizika. Omjer rizika i potencijalne dobiti ovisi o vrsti financijskog instrumenta i o brojnim drugim okolnostima. Vrlo važna činjenica prilikom ulaganja u investicijske fondove jest trajanje ulaganja. Bitno je izjednačiti količinu rizika s trajanjem ulaganja[62], čime se povećava ostvarenje potencijalno više dobiti, ali se s druge strane smanjuje opasnost od gubitka.

---

[59] Blake, D.: Pension Economics, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, UK, 2006., str. 144.

[60] Jurić, D.: Perspektive razvoja investicijskih fondova u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 29 (4), Institut za javne financije, Zagreb, 2005., str. 385.-398.

[61] Samodol, A.: Investicijski fondovi, Infoinvest, Zagreb, 1995.

[62] Osnivanje i rad investicijskih fondova u svakoj je državi uređeno propisima kojima se regulira tržište kapitala. U Hrvatskoj je osnivanje i rad investicijskih fondova uređeno Zakonom o investicijskim fondovima iz 1995. (Nar. nov. br. 107/95.-114/01.) te novim Zakonom o investicijskim fondovima iz prosinca 2005. (Nar. nov., br. 105/05.). Investicijski fondovi osnivaju se na temelju odobrenja državnog regulatornog tijela (u Hrvatskoj je regulatorno tijelo Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga - HANFA).

Prema hrvatskom zakonodavstvu, investicijski fondovi su zasebna imovina koja nije u vlasništvu društva za upravljanje investicijskim fondovima nego u vlasništvu ulagatelja. Svaki ulagatelj je vlasnik dijela imovine fonda, proporcionalno veličini njegovog udjela u fondu. Temeljni dokumenti svakog investicijskog fonda su Prospekt i Statut, a njima se definiraju karakteristike pojedinog fonda (limiti ulaganja, rizičnost instrumenata u koje se ulažu sredstva i druga pravila poslovanja fonda). Limiti ulaganja određuju prinos koji ulagatelji mogu očekivati, pa se investicijski fondovi međusobno razlikuju prema riziku koji ulagatelji preuzimaju ulaganjem sredstava u određeni fond. Investicijski fondovi se razlikuju i prema oblicima imovine u koje ulažu[63].

Prema hrvatskim propisima su mirovinski fondovi također imovina članova - mirovinskih osiguranika i nemaju pravnu osobnost[64]. Imovinom mirovinskog fonda upravlja mirovinsko društvo, koje ima pravnu osobnost[65]. Propisi većine država zabranjuju mirovinskim društvima da obavljaju i neku drugu djelatnost, osim brige o ulaganjima imovine članova mirovinskog fonda. Time se, uz ostalu regulativu, nastoji osigurati potreban stupanj zaštite imovine članova mirovinskih fondova.

Suštinske razlike između investicijskih fondova i mirovinskih fondova mogu se sažeti u sljedeće[66]:

1. **dužina članstva:**
   - ulaganja u investicijske fondove nisu vezana rokom, već isključivo ovise o pravilima investicijskog fonda;
   - ulaganja u mirovinske fondove su dugoročna, obično traju toliko koliko traje radni vijek mirovinskog osiguranika;
2. **raspolaganje ulogom:**
   - članovi investicijskog fonda u svakom trenutku mogu povući svoja ulaganja;
   - članovi mirovinskih fondova ne mogu u bilo kojem trenutku povući svoje uplate iz fonda jer su njihova sredstva strogo namijenjena svrsi umirovljenja i mogu ih koristiti tek u trenutku kad ispune uvjete za mirovinu; upravo je to obilježje mirovinskih fondova privlačno, jer sredstva mirovinskih fondova čini stabilnim, dugoročnim izvorom novca na tržištu kapitala i izvorom potražnje za vrijednosnicama;

---

[63] Prohaska, Z., prema oblicima imovine razlikuje investicijske fondove koji ulažu u vrijednosne papire, u nekretnine i u posebne financijske instrumente; Analiza vrijednosnih papira, Infoinvest, Zagreb, 1996.; preuzeto iz Jurić, D.: Perspektive razvoja investicijskih fondova u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 29 (4), Institut za javne financije, Zagreb, 2005., str. 386.

[64] To nije jednoznačno uređeno u svim državama, nije čak ni jednoznačno uređeno u tranzicijskim državama koje su provodile mirovinsku reformu prema modelima Svjetske banke. Tako su npr. u Mađarskoj mirovinski fondovi organizirani kao neprofitne udruge; Fultz, E.: Pension Reforms in Central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, 2002.,
dostupno na: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pdf

[65] Pravna osobnost je sposobnost sudjelovanja u pravnom prometu (biti strankom ugovora, sklapati pravne poslove, biti stranka u sudskom postupku).

[66] Letinić, I. i Puškarić, V.: Posebnost mirovinskih fondova u odnosu na druge investicijske fondove, poglavlje u knjizi Buneta, A. i dr.: Mirovinska reforma, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2001., str. 42.-51.

3. **politika ulaganja:**
   - investicijski su fondovi slobodni u odabiru vrste ulaganja pa mogu ulagati i u rizičnije vrijednosnice očekujući i više stope prinosa;
   - mirovinski su fondovi u pravilu strogo ograničeni u vrsti vrijednosnica u koje mogu ulagati kako bi se konzervativnom politikom ulaganja štitio dugoročni interes članova mirovinskih fondova[67]; stoga su stope prinosa koje ostvaruju mirovinski fondovi u pravilu niže od stopa prinosa koje ostvaruju investicijski fondovi, ali su i rizici manji;
4. **nadzor države:**
   - ulaganja i prinosi investicijskih fondova nisu pod nadzorom države, niti su prinosi članova posebno zaštićeni;
   - ulaganja mirovinskih fondova su pod nadzorom države, ograničena su po vrsti i oblicima, a u nekim se državama propisima garantiraju prosječni prinosi i obvezuju fondovi koji ih ne ostvaruju da svojim članovima nadoknade garantirani prinos iz jamstvenog pologa, odnosno u krajnjoj konzekvenci, garantirani prinosi se nadoknađuju iz sredstava poreznih obveznika.

Dakle, politika ulaganja mirovinskih fondova uvijek je konzervativna politika niskih rizika. Društva koja upravljaju imovinom mirovinskih osiguranika zaziru od hazarderske politike ulaganja, preferirajući niže, ali zato sigurnije prinose[68].

Prema dobrovoljnosti članstva u fondu, mirovinski se fondovi dijele na:

1. obvezne, i
2. dobrovoljne.

Obvezni fondovi su oni u kojima je članstvo obvezno temeljem zakonskih propisa. Zakonom se određuje krug obvezno osiguranih osoba u sustavu mirovinskog osiguranja. Mirovinski osiguranik nema pravo odlučivati o tome hoće li ulagati u obveznu štednju za rizike starosti, već samo eventualno odlučuje o izboru fonda u kojem će obvezno štedjeti svoje mirovinske uplate.

Dobrovoljni fondovi su, kao što im naziv govori, oni koji prikupljaju članove po njihovom vlastitom izboru i odluci. Dobrovoljni fondovi nude dobrovoljne mirovinske programe i svaka osoba koja prihvaća ponuđeni program, može postati članom fonda. Dobrovoljni fondovi mogu ograničiti pravo članstva određenim osobama, sukladno pravilima tog fonda.

Prema mogućnosti učlanjenja u određeni fond, mirovinski se fondovi dijele na:

1. otvorene, i
2. zatvorene.

---

[67] Popović, M. iznosi podatak da u strukturi ulaganja obveznim mirovinskim fondovima u Hrvatskoj domaća imovina čini 90,2% od čega se na državne obveznice odnosi 67,7%, a inozemna imovina čini svega 9,8%, iz čega izvodi zaključak da to „pokazuje da ovi fondovi nesporno potiču rast hrvatskog gospodarstva“ (cit); Popović, M.: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, Radno pravo 10/2010., Rosip d.o.o., Zagreb, 2010.; str. 53.-55.

[68] Letinić, I. i Puškarić, V.: Upravljanje imovinom mirovinskih fondova, Računovodstvo i financije 10/2001., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2001., str. 38.- 42.

Otvoreni mirovinski fondovi su oni koji nude svoje programe na tržištu svakoj zainteresiranoj osobi koja prihvaća taj program i pravila poslovanja fonda. Obvezni mirovinski fondovi su uvijek otvoreni fondovi.

Zatvoreni mirovinski fondovi se osnivaju za točno određeni krug mirovinskih osiguranika. U pravilu ih osnivaju poslodavci za radnike u određenoj kompaniji ili sindikati za svoje članstvo. Tako članom zatvorenog fonda može biti samo radnik zaposlen u kompaniji koja je osnivač fonda, a ponekad i članovi obitelji radnika zaposlenih u toj kompaniji, što se regulira pravilima poslovanja određenog fonda. Ili, članom zatvorenog fonda koji je osnovao određeni sindikat mogu biti samo članovi tog sindikata, što predstavlja oblik privlačenja radnika da se učlane u određeni sindikat.

2.4. MODELI PRIKUPLJANJA I NAPLATE MIROVINSKIH DOPRINOSA

Važno pitanje vezano uz mirovinsko osiguranje je povezanost plaćenih doprinosa i iznosa ostvarene mirovine. U nekim je mirovinskim programima ta povezanost veoma slaba, gotovo da je nema, a u nekima je značajna. Ima mirovinskih programa u kojima se mirovina ostvaruje na temelju godina života ili rada, a ne na temelju plaćenih doprinosa. Ima različitih primjera, ali se općenito može reći da u svakom mirovinskom programu neki pojedinci prolaze bolje nego da su se privatno osigurali, a neki prolaze lošije. Programi mirovinskog osiguranja su svojevrsni programi preraspodjele dohotka u korist siromašnijih pojedinaca. To donekle objašnjava zašto je mirovinsko osiguranje obvezno, a obveza plaćanja doprinosa prisilna. Kad ne bi bilo propisane obveze osiguranja i plaćanja doprinosa, pojedinci koji u programu prolaze lošije, nastojali bi izaći iz mirovinskog programa.

Mirovinsko osiguranje preraspodjeljuje dohodak između pojedinih dohodovnih skupina (unutargeneracijska preraspodjela), ali i između različitih dobnih skupina (međugeneracijska preraspodjela) [69]. Opseg redistribucije ovisi o načelima na kojima je utemeljen mirovinski sustav u određenoj državi.

Međugeneracijska preraspodjela dohotka se događa zbog različitog odnosa između visine uplaćenih doprinosa i visine mirovine na razini čitavih generacija. U većini zemalja, starije generacije koje su umirovljene u prvih 30-ak godina od uvođenja sveobuhvatnog mirovinskog sustava, ostvaruju pozitivan transfer jer su plaćale doprinose po relativno nižim stopama, a ostvaruju prava (primaju mirovine) koje se financiraju po mnogo većim stopama doprinosa koje terete sada zaposlene. Na taj način mirovinski sustav osigurava međugeneracijsku preraspodjelu u korist starijih osoba. Sadašnje generacije ostvaruju negativan životni transfer jer plaćaju razmjerno visoke mirovinske doprinose, a ostvaruju nižu razinu mirovina od prijašnjih generacija, mjereno razinom mirovina u odnosu na plaće. Takva će se međugeneracijska preraspodjela nastaviti i ubuduće, ponajviše zbog demografskih razloga. Sve malobrojnije mlađe

[69] Puljiz, V.: Mirovinski sustav, poglavlje u: Puljiz, V. i dr.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, 2008., str. 73. – 112.

generacije financirat će mirovine za relativno veći broj umirovljenika, pa će biti sve nepovoljniji odnos između doprinosa i razine mirovine u odnosu na prethodne generacije.

Unutargeneracijska preraspodjela dohotka se događa zato što bogatiji plaćaju veće mirovinske doprinose nego siromašniji, a neće ostvarivati iznose mirovina adekvatne uplaćenim doprinosima. U obveznim mirovinskim sustavima vrijedi načelo: što su veća primanja, manji je dobitak od mirovinskog osiguranja. Nasuprot bogatijima, siromašnije osobe plaćaju manje iznose doprinosa, ali ipak ostvaruju veće mirovine nego što odgovara uplaćenim doprinosima. Na taj se način iz doprinosa bogatijih djelomično financiraju mirovine siromašnijih osoba.

Iako se u modelima obveznih mirovinskih osiguranja mirovinski sustav koristi kao instrument preraspodjele dohotka, teško je izračunati koliko se dohotka stvarno preraspodjeljuje od bogatih ka siromašnima.

Coronado, Fullerton i Glass su izračunavali preraspodjelu dohotka u SAD-u[70] uz korištenje podataka iz Panel studije o dinamici dohotka za razdoblje od 1968. do 1989. godine (*The Panel Study of Income Dynamics*). Na temelju iznosa dohodaka koje su osobe izabrane u uzorak ostvarile tijekom cijelog života mjereno stvarnim godišnjim zaradama, iznosa doprinosa za mirovinsko osiguranje i ostvarenih mirovina, Coronado, Fullerton i Glass su istražili unutargeneracijsku preraspodjelu dohotka. Međugeneracijsku preraspodjelu su zanemarili, odnosno nisu joj posvetili pozornost. Uvažavajući činjenicu da je iznos dohotka koji ostvaruje svaka pojedina osoba rezultanta brojnih utjecaja, autori su pokušali utvrditi koja su pojedinačna obilježja bitna za određivanje progresivnosti (ili regresivnosti) programa mirovinskog osiguranja. Ispitivanje su proveli u sedam koraka[71], uvodeći u svaki korak nove parametre. U svakom sljedećem koraku su, kako su u istraživanje uvodili nove parametre, dobivali rezultat da je mirovinski sustav sve manje progresivan. U sedmom koraku su čak dobili rezultat prema kojem je mirovinski sustav regresivan jer više opterećuje siromašne osobe. Njihovo istraživanje ukazuje na svu složenost proučavanja opsega redistribucije mirovinskog sustava.

---

[70] Coronado, J. L., Fullerton, D., Glass, T.: The Progressivity of Social Security, Working Paper 7520, NBER Working Paper Series, National Bureau Of Economic Research, Cambridge, 2000.; dostupno na http://www.nber.org/papers/w7520

[71] U prvom koraku su klasificirani ispitanike na temelju godišnjeg dohotka i pomoću Ginijevog koeficijenta ustanovili da je sustav mirovinskog osiguranja vrlo progresivan. U drugom koraku su ponovno klasificirali ispitanike na temelju cjeloživotnog dohotka i ustanovili da je sustav mirovinskog osiguranja manje progresivan. Nakon toga su u trećem koraku ukinuli ograničenja za najviši ostvareni dohodak (*cap*) i zaključili da je sustav mirovinskog osiguranja još manje progresivan. U četvrtom koraku su prešli sa stvarnog na potencijalni cjeloživotni dohodak, koji su procijenili kao umnožak plaće za jedan sat i 4.000 radnih sati po godini. Tako su nastojali obuhvatiti vrijednost dokolice i rada u kući, pa su dobili rezultat da su neaktivne osobe (osobe koje nisu uključene u radnu snagu) manje siromašne, a neto plaćanja prema njima manje progresivna. Peti se korak sastojao u tome da je svakoj udanoj ili oženjenoj osobi pripisana polovica dohotka njezinog bračnog druga, pa je sustav mirovinskog osiguranja postao još manje progresivan. U šestom su koraku ugradili vjerojatnost mortaliteta za pojedine skupine osiguranika uzimajući u obzir njihov cjeloživotni dohodak. Kako bogati žive duže i na temelju toga ostvaruju veća ukupna primanja od mirovina, sustav mirovinskog osiguranja više nije bio progresivan. U konačnici su u sedmom koraku ugradili različite diskontne stope od 2% do 4%, koje drugačije, odnosno više vrednuju ranije regresivne poreze na platnu listu poslodavca (*payroll tax*), a manje vrednuju kasnije ali progresivne iznose mirovina. U konačnici je ispalo da je tada cijeli sustav mirovinskog osiguranja regresivan, odnosno da više opterećuje siromašne.

Sustav socijalnog osiguranja u određenoj državi uvijek je rezultat i posljedica niza različitih utjecaja. Pri tome ekonomski i fiskalni razlozi jesu važni, ali nisu jedini, nisu čak ni presudni u donošenju političkih odluka i ustrojavanju zakonodavnog okvira funkcioniranja sustava. Ima različitih rješenja, ima primjera da jednaki modeli u različitim državama postižu različite učinke, što svjedoči o kompleksnosti sustava socijalnog osiguranja.

Najvažnije obilježje po kojem se obvezni mirovinski sustavi međusobno razlikuju je utjecaj doprinosa na buduća mirovinska prava[72]. Iako većina država danas primjenjuje kombinirane modele nastale kao rezultat brojnih utjecaja i političkih ustupaka, povijesnih i ekonomskih zadanosti, teorija socijalnog osiguranja razlikuje dva osnovna modela.

2.4.1. Dva osnovna modela: definirane naknade i definirani doprinosi

Ovisno o načinu na koji funkcionira ubiranje mirovinskih doprinosa i određivanje budućih mirovinskih primanja, razlikuju se dva modela mirovinskog osiguranja:

1. **sustav definiranih mirovinskih naknada** (*Defined Benefit Pension Plan - DB*), i
2. **sustav utvrđenih (definiranih) doprinosa** (*Defined Contribution Pension Plan - DC*).

U sustavu **definiranih mirovinskih naknada** unaprijed se određuju oblik i visina budućeg mirovinskog primanja. Iznos mirovine pojedinca određuje se na temelju godina provedenih u osiguranju i visine plaće koju je u tom razdoblju ostvarivao. Mirovine su definirane unaprijed, a određena razina mirovine uz izračun utjecaja razdoblja uplate doprinosa i očekivanog razdoblja primanja mirovine, uvjetuje određeni iznos obveze za uplatu doprinosa. Sustav definiranih naknada funkcionira po sljedećem pravilu: osoba koja je danas stara x godina, uz uvjet da uplaćuje točno određenu svotu mirovinskog doprinosa u trajanju do vremena njezine starosti $(x + n)$ godina, ostvarivati će mirovinu u unaprijed određenoj visini y. Na temelju unaprijed poznate razine mirovine i poznatog razdoblja uplaćivanja, određuje se iznos doprinosa koji osoba treba plaćati u razdoblju dok ne navrši $(x + n)$ godina, kako bi nakon tog razdoblja ostvarila mirovinu u visini y.

U sustavu definiranih naknada se u ovisnosti o razini predviđenih naknada i uz projekcije demografskih i gospodarskih parametara, aktuarskim kalkulacijama određuje visina potrebnih doprinosa. Iznos mirovine pojedinca, prema zakonom propisanoj mirovinskoj formuli, temelji se na broju godina mirovinskog staža i iznosu plaća ostvarenih u razdoblju radne aktivnosti. Visina mirovine u sustavu definiranih naknada ovisi o prihodima osiguranika ostvarenim u vrijeme njegove gospodarske (ekonomske) aktivnosti. U dijelu novih mirovinskih formula u Hrvatskoj (npr. kod određivanja najniže i najviše mirovine te kod određivanja prvog dijela osnovne mirovine) odstupilo se od pravila da visina mirovine ovisi o prethodnim primanjima osiguranika (pa time i o doprinosima koje je uplatio osiguranik ili netko drugi za njega).

[72] Argumentirano razmatranje ključnih vrsta mirovinskih sustava i njihove uloge u maksimiziranju blagostanja pojedinca, vidi u: Blake, D.: Pension Economics, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, UK, 2006., str. 3.-10.

Poseban oblik mirovinskog osiguranja definiranih naknada je sustav teorijski zamišljenih doprinosa (*Notional Defined Contribution Plan - NDC)*[73]. U tom se modelu mirovine isplaćuju kao i u uobičajenom sustavu međugeneracijske solidarnosti, ali se iznos mirovine određuje samo s obzirom na očekivani (i na odgovarajući način indeksirani) kapital koji prikupi svaki sudionik tijekom svog radnog vijeka, te na (pretpostavljeni) povrat od tih doprinosa. Sve se evidencije vode kao da su doprinosi uplaćivani na osobne račune, iako se to stvarno ne događa. Svote doprinosa zabilježene na takvim virtualnim računima, uz zamišljene prinose i uvažavanje aktuarskih izračuna, osnova su za određivanje iznosa mirovine[74].

U sustavu **definiranih doprinosa** mirovinska primanja nisu određena unaprijed. Unaprijed se određuje iznos doprinosa koje osiguranik uplaćuje, a buduća mirovinska primanja ovisit će o svoti uplaćenih doprinosa i stopi prinosa ostvarenoj od ulaganja tih doprinosa. Prikupljeni iznos doprinosa je u trenutku umirovljenja rezultat triju faktora: visine doprinosa koji se uplaćivao, razdoblja uplate i ostvarenog prinosa. U sustavima definiranih doprinosa mirovinska primanja nisu određena unaprijed. Doprinosi se uplaćuju i kapitaliziraju, a iznos mirovine pojedinca temelji se na njegovim ušteđenim sredstvima i prinosu od ulaganja tih sredstava. U tom sustavu država samo nameće obvezu uplate određenog iznosa doprinosa[75], a visina mirovine se određuje ovisno o ušteđenoj, kapitaliziranoj svoti novca na osobnom računu osiguranika i očekivanom trajanju isplate mirovina (očekivanom trajanju života generacije kojoj osiguranik pripada u trenutku umirovljenja).

S obzirom na opisani način financiranja, mirovinski sustavi određenih doprinosa (i kapitalnog pokrića) relativno su "otporni" na demografske i druge promjene u omjeru broja umirovljenika i aktivnih osiguranika i na promjene očekivanog trajanja života. Međutim, u njima visina mirovine mjerena omjerom mirovine i plaće, značajno ovisi o gospodarskim kretanjima, stopi gospodarskog rasta, stopi rasta plaće tijekom radnog vijeka osiguranika i stopi povrata kapitaliziranih sredstava (stopi prinosa na mirovinsku štednju).

---

[73] Muller K. ovako objašnjava način funkcioniranja NDC sustava: „U NDC sustavu se svi uplaćeni doprinosi vode na osobnom računu osiguranika, ali je njihova kapitalizacija samo virtualna. Iznos mirovine ovisi ponajviše o uplaćenim doprinosima i teoretskoj (procijenjenoj) stopi povrata. Stopa povrata se određuje diskreciono, a iznos mirovine ovisi s obzirom na očekivani i indeksirani kapital koji se prikupi u mirovinskoj osnovici. Nadalje, buduće su mirovine vezane uz kretanje mortaliteta i odabranu dob umirovljenja. NDC program koji obuhvaća kvazi aktuarsku mirovinsku formulu u javnom mirovinskom sustavu razvili su švedski stručnjaci, a prvi put je upotrijebljen 1996. godine u Latviji." (cit); Muller K.: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 387.- 404.

[74] U tehničkom je pogledu taj sustav sličan statističkom iskazivanju socijalnih doprinosa za javne i državne službenike u državama u kojima se za te osobe ne plaćaju doprinosi, iako osobe ostvaruju socijalna prava kao da su doprinosi plaćeni. Takav se pristup opravdava pojednostavljenjem sustava, jer bi plaćanje doprinosa za zaposlene u državnoj službi istovremeno bio javni rashod i javni prihod. Ipak, u međunarodnim statistikama se radi postizanja usporedivosti, doprinosi koji se stvarno ne plaćaju, statistički iskazuju kao tzv. imputirani socijalni doprinosi (*imputed social contributions*), a izračunavaju se na temelju opsega socijalnih prava na koja službenici imaju pravo.

[75] U praksi se najčešće svota doprinosa određuje u postotku od plaće ili osnovice osiguranja. U Hrvatskoj je svota doprinosa određena u iznosu 5% od bruto plaće ili osnovice osiguranja. Određivanje svote doprinosa u fiksnom novčanom iznosu primjerenije je sustavu definiranih naknada, nego sustavu definiranih doprinosa.

2.4.2. Prednosti i nedostaci osnovnih mirovinskih modela

Svaki od dvaju osnovnih mirovinskih modela ima i prednosti i nedostataka.

U sustavu definiranih davanja pojedinac zna što ga čeka nakon umirovljenja, on čak može svojim izborom odrediti vrstu mirovine, a često i zajamčeno razdoblje njezina ostvarivanja. Zato je više motiviran redovito uplaćivati doprinose. To je velika prednost ovog sustava[76].

U modelu definiranih davanja se obično određuje obveza da se, u slučaju kad uplaćeni doprinosi nisu dostatni za unaprijed obećanu razinu mirovine, nadoplaćuju nedostajući iznosi doprinosa. Ovo se obilježje ističe kao nedostatak sustava.

Općenito se smatra da je sustav definiranih doprinosa jednostavniji u primjeni i transparentniji za sve sudionike mirovinskog sustava[77]. Taj je sustav pogodniji za poslodavce koji uplaćuju doprinose u ime i za račun svojih zaposlenika, jer sve njihove obveze prestaju nakon prestanka radnog odnosa zaposlenika za kojeg su uplaćivali doprinose. Jednostavniji je za primjenu i u slučaju promjene poslodavca, jer novi poslodavac uplaćuje definirani doprinos nevezano uz ranije uplate. U sustavu definiranih doprinosa lakše je rješavati probleme koje donosi ranije umirovljenje, jer ionako visina mirovine nije unaprijed određena, pa iznos mirovine ovisi o svoti uplaćenih doprinosa.

Najvažniji nedostatak sustava definiranih doprinosa je neizvjesnost i nepoznanice oko iznosa budućeg mirovinskog primanja[78]. Ovaj je sustav teško zaštititi od inflacije, a još je teže osigurati prikladnu stopu prinosa na prikupljena sredstva. Neizvjesnost i nepostojanje jasne unaprijed određene svijesti o visini mirovine za koju se plaća doprinos, destimulativno djeluje na motivaciju za plaćanje doprinosa. Buduća mirovina je ionako neizvjesna veličina, pa izostaje svijest o tome da svaki uplaćeni iznos doprinosa utječe na njezinu visinu. Takav sustav negativno djeluje na disciplinu u plaćanju doprinosa i povećava evaziju doprinosa[79].

Usporedni prikaz načina funkcioniranja ovih dvaju sustava, sistematiziran prema pet karakterističnih obilježja, prikazan je u tablici 4.

---

[76] O prednostima i nedostacima sustava definiranih davanja, vidi: Averting the Old *Age* Crisis*,* World Bank, Washington D. C., 1994., str. 84.; http://www. worldbank.org

[77] Potočnjak Ž.: Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, Revija za socijalnu politiku 7 (1), Pravni fakultet Zagreb, 2000., str. 648.-654.

[78] Potočnjak, Ž., objašnjava: „Na dan umirovljenja prikupljena sredstva (uplaćeni doprinosi i na njih ostvarena dobit) se pretvaraju u periodično doživotno davanje (mirovinu, rentu). Visina te mirovine ovisi, u pravilu, o količini kumuliranih sredstava i očekivanom trajanju života umirovljenika. Mjesečni (ili godišnji) iznos mirovine se, u pravilu, izračunava dijeljenjem kumuliranih sredstava s očekivanim trajanjem života osiguranika (umirovljenika) na dan umirovljenja. S obzirom da je visina mirovina individualizirana i izračunata po pravilima aktuarske matematike, to promjena odnosa broja aktivnih osiguranika i umirovljenika te očekivanog trajanja života (čimbenika inače presudno važnih za financijsku stabilnost sustava tekućeg pokrića), načelno ne zahtijeva povećanje doprinosa radi financiranja isplata mirovina. Najveći problem ovih sustava je zaštita kumuliranih sredstava od inflacije i osiguranje prikladnog ulaganja prikupljenih sredstava u imovinu koja će donositi odgovarajuću dobit.“ (cit.); str. 649.

[79] O prednostima i nedostacima sustava definiranih doprinosa, vidi: Averting the Old Age Crisis*,* World Bank, Washington D. C., 1994., str. 83.; dostupno na: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Tablica 4. Usporedni prikaz dva mirovinska modela: sustava definiranih naknada i sustava definiranih doprinosa

Obilježja	Sustav definiranih naknada	Sustav definiranih doprinosa
Iznos doprinosa	- ovise o visini mirovine koja se želi ostvariti i razdoblju plaćanja doprinosa	- određuju se u postotku od plaće ili osnovice osiguranja
Razdoblje uplate doprinosa	- unaprijed je poznato	- nije unaprijed poznato
Visina mirovine	- oblik i visina mirovine je određena unaprijed	- mirovina će se odrediti naknadno
Prednosti	- pozitivno djeluje na disciplinu u plaćanju doprinosa	- jednostavnost
Nedostaci	- ako doprinosi nisu dostatni, postoji obveza nadoplate	- potiče izbjegavanje plaćanja doprinosa, teško ga je zaštititi od inflacije

Izvor: Sistematizacija autorice

Opisane razlike u modelima utjecaja mirovinskih doprinosa su razlike između dvaju teorijskih modela[80]. U praksi egzistiraju mirovinski sustavi koji nisu čisti model definiranih davanja ili definiranih doprinosa, već pretežito sadrže obilježja jednog ili drugog modela i uključuju instrumente za ispravljanje negativnih obilježja određenog modela. Tako se npr. u modelima koji su pretežito zasnovani na sustavu definiranih doprinosa, u kojima visina mirovine isključivo ovisi o plaćenim doprinosima, ugrađuju zaštitni mehanizmi u obliku garantiranja zaštićenog prinosa na ušteđena sredstva, a ponekad i zaštićena svota mirovine (minimalna mirovina) neovisno o uplaćenim iznosima doprinosa.

Isto tako, u modelima definiranih mirovinskih davanja, u kojima je visina mirovine unaprijed određena, ipak se postavljaju pravila po kojima mirovina nije sasvim nezavisna od uplaćenih doprinosa. U sustavu definiranih mirovinskih davanja izraženija je primjena načela solidarnosti jer se kroz formulu za određivanje visine mirovine više može utjecati na tekuću raspodjelu, dok u sustavu definiranih doprinosa visina mirovine ovisi o svoti doprinosa i plasmanima na financijskom tržištu.

[80] Škember, A. pri razmatranju problema mirovinskih sustava problematizira obilježja jednog i drugog modela mirovinskog osiguranja i ističe da je razlikovanje sustava definiranih davanja od sustava definiranih naknada, samo globalna podjela. On kaže: „Prvi (sustavi definiranih davanja, op.a.) prihvaćaju angažmane u pogledu davanja, određujući jedan cilj i to formulom izračunavanja mirovina. Drugi (sustavi definiranih doprinosa, op.a.) se ne angažiraju u pogledu svote davanja, nego su ta davanja u funkciji plaćenih doprinosa i resursa sustava. Općenito govoreći, sustavi s definiranim davanjima danas su u velikoj mjeri među velikim mirovinskim sustavima tekuće raspodjele…Najranije utemeljeni sustavi u velikoj su većini bili sustavi s definiranim davanjima, a oni mlađi s definiranim doprinosima…“ (cit.); Škember, A.: Demografska tranzicija, promjene u strukturi tržišta rada i kriza mirovinskog sustava, Mirovinsko osiguranje 1 (1), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2003., str. 29.-36.

2.5. PREDNOSTI I NEDOSTACI ODVOJENOG PRIKUPLJANJA DOPRINOSA I PRIKUPLJANJA DOPRINOSA ZAJEDNO S POREZIMA

Sve do unatrag nekoliko godina stručne rasprave o problemima financiranja mirovinskih sustava bile su koncentrirane na probleme povezane sa starenjem i promjenom strukture stanovništva, te posljedicama takvih demografskih trendova na izdatke za financiranje mirovina. Način prikupljanja mirovinskih doprinosa smatrao se samo administrativno-tehničkim pitanjem. Tek kad su se brojne države suočile s problemima nedostatnosti doprinosa za financiranje tekućih mirovinskih izdataka i nužnošću posezanja u porezne prihode, počinju se razmatrati problemi povezani s izbjegavanjem plaćanja obveznih mirovinskih doprinosa i samom tehnikom njihova prikupljanja.

Državama postaje sve važnije ustrojiti socijalnu administraciju na način koji će zadovoljiti nekoliko ciljeva. I pri oblikovanju sustava ubiranja doprinosa postavljaju se gotovo istovjetni ciljevi koji se zahtijevaju od poreznih sustava. U osnovi, ti se ciljevi svode na ispunjavanje sljedećih zahtjeva:

- da ubiranje i naplata mirovinskih doprinosa ne bude preskupo, i
- da osigurava što veću stopu naplativosti.

Problemi izbora učinkovitog modela prikupljanja mirovinskih doprinosa su posebno zanimljivi tranzicijskim državama. U svim je tranzicijskim državama prije provedenih reformi starosna dob za odlazak u mirovinu bila normativno određena relativno nisko; u pravilu za muškarce 60, a za žene 55 godina starosti. Zbog raširene prakse prijevremenog odlaska u mirovinu, stvarna prosječna dob umirovljenja je bila i znatno niža od normativno određene starosne granice.

Osim problema starenja populacije, u tim su zemljama procesi restrukturiranja doveli do viškova radnika i zatvaranja brojnih poduzeća, tako da je odnos između broja umirovljenika i broja osiguranika znatno nepovoljniji nego u razvijenim zemljama. Sve to opravdava napore u traženju učinkovitog modela prikupljanja i naplate mirovinskih doprinosa, o čemu svjedoče i napori svjetskih financijskih institucija čiji su stručnjaci angažirani na izravnoj stručnoj pomoći tranzicijskim državama Srednje i Istočne Europe[81].

Prema Bejakoviću, model prikupljanja mirovinskih doprinosa treba temeljiti na prethodno provedenom istraživanju i uvažavanju specifičnosti svake države. Takvo bi istraživanje trebalo dati odgovore na sljedeća pitanja:

- «Treba li mirovinske doprinose prikupljati porezna uprava ili ih treba prikupljati izdvojena služba?
- Treba li se mirovinske doprinose prikupljati zajedno s drugim doprinosima (za zdravstveno osiguranje i za osiguranje od nezaposlenosti) ili razdvojeno?

[81] Barrand, P., Ross, S., Harrison, G.: Integrating a Unifed Revenue Administration for Tax and Social Contributions Ellections: Experiences of Central and eastern European Conties, IMF Working Paper WP/047237, 2004.; dostupno na: info.worldbank.org/etools/docs/library/.../IMF_UnifiedCollection.pdf

- Treba li doprinose za drugi stup mirovinskog osiguranja prikupljati zajedno s doprinosima za prvi stup ili ne?» (cit)[82].

U praksi su se formirala **dva osnovna pristupa** rješavanju problema prikupljanja mirovinskih doprinosa:

1. za prikupljanje doprinosa zadužena je služba socijalnog osiguranja koja provodi sustav mirovinskog osiguranja, i
2. doprinosi se prikupljaju putem porezne uprave.

Neovisno o tome koji model država izabere i ugradi u svoj pravni i fiskalni sustav, pravilo je da se taj model primjenjuje na sve doprinose za sve oblike obveznih socijalnih osiguranja. Ako službe socijalnog osiguranja brinu o naplati doprinosa, to se odnosi na sve oblike socijalnog osiguranja i na sve doprinose. Pri tome ima primjera da jedna služba brine o svim doprinosima, ali i primjera organiziranja zasebnih službi za pojedine oblike obveznih socijalnih osiguranja. Zbog specifičnosti i iznimne socijalne osjetljivosti sustava zdravstvenog osiguranja, prevladava uvjerenje da se naplata mirovinskih doprinosa najbolje ostvaruje kada je povezana s prikupljanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje.

Ako su poslovi prikupljanja doprinosa prenijeti na porezna tijela, pravilo je da porezna administracija vodi brigu o svim vrstama obveznih doprinosa. Određena specifična rješenja, ako ih ima, odnose se samo na doprinose za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje. Naime, doprinos za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje nije javni prihod, već ima obilježje osobne imovine mirovinskog osiguranika. Istina, to je namjenski doprinos i naplaćuje se prisilno, ali je ipak riječ o osobnoj imovini fizičke osobe, koja se pod određenim uvjetima, čak nasljeđuje.

Svaki od načina prikupljanja mirovinskih doprinosa ima dobrih i loših strana. U nastavku se izlažu najvažnije prednosti, ali i učestali prigovori prikupljanju doprinosa od strane državne institucije preko koje se ostvaruju mirovinska prava, te prikupljanju doprinosa odvojeno od institucije preko koje se ostvaruju mirovinska prava.

2.5.1. Zajednička funkcija prikupljanja doprinosa i određivanja mirovinskih prava

U većini država u kojima se doprinosi prikupljaju odvojeno od poreza, za naplatu mirovinskih doprinosa zadužena je služba preko koje se ostvaruju prava u sustavu mirovinskog osiguranja (zavod, fond, služba). Prevladava uvjerenje da su takve službe u javnosti bolje prihvaćene od poreznih organa. Percepcija javnosti je usmjerena na prava koja se ostvaruju preko tih institucija, što povećava njihovu društvenu reputaciju. Službe socijalnog osiguranja u današnjim tranzicijskim državama imaju dužu povijest od poreznih službi. One su stasale i razvijale se u drugoj polovini dvadesetog stoljeća, često su bolje stručno ekipirane nego porezna administracija, imaju dugogodišnja stručna znanja o financijskom praćenju pojedinca kao mirovinskog osiguranika, ponekad su i informatički bolje opremljene.

[82] Bejaković, P.: Načini prikupljanja mirovinskih doprinosa, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2005., str. 24 - 37.

Najvažnija **prednost odvojenog sustava prikupljanja mirovinskih doprinosa i poreza** je u tome što socijalne službe povezuju podatke o uplaćenim iznosima doprinosa i mirovinskih prava koja po tom osnovu ostvaruju osiguranici. Obveza plaćanja doprinosa je u pravilu povezana s opsegom i razinom prava koja se ostvaruju po osnovi plaćenih doprinosa. Propisi koji uređuju obvezu plaćanja doprinosa sadrže različita rješenja za pojedine skupine osiguranika, za određene poslodavce, grane i djelatnosti. Obveza plaćanja doprinosa i iznos obveznih doprinosa određuje se i u zavisnosti o životnim okolnostima pojedinca, kao što je npr. razdoblje korištenja drugih socijalnih prava (npr. obveza plaćanja doprinosa miruje u razdobljima privremene spriječenosti za rad zbog bolesti jer osiguranik u tom razdoblju ne prima plaću već bolesničku naknadu, za vrijeme korištenja prava po osnovi roditeljstva i dr.). Službe socijalnog osiguranja su često bolje organizirane za pravilno postupanje u takvim posebnim situacijama. Zagovornici koncepta prema kojem je naplata doprinosa isključiva zadaća mirovinskih službi, smatraju da je prikupljanje doprinosa samo jedna od funkcija u sustavu mirovinskog osiguranja.

Nedostaci odvojenog sustava prikupljanja mirovinskih doprinosa i poreza ponajviše se očituju u povećanju administriranja i većih troškova za poslodavce. Poslodavci moraju odvojeno izvještavati tijela socijalnog osiguranja i poreznu upravu, iako je osnovica na koju obračunavaju doprinose i poreze, identična. To im poskupljuje poslovanje.

Drugi nedostatak odvojenog prikupljanja doprinosa i poreza leži u svojevrsnom nemaru i nemotiviranosti institucija socijalnog osiguranja za učinkovitiju naplatu doprinosa. Ministarstva financija i porezne vlasti optužuju zavode i druge socijalne službe za nedovoljan iznos naplaćenih doprinosa, pa država mora iz proračunskih izvora osiguravati nedostatna sredstva za financiranje tekućih mirovinskih izdataka.

Od europskih tranzicijskih država, odvojeno prikupljanje mirovinskih doprinosa i poreza još je zadržala Poljska. Sve su druge države ili već objedinile prikupljanje doprinosa i poreza ili su u završnim pripremama za realizaciju tog projekta.

2.5.2. Odvojeno prikupljanje doprinosa od funkcije ostvarivanja mirovinskih prava

Objedinjeno prikupljanje poreza i doprinosa uglavnom je proizašlo iz zahtjeva za racionalizacijom državne uprave. Zagovornici objedinjenog prikupljanja doprinosa i poreza stoje na stajalištu da i u tehnici naplate javnih prihoda treba poduzimati mjere za uklanjanje tradicionalnih razlika između javnih prihoda od poreza i prihoda od doprinosa.

Iako je tradicionalna namjena poreza – opće dobro, a namjena doprinosa – dobrobit pojedinca, objektivna realnost današnjice je da se sve više poreznih prihoda troši za financiranje mirovina. Sve se više poreznog novca transferira iz proračuna središnje države u korist mirovinskog osiguranja, pa način i tehniku naplate doprinosa treba prilagoditi tim novim okolnostima. Ako se novac prikupljen od poreza troši za istu namjenu kao i novac prikupljen od doprinosa, onda tehniku i način naplate tih javnih prihoda treba objediniti.

Stoga se prirodnim nametnulo zajedničko prikupljanje poreza i doprinosa, kao mjera koja omogućava **jednostavniji i jeftiniji** način obračunavanja, prijavljivanja i plaćanja poreza i

doprinosa[83]. Kad te poslove obavlja isto državno tijelo, eliminira se potreba postojanja i financiranja dvostrukih institucija i dvostruke administracije zadužene za naplatu javnih prihoda. Obavljanje obaju poslova u istom državnom tijelu omogućava učinkovitiji i jednostavniji nadzor, što bi trebalo poboljšati naplatu javnih prihoda.

Dodatni razlog u prilog zajedničkoj naplati poreza i doprinosa su zakonska rješenja prema kojima je **osnovica za obračun i naplatu doprinosa i poreza**, **istovjetna.** Za većinu osiguranika osnovica je bruto plaća, a za osiguranike u radnom odnosu obveznik obračunavanja doprinosa i poreza je poslodavac. Poslodavcu je jednostavnije i jeftinije od iste osnovice odjednom obračunati sve iznose propisanih obveznih javnih davanja i tome prilagoditi izvještavanje, nego isti posao obavljati za dvije države službe.

Iako su porezne uprave u tranzicijskim državama relativno mlade državne institucije, suočene s mnoštvom tehničkih, kadrovskih i drugih problema povezanih s izgradnjom i implementacijom poreznih sustava po uzoru na razvijene države, valja polaziti do toga da će u predstojećem razdoblju rasti njihova osposobljenost. Bejaković[84] ocjenjuje da bi porezne uprave mogle dostići, a možda i premašiti administrativnu učinkovitost službi socijalnog osiguranja. On smatra da će porezne uprave dugoročno vjerojatno i u tranzicijskih zemljama postati cijenjene službe kojima se vjeruje, da će doseći i/ili nadmašiti mirovinske zavode u administrativnim mogućnostima i rezultatima. Štoviše, ostvari li se veća suradnja i bolja razmjena podataka između poreznih uprava i mirovinskih zavoda, porezne uprave bi mogle ostvariti veću disciplinu poštivanja obveze plaćanja doprinosa i dostave podataka. Bejaković objašnjava da to može biti korisno i za poslodavce, jer ih komunikacija s jednim tijelom koje prikuplja obvezan davanja opterećuje manje od komunikacije s više državnih institucija.

Neki autori smatraju da objedinjeni sustavi prikupljanja poreza i doprinosa mogu unaprijediti naplatu i omogućiti djelotvornije korištenje raspoloživih ljudskih i materijalnih kapaciteta[85]. No, isto tako, različiti autori navode da se to može uspješno ostvariti samo ako država ima dobro razvijen sustav državne uprave i snažnu poreznu upravu, a kao jedan od nužnih uvjeta ističe se i potrebno povjerenje obveznika plaćanja doprinosa u zajedničku službu za prikupljanje svih javnih davanja. Smatra se da se, osim izravnih ušteda na troškovima državne administracije, važni rezultati mogu postići usmjeravanjem aktivnosti na kontrolu i nadzor naplate.

Iako je razmjerno jednostavno ujediniti prikupljanje poreza i doprinosa, problemi obično nastaju kada treba povezati plaćanje doprinosa i podatke o osiguraniku. U državama u kojima porezna služba prikuplja sredstva mirovinskih doprinosa, a služba socijalnog osiguranja vodi pojedinačne podatke o osiguranicima, postavlja se problem usklađivanja podataka o obvezi

---

[83] Zanimljivo je da se kao jedan od argumenata za objedinjeno prikupljanje poreza i socijalnih doprinosa ističe to da se u statističkim bazama OECD-a porezi i doprinosi iskazuju zajedno; Vidi: Barrand, P., Ross, S., Harrison, G.: «Integrating a Unifed Revenue Administration for Tax and Social Contributions Ellections: Experiences of Central and Eastern European Conties», IMF Working Paper WP/04/237, 2004.; http://www.imf.org; str. 14.

[84] Bejaković, P.: Način prikupljanja mirovinskih doprinosa, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2005., str. 24.-37.

[85] Takvo stanovište zastupaju Bailey i Turner (1988) te McGillivray (2002); preuzeto iz Bejaković, P., str. 28.

plaćanja doprinosa s podacima o ispunjavanju obveze. Porezna uprava u pravilu prati podatke u agregatnom iznosu, a službi socijalnog osiguranja su ti podaci potrebni pojedinačno po osiguranicima. Porezna uprava prati i kontrolira podatke na razini poreznog razdoblja (porezno razdoblje je u pravilu kalendarska godina) ili na razini mjeseca, dok je službi socijalnog osiguranja podatak potreban na mjesečnoj razini. Taj bi se problem trebao rješavati boljim informatičkim povezivanjem poreznih uprava i službi za mirovinsko osiguranje, koji međusobno razmjenjuju podatke[86]. Za uspješno djelovanje tog sustava potrebne su uredne i ažurne evidencije osiguranih osoba[87], nadzor nad plaćanjem, neposredna inspekcija, prikupljanje, obrada i čuvanje podataka. Mirovinsko osiguranje je dugoročno osiguranje, pa podaci moraju pratiti radni i životni vijek fizičke osobe.

[86] Fultz, E. i Stanovnik, T.: The Collection of Pension Contributions, International Labor Office, Budapest, 2004.; Hrvatska, str. 59. –104., Mađarska, str. 105-154., Poljska, str. 155.-196., Rumunjska, str. 197. - 244. i Slovenija, str. 247. - 281.

[87] Fultz i Stanovnik uočavaju da je i u vezi registracije osiguranika mirovinskog osiguranja, različita praksa u europskim tranzicijskim zemljama. U nekim se državama status mirovinskog osiguranika administrativno registrira u službi zdravstvenog osiguranja, u nekim državama se isti osiguranik registrira u obje državne službe (tako je i u Hrvatskoj), a u Mađarskoj registraciju osiguranika vodi porezna služba; Fultz, E. i Stanovnik, T.: The Collection of Pension Contributions, International Labor Office, Budapest, 2004.

3. ISKUSTVA, PROBLEMI I TRENDOVI RAZVOJA SUSTAVA MIROVINSKOG OSIGURANJA I FINANCIRANJA MIROVINA

Danas nema države koja se ne susreće s krizom mirovinskog sustava. Dva su najvažnija uzroka krize: demografsko starenje stanovništva koje galopirajuće povećava izdatke mirovinskih sustava i nedostatna financijska sredstva za financiranje mirovina.

Demografsko starenje stanovništva je pojava prisutna u svim zemljama. Što je zemlja gospodarski i ekonomski razvijenija, u strukturi stanovništva ima veći udio staračke populacije. Životni vijek se produžuje, pa korisnici mirovina sve duže uživaju stečenu mirovinu. U uvjetima globalizacije se rezultati zdravstvenog napretka šire čak brže i snažnije od drugih ekonomskih fenomena. Ekonomski razvoj gotovo bez iznimke prate niske stope nataliteta. Vrijedi pravilo da što je zemlja gospodarski razvijenija i ekonomski moćnija, karakteriziraju je niže stope nataliteta. Neke od najrazvijenijih zemalja bilježe negativne stope kretanja broja stanovnika. Gospodarski napredak i s njim povezana demografska kretanja, uzrok su **općeg starenja stanovništva**. Populacija postaje prosječno sve starija, broj umirovljenika raste brže od broja zaposlenih, a **financijske potrebe umirovljeničke populacije postaju sve veće.** Nasuprot tome, relativno se smanjuje udio radnog kontingenta u ukupnom stanovništvu. Sve manje osoba plaća mirovinske doprinose za sve veći broj korisnika mirovina.

Zbog starenja stanovništva i relativno niske dobi ostvarivanja prava na mirovinu, sredstva mirovinskih fondova postaju nedovoljna za financiranje mirovinskih izdataka[88]. Iako su dobne granice za odlazak u mirovinu u mnogim državama normativno postavljene tako da uvažavaju produženi životni vijek, zbog niza razloga je stvarna prosječna dob ostvarivanja mirovine značajno niža od normativno postavljenih granica. To je posebno izraženo u tranzicijskim ekonomijama koje su koristile mirovinske sustave kao način rješavanja viškova zaposlenih u procesima restrukturiranja svojih gospodarstava.

Fenomen starenja stanovništva je prvi razlog preispitivanja mirovinskog sustava. Drugi poticaj preispitivanju mirovinskog sustava je njegovo **redistributivno djelovanje.** Pri ostvarivanju mirovinskih prava dolazi do preraspodjele dohotka u korist onih s lošijom ekonomskom situacijom. To izaziva druge probleme i nemotiviranost osoba s većim zaradama da plaćaju doprinose. Posljedica je **evazija mirovinskih doprinosa**, što dalje dovodi do sve većeg manjka sredstava u sustavu i potrebe povećanja stopa doprinosa ili pak smanjenja mirovina. Puljiz zapaža da je «kriza mirovinskih sustava uzrokovala i promjene u temeljnim filozofskim i političkim koncepcijama na kojima je počivala socijalna država. «U pitanje se dovodi razina i

[88] Blake, D. smatra da ljudi često podcjenjuju koliko će dugo živjeti, pa je usprkos poboljšanju statistike vezane za dob, okruženje, društvenu skupinu kojoj osiguranik pripada i njegovom zanimanju, nemoguće točno predvidjeti koliko će pojedina osoba živjeti. Tako nastaje rizik dugovječnosti koji se ublažava sustavom mirovinskog osiguranja. Posve je jasno da se produženim očekivanim trajanjem života cijelog naraštaja osiguranika neminovno povećavaju troškovi sustava mirovinskog osiguranja. Opširnije: Blake, D.: Pension Economics, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, 2006., str. 39.

način raspodjele nacionalnog dohotka, posebno udio države u socijalnim troškovima, preispituje se ravnoteža između socijalne sigurnosti i efikasnosti društva.»(cit).[89]

Pred političke strukture država postavlja se dilema:

- reformirati postojeće javne mirovinske sustave ili
- ustrojavati nove na principima osobne kapitalizirane štednje.

Novi sustav zahtjeva velike troškove koji se uvelike manifestiraju na budžetski deficit i javni dug zemlje. Naime, da bi se sa PAYGO sustava prešlo na FF sustav potrebno je na neki način nadomjestiti sadašnjim umirovljenicima sredstva za njihove mirovine, jer se prelaskom na novi sustav, doprinosi sada aktivnog stanovništva više ne koriste za isplatu sadašnjih mirovina, već se štede i ulažu na tržištu kapitala. Taj jaz se popunjava iz državnog proračuna i predstavlja konstantan teret kroz dugi niz godina, od 20 do 30 godina (tzv. tranzicijski trošak[90]).

Upravo se zbog visokih tranzicijskih troškova neke zemlje više koncentriraju na reforme i spašavanje postojećeg sustava, nego na uvođenje novog sustava obveznog mirovinskog osiguranja (Njemačka, Italija, Francuska, Austrija, Španjolska, Češka i Slovenija). Pri tome i one uvode dodatne sustave dobrovoljnog osiguranja kako bi donekle rasteretile postojeći sustav. Kako svaki od sustava ima svojih prednosti i nedostataka, u novije se vrijeme sve više država odlučuje na kombinaciju ova dva sustava na način da smanjuju dio doprinosa koji se izdvaja u tzv. prvi stup[91] kojeg čini PAYGO sustav, a drugi dio izdvajanja usmjeravaju u tzv. drugi stup odnosno u obvezno mirovinsko osiguranje temeljeno na kapitalizaciji doprinosa na tržištu kapitala.

Reformski zahvati obuhvaćaju dva područja[92]:

1. promjene na strani mirovinskih prava, i
2. promjene u načinu financiranja mirovina.

Danas se već mogu sagledati i ocijeniti najvažniji rezultati provedenih rekonstrukcija mirovinskih sustava i načina njihova financiranja. Opća je ocjena da su **reformski zahvati u većini država bili preblagi** i da su trendovi koji ugrožavaju financijsku održivost mirovinskih sustava danas još izraženiji[93]. Dakako, postavlja se pitanje u kakvom bi stanju bili mirovinski sustavi da se ne prilagođavaju demografskim promjenama i financijskim mogućnostima. Reforme su u svakoj državi, gotovo bez iznimke, relativno ublažile probleme financiranja sustava mirovinskog osiguranja, ali ih nisu otklonile.

---

[89] Puljiz, V.: Sustavi mirovinskog osiguranja: nasljeđe i aktualni problemi, Revija za socijalnu politiku 3 (1), Pravni fakultet Zagreb, 1996., str. 7.

[90] Muller, K.: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, 2002.; str. 387.-404.

[91] U stručnoj literaturi se dijelovi mirovinskog sustava uobičajeno nazivaju „stupovi“. Izraz potječe od doslovnog prijevoda engleske riječi „*pillar*“.

[92] Puljiz, V.: Kriza i reforme mirovinskih sustava (Teze za raspravu), Revija za socijalnu politiku 5 (2), Pravni fakultet Zagreb, 1999., str. 324 - 330.

[93] Baloković, S.: Novi razvoj restrukturiranih mirovinskih sustava u zemljama Srednje i Istočne Europe, Konferencija MOR-a u Budimpešti, 2004., Mirovinsko osiguranje 3 (9), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005., str. 13.- 24.

Za sve je suvremene države važno pitanje određivanja visine doprinosa za obvezna socijalna osiguranja. Obvezni doprinosi utječu na ukupno opterećenje zaposlenih i poslodavaca, a time posredno na stopu zaposlenosti i na konkurentnost gospodarstva. S druge se strane traži da izdvajanja za socijalno osiguranje budu dovoljno izdašna da omoguće financiranje ustrojenog modela socijalne sigurnosti. Između ta dva suprotstavljena cilja, države teže optimalizaciji izdvajanja za socijalno osiguranje.

Načini ublažavanja posljedica krize razlikuju se od države do države. U ovom se poglavlju daje osvrt na iskustva nekih razvijenih država, te tranzicijskih država Srednje i Istočne Europe, s namjerom da iznošenje tih iskustava i trendova doprinese pravilnom odabiru mjera za poboljšanje učinaka hrvatskog mirovinskog sustava. Prije prikaza načina funkcioniranja mirovinskog sustava u izabranim razvijenim državama i u europskim tranzicijskim državama, za svaku se grupu zemalja analiziraju socijalni doprinosi kao dio poreznih struktura tih država.

3.1. ISKUSTVA I TRENDOVI FINANCIRANJA MIROVINSKOG OSIGURANJA U RAZVIJENIM DRŽAVAMA

Obilježja mirovinskih sustava, izbor mjera i način njihova provođenja u neposrednoj su vezi s dostignutim stupnjem ekonomskog i ukupnog društvenog razvoja. Ekonomski razvijene zemlje su puno ranije uočile nesklad između uplata mirovinskih doprinosa i rastućih potreba umirovljenika i još su šezdesetih godina prošlog stoljeća počele tražiti rješenja koja će smanjiti jaz između uplata i isplata. Njima je još sedamdesetih i osamdesetih godina dvadesetog stoljeća postalo jasno da postojeći mirovinski doprinosi ne garantiraju ni isplatu sadašnjih mirovina, a kamoli da obećavaju povećanje životnog standarda budućih umirovljenika. Stoga je kriza njihovih sustava danas znatno blaža u odnosu na tranzicijske države.

Iako su na vrijeme reagirale, ni najrazvijenije države svijeta nisu uspjele zaustaviti trend rasta socijalnih rashoda. I u najrazvijenijim državama su izdaci za socijalne doprinose u stalnom porastu. Godina 2010. obilježena je nastojanjem velikog broja država da produženjem zakonskih uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu sačuvaju financijsku stabilnost sustava mirovinskog osiguranja kao dijela socijalnog sustava.

Francuska je usvojila izmjene mirovinskog zakona prema kojima se u prijelaznom razdoblju do 2018. godine povećava dob najranijeg umirovljenja sa sadašnjih 60 na 62 godine[94]. Dob od 62 godine je uvjet za ostvarivanje prava na prijevremenu mirovinu, a dob za starosnu mirovinu se podiže na 67 godina. Velika Britanija istovremeno provodi izjednačavanje rodnih uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu i podiže zakonu dob sa 60 na 68 godina za žene odnosno sa 65 na 68 godina za muškarce. Slične planove rekonstrukcije mirovinskih sustava pokušavaju provesti Grčka i Španjolska koje su već pritisnute velikim financijskim problemima

[94] A Look at International Pension Reform Efforts Countdown to Social Security's 75th, Committee for a Responsible Federal Budget, 11. August 2010.; dostupno na: file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Local%20Settings/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/86ZD8Q2O/untitled-2%20(1).htm

svojih mirovinskih sustava. Stječe se dojam da su reforme mirovinskih sustava kontinuirani procesi u kojima države pokušavaju odgovoriti na izazove demografskih promjena.

3.1.1. Socijalni doprinosi kao dio poreznih struktura ekonomski razvijenih država

Većina ekonomski razvijenih država ima ozakonjenu obvezu plaćanja socijalnih doprinosa kao posebne vrste namjenskih javnih prihoda, a vrlo mali broj država svoje socijalne sustave financira isključivo iz poreznih prihoda (Australija i Novi Zeland).

Značaj i fiskalna uloga socijalnih doprinosa analizira se s tri aspekta:
- utjecaja socijalnih doprinosa na ukupno fiskalno opterećenje određene države,
- utjecaja socijalnih doprinosa na strukturu i visinu troškova rada, i
- podjele obveze plaćanja socijalnih doprinosa između zaposlenih i poslodavaca.

3.1.1.1. Učešće socijalnih doprinosa u ukupnim javnim prihodima

Pri analiziranju ukupnog fiskalnog opterećenja određene države treba uzeti u obzir kumulativno opterećenje porezima i socijalnim doprinosima, jer se obje vrste javnih prihoda plaćaju prisilno i namjena im je financiranje javnih rashoda. Takvo praćenje je opravdano ne samo sa stajališta načina ubiranja, već i sa stajališta financiranja javnih izdataka. Izdaci za socijalne potrebe stalno rastu, doprinosi su sve manje dostatni za njihovo financiranje, pa se razlika alimentira iz poreznih prihoda.

U najnovije vrijeme se za prikaz ukupnog opterećenja obveznim javnim davanjima, uz poreze i obvezne doprinose koji su prihod državnih proračuna i posebnih državnih fondova, iskazuju i podaci o ukupnim obveznim izdvajanjima[95]. Ukupna obvezna davanja uključuju i obvezne doprinose koji se plaćaju u privatne fondove. Doprinosi koji se u pojedinim državama plaćaju za različite oblike privatnih osiguranja, nisu javni prihod, nego privatna imovina. No, kako se radi o prisilnim, obveznim plaćanjima koja utječu na cijenu rada i na dohodak raspoloživ za tekuću osobnu potrošnju, opravdano ih je uključivati u međunarodne usporedbe ukupnog opterećenja troškova rada.

U publikaciji koju svake godine objavljuje OECD (*Revenue Statistics*) iskazuju se međunarodno usporedivi podaci o poreznom teretu i strukturi poreznog oterećenja za sve države članice OECD-a. Kako OECD okuplja najrazvijenije države u svijetu, podaci zorno ilustriraju značaj socijalnih doprinosa u razvijenim ekonomijama. Za usporedbu opsega socijalnih izdataka među državama, potrebno je usporediti ukupno učešće poreza i doprinosa u strukturi BDP-a, a ne samo učešće socijalnih doprinosa u BDP-u određene države.

Prosječno učešće poreza i doprinosa u BDP-u država članica OECD-a je za 2007. godinu iznosilo 35,8% (neponderirani prosjek). Od toga se 26,7 postotnih poena odnosilo na učešće poreza, a 9,1 postotnih poena na učešće socijalnih doprinosa u strukturi BDP-a. Od 1965. do

[95] Redovna godišnja publikacija OECD-a Taxing Wages za 2009. godinu po prvi put sadrži i poseban prilog Non Tax Compulsory Payments as na Additional Burden on Labour Income u kojem se uspoređuju sva obvezna davanja koja opterećuju troškove rada.

2007. godine je ukupno prosječno opterećenje porezima i doprinosima povećano za 10,3 postotna poena, sa 25,5% u 1965. na 35,8% u 2007. godini. U istom je razdoblju prosječno učešće socijalnih doprinosa u strukturi BDP-a država članica OECD-a povećano sa 4,6 na 9,1%. Evidentno, dinamika povećanja doprinosa bila je prosječno brža od rasta poreza, što za sve države članice OECD-a ilustriraju podaci u tablici 5.

Tablica 5. Učešće poreza i socijalnih doprinosa u BDP država članica OECD-a 2007. godine (u %)

Država	Porezi i socijalni doprinosi	Samo porezi	Socijalni doprinosi	Država	Porezi i socijalni doprinosi	Samo porezi	Socijalni doprinosi
Australija	30,8	30,8	-	Norveška	43,6	34,6	9,1
Austrija	42,3	28,0	14,2	Novi Zeland	35,7	35,7	-
Belgija	43,9	30,3	13,6	Njemačka	36,2	22,9	13,2
Češka	37,4	21,1	16,2	Poljska	34,9	22,9	12,0
Danska	48,7	47,7	1,0	Portugal	36,4	24,7	11,7
Francuska	43,5	28,4	16,1	SAD	28,3	21,7	6,6
Finska	43,0	31,1	11,9	Slovačka	29,4	17,7	11,7
Grčka	32,0	20,4	11,7	Španjolska	37,2	25,1	12,1
Irska	30,8	26,1	4,7	Švedska	48,3	35,7	12,6
Island	40,9	37,7	3,1	Švicarska	28,9	22,2	6,7
Italija	43,5	30,4	13,0	Turska	23,7	18,6	5,1
Japan	28,3	18,0	10,3	V. Britanija	36,1	29,5	6,6
Južna Koreja	26,5	21,0	5,5	**OECD - ukupno**	**35,8**	**26,7**	**9,1**
Kanada	33,3	28,5	4,8	OECD - Amerika	26,7	21,9	4,7
Luksemburg	36,5	26,4	10,2	OECD - Pacifik	30,0	26,2	4,0
Mađarska	39,5	26,6	12,9	OECD - Europa	38,0	27,5	10,6
Meksiko	18,0	15,2	2,8	EU -19	38,6	27,2	11,5
Nizozemska	37,5	24,0	13,6	EU - 15	39,8	28,7	11,1

Napomena: Prosječno učešće je izračunato kao neponderirani prosjek.

Izvor: OECD, Revenue Statistics 1965-2007., Paris, 2009.; Table 1., Table 2., Table 14.

Podaci pokazuju da su socijalni doprinosi važan razlog povećanja ukupnog fiskalnog tereta država članica OECD-a. Pri tome se uočava da su razlike među državama članicama OECD–a vrlo velike. Između država su veće razlike u učešću socijalnih doprinosa u strukturi BDP-a, nego razlike u učešću ukupnog fiskalnog tereta u strukturi BDP-a. Austrija i Novi Zeland nemaju ozakonjenu obvezu plaćanja socijalnih doprinosa kao zasebnog javnog prihoda. Te su države provele potpunu integraciju poreza na dohodak i doprinosa, a socijalnu sigurnost svojih građana financiraju iz poreznih prihoda, pa je usporedba s drugim državama moguća samo ako se porez na dohodak i socijalni doprinosi promatraju zajedno. Od europskih je država uočljiv primjer Danske i Islanda s vrlo malim učešćem doprinosa, ali im je ukupno fiskalno opterećenje veće od prosjeka OECD-a, čak veće od prosjeka 19 država članica OECD-a koje su članice EU (u Danskoj doprinosi sudjeluju u BDP-u u iznosu 1%, a porezi čak 47,7%). Riječ je o državama koje svoje socijalne sustave financiraju iz poreznih prihoda. Dosta država članica OECD-a velikim dijelom financira mirovinski sustav iz poreznih prihoda (Australija, Novi Zeland, Velika Britanija, Danska, Kanada…).

Velike su i regionalne razlike u prosječnom učešću socijalnih doprinosa u BDP-u. Za svih 30 država članica OECD-a prosječno učešće socijalnih doprinosa u BDP-u je za 2007. godinu iznosilo 9,1% (neponderirani prosjek). Pri tome je prosječno učešće socijalnih doprinosa u BDP-u neevropskih država ispod 5 postotnih poena (OECD – Amerika 4,7%, a OECD – Pacifik 4,0%), ali je zato prosječno učešće doprinosa u BDP-u europskih država članica OECD–a više od prosjeka i za 2007. godinu iznosi 10,6%. Evropa tradicionalno pridaje veću važnost financiranju socijalnih sustava iz doprinosa. Prisutan je kontinuirani trend povećanja učešća socijalnih doprinosa u ukupnim poreznim prihodima, što je vidljivo u tablici 6.

Tablica 6. Prosječno učešće socijalnih doprinosa u ukupnim prihodima od poreza i doprinosa u državama članicama OECD-a od 1990. do 2007. (neponderirani prosjek – u %)

Opis	1990.	2000.	2007.
OECD - Ukupno	22,3	24,9	25,2
OECD - Amerika	16,9	17,8	17,7
OECD - Pacifik	7,9	13,0	14,3
OECD - Europa	26,2	27,9	28,1
EU - 19	28,3	30,0	30,2
EU - 15	28,3	27,7	28,2
Hrvatska	-	-	34,0

Izvor: OECD, Revenue Statistics 1965-2007., Paris, 2009.; Table 15.;
Bronić, M., Porezi u Hrvatskoj i u zemljama OECD-a, Aktualni osvrti br. 16., Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 3. (podaci za Hrvatsku)

Godine 2007. socijalni doprinosi su u prosjeku činili četvrtinu ukupnih javnih prihoda država članica OECD-a (neponderirani prosjek učešća socijalnih doprinosa iznosio je 25,2%). Dinamika povećanja učešća socijalnih doprinosa u ukupnim poreznim prihodima bila je u proteklih 17 godina brža u državama s područja Pacifika, gdje je učešće doprinosa u poreznoj strukturi gotovo udvostručeno, a sporija u državama američkog i europskog kontinenta. Nastavi li se taj trend, Pacifik će se vrlo brzo približiti Americi i Europi.

3.1.1.2. Socijalni doprinosi kao dio troškova rada

Obuhvat oporezivanja rada analizira se pokazateljem koji se naziva porezni klin. Porezni klin predstavlja razliku između troškova rada (troškovi rada uključuju bruto plaću koja se sastoji od neto iznosa, poreza na dohodak, drugih poreza i socijalnih doprinosa koje snosi zaposlenik, te doprinosa na plaću i poreza na platnu listu koje plaćaju poslodavci) i neto iznosa plaće koju nakon odbitka obveznih izdvajanja iz bruto plaće, dobiva zaposlenik. Radi međunarodnih usporedbi, porezni se klin izračunava kao postotak učešća obveznih javnih davanja u dohotku

(plaći). Porezni klin je važan pokazatelj troškova radne snage u određenoj državi, utječe na stopu zaposlenosti, opseg investicija i na privlačenje kapitala u određenu državu[96].

U OECD-ovim publikacijama koje se izrađuju za svaku godinu, za države članice se iskazuju podaci o opterećenosti plaće prosječnog radnika (*AW – average worker*) obveznim javnim davanjima. U tablici 7. navedeni su usporedni podaci za izabrane države članice OECD-a i za Hrvatsku o opterećenosti plaće obveznim izdvajanjima za doprinose.

Tablica 7. Doprinosi zaposlenih u 2009. godini u % od bruto plaće u izabranim državama članicama OECD-a

Država	Razina plaće (% od prosječne plaće zaposlenog bez djece)								
	Doprinosi koji se plaćaju kao javni prihod (a)			Svi obvezni doprinosi koje plaćaju zaposleni (b)			Razlika u postotnim poenima (b – a)		
	67 (1)	**100 (2)**	**167 (3)**	**67 (1)**	**100 (2)**	**167 (3)**	**67 (1)**	**100 (2)**	**167 (3)**
Austrija	18,1	18,1	15,3	18,1	18,1	15,3	0,0	0,0	0,0
Belgija	13,7	14,0	14,1	13,7	14,0	14,1	0,0	0,0	0,0
Češka	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	0,0	0,0	0,0
Danska	11,4	10,3	9,4	11,7	10,5	9,5	0,3	0,2	0,1
Finska	6,2	6,3	6,4	6,2	6,3	6,4	0,0	0,0	0,0
Francuska	13,7	13,7	13,1	13,7	13,7	13,1	0,0	0,0	0,0
Irska	6,3	6,7	6,9	6,3	6,7	6,9	0,0	0,0	0,0
Italija	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	0,0	0,0	0,0
Japan	12,2	12,2	11,5	12,2	12,2	11,5	0,0	0,0	0,0
Meksiko	1,3	1,4	1,5	2,4	2,5	2,6	1,1	1,1	1,1
Nizozemska	21,6	15,2	9,1	27,0	20,2	13,6	5,4	5,0	4,5
Poljska	17,8	17,8	17,8	21,5	21,5	21,5	3,7	3,7	3,7
Sad	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	0,0	0,0	0,0
Slovačka	13,4	13,4	13,2	13,4	13,4	13,2	0,0	0,0	0,0
Švedska	7,0	7,0	4,8	7,1	7,2	5,0	0,1	0,2	0,2
Švicarska	11,1	11,1	10,9	11,1	11,1	10,9	0,0	0,0	0,0
Velika Britanija	8,2	9,1	7,7	8,2	9,1	7,7	0,0	0,0	0,0
Neponderirani prosjek:									
OECD-ukupno	10,4	10,2	9,4	10,8	10,6	9,9	0,4	0,4	0,5
EU - 15	12,1	11,7	10,6	12,5	12,1	10,9	0,4	0,4	0,3
EU - 19	12,7	12,4	11,4	13,2	12,9	11,9	0,5	0,5	0,5
Hrvatska	15,0	15,0	15,0	20,0	20,0	20,0	5,0	5,0	5,0

Izvor: OECD: Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris, 2010.; preuzeto od Blažić, H.: Porezno opterećenje plaća u Republici Hrvatskoj - međunarodna usporedba, simpozij Računovodstvo i porezi u funkciji gospodarskog razvoja Hrvatske, Pula, 2010., te izračuni autorice

[96] Šeparović, A.: Utjecaj poreznog klina na nezaposlenost u zemljama OECD-a i usporedba s Hrvatskom, Financijska teorija i praksa 33 (4), Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 463.- 477.

Kao što se uočava u tablici 7., usporedba je provedena za radnika samca bez djece, na tri razine plaće[97], prema dosadašnjoj i prema dopunjenoj metodologiji. Usporedba prema dopunjenoj metodologiji pokazuje da je prosječni dohodak (plaća) zaposlenog u državama članicama OECD-a prosječno manje opterećen obvezom plaćanja socijalnih doprinosa nego što je opterećen prosječni dohodak (plaća) zaposlene osobe u državama članicama OECD-a koje su članice Europske unije. Prosječno opterećenje plaće svim obveznim doprinosima za zaposlene u 19 država članica OECD-a koje su dio Europske unije, u 2009. godini je na razini prosječne plaće iznosilo 13,2%, od čega se 12,4 postotna poena odnosilo na obvezne doprinose koji imaju obilježje javnog prihoda, a svega 0,5 postotnih poena su bila obvezna izdvajanja za privatna osiguranja i za ostala obvezna izdvajanja iz plaće koja nemaju obilježje javnog prihoda.

Osim na visinu prosječnog opterećenja troškova rada, podaci u tablici 7. upućuju na još jedan zaključak. Naime, pravilo je da se obveza plaćanja doprinosa uređuje proporcionalno u postotku od plaće. U većini promatranih država se postotak učešća obveznih doprinosa ne mijenja s visinom plaće, a samo u nekim državama s porastom plaće opada učešće obveznih socijalnih doprinosa u strukturi bruto plaće (Austrija, Danska, Nizozemska, Švedska).

3.1.1.3. Podjela tereta financiranja socijalnih izdataka između zaposlenih i poslodavaca

U većini se država obveza financiranja socijalne sigurnosti uređuje na način da se taj fiskalni teret dijeli između zaposlenih kao osiguranika u obveznom socijalnom osiguranju i njihovih poslodavaca. U socijalnim sustavima koji funkcioniraju na načelima solidarnosti, obveza za doprinose se određuje prema ekonomskoj snazi obveznika plaćanja doprinosa, u pravilu u postotku od plaće ili druge propisane osnovice.

Međunarodna organizacija rada[98] (*International Labour Organization*) je još 1952. godine u Konvenciji broj 102. o najnižim standardima socijalne sigurnosti (*Convention No. 102 – Convention concerning Minimum Standards of Social Security, 1952*), obvezala države članice da troškove socijalnog osiguranja financiraju iz doprinosa ili iz poreza, ili iz oba izvora, ali na način da osobe slabijeg imovinskog stanja ne budu suviše opterećene obveznim plaćanjima za socijalno osiguranje. Države koje su ratificirale Konvenciju MOR-a broj 102. obvezale su se da će u svoja nacionalna zakonodavstva ugraditi pravila prema kojima davanja za socijalno osiguranje koja plaćaju zaposleni ne smiju biti veća od 50% ukupnih financijskih sredstava namijenjenih zaštiti

[97] Prema metodologiji OECD-a, usporedba opterećenosti troškova rada obveznim javnim davanjima se za radnika samca bez djece provodi na tri razine: na razini prosječne plaće, plaće u visini dvije trećine prosječne plaće (67% od prosječne plaće) i plaće koja je za 2/3 veća od prosječne plaće (167% od prosječne plaće). Za oženjenog radnika s dvoje djece usporedba se provodi također na tri razine: u visini prosječne plaće za obitelj u kojoj je jedan član zaposlen, plaće u visini 133% od prosječne uz pretpostavku dva zaposlena člana obitelji i plaće u visini 167% od prosječne plaće i dva zaposlena člana obitelji. Osim toga, prate se i podaci o opterećenosti plaće zaposlenog samca s dvoje djece i plaćom u visini 67% od prosječne, te opterećenost plaće oženjenog radnika bez djece, s plaćom u visini 133% od prosječne plaće i dva zaposlena člana obitelji.

[98] Međunarodna organizacija rada – MOR (*International Labour Organization - ILO*) je agencija Ujedinjenih naroda, osnovana 1919. godine Poveljom iz Versaillesa, sa zadaćom da promovira socijalnu pravdu i međunarodno priznata ljudska i radnička prava. MOR formulira međunarodne standarde rada u obliku konvencija i preporuka koje postavljaju minimalne standarde radnog i socijalnog prava.

zaposlenih i njihovih obitelji. Drugim riječima, teret financiranja izdataka za socijalnu sigurnost treba biti raspoređen tako da zaposleni ne smiju snositi više od 50% financiranja tih izdataka[99].

Pravilo je da se obveza plaćanja socijalnih doprinosa dijeli između zaposlenih i poslodavaca. Podjela te fiskalne obveze različito je uređena u pojedinim državama. Tablica 8. pokazuje da su u vezi s opsegom podjele obveze između zaposlenih i njihovih poslodavaca u državama članicama OECD-a prisutne velike regionalne razlike.

Tablica 8. Učešće socijalnih doprinosa zaposlenih i doprinosa poslodavaca u ukupnim javnim prihodima od poreza i doprinosa

Neponderirani prosjek	1965.			2007.		
	Zaposleni	Poslodavci		Zaposleni	Poslodavci	
	Doprinosi	Doprinosi	Porez na platnu listu	Doprinosi	Doprinosi	Porez na platnu listu
OECD - Ukupno	5,8	9,8	1,0	8,9	14,6	0,9
OECD - Amerika	3,6	5,6	-	8,0	10,0	1,1
OECD - Pacifik	2,4	3,2	0,8	6,9	6,4	1,2
OECD - Europa	6,6	11,4	1,1	9,3	16,5	0,8
EU - 19	7,8	12,7	1,4	9,4	17,4	0,9
EU - 15	7,8	12,7	1,4	9,1	16,3	1,1

Izvor: OECD, Revenue Statistics 1965-2007., Paris, 2009.; Table 21.

U dugom razdoblju od 1965. do 2007. godine države članice OECD-a su u prosjeku zadržale podjelu tereta financiranja socijalnih izdataka između zaposlenih i poslodavaca na način da poslodavci relativno više sudjeluju u strukturi socijalnih plaćanja. U cijelom je razdoblju povećano učešće svih obveznih doprinosa u ukupnim javnim prihodima, ali na način da je učešće doprinosa koje plaćaju poslodavci značajnije poraslo nego učešće doprinosa koje plaćaju zaposleni. Doprinosi poslodavaca su u razdoblju od 1965. do 2007. povećali učešće u strukturi ukupnih poreznih prihoda za 4,8 postotnih poena (sa 9,8% u 1965. na 14,6% u 2007.), a doprinosi zaposlenih za 3,1 postotni poen (sa 5,8% na 8,9%). Ukupni porezni prihodi uključuju i poreze i obvezne socijalne doprinose. Očito, prosječno je u državama članicama OECD-a rast obveznih doprinosa koje plaćaju poslodavci bio brži od rasta ukupnog poreznog opterećenja i brži od rasta socijalnih izdvajanja koje plaćaju zaposleni. Podaci se odnose na socijalne doprinose koji su prihod državnih socijalnih fondova odnosno centralnih ili lokalnih vlasti, a ne uključuju doprinose za privatne mirovinske fondove.

Od 30 država članica OECD-a, njih 12 je u 2007. godini imalo ozakonjenu obvezu plaćanja poreza na platnu listu (*taxes on payroll and workforce*) koji se u nekim državama plaća na ukupne nadnice, a u nekim državama prema broju zaposlenih. Npr. u Austriji su porezi na platnu listu u 2007. predstavljali 6,3% ukupnog poreznog opterećenja, u Švedskoj 5,7%, u Australiji 4,7%, u Francuskoj 2,8%, u Kanadi 2,0%[100]. Porez na platnu listu se ne može sasvim izjednačiti

[99] Učur, M. i Laleta, S.: Konvencije Međunarodne organizacije rada s komentarima, TIM press d.o.o., Zagreb i Pravni fakultet Rijeka, 2007., str. 54.-59.

[100] OECD, Revenue Statistics 1965-2007., Paris, 2009.

s obveznim doprinosima koje poslodavci plaćaju kao doprinose na plaću, ali mu je sa stajališta utjecaja na troškove rada, učinak jednak kao kod doprinosa na plaću.

3.1.2. Modeli mirovinskog osiguranja u nekim razvijenim državama

Iako je zajedničko obilježje razvijenih država visok stupanj dostignutog razvoja, modeli mirovinskog osiguranja koje one primjenjuju međusobno se značajno razlikuju. U nastavku se opisuju osnovna obilježja sustava mirovinskog osiguranja u SAD-u jer taj sustav funkcionira kao svojevrsna kombinacija dvaju modela, kapitaliziranog sustava i PAYGO sustava. Od razvijenih europskih država, izbor je Njemačka kao kolijevka mirovinskog osiguranja u Europi, Švicarska koja je prva u Europi uvela tri stupa mirovinskog osiguranja, te Švedska kao primjer države koja osigurava visoku razinu mirovinskih prava. Također, daje se osvrt na funkcioniranje mirovinskog sustava u Velikoj Britaniji, jer Velika Britanija i Nizozemska primjenjuju model mirovinskog osiguranja koji se razlikuje od drugih europskih država.

3.1.2.1. Mirovinski sustav SAD-a - kombinacija kapitaliziranog i sustava generacijske solidarnosti

Američki mirovinski sustav je interesantan iz dva razloga: zato što je u SAD-u osnovan prvi mirovinski fond koji je funkcionirao prema pravilima osiguranja od predvidivih rizika starosti i zato što je državno mirovinsko osiguranje koncipirano na modelu koji se razlikuje od nama poznatijeg Bismarckovog tipa mirovinskog osiguranja, raširenog u Europi.

Povijest američkog Programa socijalnog osiguranja *(Social Security Program)* seže u 30-te godine prošlog stoljeća, u doba kad je za predsjednika SAD-a izabran Clark Hoover, dotadašnji ministar gospodarstva. Bile su to godine velike ekonomske krize i sloma svjetskog gospodarskog i financijskog sustava. Osim burzovnog i kreditnog rasula, nastupio je pravi kolaps na tržištu radne snage. Cijene su bujale, milijuni radnika su ostajali bez posla. Burzovni slom je uništio tadašnje mirovinske štedne fondove jer su njihovi vrijednosni papiri postali bezvrijedni.

Hooverova vlada se nije znala nositi s gomilom problema u svim društvenim segmentima. Zamijenio ga je demokrat Franklin Delano Roosevelt, poznat po programu *New Deal.* Promatrano s današnje točke gledišta, teško se može reći da je to bio osmišljen i koordiniran program izvlačenja države iz krize. *New Deal* je bio novi koncept političkog djelovanja, baziran na shvaćanju da je država odgovorna za blagostanje naroda. Polazište Rooseveltovog pristupa ekonomiji bilo je napuštanje krajnjeg ekonomskog liberalizma *(laissez-faire)* i uključivanje države u kontrolu i usmjeravanje ekonomskih, a time i društvenih tokova[101]. Baš je takvo **novo shvaćanje uloge države dovelo do uvođenja mirovinskog i bolesničkog osiguranja,** odnosno do uspostave sustava radnog osiguranja. Trebalo je proći nekoliko godina od tzv. «crnog

[101] Takvo novo shvaćanje uloge države u svojim je radovima objašnjavao engleski ekonomist John Maynard Keynes. Njegovo je najpoznatije djelo Kraj laissez-fairea. Keynes je bio zagovornik državne intervencije u privredu s ciljem sprečavanja negativnih efekata recesije i depresije. Američki program *New Deal* je bio prva praktična primjena tih ideja.

petka»[102] da u državnim strukturama sazri uvjerenje da tehnološki i ekonomski razvoj u funkciji bogaćenja pojedinaca više ne može imati prednost pred zajedničkim interesima društva. U početku je program *New Deal* bio usmjeren na mjere u području poljoprivrede, na saniranje bankarskog sustava i smanjivanje broja nezaposlenih. Tek je u drugoj fazi donesen Zakon o socijalnom osiguranju[103] *(Social Security Act)* kojim se počeo razvijati sustav sveobuhvatnog mirovinskog osiguranja. Rasprave koje su se prije gotovo osamdeset godina vodile u odboru koji je radio na pripremi tog zakona, gotovo nisu izgubile na aktualnosti. Dilema je bila treba li fond mirovinskog osiguranja organizirati na saveznoj razini ili na razini pojedinačnih država (SAD su tada imale 48 država), trebaju li u fond uplaćivati samo radnici ili i njihovi poslodavci, bi li i koliko država trebala sudjelovati u njegovu financiranju, treba li osiguranje obuhvatiti samo radnike ili i poljoprivrednike i dr.

Godine 1934. donesen je zakon prema kojem su i radnici i poslodavci morali plaćati doprinos u fond mirovinskog osiguranja po stopi od 0,5%. Ta se stopa postepeno povećavala, pa je primjerice 1956. godine iznosila 2,5%. U prvih je pet godina mirovinski fond funkcionirao na način sličan dotadašnjim privatnim fondovima kapitaliziranog pokrića, jer su se sredstava uplaćenog doprinosa uvećana za kamate ostvarene tijekom razdoblja štednje, koristila za isplatu mirovine osiguranika pojedinca za čije ime su uplaćena. Tek je 1939. taj sustav promijenjen u tekući mirovinski sustav generacijske solidarnosti u kojem se mirovine isplaćuju sadašnjim umirovljenicima iz doprinosa koji uplaćuju sadašnji zaposlenici.

Današnji sustav mirovinskog osiguranja u SAD-u je kombinirani sustav djelomično kapitaliziranog pokrića. Zapravo se radi o kombinaciji sustava s kapitalnim pokrićem i sustava generacijske solidarnosti. Za razumijevanje načina financiranja tog sustava, nužno je opisati strukturu i način određivanja mirovine. Propisana starosna dob za odlazak u mirovinu je 62 godine. Kasniji odlazak u mirovinu, u dobi iznad zakonom određenog minimuma od 62 godine, dodatno se honorira u visini mirovine. Visina mirovine primarno ovisi o[104]:

- **prosječnim mjesečnim indeksiranim zaradama** *(AIME – Average Indexed Monthly Earnings[105])* koja su zapravo prosječne nadnice pojedinca u razdoblju provedenom u osiguranju, pri čemu se u obračun uzimaju u obzir samo godišnje plaće do propisanog maksimalnog iznosa za pojedinu kalendarsku godinu,
- o veličini koja se naziva **osnovna naknada mirovinskog osiguranja** *(PIA - Primary Insurance Amount*) za koju je propisana formula izračunavanja ovisno o prosječnim ostvarenim nadnicama, na način da se osnovna mirovinska naknada povećava što su

[102] Datum 24. listopada 1929. godine („crni petak“) se smatra danom početka najveće svjetske krize u povijesti. Prema kalendaru je zapravo bio četvrtak, ali su banke i burze osvanule zatvorene dan kasnije.

[103] Zakon socijalnom osiguranju *(Social Security Act)* je donesen 14. kolovoza 1935. godine. Sustav sveobuhvatnog socijalnog osiguranja osiguranja u SAD-u je započeo prije 75 godina: Celebrating and Strengthening Social Security, Social Security Blog Series, Committee for a Responsible Federal Budget; http://crfb.org/category/blog-issue-areas/social-security-blog-series

[104] Rosen, H.: Javne financije, Institut za javne financije, Zagreb, 1999., str. 199.

[105] Izračun prosječnih mjesečnih indeksiranih zarada *(AIME)* precizno objašnjavaju Musgrave, R. I P.: Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb, 1993., str. 208.-209.

prosječne nadnice veće, ali po nižoj stopi, čime se osigurava redistribucija mirovina u korist osoba koje su tijekom razdoblja rada ostvarivale niže prosječne nadnice,

- **starosti osobe** u trenutku umirovljenja, na način da se iznos mirovine smanjuje ako je odlazak u mirovinu prije dobi od 65 godina. Radnik može ostvariti mirovinu sa 62 godine, ali mu je tada mirovina za 20% manja. Ako pak radi duže od 65 godina, za svaku godinu kasnijeg odlaska u mirovinu, mirovina mu se povećava za 3%. U SAD je produžena životna dob za odlazak u mirovinu i to na 67 godina, s tim da se prijelazno razdoblje proteže do 2022. godine. I ubuduće će se moći ostvariti pravo na mirovinu sa 62 godine starosti, ali je smanjenje mirovine u tom slučaju još veće od sada propisanog smanjenja,
- **obiteljskom položaju korisnika mirovine**, koji omogućava čak do 50-postotno povećanje pojedinačne naknade primarnog osiguranja *(PIA)* za umirovljenika kojem bračni supružnik ne radi i za umirovljenika koji ima malodobno dijete.

Ova se prava financiraju iz obveznog doprinosa određenog u postotku od godišnje bruto plaće osiguranika, s tim da su propisani najviši godišnji iznosi zarade do koje se plaća obvezni doprinos. Doprinosi su određeni na način da ih plaća radnik iz bruto godišnje zarade i poslodavac na bruto plaću radnika, točno u omjeru pola-pola. Činjenica da je poslodavac obvezan plaćati doprinose posredno utječe na svotu bruto zarade, jer poslodavac preko niže bruto plaće dio tereta doprinosa prevaljuje na radnika[106]. U kojoj mjeri poslodavac može teret doprinosa na plaću preko nižih zarada prevaliti na radnika, ovisi o nizu ekonomskih utjecaja, od kojih su najvažniji oni koji djeluju na tržištu rada. Dakako, stope doprinosa su tijekom razdoblja primjene tog sustava povećavane i danas iznose 6,2% za poslodavca i za radnika, odnosno ukupno 12,4%. Od 1977. je uveden i automatizam u određivanju najviše godišnje bruto zarade do koje se plaća doprinos za obvezno mirovinsko osiguranje.

Pojednostavljeno rečeno, u američkom mirovinskom sustavu pojedinac obvezno izdvaja za mirovinsko osiguranje, ali ne dobiva uvijek mirovinske naknade u visini uplata koje je imao tijekom radnog vijeka. Zbog različite dobi doživljenja, žene općenito dobivaju veće povrate iz sustava nego muškarci, jer žive duže i duže koriste pravo na mirovinu. Osobe koje su u braku, a bračni drug im je nezaposlen i nije bio osiguran, dobivaju više od samaca. Ni bračni parovi nisu u istom položaju. Supružnik u braku, kojem drugi supružnik ne radi, dobiva veću mirovinu od supružnika kojem drugi bračni par radi ili također prima mirovinu. Pri tome visina mirovine jednog supružnika čak ovisi o visini mirovine drugog supružnika, jer se u nekim kombinacijama ostvaruje pravo samo na razliku iznad polovine iznosa mirovine drugog supružnika i mirovinske nakade koju bi osoba ostvarivala da drugi supružnik nije u mirovini.

Načinom određivanja visine mirovine, mirovinski sustav se koristi kao **instrument preraspodjele dohotka.** Transferi se provode u korist siromašnijih umirovljenika, u korist žena i u korist bračnih parova kod kojih samo jedna osoba prima mirovinu. Cilj takve preraspodjele

[106] Rosen objašnjava da je „namjera zakonodavca bila naizgled podijeliti troškove programa podjednako na poslodavca i na zaposlenika“ ali da „poslodavci mogu manjom bruto plaćom djelomično ili u cijelosti prebaciti svoju obvezu na zaposlenika“, str. 201.

mirovinskih primanja je smanjivanje siromaštva u staračkoj populaciji, ali na način koji je manje uočljiv od klasičnih socijalnih transfera. Redistribuciju potpomaže i tzv. test primanja *(Earning Test)* koji određuje skalu iznad koje se mirovinska naknada smanjuje u određenom postotku, te savezni porez na dohodak koji plaćaju umirovljenici čija su primanja viša od određenog iznosa.

Zahvaljujući tom konceptu, u SAD-u je **smanjena stopa siromaštva starijih osoba.** Podaci kažu da je 1970. godine svako četvrto staračko domaćinstvo bilo ispod granice siromaštva, a nakon rekonstrukcije sustava mirovinskih naknada stopa siromaštva staračkih domaćinstava je opala, tako da je čak niža od stope siromaštva za stanovništvo u cjelini[107]. U 1996. godini relativna stopa siromaštva ukupnog stanovništva je iznosila 13,7%, a za stanovništvo starije od 65 godina je iznosila 10,8%[108].

Dakako, podaci o smanjenju stope relativnog siromaštva pokazuju samo jednu stranu medalje. Brojni ekonomisti u SAD-u tvrde da sustav mirovinskog osiguranja sa svojom preraspodjelom mirovinskih primanja u korist siromašnih, negativno djeluje na ekonomsku učinkovitost društva[109]. Ističu da takav sustav utječe na odluke o štednji, ali i na odluke o umirovljenju. Radnici smatraju da su plaćanjem doprinosa sebi osigurali mirovinsko primanje u razdoblju starosti, pa zato tijekom radnog vijeka sami manje štede. Doprinos koji su platili za mirovinsko osiguranje se djelomično troši za isplatu sadašnjih mirovina, ne ostaje sve za kapitalizaciju, što znači da je ukupna javna štednja čak manja od uplaćenih doprinosa. Osim toga, sustav mirovinskog osiguranja i svijest o sigurnim naknadama u razdoblju nakon prestanka radne aktivnosti djeluju kao poticaj umirovljenju i izlasku iz radnog kontingenta. Za ilustraciju, stopa aktivnosti muškaraca starijih od 65 godina je u SAD-u 1930. godine iznosila 54%, u 1950. godini je iznosila 45,8%, a sredinom 1990.-tih godina je pala na samo 17%[110].

U SAD-u je već povećana starosna dob za odlazak u mirovinu, ali ima prijedloga da se ta granica još više pomakne. Uz povećanje broja umirovljenika u odnosu na broj zaposlenih, rasprave o negativnim učincima mirovinskog osiguranja na stopu štednje i na postotak radne aktivnosti, potiču nove prijedloge za reformu sustava mirovinskog osiguranja.

Opsežan prijedlog novog mirovinskog sustava SAD-a iznose Modigliani i Muralidhar[111]. Oni predlažu dvostupni sustav koji bi imao neka pozitivna obilježja sustava međugeneracijske solidarnosti i kapitaliziranog modela mirovinskog osiguranja. Pri tome ističu da je kapitalizirani

---

[107] Apsolutno siromaštvo podrazumijeva određeni postotak stanovništva koji živi ispod određenog iznosa raspoloživog dohotka. Taj se određeni iznos dohotka naziva granica siromaštva. Obično se određuje na temelju sadržaja potrošačke košarice i razlikuje se od zemlje do zemlje. Relativno siromaštvo se određuje u odnosu prema nacionalnom životnom standardu. Relativna granica siromaštva se u pravilu određuje prema određenom postotku prosječnog dohotka kućanstava. Svjetska banka *(World Bank)* kao kriterij međunarodnih usporedbi, relativnu granicu siromaštva određuje u visini 50% prosječnog nacionalnog dohotka.

[108] Bejaković, P.: Borba protiv siromaštva u SAD-u, Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2000., str. 147.-162.

[109] Opširnije o tome: Bežovan, G.: Pierson, Paul: Dismantling the welfare state?, Revija za socijalnu politiku 5 (2), Pravni fakultet Zagreb, 1998., str. 217. – 221.

[110] Bejaković, P.: Razvoj mirovinskog sustava u SAD-u, Mirovinsko osiguranje 1 (1), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2003., str. 19.-28.

[111] Modigliani, F. i Muralidhar, A.: Rethinking Pension Reform, Cambridge University Press; djelomično dostupno na http://assets.cambridge.org/97805218/34117/sample/9780521834117ws.pdf

sustav učinkovitiji jer zahtjeva razmjerno manje doprinose za određena mirovinska primanja, stabilniji je i financijski otporniji od sustava međugeneracijske solidarnosti. Ujedno, kapitalizirani sustav potiče nacionalnu štednju, stvaranje korisnog kapitala i povećanje nacionalnog dohotka. Tako bi se prema njihovom mišljenju mirovinsko osiguranje u SAD-u trebalo temeljiti na dva stupa. Prvi stup je posve kapitalizirani sustav koji omogućava dramatično smanjivanje potrebnih izdvajanja iz bruto plaće. Drugi stup bi bio sadašnji sustav definiranih naknada. Taj bi se sustav osigurao ulaganjem prikupljenih sredstava u jedan portfelj, a za povrat od ulaganja u taj portfelj s kapitaliziranim pokrićem, jamčila bi Vlada SAD-a.

SAD još uvijek nema problem debalansa uplaćenih doprinosa i isplata mirovina, jer su još uvijek uplaćeni doprinosi veći od mirovinskih isplata. Predviđa se da će se u budućnosti taj odnos izmijeniti, a prema istraživanjima koje je proveo Rauch, ako se ne poduzmu odgovarajuće mjere, problemi bi mogli kulminirati negdje oko 2030. godine[112]. Štoviše, Rauch dokazuje da već sada postoji debalans koji nije prikazan u državnim bilancama. On detaljno razmatra razliku između obveza koje država ima prema umirovljenicima s jedne strane i s druge strane, razinu državne imovine i očekivanih prinosa na tu imovinu, te pojašnjava da vlade pojedinih saveznih država, ali i savezna vlada, imaju dugove koji nisu eksplicitno navedeni u njihovim bilancama. Na razini savezne vlade obveze koje nisu uključene u bilancu uglavnom se odnose na programe namijenjene cjelokupnom stanovništvu, poput sustava mirovinskog osiguranja (*Social Security*) i zdravstvenog osiguranja starijih osoba (*Medicare*). Na razini pojedinih saveznih država najveći dio neuključenih obveza odnosi se na mirovinska prava pojedinačnih skupina sadašnjih i budućih korisnika tih prava, kao što su korisnici mirovinskih prava u javnom sektoru.

Da bi dokazali da postoji debalans, Novy-Marx i Rauch[113] su diskontirali ukupni iznos budućih naknada mirovinskog osiguranja (preračunavali na sadašnju vrijednost) i izračunali sadašnju vrijednost budućih obveza. Prema njihovim izračunima proizlazi da je mirovinskim fondovima pojedinih saveznih država SAD-a krajem 2008. godine nedostajalo 3 trilijuna dolara, što je trostruko više u odnosu na 1 trilijun dolara u ostalim oblicima priznatog javnog duga države. Drugim riječima, oni ukazuju da državni mirovinski fondovi neće moći u budućnosti ispunjavati preuzete obveze prema korisnicima mirovinskih prava.

Polazeći od procijenjene vrijednosti imovine iz rujna 2009. godine, Rauch je izračunao da bi uz pretpostavku da državni mirovinski fondovi ostvare prosječnu stopu povrata uloženih sredstava od 8% godišnje, savezne države već 2028. godine ostale bez potrebnih sredstava za isplatu mirovina. Ako bi prosječni povrat iznosio oko 10%, te uz uvažavanje aktuarskih procjena o kretanju stanovništva, ukupna sredstva bila bi dovoljna za isplatu mirovina približno do 2045. godine. Ali, ako bi prosječni povrat uloženih sredstava bio manji, primjerice ako bi iznosio samo 6% godišnje, državni fondovi bi već 2024. postalo nedostatni i ne bi mogli izvršavati obveze prema umirovljenicima. Svi su izračuni rađeni uz pretpostavljenu stopu inflacije od 3% prosječno godišnje, a u uvjetima veće stope inflacije bilo bi nužno ostvarivati veće nominalne stope prinosa

[112] Rauh, J. D.: Are State Public Pensions Sustainable? Why the Federal Government Should Worry About State Pension Liabilities, National Tax Journal, September 2010, 63 (3), National Tax Association, str. 585-602.

[113] Rauh, J. D., str. 588.

od uloženih sredstava. S druge strane, veća stopa inflacije dovela bi u probleme one savezne države koje provode indeksaciju (usklađivanje) mirovina s porastom troškova života. Ovo su agregatni podaci za SAD, a postoje značajne razlike između pojedinih saveznih država[114]. Uglavnom, ako se usporede obveze za mirovinske rashode i raspoloživa sredstva za njihovo financiranje, proizlazi da mnoge savezne države u sljedećih 20 godina neće više moći financirati obveze prema umirovljenicima ukoliko se nešto korjenito ne promijeni u sustavu mirovinskog osiguranja.

Reforma cjelokupnog sustava mirovinskog osiguranja SAD-a bi se uz daljnje povećanje stope doprinosa, mogla smatrati rješenjem problema. Zbog kritika upućenih mirovinskom osiguranju kao zapreci poticanja ekonomskog ponašanja pojedinca, sve su glasniji zahtjevi za privatizacijom cjelokupnog državnog mirovinskog sustava[115]. Tome se žestoko protive snažne umirovljeničke organizacije koje u SAD-u imaju velik politički i društveni utjecaj[116].

3.1.2.2. Njemačka – domovina Bismarckovog modela mirovinskog osiguranja

Njemački mirovinski sustav je posebno zanimljiv iz više razloga. Desetljećima se taj sustav, s aspekta korisnika mirovina, smatrao najpoželjnijim sustavom mirovinskog osiguranja u Europi. Brojni hrvatski građani koji su proveli određen broj godina na privremenom radu u Njemačkoj su korisnici mirovina iz tog sustava. Konačno, Hrvatska je sve do reforme iz 1998. godine, imala vrlo sličan mirovinski sustav, samo s manje izdašnim pravima.

Do nedavno se Njemačka oslanjala samo na sustav javnog mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. Taj je sustav zapao u duboku krizu, ponajviše zbog demografskih promjena uzrokovanih smanjenim prirodnim priraštajem i produžavanjem očekivanog trajanja života, ali i zbog sve raširenije prakse ranijeg odlaska u mirovinu[117]. Različitim poticajima za odlazak u mirovinu, Njemačka je nakon ujedinjenja nastojala smanjiti ponudu rada na tržištu radne snage. To je, uz nedovoljnu štednju stanovništva i druge razloge, dovelo do krize njemačkog mirovinskog sustava.

---

[114] Uz prosječni porast imovine mirovinskih fondova od 8% savezna država *Illinois* našla bi se u minusu već 2018. godine, a slijedile bi je *Connecticut*, *Indiana* i *New Jersey*, u kojima bi se debalans pokazao 2019. godine. Pet saveznih država nemaju ovaj problem i one se nikada ne bi našle u minusu (*Alaska, Florida, Nevada, New York* i *North Carolina*), dok bi se 17 država susrelo s poteškoćama financiranja mirovina tek 2030. godine ili kasnije. Ako bi sve savezne države ostvarile prosječan povrat od oko 8% godišnje, 20 saveznih država bi do 2025. godine ostalo bez dovoljno sredstava za financiranje mirovinskih rashoda, a ako bi prosječna stopa povrata iznosila 10% godišnje, tada bi do 2025. godine poteškoće nastupile u samo 11 saveznih država. U najnegativnijem scenariju, ako bi prosječni povrat iznosio samo 6% godišnje i uz stopu inflacije od 3%, čak bi 31 savezna država do 2025. godine ostala bez dovoljno sredstava za financiranje mirovinskih prava; Rauh, J. D.; str. 596.-597.

[115] Zastupnik privatizacije sustava mirovinskog osiguranje je poznati konzervativni ekonomist Martin Feldstein, koji je od 2009. godine član savjetničkog tima Baracka Obame, predsjednika SAD.; preuzeto od Bejaković, P., str. 22.

[116] Američko udruženje umirovljenika *(American Association of Retired People – AARP)* je najveća umirovljenička organizacija u svijetu i ima preko 30 milijuna članova. O veličini te organizaicje svjedoči i podatak da njezina administrativna služba ima nekoliko tisuća zaposlenih. Članom Američkog udruženja umirovljenika može se postati u dobi s 50 i više godina; http://www.strengthforcaring.com/author/american-association-of-retired-people

[117] Bejaković, P.: Mirovinsko osiguranje u SR Njemačkoj i njegove reforme, Mirovinsko osiguranje 2 (7), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2004., str. 36. – 45.

Mirovinski sustav Njemačke je prije 120 godina osmislio njezin prvi kancelar, Bismarck[118]. Njemački se mirovinski sustav često naziva i «mirovinsko osiguranje», a izdvajanja se tretiraju kao «premija osiguranja», a ne kao svojevrsni porez. Takav karakter mirovinskog osiguranja proizlazi i iz njegove odvojenosti od državnog proračuna, jer mirovinski sustav nije dio državnog budžeta. U početku su ga karakterizirala razumna izdvajanja i zadovoljavajuće mirovine, a glavni mu je cilj bio omogućiti zadržavanje jednakog životnog standarda i za vrijeme umirovljenja (za razliku od britanskog i nizozemskog sustava koji su od početka osiguravali samo baznu mirovinu dovoljnu za podmirenje osnovnih životnih potreba).

Prvi zakon koji je uređivao invalidsko i mirovinsko osiguranje donesen je 1889. godine[119], potaknut strahom od daljnjeg jačanja radničkih organizacija i prijetnje mogućom revolucijom. Taj se model osiguranja oslanjao na obilne potpore države, a osiguravao je dovoljno novca za isplatu mirovina, pa je postao obrazac za razvoj sustava mirovinskog osiguranja u mnogim državama u svijetu. U početku je funkcionirao kao kapitalizirani sustav, a ozakonjena dob za odlazak u mirovinu tada je za muškarce iznosila 70 godina. Dakako, tako strogi uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu bili su jedan od razloga koji je omogućavao pokriće izdataka.

Prijelaz na sustav generacijske solidarnosti se dogodio 1957. godine[120]. Postupno se povećavala izdašnost prava iz mirovinskog osiguranja. Tako je 1972. uvedeno pravo na mirovinu u visini 70% neto dohotka za osiguranike s 45 godina radnog staža i prosječnim primanjima. Za usporedbu, u SAD je tada stopa zamjene[121] iznosila 53%. Postupno su se ublažavali i kriteriji za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu. Mirovine su se usklađivale s rastom plaća, bile su približno proporcionalne dohotku kojeg je pojedinac ostvarivao tijekom radnog vijeka i nisu se koristile kao instrument preraspodjele dohotka. Za tako darežljiv mirovinski sustav doprinosi nisu bili dovoljan izvor prihoda, pa se razlika sve više financirala iz poreznih prihoda. Sustav je pružao izdašna prava, ali je postao neodrživo skup. Primjerice, na njega je 2000. godine odlazilo 11,8% BDP. Zahtjevi građana i sindikata su i dalje rasli, a sustav nije mogao održavati ni postojeća, veoma široko određena prava[122].

Inače, opće mirovinsko osiguranje u Njemačkoj obuhvaća osiguranje radnika, službenika i rudara. Postoji još i zasebno osiguranje javnih službenika i poljoprivrednika. Do nedavno su postojala zasebna osiguranja s obilježjima strukovnog osiguranja, kao npr. za pomorce i za radnike na željeznici. Samostalna zanimanja poput odvjetnika, liječnika, bilježnika i druge slobodne profesije imaju mogućnost, ali ne i obvezu osiguranja, s tim da se njihovo osiguranje

---

[118] Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (-1898.) je jedan od najvažnijih vođa u 19. stoljeću. Po obrazovanju je bio pravnik. Kao premijer pruskog kraljevstva ujedinio je Njemačku serijom pobjedonosnih ratova, poslije kojih postaje prvi kancelar njemačkog carstva. U početku je bio političar duboko konzervativnih, aristokratskih i monarhističkih gledišta, koji se borio protiv rastućeg socijaldemokratskog pokreta 1880-tih godina. Stavio je izvan zakona više organizacija i pragmatično uveo starosne mirovine, zdravstveno osiguranje i radničko osiguranje u slučaju nesreće. Poznat je pod nadimkom Željezni kancelar i smatra ga se jednom od najvažnijih figura u njemačkoj povijesti; http://www. vikipedija.hr

[119] Puljiz, V.: Socijalna politika: Povijest, sustavi, pojmovnik, Pravni fakultet Zagreb, 2005., str. 71.

[120] Puljiz, V., str. 72.

[121] Stopa zamjene *(replacement rate)* odražava odnos između prosječnih mirovina i prosječnih plaća.

[122] U literaturi se koristi sintagma da je njemački sustav mirovinskog osiguranja postao *„žrtva svojih uspjeha u prošlosti“*; preuzeto od Bejaković, P., str. 36. – 45.

temelji na sustavu kapitalizacije. Sve do 1998. godine samozaposlene osobe koje su ostvarivale dohodak manji od 15% prosječne plaće, nisu bile obvezno osigurane.

Sustav u cijelosti funkcionira kao sustav definiranih mirovinskih prava i financira se doprinosima u visini 19,5% na bruto plaću. Najviša svota na koju postoji obveza plaćanja doprinosa približno je jednaka dvostrukom iznosu prosječne bruto plaće (5.100 eura)[123]. Javni službenici ne plaćaju doprinose za mirovinsko osiguranje kao drugi zaposleni u privatnom sektoru, ali oni zato imaju razmjerno manje bruto plaće u odnosu na privatni sektor. Pri određivanju visine mirovine oni uživaju posebne poticaje, tako da su im mirovine izdašnije od mirovina osoba s istim kvalifikacijama koje su radile u privatnom sektoru.

Još je reformom iz 1992. godine pomaknuta dobna granica za odlazak u mirovinu na 65 godina, s dugim prijelaznim razdobljem koje će trajati do 2017. godine. Znatnije je smanjena mirovina u slučaju ranijeg umirovljenja, ali to nije bilo dovoljno. Uslijedila je nova promjena sustava, ozakonjena 2000.-2001. godine, kojom se sustav generacijske solidarnosti postupno pretvara u mirovinski sustav temeljen na stupovima. Taj će proces trajati do 2050. godine, a njegovi učinci će se početi osjećati od 2011. godine.

Reformom iz 2001. najprije nije bila povećana starosna dob za odlazak u mirovinu za muškarce, već je i nadalje trebala ostati na 65 godina. Za žene je već tada uvedeno povećanje starosne dobi za mirovinu sa 60 na 65 godina, ali u prijelaznom razdoblju koje traje do 2017. godine. Osim izjednačavanja starosnih uvjeta za oba spola, reforma je uključivala i sljedeće mjere:

- izmjena mirovinske formule na način da se mirovina određuje od neto plaće (a ne kao što je prije bilo, od bruto plaće), što je implicitno smanjilo prihode umirovljenika i trebalo bi smanjivati stopu zamjene sa sadašnjih 70% na oko 63-64% do 2030. godine,
- uvođenje i jačanje kapitaliziranog mirovinskog osiguranja koje bi trebalo nadoknaditi buduće smanjivanje mirovina iz javnog osiguranja; država ga potiče dvjema alternativnim subvencijama: izravnim novčanim subvencijama na štednju ili poreznim olakšicama, pri čemu sustav funkcionira na način da porezna uprava automatski obračunava model poticaja koji je za osiguranika (poreznog obveznika) povoljniji,
- promjene u strukovnim mirovinama, kojima se potiče usmjeravanje dijela neto ili dijela bruto plaće izravno u doprinose za mirovinsko osiguranje,
- uvođenje transfernih plaćanja za osobe starije od 65 godina i za invalide, ali diferencirano, ovisno o materijalnom statusu,
- promjene u uvjetima za ostvarivanje obiteljske mirovine, i
- uvođenje strožih uvjeta za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu.

Reformski zahvati započeti 2001. naknadno su 2003. godine dopunjeni s dvije dodatne mjere:

[123] Za usporedbu, prema propisima o plaćanju obveznih doprinosa, u Hrvatskoj je najviša osnovica na koju se plaćaju obvezni doprinosi za mirovinsko osiguranje uvedena od 2003. godine i to u visini šest prosječnih plaća.

- uvedeno je postepeno povećanje starosne dobi za odlazak u mirovinu sa 65 na 67 godina, i
- izmijenjena je mirovinska formula za određivanje visine mirovine.

Ova prva dodatna mjera, podizanje dobne granice za odlazak u mirovinu, početi će se provoditi 2011. godine i biti će u potpunosti ostvarena tek 2030. godine. Druga mjera je vezana uz određivanje visine mirovine i izražava se **stopom sistemske ovisnosti**. Tom se stopom standardizira broj umirovljenika pretvaranjem stvarnog broja umirovljenika u ekvivalentne umirovljenike. Na sličan način se broj aktivnih osiguranika pretvara u ekvivalent aktivnih osiguranika. Zapravo se radi o modifikaciji indeksacije doprinosa, kako bi se doprinose povezalo s omjerom zaposlenih u odnosu na broj umirovljenika. Riječ je kompliciranoj formuli koja ima isključivu zadaću stabilizirati mirovinski sustav. Ta bi formula trebala omogućiti da se stope doprinosa do 2020. godine održe na 20%, a da od 2030. godine porastu, ali ne više od 22-23%. Druga komponenta formule održivosti treba djelovati na smanjenje mirovina iz javnog sustava. Smanjivanje mirovina iz javnog sustava trebalo bi se u sljedećim desetljećima nadoknađivati jačanjem drugog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja.

Ekonomski analitičari predviđaju da takve promjene mirovinskog sustava Njemačkoj ipak nisu dovoljne. Njemačko gospodarstvo već niz godina ostvaruje niske stope rasta. Razloge posrtanja njemačkog gospodarstva je gotovo teško nabrojati, od jakih sindikata koji uporno odbijaju posljedice globalizacije, strogog radnog zakonodavstva koje obeshrabruje poslodavce na ulaganja, umjetnog održavanja niskih kamatnih stopa i dr. Pri tome demografske promjene brzinom stampeda mijenjaju dobnu strukturu stanovništva, pa projekcije kažu da će se udio stanovništva starijeg od 60 godina sa 23,7% u 2000. godini povećati na 35,6% u 2030. godini[124]. S prilično velikom sigurnošću se može prognozirati da slijede nove reforme njemačkog mirovinskog sustava.

3.1.2.3. Velika Britanija – mirovinsko osiguranje po Beveridge modelu

Socijalni sustav Velike Britanije i Nizozemske se podosta razlikuje od sustava ostalih zemalja Zapadne Europe. Ipak i one su suočene s problemom starenja populacije i sve većeg fiskalnog troška za mirovine, pa se i kod njih javlja potreba za reformama postojećih sustava.

Velika Britanija je nakon drugog svjetskog rata razvijala mirovinsko osiguranje po Beveridge modelu[125] koji korisnicima osigurava samo **osnovnu mirovinu**. Mirovinsko osiguranje u Velikoj Britaniji ima puno dulju tradiciju, jer su prvi mirovinski planovi u sklopu poduzeća uvedeni 1834. godine, puno prije stvaranja državnog socijalnog sustava i državnih mirovina[126]. Sustav državnih mirovina uveden je nakon Drugog svjetskog rata, s tim da se 1970-tih

[124] OECD, 2008.; preuzeto od Bejaković, P., str. 44.

[125] Prema lordu W. Beveridgu koji je u jeku drugog svjetskog rata koncipirao socijalnu politiku kojoj je cilj organizacija zaposlenosti, poboljšanje zdravlja stanovništva i pomoć obiteljima putem obiteljskih dodataka. Bilo je predviđeno da se ovi troškovi financiraju dodatnim porezima. Osnovni prijedlozi iz plana lorda Beveridga pretočeni su u zakone već u prvim godinama nakon drugog svjetskog rata, u vrijeme vladavine laburista.

[126] Bejakovć, P.: Povijesni razvoj i sadašnji uvjeti javnog mirovinskog osiguranja u Velikoj Britaniji, Mirovinsko osiguranje 1 (2), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2003, str. 51.-62.

uvodi mehanizam povećavanja osnovne državne mirovine u skladu sa zaradama i cijenama. Državni drugi stup osiguranja *(SERPS- State Earnings-Related Pension Scheme)* je uveden 1978. godine ali se nakon njegovog uvođenja smanjuju državne mirovine. Naknadno se rekonstruira i novouvedeni drugi stup osiguranja, a od 1988. se uvodi mogućnost osiguranika da biraju između državnog SERPS-a i mirovinskog fonda određenog poduzeća ili privatne mirovine koja se poreznim olakšicama potiče od strane države.

Muškarci još uvijek ostvaruju pravo na državnu mirovinu sa 65, a žene sa 60 godina starosti, iako je već **prvom reformom** 1990-tih godina ocijenjeno nužnim u dužem roku povećati minimalni broj godina potrebnih za umirovljenje, i to za tri godine i za muškarce i za žene. Muškarci bi trebali primati državnu mirovinu sa 68, a žene sa navršene 63 godine. Tada je ocjenjivano da bi takva promjena posredno utjecala i na zatvorene mirovinske fondove poduzeća, na način da bi oni svoje mirovinske planove prilagoditi novim kriterijima za državnu mirovinu. Smatralo se da bi produženje dobne granice za odlazak u mirovinu povoljno djelovalo na državne financije, jer se zbog dužeg radnog vijeka povećavaju prihodi države od poreza i doprinosa.

Ipak, uvjeti za mirovinu nisu produženi, ali se od 1995. godine povećava minimalni broj godina za žene kao uvjet ostvarivanja prava na državnu mirovinu, sa 60 na 65 godina starosti. Osim toga, **drugom velikom reformom** mirovinskog sustava uvedene su nove dodatne mjere: mogućnost ranog umirovljenja sa 60 godina starosti, normalno umirovljenje sa 65 godina, za umirovljenike umirovljene sa 65 godina određeno je da mirovina iznosi 60% prosječne plaće, a za osobe dobne skupine od 60-70 godina, uvedena je aktuarska prilagodba.

Tek se **trećom reformom** sustav približio današnjem mirovinskom sustavu Velike Britanije. Zadržan je odnos mirovine i plaće na 60%, ali se taj omjer mirovine i plaće ostvaruje tek u životnoj dobi od 65 godina. Uvedena je minimalna donja granica jednaka osnovnoj državnoj mirovini *(floor)* i gornja granica za mirovinu *(cap)*. Zadržana je mogućnost dobivanja srednje vrijednosti (*incom support* i *invalidity benefit*) do dobi od 60 godina, što je sve zajedno doprinijelo poboljšanju uvjeta umirovljenja za osobe s nižim dohotkom, dok su osobe s višim dohotkom zbog uvedenog ograničenja na visinu mirovine *(cap,* ipak dovedene u lošiji položaj. Od 2003. godine je uveden i tzv. mirovinski kredit (*pension credit*) koji se isplaćuje osobama s nižim dohotkom, a koje su starije od 65 godina[127].

Današnji mirovinski sustav Velike Britanije temeljen je na tri mirovinska stupa i na dodatnim državnim potporama koje ostvaruju osobe s posebnim uvjetima. Tri oblika mirovinskog osiguranja su sljedeća:

a) prvi stup je državno osiguranje, a sastoji se od bazne (osnovne) mirovine i od dijela mirovine koji se određuje ovisno o prosječnim doprinosima;

b) drugi stup je obvezan za sve osobe s plaćom iznad određene razine, a funkcionira kao:

[127] Riječ je o nadopuni iznosa mirovine do određene svote, prema koncepciji poreznog kredita. Porezni kredit je zasnovan na *workfare* filozofiji, istovremeno se koristi i kao fiskalni i kao socijalni instrument. Opširnije o korištenju poreznog kredita kao instrumenta socijalne politike: Chapon, S. I Euzeby Ch.: Prema konvergenciji europskih socijalnih modela?, Revija za socijalnu politiku 10 (3-4), Pravni fakultet Zagreb, 2003.; str. 357. – 371.

- **državni drugi stup** koji se provodi preko SERPS-a, pri čemu SERPS-ova mirovina iznosi u prosjeku 20% prosječnih primanja tokom radnog vijeka, a unutar SERPS-a može se pod određenim uvjetima ostvariti pravo i na obiteljsku mirovinu, ili kao
- **privatni drugi stup** koji se sastoji od velikog broja mirovinskih fondova poduzeća *(occupational pensions)* i osobnih mirovinskih fondova *(personal pensions)*;

c) **treći stup** je dobrovoljan, a pravo na mirovinu se ostvaruje na temelju dobrovoljnih uplata doprinosa i privatnog osiguranja.

Isplate mirovina iz prvog stupa i isplate iz državnog SERPS-a nisu jedini mirovinski izdaci Države. Država još izdvaja i pomoć u dohotku *(income support*) koji se isplaćuje starijima od 60 godina koji imaju mali dohodak i ne primaju plaću, te invalidnine *(invalidity benefit)* za invalide i teško bolesne. Također, članovi prvog stupa i SERPS-a plaćaju sniženu stopu nacionalnog osiguranja *(National Insurance)*, dok članovi privatnih fondova i korisnici rentnog osiguranja (tzv. *stakeholder* mirovina) dobivaju određene uplate nacionalnog osiguranja direktno u fond.

Dakle, specifičnost britanskog mirovinskog sustava je u tome što je **osiguranje u drugom stupu alternativno, ili državno ili privatno osiguranje.** Dodatna specifičnost je da su u drugom stupu obvezno osigurane osobe koje ostvaruju zarade iznad određene razine.

Ne treba zaboraviti da Velika Britanija, poput SAD-a, spada u krug zemalja u kojima tržišta kapitala tradicionalno imaju važnu ulogu, pa se oblici štednje za starost baziraju na odgovornosti pojedinca da se tijekom radnog vijeka odriče od tekuće potrošnje i izdvaja za razdoblje nakon prestanka radne aktivnosti. Prema Beveridge modelu osiguranja država osigurava pojedincu samo minimum, tzv. osnovnu mirovinu. Velika Britanija je domovina Beveridge modela socijalnog osiguranja, ali je i u njoj takav koncept osiguranja postepeno korigiran uvođenjem novih beneficija koje država isplaćuje osobama s nižim dohocima i uvođenjem obvezne kapitalizirane štednje za starost.

3.1.2.4. Švicarska – prva europska država s tri stupa mirovinskog osiguranja

Švicarka je zanimljiva za razmatranje učinaka mirovinske reforme i funkcioniranje sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj zato što je Hrvatska nastavno od 1999. godine ozakonila formulu usklađivanja mirovina prema švicarskom modelu (tzv. švicarska formula[128]). Švicarska je prva od europskih država još 1972. godine započela provođenje mirovinske reforme na tri stupa mirovinskog osiguranja:

- **prvi stup** je sustav generacijske solidarnosti koji se u omjeru 80 : 20 financira iz obveznih doprinosa i iz poreza. Prvi stup pokriva cjelokupnu radno aktivnu populaciju;
- **drugi stup** je obvezan, financira se samo iz doprinosa radnika i poslodavaca i pokriva samo radničku populaciju. Svrha drugog stupa je nadopunjavanje visine mirovina iz prvog stupa, kako bi umirovljenik i nadalje zadržao primjerenu razinu životnog

[128] Copić, J. i dr.: Novi sustav mirovinskog osiguranja, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 1998., str. 40.

standarda. Zajedno, mirovina iz prvog i drugog stupa trebaju iznositi približno 60% prosječne plaće;

- **treći stup** je dobrovoljan i odnosi se samo na neke minimalne uvjete koje zaposleni moraju ispunjavati, financira se iz pojedinačne štednje i štednje koja je pogodovana poreznim olakšicama.

U takvom kombiniranom sustavu zaposleni ostvaruju mirovine koje znatno premašuju zakonom propisane minimalne svote mirovina, što potvrđuje tezu da je pravodobno reagiranje na demografske i ekonomske probleme važan faktor stabilnosti mirovinskog sustava. Reforma je praćena i povećanjem starosne dobi za odlazak u mirovinu, koja za muškarce iznosi 65 godina, a za žene 62 godine, uz nastojanje da se starosna dob za žene poveća na 64 godine. Zanimljivo je da Švicarska još uvijek nije izjednačila starosnu dob za ostvarivanje prava na mirovinu za žene i muškarce.

3.1.2.5. Švedska – treći stup kao državna potpora za starost

Švedski model socijalne politike je vrlo izdašan, s obilježjima snažne redistribucije dohodaka i široke solidarnosti. Okosnica socijalnog sustava je mirovinski sustav. Svaka osoba koja je u Švedskoj primala bilo kakav oblik oporezivog dohotka, ima pravo na mirovinu čija visina prvenstveno ovisi o izdvajanjima tijekom radnog vijeka i o godinama provedenim na poslu.

Sustav mirovinskog osiguranja u Švedskoj je do provedene reforme bio dvosložan: mirovina se sastojala od osnovne i od dodatne mirovine[129]. Obje mirovine su obvezne. Prije reforme, mirovina se obračunavala od 15 najboljih godina za mirovinu, a da bi se ostvarilo pravo na punu mirovinu bilo je dovoljno 30 godina uplaćivanja mirovinskih doprinosa. Stope doprinosa ovisile su o stopama gospodarskog rasta. Na najnižoj stopi rasta plaćala se najviša stopa doprinosa i obrnuto, pri višim stopama gospodarskog rasta padale su stope mirovinskih doprinosa. Takav je sustav postao neodrživ, pa je započela postupna i dugotrajna reforma. Godine 1990. izabrano je parlamentarno povjerenstvo za pripremu reforme, a zakon je usvojen tek 1998. godine. Švedski primjer dokazuje da je pri provođenju velikih socijalnih reformi nužna ozbiljnost i temeljitost u njihovu pripremanju[130].

Reforma se provodi u dva pravca: u okviru sustava međugeneracijske solidarnosti uvodi se striktna veza između uplaćenih doprinosa i ostvarene mirovine, a s druge se strane jedan dio doprinosa ulaže u mirovinske fondove koji funkcioniraju po načelu kapitalizirane štednje. Ipak, i dalje se zadržavaju temeljne mirovine financirane iz poreza, koje pripadaju svim građanima i koje

---

[129] Puljiz, V.: Švedska mirovinska reforma: mirovine vezane uz doprinose, gospodarski rast i očekivano trajanje života, Revija za socijalnu politiku, 5 (2-3), Pravni fakultet Zagreb, 1998., str. 175.-182.

[130] „Švedska ima iskustvo temeljitih priprema mirovinskih zakona. U tom smislu poučno je podsjetiti kako su Šveđani postupali krajem 19. i početkom 20. stoljeća kada su koncipirali prvi mirovinski sustav koji je stupio na snagu 1913. godine…Dakle, kroz tri desetljeća rasprava odvijao se politički proces u kojem su sudjelovale različite političke i socijalne grupe koje se pri tome nisu ukopale u suprotna stajališta, nego su se ipak uskladile i omogućile kompromisni rezultat.” (cit); Puljiz, V., str. 177.

su jamac egzistencijalne sigurnosti. Švedska reforma je primjer radikalne preobrazbe PAYGO sustava i opreznog uvođenja djelomične kapitalizacije mirovina. Prema procjenama, tek će 2040. godine biti isplaćene posljednje mirovine po starom sustavu. Prijelazno razdoblje obuhvaća sve osobe rođene između 1935. i 1953. godine. Starosna dob za odlazak u mirovinu povećana je na 65 godina.

Reformirani švedski mirovinski sustav se također temelji na 3 stupa, ali ti stupovi sadržajno ne odgovaraju švicarskom modelu. Švedski mirovinski sustav se sastoji od sljedeća tri oblika:

- **prvi stup** koji daje pravo na državnu mirovinu *(income pension)* čija visina ovisi o prosječnim zaradama ostvarenim tijekom radnog vijeka i o dobi umirovljenja (što se ranije ode u mirovinu - mirovina će biti manja), s tim da je umirovljenje moguće najranije s navršenom 61 godinom. Izdvajanja u ovaj stup iznose 16%;
- **drugi stup** je kao dio državnog mirovinskog sustava uveden 1999., a mirovina iz tog stupa je rezultat ulaganja u razne investicijske fondove poznate pod skupnim nazivom «premium fondovi», pa se i mirovina iz tog stupa naziva premium mirovinom *(premium pension).* U premium mirovinskom sustavu Švedske je krajem 2003. godine bilo registrirano 664 fonda i 86 fond managera, što govori o razgrananosti sustava. Premium mirovina se distribuira preko Švedskog premium mirovinskog zavoda (*Swedish Premium Pension Authority)*, a mirovinu je moguće dobivati, kao i u prvom stupu, s navršenom 61 godinom. Izdvajanja u ovaj stup iznose svega 2,5%;
- **treći stup** je tzv. garantirana mirovina koja se dodjeljuje osobama starijim od 65 godina koje nemaju nikakav ili imaju vrlo mali dohodak. Temelji se na radnom stažu provedenom u Švedskoj, a nužan uvjet za dobivanje garantirane mirovine je prebivalište u Švedskoj tijekom barem tri godine u vremenu od 16-te do 64-te godine života. Visina garantirane mirovine ovisi o godinama provedenim u Švedskoj, a s tim da sa 40 godina provedenih u Švedskoj osoba dobiva garantiranu mirovinu u punom iznosu.

Prvi stup mirovinskog osiguranja funkcionira po načelima zamišljenih računa definiranih doprinosa (NDC sustav). To je PAYGO sustav generacijske solidarnosti, ali unutar tog sustava svaki osiguranik plaća svoje doprinose na virtualni osobni mirovinski račun. Račun stvarno ne postoji, nije pokriven stvarnim sredstvima, već je zamišljen, fiktivan. Takav virtualni račun samo služi za kvantifikaciju prava osiguranika u PAYGO sustavu. Zamišljeni račun se formira od svih uplaćenih doprinosa na plaće i zarade ostvarene tijekom radnog vijeka i indeksira se svake godine prema prosječnom rastu plaća. Jedna od specifičnosti švedskog sustava mirovinskog osiguranja je da se svake godine doprinosi umrlih osiguranika raspodjeljuju drugim osiguranicima iste dobi[131]. Kad osiguranik odlazi u mirovinu, ukupna bilanca njegovog zamišljenog osobnog računa predstavlja njegovo kumulirano pravo iz mirovinskog sustava generacijske solidarnosti.

[131] Puljiz, V., str. 180.

Osiguranik pri odlasku u mirovinu ostvaruje veći dio mirovine iz prvog stupa za koji se plaća doprinos po stopi od 16%, a manji dio iz drugog stupa kapitalizirane štednje za koji se plaća doprinos po stopi od 2,5% na plaće. Dakle, oba dijela mirovine ovise o uplaćenim doprinosima. Pored toga, postoji i zajamčena mirovina na koju imaju pravo svi oni koji ne ostvare pravo na mirovinu temeljem plaća i zarada ili ostvare mirovinu ispod minimalne razine. Zajamčene mirovine se usklađuju prema promjenama cijena, a mirovine koje su ostvarene na temelju uplaćenih doprinosa (iz prvog i drugog stupa), usklađuju se ovisno o rastu plaća u gospodarstvu.

Prikaz mirovinskog sustava Švedske je zanimljiv zbog činjenice da se i u Hrvatskoj povremeno javljaju inicijative za uvođenje tzv. opće mirovine za sve osobe s prebivalištem u Hrvatskoj, starije od određene životne dobi. Takav oblik mirovine je u sadržajnom smislu zapravo oblik državne potpore za starost. Institut najniže mirovine koji Hrvatska primjenjuje od 1999. godine je prema obilježjima i uvjetima pod kojima se pravo ostvaruje, vrlo sličan švedskom institutu zajamčene mirovine, što će detaljnije biti obrazloženo u poglavlju 4.

3.2. PROBLEMI I TRENDOVI U TRANZICIJSKIM DRŽAVAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE

Tranzicijske države Središnje i Istočne Europe su u posljednja dva desetljeća bile prisiljene paralelno rješavati narasle ekonomske i socijalne probleme. Države su istovremeno bile suočene s raspadom političkog i gospodarskog sustava, uz snažni pritisak i očekivanja stanovništva o nužnosti podizanja općeg standarda života svih slojeva stanovništva. Problemi njihovih mirovinskih sustava su vrlo slični, ali različitog intenziteta.

S obzirom na financijsko stanje mirovinskih sustava, Rutkovski[132] dijeli europske tranzicijske države u dvije skupine.

U prvu skupina ubraja Sloveniju, Češku Republiku, Poljsku, Mađarsku, Hrvatsku, Latviju, Letoniju, Estoniju, te uvjetno Bugarsku, Rumunjsku i Makedoniju. Ove države izdvajaju za mirovinske rashode od 10 do 15% BDP-a, stope zamjene u tim su državama niže nego prije tranzicije, ali umirovljenici ipak primaju redovite mirovine. Stope doprinosa su uglavnom između 20 i 35% bruto plaće, a postojeći mirovinski sustavi su na dugi rok ipak neodrživi zbog demografskog starenja stanovništva i brojnih sistemskih razloga (uglavnom zbog raširenog prijevremenog umirovljenja ili zbog velikog broja invalidskih mirovina).

U drugu skupinu zemalja Rutkovski uključuje Albaniju, Moldaviju, zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza u srednjoj Aziji i na Kavkazu, te uvjetno Rusiju, Ukrajinu i Bjelorusija. Te države obilježava gotovo potpuni raspad mirovinskog sustava. Mirovine se ne isplaćuju ili jako kasne, gube na vrijednosti jer se ne usklađuju s vrtoglavom inflacijom, stope doprinosa su znatno iznad 30% bruto plaće, što neposredno potiče izbjegavanje doprinosa. U tim je državama potpuno izgubljeno povjerenje u javni mirovinski sustav. U većini država je mirovinska reforma

[132] Rutkovski, M.: Transition and Growth in Post-Communist Countries - The Ten-year Experience, ur. Lucjan T. Orlowski, Edward Elgar, Cheltenham, 2001., str. 316.

provedena uz snažnu financijsku podršku Svjetske banke, a kako je Svjetska banka bila financijski pokrovitelj reformi u državama Latinske Amerike, u inozemnoj[133] i domaćoj[134] literaturi prevladavaju mišljenja da su mirovinske reforme zemalja Latinske Amerike snažno utjecale na reforme tranzicijskih država Središnje i Istočne Europe.

Osim nesporne sličnosti sa sustavima latinoameričkih država, mirovinske sustave tranzicijskih država Europe moguće je ocjenjivati prema nekoliko obilježja, od kojih su najvažniji:

- utjecaj socijalnih doprinosa na ukupno fiskalno opterećenje i na troškove rada, što je jedan od gorućih problema tranzicijskih ekonomija,
- obilježja reformiranog mirovinskog sustava.

Iako su pojavni oblici krize mirovinskih sustava i uvjeti u kojima se provodila reforma bili vrlo slični, tranzicijske države Središnje i Istočne Europe ipak nisu izabrale identične mirovinske modele, što se nastavno obrazlaže.

3.2.1. Uloga Svjetske banke u provođenju mirovinskih reformi u tranzicijskim državama

Utjecaj Svjetske banke na promjene u mirovinskom osiguranju tranzicijskih država izravno je povezan s uključivanjem Svjetske banke u procese restrukturiranja tranzicijskih gospodarstava. Poznata studija Svjetske banke „Uklanjanje krize starosti, politike zaštite starih i poticanje rasta“[135] iz 1994. godine privukla je pozornost širom svijeta i postala najpoznatiji primjer novih mirovinskih modela. Svjetska banka je pokazivala svoj utjecaj ponajviše u usmjeravanju lokalnih rasprava, na koje su njezini stručnjaci značajno utjecali.

Svjetska banka nema samo ulogu kreditora, već se njezine preporuke, zajedno s preporukama Međunarodnog monetarnog fonda, smatraju obvezujućim signalom. Nepoštivanje i zanemarivanje njezinih preporuka teško sebi mogu dozvoliti vlade prezaduženih zemalja.

Svjetska banka je u devedesetim godinama prošlog stoljeća i u prvim godinama ovog stoljeća odobravala značajne kredite za strukturnu prilagodbu javnog sektora, te tako omogućavala korjenite reforme, uključujući uvođenje privatnog kapitaliziranog mirovinskog sustava. Raširenost utjecaja Svjetske banke na oblikovanje sustava mirovinskog osiguranja ilustriraju podaci o kreditnim aktivnostima te međunarodne institucije, navedeni u tablici 9.

---

[133] Takvo stajalište iznosi Muller, K.: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Zagreb, 2002., str. 387.- 404. Isto zastupa i Barr. N.: Reforming Pension: Myts, Truths and Policy Choices, IMF, WP/00/139, 2000., p.56; http://www.imf.org

[134] Identična su stajališta i domaćih autora u vezi s mirovinskom reformom u Hrvatskoj. Tako npr. Škember A.: Mirovinska reforma po modelu Svjetske banke – čarobna formula za prevladavanje krize mirovinskog sustava i promicanje gospodarskog rasta ili strategija visokog rizika, Ekonomski pregled 53 (7-9), Hrvatsko društvo ekonomista i Ekonomski institut, Zagreb, 2002., str. 720.-737.

[135] Word Bank: Averting the Old Age Chrisis, The World Bank, Washington, 1994.; dostupno na: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Tablica 9. Regionalna distribucija kreditnih aktivnosti Svjetske banke u razdoblju od 1984.-2004.

Regija	Broj država	Vrijednost mirovinskih kreditnih aranžmana (u mil. US$)	Broj odobrenih kredita
Afrika (područje ispod Sahare)	14	122,2	26
Istočna Azija i Pacifik	4	518,4	7
Evropa i Centralna Azija	25	1.626,2	93
Latinska Amerika i Karibi	15	3.067,5	57
Srednja, Istočna i Sjeverna Afrika	6	76,0	9
Južna Azija	4	59,0	12
UKUPNO	68	5.468,0	204

Izvor: Holzmann, R. i Hinz, R.: Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International perspective on Pension Systems and Reform, The World Bank, Washington, 2005.; str. 97.; dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf

Podaci pokazuju da se u dvadesetogodišnjem razdoblju najveći iznos odobrenih kreditnih sredstava i najveći broj odobrenih kredita Svjetske banke odnosio na države Latinske Amerike, Evrope i Centralne Azije. Države Latinske Amerike su provodile mirovinske reforme u osamdesetim godinama 20. stoljeća, ne samo uz novčanu, nego i stručnu potporu Svjetske banke. Taj je model s nizom modifikacija i specifičnosti, preslikan u Središnju i Istočnu Europu, uključujući i mirovinsku reformu u Hrvatskoj.

Danas, nakon gotovo dva desetljeća, Svjetska banka je uvelike nadopunila i proširila svoje viđenje optimalnog mirovinskog sustava. U krugovima njezinih stručnjaka sazrelo je uvjerenje o nužnosti prilagođavanja mirovinskog sustava lokalnim uvjetima i potrebi uvažavanja posebnosti pojedinih država, njezin dostignuti stupanj razvoja, kulturno i sociološko nasljeđe, odnos političkih snaga i drugo. Svjetska banka se i nadalje zalaže za višestupni mirovinski sustav koji se prema novim stavovima treba sastojati ne više od tri, nego od pet dijelova[136]:

1) «nultog stupa» koji bi obuhvaćao sve građane i pružao minimalnu zaštitu staračkoj populaciji, a financirao bi se isključivo iz poreza,
2) «prvog stupa» koji čini javni mirovinski sustav generacijske solidarnosti, u kojem se prava ostvaruju ovisno o primanjima osiguranika u razdoblju radne aktivnosti, a nakon izlaska iz radne aktivnosti mirovina iz tog stupa zamjenjuje dio dohotka,
3) «drugog stupa» koji se može organizirati po različitim modelima, ali mora biti obvezan i mora se zasnivati na sustavu osobnih štednih računa,

[136] Holzmann, R. i Hinz, R.: Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International perspective on Pension Systems and Reform, The World Bank, Washington, 2005.; dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf

4) «trećeg stupa» koji bi trebao biti dobrovoljan, a treba ga organizirati vrlo fleksibilno u različitim kombinacijama, kao otvoreni i zatvoreni, sponzoriran od strane poslodavaca i/ili države, s poreznim olakšicama ili bez poreznih poticaja,

5) «četvrti stup» koji uključuje razne formalne i neformalne oblike međugeneracijske i obiteljske solidarnosti u širokom spektru područja, od zapošljavanja, preko zdravstvene skrbi, čak do područja stanovanja.

Svjetska banka je evoluirala u svojim zahtjevima prema državama kojima daje financijsku podršku pri rješavanju problema mirovinskih sustava. Zahvaljujući stečenim iskustvima u državama koje su provodile reformu prema njihovom modelu i proširivanju spoznaja njihovih stručnjaka, porasla je spoznaja o važnosti uzimanja u obzir posebnosti određene države. Čak i uz neke postupke koji se sada ocjenjuju manje pozitivnim nego u vrijeme kada su se provodili, nesporna je povijesna uloga Svjetske banke u razvoju mirovinskih sustava u svijetu. Svojim je utjecajem snažno doprinijela povećanju pozornosti mirovinskim sustavima i jačanju svijesti o potrebnim naporima na stvaranju pretpostavki za ekonomsku sigurnost stanovništva u uvjetima demografskog starenja.

3.2.2. Utjecaj mirovinskih reformi latinoameričkih država na tranzicijske države Europe

Za razmatranje i razumijevanje koncepta novonastalih mirovinskih sustava u tranzicijskim državama Europe nužno je ukazivanje na osnovne značajke mirovinskih modela u državama Latinske Amerike, jer je isti koncept, s pomakom od desetak godina i malim modifikacijama, jednostavno preslikan na Istočnu i Središnju Europu.

Na početku 20. stoljeća u čitavoj Latinskoj Americi bio je popularan mirovinski sustav Bismarckovog tipa. Pogodna dobna struktura osiguranog stanovništva i progresivna integracija u sustav osiguranja novih socijalnih grupa koje su uplaćivale doprinose, osiguravali su dobar financijski temelj tijekom prvih desetljeća funkcioniranja tog sustava. Širenje mirovinskih programa doseglo je vrhunac u 50-im i 60-tim godinama. Od tada počinju problemi uzrokovani rastom vanjskog duga, inflacijom i gospodarskom recesijom, koji kulminiraju osamdesetih godina 20. stoljeća. Izlaz se traži u privatizaciji mirovinskog sustava, a taj je projekt u svim državama Latinske Amerike realiziran uz financijsku i stručnu potporu Svjetske banke.

Mirovinske reforme u Latinskoj Americi se prema modelu mirovinskog osiguranja koji je nastao nakon provedene reforme, mogu podijeliti u tri osnovne grupe[137]:

- zamjenski,
- paralelni, i
- kombinirani model.

U tablici 10. je usporedni pregled mirovinskih privatizacija u državama Latinske Amerike sistematiziran prema modelu mirovinskog osiguranja koji je nastao nakon reforme.

[137] Muller, K.: Od države do tržišta: mirovinska privatizacija u Latinskoj Americi, Revija za socijalnu politiku 9 (1), Pravni fakultet Zagreb, 2002., str. 3.- 21.

Tablica 10. Usporedba mirovinskih privatizacija u Latinskoj Americi

Karakteristike	Uvedeno				
	Čile	**Peru**	**Argentina**	**Kolumbija**	**Urugvaj**
Javni obvezni stup	Postupno ukinut	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; alternativa privatnom stupu	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; privatni stup dopunski	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; alternativa privatnom stupu	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; privatni stup dopunski
Financiranje	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano
Privatni obvezni stup	Obvezno za one koji se prvi put zapošljavaju. Drugi zaposlenici mogu se odlučiti za prelazak iz javnog stupa	Pripadnost privatnom ili javnom stupu obvezna je za sve zaposlene	Svi zaposleni mogu preusmjeriti svoje doprinose u privatni stup	Pripadnost privatnom ili javnom stupu obvezna je za sve zaposlene	Obvezno za zaposlene koji zarađuju više od 800 US$ i neobvezno za grupe s manjom zaradom i radnike iznad 39 godina za prebacivanje dijela njihovih doprinosa u privatni stup
Financiranje	Individualna stopa doprinosa: 10%	Individualna stopa doprinosa: 8%	Individualna stopa doprinosa: 7.14%	Individualna stopa doprinosa: 2.5% + stopa doprinosa poslodavca: 7.5%	Individualna stopa doprinosa: 12.27%
Primjena	Od 1981.	Od 1993.	Od 1994.	Od 1994.	Od 1996.
Tip reforme	Zamjenski	Paralelni	Kombinirani	Paralelni	Kombinirani

Karakteristike	Uvedeno				Ozakonjeno
	Bolivija	**Meksiko**	**El Salvador**	**Kostarika**	**Nikaragva**
Javni obvezni stup	Obustavljen	Obustavljen	Postupno ukinut	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; privatni stup dopunski	Postupno ukinut
Financiranje	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano	U potpunosti individualno financirano
Privatni obvezni stup	Obvezno za sve zaposlene	Obvezno za sve zaposlene	Obvezno za one koji se prvi put zapošljavaju i za članove u dobi od 35. Stariji zaposlenici (u dobi od 50 za žene i 55 za muškarce) mogu se odlučiti za izlazak iz javnog stupa	Obvezno za sve zaposlene	Obvezno za sve zaposlene u dobi od 43 godine
Financiranje	Individualna stopa doprinosa: 10%	Individualna stopa doprinosa: 1.125% + stopa doprinosa poslodavca: 5.2% + državna subvencija: 2.2%	Individualna stopa doprinosa: 3.25% + stopa doprinosa poslodavca: 6.75%	Individualna stopa doprinosa: 1% + stopa doprinosa poslodavca: 3.25%	Individualna stopa doprinosa: 4% + stopa doprinosa poslodavca: 6.5%
Primjena	Od 1997.	Od 1997.	Od 1998.	Od 2001.	Od 2002.
Tip reforme	Zamjenski	Zamjenski	Zamjenski	Kombinirani	Zamjenski

Izvor: Muller, K.: Od države do tržišta: mirovinska privatizacija u Latinskoj Americi, Revija za socijalnu politiku 9 (1), Pravni fakultet Zagreb, 2002., str. 3.- 21.

Prema zamjenskom modelu, bivši javni sustav je napušten i zamijenio ga je privatno upravljani FF sustav. Zamjenski sustav funkcionira u Čileu (1981), Boliviji (1997.), El Salvadoru (1997.) i Meksiku (1997.). Paralelni model je koncipiran tako da novostvorena FF komponenta, koja je obvezna, nadopunjuje reformirani javni sustav. Paralelni model je uveden u Argentini (1994.), Urugvaju (1996.) i Kostarici (2001.). Prema kombiniranom modelu, uvedena je privatna FF mirovinska shema kao alternativa javnom mirovinskom osiguranju, što je rezultiralo s dva istovremena, konkurentska mirovinska sustava. Za takav se model opredijelio Peru (1993.) i Kolumbija (1994.). Nikaragva i Dominikanska Republika su također oblikovale mirovinske sustave prema kombiniranom modelu.

U svim nabrojanim državama mirovinske reforme su provedene pod utjecajem čileanske reforme. Specifičnost mirovinskog sustava u **Čileu** prije reforme bila je u tome da je omogućio stotine različitih mirovinskih planova što je dovelo do pravog kaosa u sustavu. Doprinosi su u kratkom razdoblju povećani sa 16% na 26%, doprinos države za mirovinski sustav porastao je na 38%. Demografske projekcije su bile nepovoljne za održivost sustava. Iako je Vlada 1978. godine uvela neke promjene glede standardiziranja godina potrebnih za umirovljenje, sustav se ipak nije održao već je 4. studenog 1980. čileanska Vlada odobrila osnivanje potpuno novog mirovinskog sustava[138].

U svibnju 1981. je stari sustav, koji se takoreći raspadao, bio zamijenjen novim mirovinskim sustavom koji se bazira na zasebnim računima osiguranika u raznim mirovinskim fondovima, s precizno definiranim iznosom doprinosa. Izdvajanja u ovaj novi sustav iznose 10% bruto plaće, a sredstva egzistiraju na posebnom računu kod izabranog mirovinskog fonda koji upravlja dobivenim sredstvima. Novi mirovinski sustav je obvezan za sve osobe koje ulaze u svijet rada. Osobe koje su bile u radnom odnosu prije siječnja 1983. godine, imale su pravo izbora, pri čemu su oni koji su prešli na novi sustav od države dobili specijalne obveznice (*recognition bonds*), a oni koji su ostali u starom sustavu, dobili su garanciju da će u mirovini biti zbrinuti u sklopu starog sustava.

Od 1987. u Čileu je uveden treći stup osiguranja kao oblik dobrovoljne mirovinske štednje u fondovima. U dobrovoljne mirovinske fondove mogu ulagati radnici, ali i poslodavci na račune svojih radnika, pri čemu se takav izdatak poslodavcima tretira kao trošak i ne podliježe oporezivanju.

Mirovinske reforme u **Peruu** i **Kolumbiji** rezultirale su stvaranjem paralelnih mirovinskih modela. Kolumbija i Peru su prije reforme imale vrlo nerazvijene javne mirovinske sustave na bazi generacijske solidarnosti, koji su obuhvaćali svega 20-25% zaposlenih. Nasuprot tome, **Argentina** koja je nakon reforme uvela kombinirani model**,** imala je vrlo visok postotak mirovina u odnosu na prosječnu plaću i razvijen sustav s visokim stopama doprinosa. U latinoameričkim zemljama postoje neke razlike u načinu uplaćivanja doprinosa i mirovinskih prava koja se iz tih doprinosa ostvaruju. Tako je npr. opredjeljivanje za privatne mirovinske fondove kapitalizirane štednje u Čileu neopozivo, pa osoba koja se odluči za uključivanje u sustav, nema mogućnosti promijeniti odluku. Suprotno tomu, u Kolumbiji je pod pritiskom politike omogućena promjena odluke u roku od tri godine.

Desetak godina kasnije, iskustva stečena u provođenju mirovinskih reformi latinoameričkih država, stručnjaci Svjetske banke su jednostavno prenijeli na tranzicijske države Istočne i Srednje Europe. Upravo zbog dominantnog financijskog i stručnog utjecaja svjetskih financijskih institucija, prije svega Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, mirovinske reforme tranzicijskih zemalja Europe u velikoj su mjeri provedene na sličan način kao i reforme latinoameričkih zemalja.

---

[138] Puljiz, V.: Čileanski model reforme mirovinskog osiguranja, Revija za socijalnu politiku 2 (4), Pravni fakultet Zagreb, 1995., str. 323-329.

3.2.3. Socijalni doprinosi u tranzicijskim državama Europe

Europske tranzicijske države su se u financiranju socijalnih prava pretežito oslanjale na socijalne doprinose kao izvore financiranja tih prava, sve dok doprinosi nisu postali nedostatni za podmirivanje naraslih socijalnih izdataka. Posezanje za poreznim prihodima kao izvorom financiranja mirovina i drugih socijalnih naknada bila je ekonomska i politička nužnost. Tranzicijske države su bile prisiljene paralelno sa spašavanjem financijske održivosti mirovinskih sustava, istovremeno podizati konkurentnost svojih gospodarstava i reformirati cjelokupni sustav javnih financija.

3.2.3.1. Izdaci za mirovinsko osiguranje u tranzicijskim europskim državama prije i nakon provedenih mirovinskih reformi

Zbog produženog prosječnog trajanja života, nisko utvrđene dobi za odlazak u mirovinu, raširenog prijevremenog umirovljenja te smanjivanja broja osiguranika (zbog zatvaranja poduzeća i ograničenih mogućnosti zapošljavanja), odnos između broja umirovljenika i broja osiguranika je u tranzicijskim državama bio znatno nepovoljniji nego u razvijenim industrijskim zemljama. U većini tranzicijskih zemalja se tijekom 1990-ih rapidno povećavao udio izdataka za mirovinsko i invalidsko osiguranje u BDP-u, što je prikazano u tablici 11.

Tablica 11. Udio izdataka za mirovinsko i invalidsko osiguranje u BDP-u u izabranim tranzicijskim državama neposredno prije mirovinske reforme

Država	1994.	1996.	Država	1994.	1996.
Albanija	5,4	6,8	Letonija	4,8	6,2
Armenija	4,9	3,1	Mađarska	10,6	9,7
Azerbajdžan	6,7	2,5	Makedonija	12,4	11,2
Bjelorusija	7,6	8,4	Moldavija	-	8,1
Bugarska	6,5	9,5	Poljska	9,1	14,4
Češka Republika	7,3	8,4	Rumunjska	6,2	6,8
Estonija	8,2	7,6	Rusija	5,6	4,5
Hrvatska	**9,7**	**11,5**	Slovačka	9,8	8,3
Kazahstan	4,4	5,3	Tadžikistan	7,1	3,0
Kirgistan	5,6	7,7	Ukrajina	7,8	8,7
Latvija	9,8	10,8	Uzbekistan	10,0	6,4

Izvor: ILO-CEET, 1995, Appendix 4, Table 14.; IMF, Progress with Fiscal Reform in Countries in Transition, 1998.; Mjesečno statističko izvješće br. 3/98. DZS, Podaci RFMIORH-a; preuzeto od Bejaković, P.: Iskustva i pouke iz reformi mirovinskih sustava u tranzicijskim zemljama, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 411.

Izdaci za mirovine su dramatično porasli u samo dvije godine. Ekonomski analitičari su upozoravali da bi uz nepovoljne demografske trendove i zadržavanje postojećeg stanja, udio izdvajanja za mirovine do 2050. godine mogao narasti do 25% BDP-a[139]. Sve to je upućivalo na potrebu i opravdanost provođenja mirovinskih reformi u tranzicijskim državama.

[139] Rutkowski, M.: A New Generation of Pension Reforms Conquers the East: A Taxonomy in Transition Economies, Transition, 9(4), 1998., str. 16.; dostupno na: http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/julaug98.pdf

Ukratko, mirovinske reforme tranzicijskih država Europe su bile neminovnost, jer je u većini zemalja mirovinski sustav generacijske solidarnosti praktično doveden do ruba stečaja. Sve su se države suočavale s niskom razinom mirovina, visokim stopama doprinosa za te mirovine i kao posljedicom visokih stopa doprinosa, masovnim izbjegavanjem plaćanja doprinosa. Sredinom 1990-ih prosječna je mirovina iznosila oko 60% prosječne plaće u Češkoj, Mađarskoj, Letoniji, Poljskoj i Sloveniji, 40-50% u Bugarskoj, Estoniji, Hrvatskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj, te oko 30% u Latviji[140].

Specifičnost mirovinskih reformi tranzicijskih država Središnje i Istočne Europe je u tome da su se one provodile paralelno s reformom gospodarskog i cijelog socijalnog sektora. Vjerojatno je ta činjenica značajno utjecala na izbor mirovinskih modela.

Svim je zemljama u tranziciji zajednički problem visoki **tranzicijski trošak** prijelaza sa sustava generacijske solidarnosti na sustave mirovinskih fondova kapitalizirane štednje. Procjenjuje se da teret financiranja tranzicijskih troškova obuhvaća razdoblje od najmanje 30 godina, pa čak do 50 godina[141]. U trenutku kad svi zaposleni ili dio zaposlenih počnu uplaćivati doprinose za sustav kapitalizirane štednje, povećava se nedostatak novca u ranijim fondovima mirovinskog osiguranja iz kojih se financiraju mirovine sadašnjih umirovljenika. Uz postojeći broj umirovljenika i razinu ekonomskog razvoja, ove zemlje teško mogu bez dodatne financijske pomoći izdržati tranzicijski trošak mirovinske reforme.

3.2.3.2. Mirovinske reforme i mirovinski doprinosi

Unatoč golemim tranzicijskim troškovima, uvođenje sustava kapitaliziranih mirovina nije bilo praćeno povećanjem stopa obveznih doprinosa, već je samo izmijenjena struktura obveznih doprinosa. Vlade tranzicijskih država ocijenile su da bi povećanje stopa obveznih doprinosa, zbog njihova utjecaja na cijenu rada, destimuliralo ulagače i investitore. Sve su tranzicijske države bile prisiljene paralelno povećavati tržišnu konkurentnost svojih ekonomija i rješavati problem financiranja tranzicijskog troška i sve su se opredijelile da nedostajuća sredstva potrebna za isplatu tekućih mirovina, nadoknade iz poreznih prihoda.

Zbrojene stope mirovinskog doprinosa za PAYGO sustav i za FF sustav u državama koje su uvele obveznu kapitaliziranu štednju, ne premašuju stope doprinosa u državama koje se nisu opredijelile za obveznu kapitaliziranu mirovinsku štednju (Češka i Slovenija). Sve su europske tranzicijske zemlje teret financiranja tzv. tranzicijskog troška prevalile na porezne obveznike i nisu zbog uvođenja sustava individualne kapitalizirane štednje povećavale ukupnu stopu mirovinskih doprinosa. Tablica 12. sadrži prikaz stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje u tranzicijskim državama Srednje i istočne Europe, važećih u godini uvođenja sustava mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem.

---

[140] Bejaković, P.: Iskustva i pouke iz reformi mirovinskih sustava u tranzicijskim zemljama, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 435. – 434.

[141] Vuković S.: Budućnost mirovinskog osiguranja – u privatnim ili u javnim rukama, Mirovinsko osiguranje 3, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005., str. 62.-70.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/revija/10-11/62-70.pdf

Tablica 12. Izdvajanja za obvezno mirovinsko osiguranje na prvi i drugi stup (PAYGO i FF sustav) u tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe (postotak doprinosa od bruto plaće – iz plaće i na plaću)

Država	PAYGO sustav	FF sustav	Godina uvođenja FF sustava
Češka	26	0	-
Estonija	16	6	2002.
Hrvatska	14,5	5	2002.
Latvija	18	2	2001.
Mađarska	22	6	1998.
Poljska	12,22 + 13	7,3	1999.
Rusija	24	4	2002.
Slovačka	9 + 6 + 4,75	9	2005.
Slovenija	24,35	0	-

Izvor: Erste plavi mirovinski fond, Inozemni mirovinski sustavi; http://www.ersteplavi.hr/default.aspx?id=60

Mogu se uočiti velike razlike među tranzicijskim državama, ne samo u visini ukupne stope, nego i razlike u odnosima između stope doprinosa koja se u određenoj državi plaća za kapitalizirani sustav i ukupne stope mirovinskih doprinosa. U Hrvatskoj se jedna četvrtina ukupnog mirovinskog doprinosa uplaćuje u kapitalizirani mirovinski sustav, slično kao u Mađarskoj i Estoniji. Nasuprot tomu u Latviji se tek jedna desetina od ukupne stope uplaćuje za sustav kapitalizirane štednje. Razlog tomu je da je Latvija pri samom uvođenju sustava kapitalizirane mirovinske štednje odredila nisku stopu, ali je odmah ozakonila dinamiku postepenog povećanja izdvajanja za drugi stup, na račun postepenog smanjivanja doprinosa za sustav generacijske solidarnosti.

Uočavaju se i velike razlike u visini stopa za mirovinsko osiguranje individualne štednje između tranzicijskih država. Latvija je započela provođenje sustava s najnižom stopom, a Slovačka s najvišom stopom doprinosa koji se izdvaja na osobne račune mirovinskih osiguranika. Mađarska je najprije uvela stopu od 6%, ali ju je vrlo brzo povećala na 8%. Hrvatska je započela reformu sa stopom izdvajanja za drugi stup u visini 5% i ta je stopa ostala na snazi sve do danas.

3.2.3.3. Socijalni doprinosi i njihov utjecaj na troškove rada u tranzicijskim državama

Provedene reforme mirovinskih sustava zaustavile su rast učešća socijalnih doprinosa u strukturi BDP-a bivših socijalističkih država Europe, što je i bio jedan od najvažnijih ciljeva mirovinskih reformi. Tablica 13. sadrži usporedne podatke za četiri države članice OECD-a za 1995. i za 2007. godinu. Godina 1995. se može označiti kao zajednička godina prije provedenih reformi, jer su se u tom razdoblju u svim tranzicijskim državama vodile stručne i političke rasprave o nužnosti zaustavljanja rasta socijalnih rashoda.

Tablica 13. Učešće poreza i socijalnih doprinosa u BDP bivših socijalističkih država Europe koje su članice OECD-a, 1995. i 2007. godine (u %)

Država	1995.			2007.		
	Porezi i socijalni doprinosi	Samo porezi	Socijalni doprinosi	Porezi i socijalni doprinosi	Samo porezi	Socijalni doprinosi
Češka	37,5	22,0	15,5	37,4	21,1	16,2
Mađarska	41,3	26,6	14,7	39,5	26,6	12,9
Poljska	36,2	25,2	11,0	34,9	22,9	12,0
Slovačka	34,1*	20,0*	14,1*	29,4	17,7	11,7
Ukupno	**37,3**	**23,4**	**13,9**	**35,3**	**22,1**	**13,2**
OECD - ukupno	34,7	25,8	8,9	35,8	26,7	9,1
OECD - Europa	**37,1**	**26,5**	**10,7**	**38,0**	**27,5**	**10,6**
EU -19	38,9	27,1	11,8	38,6	27,2	11,5
EU - 15	39,0	27,6	11,4	39,8	28,7	11,1

Napomene: * Podatak za 2000. godinu.
Prosječno učešće je izračunato kao neponderirani prosjek.

Izvor: OECD, Revenue Statistics 1965-2007., Paris, 2009.; Table 1., 2., 3., 4. i 14.; izračuni autorice

U prosjeku su četiri države bivšeg socijalističkog bloka, članice OECD-a, ne samo uspjele zaustaviti rast učešća socijalnih doprinosa u BDP-u, već ga i lagano smanjiti. U 1995. godini su porezi i socijalni doprinosi zajedno sudjelovali u BDP-u tih zemalja u prosjeku s 37,3%, a dvanaest godina kasnije sudjeluju u prosjeku s 35,3%. Prosječno učešće socijalnih doprinosa u BDP-u za ove je četiri države smanjeno sa 13,9% u 1995. na 13,2% u 2007. godini. Možda se to može ocjenjivati skromnim rezultatom, ali valja podsjetiti da su u drugoj polovini devedesetih doprinosi dramatično povećavali učešće u BDP-u, pa je već i zaustavljanje daljnjeg rasta izdvajanja za socijalne namjene, značajan rezultat. Slični su trendovi zabilježeni u prosjeku za sve europske države članice OECD-a i za članice Europske unije koje su ujedno članice OECD-a. Na razini ukupnog prosjeka za sve države OECD-a trendovi su drugačiji jer raste prosječno učešće socijalnih doprinosa u strukturi BDP-a, čemu uglavnom doprinose države izvan europskog kontinenta.

Kad se promatra razina učešća socijalnih doprinosa u strukturi BDP-a, slika je sasvim drugačija. U državama bivšeg socijalističkog bloka koje su članice OECD, učešće socijalnih doprinosa u BDP-u još je uvijek više od prosječnog učešća za europske države članice OECD-a i više od prosjeka država članica OECD-a koje su dio Europske unije. To je posljedica povijesnog naslijeđa i karakterizira većinu bivših socijalističkih država. Nakon niza provedenih reformskih zahvata, prosječno učešće socijalnih doprinosa u BDP-u za Mađarsku, Slovačku, Poljsku i Češku Republiku je u 2007. godini iznosilo 13,2%. Države koje su bile članice EU prije proširenja (EU-15), u kojima su socijalni sustavi vrlo razvijeni i imaju dugu povijesnu tradiciju, u istoj su godini ostvarile 11,1% prosječnog učešća socijalnih doprinosa u BDP-u.

Očigledno, provedene mirovinske reforme, zajedno s reformama drugih socijalnih sustava, još uvijek nisu rezultirale izjednačavanjem učešća socijalnih izdvajanja u BDP-u u tranzicijskim državama u usporedbi s razvijenim država članicama EU i članicama OECD-a. Treba podsjetiti da je

smanjivanje pritiska socijalnih izdatka bio samo jedan u nizu ciljeva zbog kojih su se provodile socijalne reforme. Reforma mirovinskog sustava je trebala rezultirati i pozitivnim učincima za gospodarstvo, trebala je potaknuti razvoj financijskog tržišta, povećati investicije i štednju, smanjiti siromaštvo i ekonomsku nesigurnost starijeg stanovništva. Vjerojatno je za postizanje izraženijih rezultata potrebno duže vremensko razdoblje i svojevrsno sazrijevanje novog sustava.

Usporedba prosječnog učešća poreza u strukturi BDP-a za četiri bivše socijalističke države članice OECD-a s prosjekom svih članica OECD-a i prosjekom članica OECD-a u Europi, daje drugačiju sliku. Prosječno učešće poreza u strukturi BDP-a u četiri države bivšeg socijalističkog bloka je i u 1995. i u 2007. godini značajno manje od prosjeka svih članica OECD-a i od prosjeka članica koje pripadaju europskom kontinentu. Štoviše, dok članice OECD-a koje su istovremeno i članice EU u promatranom razdoblju u prosjeku bilježe lagani rast poreza u strukturi BDP-a, prosječno učešće poreza za četiri države koje su ranije pripadale socijalističkom bloku, opada. Bivše socijalističke države se u financiranju socijalnih rashoda, još uvijek više oslanjaju na doprinose, a manje na poreze.

Države u tranziciji pokušavaju konkurentnom cijenom rada potaknuti priliv kapitala i povećati investicije, što je pretpostavka restrukturiranja njihovih gospodarstava. Kako socijalni doprinosi i porez na dohodak izravno utječu na ukupne troškove rada, zanimljiva je usporedba opterećenosti troškova rada u državama bivšeg socijalističkog bloka s prosječnom opterećenošću troškova rada u državama članicama OECD-a, navedena u tablici 14.

Tablica 14. Učešće svih obveznih plaćanja u troškovima rada u tranzicijskim državama članicama OECD-a u 2009. godini (% od troškova rada)

DRŽAVA	**Razina plaće (% od prosječne plaće)**					
	Zaposleni bez djece			**Oženjeni zaposlenik s dvoje djece (dva zaposlena u obitelji)**		
	67	**100**	**167**	**100**	**100-133**	**100-167**
Češka Republika	38,6	41,9	44,6	20,5	30,0	33,9
Mađarska	46,3	53,4	58,4	43,7	42,5	44,7
Poljska	38,1	39,1	39,9	33,7	34,1	35,5
Slovačka	38,9	42,1	44,3	28,1	31,7	35,9
Neponderirani prosjek:						
OECD-ukupno	34,2	38,1	42,7	27,9	30,0	33,0
EU - 15	38,4	42,7	48,1	32,6	33,5	36,9
EU - 19	38,8	43,0	47,8	32,4	33,7	37,0

Izvor: OECD: Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Neon Taxi Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris, 2010.; Table S.1.

U tablici 14. su podaci o opterećenosti prosječnog dohotka obveznim izdvajanjima za samca bez djece (za tri razine plaće) i za oženjenog zaposlenika s dvoje djece u obiteljima u kojima privređuju dva člana obitelji (također za tri razine primanja). Korišteni su podaci o ukupnim obveznim plaćanjima koji utječu na troškove rada, koji osim poreza na dohodak i socijalnih doprinosa s obilježjima javnih prihoda, uključuju i obvezne doprinose koji se uplaćuju privatnim

mirovinskim fondovima. Podaci ukazuju da su unatoč nižim stopama poreza na dohodak koje primjenjuju tranzicijske države, nižim u odnosu na porezne stope koje primjenjuju razvijene države, ukupni troškovi rada ipak relativno veći, upravo zbog visokih izdvajanja za socijalne doprinose.

Uočava se velika razlika u ukupnoj opterećenosti prosječnog dohotka između četiri države bivšeg socijalističkog bloka koje su članice OECD-a. U tim je državama, uglavnom na svim razinama usporedbe, opterećenost prosječnog dohotka ukupnim obveznim plaćanjima veća od prosjeka država članica OECD-a. Samo je u Češkoj za zaposlenog s prosječnom plaćom, koji je oženjen, u obitelji s dvoje djece i dva zaposlena člana obitelji, učešće ukupnih obveznih plaćanja u prosječnom dohotku nešto niže od prosjeka OECD-a. Češka, Poljska i Slovačka su prema postotku učešća poreza i svih obveznih doprinosa u prosječnom dohotku blizu prosjeka članica OECD-a koje su ujedno članice EU, a na nekim razinama usporedbe čak nešto ispod njihovog prosjeka.

Opterećenost prosječnog dohotka obveznim plaćanjima u Mađarskoj je daleko viša i od prosjeka svih članica OECD-a i od prosjeka država članica OECD-a koje su dio Europske unije. Mađarska je jedina od tranzicijskih europskih država u kojoj poslodavci plaćaju i porez na platnu listu (u 2007. godini je učešće tog poreza u ukupnim poreznim prihodima Mađarske iznosilo 1,5%)[142]. Poljska je također imala porez na platnu listu, ali ga je ukinula. Iako porez na platnu listu nije namjenski prihod i nema obilježje socijalnog doprinosa, taj porezni oblik, jednako kao i doprinosi na plaću, izravno utječe na troškove rada.

U tablici 14. su prikazani podaci za tranzicijske države koje su članice OECD-a, a situacija je vrlo slična i u drugim europskim tranzicijskim državama. U Bugarskoj je 2008. godine udio poreza na dohodak i obveznih doprinosa u troškovima rada iznosio 35,1%, u Estoniji 38,2%, u Latviji 39,9%, a u Litvi 40,3%[143]. Visoka opterećenost troškova rada obveznim izdvajanjima za poreze i socijalne doprinose jedna je od zapreka bržeg restrukturiranja tranzicijskih gospodarstava.

3.2.3.4. Prikupljanje mirovinskih doprinosa

Tranzicijske države Središnje i Istočne Europe su nakon izlaska iz socijalističke ekonomije i socijalističkog načina upravljanja državom, bile suočene s ogromnim poteškoćama vezanim uz oblikovanje poreznog sustava i ustrojavanje poreznih tijela. Obavljajući zahtjevan posao instaliranja poreznih službi, mnoge su u želji za racionalizacijom sustava javne administracije i poboljšanjem naplate doprinosa, objedinile sustav naplate svih javnih prihoda. Riječ je o državama u kojima je razina porezne kulture i spoznaje o nužnosti poštivanja financijskih propisa na daleko nižoj razini u odnosu na razvijene europske države s dugom tradicijom izgradnje fiskalnih sustava. Posljedica takvog koncepta je da se u nekim europskim tranzicijskim država

[142] OECD, Revenue Statistics 1965-2007., Paris, 2009.

[143] Blažić, H.: Porezno opterećenje plaća u Republici Hrvatskoj - međunarodna usporedba, simpozij Računovodstvo i porezi u funkciji gospodarskog razvoja Hrvatske, Pula, 2010.

socijalni doprinosi prikupljaju zajedno s porezom na dohodak, s tim da sve poslove vezane uz prikupljanje i kontrolu socijalnih doprinosa obavlja porezna administracija.

Neke države su već objedinile sustav naplate javnih prihoda, a neke su u pripremi uvođenja takvog sustava, što pokazuje tablica 15.

Tablica 15. Države Središnje i Istočne Europe koje su/nisu objedinile funkciju prikupljanja poreza na dohodak i obveznih doprinosa

Objedinjavanje funkcije prikupljanja poreza i doprinosa			
Provedeno	**U toku**	**Zaustavljeno**	**Ne provodi se**
Estonija Latvija Hrvatska Mađarska Rusija Slovenija Srbija Uzbekistan	Albanija Bugarska Crna Gora Rumunjska	Gruzija Litva	Armenija Češka Makedonija Kazahstan Poljska Slovačka

Izvor: Barrand, P., Ross, S., Harrison, G., 2004., Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries, IMF Working Paper WP/04/237, D.C., International Monetary Fund, Washington; dostupno na: info.worldbank.org/etools/docs/library/.../IMF_UnifiedCollection.pdf

Latvija i Slovenija su među prvim tranzicijskim državama još 1996. godine ujedinile sustave prikupljanja poreza i doprinosa. Slijedile su ih Estonija i Mađarska, kod kojih je sustav naplate objedinjen 1999. godine. U Albaniji, Bugarskoj, Crnoj Gori i Rumunjskoj je proces objedinjavanja ovih funkcija započeo (podaci za 2004. godinu). U Rumunjskoj je porezna uprava preuzela funkcije prikupljanja doprinosa i poreza samo za zaposlene, a prikupljanje doprinosa za samozaposlene i za poljoprivrednike i nadalje obavlja Nacionalni ured za mirovinska i druga prava iz socijalnog osiguranja.

Otvoreno je pitanje jesu li države Srednje i Istočne Europe doista bile spremne za uvođenje objedinjenog modela prikupljanja doprinosa i poreza na dohodak. Ima primjera da je taj posao obavljen prebrzo, nedovoljno planski i nedovoljno pripremljeno, pa je konačni učinak slabiji od učinaka koji su bili prije objedinjavanja funkcije naplate poreza i socijalnih doprinosa.

Hrvatska je sredinom 2001. godine prenijela funkciju prikupljanja doprinosa sa do tada nadležna tri zavoda za socijalno osiguranje na Poreznu upravu, koja kao samostalna služba djeluje u sastavu Ministarstva financija. Učinci te promjene detaljno se analiziraju u poglavlju 4.

3.2.4. Obilježja reformiranog mirovinskog sustava u nekim tranzicijskim državama

Postoje brojne sličnosti, ali i razlike u pojedinim određenjima novih mirovinskih sustava tranzicijskih zemalja. Zajednička je značajka novih mirovinskih reformi tranzicijskih zemalja nastojanje da se **produži radni vijek** i da se uz zadržavanje sustava generacijske solidarnosti, uvodi ili obvezno ili dobrovoljno **osiguranje na temelju kapitalizacije**, a u većini država i

obvezno i dobrovoljno osiguranje s kapitaliziranim pokrićem. Sve države provode reforme s dugim prijelaznim razdobljem, pri čemu samo neke korisnicima omogućavaju izbor povoljnijeg iznosa mirovine. Sve države zadržavaju prvi stup (obvezno osiguranje generacijske solidarnosti), ali ga značajno modificiraju, zaoštravajući uvjete za mirovinu, uz uvođenje nepovoljnijeg određivanja visine mirovine. Neke države uvode obveznu kapitaliziranu mirovinsku štednju (drugi stup), ali u pravilu kao kombinaciju dobrovoljne i obvezne štednje, ovisno o starosti osiguranika. Treći stup u svim državama funkcionira kao dobrovoljno osiguranje s kapitaliziranim pokrićem.

Pri odlučivanju o izboru tranzicijskih država čiji mirovinski sustavi su interesantni za usporedbu s mirovinskim sustavom Hrvatske, izabrane su sljedeće države: Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija. Riječ je o državama koje imaju sličan povijesni razvoj mirovinskog sustava kao i Hrvatska, koje su geografski blizu i koje su po stupnju dostignutog ekonomskog razvoja bliže Hrvatskoj od država Zapadne Europe.

Iako prikaz uključuje određeno faktografsko iznošenje podataka, cilj mu je ukazati da u reformiranim mirovinskim sustavima tranzicijskih država ima puno sličnosti, ali i velikih razlika. Unatoč činjenici da su sve tranzicijske države zajedno s problemima svojih mirovinskih sustava istovremeno rješavale i vrlo slične gospodarske probleme, njihovi mirovinski sustavi ipak nisu jednoobrazni.

3.2.4.1. Češka

Češka je jedna od rijetkih postkomunističkih zemalja (uz Sloveniju) koja je odbila mirovinski koncept Svjetske banke, premda je vrlo rano započela s mirovinskom reformom. Proces reforme je započeo već 1990. godine, kada su povećani uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu i promijenjena mirovinska formula. Državni mirovinski fond sve do 1996. godine nije bilježio financijske probleme, a kasnije, usprkos deficitu, nije došlo ni do kakvih problema u isplati mirovina, što je sve predstavljalo važne okolnosti pri donošenju odluka o novom mirovinskom sustavu. U 1999. godini je zamjenska stopa starosne mirovine iznosila 45,1% prosječne bruto plaće odnosno 58% neto plaće[144]. Češka je puno ranije od drugih tranzicijskih država započela sustavno provođenje mjera politike zapošljavanja invalida, od subvencioniranja njihova zapošljavanja u javnom i privatnom sektoru do strogih zakonskih mjera za povećano zapošljavanje invalida. Cilj je bio povećati broj osoba koje se iz bolesti vraćaju u zaposlenost, a smanjiti broj onih koji iz bolesti odlaze u mirovinu.

Današnji sustav mirovinskog osiguranja u Češkoj rezultanta je serije mjera donesenih u sklopu mirovinske reforme[145]. Najvažniji je Zakon o mirovinskim osiguranjima iz 1996. godine kojim su uvedena dva stupa mirovinskog osiguranja:

---

[144] Zrinčak, S.: Mirovinska reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi; Regionalna konferencija, Prag, 12.–14. travnja 2000; Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2000., str. 202- 206.

[145] Fultz, E.: Pension Reforms in Central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, 2002., dostupno na: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pdf

- **prvi stup**, koji funkcionira kao obvezno državno osiguranje, a mirovina iz prvog stupa se sastoji iz dva dijela: od osnovne mirovine koja je jednaka za sve umirovljenike i od dijela mirovine koja ovisi o zaradama i radnom stažu; financira se iz doprinosa koji plaćaju zaposlenici, poslodavci i država kroz kompenzatorna plaćanja. Odlazak u mirovinu je moguć s 25 godina radnog staža i napunjene 62 godine životne dobi za muškarce odnosno 61 godine života za žene (žene imaju mogućnost ranijeg umirovljenja). Postoji i dobrovoljno osiguranje za nezaposlene i studente;
- **treći stup** je privatni, dobrovoljni oblik osiguranja, osnovan je 1994. godine a čine ga dobrovoljni mirovinski fondovi koji su u Češkoj veoma popularni. U dobrovoljne fondove je uključeno 49% stanovništva, uglavnom zbog značajnih olakšica koje pruža država. Država daje tri vrste poticaja za članstvo u dobrovoljnim fondovima: 1) novčane subvencije, čak do 50% ukupno uplaćenih doprinosa, 2) porezne olakšice za zaposlenike i 3) porezne olakšice za poslodavce.

Kako treći stup nije rezultirao željenim učincima, Vlada Češke Republike je još 2003. godine dala inicijativu za uspostavljanje tzv. «virtualnih računa» unutar prvog stupa po uzoru na Švedsku, kako bi premostila sve veće zapreke u financiranju izdataka za mirovine. Osnovna obilježja i način funkcioniranja prvog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja u Češkoj, prikazana su u tablici 16.

Tablica 16. Mirovinski sustav u Češkoj

	Sudjelovanje osiguranika	**Pristup sustavu i financiranje**	**Visina mirovine**	**Teret administr. troškova**	**Isplata mirovina**
Prvi stup (PAYGO)	obvezno	zapošljavanje/ doprinosi	osnovna + prema zaradama	država	država
Treći stup (FF)	dobrovoljno	doprinosi + državni poticaji	ovisno o doprinosima	dobrovoljni fondovi	dobrovoljni fondovi

Izvor: Fultz, Elaine: Pension Reforms in central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, 2002.; dostupno na: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pdf

Češka, dakle, nema obveznog oblika mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem, koji se uobičajeno naziva drugi stup. Ona ima kapitalizirani sustav mirovinskog osiguranja, ali isključivo kao dobrovoljni oblik. Unatoč izdašnim državnim poticajima tom obliku kapitaliziranog osiguranja, javljaju se brojni problemi[146]. Neki od njih su propisana ograničenja ulaganja imovine mirovinskih fondova koja omogućavaju ulaganje u nesigurnu imovinu, zatim visoki administrativni troškovi. Od 1994. godine, od kada je uspostavljen sustav dobrovoljnog mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem, dva su fonda završila u stečaju, a više od polovine fondova je bilo prisiljeno na spajanje.

Unatoč činjenici da se obvezno osiguranje oslanja samo na sustav generacijske solidarnosti, češki mirovinski sustav je proteklih nekoliko godina bio uravnotežen i nije prolazio dramatičnost kroz koju su prošli mirovinski sustavi drugih tranzicijskih država. Treći stup bi trebao

[146] Fultz, E. i Ruck, M.: Reforme mirovinskog sustava u Središnjoj i Istočnoj Europi: Izvješće o restrukturiranju nacionalnih mirovinskih sustava u odabranim zemljama, International Labour Organizacion, 2002.; http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_bo.pdf

funkcionirati isključivo kao nadopuna državnoj mirovini i država ga potiče novčanim i poreznim poticajima. Češka reforma je pokazala da se dobrovoljna mirovinska štednja može ozakoniti i stimulirati neovisno o uvođenju obvezne privatne štednje. Dobrovoljnom štednjom se stimulira individualna briga za osobnu starost i potiče se nacionalna štednja kao važan čimbenik gospodarskog rasta. To su sve bili i ključni argumenti Svjetske banke, s tim da je Svjetska banka isticala nužnost uvođenja obvezne štednje u privatnim mirovinskim fondovima.

3.2.4.2. Mađarska

Mađarska je, slično drugim tranzicijskim zemljama, iskusila snažnu ekonomsku krizu početkom 90-ih, koja se jako odrazila i na mirovinski sustav. U razdoblju od 1989. do 1996. godine broj zaposlenih opao je za 25%, dok je broj umirovljenika povećan za 22,4%. Omjer sustavne ovisnosti je u istom razdoblju povećan sa 51,4% na 83,9%[147].

Mirovinska reforma u Mađarskoj je započela vrlo rano, nizom reformskih koraka: povećanjem minimalnih godina rada kao uvjeta za mirovinu s 15 na 20 godina (1990.), formiranjem posebnoga Mirovinskog fonda (1992.), uvođenjem indeksacije mirovina prema rastu neto plaća (1992.), izbacivanjem socijalnih elemenata iz mirovinskog sustava (1992.–1995.), uvođenjem dobrovoljnih privatnih mirovinskih fondova (1993.), postupnim povećanjem godina života kao uvjeta za mirovinu na 62 godine za oba spola (1996.–2009.), te najavom uvođenja indeksacije mirovina prema srednjoj vrijednosti porasta cijena i plaća (2001.).

Mađarska je prva istočnoeuropska zemlja koja je prešla na mirovinski sustav temeljen na više stupova[148]. Treći dobrovoljni stup osnovan je još 1993. godine, a drugi obvezni stup je uveden 1998. godine. Model je sličan hrvatskom, jer je za zatečene radnike ulazak u drugi stup bio dobrovoljan, a za sve novozaposlene i za osobe koje se prvi put samozapošljavanju, obvezan. Nakon 1. kolovoza 1998. godine novi sustav je postao obvezan za sve koji počinju raditi, dok su ostali mogli birati između staroga i novog sustava, neovisno o životnoj dobi. Naime, Ustavni sud Mađarske je osporio zakonsku odredbu prema kojoj stariji od 50 godina nemaju pravo optirati za novi mirovinski sustav. Vjerojatno je to, uz dobru marketinšku prezentaciju prednosti novog sustava, bio jedan od razloga da je broj osiguranika koji su optirali za novi sustav nadmašio sva očekivanja (čak 2 milijuna od ukupno 3,7 milijuna aktivnih osiguranika, iako su se službene procjene kretale od 900 tisuća do 1,3 milijuna[149]). Mađarska je namjeravala odmah uvesti stopu doprinosa za drugi stup u visini 8%, ali je neočekivano veliki broj prelazaka osiguranika iz prvog u drugi stup uzrokovao veći financijski deficit prvog stupa nego što je bilo planirano, pa je u vrijeme provođenja reforme određeno da stopa doprinosa za drugi stup iznosi 6%. Kasnije je ta stopa povećana na 8%.

---

[147] Rocha, R.; Vittas, D.: The Hungarian Pension Reform: A Preliminary Assessment Of The First Years Of Implementation, in Coping With The Pension Crisis: Where Does Europe Stands, M. Feldstein, and H. Siebert, eds. Chicago: The University of Chicago Press, (online), 2001.; dostupno na: http://www.nber.org/books/pensioncrisis/hungary4-6-01.pdf

[148] Baloković, S.: Novi razvoj restrukturiranih mirovinskih sustava u zemljama Srednje i Istočne Europe, Mirovinsko osiguranje 9, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005., str. 13-24.

[149] Zrinčak, S.: Mirovinska reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi; Regionalna konferencija, Prag, 12.–14. travnja 2000; Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2000.; str. 202- 206.

Tri stupa mirovinskog osiguranja funkcioniraju na sljedeći način[150]:

- **prvi stup** predstavlja obvezno javno osiguranje, konzistentan je prijašnjem PAYGO sustavu po načelu definiranih mirovina, što znači da dolazi do značajnih preraspodjela. Reformom se jedino promijenio odnos izdvajanja za mirovinsko osiguranje, tako da su se izdvajanja poslodavaca na bruto plaću smanjila s 24% na 21%, dok su se obveze zaposlenika povećale za 9 postotnih poena. Indeksacija mirovina je slična švicarskom modelu, djelomično je vezana na cijene, a djelomično na rast plaće. Starosna granica umirovljenja je za muškarce još od 2000. godine određena u dobi od 62 godine, a za žene je starost od 62 godine uvjet za mirovinu tek od 2009. godine;
- **drugi stup** je obvezan, ali nije državni već ga čine privatni mirovinski fondovi osnovani od strane financijskih grupa i kompanija. Danas u Mađarskoj posluje 11 obveznih mirovinskih fondova. Fondovi sami prikupljaju i upravljaju doprinosima, te sami isplaćuju mirovine. Vlasnici fonda su njegovi članovi. Izdvajanja u ovaj stup su najprije iznosila 6% od bruto plaće, a zatim su povećana i danas iznose 8%. Država poreznim olakšicama potiče ulaganja u drugi stup, na način da je 25% ukupnih izdvajanja moguće odbiti od oporezivog dohotka;
- **treći stup** je dobrovoljno osiguranje, a čine ga privatni mirovinski fondovi. Osnovan je relativno rano, još prije uvođenja obveznog drugog stupa. Država potiče ulaganja u treći stup povoljnijim poreznim olakšicama, tako da je 30% ulaganja moguće odbiti od oporezivog dohotka.

Najvažnija obilježja svakog od tri mirovinska stupa u Mađarskoj, opisana su u tablici 17.

Tablica 17. Sustav mirovinskog osiguranja u Mađarskoj

	Sudjelovanje osiguranika	**Pristup sustavu i financiranje**	**Visina mirovine**	**Teret administr. troškova**	**Isplata mirovina**
Prvi stup *(PAYGO)*	obvezno	zapošljavanje/ doprinosi	definirana u odnosu na zarade	država	država
Drugi stup *(FF)*	obvezno	doprinosi + porezne olakšice	ovisi o doprinosima	obvezni fondovi	obvezni fondovi
Treći stup *(FF)*	dobrovoljno	doprinosi + porezne olakšice	ovisi o doprinosima	dobrovoljni fondovi	dobrovoljni fondovi

Izvor: Fultz, E.: Pension Reforms in central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, 2002.; dostupno na: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pd

U Mađarskoj i dobrovoljni i obvezni mirovinski fondovi imaju status pravnih osoba i posluju kao neprofitne organizacije u vlasništvu svojih članova. Iako prema zakonu oni mogu sami upravljati svojom imovinom, u pravilu angažiraju vanjske menadžere. Svi fondovi drugog stupa su otvoreni fondovi, dok fondovi trećeg stupa mogu biti otvoreni ili zatvoreni. Zatvorene fondove uglavnom osnivaju poduzeća za svoje radnike.

[150] Muller, K: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 387.- 404.

Mađarski mirovinski sustav je u nadležnosti Ministarstva financija, a doprinose za prvi stup prikuplja Državna agencija za prikupljanje poreza[151]. Drugim stupom upravlja Mirovinski osiguravajući fond koji izravno nadzire Ministarstvo financija. Doprinose za drugi stup uplaćuju poslodavci za svoje radnike, a direktno ih prikuplja sam fond.

Iako se iz prikaza u tablici 17. zaključuje da je struktura mirovinskog sustava u Mađarskoj gotovo identična hrvatskom sustavu, postoje ključne razlike u načinu funkcioniranja mađarskog i hrvatskog mirovinskog sustava. Teret administrativnih troškova u drugom obveznom stupu u Mađarskoj snose sami osiguranici, a u Hrvatskoj se taj trošak financira iz državnog proračuna. U Mađarskoj mirovine iz oba mirovinska sustava s kapitaliziranim pokrićem isplaćuju mirovinski fondovi, dok je u Hrvatskoj fondovima namijenjena samo uloga štednje, a mirovine isplaćuju mirovinska osiguravajuća društva koja se osnivaju i djeluju po posebnim propisima.

Mađarska je bila prva istočnoeuropska zemlja koja je uvela mirovinsko osiguranje temeljeno na tri stupa, a moguće je da bude i prva država koja će ukinuti drugi obvezni mirovinski stup i nacionalizirati imovinu obveznih mirovinskih fondova. U Mađarskoj traju rasprave o donošenju zakona kojim bi se imovina obveznih mirovinskih fondova nakon 13 godina obvezne štednje prenijela u državno javno mirovinsko osiguranje[152]. Već je izglasan zakon prema kojem se mirovinski doprinos u visini 8% ne uplaćuje u mirovinske fondove, nego se zadržava u državnoj blagajni. Namjera je da se članovi obveznih mirovinskih fondova vrate natrag u državno osiguranje i da se novi mirovinski sustav organizira kao dvostupni, tako da prvi stup predstavlja obvezno javno osiguranje, a da drugi stup bude dobrovoljan. Provode se pripreme za donošenje posebnog zakona kojim bi se ograničile ovlasti Ustavnog suda, kako bi Vlada mogla provesti svojevrsnu nacionalizaciju imovine obveznih mirovinskih osiguranika. Upitno je kakve će posljedice ovakav potez imati za mirovinske osiguranike, ali i za mađarsko tržište kapitala i cijeli bankarski sustav.

3.2.4.3. Poljska

Poljska je jedna od malobrojnih tranzicijskih zemalja u kojima je devedesetih godina prošlog stoljeća porastao odnos između prosječne mirovine i prosječne plaće (sa 50% u 1989. godini na 64% u 1995. godini[153]), mada je to više bio rezultata snažnijeg smanjivanja plaća, nego povećanja mirovina. U Poljskoj su do 1997. godine mirovinski doprinosi odlazili u državnu instituciju za socijalno osiguranje i nisu bili u vezi s visinom mirovine koja se kasnije dobivala. To je dovodilo do sve većeg deficita sredstava i potrebe za reformom[154]. Kritike javnog mirovinskog sustava su bile jednoglasne, smatralo se da je javni mirovinski sustav skup,

---

[151] Véghelyi, M. And Erdös, G.: Posebni porezni istražni odjel u Mađarskoj, Financijska teorija i praksa 23 (4-5), Institut za javne financije, Zagreb, 1999., str. 511-516.

[152] Bašić, T.: Mađarska vlada nacionalizira drugi mirovinski stup, Poslovni dnevnik, 10. studneog 2010.; dostupno na: http://www.poslovni.hr/vijesti/madarska-vlada-nacionalizira-drugi-mirovinski-stup-163161.aspx

[153] Muller K.: Privatising Old-Age Security: Latin america and Eastern Europe Compared, Edward Elgar, Cheltehham, UK i Nothampton, SAD, 2003., str. 90.

[154] Vallejo, I.: Poland restructures its pension system, Euromoney, November, 1998.; dostupno na: http://www.euromoney.com/confidential.html

netransparentan i nepravedan, da su mu troškovi vrlo visoki, pa su zbog toga mirovine niske i nesigurne. Poljska je provela mirovinsku reformu 1999. godine, bez većih otpora u javnosti, vjerojatno više zbog negativnog stava o dotadašnjem mirovinskom sustavu, a manje zbog pozitivnog mišljenja o predloženim, na brzinu pripremljenim promjenama.

Bitna je razlika između poljske i mađarske mirovinske reforme, premda su obje države slijedile istu privatizacijsku shemu ponuđenu od Svjetske banke i premda je u obje države mirovinsku reformu provodilo ministarstvo financija, a ne ministarstvo nadležno za socijalnu skrb. Reforma prvog stupa je u Poljskoj bila sveobuhvatnija nego u Mađarskoj, jer je dizajnirana prema švedskom sustavu zamišljenih individualnih računa osiguranika. Razlika je i u statusu privatnih mirovinskih fondova[155].

Reformom je i u Poljskoj nastao mirovinski sustav temeljen na tri stupa[156]:

- **prvi stup** je obvezan za sve zaposlenike, doprinosi se uplaćuju u državni fond, ali je sustav funkcioniranja tog fonda nešto drugačiji nego u drugim srednjoeuropskim zemljama zbog postojanja takozvanih «hipotetskih računa» na kojima se bilježe sve uplate koje je zaposlenik uplatio tijekom radnog staža (slično kao u mirovinskom sustavu Švedske). Ukupna svota doprinosa za prvi stup u iznosu od 12% dijeli se na način da se 3% uplaćuje za starosnu mirovinu, 8% za slučaj invalidnosti i 3% za slučaj oboljenja. Mirovina se izračunava tako da se dobiveni iznos, indeksiran prema rastu plaća, dijeli s prosječnim očekivanjem trajanja života i indeksira drugim ekonomskim faktorima (rast cijena). Ukoliko osigurana osoba umre prije umirovljenja, račun se zatvara, što znači da nema mirovine za nasljednike tj. nasljednici ne mogu ostvariti obiteljsku mirovinu. Umirovljenje je moguće za žene nakon 20, a za muškarce nakon 25 godina izdvajanja doprinosa, ali tek s navršene 62 godine života;
- **drugi stup** je također obavezan za sve zaposlenike ispod 30 godina i za novozaposlene, dok su osobe između 30 i 50 godina u vrijeme reforme mogle izabrati žele li pristupiti drugom stupu. Sredstva uložena u ovaj stup ulažu se u mirovinske fondove kojima upravljaju bilo poljske bilo inozemne institucije, specijalizirane za investiranje na tržištu kapitala. U drugi stup se izdvaja 9% bruto plaće. Minimalna stopa povrata mora biti ili 50% prosječne stope svih fondova ili 4% niža od prosjeka svih fondova tijekom 24 mjeseca. U slučaju smrti člana, pola iznosa s osobnog računa se isplaćuje bračnom partneru, a ostatak naznačenom nasljedniku;
- **treći stup** čine dobrovoljna izdvajanja na račune osiguravajućih društava, bilo individualna ili u okviru poduzeća. Temeljem tih uloga pojedinac može ostvariti pravo na posebnu mirovinu, čije visina će ovisiti o uloženim sredstvima i o uspješnosti samog osiguravajućeg društva pri ostvarivanju prinosa od imovine. Prava iz trećeg stupa se obično kombiniraju s životnim osiguranjem, tako da se u slučaju potpunog gubitka radne

[155] Muller, K: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 387.-404.

[156] Fultz, Elaine: Pension Reforms in Central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, 2002.; dostupno na: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pdf

sposobnosti ili u slučaju smrti korisnika, njemu odnosno obitelji, jamči isplata mirovinskih primanja.

Poljska mirovinska reforma se ne može ocijeniti uspješnom[157]. Razlog tog neuspjeha je loša institucionalna pripremljenost, a ona je rezultirala velikim brojem tzv. mrtvih računa (računa na koje nisu uplaćivani doprinosi). Ocjenjuje se da je stupanj naplate mirovinskih doprinosa pogoršan u odnosu na stanje prije provođenja mirovinske reforme. U Poljskoj je najvažniji preduvjet uspješne reforme bilo uvođenje osobnih mirovinskih računa, a taj cilj nije ostvaren ni do dana, iako je od početka reforme proteklo više od desetljeća.

3.2.4.4. Slovačka

Slovačka je krenula s mirovinskom reformom relativno kasno, tek 2004. godine, iako je PAYGO sustav bio u deficitu još od 1997. i iako su mirovine pale na svega 45% prosječne plaće. Inicijativu za reformu dala je Vlada 2002. godine i to na način da se stari sustav podijeli u 3 stupa:

- **prvi stup** je ostao funkcionirati kao javni obvezni PAYGO sustav, ali uz određene korekcije. Promijenjen je način izračuna mirovina tako da sada mirovine ovise o doprinosima, čime se smanjila redistributivnost sustava. Također je povećan broj godina potreban za umirovljenje s 55 godina za žene i 60 godina za muškarce na 62 godine za oba spola. Uvedena je indeksacija mirovina prema rastu cijena i rastu prosječnih plaća. Osobama koje će zbog novog sustava dobivati vrlo male mirovine, država je preuzela obvezu doniranja određenih sredstava;
- **drugi stup** je obvezan, ali kao sustav privatnog osiguranja, a startao je u siječnju 2005. godine. Kao i u drugim tranzicijskim zemljama, svim osiguranicima do određene dobi je ponuđena mogućnost pristupa drugom stupu, a za osobe novopridošle na tržište rada, drugi stup je obvezan. Granica opcijskog pristupa u drugi stup u Slovačkoj je dob od 52 godine. Fondovima mogu upravljati kredibilne financijske institucije, a upravljanje se mora bazirati na jednom od sljedeća tri investicijska limita i profila rizika:
  1. Fond visokog rizika *(Growth fund)* – fond koji posluje uz najviši rizik, jer može do 80% imovine ulagati u dionice, a nema nikakvog limita za ulaganja u obveznice i kratkoročne instrumente na tržištu kapitala,
  2. Uravnoteženi fond *(Balanced fund)* – fond kojeg karakterizira srednji stupanj rizika, je su mu ulaganja u dionice ograničena do 50% imovine, a u obveznice je primoran ulagati najmanje 50% imovine, i
  3. Konzervativni fond *(Conservative fund)* – posluje s niskim stupnjem rizika, apsolutno mu je zabranjeno ulaganje u dionice, dužan je ukupnu imovinu pretvarati u državne i druge obveznice;
- **treći stup** je također privatno osiguranje, ali dobrovoljno. Implementiran je u sustav još 1997. godine, ali bez značajnijih rezultata. Za njega se tek planiraju određeni poticaji

[157] Takvo stajalište iznosi Chlon-Dominczak, A., autorica poglavlja o mirovinskoj reformi u Poljskoj; u Fultz, E.: Pension Reforms in Central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, 2002.; dostupno na: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pdf

kroz uvođenje novih oblika ponude (štedni planovi, ugovori životnog osiguranja) i kroz uvođenje poreznih olakšica.

Uvođenjem drugog stupa mirovinskog osiguranja u Slovačkoj nije značajnije izmijenjena visina obveznih doprinosa, ali je izmijenjena njihova struktura. Prije uvođenja drugog stupa, mirovinski doprinosi su iznosili 28%. Nakon uvođenja obveznog sustava s kapitaliziranim pokrićem, ukupno izdvajanje za mirovinske doprinose je povećano na 28,75%. Za prvi stup se izdvaja 19,75% od bruto plaća, od čega je 9% namijenjeno za starosnu mirovinu, 6% za osiguranje u slučaju invalidnosti i 4,75% za obvezne rezerve mirovinskog sustava. Stopa doprinosa za drugi stup iznosi 9%. U Slovačkoj doprinose plaćaju samo poslodavci.

Slovački je mirovinski sustav zanimljiv zato što se ulaganja u drugom obveznom stupu mogu bazirati na različitim rizicima. Tijekom 2009. godine i u Hrvatskoj su započele stručne rasprave o tome treba li mijenjati zakonske okvire ulaganja obveznih mirovinskih fondova i mlađim članovima obveznih fondova omogućiti izbor nekih od rizičnijih ulagačkih portfelja.

3.2.4.5. Slovenija

Slovenija nije, poput ostalih tranzicijskih europskih država, požurila s uvođenjem obveznog sustava kapitalizirane mirovinske štednje. Od svih država nastalih raspadom bivše Jugoslavije, Slovenija je prva uspjela ostvariti pozitivan ekonomski rast, a istovremeno sačuvati socijalno tkivo. Postupnost i opreznost u provođenju reformi i uvođenju tržišnog gospodarstva ocjenjuje se jednim od razloga gospodarske stabilnosti Slovenije[158].

Unatoč izraženoj opreznosti u provođenju svih reformi, i u Sloveniji je mirovinska reforma uslijedila kao odgovor na nepovoljne demografske promjene. Povećanje učešća starijeg stanovništva dovelo je do neodržive financijske situacije u kojoj se svakim danom smanjivao omjer broja zaposlenih u odnosu na broj umirovljenika, te se stoga pogoršavao omjer mirovine u odnosu na plaću. Slovenija je provela mirovinsku reformu u dva koraka: prvi korak je proveden 1992., a drugi 1999. godine[159]. Unatoč provedenim reformama, Slovenija je jedina od država nastalih na području bivše zajedničke države, uspjela sačuvati javni mirovinski sustav.

Današnji se mirovinski sustav sastoji se od dva stupa (jednako kao u Češkoj):

- **prvi stup** je obvezan, to je sustav javnog mirovinskog osiguranja koji se financira iz socijalnih doprinosa. Doprinose za mirovinsko osiguranje plaćaju radnici i poslodavci, s tim da zaposleni plaćaju 15,5% iz bruto plaće, a poslodavci plaćaju 8,85% na bruto plaće. Dob umirovljenja je fleksibilna (slično kao u Italiji), a puna mirovina je moguća za muškarce s 63 godine starosti i za žene sa 61 navršenom godinom, s tim da se ta dobna granica za žene uvodi postepeno u prijelaznom razdoblju koje traje do 2022.

[158] U materijalima Svjetske banke se kao primjer postupnosti Slovenije u provođenju reformi navodi proces privatizacije, proces stvaranja novih institucija, uvođenje nove valute, izmjena poreznog sustava, uspostavljanje diplomatske mreže i dr.; Mrak, M., Rojec, M. i Silva-Jauregui, C.: Slovenia: from Yugoslavia to the European Union, The Word Bank, Washington DC, 2004.; str. 446.

[159] Rismondo, M.: Reforma mirovinskog osiguranja u Sloveniji, Revija za socijalnu politiku 6 (2), Pravni fakultet Zagreb, 1999., str. 147 - 156.

godine. Indeksacija mirovina je još uvijek vezana samo na plaće (kao što je u Hrvatskoj bilo do 1998. godine);

- **treći stup** je isključivo dobrovoljni i sastoji se od dobrovoljne štednje u obliku životnog osiguranja kojim upravljaju osiguravajuće kompanije.

Slovenija nema obveznog mirovinskog osiguranja s kapitaliziranom pokrićem. Naime, u sklopu reformi mirovinskog sustava raspravljalo se sa Svjetskom bankom i Phare programom koji se financira iz predpristupnih fondova Europske unije, te je 1997. donesen dokument *Bijeli papir o mirovinskoj reformi*[160]. Navedenim se dokumentom predlagalo smanjivanje mirovina iz prvog stupa, te uvođenje drugog stupa koji bi se temeljio na obveznoj štednji i kojim bi upravljali privatni mirovinski fondovi. Također, bio je predviđen i treći stup koji bi uključivao dobrovoljnu osobnu mirovinsku štednju. Međutim, slovenski stručnjaci za socijalnu sigurnost bili su protiv uvođenja drugog stupa s objašnjenjem da bi to, zbog velikih tranzicijskih troškova, uzrokovalo pogoršanje javnih financija[161].

Noviji događaji ukazuju da se problemi financiranja mirovinskog sustava u Sloveniji produbljuju i da neće biti moguće izbjeći radikalnije zahvate u sustav. Tijekom 2010. godine se vode opsežne rasprave o spašavanju mirovinskog sustava, u okviru kojih se namjerava podignuti dobna granica za ostvarivanje prava na mirovinu sa sadašnjih 63 godine za muškarce i 61 godine za žene na 65 godina za oba spola i nepovoljnijim određivanjem visine mirovine destimulirati raniji odlasci u mirovinu[162].

3.2.5. Preporuke Europske unije za države članice

Osiguravanje odgovarajuće razine mirovinskih prava u budućnosti će primarno ovisiti o financijskoj održivosti mirovinskih sustava, pa je to pitanje od primarnog značaja za države članice EU. Članice EU su spoznale da narušavanje održivosti mirovinskog sustava može ozbiljno ugroziti stabilnost države i imati šire ekonomske posljedice. Sve zemlje rješenja nalaze u povećanju stope zaposlenosti i destimuliranju ranih odlazaka u mirovinu. Provode se mjere i aktivnosti kojima se sinkronizirano djeluje na tržište rada i na mirovinski sustav. Povećanjem broja zaposlenih teret financiranja rashoda za mirovine se raspoređuje na više osiguranika, a nepovoljnijim određivanjem mirovina za prijevremeno umirovljenje, stimulira se kasniji odlazak u mirovinu.

Očekivana životna dob za žene i za muškarce, uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu prema spolu osiguranika i podaci o BDP po stanovniku kao pokazatelju stupnja razvoja pojedine države, prikazani su u tablici 18.

---

[160] Rismondo navodi da su razlozi za donošenje tog dokumenta, između ostalog: „pritisak na umirovljenje, najveći je zabilježen u razdoblju 1988.-1992. (ožujak), kada su mnogi osiguranici iskoristili mogućnost odlaska u mirovinu iz straha od nezaposlenosti… dugoročno predviđanje da će udjel stanovništva u dobi do 39 godina života biti sve manji, a da će rasti udjel starijeg stanovništva, osobito onoga u poznijoj dobi.“ (cit)

[161] Stanovnik, T.: Mirovinski sustav i mirovinska reforma u Sloveniji, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2000, str. 329.- 343.

[162] Slovenska vlada je u rujnu 2010. parlamentu predložila novi zakon kojim se od 2011. godine povećava životna dob potrebna za odlazak u redovnu mirovinu na 65 godina, jednako za žene i muškarce. Prijelazno razdoblje će trajati 15 godina; dostupno na: www.nacional.hr/.../slovenska-vlada-predlozila-novi-zakon-o-mirovinskoj-reformi

Tablica 18. Očekivana životna dob i uvjeti za ostvarivanje mirovine u pojedinim državama

Država	Ukupno stanovništva u milijunima	Postotak: 65 godina života ili stariji	Ovisni dio populacije - indeks [a]	Očekivana životna dob (godine)		Zakonska dob za starosnu mirovinu		Zakonska dob za prijevremenu starosnu mirovinu [b]		BDP po glavi stan. (US$)
				M	Ž	M	Ž	M	Ž	
Albanija	3.1	8.3	54.5	71.7	77.4	65	60	c	c	4,584
Andora	0.07	14	40.2	80.6	86.6	65	65	c	c	24,000
Austrija	8.1	16.7	47.4	76.9	82.4	65	60	62.25	57.25	30,094
Bjelorusija	9.7	14.7	42.6	63.1	74.5	60	55	c	c	6,052
Belgija	10.4	17.6	52.4	76.5	82.7	65	64	60	60	28,335
Bugarska	7.7	16.8	43.8	69.8	76.3	63	58.5	c	c	7,731
Hrvatska	4.5	17.2	48.5	72.3	79.2	64	59	59	54	11,080
Cipar	0.8	12.1	47	76.7	81.6	65	65	63	63	18,776
Češka	10.2	14.2	40.4	73.1	79.4	61.5	55.66	58.5	52.66	16,357
Danska	5.4	15	51	75.5	80.1	65	65	60	60	31,465
Estonija	1.3	16.5	46.1	67	78	63	59.5	60	56.5	13,539
Finska	5.2	15.9	49.7	76	82.4	65	65	62	62	27,619
Francuska	60.4	16.6	53.3	76.6	83.5	60	60	c	c	27,677
Njemačka	82.6	18.8	49.4	76.4	82.1	65	65	63	63	27,756
Grčka	11.1	18.2	48.1	76.1	81.3	65	60	60	55	19,954
Mađarska	10	15.2	44.7	69.8	77.7	62	60	c	c	14,584
Island	0.3	11.8	51	79.5	83.2	67	67	c	c	31,243
Irska	4.1	10.9	45.1	75.9	81.1	65	65	c	c	37,738
Italija	58	20	51.5	77.5	83.6	65	60	c	c	27,119
Latvija	2.3	16.9	46.1	67.2	77.8	62	60.5	60	58	10,270
Lihtenštajn	0.03	12.4	42.4	76.1	83.2	64	63	60	60	25,000
Litva	3.4	15.5	47.7	67.9	78.6	62.5	60	57.5	55	11,702
Luksemburg	0.4	13.8	48.5	75.9	82.2	65	65	60	60	62,298
Malta	0.4	13.5	45.1	76.6	81.3	61	60	c	c	17,633
Moldova	4.4	10.3	43.4	61.6	69.8	62	57	c	c	1,510
Monako	0.03	22.6	60.7	75.8	83.7	65	65	60	60	27,000
Nizozemska	16.2	14.1	47.7	76.3	81.6	65	65	c	c	29,371
Norveška	4.6	15	52.9	77.8	82.5	67	67	c	c	37,670
Poljska	38.5	12.9	41.2	71.2	79	65	60	c	c	11,379
Portugal	10.4	17.1	49	74.6	81.2	65	65	55	55	18,126
Rumunjska	21.7	14.8	43.4	68.7	75.7	63	57.75	58	52.75	7,277
Rusija	143	13.8	40.8	58.7	71.8	60	55	c	c	9,230
San Marino	0.03	17	51	78.2	85.5	65	65	c	c	34,600
Srbija [d]	10.5	14.1	47.9	71.7	76.4	63	58	c	c	5,000
Slovačka	5.4	11.8	39.8	71.1	78.7	62	62	e	e	13,494
Slovenija	2	15.6	42	73.5	80.7	61.5	55.33	c	c	19,150
Španjolska	43	16.5	44.5	76.5	83.8	65	65	c	c	22,391
Švedska	9	17.2	53.1	78.6	83	65	65	61	61	26,750
Švicarska	7.2	16	48.1	78.2	83.8	65	64	c	c	30,552
Ukrajina	46.4	16.1	44.7	60.7	72.5	60	55	c	c	5,491
V. Britanija	59.6	16	51.2	76.7	81.2	65	60	c	c	27,147

Izvori: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database, available at http://esa.un.org/unpp; Human Development Report 2005, prepared for the United Nations Development Programme (New York: Oxford University Press, 2005); U.S. Central Intelligence Agency, The World Factbook, 2006 (Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2006); preuzeto iz Nar. nov., br. 43., 1997.

Napomene: **a**) Zbroj broja stanovnika starosne dobi 14 ili mlađi i broja stanovnika starosne dobi 65 ili stariji, podijeljen s brojem stanovnika starosne dobi 15 – 64: **b**) Samo dob za opću prijevremenu starosnu mirovinu; nisu uključene dobi za prijevremenu starosnu mirovinu posebnih skupina osiguranika; **c**) Država nema propisanu dob za prijevremenu starosnu mirovinu, odnosno ima je samo za posebne skupine, ili podaci nisu dostupni; **d**) Statistika za Srbiju uključuje i podatke za Crnu Goru. **e**) Nema starosne dobi, već postoje drugi uvjeti.

Podaci pokazuju da niti sve države članice EU nisu izjednačile dobne uvjete za ostvarivanje prava na mirovinu za žene i za muškarce. Od ukupno 41 promatrane države, samo 18 država ima propisane opće uvjete za ostvarivanje prava na prijevremenu mirovinu. Pri tome je teško uočiti međuzavisnost između veličine BDP-a po stanovniku i uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu.

Problemi mirovinskog osiguranja su visoko na listi prioriteta zemalja članica EU, a zbog očekivanih promjena u demografskoj strukturi stanovništva, ocjenjuje se da najveći problemi tek slijede u drugom desetljeću ovog stoljeća. U lipnju 2010. godine Europska komisija je objavila Zelenu knjigu o budućnosti mirovinskih sustava (*Green Paper on pensions*)[163] kako bi u državama članicama Europske unije potakla javnu raspravu o tome na koji način treba razvijati zakonski okvir mirovinskog sustava. Time se državama članicama nastoji dati podrška u nastojanju da na nacionalnoj razini osiguraju održivost svojih mirovinskih sustava i isplatu zadovoljavajućih mirovina.

Najvažnija poruka navedenog dokumenta proizlazi iz ocjene prema kojoj će se u sljedećih 50 godina broj umirovljenika u Europskoj uniji udvostručiti u odnosu na broj osoba koje financiraju njihove mirovine, pa bi stoga zemlje članice trebale produljiti radni vijek i povećati dob za odlazak u mirovinu. Ta se poruka argumentira činjenicom da stanovništvo država Europske unije sve duže živi, pa ako se ne osigura duži ostanak na tržištu rada, posljedica će biti smanjenje mirovina ili neodrživo povećanje rashoda za isplatu mirovina[164]. Zemlje imaju izbor između dva scenarija: slabije mirovine i veći doprinosi ili više ljudi koji će dulje raditi. Također, u dokumentu se poručuje da problem nezaposlenosti nije vezan uz povećanje životne dobi za umirovljenje, već da je problem visokih stopa nezaposlenosti posljedica neodgovarajuće ekonomske i gospodarske politike, neodgovarajuće obrazovne politike i nedostataka u djelovanju institucija koje provode politiku tržišta rada. Predviđeno je da rasprava o ovom dokumentu traje do 15. studenog, a nakon toga bi se oblikovale zajedničke preporuke.

EU svojim članicama ne diktira modele organizacije i djelovanja sustava socijalne sigurnosti. Organizacija tog sustava isključiva je odgovornost svake zemlje članice, a odraz je gospodarske i političke situacije u određenoj državi. Iako Unija ne insistira na harmonizaciji mirovinskih sustava država članica, postoje mehanizmi kojima se pokušava postići određeni stupanj ujednačavanja socijalnih prava. Postavljaju se ciljevi i kriteriji za podizanje prava u sustavima socijalne sigurnosti unutar zemalja članica, kako bi se osigurale pretpostavke za uklanjanje zapreka ostvarivanju slobode kretanja ljudi, što je jedan od temeljnih postulata Unije. Fizičke osobe u tijeku svog radnog vijeka, a i nakon tog razdoblja, kad postanu korisnici nekog od prava iz socijalnog osiguranja (mirovine), ne žive i ne rade samo u jednoj državi, pa je težnja za približavanjem socijalnih prava između država članica pretpostavka ostvarivanja te slobode.

---

[163] Europa – Press Releases: Green Paper on pensions; dostupno na: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/302

[164] Bejaković, P.: Aktivnosti Europske unije na poboljšanju financijske održivosti mirovinskih sustava, Računovodstvo i financije 10/2010., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2010., str. 146.-151.

Najvažniji instrument za ostvarenje tog cilja je Zakonik o socijalnoj sigurnosti kojim su uređeni minimalni socijalni standardi. Stupio je na snagu 1968. godine, nakon što ga je potpisala treća država, a do sada ga je prihvatilo 20 država članica EU[165].

Osim tog Zakonika, Europsko vijeće je usvojilo brojne direktive, preporuke i rezolucije kojima je zajednički nazivnik – konvergencija, približavanje socijalnih sustava u zemljama članicama. Temeljni dokument Vijeća Europe na području socijalnih prava je **Europska socijalna povelja**[166]. Hrvatski Sabor je 2002. usvojio Zakon o potvrđivanju Europske socijalne povelje s dodatnim protokolima[167], kojim se obvezuje da će se ukupna politika Sabora, Vlade i nadležnih ministarstava u ovoj oblasti, kao i mjere koje će donositi, zasnivati na principima i zahtjevima utvrđenim europskim aktima o socijalnim pravima. Prava koja štiti Europska socijalna povelja mogu se podijeliti u tri grupe: (1) prava zaposlenika, (2) prava ukupnog stanovništva i (3) posebna prava nekih skupina stanovnika izvan zaposlenosti (majki, djece i obitelji, hendikepiranih, migranata, starih osoba)[168]. Države članice EU i države koje svojevoljno ratificiraju Europsku socijalnu povelju, obvezuju se na osiguravanje minimalnih standarda socijalne sigurnosti i provođenje jednakosti u pristupu socijalnim pravima.

U vezi s pravima zaposlenih, politika Europske unije insistira na dijalogu i sporazumijevanju socijalnih partnera na tržištu rada. Pravni okvir takvog pristupa je Povelja o osnovnim socijalnim pravim radnika[169] iz 1989., čije su odredbe 2000. godine ponovljene u Povelji o osnovnim pravima Europske unije[170]. Načela iz tih povelja pretočena su u brojne direktive, a Odbor za socijalnu koheziju Vijeća Europe u svojim redovitim izvještajima prati primjenu direktiva u državama članicama.

Jedna od direktiva koja uređuje **jednakost u pristupu socijalnim pravima** u državama članicama je Direktiva 96/97/CE (ranije Direktiva 86/378/CEE) koja, između ostalog, ima za cilj osigurati primjenu načela jednakosti spolova u sustavima mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem. Ranija direktiva koja je uređivala jednakost spolova odnosila se samo na strukovna osiguranja, a izmijenjena, nova direktiva obuhvaća sve vidove osiguranja s kapitaliziranim pokrićem. U ovim se direktivama ukazuje na moguće oblike spolne nejednakosti u pogledu stjecanja svojstva osiguranika, u pogledu obveznosti ili dobrovoljnosti za sudjelovanje u nekom strukovnom sustavu mirovinskog osiguranja, propisivanja različite starosne granice za mirovinu, te u pogledu određivanja različitih svota mirovinskih davanja. Kad je riječ o opsegu

---

[165] Crnjac Pauković, V.: Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti i najniži standardi mirovinskog osiguranja, Mirovinsko osiguranje 12/2005., Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005., str. 65.-78.

[166] Europska socijalna povelja je potpisana 1961. godine u Torinu, od strane nekoliko zapadnoeuropskih država. Nakon što ju je ratificiralo 5 država, stupila je na snagu 1965. godine. Europska socijalna povelja iz 1961. godine proklamira 19 socijalnih i ekonomskih prava, kojima su Dodatnim protokolom iz 1988. godine pridodana još 4 nova prava, tako da ukupno sadrži 23 prava. Godine 1996. usvojena je izmijenjena Europska socijalna povelja, koja sadrži 31 pravo; Puljiz, V.: Primjena Europske socijalne povelje, Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2000.; str. 197.-201.

[167] Hrvatski sabor je na sjednici 20. studenog 2002. donio Zakon o potvrđivanju Europske socijalne povelje s dodatnim protokolima (Nar. nov.- Međ. ugovori, br. 15/02.).

[168] Službeni prijevod starog teksta Europske povelje o osnovnim socijalnim pravima (tekst koji je potpisan 1961. godine) objavljen je u Reviji za socijalnu politiku 5 (4), Pravni fakultet Zagreb, 1998., str. 269.-279.

[169] Strasbourg, 9. prosinca 1989.

[170] Nica, 7. prosinca 2000.

mirovinskih davanja, države članice se obvezuju da se pri određivanju visine mirovine, samo mirovine koje se ostvaruju iz dobrovoljnog sustava mogu razlikovati prema spolu. Mirovine koje se ostvaruju iz obveznih sustava moraju biti određene primjenom istih tablica smrtnosti za žene i za muškarce[171].

U sustavu mirovinskog osiguranja važna je Rezolucija 93/C 188/01 od 30. lipnja 1993. **o fleksibilnim mirovinskim sustavima** i Direktiva 2003/41/CE od 3. lipnja 2003. **o poslovanju ustanova strukovnog mirovinskog osiguranja.** Ova potonja se odnosi na poslovanje i nadzor strukovnih mirovinskih osiguranja (fondova, mirovinskih društava, mirovinskih osiguravajućih društava), bez obzira imaju li oni ili nemaju pravnu osobnost, uz uvjet da posluju na načelima kapitalizacije. Direktiva obvezuje države članice da svojim zakonodavstvom osiguraju da se ustanove koje se bave mirovinskim osiguranjem u svom poslovanju ograniče samo na obavljanje djelatnosti zbog koje su osnovane. Ako poduzeće samo provodi osiguranje za svoje zaposlene (strukovno mirovinsko osiguranje, tj. osiguranje koje se provodi za zaposlenike određene kompanije), tada imovina poduzeća mora biti odvojena od imovine i poslovanja koje se odnosi na strukovno mirovinsko osiguranje. Direktiva određuje i pravila izvještavanja osiguranika, korisnika mirovina, pričuve, te upravljanje imovinom mirovinskih osiguranika. Rismondo[172] je mišljenja da će u postupku usklađivanja s direktivama EU, Hrvatska morati unekoliko drugačije urediti pravila raspolaganja imovinom fondova obveznog mirovinskog osiguranja (drugi stup), iako je to osiguranje s kapitaliziranim pokrićem, od načina raspolaganja imovinom dobrovoljnog mirovinskog osiguranja (treći stup). Sada su u Hrvatskoj pravila funkcioniranja tih sustava identično uređena.

Važno područje djelovanja EU (važno za mirovinske sustave), odnosi se na jedinstveno tržište. Vlade država članica EU su još 2002. godine postigle sporazum u vezi provođenja Direktive o mirovinskim fondovima i sličnim institucijama. Glavni cilj te direktive je ostvarivanje **jedinstvenog tržišta za mirovinske fondove**. Naime, tržište institucija za obvezne mirovinske fondove je u Europi tradicionalno fragmentirano, a time i manje efikasno. Stvaranje jedinstvenog tržišta na ovom području predstavlja jednu od zadnjih prepreka ujedinjavanju financijskih tržišta u jedno jedinstveno tržište kapitala. Da bi to bilo moguće, prema zaključcima, potrebno je barem minimalno harmonizirati naplatu provizija, načine upravljanja i nadgledanja mirovinskih fondova. Državama se predlaže osnivanje anglosaksonskog tipa obveznih mirovinskih fondova poduzeća, s tim da u te fondove ulažu i poslodavci i zaposleni. Također, traži se da se zaposlenima omogući premještanje sredstava, ukoliko promjene posao ili prebivalište. Mirovinski fondovi ne bi trebali biti predmetom oporezivanja sve do faze isplata mirovina.

Sve bi to trebalo dovesti do određenih ekonomskih prednosti, od kojih su najvažnije[173]:

---

[171] Rismondo, M.: Direktive Europske unije o strukovnim mirovinskim osiguranjima i njihova moguća primjena u hrvatskom mirovinskom sustavu, Mirovinsko osiguranje 6/2004., Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2004., str. 15.-38.

[172] Rismondo, M., str. 31.

[173] Rismondo, M., str. 33.

- poslodavcima ne bi porasli troškovi, jer bi mirovinski sustav odbacivao veće efekte zbog bolje efikasnosti, a ne zbog povećanih izdvajanja,
- taj bi sustav, zbog većeg broja mogućnosti i bolje diversifikacije ulaganja, omogućio veće mirovine i veću sigurnost,
- smanjile bi se prepreke kretanju radnika unutar prostora EU,
- smanjili bi se javni troškovi za isplatu mirovina, i
- unaprijedilo bi se financijsko tržište, a time i ukupno gospodarstvo.

Direktiva se odnosi i na institucije koje upravljaju fondovima, a zakonski su odvojene od fonda. Države članice moći će primijeniti direktivu i na mirovinska osiguranja, ali uz uvjet da se posao mirovinskog osiguranja odvoji od ostalog poslovanja. Direktiva se neće primjenjivati na institucije koje posluju u PAYGO sustavu, na fondove koji nemaju zakonsku obvezu isplate mirovina, niti na druge institucije koje omogućavaju razne oblike rentne štednje. Države članice same mogu odlučivati hoće li se direktiva primjenjivati i na fondove koji okupljaju manje od 100 članova.

Prednosti jedinstvenog tržišta moći će se koristiti tek kada sve države svojim zaposlenicima zakonski omoguće biranje mirovinskog fonda koji im najbolje odgovara na jedinstvenom europskom tržištu i kad sve države uvedu mogućnost neoporezivog prijenosa sredstava iz postojećih sustava, što se može očekivati krajem desetljeća. Upravo stoga se sve očekivane prednosti sustava neće osjetiti do sljedećeg desetljeća, a i tada samo postepeno.

Odbor za socijalnu koheziju EU redovito prati funkcioniranje socijalnog sustava u državama članicama. Njegova je zadaća da prati kako se uklanjaju prepreke za ostvarivanje socijalnih prava, što obuhvaća šest područja praćenja[174]:

1. definiranje pravnog okvira i načina ostvarivanja socijalnih prava, pri čemu se države upozorava na nepoželjnu nepreciznost u definiranju prava,
2. slučajevi kada je korištenje prava ograničeno samo na neke kategorije stanovništva,
3. praznine uzrokovane nedostatkom sredstava i neodgovarajuća zaštita u slučaju neostvarivanja prava (prate se pravne procedure i postupci koji pojedincu osiguravaju zaštitu u slučaju kad mu je uskraćeno određeno pravo),
4. neregulirnje ili neodgovarajuće reguliranje minimalnih kriterija za korištenje određenih socijalnih prava,
5. način određivanja nositelja ili korisnika prava odnosno razmatranje mogućnosti isključenja određenih kategorija,
6. prepreke i poteškoće koje mogu proizaći iz nesklada između propisanih procedura i načina rada ovlaštenih institucija, prirode zahtjeva i potreba korisnika (česte izmjene propisa ili različite verzije propisa, opsežni i za ispunjavanje komplicirani formulari, obveza korisnika da se obraćaju na više agencija i ureda i dr.).

[174] Puljiz, V.: Pristup socijalnim pravima u Europi: stvarno stanje, Revija za socijalnu politiku 10 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2003.; str. 199. - 215.

Ako se ova područja praćenja socijalnog sustava preslikaju na postojeći sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, nameće se zaključak o područjima na kojima će trebati poduzimati dodatne mjere. Već je prije potpisivanja Predpristupnog programa za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji, Europska komisija u svom mišljenju o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji[175] istakla potrebu osiguravanja uvjeta za razvoj tzv. dodatnih mirovinskih shema (strukovna mirovinska osiguranja[176]), što upućuje na potrebu poticanja različitih oblika dobrovoljnog mirovinskog osiguranja. Također, Europska komisija je istakla da u odnosu na veličinu svog gospodarstva, Hrvatska ima razmjerno izdašan mirovinski sustav[177].

Od 1. studenog 2010. godine u Hrvatska primjenjuje zakon kojim se počevši od 2011. godine postepeno izjednačava dob umirovljenja za žene i muškarce[178]. Propisano je postepeno izjednačavanje uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu za žene i muškarce u prijelaznom razdoblju od 2011. do 2030. godine, na način da se za žene svake godine poveća tražena starosna dob za po 3 mjeseca, kako bi se 2030. godine izjednačila dobna granica za ostvarivanje prava na mirovinu, neovisno o spolu osiguranika. Osim postepenog izjednačavanja starosne dobi za ostvarivanje prava na mirovinu, izjednačeni su i uvjeti potrebnog mirovinskog staža za ostvarivanje prava na prijevremenu mirovinu, tako da se tražena dob za žene svake godine povećava za po 3 mjeseca, kako bi i žene i muškarci u 2030. godini ostvarivali pravo na prijevremenu mirovinu sa 60 godina starosti i 35 godina mirovinskog staža. Dobni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu za muškarce nisu izmijenjeni. Na taj je način s primjenom od 1. siječnja 2011. otklonjena rodna nejednakost u ostvarivanju mirovinskih prava prema općim mirovinskim propisima, ali još uvijek ostaje problem različite, povoljnije dobi propisane za policiju, vojsku i neke druge skupine osiguranika (kategorije osiguranika koje pravo na mirovinu ostvaruju po posebnim propisima)[179].

---

[175] Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u EU 21. veljače 2003., a u travnju 2003. Vijeće je zatražilo od Komisije da pripremi mišljenje o tom zahtjevu. Dana 20. travnja 2004., Komisija je objavila Mišljenje o Zahtjevu Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji (COM(2004) 257 konačna verzija). Prijedlozi koji se odnose na mirovinski sustav obrazloženi su na str. 27.-28. Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Hrvatske koji je potpisan u ožujku 2007. godine; http://www.delhrv.ec.europa.eu/

[176] Izraz „strukovna mirovinska osiguranja“ možda nije najsretniji prijevod jer se ne odnosi na zanimanja (profesije, struke), nego na kompanijske mirovinske fondove. U Hrvatskoj se europski izraz „strukovna mirovinska osiguranja“ odnosi na dobrovoljne mirovinske fondove (treći stup).

[177] Zanimljivo je da stručnjaci Europske komisije 2004. godine hrvatski mirovinski sustav ocjenjuju izdašnim (izdašnim u odnosu na veličinu gospodarstva), a samo četiri godine kasnije, 2008. godine, u materijalu Svjetske banke pod nazivom Održivost mirovinskih sustava u državama novim članicama EU i Hrvatskoj, navodi se podatak da je očekivana stopa zamjene (učešće mirovine u plaći) za punu starosnu mirovinu u Hrvatskoj najniža od svih analiziranih država i za 2007. godinu iznosi svega 38,4%. Za istu godinu je očekivana stopa zamjene u Češkoj Republici iznosila 44,4%, u Estoniji 51,65%, u Mađarskoj 75,4%, u Latviji 58,2%, u Litvi 53,4%, u Poljskoj 56,9%, u Slovačkoj 48,6%, u Bugarskoj 49,7% i u Rumunjskoj 43,7%; Kasek, L, Laursen, T. i Skrok, E.: Sustainability of Pension Systems in the New EU Member States and Croatia, WP 129/2008, Word Bank, 2008; dostupno na: http://www.paperbackswap.com/Sustainability-Pension-Systems-New-EU/book/0821373692/

[178] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 121/10) je stupio na snagu 1. studenog 2010., a povećanje starosne dobi za ostvarivanje prava na mirovinu za žene se primjenjuje od 1. siječnja 2011. godine.

[179] Opširnije o mišljenju Europske komisije i o obvezama Hrvatske u prilagodbi mirovinskog sustava direktivama Europske unije, u članku: Marušić, LJ. i Rismondo, M: Kandidatura Hrvatske za Europsku Uniju i hrvatski mirovinski sustav, Mirovinsko osiguranje 8/2004., Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2004., str. 29. – 45.

Pregovori o pristupanju Hrvatske u članstvo Europske unije su u tijeku. Obuhvaćaju 35 tematskih poglavlja, među kojima je s radnog i socijalnog aspekta posebno značajno poglavlje o zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti (poglavlje 19) i poglavlje o slobodi kretanja radnika i radnim migracijama (poglavlje 2). Formalno pravna podloga za vođenje pregovora je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica[180] zaključen 2001. godine i Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2003. godina[181]. Do trenutka pristupanja u EU, Hrvatska će morati ispuniti sve obveze koje proizlaze iz pravnog sustava EU (*acquis communautaire*[182]*)*, pri čemu se pregovorima o pristupanju mogu utanačiti specifične prilagodbe u tranzicijskom razdoblju.

Prema informacijama sa sastanka Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, održanog početkom studenog 2010., privremeno su zatvoreni pregovori o pristupanju Hrvatske u Europsku Uniju u 25 poglavlja (od ukupno 35 poglavlja) [183]. Među zatvorenim poglavljima je područje socijalne sigurnosti i radnih migracija, pa se može reći da je Hrvatska ispunila uvjete koje Europska unija postavlja u vezi s funkcioniranjem sustava socijalne sigurnosti. Unatoč provedenim formalnim zakonskim prilagodbama, raste spoznaja da je problem održivosti mirovinskog sustava u Hrvatskoj goruće ekonomsko i socijalno pitanje.

---

[180] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica (Nar. nov. - Međ. ugovori, br. 14/01.)

[181] Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2003. godina (Nar. nov. br. 30/03.)

[182] „Acquis communautaire“ je naziv za cjelinu pravnog sustava Europske unije koji čine brojne smjernice, direktive, konvencije, zajednička stajališta, deklaracije, rezolucije, izjave, sporazume i drugi pravni akti Europske unije.

[183] Dvanaesti sastanak Međuvladine konferencije o pristupanju RH u Europksu Uniju, Nacionalni odbor za praćenje pregovora, Ministarstvo vanjskih poslova RH, Zagreb, 5. studenog 2010.; dostupno na: http://www.eu-pregovori.hr/Default.asp?ru=587&gl=201011080000001&sid=&jezik=1

4. ISTRAŽIVANJE UČINAKA VAŽEĆEG SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA I MODELA PRIKUPLJANJA MIROVINSKIH DOPRINOSA U HRVATSKOJ

4.1. VRSTE MIROVINSKIH OSIGURANJA PREMA KRITERIJU NAČELA NA KOJIMA SE ZASNIVA SUSTAV OBVEZNOG OSIGURANJA

U ovom se dijelu rada iznosi cjelovita slika važećeg sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj prema načinu financiranja tog sustava. Zatim se u zasebnim cjelinama detaljno obrađuju najvažnija obilježja dvaju obveznih mirovinskih sustava: sustava generacijske solidarnosti i sustava individualne kapitalizirane štednje.

4.1.1. Sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je, kao i u većini europskih zemalja, mirovinsko osiguranje obvezno za sve radno aktivne osobe. Osim obveznog, nastavno od 1. siječnja 2002. u Hrvatskoj postoji mogućnost dobrovoljnog mirovinskog osiguranja pojedinca za rizike starosti. Dakle, prema kriteriju obveznosti pristupa osiguranju, mirovinsko osiguranje se dijeli na:

- obvezno (prvi i drugi stup), i
- dobrovoljno (treći stup).

Prema načinu financiranja odnosno utjecaju plaćenih doprinosa na buduća mirovinska primanja korisnika mirovine, oblici mirovinskog osiguranja su:

1. **osiguranje u sustavu generacijske solidarnosti** (prvi stup) koji karakterizira relativno slaba povezanost uplaćenih doprinosa i budućih mirovinskih prava (što ne znači da plaćeni doprinosi uopće ne utječu na visinu prava), i
2. **osiguranje u sustavu kapitalizirane mirovinske štednje** (drugi stup i treći stup) koje funkcionira prema načelu obvezne odnosno dobrovoljne štednje pojedinca na osobnom računu u izabranom mirovinskom fondu; nakon razdoblja štednje ušteđena i kapitalizirana sredstava se prenose u mirovinsko osiguravajuće društvo, s kojim dotadašnji osiguranik sklapa ugovor o mirovini i postaje korisnik mirovinskog osiguranja.

Svaki je od ovih sustava reguliran posebnim propisima.

Uvođenju trostupnog (trosložnog, trorazinskog) mirovinskog osiguranja prethodila je radikalna reforma sustava generacijske solidarnosti, provedena tijekom 1998. godine, s primjenom od 1. siječnja 1999. godine. Koncept reforme polazio je od nastojanja da sustav generacijske solidarnosti postepeno gubi na značaju, a da paralelno raste uloga mirovinskog osiguranja temeljenog na osobnoj namjenskoj štednji u razdoblju radne aktivnosti. Štoviše, osim obvezne individualne kapitalizirane štednje za osiguranike mlađe od 40 godina (drugi stup), država je namjeravala novčanim stimulacijama i poreznim olakšicama poticati i dobrovoljnu individualnu mirovinsku štednju (treći stup)[184], sve s ciljem jačanja svijesti pojedinca da sam

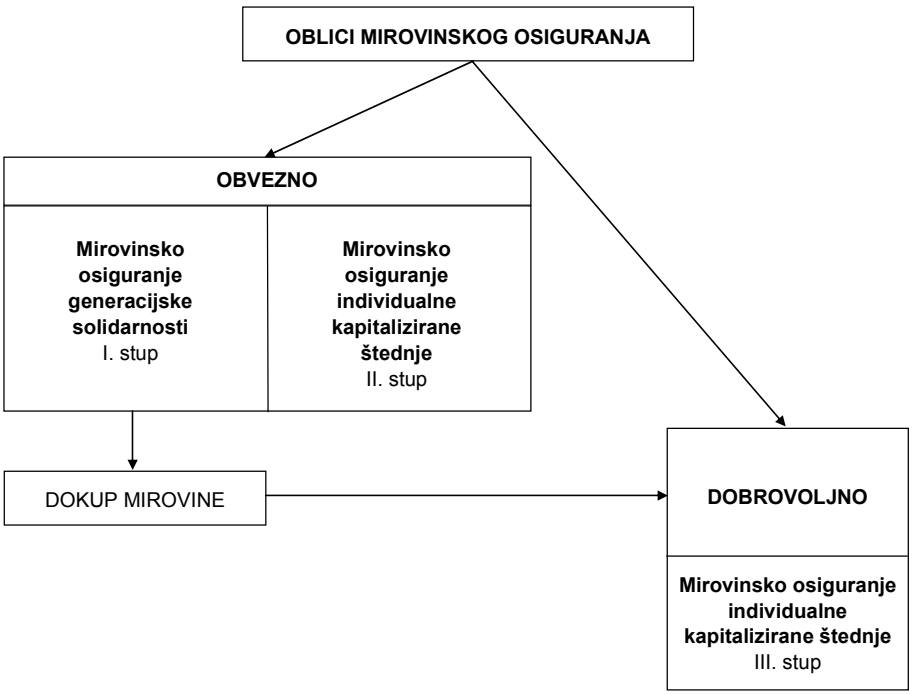
[184] U dobrovoljno mirovinsko osiguranje (treći stup) u listopadu 2009. je bilo učlanjeno 158.000 članova, što je premalo u odnosu na očekivanja. Do rujna 2010. taj je broj narastao na 178.694 člana; dostupno na: http://www.ripe.hanfa.hr/publiciranje/statistike/

skrbi o budućnoj mirovini. Rezultat takvog modela je da danas u Hrvatskoj postoje tri stupa mirovinskog osiguranja. Prvi i drugi stup su obvezni, a treći je dobrovoljni.

Osim ova tri stupa, u Hrvatskoj danas egzistira i oblik dobrovoljnog osiguranja u sustavu generacijske solidarnosti u obliku dokupa mirovine[185]. Dokup mirovine je nastao kao pokušaj ublažavanja negativnih učinaka ranijeg umirovljenja, a omogućava da se jednokratnom uplatom doprinosa dokupi razlika u visini mirovine između svote na koju osoba ima pravo prema propisima o mirovinskom osiguranju i visine mirovine koju bi osoba ostvarila da je radila do određene životne dobi i/ili do ostvarivanja određenih godina mirovinskog staža.

Slika 2. pokazuje shemu mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj prema kriteriju obveznosti uključivanja osiguranika u sustav osiguranja.

Slika 2. Sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj



Izvor: autorica

[185] Dokup mirovine nije pravo iz važećih propisa o obveznom mirovinskom osiguranju. Ne radi se o dokupu mirovinskog staža kao uvjeta za stjecanje prava na mirovinu. Dokup mirovine je poseban oblik neobveznog mirovinskog osiguranja, ali tijesno povezan s ostvarivanjem mirovine prema Zakonu o mirovinskom osiguranju. Dokupom mirovine se na temelju uplate premija mirovinskom osiguravatelju (ne Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje!) ostvaruje pravo na razliku u visini mirovine između iznosa mirovine na koju osoba ima pravo prema Zakonu o mirovinskom osiguranju u trenutku umirovljenja i svote mirovine koju bi ta ista osoba ostvarila da nije ranije otišla u mirovinu. Tako korisnik dokupljene mirovine nije na gubitku zbog ranijeg umirovljenja, samo što ostvaruje mirovinu iz dva izvora: od HZMO-a iznos na koji ima pravo po Zakonu o mirovinskom osiguranju i od mirovinskog osiguravatelja razliku do visine mirovine koju bi ostvario da nije ranije otišao u mirovine. Opširnije: Zuber, M.: Porezno određenje dokupa mirovine i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja, Računovodstvo i financije 9/2008., Hrvatska zajednica računovođa, Zagreb, 2008.; str. 69.-75.

4.1.2. Obvezno osiguranje na temelju generacijske solidarnosti

Sustav obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti zasniva se na načelima izražene **solidarnosti,** pri čemu se visina mirovine određuje primjenom zadane formule. Formula osigurava redistribuciju mirovina u korist osiguranika s nižim plaćama, što se dodatno štiti kroz institut najniže i najviše mirovine. S druge strane, zbog primjene brojnih posebnih propisa ovaj sustav djeluje **redistributivno u korist samo nekih kategorija** kojima su posebnim propisima osigurane povoljnije mirovine (vojska, policija, branitelji, saborski zastupnici i dr.).

Sustav generacijske solidarnosti provodi Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (dalje: HZMO), koji je pravni slijednik ranija tri fonda mirovinskog osiguranja: fonda radnika, fonda samostalnih privrednika i fonda mirovinskog osiguranja poljoprivrednika. Prava koja korisnici ostvaruju u tom sustavu uređena su nizom propisa od kojih su najvažniji: Zakon o mirovinskom osiguranju[186], Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju[187], Zakon o najvišoj mirovini[188], te brojni posebni propisi koji uređuju prava određenih skupina osiguranika (osoba s pravom na staž osiguranja s povećanim trajanjem, djelatnih vojnih osoba, policije, sudionika NOB-a, domobrana, branitelja Domovinskog rata, saborskih zastupnika, akademika i dr.). Brojnost tih propisa otežava snalaženje i negativno djeluje na transparentnost sustava.

Iako se radi o reformiranom sustavu generacijske solidarnosti, a provedene reforme su bile usmjerene na čvršće dovođenje u vezu uplaćenih doprinosa i mirovinskih prava, ipak je to po osnovnim obilježjima i nadalje **sustav definiranih naknada.** Hrvatski sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti moguće je opisati u četiri najvažnija obilježja:

1. reforma sustava provedena 1999. godine smanjila je socijalnu izdašnost tog modela mirovinskog osiguranja, ali je s druge strane dovela do brojnih nadopuna sustava s ciljem smanjivanja nepravde nanesene određenim skupinama korisnika; te nadopune impliciraju nove nepravde prema drugim skupinama korisnika, pa se stalno iznova javlja potreba nove reforme već reformiranog sustava,
2. riječ je o jedinstvenom sustavu u kojem se ostvaruju i prava po osnovi starosti (tj. na temelju ostvarenog staža mirovinskog osiguranja, uz propisivanje minimalne dobne granice i minimalnog razdoblja provedenog u osiguranju) i po osnovi invalidnosti,
3. sustav još uvijek ne poznaje oblike obveznog strukovnog mirovinskog osiguranja, već i nadalje zadržava model ostvarivanja prava na staž osiguranja s povećanim trajanjem za određene skupine osiguranika,
4. sustav je opterećen stalnim povećanjem korisnika s povlaštenim pravima, što postaje ozbiljna prijetnja održivosti cijelog sustava.

---

[186] Zakon o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 102/98., 127/00., 69/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05., 79/07., 35/08. i 121/10.)

[187] Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 79/07.)

[188] Zakon o najvišoj mirovini (Nar. nov., br. 162/98. i 82/01.)

4.1.2.1. Učinci provedenih reformi

Većina teoretičara mirovinskog osiguranja smatra da mirovinska reforma u Hrvatskoj, provedena na prijelazu stoljeća, nije bila pitanje izbora povoljnije alternative, već jedina moguća opcija. Teoretičari socijalnog osiguranja se slažu da je nešto trebalo učiniti, ali se puno manje slažu oko mjera koje je trebalo poduzimati[189]. Sve pojave koje obilježavaju demografsku sliku razvijenog svijeta bile su prisutne u Hrvatskoj, ali uz brojne dodatne negativnosti uzrokovane tranzicijom i ratom. Za ilustraciju, u 1999. godini je bilo 1.017.801 umirovljenika, a broj osiguranika je iznosio 1.406.081, tako da je odnos broja umirovljenika i broja osiguranika bio sveden na omjer 1: 1,38[190]. Dvadeset godina ranije, točnije 1980. godine, bilo je 449.080 umirovljenika i 1.816.191 osiguranika, što je značilo odnos 1 : 4,04, tako da su za svakog umirovljenika prosječno 4,04 osiguranika uplaćivala doprinose. U 1999. godini u kojoj je započela primjena reformiranog sustava generacijske solidarnosti, na svakih 1,38 osiguranika dolazio je jedan umirovljenik. Broj korisnika mirovina gotovo se izjednačio s brojem osoba koje su plaćale mirovinske doprinose.

Reformiranje hrvatskog mirovinskog sustava generacijske solidarnosti[191] provedeno je u četiri faze, ali s bitno različitim ciljevima i učincima:

- **prva faza** – radikalna promjena sustava uz uvođenje nove formule za određivanje visine mirovine, provedeno je s primjenom od 1. siječnja 1999. godine;
- **druga faza** – provedena je od 2003. godine, a značila je dodatno smanjivanje prava osiguranika koji ostvaruju pravo na prijevremenu mirovinu;
- **treća faza** – provedena je 2007., neke novine su se počele primjenjivati 1. listopada 2007., a neke od 1. siječnja 2008. godine; tim su izmjenama značajno ublaženi, čak djelomično i poništeni učinci prve i druge faze mirovinske reforme;
- **četvrta faza** – provedena je u listopadu 2010., tako da su ponovno od 1. studenog 2010. smanjeni iznosi prijevremenih mirovina, ali znatno blaže nego što je to bilo 1999. godine, a od 1. siječnja 2011. se izjednačavaju dobni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu u prijelaznom razdoblju koje će trajati do 2030. godine.

Prva faza rekonstrukcije mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti je bila sveobuhvatna. Provede promjene u mirovinskom sustavu su od početka 1999. godine drastično

---

[189] Takva stajališta iznose: Bakić, D.: Drugi i treći stup novoga hrvatskog mirovinskog sustava: napomene i pitanja, Financijska teorija i praksa 24 (2), 2000., str. 189.-212.; Bejaković, P.: Iskustva i pouke iz reformi mirovinskih sustava u tranzicijskim zemljama, Financijska teorija i praksa 26 (2), 2002., str. 405.- 434.; Potočnjak, Ž.: Glavne značajke novog Zakona o mirovinskom osiguranju, Pravo u gospodarstvu, 38 (4), 1999., str. 646-690.; Puljiz, V.: Kriza i reforme mirovinskih sustava (Teze za raspravu), Revija za socijalnu politiku 5 (2), 1998., str. 125.-129.; Rismondo, M.: Rasprava o mirovinskoj reformi u Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku 4 (3), 1997., str. 317-321.; Škember, A., Hrvatska mirovinska reforma u procjepu između neoliberalizma i socijalno tržišnog gospodarstva, Ekonomski pregled 49 (2-3), str. 244 - 252.; Škember A.: Hrvatska mirovinska reforma: tijek i dvojbe, Revija za socijalnu politiku 5 (2), 1998., str. 139.-147.; Škember A.: Kriza i reforma mirovinskog sustava na tri oslonca, Financijska teorija i praksa, 24 (3), 2000., str. 439.- 454.

[190] http://www.mirovinsko.hr; Statističke informacije

[191] Vrlo interesantan prikaz mirovinskih reformi u Hrvatskoj u članku Guardiancich, I.: Politička ekonomija mirovinskih reformi u Hrvatskoj 1991.-2006., Financijska teorija i praksa 31 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2007.; str. 89. – 150.

smanjile prava u mirovinskom osiguranju, što je bio jedan od ciljeva reforme.[192]. Najvažnije promjene u sustavu bile su:[193]

- povećane su dobne granice za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu za pet godina, sa dotadašnjih 60 godina starosti za muškarce i 55 godina za žene na 65 godina za muškarce i 60 godina za žene, s tim da se dobna granica povećavala postepeno, svake godine za po šest mjeseci u prijelaznom razdoblju koje je trajalo do 2007. godine;
- ukinuto je pravo na starosnu mirovinu na temelju ostvarenog mirovinskog staža; ključni uvjet za stjecanje prava na mirovinu postala je starost osiguranika, a mirovinski staž samo utječe na visinu mirovine;
- uvedene su mjere za destimuliranje prijevremenog umirovljenja smanjivanjem visine prijevremene starosne mirovine; bilo je propisano da se za svaki nedostajući mjesec starosti prijevremena mirovina umanjuje za 0,3% mjesečno, odnosno za 3,6% za svaku raniju godinu umirovljenja, što znači da je pet nedostajućih godina starosti umanjivalo prijevremenu mirovinu za punih 18%; umanjenje prijevremene mirovine primjenjuje se doživotno, što nije bio slučaj prije provedene reforme;
- uvedena je nova mirovinska formula za određivanje visine mirovine prema kojoj visina mirovine izravno ovisi o plaći odnosno osnovici osiguranja, godinama mirovinskog staža, vrsti mirovine koju osoba ostvaruje i aktualnoj vrijednosti mirovine[194];
- prošireno je obračunsko razdoblje temeljem kojeg se određuje visina mirovine; s početnih 10 godina u 1999. svake godine se povećavalo za po tri godine, da bi se u 2009. mirovina određivala od osnovice osiguranja ostvarene u cijelom radnom vijeku osiguranika; proširenje obračunskog razdoblja trebalo je sniziti razinu mirovina;
- uveden je novi model usklađivanja mirovina prema kojem se mirovine usklađuju svakih šest mjeseci i to za polovinu rasta plaća i troškova života, što je trebalo rezultirati nižom rastom mirovina u odnosu na realni rast plaća;
- ukinuta su različita prava koja su se po ranijim propisima ostvarivala po osnovi invalidnosti, a umjesto njih uvedena su nova prava, ali u znatno manjem financijskom iznosu (npr. pravo na naknadu plaće zbog rada sa skraćenim radnim vremenom zamijenjeno je invalidskom mirovinom zbog profesionalne nesposobnosti za rad, ukinuto je pravo na naknadu zbog tjelesnog oštećenja nastalog izvan rada i dr.);
- potpuno je promijenjena definicija invalidnosti i uvedena restriktivnija definicija prema kojoj se invalidnost više ne procjenjuje u odnosu na poslove koji odgovaraju stručnoj spremi osiguranika, već u odnosu na sve poslove koji odgovaraju tjelesnim i psihofizičkim osobinama osiguranika, s ciljem smanjivanja broja invalidskih mirovina;

---

[192] Potočnjak, Ž., Jergović, I. Marušić Lj., Plevko, S., Tufekčić, Ž.: Pension System, Working document, Republic of Croatia Development Strategy, 2000.; on line available on: http://www.hrvatska21.hr

[193] Potočnjak, Ž.: Glavne značajke novog Zakona o mirovinskom osiguranju, Pravo u gospodarstvu 38 (4); Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 1999.; str. 646 - 690.

[194] Na sličan se način određuje visina mirovine u Švicarskoj, pa se novouvedena formula za određivanje mirovine u literaturi često naziva „švicarska formula“.

- izjednačene su dobne granice za ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu za udovice i udovce, tako da je za udovice starosna dob povećana sa 45 na 50 godina, a za udovce smanjena s 55 na 50 godina, čime je za obiteljske mirovine uvedena rodna jednakost.

Novi, reformirani uvjeti ostvarivanja prava na mirovinu primjenjivali su se na osobe koje su pravo na mirovinu ostvarile nastavno od 1. siječnja 1999. godine, ali su neke promjene utjecale i na prava stečena po ranijim propisima, te na prava dotadašnjih umirovljenika. To se prije svega odnosi na izmijenjena prava osoba kojima je po starim propisima bila utvrđena invalidnost i na izmijenjeni način usklađivanja mirovina koji je trebao osigurati da mirovine rastu sporije od realnog rasta plaća[195]. Ti su učinci djelomično i ostvareni, ali je već nakon nepune četiri godine provođenja reformiranog sustava generacijske solidarnosti, ocijenjeno nužnim ispraviti neka rješenja uvedena 1999. godine[196].

Druga faza reforme provedena je 2002., s primjenom od 1. siječnja 2003. godine. Odnosila se na daljnje zaoštravanje sustava prijevremenih mirovina, ali i na ublažavanje položaja invalida rada i uvjeta za ostvarivanje obiteljskih mirovina za udovice. Dodatno su destimulirana prijevremena umirovljenja jer je postotak smanjenja mirovine za svaki raniji odlazak u mirovinu povećan s 0,3% na 0,34% za svaki nedostajući mjesec starosti u odnosu na traženu dob za starosnu mirovinu. Smanjene su svote najnižih mirovina, na način da se najniža mirovina za mirovinski staža do 30 godina određivala u visini od 0,825%, a za svaku godinu staža koja prelazi 30 godina, u visini od 0,4125% od prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u 1998. godini. Do tada se najniža mirovina za cijeli staž, za svaku godinu tog staža određivala u visini 0,825% od prosječne plaće iz 1998. godine.

Najvažnije obilježje tada provedenih promjena je proširenje kruga obveznih osiguranika i na osobe koje ostvaruju povremene zarade izvan radnog odnosa i proširenje osnovice za plaćanje doprinosa na sve zarade koje ostvaruju fizičke osobe, bez obzira u kakvom pravnom odnosu su ostvarene i bez obzira na ugovorni odnos u kojem su ostvarene[197]. Ova promjena je važna jer će utjecati na prihode od obveznih doprinosa, o čemu će biti više riječi u sljedećim cjelinama rada.

Treća faza se zapravo i ne može nazvati reformom, već otklanjanjem razlika između visine mirovina ostvarenih do 1998. i visine mirovina ostvarenih 1999. godine i kasnije, tj. otklanjanje razlika u visini mirovina između «starih» i «novih» umirovljenika. Promjene su usvojene tijekom ljeta 2007. godine, neke mjere su se počele primjenjivati od 1. listopada 2007. godine, a neke od 1. siječnja 2008. godine. U osnovi se radi o promjenama kojima su djelomično ublaženi, a u nekim područjima čak i poništeni učinci prve i druge faze mirovinske reforme. Riječ je četiri

---

[195] Mrša, V.: Aktualna pitanja mirovinskog osiguranja, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2000., str. 395 - 410.

[196] Marušić, Lj.: Primjena i efekti reforme I. stupa u razdoblju 1999.-2002., Mirovinsko osiguranje 1 (1), HZMO, Zagreb, 2003., str. 3.-18.

[197] Zuber, M.: Fiskalni, gospodarski i socijalni učinci proširenja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa, zbornik Računovodstvo, financije i revizija u suvremenim gospodarskim uvjetima, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2003., str. 167. - 185.

najvažnije novine koje su značajno izmijenile sliku reformiranog sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti:

- uveden je dodatak na mirovinu na koji imaju pravo umirovljenici koji su pravo na mirovinu ostvarili 1999. godine i kasnije. Ta mjera nije provedena linearno za sve umirovljenike, jer pravo na dodatak na mirovinu ne ostvaruju korisnici kojima je mirovina određena pod povoljnijim uvjetima (npr. branitelji, državni dužnosnici i dr.), korisnici najviše mirovine, korisnici osnovne mirovine (osobe koje su prije umirovljenja bile osiguranici u sustavu individualne kapitalizirane štednje) i korisnici obiteljskih mirovina kojima je ta mirovina određena od mirovine ostvarene prema propisima koji su se primjenjivali do 31. prosinca 1998. godine. Dodatak je određen u postotku na visinu mirovine određenu prema propisanoj mirovinskoj formuli i iznosi od 4% za osobe koje su pravo na mirovinu ostvarile 1999. godine do 27% za osobe koje pravo na mirovinu ostvare u 2010. godini i kasnije[198]. Od 312.724 umirovljenika koji su u trenutku uvođenja dodatka bili zatečeni korisnici novih mirovina, njih 200.590 odnosno 64,1% je ostvarilo dodatak, dok 119.134 umirovljenika nisu imali pravo na dodatak na mirovinu, iako su umirovljeni 1999. godine i kasnije[199]. Dodatak na mirovinu je za gotovo dvije trećine novih umirovljenika poništio učinak proširenja razdoblja od kojeg se određuje visina mirovine, ali je proizveo i nove nelogičnosti u sustavu mirovinskih prava[200];
- smanjene su razlike između visine prijevremene i pune starosne mirovine, jer je umanjenje sniženo sa 0,34% na 0,15% za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu. To znači da za svaku godinu ranijeg umirovljenja umanjenje mirovine više ne iznosi 4,08% nego svega 1,8%, odnosno za pet godina ranijeg odlaska u mirovinu umanjenje je sniženo s dotadanjih 20,4% na najviše 9%. Pri tome su ovom mjerom obuhvaćeni svi umirovljenici koji su prijevremenu mirovinu ostvarili 1999. godine i kasnije. Nisu im isplaćene razlike za razdoblje unatrag, od odlaska u mirovinu do 31. prosinca 2008. godine, ali im je od 1. siječnja 2009. godine ranije određena prijevremena mirovina povećana na opisani način;

---

[198] Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju određuje pravo na dodatak na mirovinu u sljedećim iznosima:
- na mirovine ostvarene u 1999. godini dodatak iznosi 4,0% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2000. godini dodatak iznosi 8,4% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2001. godini dodatak iznosi 12,6% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2002. godini dodatak iznosi 16,3% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2003. godini dodatak iznosi 19,0% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2004. godini dodatak iznosi 20,9% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2005. godini dodatak iznosi 22,6% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2006. godini dodatak iznosi 23,8% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2007. godini dodatak iznosi 24,9% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2008. godini dodatak iznosi 25,9% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2009. godini dodatak iznosi 26,4% od mirovine,
- na mirovine ostvarene u 2010. godini i sljedećim godinama dodatak iznosi 27,0% od mirovine.

[199] http://www.mirovinsko.hr/Statističke informacije

[200] Marušić, Lj. i Rismondo, M.: Ocjena učinaka izmijenjenih propisa na visinu mirovina u mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti, u Ostvarivanje prava na mirovinu u 2007. i sljedećim godinama, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2007., str. 7. – 46.

- ukinut je nepovoljniji način određivanja najniže mirovine za staž preko 30 godina, tako da se od 2008. najniža mirovina ponovno određuje jednako za sve godine staža;
- povećani su mirovinski faktori na temelju kojih se određuje invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad korisnicima tih mirovina koji su zaposleni ili obavljaju samostalnu djelatnost.

Izmjenama mirovinskih propisa u 2007. godini nisu sasvim anulirani, ali su značajno ublaženi učinci mirovinske reforme sustava generacijske solidarnosti započete 1999. godine. Razlike u visini prosječnih mirovina „novih" i „starih" umirovljenika pokazuju podaci u tablici 19.

Tablica 19. Prosječne mirovine starih i novih umirovljenika prije i neposredno nakon uvođenja dodatka na mirovine (iznosi u kunama)

Datum	Umirovljeni do 31.12.1998.		Umirovljeni od 01.01.1999.		Razlika u visini mirovine
	Broj umirovljenika	Prosječna mirovina	Broj umirovljenika	Prosječna mirovina	
30.06.2007.	661.358	2.118,00	386.223	1.570,00	548,00
31.12.2007.	646.306	2.169,00	407.516.	1.724,00	445,00

Izvor: HZMO, Statističke informacije br. 4/2007., veljača 2008., str. 12.-13.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2007/4/StatistickeinformacijeHZMOa_broj4_2007.pdf

Prije uvođenja dodatka na mirovine prosječna mjesečna mirovina umirovljenika koji su pravo ostvarili do 1998. godine bila je za 548,00 kn ili za 35% veća od prosječne mirovine novih umirovljenika, koji su pravo ostvarili 1999. godine i kasnije. Nakon uvođenja dodatka, razlika je smanjena za 103,00 kn, ali su prosječne mirovine starih umirovljenika i nadalje veće za 26%. Dodatak na mirovine je ublažio razlike u visini mirovina, ali ih nije sasvim otklonio.

Mirovinskom reformom iz 1998. izmijenjen je i način usklađivanja mirovina. Do 1998. godine mirovine su pratile rast plaća, a od 1999 godine se usklađuju pomoću formule za izračun aktualne vrijednosti mirovine (AVM). Usklađivanje mirovina se provodi dva puta godišnje i to prema stopi koja se izračunava kao aritmetička sredina polugodišnjeg rasta plaća i troškova života odnosno potrošačkih cijena[201].

$$\Delta\,\mathrm{AVM} = \frac{\dfrac{BP_{(n)}}{BP_{(n-1)}} \times 100 + \dfrac{PC_{(n)}}{PC_{(n-1)}} \times 100}{2} \qquad (1)$$

Značenje kratica:

AVM - aktualna vrijednost mirovine
BP - prosječne bruto plaće u RH
PC - potrošačke cijene
n - prethodno polugodište
n-1 - polugodište koje prethodi prethodnom

[201] Do polovine 2004. godine mirovine su se usklađivale po stopi koje se izračunavala kao aritmetička sredina stope rasta troškova života i prosječnih plaća u svakom polugodištu u odnosu na prethodnih šest mjeseci, a od 2006. se usklađuju po stopi koja se izračunava kao aritmetička sredina stope rasta potrošačkih cijena i prosječnih plaća. Razlog tomu su promjene u metodologiji statističkog praćenja kretanja cijena odnosno troškova života.

Propisani način usklađivanja mirovina primjenjuje se na sve mirovine, neovisno jesu li ostvarene do 31. prosinca 1998. ili od 1. siječnja 1999. godine. Tablica 20. sadrži prikaz stopa po kojima su u razdoblju od 1999. godine usklađivane mirovine i paralelni izračun pretpostavljenih usklađenja, da je zadržan model po kojem bi mirovine pratile rast prosječnih bruto plaća.

Tablica 20. Dinamika usklađivanja mirovina u razdoblju 1999. - 2009. godine

Datum usklađivanja mirovina	Stopa rasta plaća	Stopa troškova života / potrošačkih cijena	Postotak usklađenja mirovina	AVM* prema važećim propisima (u kn)	Pretpostavljeni AVM da je usklađivan s rastom plaća (u kn)
01.01.1999.	-	-	-	35,16	35,16
01.07.1999.	4,50	3,20	3,85	35,61	36,74
01.01.2000.	4,40	0,70	2,55	37,44	38,36
01.07.2000.	3,50	3,50	3,50	38,75	39,70
01.01.2001.	2,90	2,30	2,60	39,76	40,85
01.07.2001.	2,10	3,10	2,60	40,79	41,71
01.01.2002.	1,30	0,30	0,80	41,12	42,25
01.07.2002.	3,60	2,00	2,80	42,27	43,77
01.01.2003.	3,50	-0,20	1,65	42,97	45,30
01.07.2003.	1,70	2,10	1,90	43,79	46,07
01.01.2004.	2,50	0,80	1,65	44,51	47,22
01.07.2004.**	4,00	-	4,00	46,29	49,11
01.01.2005.	2,30	-	2,30	47,35	50,24
01.07.2005.	2,20	-	2,20	48,39	51,35
01.01.2006.	2,30	0,90	1,60	49,16	52,53
01.07.2006.	3,70	2,80	3,25	50,76	54,47
01.01.2007.	2,60	0,00	1,30	51,42	55,89
01.07.2007.	3,30	1,90	2,60	52,76	57,73
01.01.2008.	3,10	2,00	2,55	54,11	59,52
01.07.2008.	3,90	4,20	4,05	56,30	61,84
01.01.2009.	2,90	1,70	2,30	57,59	63,63
01.07.2009.	1,00	1,70	1,35	58,37	64,27

Napomene:

* Aktualna vrijednost mirovine (AVM) je iznos mirovine određen za jedan osobni bod. To je iznos mjesečne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža, za osiguranika s prosječnom plaćom. Koristi se za određivanje visine mirovine u trenutku umirovljenja i za usklađivanje mirovina. Prvi put je AVM određena na temelju odluke Vlade RH, s primjenom od 1. siječnja 1999. godine.

** Zakonom o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Nar. nov., br. 94/09.) je privremeno, od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2010. godine, obustavljeno usklađivanje mirovina propisano Zakonom o mirovinskom osiguranju. Riječ je o jednoj od mjera poduzetnih radi otklanjanja posljedica gospodarske krize.

Izvor: Državni Zavod za statistiku, podaci o AVM objavljeni u «Narodnim novinama» i izračuni autorice

Relativna razina mirovina je tijekom razdoblja primjene reformiranog sustava generacijske solidarnosti, smanjena[202]. Utjecaj je to cjeline mjera, od produženja uvjeta za odlazak u starosnu mirovinu, izmijenjene definicije invalidnosti, produženja razdoblja za određivanje visine mirovine, ali najviše novog načina usklađivanja mirovina. Samo su se u jednom kratkom razdoblju od polovine 2004. do konca 2005. mirovine usklađivale sa stopom rasta prosječnih plaća, kako je to bilo i prije reforme sustava generacijske solidarnosti. Takav mehanizam usklađivanja mirovina ocijenjen je neprimjereno izdašnim i brzo je napušten.

Kao rezultat ukupnih mjera, stopa zamjene je značajno snižena. Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći u deset godina je smanjen za više od šest postotnih poena (sa 46% % koliko je iznosio u 1998. na 39,3% u 2008. godini[203]). Provedena reforma prvog stupa mirovinskog osiguranja je smanjila omjer zavisnosti između broja osiguranika i broja umirovljenika, što je vidljivo u tablici 21.

Tablica 21. Broj osiguranika i umirovljenika u razdoblju 1980. - 2009. godine

Godine	Osiguranici u tisućama (1)	Umirovljenici u tisućama (2)	Odnos 3 (1 : 2)
1980.	1.816	449	4,04
1985.	1.931	524	3,68
1990.	1.968	656	3,00
1995.	1.568	865	1,81
2000.	1.381	1.019	1,36
2004.	1.460	1.066	1,37
2005.	1.507	1.078	1,40
2006.	1.538	1.100	1,40
2007.	1.579	1.122	1,41
2009.	1.530	1.174	1,30

Izvor: HZMO, Statističke informacije za pojedine godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723;

Nije realno očekivati da se ponove odnosi iz osamdesetih godina prošlog stoljeća, kada je na svakog umirovljenika dolazilo po četiri zaposlena osiguranika, ali je nakon reforme iz 1998. godine omjer zavisnosti ipak stabiliziran i zadržan u izdržljivim okvirima. Treba uvažavati činjenicu da je omjer zavisnosti rezultanta dvaju utjecaja: broja osiguranika i broja umirovljenika, tako da na stabiliziranje tog odnosa ne djeluju samo mjere za destimuliranje odlazaka u mirovinu, nego i mjere za povećanje broja zaposlenih. Nakon provedene reforme, zadržan je stabilan omjer između broja osiguranika i broja korisnika mirovina.

Poboljšani su i drugi pokazatelji koji oslikavaju reformirani mirovinski sustav generacijske solidarnosti. Ti su pokazatelji navedeni u tablici 22.

[202] Opširnije o razini mirovina nakon 1. siječnja 1999.: Marušić, Lj.: Analiza razine mirovina ostvarenih od 1. siječnja 1999., Mirovinsko osiguranje 2 (6) i (7); HZMO, Zagreb, 2004.; prvi dio 2(6): str. 3 –14., drugi dio 2 (7): str.17 – 35.,

[203] http://www.mirovinsko.hr; Statističke informacije za odnosne godine

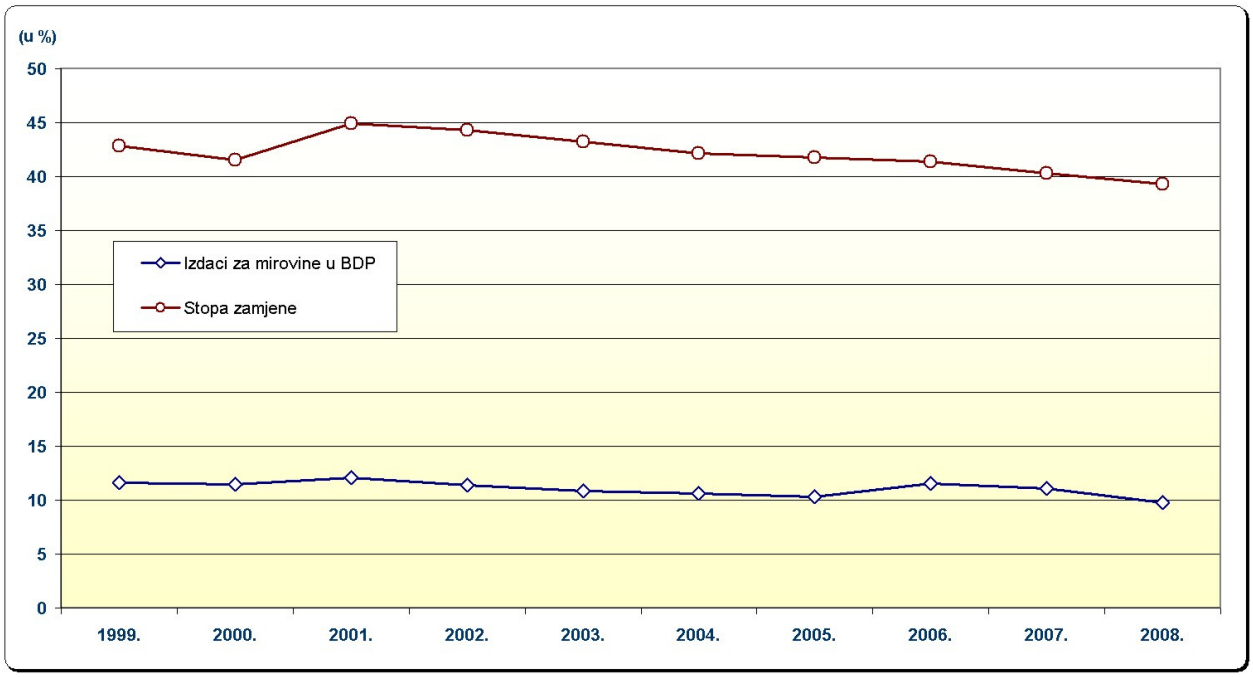
Tablica 22. Najvažniji pokazatelji učinaka reformiranog mirovinskog sustava generacijske solidarnosti

Opis	Godina									
	1999.	**2000.**	**2001.**	**2002.**	**2003.**	**2004.**	**2005.**	**2006.**	**2007.**	**2008.**
% rasta BDP	-1,5	3,0	3,8	5,4	5,0	4,3	4,2	4,8	5,6	2,4
Izdaci za mirovine u BDP – u %	11,60	11,45	12,04	11,39	10,88	10,59	10,33	11,54	11,09	9,80
Stopa ovisnosti (osiguranici /korisnici)	1,38	1,36	1,36	1,36	1,37	1,37	1,39	1,40	1,41	1,38
Stopa zamjene (prosječna mirovina / prosječna plaća)	42,86	41,56	44,96	44,29	43,20	42,13	41,8	41,4	40,28	39,31

Izvor: Svjetska banka, Croatia Public Finance Review 2008. T. 8.1. str. 154.; Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje; Državni zavod za statistiku

Treba podsjetiti da su ovi pokazatelji ostvareni u uvjetima paralelnog funkcioniranja drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja (od 2002. godine), koji je apsorbirao četvrtinu mirovinskih doprinosa. Smanjeno je učešće izdataka za mirovine u strukturi bruto društvenog proizvoda Hrvatske, ali je smanjen i udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći (stopa zamjene), što je prikazano na grafikonu 1.

Grafikon 1. Učešće izdataka za mirovine u BDP i stopa zamjene u razdoblju 1999.-2008.



Izvor: Državni zavod za statistiku; Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

Nameće se pitanje **gospodarski i socijalno prihvatljive stope zamjene.** Koliko god podatak o snižavanju stope zamjene bio socijalno nepovoljan, takva kretanja su objektivno bliža realnim mogućnostima Hrvatske. U samu formulu usklađivanja mirovina ugrađen je mehanizam prema kojem mirovine rastu sporije od rasta plaća, ali se nameće pitanje do kada je taj trend socijalno

izdržljiv. Nema iluzija da će se moći vratiti «zlatna vremena» mirovinskog osiguranja iz osamdesetih godina prošlog stoljeća (primjerice, 1988. godine je udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći iznosio 77,2%[204]), ali stopa zamjene ispod 40% pomiče granicu siromaštva umirovljeničke populacije do razine koja se ne može ocijeniti socijalno prihvatljivom[205]. Pokazatelji za 2009. godinu će još više sniziti stopu zamjene određenu kao omjer između prosječne neto mirovine i prosječne neto plaće, jer se od 1. siječnja 2009. godine iz mirovina većih od prosječne mjesečne neto plaće isplaćene za prethodnu godinu, plaća doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje po stopi od 3%.

Provedene reforme su samo zaustavile eskaliranje dramatičnosti nedostatnih izvora za financiranje mirovinskih prava[206], ali nisu bile dovoljne. Tijekom 2010. godine uslijedila je nova**, četvrta faza** reforme mirovinskog sustava u kojoj se Hrvatska morala suočiti s problemom izjednačavanja u pristupu socijalnim pravima muškaraca i žena, ne samo zbog zahtjeva iz direktiva Europske unije, već prije svega zbog Odluke Ustavnog suda RH koja obvezuje da se najkasnije do 1. siječnja 2019. godine izjednače uvjeti za stjecanje prava na mirovinu za žene i za muškarce[207]. Naime, Ustavni sud je još 2007. godine donio odluku da odredbe važećeg Zakona o mirovinskom osiguranju kojima su regulirani uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu za žene i muškarce, prestaju važiti 31. prosinca 2018. godine.

U cilju provođenja Odluke Ustavnog suda RH, od 1. siječnja 2011. godine se primjenjuju izmijenjeni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu za žene[208]. U prvoj varijanti pripreme zakona bilo je predloženo da se izjednačavanje rodnih uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu ostvari postepenim povećanjem starosne dobi za žene na način da se uvjet starosti svake godine povećava za po šest mjeseci, u prijelaznom razdoblju od 2011. do 2020. godine[209]. Bilo je predviđeno da se istom dinamikom povećavaju uvjeti starosti i uvjeti mirovinskog staža za žene koje ostvaruju pravo na prijevremenu starosnu mirovinu. No, zbog pritisaka sindikata i umirovljeničkih stranaka, trajanje prijelaznog razdoblja je udvostručeno tako da se starosni uvjeti (za starosne i za prijevremene mirovine) i uvjeti ostvarenog mirovinskog staža (kod prijevremenih mirovina) za žene svake godine povećavaju za po tri mjeseca, kako bi se u 2030.

---

[204] Vuković, S.: Mirovinski sustav Hrvatske, Revija za socijalnu politiku 12 (3), Pravni fakultet Zagreb, 2005., str. 377. - 391.

[205] Marušić. Lj.: Utjecaj mirovinskog osiguranja na socijalnu sigurnost umirovljenika, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11) , HZMO, Zagreb, 2005., str. 38. – 47.

[206] U dugoročnim projekcijama makroekonomskih kretanja i predviđanja u Hrvatskoj računa se sa smanjivanjem javnih izdataka za mirovinsko osiguranje, unatoč demografskom starenju stanovništva, jer se polazi od toga da će mirovine iz sustava kapitalizirane štednje nadopunjavati potrebnu razinu socijalne sigurnosti. Nasuprot smanjenju javnih izdataka za mirovine, računa se s povećanim javnim izdacima za zdravstveno osiguranje, kao posljedica starenja stanovništva. Opširnije: Švaljek, S.: Fiskalne posljedice starenja stanovništva u Hrvatskoj, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11), HZMO, Zagreb, 2005., str. 3.- 23.

[207] Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH broj U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007. i Obrazloženje suprotnog glasa (Nar. nov., br. 43/07.)

[208] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju je bio na prvom čitaju u Saboru u rujnu 2010., a usvojen je u listopadu 2010. godine; Sabor RH, Sjednice Sabora, Arhiva dnevnih redova; dostupno na: http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2321

[209] Opširnije u: Marušić, Lj.: Predložene izmjene uvjeta za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu, Računovodstvo i financije 9/2010., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2010., str. 114.-117.

godini sasvim izjednačili uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu i na prijevremenu starosnu mirovinu, neovisno o spolu osiguranika.

Osim postepenog ukidanja rodne nejednakosti, uvedeno je nepovoljnije određivanja iznosa prijevremenih mirovina za oba spola, za žene i za muškarce. Prvotno je bilo predviđeno da se umanjenje prijevremenih mirovina odredi u visini 0,34% za svaki nedostajući mjesec starosti, kako je to bilo uvedeno prvom fazom mirovinske reforme u 1998. godini. Za isti je iznos bilo predviđeno uvođenje dodatnih poticaja za kasniji odlazak u mirovinu. No, zbog pritiska sindikata, umanjenje je ublaženo, a povećanje kasnijih odlazaka u mirovinu određeno manje poticajno.

Kod prijevremenih mirovina se postotak umanjenja mirovine od 1. studenog 2010. određuje u rasponu od 0,15% do 0,34% za svaki nedostajući mjesec starosti, ovisno o navršenom mirovinskom stažu osobe[210]. Ako osoba u trenutku ostvarivanja prava na privremenu mirovinu ima duži mirovinski staž od propisanog minimalnog uvjeta, umanjenje je manje. Duži mirovinski staž rezultira manjim postotkom umanjenja prijevremene mirovine, unatoč ranijem ostvarivanju prava na mirovinu (ranijem u odnosu na životnu dob propisanu za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu). Obrnuto, osobama koje u trenutku ostvarivanja prava na mirovinu imaju samo minimalni potrebni staž osiguranja, prijevremena se mirovina doživotno umanjuje za 0,34%. Tijekom 2010. godine, do početka primjene izmijenjenog načina određivanja prijevremenih mirovina, naglo je porastao broj korisnika prijevremenih mirovina, pa se procjenjuje da će to u prve tri godine uzrokovati povećanje rashoda za mirovine, a tek bi se od 2013. rashodi trebali smanjivati[211].

Izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju od 1. studenog 2010. godine su po uzoru na praksu drugih država[212], prvi put u Hrvatskoj uvedeni dodatni poticaji na visinu mirovine za osobe koje odgode odlazak u mirovinu za razdoblje kasnije od životne dobi propisane kao uvjet za starosnu mirovinu. Poticaji se ostvaruju u visini 0,15% povećanja mirovine za svaki mjesec kasnijeg odlaska u mirovinu, a najviše za razdoblje do pet godina, tj. najviše do 9%.

Unatoč posljednjim izmjenama mirovinskih propisa, izvjesno je da i u razdoblju koje slijedi predstoje zahvati u postojeći sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. Izjednačavanje starosne dobi za žene i muškarce i nepovoljnije određivanje visine prijevremenih mirovina mogu u narednim godinama samo ublažiti sadašnje financijske probleme sustava mirovinskog osiguranja, ali ih ne mogu sasvim otkloniti, što će biti obrazloženo u poglavlju 5.

4.1.2.2. Starosno i invalidsko osiguranje

U sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti ne ostvaruju se samo mirovinska prava uvjetovana starošću osiguranika i izlaskom iz radnog kontingenta, već i **prava koja su posljedica tjelesnog oštećenja odnosno invalidnosti**. Rizici invalidnosti financiraju se

---

[210] Marušić, Lj.: Izmijenjeni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu od 1. studenog 2010., Računovodstvo i financije 11/2010., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2010., str. 144.-150.

[211] Baloković, S.: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinkom osigurnaju, Radno pravo 10/10, Rosip d.o.o., Zagreb, 2010., str. 48. – 52.

[212] O nužnosti poticanja kasnijeg odlaska u mirovinu, vidi u Bejaković, P.: Isplati li se dulje ostati u svijetu rada, Aktualni osvrti br. 22., Institut za javne financije, Zagreb, 2010.

iz istih izvora iz kojih se financira mirovinsko osiguranje za starost. Iz istih se izvora čak financiraju i ostvaruju prava po osnovi rizika od nesreće na radu i profesionalnih oboljenja.

Zanimljivo je da je od 1. siječnja 2008. provedeno razdvajanje sustava obveznog zdravstvenog osiguranja i zdravstvenog osiguranja zaštite zdravlja na radu, kako u pogledu financiranja, tako i u vezi s opsegom i načinom ostvarivanja prava, sve do formiranja zasebne državne institucije koja provodi zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu. Međutim, mirovinsko osiguranje od rizika nesreće na radu i profesionalnih oboljenja i nadalje je ostalo u sastavu obveznog starosnog osiguranja. Razloge takvih zakonskih odluka trebalo bi dodatno istražiti, a u budućnosti će se vjerojatno javiti inicijative za objedinjavanje svih oblika socijalnih osiguranja od rizika nesreće na radu i profesionalnih oboljenja, jer su rizici i izdaci tih sustava u pravilu obrnuto proporcionalni ulaganjima u zaštitu na radu i sigurnost na radu. Sustav bi morao poticati poslodavce i druge obveznike da ulažu u zaštitu na radu, kako bi se smanjivali rizici ozljeda na radu i profesionalnih oboljenja. Upitno je u kojoj je mjeri sadašnji model gotovo neograničene solidarnosti u ostvarivanju mirovinskih prava po osnovi invalidnosti, ekonomski opravdan.

Istina, mirovinski sustav generacijske solidarnosti se pokušava štititi od pritiska izdataka za prava po osnovi tjelesnih oštećenja i invalidnosti[213]. To stoga što se sve do nedavno restrukturiranje trgovačkih društava odvijalo na način da su viškovi zaposlenih, korištenjem instituta izmijenjene i smanjene radne sposobnosti, završavali kao korisnici mirovinskih prava po osnovi invalidnosti. Važeći propisi o mirovinskom osiguranju razlikuju dvije vrste invalidnosti:

- **invalidnost zbog profesionalne nesposobnosti za rad**, koja nastaje u slučaju kad osiguranik zbog trajnih promjena u zdravstvenom stanju više nije u mogućnosti obavljati dosadašnje poslove niti druge slične poslove koji traže isti ili sličan stupanj tjelesnih i psihičkih sposobnosti, ali kod njega postoji preostala radna sposobnost koja mu omogućava da obavlja manje zahtjevne poslove u odnosu na dotadašnje;
- **invalidnost zbog opće nesposobnosti za rad**, koja nastaje onda kad su kod osiguranika nastupile takve trajne promjene u zdravstvenom stanju zbog kojih više nije sposoban ni za kakav posao.

Na temelju utvrđene invalidnosti osiguranici mogu ostvariti sljedeća prava: pravo na profesionalnu rehabilitaciju, pravo na novčanu naknadu zbog tjelesnog oštećenja (koje se u određenim slučajevima može ostvariti i kad kod osiguranika ne postoji invalidnost), pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad i pravo na invalidsku mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad[214].

Nastavno od 1999. godine osiguranik može ostvarivati pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad i istodobno biti u radnom odnosu ili obavljati djelatnost obrta,

---

[213] Marinković-Drača, D. smatra to jednim od najvažnijih nedostataka reformiranog sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti i naziva ga „nebrigom za invalide“. Ona kaže da je u tom konceptu «potpuno zanemareno pitanje prevencije invalidnosti, zapošljavanja invalida rada i sagledavanja ostalih obveza prema invalidima rada koje proizlaze iz Ustava RH i međunarodnih konvencija» (cit., str. 418.). Opširnije: Marinković-Drača, D.: Invalidi rada u reformi mirovinskog osiguranja, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2000, str. 411.– 420.

[214] Rismondo, M.: Položaj i prava invalida s gledišta mirovinskog osiguranja, Mirovinsko osiguranje 1 (3-4), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2003., str. 21.-34.

samostalnog zanimanja ili djelatnost poljoprivrede. U takvom slučaju on ostvaruje i mirovinu i primitak od plaće ili drugog izvora prihoda po kojem je mirovinski osiguran. Tek ako i kad mu prestane status osiguranika u obveznom osiguranju, neovisno o razlogu prestanka statusa osiguranika, invalidska mirovina mu se povećava i određuje primjenom povoljnijeg mirovinskog faktora[215].

Osobe kojima je utvrđena profesionalna nesposobnost za rad nisu radno nesposobne. Njima je na temelju nalaza ovlaštenih vještaka utvrđeno da zbog promjena u zdravstvenom staju više nisu u mogućnosti obavljati poslove na kojima su radili u vrijeme kad je procjenjivana profesionalna sposobnost, ali mogu obavljati druge, manje zahtjevne poslove. Ove bi osobe trebale biti potencijalni ponuditelji rada na tržištu radne snage, dakako, uz ograničenja vrste poslova koje su u stanju obavljati. U tom segmentu, sustav ne funkcionira na opisani način. Hrvatski zavod za zapošljavanje koji obavlja poslove posredovanja u zapošljavanju nezaposlenih osoba uopće **ne vodi evidenciju o osobama kod kojih postoji profesionalna nesposobnost** za rad[216], a HZMO koji im isplaćuje invalidsku mirovinu, ne obavlja poslove vezane uz posredovanje u potencijalnom zapošljavanju ovih osoba na odgovarajućim poslovima.

4.1.2.3. Staž osiguranja s povećanim trajanjem kao oblik dodatnog obveznog osiguranja

Iako hrvatski sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti nema obilježja strukovnog osiguranja, kao oblika dodatnog osiguranja, ipak omogućava ostvarivanje dodatnih prava za skupine osiguranika kojima je na temelju posebnog zakona priznato pravo na **staž osiguranja s povećanim trajanjem** (pravo na beneficirani staž)[217]. Riječ je o obveznom osiguranju uređenom Zakonom o stažu osiguranja s povećanim trajanjem[218] kojim su taksativno nabrojana radna mjesta i zanimanja osiguranika kojima se za određeno razdoblje provedeno u obveznom osiguranju, pri ostvarivanju mirovinskih prava priznaje duži mirovinski staž (za 12 mjeseci provedenih u osiguranju, ovisno o radnom mjestu na kojem rade, priznaje im se 18 ili 16 ili 15 ili 14 mjeseci mirovinskog staža). Radi se o osiguranicima koji su zaposleni na osobito teškim i za zdravlje i radnu sposobnost štetnim radnim mjestima, zatim o osiguranicima kojima nakon određenih godina života, zbog naravi i težine posla, fiziološke funkcije organizma opadaju u toj mjeri da onemogućavaju daljnje uspješno obavljanje tog posla, te o određenim kategorijama invalidnih osoba[219].

Po osnovu staža osiguranja s povećanim trajanjem kumulativno se ostvaruju dva prava:

---

[215] Ako profesionalna invalidnost nije posljedica nesreće na radu ili profesionalnog oboljenja, mirovina se određuje primjenom mirovinskog faktora 0,5 (do 1. siječnja 2008. primjenjivao se faktor 0,3333), a ako je profesionalna invalidnost posljedica nesreće na radu ili profesionalnog oboljenja mirovina se određuje primjenom mirovinskog faktora 0,6667 (do 1. siječnja 2008. primjenjivao se faktor 0,5).

[216] Obveze i ovlaštenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje uređeni su Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Nar. nov., br. 80/08. i 94/09.).

[217] Šašič-Šojat A.: Staž osiguranja s povećanim trajanjem, Računovodstvo i financije 4/2007, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2007., str. 62 – 67.

[218] Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem (Nar. nov., br. 71/99., 46/07. i 41/08.)

[219] Pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem ostvaruju sljedeće invalidne osobe: slijepe osobe, osobe oboljele od distrofije i srodnih mišićnih i neuromišićnih bolesti, oboljeli od paraplegije, cerebralne i dječje paralize, multipleks skleroze, reumatoidnog artritisa, gluhe osobe te osobe kod kojih postoje funkcionalni poremećaji zbog kojih se ne mogu samostalno kretati bez uporabe invalidskih kolica.

- **staž osiguranja duži od efektivnog razdoblja provedenog u osiguranju**, što izravno utječe na visinu mirovine i povećava svotu mirovine, i
- **snižavanje dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu**, što osiguranicima omogućava raniji odlazak u mirovinu u odnosu na uvjete životne dobi propisane za osiguranike koji nemaju pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem.

Tijekom 1998. godine bilo je najavljeno ukidanje prava na staž osiguranja s povećanim trajanjem, ali je samo nekoliko mjeseci nakon početka primjene reformiranog sustava generacijske solidarnosti, početkom 1999. ipak donesen posebni zakon kojim je zadržan sustav beneficiranog mirovnog staža. Istina, u odnosu na razdoblje do 1998. godine, značajno je sužen krug osiguranika kojima se priznaju dodatna mirovinska prava. Bilo je nekoliko popravaka sustava, s namjerom zakonodavca da se osiguranicima koji ostvaruju pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem omogući duži staž, ali ne i snižavanje dobne granice za odlazak u mirovinu. Ipak je i nakon isteka prijelaznog razdoblja, omogućeno snižavanje dobne granice za ostvarivanje prava na mirovinu.

Inače, ovo je područje pod stalnim pritiskom sindikata i udruga koje brinu o pravima pojedinih socijalnih skupina. Postoji i stalno nastojanje da se u drugim posebnim propisima koji reguliraju uvjete poslovanja u određenoj djelatnosti, uvede pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem (npr. u Zakonu o vatrogastvu).

Valja naglasiti da pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem kao oblik dodatnog obveznog osiguranja nije pravo koje se u cijelosti oslanja na solidarnost. Za pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem **plaća se dodatni doprinos** za mirovinsko osiguranje, a stope doprinosa su određene u zavisnosti od dužine mirovinskog staža koji se priznaje za 12 mjeseci efektivnog razdoblja provedenog u osiguranju. Zato se pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem ne može poistovjećivati s povlaštenim mirovinama.

Priznavanje prava na staž osiguranja s povećanim trajanjem ipak će se morati rekonstruirati zbog dva razloga: zbog zahtjeva Europske unije i zbog posljedica koje ovakav model osiguranja ima za osiguranike osigurane u drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja.

U državama članicama Europske unije dodatna osiguranja za pojedine skupine korisnika se u pravilu provode u tzv. drugom i/ili trećem stupu mirovinskog osiguranja, usporedno s javnim i obveznim osiguranjem[220]. Takvi oblici osiguranja se obično uspostavljaju na temelju kolektivnih ugovora, odluka kompanija i u strukovnim udruženjima i za njih se koristi izraz «strukovna osiguranja». Provode ih mirovinski fondovi kojima su osnivači i pokrovitelji velike korporacije, na način da se prava osiguravaju samo za zaposlenike tih korporacija[221]. No, takvi oblici osiguranja ne osiguravaju povoljnija mirovinska prava osobama koje su članovi istog mirovinskog fonda, kao u hrvatskom mirovinskom sustavu.

---

[220] Marušić, Lj. i Rismondo, M.: Kandidatura Hrvatske za Europsku uniju i hrvatski mirovinski sustav, Mirovinsko osiguranje 2 (8), HZMO, Zagreb, 2004., str. 29. - 46.

[221] Opširnije: Rismondo, M.: Strukovno (dodatno) mirovinsko osiguranje, Pravo i porezi 8/06., RRIF plus, Zagreb, 2006.

U Hrvatskoj se javljaju inicijative da se posebna zaštita radnika koji rade na radnim mjestima na kojima su uvjeti rada takvi da radnike nije moguće zaštititi od štetnih utjecaja regulira skraćivanjem radnog vremena, a ne pravom na povećani mirovinski staž[222].

Drugi, s ekonomskog i socijalnog stajališta možda i krupniji problem koji će u budućnosti uvjetovati redefiniranje sadašnjeg modela staža osiguranja s povećanim trajanjem, predstavljaju načela na kojima se zasniva model mirovinskog osiguranja obvezne kapitalizirane štednje. Naime, osiguranici korisnici prava na staž osiguranja s povećanim trajanjem stječu pravo na mirovinu za kraće razdoblje provedeno u osiguranju i ranije od ostalih osiguranika, što posljedično implicira nižu mirovinu iz drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja. Ukratko, pravo koje je svojevrsna beneficija u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, postalo je otegotno u sustavu individualne kapitalizirane štednje. Kako kaže Rismondo, „kapitalizirani sustav se pokazao nepodesnim u slučaju mirovina koje se ostvaruju prije navršavanja propisane starosne dobi i određuju na povoljniji način, kao što je slučaj s mirovinama na temelju povećanog staža osiguranja“ (cit)[223].

Ovaj je problem uočen već u prvim godinama provođenja sustava individualne kapitalizirane štednje, pa su koncem 2004. propisi izmijenjeni tako da je ozakonjen model prema kojem se osiguranicima koji su ostvarivali pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem, a bili su osigurani u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju individualne kapitalizirane štednje, starosna i prijevremena starosna mirovina određuje kao da je osoba bila osigurana samo u obveznom mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti[224].

Propisi koji uređuju obvezu plaćanja doprinosa nisu u skladu s tim izmijenjeni, već se za ove osobe i nadalje uplaćuju doprinosi za mirovinsko osiguranje drugog stupa, a kapitalizirana sredstva se u trenutku umirovljenja prenose s njihovog osobnog mirovinskog računa u korist mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti.

To ukazuje na nekonzistentnost sustava, jer se doprinosi plaćaju prema jednom, a prava ostvaruju prema drugom programu mirovinskog osiguranja. Dakako, problem nije jednostavan. Mirovinsko osiguranje je dugoročno, osobe koje imaju pravo na staž s povećanim trajanjem tijekom radnog vijeka mijenjaju radna mjesta tako da se izmjenjuju razdoblja rada na poslovima s povećanim trajanjem mirovinskog staža i razdoblja ostvarivanja mirovinskih prava u jednostrukom trajanju mirovinskog staža.

4.1.2.4. Povlaštene mirovine

Povoljnije (povlaštene) mirovine su uređene brojnim posebnim propisima. Ti se propisi posredno naslanjaju na Zakon o mirovinskom osiguranju kao opći mirovinski propis, ali samo u

---

[222] Takvo stajalište zastupa Žic, I., načelnica u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva; Žic, I.: Radno vrijeme, u Babić, V. i dr..: Veliki komentar novog Zakona o radu, Vaša knjiga, Zagreb, 2010., str. 67. – 86.

[223] Rismondo, M.: Staž osiguranja s povećanim trajanjem: da li i kakve promjene?, Računovodstvo i financije 9/08., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2008., str. 108.–112.

[224] Vidi: izmijenjeni čl. 85. Zakona o mirovinskom osiguranju (Nar. nov. br. 177/04.)

dijelu kojim su određene vrste i postupak ostvarivanja mirovinskih prava. Prema kategorizaciji HZMO-a, pravo na povlaštene mirovine ostvaruju:

- sudionici narodnooslobodilačkog rata 1941-45.,
- zaposleni na određenim poslovima u unutarnjim poslovima i pravosuđu (policija, pravosudna policija i dr.),
- domobrani (pripadnici Hrvatske domovinske vojske od 1941.- 45.),
- bivši politički zatvorenici,
- pripadnici bivše JNA,
- redoviti članovi Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti,
- službenici i drugi zaposlenici saveznih organa bivše SFRJ,
- dužnosnici koji su bili predstavnici Hrvatske u organima bivše SFRJ,
- dužnosnici Republike Hrvatske (saborski zastupnici, članovi Vlade, suci Ustavnog suda, glavni državni revizor),
- rudari istarskih ugljenokopa «Tupljak» d.d. Labin i radnici profesionalno izloženi azbestu,
- pripadnici Hrvatske vojske,
- hrvatski branitelji Domovinskog rata, i
- pripadnici Hrvatskog vijeća obrane (HVO).

Prema opće prihvaćenom shvaćanju, povlaštene mirovine predstavljaju jedan od oblika socijalne nepravde. Ipak, u lipnju 2009. godine, u Hrvatskoj čak 15,5% od ukupnog broja korisnika mirovina čine osobe koje su pravo na mirovinu ostvarile pod povoljnijim uvjetima u odnosu na opće mirovinske propise. Prema podacima HZMO-a za lipanj 2009. godine ukupno je 180.061 korisnik primio povlaštenu mirovinu, a trećina od njih odnosi se na branitelje Domovinskog rata[225].

Povoljnost povlaštenih mirovina očituje se u dva segmenta:

1. **uvjetima za ostvarivanje prava na mirovinu**, jer su uvjeti za stjecanje prava na mirovinu kod povlaštenih mirovina uređeni značajno povoljnije[226], i
2. **u visini mirovine**, jer su povlaštene mirovine značajno više[227].

Iz godine u godinu raste broj korisnika povlaštenih mirovina. Zbog objektivnih bioloških razloga opada broj korisnika koji su pravo ostvarili na temelju sudjelovanja u NOB-u, korisnika koji su kao službenici radili u saveznim organima bivše SFRJ i pripadnika JNA. Ali zato raste broj korisnika povlaštenih mirovina pripadnika Hrvatske vojske, državnih dužnosnika i naročito, broj braniteljskih mirovina i mirovina pripadnika HVO. Od 2003. do polovine 2009. godine broj braniteljskih mirovina je udvostručen, a broj korisnika mirovina HVO je udvostručen u manje od

---

[225] HZMO, Statističke informacije br. 2/2009., srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

[226] U studenom 2009. su pooštreni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu hrvatskih branitelja; Rismondo, M: Izmijenjena prava hrvatskih branitelja, Računovodstvo i financije 12/2009., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2009., str. 113. –116.

[227] Od 1. srpnja 2010. su za 10% smanjene povlaštene mirovine veće od 3.500,00 kn mjesečno (najviše do iznosa od 3.500,00 kn). Smanjenje se ne odnosi na mirovine 100% invalida Domovinskog rata, mirovine koje ostvaruju rudari istarskih ugljenokopa «Tupljak» d.d. Labin i radnici profesionalno izloženi azbestu, neovisno o iznosu njihovih mirovina; Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 71/10.).

godinu dana, u razdoblju od 2008. do lipnja 2009. godine. Podaci u tablici 23. daju uvid u broj korisnika mirovina prema kategorizaciji HZMO-a i pokazuju koje kategorije korisnika rastu, a koje se smanjuju.

Tablica 23. Korisnici povlaštenih mirovina i njihove prosječne mirovine (2003. i 2009.)

Korisnici povlaštenih mirovina	Broj korisnika			Povlaštene mirovine	
	Prosinac 2003.	Lipanj 2009.	Indeks 2009./2003.	Prosječna mirovina za lipanj 2009.* (u kn)	Indeks: povlaštena / mirovina po općim propisima**
Sudionici NOR-a	72.878	43.557	59,8	2.683,00	117,8
Domobrani	27.552	20.481	74,3	2.208,45	96,9
Radnici na određenim poslovima u unutarnjim poslovima i pravosuđu	14.127	16.125	114,1	3.925,94	172,4
Bivši politički zatvorenici	5.776	5.441	94,2	3.817,52	167,6
Pripadnici bivše JNA	14.698	11.540	78,5	3.028,84	132,9
Predstavnici RH u organima bivše SFRJ (savezni kadar)	-	75	-	3.788,56	166,3
Izvršno vijeće Sabora, savezno izvršno vijeće i službenici	405	307	75,8	2.699,77	118,5
Redoviti članovi HAZU	136	162	119,1	8.470,32	371,9
Državni dužnosnici (zastupnici, članovi Vlade…)	281	479	170,5	10.453,15	458,9
Rudari «Tupljak» d.d. Labin i radnici izloženi azbestu	-	363	-	3.125,41	137,2
Hrvatska vojska	7.646	10.863	142,1	3.525,03	154,8
Branitelji Domovinskog rata	30865	64.494	209,0	5.860,65	257,3
Hrvatsko vijeće obrane (HVO)	-	6.174	-	2.857,12	125,4
Ukupno	**174.364**	**180.061**	**103,3**	**-**	**-**

Napomene:

* Iskazana je prosječna mirovina umanjena za porez na dohodak i prirez.

** Prosječna mirovina umanjena za porez na dohodak i prirez, ostvarena prema općim mirovinskim propisima je za lipanj 2009. godine iznosila je 2.277,51 kn. Podatak ne obuhvaća korisnike koji su pravo na mirovinu ostvarili primjenom međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju (oni ostvaruju pravo na razmjerni dio mirovine za staž ostvaren u Hrvatskoj).

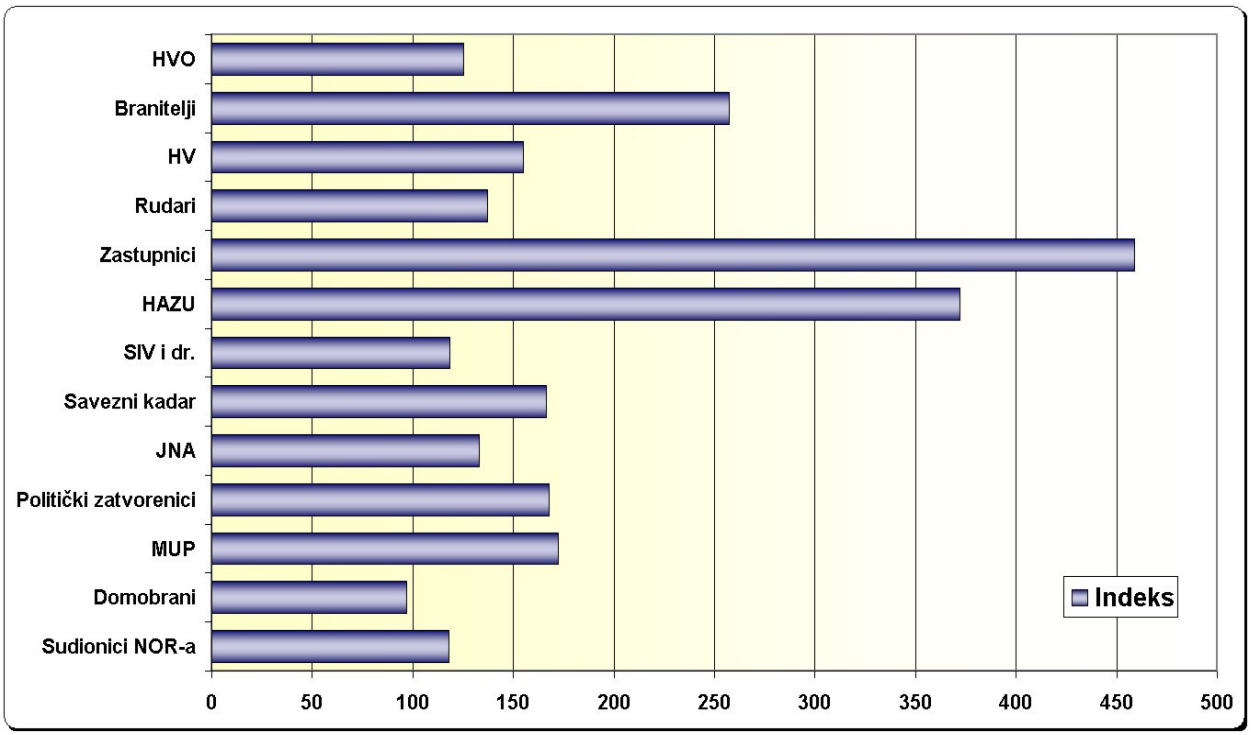
Izvor: HZMO, Statističke informacije br. 8/2003. i br. 2/2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf; http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/8/statisticke informacije.pdf

Sa stajališta mirovinskih rashoda, nije samo problem u broju korisnika mirovina ostvarenih prema posebnim propisima. Te su mirovine u prosjeku više od mirovina koje se ostvaruju prema općim mirovinskim propisima. Samo su mirovine koje ostvaruju domobrani neznatno manje od prosječnih mirovina ostvarenih prema općim mirovinskim propisima. Sve druge skupine korisnika mirovina ostvarenih prema posebnim propisima u prosjeku primaju veće mirovine od prosječnih mirovina koje se isplaćuju prema općim mirovinskim propisima. Sve se mirovine ostvarene po posebnim, povlaštenim propisima isplaćuju na teret sredstava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. **Nema dodatnih uplata doprinosa za povećana prava.**

Moguće je s priličnom točnošću utvrditi koliko se sredstava godišnje troši za isplatu povlaštenih mirovina[228], ali nema ni pojedinačnih ni agregatnih podataka o visini mirovine koju bi korisnici povlaštenih mirovina ostvarili da im je mirovina određena prema općim mirovinskim propisima.

Odnos visine povlaštenih mirovina i mirovina koje se ostvaruju po općim propisima prikazan je na grafikonu 2.

Grafikon 2. Odnos visine povlaštenih mirovina i mirovina ostvarenih prema općim mirovinskim propisima (za lipanj 2009.)



Izvor: HZMO, Statističke informacije br. 2., srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

Korisnici povlaštenih mirovina ostvaruju mirovinske pogodnosti po nekoliko osnova:

- ranije odlaze u mirovinu, jer im je po posebnim propisima omogućeno ostvarivanje prava u ranijoj životnoj dobi u odnosu na opće mirovinske propise,
- visina mirovine im se određuje pod povoljnijim uvjetima, u pravilu tako da im se svota mirovine određuje od plaće ili osnovice osiguranja ostvarene u kraćem, za njih najpovoljnijem razdoblju,
- zbog ostvarivanja prava na mirovinu u ranijoj životnoj dobi, objektivno duže koriste pravo na mirovinu.

Da nema pogodnosti iz posebnih propisa, pretpostavka je da bi većina korisnika duže radila i u tom bi razdoblju uplaćivali doprinose za mirovinsko osiguranje. Zbog ranijeg odlaska u

[228] Bađun, M. je izračunala da se od ukupnih mirovinskih rashoda koji su u 2008. godini iznosili 32,8 mld. kn, čak 6,9 mld. kn ili 21,0% odnosilo na rashode za povlaštene mirovine. Učešće rashoda za povlaštene mirovine u ukupnim mirovinskim rashodima veće je od učešća broja korisnika povlaštenih mirovina u ukupnom broju korisnika, jer im se isplaćuju više svote mirovina. Opširnije o tome: Bađun, M.: Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima, Newsletter br. 44., Institut za javne financije, Zagreb, 2009.

mirovinu, uz pretpostavku jednake očekivane dobi doživljenja, prosječno razdoblje u kojem oni primaju mirovinu duže je od razdoblja primanja mirovine ostvarene u kasnijoj životnoj dobi, barem za toliko za koliko je odlazak u mirovinu bio raniji. Mirovinski sustav gubi prihod od doprinosa i ima povećane rashode, jer povlaštene mirovine isplaćuje duže od prosječnog razdoblja isplate mirovine. Ustrojavanje sustava praćenja koji bi davao informacije o «cijeni» povlaštene mirovine, moglo bi doprinijeti zaustavljanju trenda porasta broja korisnika povlaštenih mirovina.

I povlaštene mirovine se, jednako kao i mirovine osiguranika koji su tijekom radnog vijeka radili na radnim mjestima i u zanimanjima na kojime im se staž osiguranja računao s povećanim trajanjem, isplaćuju samo iz sustava generacijske solidarnosti, čak i ako je osoba bila osiguranik drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja. Osiguranici za vrijeme trajanja osiguranja uplaćuju doprinose u drugi stup obveznog osiguranja, a s obzirom da im je mirovina iz prvog stupa povoljnija, kapitalizirana sredstva s njihovog osobnog računa se prenose u sustav generacijske solidarnosti. Ipak, u vezi s plaćanjem doprinosa, među njima je bitna razlika u sljedećem: poslodavci osiguranika koji imaju pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem za njih plaćaju dodatni doprinos za ovu namjenu, dok se za osiguranike s pravom na povlaštene mirovine ne plaćaju nikakvi dodatni doprinosi.

4.1.3. Obvezno osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje

Sustav mirovinskog osiguranja obvezne individualne kapitalizirane štednje trebao bi doprinositi razvoju tržišta kapitala u Hrvatskoj i osigurati zadovoljavajuće mirovine korisnicima tog sustava. Iako funkcionira tek osam godina, što je prekratko razdoblje za dugoročniju ocjenu njegovih učinaka, već je sada moguće uočiti probleme koji u budućnosti mogu prerasti u snažne socijalne pritiske i postati prijetnja gospodarskoj i političkoj stabilnosti. Sustav se zasniva na štednji pojedinca u mirovinskim fondovima kojima upravljaju trgovačka društva ovlaštena za upravljanje mirovinskim fondovima[229]. Isplatu mirovina obavljaju mirovinska osiguravajuća društva, a cijeli sustav nadzire Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA[230]).

Mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje je regulirano dvama zakonima:

- Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima[231], i
- Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje[232].

Provođenje sustava je započelo 1. siječnja 2002. godine. Ovaj je sustav zasnovan na načelu **definiranih doprinosa**, tako da mirovina izravno ovisi o visini uplaćenih doprinosa. Osiguranici

---

[229] Miletić, V.: Vodič za razumijevanje mirovinskih fondova, RIFIN d.o.o., Zagreb, 2006.

[230] U prve dvije godine provođenja sustava individualne kapitalizirane štednje, nadzor nad mirovinskim fondovima obavljala je zasebna institucija – Hrvatska agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (HAGENA). Ovlasti HAGENA-e prenesene su na HANFA-u kao regulatorno tijelo koje nadzire investicijske fondove, mirovinske fondove i društva osiguranja, te tržište kapitala.

[231] Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Nar. nov. br. 49/99., 63/00., 103/03., 177/04. i 71/07.)

[232] Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje (Nar. nov. br. 106/99., 63/00. i 107/07.).

u sustavu obvezne kapitalizirane individualne štednje su svi mirovinski osiguranici koji su na dan početka primjene tog sustava bili mlađi od 40 godina i osiguranici koji su na dan početka primjene sustava bili stariji od 40, ali mlađi od 50 godina i koji su se u roku od šest mjeseci dobrovoljno opredijelili za osiguranje u drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja. Na kraju prve godine uvođenja drugog stupa mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj je bilo ukupno 900 tisuća članova obveznih mirovinskih fondova, a od toga 130 tisuća onih koji su se dobrovoljno uključili u mirovinsko osiguranje obvezne individualne kapitalizirane štednje. Od ukupnog broja osiguranika starosne dobi između 40 i 50 godina koji su 2002. godine imali pravo izbora, u drugi stup se učlanilo 30%[233]. Prema važećim propisima, oni koji su se opredijelili za osiguranje u drugom stupu, trajno ostaju osiguranici u tom sustavu.

Najvažnija su obilježja tog sustava:

- doprinosi uplaćeni tijekom razdoblja osiguranja, vode se na osobnim računima mirovinskih osiguranika u mirovinskim fondovima,
- sredstva se tijekom razdoblja štednje kapitaliziraju na financijskom tržištu,
- visina buduće mirovine izravno ovisi o svoti mirovinske štednje na osobnom računu osiguranika u trenutku ostvarivanja prava na mirovinu.

4.1.3.1. Osobni računi mirovinske štednje

U prvoj godini provođenja sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj je bilo osnovano sedam obveznih mirovinskih fondova. Zbog strogih pravila minimalnog broja članova, već u drugoj godini su ugašena tri obvezna fonda, tako da sada posluju **četiri obvezna mirovinska fonda**. Tijekom učlanjenja u obvezne mirovinske fondove u Hrvatskoj je osigurana dosljedna primjena načela da osiguranik može biti član samo jednog obveznog fonda[234]. Osiguranik se sam osobno učlanjuje u određeni mirovinski fond, u Središnjem registru osiguranika (dalje: REGOS). REGOS otvara osobni račun mirovinskog osiguranika u izabranom fondu i o tome obavještava odgovarajući mirovinski fond. Osigurana je apsolutna tajnost izbora fonda.

Učlanjenjem u mirovinski fond svaki njegov član stječe pravo sudjelovanja u vlasništvu fonda razmjerno visini sredstava na svom osobnom računu. Uplata doprinosa na osobni račun mirovinskog osiguranika tehnički je organizirana na način da se sredstva doprinosa uplaćuju na propisani prolazni račun otvoren u REGOS-u. Uplatitelji doprinosa (poslodavac za svoje zaposlenike, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje za osobe koje su na bolovanju i drugi obveznici plaćanja doprinosa) zajedno s uplatom dostavljaju specifikaciju uplaćenih iznosa razvrstanu po osiguranicima, s navođenjem njihovih jedinstvenih matičnih brojeva građana (od 1. siječnja 2010.

---

[233] Postotak osiguranika koji su se dobrovoljno odlučili za osiguranje u drugom stupu u Hrvatskoj je manji nego, npr. u Poljskoj ili u Slovačkoj. Prema Marušić Lj., značajno veći interes za dobrovoljno uključivanje u drugi stup u tim je državama bio reakcija osiguranika ne medijsku kampanju, dok je Hrvatska u kampanji naglašavala da je drugi stup manje isplativa odluka za osiguranike koji će u tom sustavu provesti kraće razdoblje; Marušić, Lj. i Škember, A.: Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Pravni fakultet Zagreb, 2008.; str. 343.- 363.

[234] To se u nekim tranzicijskim državama pokazalo jednim od najvećih problema mirovinske reforme. Primjerice, reforma u Poljskoj je dovedena u pitanje baš zbog višestrukih računa istih osiguranika u različitim mirovinskim fondovima.

s navođenjem osobnih identifikacijskih brojeva)[235]. Na temelju specifikacije i uparenih podataka o iznosima uplaćenog doprinosa, REGOS svakog dana prosljeđuje uplaćene iznose doprinosa na osobne račune mirovinskih osiguranika u izabranom mirovinskom fondu.

Sredstva na osobnom računu vode se u **obračunskim jedinicama**. Prema Odluci o početnoj vrijednosti obračunske jedinice i datumu konverzije[236] koju je donijela Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja, početna vrijednost jedne obračunske jedinice mirovinskih fondova utvrđena je iznosu 100 kn. Svakog radnog dana provodi se konverzija uplaćenih doprinosa ili prenesenih sredstava (npr. kad član mijenja fond) u obračunske jedinice[237].

Sredstva na osobnom računu su privatna imovina mirovinskog osiguranika, zaštićena od stečaja i ovrhe, ali zaštićena i od mogućnosti raspolaganja od strane samog vlasnika tih sredstava. Vlasnik mirovinske štednje na osobnom računu može taj novac koristiti jedino i samo za namjenu sklapanja ugovora o mirovini i to u trenutku kad prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ispuni uvjete za mirovinu. Ako vlasnik sredstava na osobnom računu umre prije nego što ostvari pravo na mirovinu, a nitko od članova njegove obitelji nema pravo na obiteljsku mirovinu, sredstva s osobnog računa se nasljeđuju po propisima o nasljeđivanju.

Član može odlučiti da promijeni članstvo u fondu i da svoj ulog prenese u drugi fond. Pri tome bivšem obveznom fondu plaća izlaznu naknadu, ako nije proteklo više od pet godina od dana učlanjenja. Samo se u prvoj godini provođenja drugog stupa mirovinskog osiguranja, članstvo moglo promijeniti bez obeštećenja fonda iz kojeg se iznose sredstva. Obvezni fond se može promijeniti nakon što protekne pet radnih dana od prethodnog izbora obveznog fonda. Promjena se ne može obaviti nakon što član fonda izabere mirovinsko osiguravajuće društvo koje će mu isplaćivati mirovinu. Prijenos sredstava iz jednog u drugi fond tehnički se obavlja vrlo jednostavno, na šalterima REGOS-a. Član fonda u pisanoj formi zatraži prijenos sredstava s njegova osobnog računa u drugi fond i na temelju tog zahtjeva REGOS obavlja prijenos. Pri tome, fond iz kojeg član izlazi usteže izlaznu naknadu, a fond u koji se osoba učlanjuje, naplaćuje ulaznu naknadu.

REGOS je obvezan najmanje jednom godišnje dostaviti svakom članu obveznog fonda pisanu informaciju o imovini na njegovom osobnom računu i o datumima uplate doprinosa koje je član fonda imao u određenom razdoblju. Ova informacija je za člana fonda besplatna. Mirovinski osiguranik može biti i češće od jednom godišnje obaviješten o stanju na svom osobnom računu, ali u tom slučaju sam plaća troškove dodatnog izvještavanja u svoti koja pokriva stvarno nastale dodatne troškove.

Izvještavanje o stanju na osobnom računu je u dvojakoj funkciji:

---

[235] Za tu je svrhu propisan poseban Obrazac R-Sm. Opširnije o sadržaju podataka koji se iskazuju i svrsi za koju služe, vidi: Zuber, M.. Izvještavanje o doprinosima za mirovinsko osiguranje na obrascu R-Sm, Računovodstvo i financije 3/2008., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2008., str. 51.-59.

[236] Odluka o početnoj vrijednosti obračunske jedinice i datumu konverzije (Nar. nov., br. 96/01. i 115/01.)

[237] Gulin, D.: Računovodstveni aspekt vrednovanja portfelja mirovinskih fondova, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002,. str. 387.- 593.

1. da motivira mirovinske osiguranike na potpuniju kontrolu uplate doprinosa, što je posebno važno kad se radi o osiguranicima osiguranim temeljem radnog odnosa za koje doprinose plaćaju njihovi poslodavci, i
2. da ih informira o ostvarenom prinosu na njihova sredstva, kako bi im se omogućilo da, ukoliko ocijene da je to za njih povoljnije, eventualno promijene fond i svoja sredstva prenesu u drugi mirovinski fond.

Od 2002. godine REGOS je otvorio preko 1,4 milijuna osobnih računa mirovinskih osiguranika. Troškovi praćenja stanja na osobnim računima, prijenosa sredstava s prolaznog računa REGOS-a na račune mirovinskih fondova i troškovi obveznog izvještavanja o stanju na računima, **financiraju se iz Državnog proračuna** Republike Hrvatske[238]. Zbog takvog rješenja, troškovi povezani s vođenjem osobnih računa direktno ne terete imovinu mirovinskih osiguranika[239].

4.1.3.2. Kapitalizacija uplaćenih svota mirovinskog doprinosa

Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima propisana su stroga ograničenja investicijske politike mirovinskih društava i mirovinskih fondova. Od mirovinskih fondova se zahtijeva da imovinu članova ulažu uz uvažavanje načela[240]:

– sigurnosti, razboritosti i opreza,
– lojalnosti,
– skrbi,
– smanjivanja rizika raspršenošću ulaganja,
– zakonitosti,
– održavanja odgovarajuće likvidnosti, i
– zabrane sukoba interesa.

Prisilno nametanje pravila kojima se umanjuje rizik prinosa u interesu je države. U literaturi se navode tri načina upravljanja rizikom prinosa[241]: 1) nadgledanje rizika, 2) procjena jamstvenog troška i 3) nametanje ulagačkih ograničenja. Različita su stručna stajališta o propisanim

---

[238] Troškovi vođenja i upravljanja sredstvima na osobnim računa su ozbiljna prijetnja uspješnosti mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje (tzv. stopa terećenja ili eng. *charge ratio*). Procjenjuje se da ti troškovi mogu i do 40% umanjiti ušteđene iznose. Muller, K. iznosi rezultate britanskih istraživanja prema kojima proračuni kapitaliziranog sustava u Velikoj Britaniji pokazuju da su 40-45% vrijednosti sredstava na osobnom računu pojele različite naknade i troškovi u razdoblju prikupljanja doprinosa i isplate mirovina; Muller, K.: Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002.; str. 396.; Isto i Marušić, LJ, i Škember A.: Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Pravni fakultet Zagreb, 2008., str. 349.

[239] V. Šonje smatra da u Hrvatskoj taj problem ne postoji zahvaljujući strogim odlukama regulatornih tijela koja utvrđuju iznose naknada za upravljanje sredstvima mirovinskih osiguranika, te da bi maksimalna stopa opterećenja bruto mirovinske štednje u Hrvatskoj mogla doseći najviše do 11%. Opširnije o tome: Šonje, V.: Drugi stup mirovinskog sustava: Stvarno stanje i moguća poboljšanja, Arhivanalitika, Zagreb, 2009.; dostupno na: http://www.arhivanalitika.hr

[240] Veselica, V.: Ulaganja mirovinskih fondova u RH, Svijet osiguranja 1 (6), TECTUS d.o.o., Zagreb, 2003.; str. 19-25.

[241] Potočnjak, Ž. i Vukorepa, I.: Upravljanje rizikom prinosa u obveznim kapitalno financiranim mirovinskim sustavima, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Pravni fakultet Zagreb, 2008., str. 323. – 342.

ograničenjima ulaganja mirovinskih fondova i kreću se od ocjene da su ograničenja prevelika i na štetu mogućih prinosa mirovinskih osiguranika, do ocjene da relativno konzervativna politika i brojna ograničenja pogoduju sigurnosti sredstava mirovinskih osiguranika[242].

Članu mirovinskog fonda zakonom se jamči prinos u visini referentnog prinosa, umanjenog za šest postotnih bodova (zajamčeni prinos). **Zajamčeni prinos** za svaku godinu određuje HANFA, u siječnju tekuće godine za prethodnu godinu. Ako je godišnji prinos obveznog mirovinskog fonda kroz razdoblje od prethodne tri kalendarske godine manji od zajamčenog prinosa, mirovinsko društvo je dužno iz jamstvenog pologa i iz svojih sredstava uplatiti razliku mirovinskom fondu, do visine zajamčenog prinosa. Ako društvo nema dovoljno sredstava, zajamčeni prinos namiruje državni proračun. Nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju prestati će obveza nadoknađivanja zajamčenog prinosa iz sredstava državnog proračuna i to će biti isključiva obveza mirovinskog društva koje upravlja imovinom mirovinskog fonda.

Struktura ulaganja domaćih mirovinskih fondova u drugom stupu slična je strukturi u drugim zemljama[243], ali su hrvatski mirovinski fondovi od početka rada do 2007. godine ostvarili prosječni godišnji prinos od 6,1% što je više nego u primjerice Mađarskoj (3,1 %) ili Slovačkoj (1,3%), a manje nego u Poljskoj gdje je prosječni godišnji prinos od početka rada mirovinskih fondova dosegao 9,6%[244]. Godina 2008. je dramatično izmijenila taj trend.

Tek su podaci o gubicima mirovinskih fondova u 2008. godini[245] jasno pokazali da je uvođenjem mirovinskog osiguranja s kapitaliziranim pokrićem, težište odgovornosti pojedinca za vlastitu sudbinu u starosti pomaknuto od države ka pojedincu. Dugoročno promatrano, u dugom razdoblju mirovinske štednje, prirodno je da se u razvojnim ciklusima javljaju povoljna, manje povoljna i nepovoljna razdoblja. Zbog tih su razloga ulaganja mirovinskih fondova vrlo konzervativna, usmjerena na portfelje koji su manje izloženi rizicima. Ova konstatacija ne umanjuje problem osoba koje odlaze u mirovinu baš u godini u kojoj se vrijednost imovine mirovinskog fonda zbog tržišnih potresa, značajno smanji.

U posljednje se vrijeme, potaknuto slomom financijskih tržišta i gubicima koje su mirovinski fondovi ostvarili u 2008. godini, javljaju prijedlozi ozakonjenja različitih portfelja obveznih generacijskih fondova, ovisno o životnoj dobi članova i ovisno o njihovim sklonostima riziku. Polazi se od pretpostavke da su stariji članovi, kojima je odlazak u mirovinu bliži, više skloniji sigurnijim ulaganjima, pa makar s niskim stopama prinosa, a da su mlađi članovi kojima predstoji duže razdoblje mirovinske štednje možda spremniji na rizičnija ulaganja, koja mogu odbaciti visoke prinose, ali i visoke gubitke[246].

---

[242] Latković, M.: Upravljanje rizicima: identifikacija, mjerenje i kontrola, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 463 - 477.

[243] Bakić, N.: Ulaganja mirovinskih fondova u Republici Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 387– 593.

[244] Šonje, V.: Drugi stup mirovinskog osiguranja: stvarno stanje i moguća poboljšanja, Arhivaanalitika, Zagreb, 2009.; http://www.arhivanalitika.hr

[245] HANFA: Godišnje izvješće za 2008. godinu; dostupno na: http://www.ripe.hanfa.hr/publiciranje/izvjesca/

[246] Takve prijedloge za liberalizaciju investicijskih ograničenja mirovinskih fondova, kao podlogu za stručnu raspravu, iznosi Šonje, V. Također, Udruženje društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskih

4.2. VRSTE OBVEZNIH MIROVINSKIH OSIGURANJA PREMA KRITERIJU NAČINA STJECANJA STATUSA OSIGURANIKA

Prema načini stjecanja statusa osiguranika u obveznom osiguranju, osiguranici se dijele na:

- osiguranike u tzv. statusnom osiguranju, koji su upisani u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika koju vodi HZMO,
- osiguranike koji prava iz mirovinskog osiguranja ostvaruju na temelju isplaćenih dohodaka na koje su plaćeni doprinosi za mirovinsko osiguranje, i
- osiguranike osigurane u posebnim okolnostima.

Sustav mirovinskog osiguranja funkcionira na načelu **obvezujuće povezanosti prvog i drugog stupa.** Starosni uvjeti za stjecanje statusa osiguranika u drugom mirovinskom stupu su jednako određeni za žene i za muškarce, iako se i na osiguranike drugog stupa primjenjuju isti uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu koji su propisani u prvom stupu, a oni su sada različito određeni prema spolu osiguranika.

Ovisno o starosti osobe na **dan prvog stjecanja statusa mirovinskog osiguranika**, osoba postaje osiguranik ili samo u prvom ili u oba stupa mirovinskog osiguranja, i to:

- ako je starija od 50 godina, osiguranik je samo u prvom stupu;
- ako ima više od 40 do 50 godina, sama može izabrati osiguranje samo u prvom ili u oba mirovinska stupa; rok za donošenje odluke je šest mjeseci od datuma stjecanja statusa osiguranika, a jednom donesenu odluku osoba nema mogućnost izmijeniti ni zbog kakvih okolnosti;
- ako osoba ima 40 i manje godina, obvezno je osigurana u oba stupa mirovinskog osiguranja; ova osoba nema pravo izbora ulaska u drugi stup, ona postaje članom drugog stupa temeljem zakonske prisile.

Ista su se pravila primjenjivala u trenutku uvođenja drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja. Dobrovoljnost ulaska u sustav mirovinskog osiguranja bila je na dan 1. siječnja 2002. godine omogućena samo osobama koje su tog datuma bile u dobi od 40 do 50 godina[247]. To je pravilo zadržano i nadalje. Dakako, malo je fizičkih osoba koje se u toj životnoj dobi prvi put zapošljavaju i prvi put stječu status obveznog mirovinskog osiguranika. Prirodno je da se status osiguranika stekne do navršenih 40 godina, a te osobe nemaju mogućnost izbora. Jedino što mogu birati je jedan od četiri obvezna mirovinska fonda u koji se učlanjuju, a ako ne izaberu niti jedan, REGOS ih po službenoj dužnosti, po sistemu slučajnih brojeva, razvrstava u neki od postojećih mirovinskih fondova.

---

osiguravajućih društava koje djeluje pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, Sektor za bankarstvo i druge financijske institucije, predlaže uvođenje tri različita portfelja kojima bi se omogućilo dobno raslojavanje članova mirovinskih fondova. Portfelji bi se razlikovali prema rizičnosti ulaganja. Članovima mlađim od 50 godina omogućilo bi se da sami izaberu svoj portfelj, a za članove starije od 50 godina propisalo bi se obvezno članstvo u najkonzervativnijem portfelju i oni ne bi imali mogućnost izbora; http://www.hgk.hr; posjećeno u studenom 2009.

[247] Marušić, Lj. i Plevko, S.: Isplativost uključivanja u drugi stup mirovinskog osiguranja, Računovodstvo i financije 10/01., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2001.; str. 32. – 37.

4.2.1. Osiguranici upisani u matičnu evidenciju

Osiguranici koji su mirovinski osigurani na temelju radnog odnosa ili obavljanja obrtničke djelatnosti, poljoprivrednici i osobe koje su u određenim upisnicima upisane kao samostalna zanimanja ili kao osobe koje vode poslovne knjige, moguće je jednim nazivom opisati kao osiguranike osigurane temeljem statusa koji imaju na tržištu rada. Svi su oni upisani u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika i dodijeljen im je broj mirovinskog osiguranika.

Najzastupljenije su sljedeće skupine osiguranika:

1. radnici osigurani temeljem radnog odnosa,
2. obrtnici i osobe koje obavljaju djelatnost samostalnih zanimanja,
3. članovi uprave trgovačkih društava, ako nisu osigurani po drugom osnovu,
4. poljoprivrednici, koji se dijele u dvije grupe:
   - poljoprivrednici koji su porezni obveznici, i
   - poljoprivrednici koji nisu porezni obveznici, ali im je poljoprivreda jedino ili pretežito zanimanje,
5. osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka, a izabrali su da umjesto poreza na dohodak po odbitku od drugog dohotka plaćaju porez na dohodak od samostalne djelatnosti ili porez na dobit, ako nisu osigurani po drugom osnovu,
6. svećenici i drugi vjerski službenici, i
7. jedan od roditelja koji u prvoj godini djetetova života obavlja roditeljske dužnosti, ako nije osiguran po drugom osnovu.

Radnik postaje osiguranik danom zasnivanja radnog odnosa, a samozaposleni, tj. osobe koja obavljaju djelatnost osobnim radom, danom upisa u odgovarajuće upisnike nadležnih sudskih ili upravnih tijela, uključujući i upis u registar obveznika poreza na dohodak od samostalne djelatnosti odnosno registar fizičkih osoba obveznika poreza na dobit koji vodi Porezna uprava. Svi oni stječu status osiguranika u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju **formalne prijave**[248] koju za radnika ispostavlja poslodavac, a za osobe koje osobnim radom obavljaju samostalnu djelatnost, prijavom koju podnose oni sami. Propisi o matičnoj evidenciji osiguranika obvezuju HZMO i ostale državne institucije da razmjenjuju i uspoređuju podatke koji se vode u različitim registrima, u nadležnim upravnim tijelima, ali još uvijek ne i podatke koje vode ovlaštena tijela sudbene vlasti (npr. ne usklađuju se podaci iz matične evidencije s podacima iz registra trgovačkih sudova za članove uprave trgovačkih društva koji nisu osigurani po drugoj osnovi).

U matičnoj evidenciji osiguranika koju vodi HZMO evidentiraju se podaci o ostvarenom razdoblju provedenom u osiguranju, ostvarenom mirovinskom stažu, visini plaće odnosno osnovice osiguranja, te o promjenama koje nastaju tijekom razdoblja osiguranja, a utječu na

[248] Prijava mirovinskog osiguranika u matičnu evidenciju koju vodi HZMO podnosi se na tiskanici koja nosi oznaku Obrazac M-1P. Sadržaj i oblik te tiskanice propisan je Pravilnikom o vođenju matične evidencije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (Nar. nov. br. 98/05., 35/06. i 148/09.)

prava u mirovinskom sustavu[249]. **U matičnoj evidenciji osiguranika se ni za jednu skupinu osiguranika ne vode podaci o plaćenim mirovinskim doprinosima.** Matična evidencija je isključivo u funkciji ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja, a ako su ta prava povezana s plaćenim doprinosima, koriste se podaci koje prikupljaju i vode druga državna tijela i institucije (Porezna uprava, Središnji registar osiguranika).

U matičnoj evidenciji se vode i osiguranici osigurani na tzv. produženo mirovinsko osiguranje. Produženo osiguranje odudara od koncepta obveznog mirovinskog osiguranja, jer je to oblik dobrovoljnog osiguranja, ali ograničen samo na osobe koje su bile u sustavu obveznog osiguranja.

4.2.2. Osiguranje na temelju isplaćenih dohodaka na koje su plaćeni doprinosi

Od 1. siječnja 2003. godine u Hrvatskoj je uvedena obveza plaćanja mirovinskih doprinosa na primitke koje fizičke osobe ostvare izvan radnog odnosa odnosno izvan obavljanja registrirane samostalne djelatnosti. Ta je obveza uvedena Zakonom o doprinosima za obvezna osiguranja[250], a posljedično su izmijenjeni propisi kojima se reguliraju prava u mirovinskom osiguranju (i u zdravstvenom). Prema takvom novom konceptu plaćanja doprinosa su i osobe koje nisu prijavljene u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika, a ostvaruju povremene zarade na koje su plaćeni doprinosi, postale mirovinski osiguranici. Zbog izmjena propisa o porezu na dohodak, zarade koje se ostvaruju izvan radnog odnosa ili izvan samostalne djelatnosti se od 1. siječnja 2005. godine smatraju primitkom od drugog dohotka, pa su slijedom toga, u mirovinskim propisima ovi osiguranici normativno označeni kao osobe osigurane temeljem primitaka od drugog dohotka[251].

Osiguranici koji ostvaruju primitke od drugog dohotka na koje su plaćeni mirovinski doprinosi[252], **nisu po tom osnovu upisani u matičnu evidenciju HZMO-a**. Ovisno o starosti, oni su osiguranici samo u prvom stupu ili i u prvom i drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja. Ako su osiguranici drugog stupa, primici od drugog dohotka i po tom osnovu plaćene svote doprinosa za kapitaliziranu štednju, izravno povećavaju imovinu na njihovom osobnom mirovinskom računu.

Kad je riječ o pravima u mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti, osnovica na koju su plaćeni doprinosi i uplaćene svote doprinosa, različito utječu na prava u prvom stupu, ovisno o tome je li riječ o:

---

[249] O podacima i svrsi za koju se vode podaci u matičnoj evidenciji, opširnije: Šašić-Šojat, A.: Matična evidencija o pravima iz mirovinskog osiguranja, Računovodstvo i financije 6/99., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 1999., str. 62. –76.

[250] Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja (Nar. nov., br. 147/02. i 177/04.)

[251] Zuber, M.: Fiskalni, gospodarski i socijalni učinci proširenja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa, u zborniku simpozija Računovodstvo, financije i revizija u suvremenim gospodarskim uvjetima, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2005., str. 167. – 185.

[252] Neki primici od drugog dohotka su oslobođeni plaćanja doprinosa, pa njihovi primatelji ne ostvaruju prava u mirovinskom osiguranju. To su autorske naknade, naknade za isporučena umjetnička djela, stipendije, nagrade učenicima i studentima za praktičan rad i naukovanje, naknade športskim sucima i delegatima i dr., a od 1. siječnja 2009. godine i primici od drugog dohotka koji se isplaćuju umirovljenicima (čl. 209. Zakona o doprinosima).

- osobama kojima je ostvareni drugi dohodak dopunski prihod, a te su osobe po nekom drugom osnovu već zavedene u matičnu evidenciju kao osiguranici (npr. temeljem radnog odnosa, obavljanja registrirane samostalne djelatnosti ili po nekom drugom osnovu), ili o
- osobama kojima je primitak od drugog dohotka jedini prihod na koji plaćaju obvezne doprinose.

Onima koji su **mirovinski osigurani po nekom osnovu, a ostvaruju i dodatne zarade od drugog dohotka,** mirovinski doprinos plaćen na primitke od drugog dohotka samo uvećava vrijednosne bodove od kojih se određuje visina mirovine[253]. Oni nemaju pravo na povećani mirovinski staž, jer ga već ostvaruju temeljem same činjenice da su upisani u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika. Njihova će mirovinska osnovica zahvaljujući tim dodatnim zaradama, biti veća. Na primjer, osobi koja je mirovinski osigurana temeljem radnog odnosa i koja ostvaruje i dodatnu zaradu kao član nadzornog odbora ili možda dodatnu zaradu od akviziterskog posla, mirovinsku osnovicu za određenu godinu čini zbroj isplaćenih plaća i iznosa ostvarenih dodatnih zarada na koje je plaćen mirovinski doprinos.

U vezi s tim, treba naglasiti da se za osobe u radnom odnosu mirovinska osnovica određuje prema načelu iznosa plaća isplaćenih **za određeno razdoblje,** a za osobe koje ostvaruju dodatne zarade prema načelu plaćenih doprinosa **u razdoblju**. Tako se primjerice, za osobe u radnom odnosu plaća za prosinac koja se isplaćuje u siječnju, uključuje u mirovinsku osnovicu godine na koju se odnosi isplata, dakle prethodne godine. Kod dodatnih zarada osnovica se određuje prema načelu isplaćenih iznosa u kalendarskom razdoblju, što znači da će se u mirovinskoj osnovici zbrajati veličine određene po različitim načelima: plaća za razdoblje i zarade od drugog dohotka ostvarene u razdoblju. Posljedica toga je da određena osoba može obavljati rad ili isporuku djela u jednoj kalendarskoj godini, a naknadu primiti nakon nekoliko godina, pa će primljena naknada utjecati na prava u godini isplate, a ne u godini kad je obavljen rad. Ako nikada ne primi naknadu za obavljeni posao, neće po tom osnovu ostvariti nikakva prava u mirovinskom osiguranju. Godišnja mirovinska osnovica je zbroj koji se može iskazati sljedećom formulom:

$$\boldsymbol{GMO_{(n)} = BP/OO_{(n)} + GDD_{(n\text{-}isplaćeno)}} \qquad (2)$$

Značenje kratica:

GMO - mirovinska osnovica za određenu kalendarsku godinu
BP/OO - bruto plaća/osnovica osiguranja
GDD - godišnji primitak od drugog dohotka (bruto drugi dohodak)
n - godina za koju se određuje osnovica za ostvarivanje prava na mirovinu

Osobama koje nisu upisane u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika ili su upisane, ali nisu za kalendarsku godinu ostvarile 12 mjeseci mirovinskog staža, primici od drugog dohotka iz kojih su plaćeni doprinosi se preračunavaju u staž osiguranja (mirovinski staž). Mirovinski staž se izračunava tako da se godišnja svota drugog dohotka iz kojeg su plaćeni doprinosi, podijeli s

[253] Zuber, M.: Obračun doprinosa i poreza na zarade ostvarene izvan radnog odnosa, Računovodstvo i financije 1/03, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2003., str. 154. – 166.

prosječnom plaćom svih zaposlenih u Hrvatskoj za određenu godinu, s tim da tako izračunan staž osiguranja za kalendarsku godinu ne može iznositi više od 12 mjeseci.

$$SO = \frac{GDD}{PmP_{(n)}} \leq 12 \text{ mjeseci} \qquad (3)$$

Značenje kratica:

GDD - godišnji primitak od drugog dohotka (bruto drugi dohodak)
PmP - prosječna mjesečna bruto plaća u RH (podaci Državnog zavoda za statistiku)
SO - staž osiguranja izražen u mjesecima

Npr. ako je prosječna mjesečna plaća u Hrvatskoj za određenu kalendarsku godinu iznosila 7.000 kn, a osoba je u toj godini primila drugi dohodak od kojeg su doprinosi plaćeni na osnovicu u iznosu 50.000 kn, ta će osoba po osnovi plaćenih doprinosa na drugi dohodak, imati pravo na 7 mjeseci i 4 dana mirovinskog staža (50.000 : 7.000 = 7,14). Najviše 12 mjeseci mirovinskog staža ostvaruju i osobe koje tijekom godine ostvare primitak od drugog dohotka u puno većem iznosu, sve do najviše propisane godišnje osnovice za plaćanje mirovinskog doprinosa.

Do 31. prosinca 2008. godine i umirovljenici su ostvarivali dodatni mirovinski staž po osnovu doprinosa plaćenih na primitke od drugog dohotka[254]. Njima je taj dodatno ostvareni staž mogao biti osnova za ponovno određivanje visine mirovine. Naime, umirovljenik koji naknadno, nakon što mu je jednom određena visina mirovine, ostvari najmanje jednu godinu mirovinskog staža, može zatražiti ponovno određivanje mirovine. Ta se nova mirovina određuje prema propisima koji su važeći na dan ponovnog određivanja mirovine. Upravo zbog tog razloga, sve dok je trajalo prijelazno razdoblje postupnog proširenja razdoblja od kojeg se određuje visina mirovine, umirovljenici nisu imali interes zahtijevati ponovno određivanje iznosa mirovine. Interes su eventualno imali korisnici prijevremenih mirovina, ali i oni samo ako im se nakon ostvarivanja dodatnog mirovinskog staža osiguranja, snižavao faktor umanjenja prijevremene mirovine.

Uglavnom, većini umirovljenika koji su u razdoblju od 2003. do 2008. godine plaćali doprinose na primitke od drugog dohotka, tako plaćeni doprinosi nisu utjecali na prava u mirovinskom osiguranju i nisu im povećali mirovine. Prema podacima REGOS-a, prosječno je godišnje oko 60.000 umirovljenika ostvarivalo primitke na koje su plaćeni mirovinski doprinosi. U međuvremenu je, od 1. siječnja 2009. godine, umirovljenicima ukinuta obveza plaćanja doprinosa na primitke od drugog dohotka. U javnosti je to ukidanje obrazloženo kao olakšica za umirovljenike, ali su stvarni razlozi u nastojanju da se izbjegne ponovno određivanje mirovine.

Preračunavanje zarada ostvarenih izvan radnog odnosa u odgovarajući mirovinski staž, omogućava osobama koje su u radom odnosu s nepunim radnim vremenom, a koje uz plaću iz radnog odnosa, ostvaruju i primitke od drugog dohotka, da po osnovu tih primitaka ostvare razliku do punog mirovinskog staža. Razdoblje provedeno u radnom odnosu s nepunim radnim

[254] Zuber, M.: Doprinosi na dodatne zarade i njihov utjecaj na tržište rada, Financijska teorija i praksa 27 (4), Institut za javne financije, Zagreb, 2003., str. 567. –580.

vremenom preračunava se u mirovinski staž razmjerno odnosu nepunog i punog radnog vremena, a zarade od drugog dohotka se preračunavaju u mirovinski staž dijeljenjem s prosječnom plaćom u Hrvatskoj. Osobi se priznaje mirovinski staž zbrojen po oba osnova, ali najviše do 12 mjeseci u jednoj kalendarskoj godini[255]. Iskustva razvijenih država pokazuju da takva zakonodavna rješenja potiču fleksibilnost na tržištu rada, što je poticajno za razvoj gospodarstva.

4.2.3. Osobe osigurane u posebnim okolnostima

Ni osobe osigurane u posebnim okolnostima nisu upisane u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika. Riječ je o osobama koje su osigurane samo u razdoblju u kojem obavljaju određeni posao ili izvršavaju određene obveze uređene posebnim propisima, kao što su učenici i studenti za vrijeme naukovanja i izvođenja praktične nastave, nezaposlene osobe za vrijeme stručnog osposobljavanja ili profesionalne rehabilitacije, osobe koje obavljaju poslove za vrijeme izdržavanja kazne zatvora, osobe koje sudjeluju u spašavanju od elementarnih nepogoda, članovi dobrovoljnih vatrogasnih društava za vrijeme dok sudjeluju u gašenju požara i dr.

Ove osobe jesu mirovinski osiguranici, ali **prava mogu ostvariti samo ako se dogodi događaj temeljem kojeg imaju pravo na posebnu zaštitu** iz sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. Neovisno o dobi, osobe osigurane u posebnim okolnostima nisu osiguranici u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje. Zbog toga se za njih plaća samo mirovinski doprinos za sustav generacijske solidarnosti.

4.2.4. Novouvedeno osiguranje na temelju prihoda od imovine

Koncept mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj zasniva se na osiguranju fizičkih osoba od rizika koji nastaju tijekom radne aktivnosti tih osoba. Novim Zakonom o doprinosima[256] taj se koncept od 2009. godine proširuje uvođenjem u sustav obveznog mirovinskog osiguranja osoba koje kao vlasnici nekretnina, pokretnih stvari ili imovinskih prava, od te imovine ostvaruju dohodak za koji poreznu obvezu utvrđuju na temelju poslovnih knjiga. Dohodak od imovine ostvaruje se po osnovi primitaka od najamnine i zakupnine, te od iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima. Dohodak od imovinskih prava ostvaruju autorovi nasljednici od ustupanja autorskih prava i drugih prava industrijskog vlasništva.

Ako je osoba koja ostvaruje navedene primitke ujedno i obveznik poreza na dodanu vrijednost, tada je dužna porez na dohodak utvrđivati na temelju poslovnih knjiga, prema pravilima propisanim za dohodak od samostalne djelatnosti. Umjesto poreza na dohodak, od tih se primitaka, po sili zakona ili dobrovoljno, može plaćati porez na dobit. Neovisno o tome plaćaju li za primitke od imovine porez na dohodak utvrđen na temelju podataka iz poslovnih knjiga ili

[255] Nakon usklađivanja našeg zakonodavstva s Direktivom vijeća 97/81/EZ o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICEF, CEEP i ETUC (usklađivanje je provedeno u nekoliko propisa kojima se uređuju socijalna prava zaposlenih), razdoblja rada s nepunim radnim vremenom se pri određivanju uvjeta za mirovinu izjednačavaju s razdobljima rada u punom radnom vremenu. Unatoč izjednačavanju rada s punim i s nepunim radnim vremenom, dužina mirovinskog staža je važna i osobama koje rade s nepunim radnim vremenom, jer izravno utječe na visinu mirovine. Duži mirovinski staž osiguraniku daje pravo na višu svotu mirovine.

[256] Zakon o doprinosima (Nar. nov., br. 84/08., 152/08. i 94/09.)

porez na dobit, ove su osobe nastavno **od 1. siječnja 2009. godine postale obveznici plaćanja doprinosa**. Oni koji ostvaruju primitke od imovine, ali ne vode poslovne knjige, nego porez na dohodak plaćaju po rješenju porezne uprave ili paušalno, nisu obveznici plaćanja doprinosa i ne mogu ostvariti status osiguranika u obveznom mirovinskom osiguranju[257].

Iako je uvedena obveza plaćanja doprinosa na primitke od imovine, nisu paralelno s tim izmijenjeni propisi o mirovinskom osiguranju. Porezna uprava je pozivala osobe koje nisu osigurane po drugom osnovu, da izaberu između upisa u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika ili plaćanja doprinosa na svotu godišnjeg dohotka odnosno dobiti (tzv. primici od druge djelatnosti). To nije pravilo po kojem funkcionira sustav obveznog osiguranja, jer je obilježje tog sustava prisila na osiguranje, a ne dobrovoljnost izbora oblika. Naknadno su, podzakonskim propisima, od obveze plaćanja doprinosa izuzeti umirovljenici koji ostvaruju dohodak od imovine, iako za taj dohodak vode poslovne knjige.

Podaci još nisu dostupni, a procjenjivalo se da će po ovom osnovu nekoliko tisuća osoba koje ostvaruju prihode od imovine ući u sustav obveznih osiguranja. Posljedice za sustav mirovinskog osiguranja je teško procjenjivati. Izvjesno je da je opisana novina isključivo motivirana širenjem osnovice i broja osoba koje plaćaju doprinose. Kako će to utjecati na mirovinska prava i mirovinski sustav, prerano je ocjenjivati.

4.3. RADNO AKTIVNO STANOVNIŠTVO I OSIGURANICI U OBVEZNOM MIROVINSKOM OSIGURANJU

Sve su radno aktivne osobe u Hrvatskoj obvezno mirovinski osigurane. Izvan sustava obveznog osiguranja su nezaposlene osobe tražitelji posla i osobe koje prema demografskim obilježjima pripadaju radnom kontingentu, ali nisu radno aktivne.

HZMO tek od 2003. godine vodi podatke o osiguranicima osiguranim u sustavu generacijske solidarnosti prema osnovama osiguranja, razvrstane u sedam skupina. Do tada su se podaci statistički pratili prema tri osnove osiguranja, jer su osiguranici prava ostvarivali u tri zasebna fonda (fond radnika, fond obrtnika i fond poljoprivrednika). REGOS vodi podatke o osiguranicima drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja, ali ne prema osnovama osiguranja, već ovisno o tome jesu li osigurani na temelju prijave u matičnu evidenciju osiguranika ili su osigurani po osnovu primitaka od drugog dohotka. Cjelovitu sliku broja osiguranika i osnova osiguranja moguće je sastaviti kombinacijom podataka koje vode ove dvije institucije.

U matičnoj evidenciji HZMO-a se podaci o osiguranicima vode prema oblicima radne aktivnosti, što je navedeno u tablici 24.

[257] U vezi s ovim, Udruga poreznih obveznika RH je podnijela tužbu Ustavnom sudu Hrvatske, argumentirajući da je narušeno načelo pravičnosti i jednakosti građana pred zakonom; Zuber, M.: Prvi put zaposleni radnik poslodavcu jeftiniji 17,2 posto, Lider, 28.8.2008., Zagreb; http://www.liderpress.hr/Default.aspx?...

Tablica 24. Broj osiguranika upisanih u matičnu evidenciju koju vodi HZMO, prema osnovama osiguranja 2003. i 2008. (prosječno stanje u razdoblju 1.1. do 31.12.)

Osnova osiguranja	2003.		2008.		Indeks 2008./2003.
	Broj osiguranika	Učešće u %	Broj osiguranika	Učešće u %	
Radnici kod pravnih osoba	1.125.668	78,4	1.300.460	80,7	115,5
Radnici kod fizičkih osoba	148.012	10,3	165.354	10,3	111,7
Obrtnici	81.906	5,7	81.081	5,0	99,0
Poljoprivrednici	58.696	4,1	36.277	2,3	61,8
Samostalne profesionalne djelatnosti	12.061	0,8	21.338	1,3	176,9
Zaposleni kod međunarodnih organizacija	1.691	0,1	485	0,0	28,7
Produženo osiguranje	7.755	0,5	6.468	0,4	83,4
Ukupno	**1.435.789**	**100,0**	**1.611.463**	**100,0**	**112,2**

Izvor: HZMO, Statističke informacije za pojedine godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723

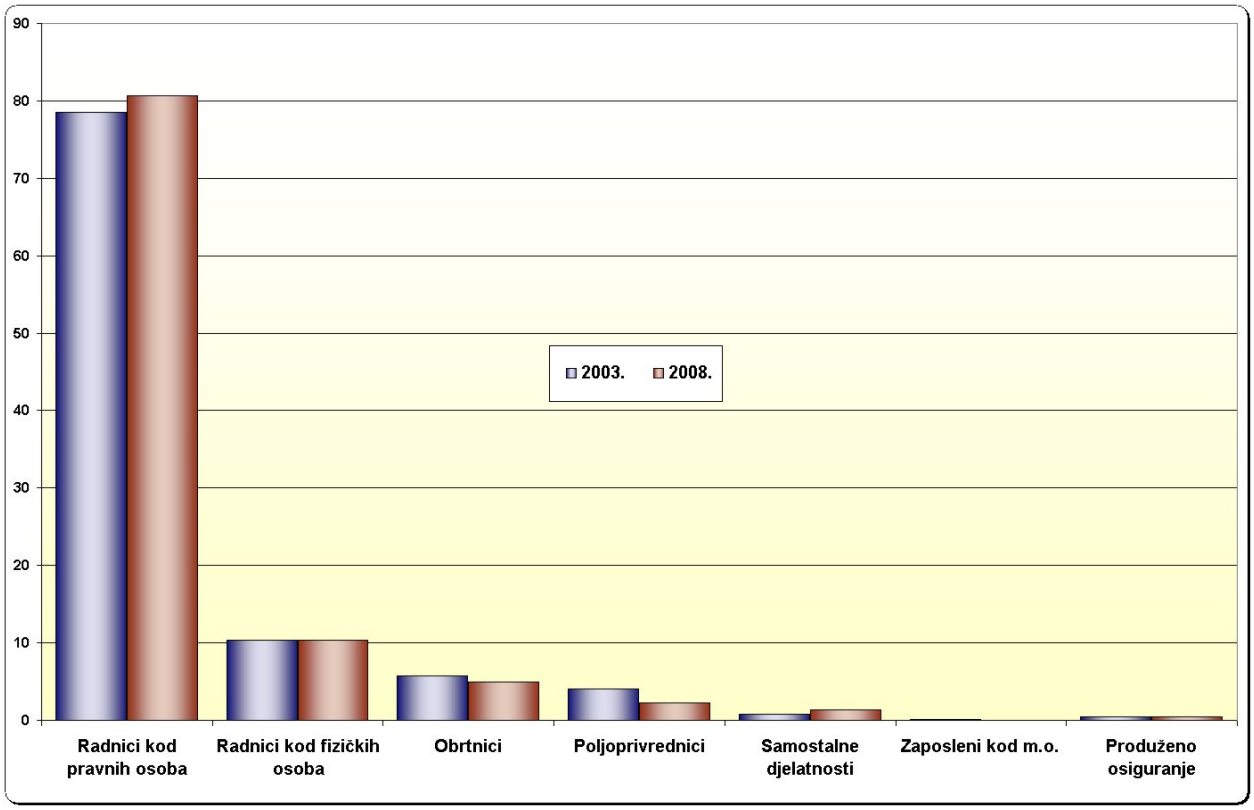
U tablici 24. su prikazani podaci iz matične evidencije koju vodi HZMO, a koja se ne poklapa s evidencijom REGOS-a. U REGOS-ovoj bazi podataka su i vlasnici osobnih mirovinskih računa koji nisu upisani u matičnu evidenciju HZMO-a. Primjerice, HZMO briše iz evidencije osiguranika one osobe koje više nisu zaposlene odnosno osobe koje su odjavile obrt ili djelatnost slobodnog zanimanja. U matičnoj evidenciji za njih ostaje podatak o ostvarenom stažu osiguranja, ali ih HZMO više ne vodi kao aktivne osiguranike. Tek kad se ponovno zaposle, biti će ponovno upisani u matičnu evidenciju osiguranih osoba.

Nasuprot tomu, REGOS stalno vodi podatke o stanju na svim osobnim računima osiguranika drugog stupa, uključujući i razdoblja u kojima je osiguranik privremeno nezaposlen i ne uplaćuje mu se mirovinski doprinos.

Kretanje broja osiguranika po različitim osnovama osiguranja izravno odražava gospodarska kretanja i posljedično, stanje na tržištu rada. Radnici u radnom odnosu su tijekom proteklih šest godina ostali najbrojnija skupina mirovinskih osiguranika. Zanimljivo je da broj obrtnika stagnira, a broj radnika zaposlenih kod poslodavaca fizičkih osoba zadržava isto učešće u strukturi osiguranika. Upečatljivo raste broj osiguranika koji obavljaju samostalne profesionalne djelatnosti, a opada broj poljoprivrednika.

Riječ je o pojavama koje nisu u vezi sa sustavom mirovinskog osiguranja, ali će biti zanimljivo analizirati kako utječu na prihode od mirovinskih doprinosa. Broj osiguranika obveznog mirovinskog osiguranja prema oblicima radne aktivnosti prikazan je na grafikonu 3.

Grafikon 3. Osiguranici obveznog mirovinskog osiguranja prema osnovama osiguranja 2003. i 2008. godine



Izvor: HZMO, Statističke informacije za pojedine godine; http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723

Zaposleni su najbrojnija skupina mirovinskih osiguranika. U matičnoj evidenciji se još uvijek odvojeno vode podaci o radnicima zaposlenim u pravnim osobama i o radnicima zaposlenim kod fizičkih osoba, iako ta podjela nema nikakvog utjecaja na ostvarivanje mirovinskih prava. Naime, ranije su samozaposlene osobe imale zaseban fond mirovinskog osiguranja, pa su se radnici koje su oni zapošljavali, vodili u odvojenoj evidenciji. Poljoprivrednici su također ranije imali svoj posebni mirovinski fond, a njihov broj svake godine opada. U prethodnim se godinama, naročito u prvoj polovini devedesetih godina prošlog stoljeća, poljoprivredno osiguranje često koristilo kao oblik osiguranja u razdoblju između dvaju radnih odnosa, jer je taj oblik mirovinskog osiguranja osiguranicima bio najjeftiniji, što treba uzeti u obzir pri uspoređivanju podataka.

Nakon formiranja jedinstvenog fonda mirovinskog osiguranja za sve obvezno osigurane osobe, podjela mirovinskih osiguranika prema oblicima radne aktivnosti je izgubila na značenju, ali zorno oslikava gospodarsku strukturu i odnose na tržištu rada u Hrvatskoj. Radnici u radnom odnosu su dominanta skupina mirovinskih osiguranika, a sve druge skupine zajedno čine manje od desetine ukupnog broja mirovinskih osiguranika, a u promatranom razdoblju je najviše

smanjen broj poljoprivrednika. Kao što je vidljivo u tablici 25., nastavno od 2002. godine kontinuirano raste broj osiguranika osiguranih u drugom obveznom mirovinskom stupu.

Tablica 25. Broj osiguranika prema oblicima mirovinskog osiguranja u razdoblju od 2002. do 2008. godine (stanje na dan 31. prosinca)

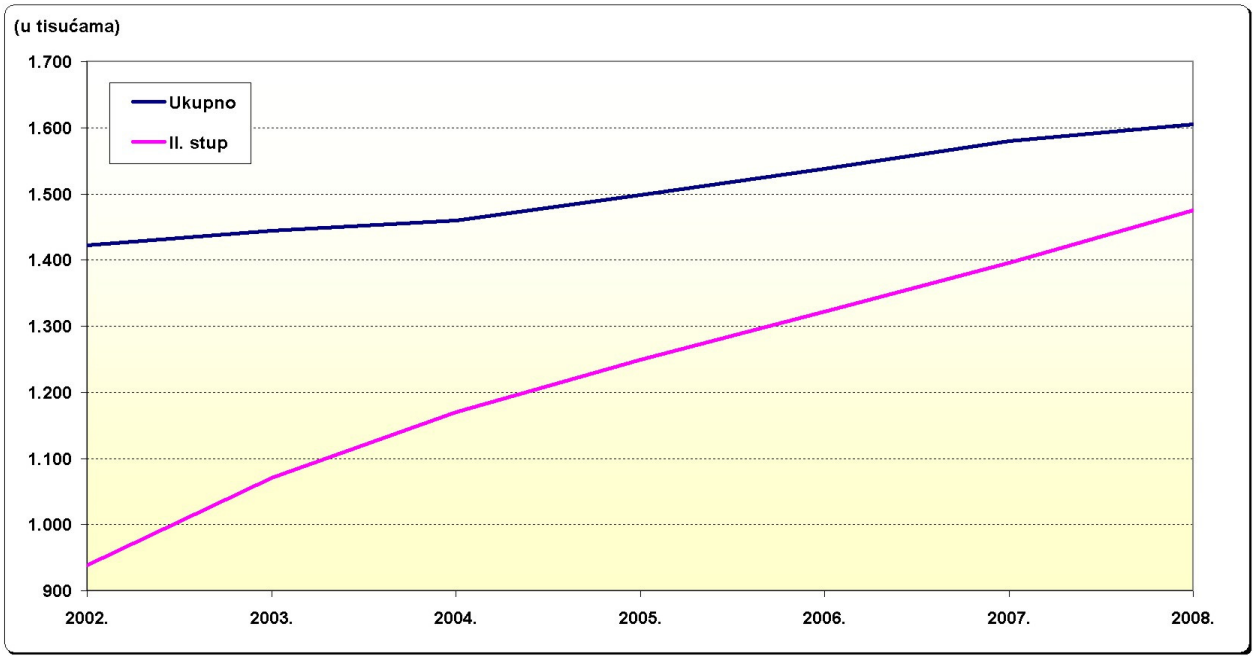
Godina	Upisani u matičnu evidenciju HZMO I. stup		Članovi obveznih mirovinskih fondova II. stup		Udio osiguranika II. stupa (u %)
	Broj osiguranika	Indeks (preth. god. = 100)	Broj osiguranika	Indeks (preth. god. = 100)	
2002.	1.421.981	-	938.310	-	65,9
2003.	1.443.995	101,5	1.070.932	114,1	74,2
2004.	1.460.105	101,1	1.170.092	109,3	80,1
2005.	1.498.877	102,3	1.248.935	106,7	83,3
2006.	1.538.170	102,6	1.322.010	105,9	85,9
2007.	1.579.463	102,7	1.395.693	105,6	88,4
2008.	1.604.848	101,6	1.475.729	105,7	92,0

Izvor: HZMO, Statističke informacije za odnosne godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723;
REGOS, Statistički pokazatelji o članstvu i uplatama za II stup; dostupno na: http://www.regos.hr/default.aspx?id=376

Podatak u učešću osiguranika drugog stupa u broju osiguranika upisanih u matičnu evidenciju HZMO-a nije sasvim precizan, jer su u broj članova obveznih mirovinskih fondova drugog stupa uključeni i osiguranici koji ostvaruju primitke od drugog dohotka, a koji nisu upisani u matičnu evidenciju HZMO, zato što su nezaposleni. Naime, i nezaposlenim primateljima drugog dohotka koji su mlađi od 40 godina, obvezno se otvara osobni račun mirovinske štednje, iako nisu upisani u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika. Nezaposlenih primatelja drugog dohotka je bilo 8.969 u 2004., 9.447 u 2005., 8.568 u 2006. i 19.816 u 2007. godini (za 2008. godinu se ne raspolaže podatkom).

Iako primatelji drugog dohotka nisu upisani u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika, oni jesu osiguranici i u prvom i u drugom stupu obveznog osiguranja, samo što se njima mirovinski staž naknadno izračunava na temelju ostvarenih primitaka. Dakle, više osoba ostvaruje mirovinski staž u prvom stupu, nego što ih je upisano u matičnu evidenciju. Taj podatak utječe na postotak učešća osiguranika drugog stupa u ukupnom broju osoba zavedenih u matičnu evidenciju HZMO, ali ne značajno, za oko jedan postotni poen. Kad bi iz broja osiguranika drugog stupa isključili osiguranike koji nisu zavedeni u matičnu evidenciju, postotak učešća osiguranika drugog stupa u broju osoba zavedenih u matičnu evidenciju HZMO-a, bio bi za približno jedan postotni poen manji. Dinamika kretanja broja osiguranika osiguranih u prvom odnosno u drugom obveznom stupu, prikazana je na grafikonu 4.

Grafikon 4. Broj osiguranika prvog i drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja od 2002. do 2008.



Izvor: HZMO, Statističke informacije za odnosne godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723;
REGOS, Statistički pokazatelji o članstvu i uplatama za II stup; dostupno na: http://www.regos.hr/default.aspx?id=376

Podaci svjedoče o prirodnom trendu postepenog napuštanja mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti kao jedinog oblika obveznog osiguranja. Udio osiguranika drugog stupa u ukupnom broju mirovinskih osiguranika povećan je s početnih 66% u prvoj godini uvođenja mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje na gotovo 92%. Na dan 31. prosinca 2008. godine bilo je manje od 130 tisuća osiguranika osiguranih samo u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, koji će nakon izlaska iz radnog kontingenta, mirovinu ostvariti na temelju Zakona o mirovinskom osiguranju.

Riječ je samo o matematički izvedenom podatku, ali će stvarni broj novih korisnika mirovina iz sustava generacijske solidarnosti biti značajno veći, primarno zbog posebnih propisa koji dijelu osiguranika omogućuju korištenje mirovine samo iz prvog stupa, iako su tijekom razdoblja osiguranja bili osigurani u drugom stupu.

4.4. OBVEZNICI PLAĆANJA I OSNOVICE OBVEZNIH MIROVINSKIH DOPRINOSA ZA NAJBROJNIJE SKUPINE MIROVINSKIH OSIGURANIKA

Iako se nedostatna sredstva za isplatu mirovina namiruju iz državnog proračuna, doprinosi su i nadalje najvažniji izvor financiranja mirovina. Valja naglasiti da se porezni prihodi koriste samo za isplatu mirovina koje se ostvaruju u sustavu generacijske solidarnosti. Mirovine koje se ostvaruju u sustavu individualne kapitalizirane štednje se isplaćuju isključivo na temelju

ušteđenih i kapitaliziranih doprinosa. Mirovine iz sustava generacijske solidarnosti isplaćuje državni fond, mirovine ostvarene u sustavu individualne kapitalizirane štednje isplaćuju privatna osiguravajuća društva, na temelju sredstava ušteđenih u privatnim mirovinskim fondovima.

U ovom se dijelu iznose normativna rješenja o obveznicima plaćanja doprinosa i osnovicama za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa, kako bi se kasnije, u dijelu u kojem se analiziraju učinci prikupljanja doprinosa na buduća mirovinska prava, mogle identificirati dobre, ali i slabe točke sadašnjeg sustava.

4.4.1. Mirovinski doprinosi kao dio izdvajanja za sustave obveznih socijalnih osiguranja

Koncem 2002. godine, s primjenom od 1. siječnja 2003. godine, Zakonom o doprinosima za obvezna osiguranja temeljito je rekonstruiran sustav plaćanja doprinosa za obvezna osiguranja u Hrvatskoj. U vrijeme uvođenja novog koncepta ubiranja obveznih doprinosa, navodila su se tri najvažnija razloga kojima se to obrazlagalo:

1. trebalo je osigurati dodatne proračunske prihode i smanjiti evaziju u plaćanju doprinosa,
2. željelo se omogućiti ostvarivanje socijalnih prava i osobama koje su radno angažirane na temelju ugovora o djelu ili drugih pravnih oblika, što je trebalo djelovati na uređivanje odnosa na tržištu rada, smanjiti sivu ekonomiju i rad bez valjanog ugovora, i
3. namjera je bila racionalizirati postupak ubiranja doprinosa za obvezna osiguranja, pojednostavljenjem broja propisa i institucija koje kontroliraju naplatu obveznih doprinosa.

Između ostalog, trebalo je administrativno pojednostaviti sustav naplate obveznih doprinosa i zaoštriti kontrolu plaćanja doprinosa. Naime, do konca 2002. godine svaki je socijalni sustav zasebno donosio odluke o osnovicama za plaćanje obveznih doprinosa, a stope obveznih doprinosa bile su određene zakonima. Posljedica su bile različite osnovice za iste osiguranike i otežano snalaženje u tridesetak različitih propisa. Od 2003. godine osnovice i stope obveznih doprinosa su za sva tri sustava obveznih socijalnih osiguranja određene jednim propisom – Zakonom o doprinosima.

Propisi koji uređuju obvezu plaćanja doprinosa za obvezna osiguranja koncipirani su na sljedećim načelima:

- u pravilu se svi socijalni doprinosi plaćaju na istu osnovicu, a propisane iznimke odnose se samo na doprinose za mirovinsko osiguranje;
- osnovice za plaćanje doprinosa su različito određene za pojedine osiguranike, ovisno o osnovama osiguranja, ali su jednake za sve vrste obveznih doprinosa,
- stope doprinosa su jednake za sve osiguranike (samo su za poljoprivrednike koji nisu porezni obveznici, propisane povoljnije stope obveznih doprinosa).

Dakle, doprinosi za mirovinsko osiguranje su dio zakonodavne regulative kojom je uređena obveza plaćanja doprinosa za sve vrste socijalnih osiguranja u Hrvatskoj. U Hrvatskoj se sljedeći sustavi obveznih socijalnih osiguranja financiraju iz doprinosa:

- mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti i mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje,

- osnovno zdravstveno osiguranje, koje uključuje i prava u slučaju ozljede na radu i profesionalnih oboljenja, te
- pravo na posredovanje u zapošljavanju, uključujući osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

U modelu uređivanja obveze plaćanja doprinosa dosljedno je provedeno načelo da se **za određenog osiguranika doprinosi plaćaju samo za onaj oblik osiguranja u kojem je osoba obvezno osigurana** prema propisima koji uređuju taj oblik socijalne sigurnosti. U tom je dijelu dosljedno zagarantirana povezanost između obveze plaćanja doprinosa i stjecanja socijalnih prava.

Tako npr. doprinos za zapošljavanje plaćaju samo osobe u radnom odnosu kod poslodavca, jer samo oni imaju pravo na novčanu naknadu za vrijeme privremene nezaposlenosti. Doprinos za zapošljavanje ne plaćaju obrtnici, osobe koje obavljaju djelatnosti slobodnih zanimanja ni poljoprivrednici, ali oni i ne ostvaruju pravo na novčanu naknadu za vrijeme privremene obustave obavljanja djelatnosti, niti nakon zatvaranja obrtničke ili druge djelatnosti. Ili, na primitke od drugog dohotka se ne plaća doprinos za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu, ni doprinos za zapošljavanje, zato što primatelji drugog dohotka po toj osnovi nisu osigurani ni od zdravstvenih rizika ozljede na radu, ni od rizika nezaposlenosti.

Na istim je načelima koncipirano i plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje. Doprinos se plaća za osobu koja je osiguranik u mirovinskom osiguranju, neovisno o tome pod kojim uvjetima i na koji način stječe status osiguranika.

4.4.2. Obveznici plaćanja mirovinskih doprinosa

U prikupljanju doprinosa poštuje se načelo prema kojem se za svaku osiguranu osobu nominira obveznik na teret čije imovine doprinos treba platiti, ali i subjekt koji je zadužen provesti tehniku obračunavanja i uplate obveznog mirovinskog doprinosa. U normativnom smislu, važeći sustav razlikuje: obveznika doprinosa, obveznika obračunavanja doprinosa i obveznika uplate doprinosa[258].

Pravno razlikovanje obveznika doprinosa od obveznika obračunavanja i obveznika uplate doprinosa za osiguranike osigurane temeljem radnog odnosa, s teorijskog je stajališta gotovo nevažno. U ekonomskoj teoriji ima mišljenja da, ovisno o uvjetima ponude i potražnje na tržištu rada, te o drugim utjecajima, poslodavci mogu sve obvezne doprinose, uključujući i doprinose na plaću, preko nižih nadnica prevaliti na radnike[259]. Troškovi rada su suma ukupne cijene rada, neovisno o tome kako su normativno određene obveze za javna davanja iz plaće i na plaću.

Tablica 26. sadrži sistematizirani prikaz obveznika doprinosa sistematiziranih prema osiguranicima za koje obračunavaju i plaćaju mirovinske doprinose.

---

[258] Obveznik doprinosa je osoba na čiji teret, odnosno iz čije imovine se namiruje obveza plaćanja propisanog doprinosa. Obveznik obračunavanja doprinosa je subjekt koji je dužan obračunati obvezni doprinos, a obveznik uplate je onaj tko je dužan obračunani doprinos uplatiti na propisani uplatni račun, bilo u ime i za račun osiguranika, bilo u svoje ime a u korist osiguranika.

[259] Musgrave, R. i P,: Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb, 1993., str. 278.-280.

Tablica 26. Obveznici plaćanja mirovinskih doprinosa, ovisno o načinu i pravnom temelju stjecanja statusa osiguranika u sustavu obveznog osiguranja

Mirovinsko osiguranje	Obveznik mirovinskog doprinosa	Obveznik obračunavanja i uplate
- za radnika u radnom odnosu	osiguranik (radnik)	poslodavac
- za dodatni doprinos za radnika koji radi na radnom mjestu na kojem se priznanje staž osiguranja s povećanim trajanjem	poslodavac	poslodavac
- za volontera koji obavljaju pripravnički staž bez zasnovanog radnog odnosa	poslodavac	poslodavac
- za radnika zaposlenog u međunarodnoj organizaciji ili kod stranog poslodavca	osiguranik	osiguranik
- za obrtnika i osobu koja obavlja djelatnost samostalnog zanimanja	osiguranik	osiguranik
- za osiguranika koji koristi pravo na naknadu plaće za bolovanje na teret nadležnih zavoda	HZZO/ HZZOZZ	HZZO/ HZZOZZ
- za osiguranika koji koristi novčane potpore za rodiljni i roditeljski dopust	MOBMS	HZZO
- za osiguranika korisnika invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad	HZMO	HZMO
- za nezaposlenu osobu koja ostvaruje pravo na mirovinski staž	HZZZ	HZZZ
- za osiguranika njegovatelja HRVI	osiguranik	MOBMS
- za roditelja-njegovatelja	MZSC	MZSC
- za pomorca u međunarodnoj plovidbi	osiguranik (pomorac)	osiguranik (pomorac)
- za poljoprivrednika	osiguranik	osiguranik
- za člana uprave trgovačkog društva	osiguranik	osiguranik
- za svećenika i drugog vjerskog službenika	osiguranik	osiguranik
- za samostalnog umjetnika	osiguranik /MK	osiguranik/MK
- za vrhunskog športaša	osiguranik	osiguranik
- za roditelja u prvoj godini djetetova života	MOBMS	HZMO
- za osiguranika osiguranog na produženo osiguranje	osiguranik	osiguranik
- za stalnog sezonskog radnika osiguranog na produženo osiguranje	poslodavac	poslodavac
- za bračnog druga profesionalnog ili ugovornog diplomate	MVPEU	MVPEU
- za osiguranika po osnovi primitaka od drugog dohotka	osiguranik	isplatitelj drugog dohotka
- za osiguranika po osnovi primitaka ostvarenih iz inozemstva	osiguranik	osiguranik
- za učenika i studenta koji radi preko ovlaštenog posrednika	posrednik u zapošljavanju	posrednik u zapošljavanju
- za učenika i studenta na naukovanju i praksi	MZOŠ	ustanova obrazovanja
- za osobu osiguranu u posebnim okolnostima	tijelo državne uprave, javna ustanova ili druga pravna osoba	tijelo državne uprave, javna ustanova ili druga pravna osoba

Značenje kratica:
HZMO - Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje; HZZO - Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje; HZZOZZR - Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu; HZZ - Hrvatski zavod za zapošljavanje; MOBMS - Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti; MVPEU - Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; MZOŠ - Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa; MK - Ministarstvo kulture; MZSC - Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi

Izvor: Zakon o doprinosima, sistematizacija autorice

Kao što je vidljivo iz tablice 26., na primjeru osiguranika koji je mirovinski osiguran temeljem radnog odnosa, obveznik doprinosa iz plaće je radnik, a obveznik doprinosa na plaću je poslodavac. Za doprinos za mirovinsko osiguranje koji se plaća iz plaće, obveznik je radnik kao osiguranik, jer obveza doprinosa tereti njegov dohodak (zarađenu plaću) i umanjuje njegovu ekonomsku snagu. Obveznik obračunavanja tog doprinosa je njegov poslodavac, koji je dužan iz radnikove plaće ustegnuti propisanu svotu doprinosa i uplatiti je na propisane račune[260].

Za dodatni doprinos za mirovinsko osiguranje za staž osiguranja s povećanim trajanjem koji se obračunava na plaću, poslodavac je i obveznik doprinosa, ali i obveznik obračunavanja i uplate. Obveza plaćanja tog doprinosa umanjuje imovinu poslodavca, iako ga poslodavac uplaćuje u ime i za korist radnika kao obveznog mirovinskog osiguranika.

Osobe koje obavljaju registriranu samostalnu djelatnost su same za sebe obveznici doprinosa, obveznici obračunavanja i obveznici uplate doprinosa.

Sistematizacija obveznika doprinosa i obveznika obračunavanja i plaćanja doprinosa u tablici 26. ilustrira da su za svaku fizičku osobu koja je osiguranik u sustavu obveznog osiguranja, normativno određeni subjekti zaduženi za radnje kojima se osigurava pravovremeni obračun i uplata mirovinskih doprinosa. Ovakav koncept se pokazao nužnim isključivo zbog načina funkcioniranja drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja. Naime, u sustavu individualne kapitalizirane štednje nema solidarnosti, već visina mirovine najviše ovisi o uplaćenim i kapitaliziranim sredstvima na osobnom računu mirovinskog osiguranika.

Ipak, opisano načelo nije dosljedno provedeno, jer je za neke obveznike doprinosa određeno da plaćaju doprinose samo za one osiguranike koji su osigurani u drugom stupu obveznog osiguranja. Na primjer, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje na naknade plaće za bolovanje, za rodiljni i roditeljski dopust, obračunava i uplaćuje samo doprinos za drugi stup obveznog osiguranja. Za osobe koje koriste pravo na naknadu plaće za bolovanje ili pravo na novčanu potporu po osnovi korištenja prava na rodiljni i roditeljski dopust, u tom razdoblju nitko ne plaća doprinos za prvi stup obveznog osiguranja. Osiguranici i za to razdoblje ostvaruju pravo na mirovinski staž, a financiranje tog prava je osigurano kroz solidarnost svih osiguranika.

4.4.3. Osnovice od kojih se određuje obveza za doprinose

Osnovice za plaćanje obveznih doprinosa su različito određene za različite osiguranike[261]. Parametar na temelju kojeg se određuju osnovice za pojedine skupine mirovinskih osiguranika je prosječna mjesečna plaća ostvarena u Hrvatskoj u prethodnoj kalendarskoj godini, za razdoblje

[260] Opširnije o razlikovanju obveznika: Zuber, M.: Promjene u sustavu javnih prihoda, u Družić i dr.,: Javni prihodi, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2003., str. 319.-336.

[261] Model određivanja osnovica je uređen Zakonom o doprinosima, na temelju kojeg ovlašteni ministar za svaku kalendarsku godinu donosi Naredbu o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja. Naredba se objavljuje u službenom glasilu Republike Hrvatske, čime je osigurana dostupnost informacija svim subjektima koji imaju obveze vezane uz plaćanje socijalnih doprinosa.

od siječnja do kolovoza, te propisani koeficijenti u rasponu od 0,35 do 1,1[262]. Na taj se način osigurava da osnovice za plaćanje obveznih doprinosa prate rast plaća, iako se od 1999. godine mirovine više ne usklađuju s rastom plaća. Već je samo to, čak i da nije bilo drugih poduzetih mjera, trebalo rezultirati smanjivanjem debalansa između uplaćenih doprinosa i mirovinskih izdataka.

Automatizam u određivanju mjesečnih, a time posredno i godišnjih osnovica za obračun obveznih doprinosa i njihovo vezivanje uz prosječnu plaću ostvarenu u razdoblju od siječnja do kolovoza prethodne godine, isključivo je motiviran dinamikom i vremenom dostupnosti statističkih podataka. Statistički podaci o prosječnoj plaći ostvarenoj za razdoblje od siječnja do kolovoza tekuće godine dostupni su s pomakom od dva mjeseca, najranije krajem listopada, što omogućava da se u studenom u službenom glasilu objave podaci o osnovicama koje se primjenjuju za sljedeću kalendarsku godinu. Na taj se način za svaku kalendarsku godinu određuju najniže mjesečne osnovice za određenu skupinu mirovinskih osiguranika i primjenjuju se za razdoblje koje osiguranik provede u sustavu obveznog osiguranja (tj. za razdoblje dok je upisan u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika).

Mjesečne svote osnovica su propisane uz uvažavanje sljedećih pravila:

1. osnovice nisu za sve osiguranike osigurane po istom osnovu određene prema jednakim kriterijima, već se kombiniraju osnove socijalnog osiguranja i druga obilježja (položaj fizičke osobe u poreznom sustavu, država rada, djelatnost odnosno zanimanje osiguranika i dr.),
2. kod osiguranika osiguranih temeljem radnog odnosa osnovica za plaćanje doprinosa ovisi o državi u kojoj obavljaju rad temeljem kojeg su mirovinski osigurani, odnosno o sjedištu poslodavca za kojeg rade, iako u oba slučaja mirovinska prava ostvaruju u hrvatskom sustavu obveznog mirovinskog osiguranja,
3. kod samozaposlenih osiguranika osnovica za plaćanje doprinosa ovisi o njihovom statusu u sustavu izravnih poreza, tj. o tome jesu li porezni obveznici za djelatnost koju obavljaju, a ako jesu, tada ovisno o tome jesu li obveznici poreza na dohodak ili poreza na dobit,
4. nije kod svih osiguranika zadovoljeno načelo da svota doprinosa ovisi o ostvarenom dohotku.

Kao ilustracija opisanih pravila, u tablici 27. je prikaz osnovica za najbrojnije skupine obveznih mirovinskih osiguranika za 2009. godinu. Identična se pravila primjenjuju za svaku kalendarsku godinu.

[262] Podatak o prosječnoj plaći objavljuje Državni zavod za statistiku, a koeficijenti za određivanje osnovica su propisani Zakonom o doprinosima. Za 2009. godinu su osnovice određene od prosječne mjesečne plaće isplaćene za razdoblje siječanj – kolovoz 2008. koja je iznosila 7.460,00 kn bruto.

Tablica 27. Mjesečne osnovice za plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje za 2009. godinu

Red. br.	**Osiguranik**	**Koeficijent za određivanje mjesečne osnovice**	**Iznos mjesečne osnovice** (u kn)
1.	Radnik u radnom odnosu	najniža: 0,35 najviša: 6,0	plaća radnika, najniže 2.611,00, a najviše 44.760,00
2.	Radnik upućen na rad u inozemstvo	najniža: 0,35 najviša: 6,0	plaća koju bi imao da radi u zemlji uvećana za 20%, najniže 2.611,00, a najviše 44.760,00
3.	Radnik zaposlen kod stranog poslodavca	1,00	7.460,00
4.	Volonter	0,35	2.611,00
5.	Obrtnik - obveznik poreza na dohodak koji vodi poslovne knjige - porez na dohodak plaća u paušalnom iznosu - obveznik poreza na dobit	 0,65 0,40 1,10	 4.849.00 2.984,00 8.206,00
6.	Slobodno zanimanje - obveznik poreza na dohodak - obveznik poreza na dobit	1,10	8.206,00
7.	Športaš: - obveznik porez na dohodak od samostalne djelatnosti - porez na dohodak plaća po odbitku od drugog dohotka - obveznik poreza na dobit	1,10	8.206,00
8.	Umjetnik koji sam za sebe plaća doprinose: - obveznik porez na dohodak od samostalne djelatnosti - porez na dohodak plaća po odbitku od drugog dohotka - obveznik poreza na dobit - umjetnik kojem se po posebnom zakonu doprinosi plaćaju iz državnog proračuna	1,00 0,80*	7.460,00 5.968,00
9.	Novinar, zubotehničar, medicinska sestra, filmski radnik, osoba upisana u registar poreznih obveznika… - obveznik poreza na dohodak - obveznik poreza na dobit	 0,65 1,10	 4.849,00 8.206,00
10.	Poljoprivrednik - obveznik porez na dohodak od samostalne djelatnosti - porez na dohodak plaća u paušalnom iznosu - obveznik poreza na dobit - nije porezni obveznik	 0,55 0,40 1,10 0,35	 4.103,00 2.984,00 8.206,00 2.611,00
11.	Član uprave trgovačkog društva	1,00	7.460,00
12.	Osiguranik osiguran na produženo osiguranje	0,35	2.611,00

Napomena: * Do 31. srpnja 2009. godine se osnovica na koju se za samostalne umjetnike plaćaju doprinosi iz sredstava državnog proračuna, određivala koeficijentom 1,2. Od 1. kolovoza 2009. godine koeficijent je smanjen na 0,8. Inače, iz državnog se proračuna doprinosi plaćaju za oko 3.000 samostalnih umjetnika koji ispunjavaju kriterije uređene Zakonom o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva.

Izvor: Zakon o doprinosima, sistematizacija autorice

Dakle, osiguranici stječu status obveznih osiguranika po istoj pravnoj osnovi, možda rade jednake poslove s jednakim ili sličnim rizicima, a ipak im osnovica na koju plaćaju mirovinske doprinose nije jednaka. Pri tome je samo djelomično osigurana međuzavisnost između ostvarenog dohotka i osnovice za plaćanje doprinosa. Kao što se može uočiti iz tablice 27., na različitu se osnovicu plaćaju doprinosi za istog radnika kad taj radnik radi u Hrvatskoj i kad ga hrvatski poslodavac uputi na rad u inozemstvo. U prvom slučaju, kad radnik radi u Hrvatskoj, osnovica za plaćanje doprinosa je njegova plaća. No, kad je upućen na rad u inozemstvo, u državu s kojom Hrvatska primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju, osnovica na koju se plaćaju doprinosi ne mora uopće biti povezana sa svotom zarade koju radnik ostvaruje. Plaća za rad u inozemstvu može biti neograničeno veća ili manja od osnovice na koju se plaćaju doprinosi, iako radnik sva mirovinska prava ostvaruje u Hrvatskoj.

Isto tako, osobe koje status osiguranika stječu temeljem obavljanja registrirane samostalne djelatnosti obrta, plaćaju doprinose na drugačiju mjesečnu osnovicu ako su obveznici poreza na dohodak, a na drugačiju ako su obveznici poreza na dobit. To isto pravilo ne vrijedi za osobe koje na temelju posebnih propisa obavljaju djelatnosti slobodnih zanimanja (odvjetnici, bilježnici, liječnici i stomatolozi u privatnoj praksi, porezni savjetnici i dr.). Njima je osnovica uvijek jednaka, neovisno o tome plaćaju li porez na dohodak ili porez na dobit. Nasuprot tome, za poljoprivrednike su propisane čak četiri različite osnovice za plaćanje obveznih doprinosa, ovisno o njihovim položaju u sustavu izravnih poreza.

Osiguranici koji su sami za sebe obveznici plaćanja doprinosa **mogu izabrati više mjesečne osnovice za plaćanje doprinosa** od one koja je za njih propisana kao zakonski minimum. Mogućnost izbora je ograničena na šest viših osnovica koje se određuju umnoškom brojeva od 1 do 6 i prosječne plaće ostvarene u razdoblju siječanj - kolovoz prethodne godine[263]. Izabrana više osnovica se može izmijeniti bez obrazlaganja razloga zbog kojih je osiguranik promijenio odluku, ali uz uvjet da o tome obavijesti Poreznu upravu. Osiguranik koji izabere plaćanje doprinosa na višu osnovicu od zakonom propisanog minimuma, dužan je sve doprinose, za sve vrste socijalnih osiguranja u kojima je obvezni osiguranik, plaćati na tu višu izabranu osnovicu. Prema podacima Porezne uprave, zanemariv je broj osoba koje su tijekom proteklih sedam godina izabrale plaćati doprinos na višu osnovicu od propisane minimalne osnovice. Osiguranici ne vide izravnu korist od plaćanja obveznih doprinosa na višu osnovicu. Plaćanje tih doprinosa izjednačavaju s obvezom plaćanja poreza i nastoje minimalizirati taj izdatak.

Prema sadašnjem modelu određivanja osnovica za plaćanje obveznih doprinosa za svaku je skupinu osiguranika određena drugačija najniža osnovica, a za sve je osiguranike propisana jedinstvena najviša mjesečna osnovica i jedinstvena najviša godišnja osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa. Najviša mjesečna osnovica se za svaku kalendarsku godinu određuje u

[263] Prema Naredbi o osnovicama za 2009. godinu, više mjesečne osnovice su određene na sljedeći način:
1. umnožak prosječne plaće i koeficijenta 1,0 tako da mjesečna osnovica iznosi 7.460,00 kn, ili
2. umnožak prosječne plaće i koeficijenta 2,0 tako da mjesečna osnovica iznosi 14.920,00 kn, ili
3. umnožak prosječne plaće i koeficijenta 3,0 tako da mjesečna osnovica iznosi 22.380,00 kn, ili
4. umnožak prosječne plaće i koeficijenta 4,0 tako da mjesečna osnovica iznosi 29.840,00 kn, ili
5. umnožak prosječne plaće i koeficijenta 5,0 tako da mjesečna osnovica iznosi 37.300,00 kn, ili
6. umnožak prosječne plaće i koeficijenta 6,0 tako da mjesečna osnovica iznosi 44.760,00 kn.

iznosu šest prosječnih plaća ostvarenih u razdoblju siječanj–kolovoz prethodne godine, a najviša godišnja osnovica predstavlja umnožak najviše mjesečne osnovice i broja 12. Pri tome se najniža i najviša mjesečna osnovica primjenjuju za oba stupa obveznog mirovinskog osiguranja[264], a najviša godišnja osnovica se primjenjuje samo za mirovinski doprinos koji se plaća za sustav generacijske solidarnosti[265].

Sve do 2003. godine, u Hrvatskoj su bile propisane samo najniže mjesečne osnovice za plaćanje mirovinskih doprinosa (i doprinosa za zdravstveno osiguranje), a od 2003. su uvedene najviša mjesečna i najviša godišnja osnovica, ali samo za plaćanje mirovinskih doprinosa. Za ostale oblike obveznih socijalnih osiguranja i nadalje nisu propisani gornji limiti za plaćanje doprinosa. Praksa drugih država je vrlo različita, što pokazuju podaci u tablici 28.

Tablica 28. Pregled država koje imaju/nemaju propisane gornje limite za plaćanje socijalnih doprinosa

Država	Obveznik plaćanja doprinosa			Država	Obveznik plaćanja doprinosa		
	Zaposleni	Poslodavci	Samoza-posleni		Zaposleni	Poslodavci	Samoza-posleni
Austrija	da	da	da	Japan	da	da	da
Belgija	-	-	da	Koreja	da	da	-
Kanada	da	da	da	Luksemburg	da	da	da
Čile	da	-	-	Meksiko	da	da	-
Češka	da	-	da	Nizozemska	da	da	da
Francuska	-	-	da	Poljska	ne	-	-
Njemačka	da	da	-	Portugal	-	-	da
Grčka	da	da	-	Slovačka	da	da	da
Mađarska	da	-	da	Španjolska	da	da	da
Island	-	-	ne	Švedska	da	-	-
Irska	-	ne	-	Švicarska	ne	-	-
Italija	da	da	da	**Hrvatska**	**da**	**ne**	**da**

Napomena: Znak " - " označava da podatak nije dostupan.
Izvor: OECD Tax Database, Social security contributions Tables (2009); dostupno na: http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#ssc

U većini država su propisane najviše osnovice i za doprinose koje plaćaju zaposleni i za doprinose koje plaćaju poslodavci (Austrija, Kanada, Njemačka, Grčka, Italija, Japan, Meksiko, Nizozemska, Slovačka, Španjolska), a u manjem broju država su najviše osnovice propisane samo za socijalne doprinose koje plaćaju zaposlenici (Čile, Češka, Mađarska, Švedska, Hrvatska). Ni u jednoj od promatranih država najviša osnovica nije propisana samo za doprinose koje plaćaju poslodavci. Također, većina država određuje gornje limite za plaćanje obveznih doprinosa za samozaposlene osobe, čak i one države u kojima za osobe u radnom odnosu nisu limitirane osnovice na koje socijalne doprinose plaćaju zaposleni i poslodavci (Belgija, Francuska, Portugal). Pri tome neke države određuju gornje limite za mjesečne i godišnje iznose doprinosa, a neke samo za godišnje iznose socijalnih doprinosa.

[264] Čl. 204. Zakona o doprinosima.
[265] Čl. 206. Zakona o doprinosima.

Primjeri drugih zemalja pokazuju da praksa propisivanja gornje granice za plaćanje mirovinskih doprinosa nije hrvatska specifičnost. Može se reći da prevladava praksa određivanja gornjih limita za plaćanje doprinosa, iako ima država koje nisu propisale gornje limite za plaćanje socijalnih doprinosa (Velika Britanija, SAD). Propisivanje najviše osnovice, a time i najvišeg iznosa obveznog doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti u Hrvatskoj se donekle može opravdati činjenicom da su u sustavu generacijske solidarnosti mirovinska prava ograničena, jer je najviša mirovina limitirana. Limitirana najviša mirovina može biti obrazloženje za uvođenje najviše godišnje osnovice, jer se ta osnovica primjenjuje samo za doprinos koji se plaća za sustav generacijske solidarnosti, ali se isto obrazloženje ne može odnositi na najvišu mjesečnu osnovicu. Naime, najviša mjesečna osnovica je propisana kao gornji limit za plaćanje oba mirovinska doprinosa, za prvi i za drugi stup, iako u drugom stupu visina mirovine nije ograničena. Ta kontradiktornost u važećim propisima dovodi do svojevrsnih anomalija u sustavu i jedan je od izvora vodoravne nejednakosti između obveznika plaćanja mirovinskih doprinosa, što će detaljnije biti obrazloženo pod 4.7.

Zaključno, nema jedinstvenih kriterija po kojima su u Hrvatskoj određene osnovice za plaćanje obveznih doprinosa. Izvjesno je da se zakonodavac rukovodio različitim kriterijima i utjecajima, a nije moguće izbjeći konstataciju da su oni korišteni paušalno, od slučaja do slučaja, što će također biti argumentirano pod 4.7.

4.5. NOMINALNE STOPE I POREZNO ODREĐENJE OBVEZNIH MIROVINSKIH DOPRINOSA

Vjerojatno nikada neće biti moguć konsenzus svih zainteresiranih subjekata u Hrvatskoj o dobro odmjerenoj stopi obveznog mirovinskog doprinosa. Gospodarstvenicima je svaka stopa prisilnog plaćanja previsoka, sindikatima i umirovljeničkim udrugama je stopa uvijek nedostatna za financiranje željenog i potrebnog opsega mirovinskih prava. Restrukturiranje hrvatskog gospodarstva u velikoj mjeri ovisi i o stranim ulaganjima, a razlogom nedovoljne konkurentnosti Hrvatske smatraju se, između ostalog, visoki troškovi rada.

Osim visine stope, za svrhe istraživanja koje je predmet ovog rada, važan je i međusobni odnos stope mirovinskog doprinosa koja se plaća za prvi stup i stope koja se plaća za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja. Pri uvođenju sustava obveznog mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje sve su države, bez iznimke, zadržale jednaku ukupnu stopu obveznih mirovinskih doprinosa za osiguranike koji su osigurani samo u sustavu generacijske solidarnosti i za osiguranike koji su osigurani u oba obvezna oblika mirovinskog osiguranja. Hrvatska je slijedila takvu praksu jer se na taj način osigurava da oblik mirovinskog osiguranja pojedinca ne utječe na njegov položaj na tržištu radne snage. Ukupna svota doprinosa koji se plaća za osiguranika osiguranog u prvom stupu i za osiguranika osiguranog u drugom stupu, uz pretpostavku ostalih jednakih uvjeta, potpuno je ista, čime se osigurava da sustav obveznih doprinosa ne potiče dobnu diskriminacije na tržištu rada.

4.5.1. Utjecaj mirovinskih doprinosa na visinu troškova rada

Sa stajališta utjecaja obveznih doprinosa na cijenu rada, stopa mirovinskih doprinosa u Hrvatskoj se ocjenjuje visokom. Mirovinski doprinosi izravno utječu na troškove rada, a troškovi rada utječu na konkurentnost gospodarstva. Prema istraživanju provedenom 2004. godine na temelju 16 pokazatelja, među tranzicijskim zemljama su u pogledu troškova rada najmanje konkurentne Hrvatska i Slovenija, dok su prema ostalim pokazateljima najmanje konkurentne Bugarska, Rumunjska, Srbija i Crna Gora[266].

Pri ocjenjivanju utjecaja cijene rada na konkurentsku sposobnost gospodarstva, promatraju se ukupni troškovi rada i izvodi se zaključak da previsoka cijena rada obeshrabruje strane investitore pri donošenju odluka o ulaganju u Hrvatsku i potiče rast nezaposlenosti. Kako na cijenu rada izravno utječe opterećenje plaće prisilnim davanjima iz plaće i na plaću, prirodnim se nameće pitanje je li stopa mirovinskih doprinosa uzrok nedovoljne konkurentnosti hrvatske ekonomije. što pokazuju podaci u tablici 29.

Tablica 29. Stope doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje u izabranim državama Srednje i Istočne Europe

Država	Stopa	Od toga		Država	Stopa	Od toga	
		Radnik	Poslodavac			Radnik	Poslodavac
Crna Gora*	20,0	12,0	8,0	Poljska	32,52	16,26	16,26
Hrvatska	20,0	20,0	-	Rumunjska	34,0	9,5	24,5
Mađarska	26,5	8,5	18,0	Slovenija	24,35	15,5	8,85
Makedonija*	25,2	25,2	-	Srbija	22,0	11,0	11,0

Napomena: Za Crnu Goru je naveden podatak za stopu mirovinskog doprinosa za osobe u radnom odnosu, a samozaposlene osobe plaćaju mirovinski doprinos po stopi od 21,6%.
Makedonija ima kumulativnu stopu svih doprinosa za socijalno osiguranje (mirovine, zdravstvo i nezaposlenost) koja iznosi 25,2%, a u 2011. će se smanjiti na 22,5%. I nadalje će doprinose plaćati samo radnik.

Izvor: Stanovnik, T. i Fultz, E.: The Collection of Pension Contributions, ILO, Budapest, 2004., str. 45. (za Sloveniju, Mađarsku, Poljsku i Rumunjsku; 2003.); European Tax Handbook, International Bureau for Fiscal Documentation, Amsterdam, 2009. (za Srbiju, Crnu Goru i Makedoniju, 2010.)

Lako je uočiti da je stopa mirovinskog doprinosa u Hrvatskoj visoka, ali nije među najvišima u ovom dijelu Europe. U svim su državama u regiji stope doprinosa za mirovinsko osiguranje visoke, ali su ipak nedostatne za financiranje potreba mirovinskog sustava. Podaci nisu sasvim usporedivi jer npr. Makedonija ima uređen sustav socijalnih davanja prema kojem se za sve socijalne namjene plaća jedinstvena stopa doprinosa, ali ipak ukazuju da Hrvatska ima jednu od najnižih stopa mirovinskih izdvajanja u ovom dijelu Europe. Istu stopu mirovinskog doprinosa kao Hrvatska ima Crna Gora, dok sve ostale države u okruženju imaju višu stopu mirovinskog doprinosa. Nesporno, u odnosu na države u regiji, Hrvatska nije među državama s najvišim stopama mirovinskog doprinosa.

[266] Obadić, A.; Usporedba osnovnih makroekonomskih indikatora na tržištu rada odabrane skupine zemalja; dostupno na: www.ijf.hr/konkurentnost/obadic1.pdf

Ako se ograničimo samo na podatke o stopama mirovinskih doprinosa u regiji, mogao bi se izvesti zaključak da mirovinski doprinosi nisu uzrok nedovoljne konkurentnosti hrvatske ekonomije, već da razlozi leže u ostalim obveznim davanjima i u visini plaća. Usporedba Hrvatske s prosjekom razvijenih država, daje drugačiju sliku. Tablica 30. sadrži podatke o kumulativnom učešću poreza na dohodak i doprinosa koji se plaćaju kao javni prihod u strukturi troškova rada (porezni klin[267]) i podatke o kumulativnom učešće svih obveznih plaćanja koja uključuju i obvezne doprinose za privatna mirovinska osiguranja (klin obveznih plaćanja[268]) u strukturi prosječnih troškova rada, usporedno za Hrvatsku i za države članice OECD-a.

Tablica 30. Porezni klin i klin obveznih plaćanja u 2009. godini u Hrvatskoj i prosječno u državama članicama OECD-a (% od ukupnih troškova rada)

Neponderirani prosjek	Razina plaće (% od prosječne plaće zaposlenog bez djece)								
	Porezni klin (a)			Klin obveznih plaćanja (b)			Razlika u postotnim poenima (b – a)		
	67 (1)	**100** (2)	**167** (3)	**67** (1)	**100** (2)	**167** (3)	**67** (1)	**100** (2)	**167** (3)
OECD - ukupno	32,6	36,4	41,1	34,2	38,1	42,7	1,6	1,7	1,6
EU -15	37,2	41,6	47,1	38,4	42,7	48,1	1,2	1,1	1,0
EU - 19	37,4	41,7	46,5	38,8	43,0	47,8	1,4	1,3	1,3
Hrvatska	34,2	36,7	41,1	38,5	40,9	45,4	4,3	4,2	4,3

Napomene: Prosječna bruto plaća u Hrvatskoj za 2009. godinu je iznosila 7.711 kn;
DZS; Priopćenje 9.1.2/1.; http://www.dzs.hr/hrv/publication/2009/9-1-2_1h2009.htm dakle, ovo su stari podaci za RH, koji uključuju i krizni porez??

Izvor: OECD: Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris, 2010.; Table I.1. i Table S.1., te izračuni autorice

Prosječna plaća u Hrvatskoj je u 2009. godini bila za 2,8 postotnih poena više opterećena ukupnim obveznim izdvajanjima za poreze, doprinose zaposlenih, doprinose poslodavaca i ostalim obveznim izdvajanjima u odnosu na prosjek država članica OECD-a. Prosječno opterećenje cijene rada u Hrvatskoj veće je od prosjeka članica OECD-a i opravdano se smatra jednim od uzroka visoke stope nezaposlenosti[269].

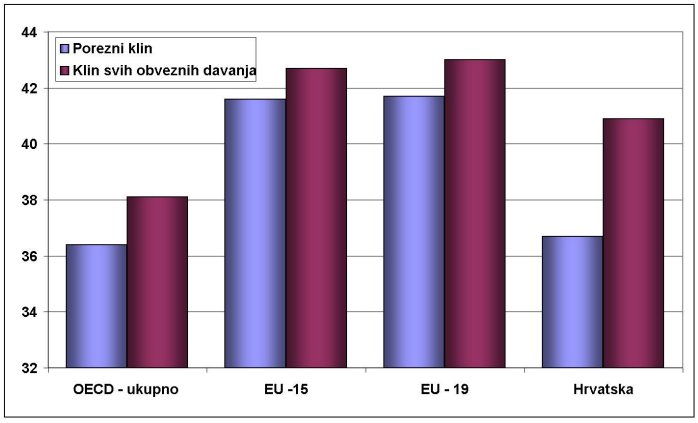
No, usporedba s državama članicama OECD-a koje su dio Europske unije, daje drugačiju sliku. Porezni klin i klin obveznih plaćanja iz plaće i na plaću u Hrvatskoj je za sve tri usporedne razine plaće, manji od prosjeka članica EU –15 i od prosjeka 19 članica EU koje su članice OECD-a, što pokazuje grafikon 5.

[267] Kako bi se postigla usporedivost podataka, porezni klin je izračunan bez obveznog doprinosa za drugi mirovinski stup. Prosječna stopa mirovinskog doprinosa individualne kapitalizirane štednje je procijenjena na temelju učešća zaposlenih koji su osiguranici drugog stupa u ukupnom broju zaposlenih.

[268] Klin obveznih plaćanja uključuje sve doprinose iz plaće i na plaću (doprinose koji su javni prihod i doprinose koji se prisilno plaćaju u obvezne mirovinske fondove individualne kapitalizirane štednje) te poreze na dohodak, pri čemu je poseban porez uključen u razmjernom dijelu, uvažavajući da je obveza plaćanja posebnog poreza je u 2009. godini bila na snazi 5 mjeseci.

[269] Opširnije o utjecaju poreznog klina na razmjere nezaposlenosti u Hrvatskoj, vidi: Šeparović, A.: Utjecaj poreznog klina na nezaposlenost u zemljama OECD-a i usporedba s Hrvatskom, Financijska teorija i praksa 33 (4), Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 463.- 477.

Grafikon 5. Prosječno opterećenje troškova rada u Hrvatskoj i u državama članicama OECD-a



Izvor: OECD: Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris, 2010.; Table I.1. i Table S.1., te izračuni autorice

Kad se uzmu u obzir sva javna davanja koja plaćaju zaposleni i poslodavci, opterećenost plaće u Hrvatskoj je ispod prosjeka Europske unije. Tome doprinosi relativno niže opterećenje porezom na dohodak i manja obvezna plaćanja poslodavaca (doprinosi na plaću). Zanimljiva je i usporedba učešća ostalih obveznih plaćanja u strukturi troškova rada, koja nisu javni prihod državnih institucija. Prema učešću prisilnih plaćanja koja nisu javni prihod u strukturi troškova rada (prisilna plaćanja za privatno socijalno osiguranje), Hrvatska odskače i od prosjeka EU-15 i od prosjeka EU-19, a nešto manje od prosjeka svih država članica OECD-a. To ne znači da države EU nemaju razvijene sustave privatnih osiguranja. U tim državama sustavi privatnih osiguranja uglavnom egzistiraju kao dobrovoljna osiguranja.

U Hrvatskoj je sve do 2002. godine obveza plaćanja doprinosa za socijalna osiguranja bila podijeljena između poslodavaca i zaposlenih tako da su zaposleni iz svojih bruto plaća snosili manji teret financiranja socijalnih sustava, nego poslodavci. Nastavno od 2003. godine to je pravilo narušeno. Prema propisima koji se primjenjuju od 2003. godine zaposleni iz bruto plaća izdvajaju za obvezne socijalne doprinose 20% (od toga 15% kao javni prihod, a 5% u privatne fondove), a poslodavci 17,2%. Podatak je to zanimljiviji, jer je Sabor RH još 1994. godine notificirao Konvenciju MOR-a broj 102., preuzevši je od države prednice kao dio pravnog poretka Republike Hrvatske i time se obvezao na jednaku raspodjelu tereta financiranja obveznih socijalnih davanja između zaposlenih i njihovih poslodavaca[270].

Kad se promatraju ukupna prisilna izdvajanja za socijalno osiguranje iz plaće i na plaću, proizlazi da je Hrvatska u zakonodavstvo ugradila pravila kojima odstupa od Konvencije MOR-a br. 102., iako se dobrovoljno obvezala na realizaciju preporuka iz Konvencije. No, ako se usporedba obveznih izdvajanja zaposlenih i obveznih izdvajanja poslodavaca ograniči samo na obvezne doprinose koji su prihod državnih fondova, proizlazi da Hrvatska i nadalje poštuje preporuke iz Konvencije MOR-a br. 102.

[270] Hrvatski Sabor je 1994. godine donio Odluku o objavljivanju Konvenciju MOR-a broj 102., koja obvezuje Hrvatsku na temelju notifikacije o sukcesiji od 8. listopada 1991. godine (Odluka je objavljena u Nar. nov. – Međ. ugovori, br. 2/94., a tekst Konvencije na engleskom i na hrvatskom jeziku u Nar. nov. – Međ. ugovori, br. 1/02.)

Podjela na doprinose koji su zakonodavno uređeni kao obveza zaposlenih i na doprinose koji su propisani kao obveza poslodavaca, samo je uvjetna, jer su i jedni i drugi sastavni dio troškova rada. Pri određivanju tržišne cijene rada, poslodavci polaze od ukupnih izdataka za troškove zaposlenih, pa ovisno o stanju na tržištu rada i drugim utjecajima, obvezu plaćanja socijalnih doprinosa koji su normativno određeni kao njihova obveza, preko nižih nadnica prevaljuju na zaposlene[271].

U Hrvatskoj se normativno reguliranje prema kojem samo radnici plaćaju mirovinski doprinos iz plaće, a samo poslodavci plaćaju doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje i za zapošljavanje kao doprinose na plaću, obrazlaže jednostavnošću sustava naplate, što bi trebalo pridonositi smanjivanju evazije u plaćanju doprinosa[272].

4.5.2. Vrste i stope obveznih mirovinskih doprinosa

Ovisno o pravima koja se ostvaruju u mirovinskom osiguranju, razlikuje se pet vrsta doprinosa za mirovinsko osiguranje:

1. doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti, koji se plaća po različitoj stopi za osobe koje su osiguranici samo mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti i za osobe koje su osiguranici i u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje, i to:
   - po stopi 20% za osiguranike koji su osigurani samo u prvom stupu, i
   - po stopi od 15% za osiguranike koji su osigurani u drugom stupu,
2. doprinos za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje koji se za sve osiguranike plaća po stopi od 5%,
3. dodatni doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za staž osiguranja s povećanim trajanjem, koji se plaća po različitim stopama, a one ovise o dva faktora:
   - o tome je li osiguranik osiguran samo u prvom stupu obveznog osiguranja ili je osiguranik drugog stupa obveznog osiguranja, te
   - ovisno o tome koliko se mirovinskog staža osiguraniku priznaje za 12 mjeseci efektivnog rada,
4. doprinos za mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje za staž osiguranja s povećanim trajanjem, koji se plaća za osiguranike osigurane u drugom stupu i ovisi o mirovinom stažu na koji osoba ima pravo za svakih 12 mjeseci efektivnog rada, i
5. posebni doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za osobe koje su u određenim okolnostima osigurane od posljedica invalidnosti, koji se za sve po tom osnovu osigurane osobe plaća po stopi od 5%.

U tablici 31. dan je pregled obveznih stopa mirovinskih doprinosa koji se plaćaju za određenu skupinu obveznih mirovinskih osiguranika.

---

[271] Musgrave, R. i P., str. 472.-476.; Isto i Rosen, H., str. 195.-218.

[272] Vidi obrazloženje uz Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja; Hrvatski državni sabor, Arhiva sjednica, 2002. godina; dostupno na: http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=16277

Tablica 31. Vrste i stope obveznih mirovinskih doprinosa po skupinama osiguranika

Osiguranici	I. stup	II. stup
Osiguranici upisani u matičnu evidenciju po osnovi radnog odnosa ili obavljanja registrirane djelatnosti:		
- ako su osigurani samo u I. stupu	**20%**	**-**
- ako su osigurani u II. stupu	**15%**	**5%**
Osiguranici osigurani po osnovi primitaka od drugog dohotka:		
ako su osigurani samo u I. stupu	**20%**	**-**
- ako su osigurani u II. stupu	**15%**	**5%**
Osiguranici koji rade na radnim mjestima na kojima se mirovinski staž računa s povećanim trajanjem – dodatni doprinos:		
za 12 mjeseci rada priznaje se 14 mjeseci staža		
- osigurani samo u I. stupu	**4,86%**	**-**
- osigurani u II. stupu	**3,61%**	**1,25%**
ako se za svakih 12 mjeseci rada priznaje 15 mjeseci staža		
- osigurani samo u I. stupu	**7,84%**	**-**
- osigurani u II. stupu	**5,83%**	**2,01%**
ako se za svakih 12 mjeseci rada priznaje 16 mjeseci staža		
- osigurani samo u I. stupu	**11,28%**	**-**
- osigurani u II. stupu	**8,39%**	**2,89%**
ako se za svakih 12 mjeseci rada priznaje 18 mjeseci staža		
- osigurani samo u I. stupu	**17,58%**	**-**
- osigurani u II. stupu	**13,07%**	**4,51%**
Osiguranici osigurani u posebnim okolnostima	**5%**	**-**

Izvor: Zakon o doprinosima, sistematizacija autorice

Zbrojena stopa doprinosa za prvi i drugi stup za osiguranike koji su osigurani u drugom stupu jednaka je stopi doprinosa koju u prvi stup plaćaju osiguranici osigurani samo u prvom stupu. Isto načelo je dosljedno provedeno pri određivanju stopa doprinosa na plaću, za osiguranike koji ostvaruju pravo na mirovinski staž s povećanim trajanjem. Ukupne stope doprinosa za staž s uvećanim trajanjem ne ovise o tome je li osiguranik osiguran samo u prvom ili i u drugom stupu. Zbrojena stopa doprinosa na plaću jednaka je za osiguranike koji ostvaruju jednako pravo na uvećani staž mirovinskog osiguranja.

$$DMIOu = DMIOps + DMIOds \qquad (4)$$

$$DMIOu = 20\% \times BP/OO \qquad (5)$$

Pri tome vrijedi pravilo da je:

DMIOps = 20% × BP/OO ako je DMIOds = 0% BP/OO

DMIOps = 15% × BP/OO ako je DMIOds = 5% BP/OO

Značenje kratica:

DMIOu - ukupni doprinos za obvezno mirovinsko osiguranje
DMIOps - doprinos za obvezno mirovinsko osiguranje za prvi stup
DMIOds - doprinos za obvezno mirovinsko osiguranje za drugi stup
BP/OO - bruto plaća/osnovica osiguranja

Doprinosi za mirovinsko osiguranje se za oba oblika obveznog mirovinskog osiguranja u pravilu obračunavaju na istu osnovicu. Pri određivanju stopa dosljedno je provedeno načelo prema kojem je ukupna stopa mirovinskog doprinosa jednaka za sve osigurane osobe, neovisno u kojem su obveznom mirovinskom sustavu osigurani. U vrijeme uvođenja mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje bilo je najavljeno da će se postepeno, kako se bude smanjivao tranzicijski trošak, stopa doprinosa za drugi stup povećavati na račun smanjivanja stope doprinosa za prvi stup. Najava nije realizirana[273]. Za osiguranike osigurane u sustavu individualne kapitalizirane štednje i nadalje se zadržava sljedeći odnos:

DMIOu → DMIOps = **3/4** DMIOu
DMIOu → DMIOds = **1/4** DMIOu

Dakle, osiguranici obveznog drugog stupa od ukupnog doprinosa čak tri četvrtine izdvajaju u prvi stup. Ovaj će podatak biti važan pri analiziranju međuzavisnosti uplaćenih doprinosa i budućih mirovinskih prava, pod 4.10.

4.5.3. Porezno određenje doprinosa za obvezna osiguranja

Doprinosi plaćeni za obvezno osiguranje u prvom i drugom stupu mirovinskog osiguranja, umanjuju osnovicu poreza na dohodak u trenutku plaćanja, kao što je objašnjeno pod 2.2.3. Riječ je o doprinosima za obvezna osiguranja koji se prema hrvatskom modelu oporezivanja ne uključuju u osnovicu oporezivog dohotka u trenutku njihova plaćanja. No, zato se mirovine koje se ostvaruju na temelju obveznih doprinosa, u ukupnoj svoti oporezuju kao dohodak od nesamostalnog rada. Porezom na dohodak od nesamostalnog rada oporezuju se mirovine koje se isplaćuju u sustavu generacijske solidarnosti, ali i ukupni iznosi mirovina koje se ostvaruju na temelju obvezne štednje u drugom stupu mirovinskog osiguranja[274].

Za osiguranike koji su osigurani temeljem radnog odnosa i za osiguranike koji ostvaruju zarade izvan radnog odnosa kod kojih se porez na dohodak obračunava kao porez po odbitku, isplatitelj plaće odnosno drugog dohotka u trenutku isplate tog primitka, odbija mirovinske doprinose od osnovice za obračun poreza na dohodak. **Samo plaćeni doprinosi se smatraju izdatkom i umanjuju osnovicu za plaćanje poreza na dohodak.** Dohodak mirovinskog osiguranika se oporezuje na izvoru, u trenutku isplate, a porezna osnovica se odmah umanjuje za svote doprinosa koji su plaćeni.

---

[273] U Programu gospodarskog oporavka iz travnja 2010. godine, ta je mjera ponovno najavljena, ali bez navođenja roka za provedbu i bez najave iznosa na koji bi se trebala povećati stopa doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja; Vlada RH: Program gospodarskog oporavka, dostupno na http://www.vlada.hr

[274] U vezi s oporezivanjem mirovina ostvarenih na temelju kapitaliziranog sustava, Zakon o porezu na dohodak nema konzistentna rješenja. Mirovine koje se ostvaruju na temelju obvezne mirovinske štednje u kapitaliziranom sustavu, u ukupnoj se svoti oporezuju kao dohodak od nesamostalnog rada. Visina tih mirovina ovisi o uplaćenim iznosima doprinosa, ali i o ostvarenim prinosima, pa se po takvom konceptu, pri isplati mirovine oporezuje i ostvareni prinos. Za dobrovoljnu mirovinsku štednju su propisana drugačija pravila oporezivanja mirovina. Mirovine koje se isplaćuju u sustavu dobrovoljne mirovinske štednje oporezuju se porezom na dohodak od osiguranja samo u visini iznosa za koji je u trenutku plaćanja doprinosa umanjena porezna osnovica. Kod mirovina iz dobrovoljnog sustava se ne oporezuje prinos, a kod mirovina iz obveznog sustava se oporezuje.

$$OpDOH = BP - DMIO_{plaćeno} \quad (6)$$

$$OpDOH = BDD - DMIO_{plaćeno} \quad (7)$$

Značenje kratica:

OpDOH - oporezivi dohodak
DMIO - doprinos za mirovinsko osiguranje
BP - bruto plaća
BDD - bruto drugi dohodak

Posebni doprinos za mirovinsko osiguranje za staž osiguranja s povećanim trajanjem koji se obračunava na plaću, u poreznom smislu ne pripada kategoriji plaće, niti kategoriji primitka, već ga poslodavac obračunava i uplaćuje kao svoju obvezu. Doprinosi obračunati na plaću, zajedno s bruto plaćom, čine ukupne troškove rada koji poslodavcu umanjuju osnovicu za plaćanje njegove porezne obveze, bilo da je obveznik poreza na dobit ili poreza na dohodak.

$$BP + DOPnp = UTR \quad (8)$$

Značenje kratica:

DOPnp - doprinosi na plaću, određeni kao obveza poslodavca
UTR - ukupni troškovi rada

Poslodavcima obveznicima poreza na dobit se obračunati doprinosi koje su dužni platiti u korist zaposlenih radnika, priznaju u rashode poslovanja, čak i ako nisu plaćeni u poreznom razdoblju za koje se utvrđuje osnovica i obveza za porez na dobit. Poslodavcima koji su obveznici poreza na dohodak, svi se poslovni izdaci priznaju samo ako su i plaćeni, pa se to načelo odnosi i na doprinose za mirovinsko osiguranje.

Za osiguranike koji su osigurani temeljem obavljanja samostalne djelatnosti i koji su sami za sebe obveznici plaćanja doprinosa, doprinosi se obračunavaju na propisanu osnovicu i priznaju se u rashode pri oporezivanju porezom na dobit ili porezom na dohodak. To pravilo vrijedi i u slučaju kad ovi osiguranici sukladno propisanoj mogućnosti, izaberu plaćanje doprinosa na višu osnovicu od zakonom propisane obvezne mjesečne osnovice. Iako je viša osnovica izabrana dobrovoljno, mirovinski doprinosi umanjuju osnovicu za plaćanje izravnih poreza.

4.6. OVLAŠTENA TIJELA, POSTUPCI KONTROLE I PRISILNE NAPLATE MIROVINSKIH DOPRINOSA

Kontrolu plaćanja doprinosa za obvezna osiguranja u Hrvatskoj je od 1. srpnja 2001. godine preuzela Porezna uprava koja djeluje kao samostalna služba u sastavu Ministarstva financija. Do tog je datuma kontrola plaćanja mirovinskog doprinosa bila u isključivoj nadležnosti Zavoda za mirovinsko osiguranje. Zavod za mirovinsko osiguranje je s datumom 30. lipnja 2001. godine svu dokumentaciju o nenaplaćenim potraživanjima za obvezne doprinose predao Poreznoj upravi.

Porezna uprava nije samo preuzela kontrolu plaćanja mirovinskih doprinosa, već i ostalih obveznih doprinosa za socijalna osiguranja (doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, doprinosa za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu i doprinosa za zapošljavanje). U toku

tog postupka, Porezna je uprava trebala u radni odnos preuzeti i službenike nadležnih fondova koji su radili na kontroli obveznih doprinosa. U to se vrijeme baratalo podatkom da na poslovima kontrole plaćanja doprinosa u Zavodu za mirovinsko osiguranje radi oko 300 službenika, koji su trebali isti posao nastaviti obavljati u sastavu Porezne uprave kao dijela Ministarstva financija. Poslovi kontrole i prisilne naplate doprinosa su prešli na Poreznu upravu, ali službenici nisu.

Samo pola godine nakon, od 1. siječnja 2002. poslove kontrole mirovinskih doprinosa preuzima i Središnji registar osiguranika (REGOS). Tehničku i informatičku potporu REGOS-u pruža Financijska agencija[275] koja je osnovana na imovini ranijeg Zavoda za platni promet i koja je preuzela sve ranije zaposlenike Zavoda za platni promet. Bilo ja najavljivano da će sustav vođenja računalnih podataka, kakav je ustrojen u okviru REGOS-a, postupno zamijeniti dio evidencijskih poslova koje u vezi s plaćanjem javnih davanja, vodi Porezna uprava. Od tog se koncepta odustalo.

U međuvremenu je u sastavu Ministarstva financija, nakon što je bila ukinuta, ponovno ustrojena služba Financijske policije, koja u kontroli mirovinskih doprinosa djeluje paralelno s Poreznom upravom.

Ovaj kratki kronološki prikaz ilustrira da su se u Hrvatskoj posljednjih sedam-osam godina tražila rješenja najučinkovitijeg modela prikupljanja i kontrole plaćanja doprinosa za obvezna socijalna osiguranja. Sve dok je postojala državna institucija preko koje se po zakonskoj prisili odvijao platni promet svih poslovnih subjekata – Zavod za platni promet, Država je imala na raspolaganju efikasne mehanizme kontrole i prisile plaćanja doprinosa. Nakon što je sustav platnog prometa preseljen u poslovne banke, morala su se tražiti nova rješenja. Paralelno se uvodilo i mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje, što je sve potenciralo probleme prikupljanja i efikasne naplate doprinosa za sve sustave obveznih socijalnih osiguranja.

4.6.1. Subjekti ovlašteni za naplatu i prikupljanje podataka o plaćenim doprinosima

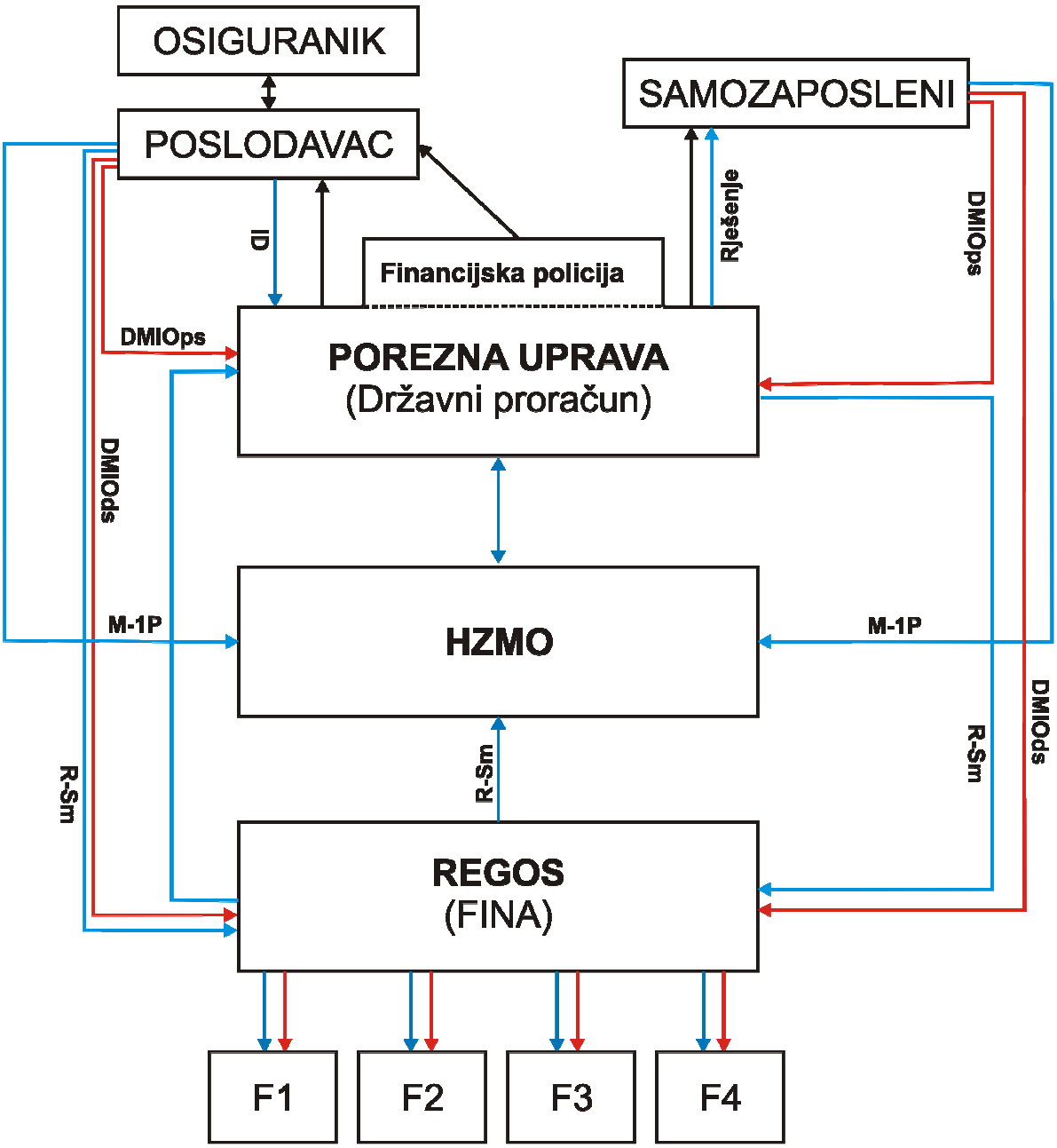
Danas su nadležnosti vezane uz vođenje podataka o mirovinskim osiguranicima i o uplaćenim doprinosima, podijeljene između tri državne institucije:

- Porezne uprave,
- Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, i
- Središnjeg registra osiguranika.

Pri tome su svi poslovi vezani uz prikupljanje i naplatu mirovinskih doprinosa u isključivoj nadležnosti Porezne uprave. REGOS i HZMO u naplati doprinosa imaju samo pomoćnu ulogu vezanu uz vođenje propisanih evidencija i međusobno izvještavanje. Svaka institucija vodi svoje registre, a neki se registri vode paralelno. Tako npr. i Porezna uprava i HZMO vode evidenciju o obveznicima plaćanja doprinosa, a gotovo identične podatke sadrži i REGOS-ova evidencija o obveznicima ispostavljanja podataka o osiguranicima i o obveznim doprinosima. Međusobni odnosi i osnovne nadležnosti ovih institucija shematski su prikazani na slici 3.

[275] Zakon o Financijskog agenciji (Nar. nov., br. 117/01., 60/04.i 42/05.)

Slika 3. Institucije zadužene za prikupljanje obveznih mirovinskih doprinosa



Legenda boja i značenje kratica i

———	tok doprinosa
———	tok informacija
———	kontrola i nadzor
DMIOps	- doprinos za mirovinsko osiguranje (prvi stup)
DMIOds	- doprinos za mirovinsko osiguranje (drugi stup)
M-1P	- prijava u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika
ID	- mjesečni obrazac o obvezama za doprinose
R-Sm	- podaci o osiguranicima, osnovici i obveznim mirovinskim doprinosima
F1 do F4	- fondovi obveznog mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje

Izvor: autorica

Sve tri institucije međusobno razmjenjuju podatke o osobama koje su upisane ili trebaju biti upisane u matičnu evidenciju osiguranika. Samozaposleni se sami prijavljuju u matičnu evidenciju, a za radnika prijavu podnosi poslodavac. Prijava se podnosi na obrascu M-1P. Osobe koje se prvi put zapošljavaju, a osigurane su i u drugom stupu, imaju mogućnost u roku tri mjeseca od stjecanja statusa osiguranika, na šalterima REGOS-a osobno izabrati jedan od četiri obvezna mirovinska fonda. Ukoliko sami ne izaberu obvezni fond, REGOS ih na temelju podataka koje mu dostavi HZMO, po sistemu slučajnih brojeva razvrstava u jedan od fondova. U slučaju odjave iz osiguranja, podaci o odjavi se dostavljaju samo HZMO-u.

Doprinos za prvi stup obveznog mirovinskog osiguranja se uplaćuje u državni proračun. Doprinos za drugi stup se uplaćuje na prolazni račun REGOS-a, a REGOS ga na temelju podataka iz obrasca R-Sm prosljeđuje obveznim fondovima. Troškove prikupljanja podataka o doprinosu uplaćenom za drugi stup ne snose osiguranici osigurani u drugom obveznom stupu. Ti se troškovi financiraju iz državnog proračuna i ne terete osobnu imovinu mirovinskih osiguranika. Upravo u vezi s tim, javljaju se inicijative prema kojima bi porezne obveznike trebalo rasteretiti od troškova povezanih s prikupljanjem doprinosa za drugi stup.

Funkcioniranje rada sve tri državne institucije koje u okviru zakonom određenih nadležnosti provode sustav obveznog mirovinskog osiguranja i brinu o prikupljanju i naplati doprinosa, osigurava se iz državnog proračuna. Sredstva za rad HZMO se u državnom proračunu planiraju i izvršavaju kao dio rashoda za mirovine koje se isplaćuju iz sustava generacijske solidarnosti, sredstva za rad Porezne uprave u sastavu Ministarstva financija, a sredstva za rad REGOS-a kao zasebna pozicija proračunskih rashoda.

4.6.1.1. Poslovi i nadležnosti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) vodi **matičnu evidenciju** o osiguranicima, o korisnicima prava iz mirovinskog osiguranja, ali i obveznicima plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje. Također, u matičnoj evidenciji se vode podaci o mirovinskoj osnovici osiguranika tijekom cijelog razdoblja osiguranja. Iako je HZMO jedinstvena institucija, organizacijski je ustrojen na način da u svim gradovima ima zasebne ustrojstvene jedinice – područne urede. HZMO u upravnom postupku donosi rješenja o **pravima mirovinskih osiguranika.** Odluke (rješenja) o mirovinskim pravima donose područni uredi, a o možebitnim žalbama odlučuje Središnja služba.

HZMO ne kontrolira plaćanje doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje, ali pribavlja informacije o plaćenim doprinosima za osiguranike kojima je **plaćeni doprinos preduvjet ostvarivanja prava na mirovinski staž.** HZMO dostavlja Poreznoj upravi podatke o osobama koje su obveznici plaćanja doprinosa, dostavlja i zapisnike o provedenom nadzoru kod poslodavaca i drugih subjekata vezane uz nadzor mirovinske osnovice.

Podatke o mirovinskoj osnovici su do 2002. godine dostavljali poslodavci za svoje zaposlenike, a Porezna uprava za ostale osiguranike u obveznom osiguranju. Za tu su svrhu bili propisani posebni obrasci (obrazac M-4, a za ispravak podataka obrazac M-8). Nastavno od 2003.

godine, HZMO za potrebe vođenja podataka o mirovinskoj osnovici, preuzima podatke iz obrazaca R-Sm koje poslodavci i drugi subjekti dostavljaju REGOS-u.

4.6.1.2. Uloga Središnjeg registra osiguranika

REGOS je ustrojen kao državna institucija u funkciji provođenja mirovinskog osiguranja drugog stupa i njegova je najvažnija zadaća vezana uz pravilan i pravodoban raspored sredstava mirovinskog doprinosa uplaćenog za sustav individualne kapitalizirane štednje, na osobne račune mirovinskih osiguranika. No, osim te primarne zadaće zbog koje je REGOS osnovan, u prve tri godine, sve do 31. prosinca 2004., REGOS je kontrolirao pravilnost obračuna i uplatu svih doprinosa za sva obvezna socijalna osiguranja.

Funkcija REGOS-a je sužena od 1. siječnja 2005. godine, kada su Zakonom o prikupljanju podataka po osiguranicima o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja[276] izmijenjene njegove ovlasti i nadležnosti. Nastavno od 1. siječnja 2005. godine REGOS više ne prikuplja podatke o svim doprinosima za obvezna socijalna osiguranja, niti podatke o porezu na dohodak odnosno prirezu porezu na dohodak. Sada su njegove ovlasti ograničene na prikupljanje podataka koji se odnose na doprinose za obvezno mirovinsko osiguranje. Za prvi stup REGOS samo prikuplja podatke o osnovici na koju je obračunat doprinos, a nema ovlaštenje kontrolirati je li obračunati doprinos i uplaćen. Za drugi stup prikuplja podatke i o osnovici i o svoti doprinosa, te kontrolira je li doprinos plaćen.

REGOS prikuplja i obrađuje sljedeće podatke koji se odnose na doprinose za mirovinsko osiguranje:

- o obveznicima podnošenja podataka,
- o osiguranicima,
- o razdoblju, iznosima osnovica, vrsti i iznosu obračunanih doprinosa za obvezna mirovinska osiguranja, za sve vrste mirovinskih doprinosa,
- o uplatama mirovinskog doprinosa za mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje, koji se preko prolaznog računa REGOS-a uplaćuju na osobne račune osiguranika drugog stupa, i
- o uplaćenim iznosima doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti koji se plaća iz primitaka od drugog dohotka.

Dakle, primarna uloga REGOS-a je prikupljanje podataka o **mirovinskom doprinosu koji se plaća za drugi stup**, te prikupljanje podataka o oba mirovinska doprinosa koji se plaćaju iz primitaka od drugog dohotka. Prikupljanje podataka o doprinosima za obvezno mirovinsko osiguranje provodi se na posebnom obrascu Specifikacija po osiguranicima o obračunatim i uplaćenim doprinosima za obvezno mirovinsko osiguranje - Obrazac R-Sm. Osim obveze prikupljanja podataka koji se odnose na doprinose za mirovinsko osiguranje, REGOS je dužan:

[276] Zakon o prikupljanju podataka po osiguranicima o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja (Nar. nov., br. 177/04.)

- kontrolirati ispravnost podataka o obračunatim svotama mirovinskih doprinosa (je li osoba upisana u matičnu evidenciju, osnovice, iznose i dr.),
- povezati uplate doprinosa za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje i uplate doprinosa za generacijsku solidarnost koji se plaća iz drugog dohotka, s podacima iskazanim u obrascu R-Sm,
- povezane podatke evidentirati u odgovarajući registar,
- na zahtjev osiguranika, izdati potvrdu o podacima koji su upisani u registar (pri čemu izdavanje potvrde podliježe plaćanju upravne pristojbe), i
- podatke koji se vode u registru dostavljati Poreznoj upravi, Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, obveznim mirovinskim društvima, tijelima državne uprave i tijelima sudbene vlasti, za slučajeve kada su ta tijela zakonom ovlaštena pribavljati određene podatke.

Podaci iz registra mogu se koristiti i za statistička istraživanja, ali na način kojim se ne prepoznaju pojedinačni podaci o obveznicima i o osiguranicima. Podatke iz registra mogu koristiti i banke, ali isključivo na pojedinačni zahtjev banke i uz suglasnost osobe na koju se ti podaci odnose. Tehničke poslove za REGOS obavlja Financijska agencija. Procjenjuje se da je na prikupljanju podataka o obveznim doprinosima u različitim razdobljima 2002. godine radilo od 500 do 1.500 službenika Financijske agencije i REGOS-a. Danas je opseg tih poslova značajno sužen.

4.6.1.3. Ovlaštenja Porezne uprave

Porezna uprava obavlja poslove kontrole i prisilne naplate svih obveznih javnih davanja, pa i obveznih mirovinskih doprinosa. Njezine su ovlasti i nadležnosti uređene Zakonom o Poreznoj upravi[277]. Odnosi između poreznog tijela i obveznika plaćanja doprinosa uređeni su posebnim zakonima i Općim poreznim zakonom koji se primjenjuje na pitanja koja nisu uređena posebnim zakonom. Naime, Zakonom o doprinosima, kao posebnim propisom su osim osnovica i stopa doprinosa, uređena i brojna pitanja koja se odnose na rokove plaćanja, zastaru, prijeboj obveze za doprinose, mirovanje obveze, izvještavanje i dr.

Podatke o dospjelim svotama doprinosa Porezna uprava crpi iz dva izvora:

- iz mjesečnih i godišnjih izvješća koje joj dostavljaju isplatitelji plaća i drugog dohotka, čiji sadržaj je propisan Pravilnikom o porezu na dohodak[278] (mjesečne evidencije: obrasci ID i IDD, te godišnje evidencije: obrasci IP i ID-1), i
- iz rješenja o utvrđenoj obvezi koje za svaku godinu sama Porezna uprava izdaje osiguranicima koji su sami za sebe obveznici plaćanja doprinosa (obrtnici, samostalna zanimanja i poljoprivrednici obveznici poreza na dohodak, poljoprivrednici koji nisu porezni obveznici, osobe osigurane na produženo osiguranje, članovi uprave trgovačkih

[277] Zakon o Poreznoj upravi (Nar. nov., br. 67/01., 94/01. i 177/04.)
[278] Pravilnik o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 95/05., 96/06., 68/07., 146/08., 2/09., 9/09.-ispr. i 146/09.)

društava koji su po tom osnovu osigurani, članovi posade na brodovima koji plove u međunarodnoj plovidbi i dr.).

Porezna uprava provodi **kontrolu** na temelju podataka koje su iskazali obveznici plaćanja doprinosa, ali i na temelju neposrednog nadzora zakonitosti poslovanja koje provode ovlašteni inspektori. Osim Porezne uprave, neposredni nadzor obveznika plaćanja doprinosa povodi i Financijska policija. Ovlasti i zadaće Financijske policije uređene su Zakonom o financijskoj policiji[279], u kojem se navodi obveza da, u okviru propisanog djelokruga, između ostalog, «naročito nadzire izvršavanje obveze obračuna i uplate doprinosa za obvezna osiguranja» (cit).

Porezna uprava se može koristiti i podacima koje su joj obvezne dostaviti banke i druge organizacije ovlaštene za obavljanje platnog prometa, kod kojih obveznici plaćanja doprinosa vode račune za redovno poslovanje. Prema Zakonu o doprinosima, banke su obvezne u roku od 8 dana izvijestiti Poreznu upravu o isplati primitaka na koje nisu uplaćeni obvezni doprinosi. Naime, prema propisima o platnom prometu sudionici platnog prometa su pri otvaranju transakcijskih računa preko kojih obavljaju plaćanja i naplatu, dužni odrediti jedan račun kao glavni račun, s kojeg obavljaju plaćanje obveznih javnih davanja.

Ovršne postupke radi prisilne naplate mirovinskih doprinosa, kako doprinosa koji se uplaćuje za prvi stup, tako i doprinosa koji se uplaćuje za sustav mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje, obavlja Porezna uprava.

I u nekoliko su drugih propisa provedene izmjene koje su u funkciji učinkovitije naplate mirovinskih doprinosa. Tako je od 2005. godine izmijenjen Ovršni zakon i Zakon o parničnom postupku, kako bi se radnicima u radnom odnosu omogućilo da pri podnošenju tužbi za novčana potraživanja iz radnog odnosa, ta potraživanja utuže u bruto iznosu, u koji su uključeni mirovinski doprinosi. Prije izmjene tih propisa, radnik je mogao utužiti samo neto plaću, pa ako je spor bio riješen u korist radnika, radnik je od poslodavca naplatio samo neto iznos plaće. Ukoliko poslodavac nije na takvu isplatu dobrovoljno platio doprinose, Poreznoj upravi su izmicala javna davanja koja su po osnovi te plaće trebala biti podmirena. Izmjenama propisa koji uređuju postupke pred sudom i propisa koji uređuju prisilnu naplatu na temelju sudskih rješenja, ta se anomalija nastoji ublažiti. Riječ je o nužnim zakonskim preduvjetima, kako bi se radniku omogućilo da utuži potraživanja od poslodavca za neuplaćene mirovinske doprinose.

Posebnim propisima su uređeni međusobni odnosi nabrojanih institucija. Dužne su međusobno razmjenjivati podatke, ukazivati na uočene nepravilnosti, u okviru svoje nadležnosti poduzimati mjere za pravodobnu naplatu doprinosa - sve s ciljem učinkovitije naplate doprinosa za sve sustave obveznih osiguranja. Sve izraženiji problemi nedostatnih izvora potrebnih za financiranje socijalnih rashoda upućuju na nužnost dodatnog preispitivanja sadašnjeg modela prikupljanja doprinosa i podjele međusobnih nadležnosti ovlaštenih državnih institucija. Ističe se problem nejasno definiranih ovlasti u vezi s poslovima nadzora, nejasno definiranog načina usklađivanja obveze za prijašnja razdoblja (npr. sudske presude o novčanim primicima koji

[279] Zakon o financijskoj policiji (Nar. nov., br. 177/04.)

podliježu plaćanju doprinosa a odnose se na ranija razdoblja, naknadno priznavanje staža mirovinskog osiguranja za ranija razdoblja i dr.) i poteškoće u povezivanju podataka o prijavi i odjavi osiguranika između Porezne uprave i dva nadležna zavoda za socijalno osiguranje (HZMO i HZZO)[280]. Uočene poteškoće ukazuju na potrebu normativnog unaprjeđenja sustava prikupljanja doprinosa, ali i na potrebu preispitivanja institucionalne podjele tih poslova.

4.6.2. Troškovi prikupljanja podataka o mirovinskim osnovicama i o uplaćenim doprinosima

Zahtjevno je, ali nije nemoguće, procijeniti koliki su u Hrvatskoj ukupni troškovi prikupljanja podataka, kontrole i naplate mirovinskih doprinosa u dijelu koji se financira iz državnog proračuna. To je suma proračunskih rashoda namijenjena za funkcioniranje i rad REGOS-a[281], HZMO-a, te službenika Porezne uprave koji rade na preuzimanju podataka, izdavanju rješenja (Porezna uprava svake godine u upravnom postupku donese više od 200 tisuća rješenja o obveznim doprinosima za tu kalendarsku godinu) i kontroli mirovinskih doprinosa. Ovi se troškovi jednim imenom uobičajeno nazivaju administrativni troškovi prikupljanja doprinosa (engl. «*administrative costs*») jer su to troškovi različitih službi javne administracije (porezne vlasti i ostale državne administracije). Sustavna analiza poslova koje obavljaju ove institucije ukazala bi na niz preklapanja i dvostrukog vođenja istih podataka.

Puno je teže procijeniti razmjere troškova koje imaju poslodavci, vezano uz izvještavanje različitih institucija o osnovici, iznosu i datumu plaćanja dospjelih svota doprinosa. To su troškovi obveznika doprinosa odnosno troškovi ispunjavanja obveze plaćanja doprinosa (engl. „*compliance costs*“). Poslodavci i isplatitelji drugog dohotka su dužni dostavljati podatke trima različitim državnim institucijama, na različitim obrascima. Isti podaci se za svaku svrhu i za svaku instituciju sistematiziraju na različite načine i dostavljaju u različitim rokovima (po osiguranicima, po obveznicima plaćanja doprinosa, u trenutku isplate, zbrojeno na mjesečnoj razini, zbrojeno na godišnjoj razini i dr.). Za izvještavanje svake od ovlaštenih institucija propisani su različiti obrasci i različiti rokovi dostavljanja tih obrazaca. Sustavi još uvijek nisu umreženi, što isplatiteljima plaća i drugim obveznicima plaćanja doprinosa uvjetuje dodatne troškove.

U Hrvatskoj su provođena istraživanja o razmjerima troškova ispunjavanja poreznih obveza, ali prije uvođenja sustava mirovinskog osiguranja individualne štednje[282]. Bilo bi nadasve korisno istražiti opseg tih troškova u razdoblju nakon uvođenja mirovinskog osiguranja

---

[280] Prijedloge za poboljšanje sustava prikupljanja doprinosa u dijelu koji se odnosi na organizaciju rada i poticanje službenika Porezne uprave, vidi u: Šnajder, T. i Prepeljanić, J.: Doprinosi za obvezna osiguranja – analiza učinaka i statistika naplate, Porezni vjesnik 19 (7-8), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 89.- 90.

[281] Prema podacima koje je objavila HANFA, troškovi prikupljanja doprinosa za drugi obvezni stup su u osam godina iznosili 2,2 mld kn. Samo je trošak REGOS-a u tom razdoblju iznosio 740 mil. kn, a mjesečni iznosi koji se plaćaju za usluge FINE iznose do 9 mil. kn; Bankamagazin - Vijesti dana, 9.11.2010.; dostupno na: http://www.bankamagazine.hr/naslovnica/hrvatska/tabid/102/view/details/itemid/64175/ttl/trosak-regosa-moze-se-prepoloviti-ali-sto-s-finom/default.aspx

[282] Institut za javne financije je u okviru projekta Troškovi oporezivanja u Hrvatskoj: troškovi poreznih obveznika i troškovi poreznih vlasti, proveo opsežno istraživanje o razmjerima troškova oporezivanja u Hrvatskoj. Istraživanjem je obuhvaćena 2001/2002. godina. Voditeljica projekta je bila Helena Blažić, a rezultati su objavljeni u Financijskoj teoriji i praksi 28 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2004. str. 271.-291.

kapitaliziranog pokrića, te sagledati kako je sustav vođenja osobnih računa mirovinskih osiguranika i umnožavanje broja institucija zaduženih za prikupljanje i obradu podataka vezanih uz ostvarivanje mirovinskih prava, utjecao na te troškove[283].

Dakle, sustav naplate doprinosa za obvezna osiguranja je ustrojen na način da za 1,7 milijuna mirovinskih osiguranika i značajno manji broj obveznika koji za te osiguranike uplaćuju doprinose, podatke o osnovici i o plaćenim doprinosima prikupljaju, analiziraju, nadziru i kontroliraju tri državne institucije. Te se institucije primarno oslanjaju na podatke koje im dostavljaju obveznici plaćanja doprinosa. Za obveznike plaćanja doprinosa propisane su stroge prekršajne kazne koje bi ih trebale obeshrabriti u izbjegavanju plaćanja obveza i poticati na pravodobno i redovito izmirivanje obveza.

4.7. KORELACIJA OSTVARENIH DOHODAKA I OBVEZA ZA MIROVINSKE DOPRINOSE KAO MJERA OCJENE PRAVEDNOSTI SUSTAVA

U ovom se dijelu rada dokazuje da je jedno od izvorišta nejednakog opterećenja mirovinskim doprinosima u osnovicama od kojih se za pojedine osiguranike određuje obveza plaćanja doprinosa. Za tu će se svrhu analizirati osnovice za plaćanje doprinosa za dvije skupine osiguranika:

- za osobe u radnom odnosu, i
- za obrtnike.

Osim toga, sada važeći način određivanja osnovica skriva i određene nepravde prema osiguranicima drugog stupa obveznog osiguranja, a analiziraju se dvije od njih:

- jednu, koja je na štetu mirovinskih osiguranika drugog stupa koji umjesto plaće ostvaruju pravo na naknadu plaće za bolovanje ili za rodiljni dopust, i
- drugu, koja je sasvim nelogično uređena u koristi osiguranika drugog stupa koji ostvaruju primitke veće od najviše godišnje osnovice za plaćanje mirovinskih doprinosa.

I konačno, sa stajališta pravednosti sustava ubiranja mirovinskih doprinosa vjerojatno je najzanimljivija usporedba opterećenosti mirovinskim doprinosima različitih skupina mirovinskih osiguranika. U ovom se dijelu samo dokazuje nejednakost u opterećenju mirovinskim doprinosima, a nastavno će se ukazati da se ta nejednakost ne može ispravljati samo intervencijama u sferi doprinosa, već nužno i u sferi opterećenosti poreznim davanjima.

---

[283] Prema rezultatima istraživanja provedenog 2001/2002. procijenjeno je da su troškovi oporezivanja obveznika poreza na dobit iznosili 1,2% u strukturi BDP-a. Prema učešću troškova oporezivanja u strukturi prihoda od određenog poreza, na prvom su mjestu bili troškovi povezani s plaćanjem poreza na dobit (11,76%), zatim troškovi obračunavanja poreza na dodanu vrijednost (4,47%), a tek na trećem mjestu troškovi povezani s obračunom plaća koji su činili 2,9% prihoda od poreza na dohodak i socijalnih doprinosa. Troškovi oporezivanja obveznika poreza na dohodak iznosili su 0,8% od BDP-a, a od njihovih se ukupnih troškova, prema procjenama, čak 22% odnosilo na troškove povezane s obračunom plaća. Blažić, H.: Troškovi oporezivanja poslovnih subjekta koji su obveznici poreza na dobit; str. 325.-337.; Troškovi oporezivanja poslovnih subjekata koji su obveznici poreza na dohodak, str.309.-324.; Financijska teorija i praksa 28 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2004.

4.7.1. Različite osnovice kao izvor nejednakog opterećenja mirovinskim doprinosima

4.7.1.1. Usporedba propisanih osnovica za osiguranike osigurane po istoj pravnoj osnovi

Kako sustav obveznih doprinosa sve više poprima obilježja poreznog sustava, izraženije se javljaju zahtjevi da se i pri utvrđivanju obveze za doprinose uvažavaju ustavna načela pravičnosti u opterećenju obveznika tim oblikom javnih davanja. Obvezni socijalni sustavi u Hrvatskoj se primarno zasnivaju na **načelu solidarnosti**, što znači da osobe s većom ekonomskom snagom trebaju više doprinositi u financiranju socijalnih sustava za koje se plaćaju obvezni doprinosi. Osobe čija je ekonomska snaga slabija, manje sudjeluju u financiranju javnih rashoda po tom osnovu, ali nisu u istom razmjeru oštećene pri ostvarivanju socijalnih prava.

Baš zbog pozivanja na načelo solidarnosti, nameće se pitanje opravdanosti postojećih razlika u opterećenju mirovinskim doprinosima, ako te razlike nisu utemeljene na različitoj ekonomskoj snazi. Upravo je način određivanja mirovinskih osnovica **izvor razlika u opterećenosti obvezom plaćanja doprinosa za različite skupine osiguranika**, što je jedna od postavljenih hipoteza u uvodnom dijelu rada.

Tako obrtnici plaćaju mirovinske doprinose na čak tri različite osnovice, ovisno o tome vode li poslovne knjige po propisima o porezu na dohodak, po propisima o porezu na dobit ili porez na dohodak plaćaju u paušalnom iznosu. Nasuprot tomu, osiguranici koji obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja plaćaju doprinose na istu osnovicu, neovisno o njihovom položaju u sustavu oporezivanja izravnim porezima. Za poljoprivrednike su određene čak četiri različite mjesečne osnovice, dok športaši plaćaju doprinose uvijek na jednaku osnovicu, neovisno o tome kako plaćaju porez na dohodak odnosno porez na dobit[284].

U pokušaju traženja argumenata za ovako uređen sustav osnovica, pokušati će se analizirati motivi za ovakvo određivanje osnovica i utvrditi jesu li razlozi:

1. različiti rizici kojima su osiguranici izloženi tijekom razdoblja osiguranja, i/ili
2. različita ekonomska snaga osoba koje su status osiguranika u mirovinskom osiguranju stekle po istoj osnovi, i/ili
3. razlike u podmirivanju kumulativnih obveza određenog osiguranika (poreznog obveznika), koje bi mogle biti argument ako se zajedno promatra ukupno fiskalno opterećenje za izravne poreze i za socijalne doprinose, i/ili
4. jednostavnost kao porezno-tehničko načelo koje bi trebalo osigurati jednostavnije podmirivanje i efikasniji nadzor izvršavanja fiskalnih obveza, ali s upitnim učincima za pravednost sustava.

Prvi razlog, različiti rizici kojima su osiguranici izloženi tijekom razdoblja osiguranja, odmah valja odbaciti. Naime, sustavi obveznih mirovinskih osiguranja se temelje na pripadnosti osiguranju, neovisno o dobi, spolu, poslu koji fizička osoba obavlja, neovisno o zatečenom zdravstvenom stanju u trenutku ulaska u sustav. Rizici i vjerojatnost njihova događanja mogu biti

[284] O različitim osnovicama za plaćanje doprinosa, opširnije: Zuber, M.: Prava obrtnika u sustavima socijalnih osiguranja, Poslovanje obrtnika: porezni, pravni i računovodstveni aspekti; HZRFD, Zagreb, 2010.; str. 135. – 154.

kriterij za ulazak odnosno za zabranu ulaska u sustave dobrovoljnih osiguranja, što se uređuje programima dobrovoljnih mirovinskih fondova, ali nisu kriteriji za obvezna osiguranja u Hrvatskoj. Svaka je radno aktivna osoba u Hrvatskoj obvezno mirovinski osigurana, neovisno o vrsti poslova koje obavlja, intenzitetu radne aktivnosti i drugim obilježjima koji su vezani uz formalno stjecanje statusa osiguranika.

Drugi razlog, različita ekonomska snaga osiguranika koji su u sustavu mirovinskog osiguranja status osiguranika stekli po istoj pravnoj osnovi, jest opravdanje za različito određene osnovice za plaćanje obveznih doprinosa. Taj je razlog najizraženije prisutan kod osoba u radnom odnosu, jer je kod njih osnovica za plaćanje doprinosa plaća koju ostvaruju temeljem radnog odnosa. S obzirom da su stope doprinosa određene u proporcionalnom iznosu, osobe s većom plaćom plaćaju veće iznose mirovinskog doprinosa, a osobe s nižim plaćama plaćaju manje iznose doprinosa[285]. No, to se pravilo – plaća kao osnovica za određivanje obveznih doprinosa, primjenjuje samo kad se radi o osiguranicima u radnom odnosu u Hrvatskoj, koji rade u tuzemstvu. Ukoliko su osiguranici upućeni na rad u inozemstvo, tada osnovica za plaćanje doprinosa ovisi o državi u koju su upućeni, pa se primjenjuju jedno od sljedeća dva pravila:

- ako su osobe zaposlene u Hrvatskoj, a tuzemni ih je poslodavac uputio na rad u državu s kojom Hrvatska primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju, osnovica za plaćanje doprinosa je plaća koju bi radnik ostvario da radi u Hrvatskoj uvećana za 20%; dakle, osnovica za plaćanje doprinosa nije plaća koju osoba ostvaruje, nego neka pretpostavljena veličina koja ne ovisi o stvarnoj plaći osiguranika, i
- ako su osobe zaposlene u Hrvatskoj, a tuzemni ih je poslodavac uputio na rad u državu s kojom Hrvatska ne primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju, doprinosi se plaćaju na plaću koju im tuzemni poslodavac ili druga osoba u njegovo ime, isplaćuje za rad u inozemstvu.

U obrnutom slučaju, ako radnik zaposlen kod stranog poslodavca ili u međunarodnoj organizaciji, nije kod tog poslodavca obvezno osiguran, pa se sam prijavljuje u sustav obveznog osiguranja u Hrvatskoj, tada plaća doprinose na propisanu osnovicu koja nije ni u kakvoj vezi s plaćom koju mu inozemni poslodavac isplaćuje.

Usporedi li se učešće doprinosa u bruto plaći za četiri osobe u radnom odnosu od kojih jedna radi u Hrvatskoj (slučaj 1.), druga je izaslana na rad u državu s kojom Hrvatska primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju (slučaj 2.), treća u državu s kojom Hrvatska ne primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju (slučaj 3.), a četvrta radi u Hrvatskoj za inozemnog poslodavca kod kojeg nije mirovinski osigurana (slučaj 4.), proizlazi da one od jednake godišnje zarade (plaće) plaćaju različite svote mirovinskih doprinosa, iako su sve četiri osobe osigurane po istom osnovu, tj. temeljem radnog odnosa. Unatoč tomu što se mirovinski doprinos plaća po jednakoj

[285] Iako se obvezni mirovinski doprinosi iz plaće plaćaju po proporcionalnoj stopi, kriterij plaćanja doprinosa prema ekonomskoj snazi se svejedno krši na dva načina: 1. zbog postavljanja gornje granice za obračun doprinosa iznad koje rast plaće rezultira istim svotama doprinosima, i 2. ista svota doprinosa iznad određene granice bruto plaće umanjuje progresiju poreza na dohodak. Messere, K. ovakav koncept uređivanja socijalnih doprinosa definira kao model kod kojeg preteže pristup socijalnom osiguranju, što je pobliže objašnjeno u poglavlju 2.2.2.

stopi i unatoč jednakim svotama ostvarenih godišnjih zarada, oni plaćaju različite svote doprinosa jer su im osnovice različito određene. Učešće doprinosa za mirovinsko osiguranje u ostvarenoj godišnjoj plaći nije jednako ni na razini godišnje zarade od 50.000,00 kn, niti u slučaju dvostrukog povećanja godišnje zarade, što pokazuju podaci u tablici 32.

Tablica 32. Usporedba godišnje obveze za mirovinske doprinose za radnike u radnom odnosu na dvije razine godišnjeg dohotka (u kunama)

Opis	**Radnik**					
	zaposlen u RH, radi u tuzemstvu; zaposlen u RH i radi u državi s kojom RH ne primjenjuje socijalni ugovor* (slučaj 1. i 3.)		zaposlen u RH, radi u inozemstvu u državi s kojom RH primjenjuje socijalni ugovor** (slučaj 2.)		zaposlen kod stranog poslodavca, radi u tuzemstvu*** (slučaj 4.)	
Godišnja bruto plaća	50.000	100.000	50.000	100.000	50.000	100.000
Osnovica za plaćanje doprinosa	50.000	100.000	60.000	60.000	89.520	89.520
Iznos mirovinskog doprinosa (20%)	10.000	20.000	12.000	12.000	17.904	17.904
Plaća nakon odbitka doprinosa (dohodak od kojeg plaća porez na dohodak)	40.000	80.000	38.000	88.000	32.096	82.096
Učešće doprinosa u godišnjoj bruto plaći	20%	20%	24%	12%	35,8%	17,9%

Napomene:

* Osnovica za plaćanje doprinosa je ostvarena plaća.

** Osnovica za plaćanje doprinosa je pretpostavljena plaća koju bi radnik ostvario da radi u Republici Hrvatskoj, uvećana za 20%.

*** Osnovica za plaćanje doprinosa se za svaku godinu propisuje Naredbom o osnovicama i ne ovisi o plaći koju radnik ostvaruje. Za 2009. godinu osnovica je iznosila 7.460,00 kn mjesečno.

Izvor: Izračuni autorice

Pravna osnova temeljem koje su osiguranici iz tablice 32. stekli status osiguranika u mirovinskom osiguranju je istovjetna (ugovor o radu kojim su zasnovali radni odnos), ali na jednaku godišnju bruto zaradu plaćaju različite svote mirovinskih doprinosa. Kao posljedica toga, ove osobe plaćaju i različite iznose poreza na dohodak. Iako svi ostvaruju dohodak od nesamostalnog rada, različita osnovica na koju plaćaju mirovinske doprinose dovodi ih u nejednak porezni položaj. Konačni učinak je različita svota neto dohotka koja ovim osobama ostaje za krajnju osobnu potrošnju.

Nisu samo radnici u radnom odnosu u nejednakom položaju pri utvrđivanju obveze za mirovinske doprinose, mjereno kriterijem dohodaka koje ostvaruju. I kod obrtnika je osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa različito određena, ali kod njih ne ovisno o državi rada i državi sjedišta poslodavca, već ovisno o obliku izravnog poreza koji plaćaju od samostalne djelatnosti obrta.

Obrtnici **obveznici poreza na dohodak** plaćaju mirovinske doprinose na osnovicu koja za 2009. godinu iznosi 4.849,00 kn mjesečno. Osnovica na koju plaćaju doprinose nije ni u kakvoj vezi sa zaradom koju ostvaruju od obavljanja obrtničke djelatnosti.

Obrtnici **obveznici poreza na dobit** plaćaju doprinose na svotu poduzetničke plaće koju sebi isplaćuju, ali najmanje na osnovicu koja za 2009. godinu iznosu 8.206,00 kn mjesečno. Ako ne isplaćuju poduzetničku plaću, ipak su obvezni obračunati i platiti doprinose na svotu propisane poduzetničke plaće. No, kako stopa poreza na dobit iznosi 20%, a svi obvezni doprinosi se plaćaju po zbrojenoj stopi od 35,5%, obrtnik nije motiviran sebi isplaćivati poduzetničku plaću u iznosu većem od propisanog minimuma[286]. Za njega je fiskalno privlačnije isplaćivati predujmove dobiti ili isplatiti zadržanu dobit ostvarenu u prethodnim poreznim razdobljima, nego osobne i obiteljske potrebe namirivati isplatom poduzetničke plaće u svoti koja prelazi propisani minimum. Istina, takva odluka će utjecati na visinu mirovine koju će ostvariti u budućnosti. Točno je da iznos buduće mirovine ovisi o osnovici na koju su tijekom razdoblja osiguranja uplaćivani doprinosi, ali ta očekivanja nisu dovoljno poticajna za donošenje odluke o isplati više svote poduzetničke plaće od propisanog minimuma.

Godišnje opterećenje obveznim mirovinskim doprinosima za obrtnika obveznika poreza na dohodak i za obrtnika obveznika poreza na dobit uz pretpostavljenu istu razinu ostvarenog rezultata poslovanja (uspoređuju se tri razine, od čega jedna pretpostavlja poslovanje s gubitkom), pokazano je tablici 33.

Tablica 33. Usporedba godišnje obveze za mirovinske doprinose za obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit (u kunama, za 2009. godinu)

R. br.	Opis	Obrtnik					
		obveznik poreza na dohodak			obveznik poreza na dobit		
1.	Godišnji dohodak/dobit	100.000	50.000	gubitak	100.000	50.000	gubitak
2.	Osnovica za plaćanje doprinosa*	58.188	58.188	58.188	98.472	98.472	98.472
3.	Iznos mirovinskog doprinosa (20%) **3.=2. × 20%**	11.638	11.638	11.638	19.694	19.694	19.694
4.	Učešće doprinosa u godišnjem dohotku/dobiti **4. = 3. / 1.**	11,6%	23,3%	-	19,7%	39,4%	-

Napomena:

* Osnovica za plaćanje doprinosa obveznicima poreza na dohodak je za 2009. godinu iznosila 4.849,00 kn mjesečno, dok je osnovica za plaćanje doprinosa obveznicima poreza na dobit u 2009. godini iznosila 8.206,00 kn

Izvor: Izračuni autorice

Podaci o učešću obveznih doprinosa u godišnjoj zaradi obrtnika u tablici 33. nisu sasvim usporedivi s podacima tablice 32. koja pokazuje učešće doprinosa u zaradi osiguranika osiguranog temeljem radnog odnosa, iako su početne brojke iste. Naime, obrtnici iskazuju godišnji dohodak odnosno dobit nakon što su ga već umanjili za plaćene (ako su obveznici poreza na dohodak) odnosno obračunate (ako su obveznici poreza na dobit) obvezne doprinose. Stoga za ovu svrhu analiziramo samo njihov međusobni odnos – dva obrtnika koja su stekla status osiguranika u mirovinskom osiguranju temeljem obavljanja obrtničke djelatnosti.

[286] Zuber, M.: Poduzetnička plaća kod fizičkih osoba obveznika poreza na dobit, Računovodstvo i financije 2/2008, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2008., str. 69. – 78.

U sadašnjem sustavu određivanja osnovica za doprinose njihova obveza za doprinose samo posredno ovisi o ekonomskoj snazi mjerenoj godišnjom zaradom, a isključivo ovisi o obliku izravnog poreza kojeg pojedini obrtnik plaća. Obrtnik obveznik poreza na dohodak i obrtnik obveznik poreza na dobit na istoj razini ostvarenog godišnjeg dohotka/dobiti plaćaju različite iznose obveznih mirovinskih doprinosa. Obrtnici obveznici poreza na dohodak su apsolutno i relativno manje opterećeni obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa. U tablici 33. je dana usporedba za najvišu svotu dohotka/dobiti koja je čak četiri puta manja od propisane za obvezan prelazak na oporezivanje porezom na dobit (usporedba je dana za najviši dohodak/odbit u godišnjem iznosu od 100.000 kn, a obvezan prelazak na oporezivanje porezom na dobit propisan je u slučaju dohotka koji prelazi 400.000 kn godišnje).

Naime, fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost mogu prema važećim poreznim propisima birati između plaćanja poreza na dohodak ili plaćanja poreza na dobit, a oni koji ispunjavaju jedan od četiri uvjeta propisana Zakonom o porezu na dobit[287] prisiljeni su umjesto poreza na dohodak plaćati porez na dobit. Kriteriji za obvezan prelazak na oporezivanje porezom na dobit polaze od ekonomske snage i opsega poslovanja obrtnika odnosno druge osobe koja obavlja samostalnu djelatnost (slobodno zanimanje, poljoprivreda)[288]. Propisi omogućavaju svakoj osobi koja obavlja samostalnu djelatnost da po vlastitom izboru umjesto poreza na dohodak plaća porez na dobit, s tim je takva dobrovoljna odluka obvezujuća najmanje pet godina. Prelazak na oporezivanje porezom na dobit umjesto porezom na dohodak, bilo po sili zakona ili dobrovoljno, automatski povlači obvezu plaćanja mirovinskih doprinosa na višu mjesečnu osnovicu i jedan je od parametara koji utječu na odnošenje odluka pri izboru oblika izravnog poreza. Zasigurno je to jedan od razloga koji utječu na interes fizičkih osoba da u većem broju koriste zakonsku mogućnost plaćanja poreza na dobit umjesto poreza na dohodak.

Treći razlog kojim bi se moglo argumentirati različito opterećenje obveznim doprinosima između osiguranika osiguranih temeljem iste pravne osnove, njihov je fiskalni položaj u sustavima izravnih poreza. S obzirom da se sve do 30 lipnja 2010. godine u Hrvatskoj porez na dohodak plaćao po progresivnim poreznim stopama od 15% do 45%[289], a na iznose poreza na dohodak se u velikom broju gradova i općina još plaća i prirez porezu na dohodak, dok se porez na dobit plaća po proporcionalnoj stopi od 20%, moguće je opravdanje da je obveznicima poreza na dobit određena viša osnovica za plaćanje doprinosa zato jer im je porezno opterećenje manje. Veća obveza za doprinose trebala bi smanjiti nerazmjer u ukupnom opterećenju obveznim javnim davanjima obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit. Te razlike su samo malo ublažene izmjenama Zakona o porezu na dohodak koje su na snazi od 1. srpnja 2010. godine i kojima je u sustav oporezivanja dohotka uvedena porezna tarifa od tri stope,

[287] Čl. 29. st. 4. Zakona o porezu na dobit i čl. 26. st. 3. Pravilnika o porezu na dohodak.

[288] Prema čl. 2. Zakona o porezu na dobit (Nar. nov., br. 177/04., 90/05., 57/06. i 146/08.) obveznik poreza na dobit je fizička osoba koja ostvaruje dohodak od obrta i s obrtom izjednačenih djelatnosti, koja je u prethodnom poreznom razdoblju ostvarila ukupni primitak veći od 2.000.000,00 kn, ili je u prethodnom poreznom razdoblju ostvarila dohodak veći od 400.000,00 kn, ili ima dugotrajnu imovinu u vrijednosti većoj od 2.000.000,00 kn, ili je u prethodnom poreznom razdoblju prosječno zapošljavala više od 15 radnika.

[289] Kao jedna od mjera provođenja Programa gospodarskog oporavka Vlade RH, smanjen je broj i visina stopa poreza na dohodak sa dotadašnje četiri na tri porezne stope.

umjesto dotadašnje četiri porezne stope[290]. Ublažavanje razlika u poreznom opterećenju obveznika poreza na dobit i obveznika poreza na dohodak odnosi se na obrtnike obveznike poreza na dohodak koji su prije izmjene propisa o porezu na dohodak plaćali porez po stopama od 15% i 25%, te na obrtnike koji su ostvarivali visok godišnji dohodak i koji su plaćali porez po stopi od 45%. Porezni položaj obrtnika koji su prema visini ostvarenog dohotka plaćali porez na dohodak po stopi od 35% je nakon 1. srpnja 2010. godine još nepovoljniji u usporedbi s obrtnicima obveznicima poreza na dobit, nego u razdoblju prije posljednjih izmjena Zakona o porezu na dohodak.

Jednostavnost kao mogući **četvrti razlog** određivanja različitih osnovica za plaćanje obveznih doprinosa za mirovinske osiguranike se može opravdati s porezno-tehničkog stajališta, ali ne i sa stajališta ocjene pravednosti takvog sustava. U takvom sustavu su obrtnici u cjelini u povoljnijem položaju jer uplaćuju znatno manje iznose mirovinskih doprinosa u usporedbi s osiguranicima koji su osigurani temeljem radnog odnosa. Uz apsolutno i relativno manje iznose mirovinskog doprinosa, obrtnici su u odnosu na zaposlene u preferiranom položaju i u pogledu visine poreza koji plaćaju[291].

Argument prema kojem je određivanje različitih osnovica za plaćanje obveznih doprinosa za obrtnike obveznike poreza na dohodak i za obrtnike obveznike poreza na dobit utemeljeno na razlikama u njihovom opterećenju izravnim porezom, biti će testiran na usporedbi opterećenja izdacima za mirovinske doprinose za dva obrtnika od kojih je jedan obveznik poreza na dohodak, a drugi obveznik poreza na dobit.

U usporedbi se zanemaruju drugi faktori koji utječu na izbor oblika izravnog poreza, kao što je raširenо uvjerenje da se u sustavu poreza na dohodak zbog jednostavnijih i manje detaljnih evidencija lakše skriva promet i jednostavnije prikrivaju porezne obveze, pa ima više prostora za namjeravanu poreznu evaziju. Obrtnici obveznici poreza na dohodak iskazuju niske iznose godišnjeg dohotka i stvarno plaćaju porez na dohodak po najnižoj poreznoj stopi. I u sustavu poreza na dodanu vrijednost se razlikuje položaj obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit. Obveznici poreza na dohodak obračunavaju porez na dodanu vrijednost prema naplaćenim naknadama, a obveznici poreza na dobit prema zaračunatim (fakturiranim) naknadama, što je u uvjetima nelikvidnosti važan parametar koji utječe na financijsko poslovanje. Iako je osnovica za plaćanje obveznih doprinosa samo jedan od parametara koji utječe na odlučivanje pri izboru oblika izravnog poreza obveznika koji obavljaju djelatnost obrta, u usporedbi su svi drugi utjecaji zanemareni. Pretpostavke usporedbe su sljedeće:

---

[290] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (Nar. nov. br. 89/10) uvedena je porezna tarifa od tri stope u iznosu 12%, 25% i 40%. Izmjene se primjenjuju od 1. srpnja 2010. godine.

[291] Spajić, F. u rezultatima istraživanja o učincima poreznog sustava Republike Hrvatske navodi da obrtnici obveznici poreza na dohodak nisu zainteresirani plaćati porez na dobit umjesto poreza na dohodak, iako je nominalno određena stopa poreza na dobit niža od stopa po kojima se plaća porez na dohodak, zato što oni stvarno u prosjeku plaćaju porez na dohodak po efektivnoj stopi koja je niža od stope poreza na dobit. Udio poreza u dohotku od obrta i slobodnih zanimanja je u 2000. godini iznosio 17,9%, u 2001. godini 15,9%, u 2002. godini 16,6%, u 2003. godini 15,5%, a u 2004. godini 15,8%; Spajić, F.: Poželjne promjene u poreznom sustavu, Ekonomska politika Hrvatske u 2007. godini, XIV savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, Opatija, 2006.

- oba obrtnika plaćaju doprinos za mirovinsko osiguranje na propisanu osnovicu (nisu izabrali plaćanje na višu osnovicu),
- oba obrtnika obavljaju istu djelatnost, svi su im troškovi poslovanja jednaki (osim izdataka za mirovinske doprinose) i iznose 50% ukupnog prihoda,
- obrtnik obveznik poreza na dobit sebi isplaćuje poduzetničku plaću do iznosa koji mu omogućava iskorištenje osobnog odbitka kao neoporezivog dijela dohotka i isplatu dohotka od nesamostalnog rada do iznosa koji je manje opterećen od isplate predujma dobiti (dio dohotka koji se oporezuje poreznom stopom od 15%),
- oba obrtnika imaju prebivalište u općini/gradu u kojem se plaća prirez po stopi od 10%,
- oba obrtnika imaju pravo na isti mjesečni osobni odbitak u visini 2.700 kn mjesečno (1.800,00 kn + 900,00 za jednog uzdržavanog člana obitelji ili za jedno dijete), s tim da obveznik poreza na dohodak koristi osobni odbitak u godišnjoj prijavi, a obveznik poreza na dobit pri isplati poduzetničke plaće, kako je to uređeno popisima o oporezivanju dohotka,
- porezno opterećenje se uspoređuje prema propisima o oporezivanju porezom na dohodak i porezom na dobit koji su se primjenjivali za 2009. godinu[292], i
- zanemarene su sve druge olakšice, oslobođenja i poticaji uređeni propisima o porezu na dohodak i propisima o porezu na dobit.

Za svrhe usporedbe provedeni su sljedeći izračuni:

Korak 1. Određivanje godišnje obveze za mirovinske doprinose

Godišnja svota obveznih doprinosa izračunata je prema propisanim mjesečnim osnovicama za 2009. godinu. Za obrtnike obveznike poreza na dobit mjesečna osnovica iznosi 4.849,00 kn. Poduzetnička plaća kao najniža osnovica za plaćanje obveznih doprinosa iznosi 8.206,00 kn mjesečno. Obrtnik obveznik poreza na dobit se nije opredijelio plaćati mirovinske doprinose na osnovicu veću od propisanog minimalnog iznosa poduzetničke plaće, što će biti objašnjeno u 2. koraku.

$$MDO = (20\% \text{ od } 4.849) \times 12 \qquad (9)$$

odnosno

$$MDO = MMDO = (20\% \text{ od } 8.206) \times 12 \qquad (10)$$

Korak 2. Izračun bruto i neto poduzetničke plaće BPP (na mjesečnoj i godišnjoj razini)

Poduzetnička plaća se prema propisima o porezu na dohodak smatra dohotkom od nesamostalnog rada i obrtniku obvezniku poreza na dobit se priznaje u rashode poslovanja koji mu umanjuju osnovicu za porez na dobit. Isplata poduzetničke plaće omogućava poreznom obvezniku da iskoristi pravo na neoporezivi dio dohotka (u ovom primjeru osobni odbitak iznosi 32.400,00 kn na godišnjoj razini), te da na dio zarade od poduzetničke djelatnosti plati porez na dohodak po stopi od 15%, umjesto poreza na dobit koji se plaća po stopi od 20%. Pretpostavka je

[292] Godina 2010. ne bi ni bila praktična za usporedbu jer se na razini cijele godine primjenjuje porezna tarifa od pet stopa određenih kao prosječni iznosi stopa koje su bila na snazi u prvom i stopa koje su na snazi u drugom polugodištu 2010. godine (čl. 33. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak).

da obrtnik obveznik poreza na dobit želi isplatom poduzetničke plaće iskoristiti prednosti plaćanja poreza na dohodak umjesto plaćanja poreza na dobit i odrediti iznos poduzetničke plaće koji sebi isplaćuje do visine ostvarenog dohotka koji podliježe oporezivanju po stopi 15%. Na taj način on umanjuje dobit na koju bi, da nije bilo rashoda za poduzetničku plaću, platio porez po stopi od 20%.

Također, on nastoji izbjeći oporezivanje poduzetničke plaće stopom poreza na dohodak od 25%. Umjesto plaćanja poreza na dohodak po stopi od 25%, fiskalno mu je privlačnije isplaćivati predujmove dobiti ili isplatiti zadržanu dobit ostvarenu u prethodnim poreznim razdobljima, nego osobne i obiteljske potrebe namirivati isplatom poduzetničke plaće u svoti koja ulazi u porezni razred koji se oporezuje višom stopom poreza na dohodak od stope poreza na dobit. Zbog svega navedenog vrijedi

$$BPP \leq MMDO \qquad (11)$$

Provodi se postupak računanja bruto poduzetničke plaće na mjesečnoj bazi. Iznos bruto poduzetničke plaće BPP dobije se kao suma neto iznosa poduzetničke plaće (NPP), poreza po stopi od 15%, prireza porezu na dohodak po stopi od 10% (PDOH) i doprinosa za mirovinsko osiguranje obračunatih na osnovicu u iznosu od 8.206,00 kn (MMDO).

Bruto poduzetnička plaća se izračuna po formuli:

$$BPP=NPP+ PDOHn +MDO \qquad (12)$$

pa zbog jednakosti

$$MDO=MMDO \qquad (10)$$

vrijedi:

$$NPP+PDOHn \leq 0{,}8 \times MMDO \qquad (13)$$

Prema pretpostavkama, obrtnik ima pravo na iznos mjesečnog osobnog odbitka u iznosu od 2.700 kuna. Dakle, vrijedi:

$$(NPO+PDOHn \leq 0{,}8\times MMO.- 2.700 \qquad (14)$$

gdje je NPO dio iznosa neto poduzetničke plaće umanjen za osobni odbitak.

Označi li se izraz:

$$(NPO+PDOHn) \text{ sa } PO \geq PO = (NPO+PDOHn) \qquad (15)$$

prema propisima o porezu na dohodak, vrijedi:

$$PDOHn = PO\times 0{,}165 \qquad (16)$$

pa proizlazi da je:

$$NPO = 0{,}835PO \qquad (17)$$

Porezna osnovica na koju se plaća porez na dohodak po stopi od 15% u 2009. godini iznosi 3.600 kn, pa vrijedi:

$$PO \leq 3.600 \qquad (18)$$

a zbog (13) i (14) proizlazi da:

$$PO \leq 0{,}8 \times MMO – 2.700 \qquad (19)$$

Uzima se iznos PO takav da vrijedi

$$PO = \min \{3.600; 0{,}8MMO - 2.700\} \qquad (20)$$

Tada koristeći relacije (16) dobivamo iznos neto poduzetničke plaće NPP, a pomoću relacija (15), (14) i (11) dolazimo do iznosa bruto poduzetničke plaće BPP. Godišnju svotu poduzetničke plaće izračunavamo kao umnožak mjesečnog iznosa propisane poduzetničke plaće i broja 12.

$$GBPP = BPP \times 12 \qquad (20)$$

Pokazano je da iznos poduzetničke plaće koju obveznik poreza na dobit ima interesa sebi isplaćivati ovisi o minimalnoj osnovici za plaćanje doprinosa, ali i o osnovici za plaćanje poreza na dohodak. Obveznik poreza na dobit može odrediti svotu poduzetničke plaće kojom će, promatrano isključivo s fiskalnog stajališta, najpovoljnije iskoristiti različite porezne stope prema Zakonu o porezu na dohodak i Zakonu o porezu na dobit. Mjereno isključivo fiskalnim opterećenjem, obrtnik obveznik poreza na dobit nema interesa sebi isplaćivati veću svotu poduzetničke plaće od svote kojom ispunjava obvezu plaćanja doprinosa na propisanu mjesečnu osnovicu i najpovoljnije koristi prednost oporezivanja jednim od dva oblika izravnih poreza. On sam odlučuje o tome koji iznos primitka namijenjenog osobnoj potrošnji će oporezivati porezom na dohodak, a koji porezom na dobit. Interes mu je sebi isplatiti poduzetničku plaću do iznosa na koji će platiti manji iznos poreza na dohodak nego što bi platio poreza na dobit kad bi se isti primitak isplaćivao kao ostvarena dobit.

Korak 3. Izračunavanje godišnjeg iznosa poreza na dohodak od samostalne djelatnosti (PDOH) i godišnjeg poreza na dobit (PD)

Iznos poreza na dohodak ovisi o poreznoj osnovici GPO i obračunava se prema propisanim poreznim stopama ($S_{i)}$ i propisanim godišnjim poreznim osnovicama ($P_{i)}$. Porezna osnovica GPO dobiva se kao razlika godišnjeg dohotka GDOH umanjena za iznos osobnog odbitka u iznosu od 32.400 kn.

$$GPO = GDOH - 32.400 \qquad (21)$$

U ovisnosti o veličini porezne osnovice GPO primjenjivat će se porezne stope S_i koje ovise o godišnjim propisanim osnovicama označenim kao $P_{i.}$. Definira se da je

$$P_0 = 0 \text{ i } P_4 \geq P_3 \qquad (22)$$

i dobiva se:

	Godišnja porezna osnovica		Pripadna porezna stopa
P_0	0		
P_1	43.200	S_1	15%
P_2	108.000	S_2	25%
P_3	302.400	S_3	35%
P_4	≥302.400	S_4	45%

Funkcije poreza na dohodak $PDOH_i$ za i = 0,1,2,3 definiraju se formulom:

$$PODH_i(PO) = \sum_{j=1}^{i} (P_j - P_{j-1}) \times S_j + (O - P_i) \times S_{i+1} \qquad (23)$$

na intervalu $(P_i, P_{i+1}]$ za i =1,2,3
i posebno:

$$PDOH_0(PO) = 0{,}15 \times PO \qquad (24)$$

na intervalu [0, P1] za i = 0

Postupak izračuna poreza na dohodak svodi se na izračun odgovarajuće funkcije $PDOH_i$ u ovisnosti o intervalu (P_i, P_{i+1}) u koji ulazi odgovarajući dio osnovice GPO.

Npr. za GDOH=238.362

$$GPO= 238.362 - 32.400=205.962,$$

pa se zbog $108.000 \leq O \leq 302.400$ uzima

$$\Rightarrow i = 2,\ PDOH_2 = (P_1 - P_0) \times S_1 + (P_2 - P_1) \times S_2 + (PO - P_2) \times S_3$$

gdje se nakon uvrštavanja dobiva:

$PDOH_2 = (43.200 - 0) \times 0{,}15 + (108.000 - 43.200) \times 0{,}25 + (205.962 - 108.000) \times 0{,}35 = 56.967$

što kad se pribroji i prirez od 10%, iznosi 62.663 kn.

Godišnji iznos poreza na dobit izračunava se uz pretpostavku da je

$$GDOB = GPO \qquad (25)$$

pa se iznos poreza na dobit izračunava prema formuli:

$$GPD = GPO \text{ x } 20\% \qquad (26)$$

Korak 4. Izračun učešća mirovinskih doprinosa u ostvarenoj zaradi (godišnjem dohotku/dobiti)

Za obrtnika obveznika poreza na dohodak računa se učešće mirovinskih doprinosa u bruto dohotku (ΔMDO_{doh}), a za obrtnika obveznika poreza na dobit, učešće mirovinskih doprinosa u bruto dobiti uvećanoj za poduzetničku plaću na godišnjoj razini (ΔMDO_{dob}).

Izračuna se, a potom i usporede učešća mirovinskih doprinosa, obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit u ovisnosti o osnovicama na koje plaćaju mirovinske doprinose.

Učešće mirovinskih doprinosa obrtnika obveznika poreza na dohodak (ΔMDO_{doh}) je omjer mirovinskih doprinosa na godišnjoj razini MDO_{doh} i godišnjeg bruto dohotka GDOH, pa vrijedi

$$\Delta MDO_{doh} = \frac{MDO_{doh}}{GDOH} \qquad (27)$$

Proizlazi da je:

$$MDO_{doh} = 0{,}2 \times O_{doh} \times 12 = 2{,}4 \times O_{doh.} \qquad (28)$$

Godišnji bruto dohodak GDOH je razlika godišnjih primitaka GP i ukupnih rashoda (izdataka) UR**.** S obzirom da je:

$$UR = R + MDO_{doh}$$

$$R = 0{,}5\ GP$$

proizlazi:

$$GDOH = GP\text{-}UR = GP\text{-}R\text{-}MDO_{doh} = 0{,}5\ GP - MDO_{doh}$$

iz čega slijedi:

$$\Delta MDO_{doh} = \frac{MDO_{doh}}{0{,}5 \times GP - MDO} = \frac{2{,}4 \times O_{doh}}{0{,}5 \times GP - 2{,}4 \times O_{doh}} \qquad (29)$$

Učešće mirovinskih doprinosa obrtnika obveznika poreza na dobit (ΔMDO_{dob}) je omjer mirovinskih doprinosa na godišnjoj razini MDO_{dob} i godišnje dobiti GDOB uvećane za bruto iznos poduzetničke plaće BPP**,** pa vrijedi:

$$\Delta MDO_{doh} = \frac{MDO_{dob}}{GDOB + BPP} \qquad (30)$$

Mirovinski doprinosi MDO_{dob} plaćaju se u iznosu od 20% na propisanu osnovicu O_{dob} (koja za 2009. iznosi 8.206 kn). Stoga vrijedi:

$$MDO_{dob} = 0{,}2 \times O_{dob} \times 12 = 2{,}4 \times O_{dob}$$

Godišnja bruto dobit GDOB je razlika godišnjeg prihoda GP i ukupnih rashoda UR.

$$GDOB = GP - UR$$

Kako je:

$$UR = R + BPP$$

$$R = 0{,}5\ GP$$

uvrštavanjem u izraz *(30)* dobiva se:

$$\Delta MDO_{dob} = \frac{2{,}4 \times O_{dob}}{GP - 0{,}5GP - BPP + BPP} = \frac{2{,}4 \times O_{dob}}{0{,}5 \times GP} \qquad (31)$$

Usporede li se učešća obje skupine, za obrtnika obveznika poreza na dohodak koristi se formula:

$$\Delta MDO_{doh} = \frac{2{,}4 \times O_{doh}}{0{,}5 \times GP - 2{,}4 \times O_{doh}} \qquad (32)$$

a za obrtnika obveznika poreza na dobit dobiva se izraz:

$$\Delta MDO_{dob} = \frac{2{,}4 \times O_{dob}}{0{,}5 \times GP} \qquad (33)$$

No kako vrijedi da je $O_{dob} = 1{,}69\ O_{doh}$,proizlazi da je:

$$\Delta MDO_{dob} = \frac{4{,}05 \times O_{doh}}{0{,}5 \times GP} \qquad (34)$$

Korak 5. Izračun učešća poreza u bruto dohotku ΔPDOH i bruto dobiti uvećanoj za poduzetničku plaću ΔPDOB (na godišnjoj razini)

Usporedi li se učešće poreza u bruto dohotku (dobiti) kod obaju skupina na jednak način kao i kod učešća doprinosa, za obrtnike obveznike poreza na dohodak vrijedi:

$$\Delta PDOH = \frac{PDOH}{GDOH} = \frac{PDOH}{GP - R - MDO_{doh}} = \frac{PDOH}{GP - 0{,}5 \times GP - MDO_{doh}} = \frac{PDOH}{0{,}5 \times GP - 2{,}4 \times O_{doh}} \quad (35)$$

Za obrtnike obveznike poreza na dobit vrijedi analogno, samo što se iznos godišnje dobiti GDOB uveća i za bruto poduzetničku plaću BPP, pa proizlazi:

$$\Delta PDOB = \frac{PDOB}{GDOB + BPP} = \frac{(0{,}5 \times GP - BPP) \times 0{,}3 + PPP}{GP - UR + BPP} = \frac{(0{,}5 \times GP - BPP) \times 0{,}3 + PPP}{0{,}5 \times GP} \quad (36)$$

Značenje kratica (u formulama 9. do 36. te u tablicama 34., 35. i 36.)

GP - ukupni godišnji prihod (primitak)
MDO - godišnji izdatak za mirovinske doprinose (godišnji trošak)
MMDO - minimalni godišnji izdatak za mirovinske doprinose na poduzetničku plaću
BPP - bruto iznos mjesečne poduzetničke plaće
GBPP - godišnji bruto iznos poduzetničke plaće
PO - neto primitak od poduzetničke plaće uvećan za porez na dohodak i prirez (dohodak od nesamostalnog rada)
NPO - dohodak od poduzetničke plaće umanjen za osobni odbitak (osnovica za obračun poreza na dohodak od nesamostalnog rada)
PDPHn - porez na dohodak od nesamostalnog rada pri isplati poduzetničke plaće
NPP - neto iznos poduzetničke plaće
R - rashodi (izdaci) od poduzetničke djelatnosti, osim mirovinskih doprinosa
UR - ukupni rashodi (izdaci) od poduzetničke djelatnosti
GDOH - godišnji dohodak od poduzetničke djelatnosti
GDOB - godišnja dobit od poduzetničke djelatnosti
GPO - godišnja porezna osnovica
PDOH - porez na dohodak od poduzetničke djelatnosti
PDOB - porez na dobit
UPOR - ukupni godišnji iznos svih izravnih poreza (porez na dohodak i porez na dobit)
NDOH - neto dohodak od poduzetničke djelatnosti
NDOB - neto dobit
NZAR - ukupna neto zarada (iznos raspoloživ za osobnu potrošnju)
ΔMDO_{doh} - učešće mirovinskih doprinosa u ostvarenom godišnjem dohotku
ΔMDO_{dob} - učešće mirovinskih doprinosa u ostvarenoj godišnjoj dobiti
ΔPDOH - učešće poreza u ostvarenom godišnjem dohotku
ΔPDOB - učešće poreza u ostvarenoj godišnjoj dobiti uvećanoj za poduzetničku plaću
UPO - ukupno fiskalno opterećenje (mirovinski doprinosi i izravni porezi)

Prema opisanom postupku, provedena je usporedba kumulativnog opterećenja izravnim porezima i doprinosima za mirovinsko osiguranje obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit. Usporedba je provedena je na tri razine ostvarenog godišnjeg prihoda, a rezultati su prikazani u tablici 34.

Tablica 34. Usporedba opterećenja izravnim porezima i doprinosima za mirovinsko osiguranje obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit (u kunama, osnovice za 2009.)

R.br	Opis	Obrtnik					
		obveznik poreza na dohodak od samostalne djelatnosti			obveznik poreza na dobit		
		a)	b)	c)	a)	b)	c)
[1]	Godišnji prihod **(GP)**	100.000	500.000	1.000.000	100.000	500.000	1.000.000
[2]	Troškovi mirovinskih doprinosa **(MDO)**	11.638	11.638	11.638	19.694	19.694	19.694
[3] [3a] [3b]	Bruto poduzetnička plaća **(BPP):** - porez **(PDOHn)** - neto **(NPP)**	 - -	 - -	 - -	95.294 7.128 68.472	95.294 7.128 68.472	95.294 7.128 68.472
[4]	Ostali izdaci/rashodi (50% prihoda) **(R)** **[4]=0.5*[1]**	50.000	250.000	500.000	50.000	250.000	500.000
[5]	Ukupni izdaci/rashodi poslovanja **(UR)=[2]+[3a]+[3b]**	61.638	261.638	511.638	145.294	345.294	595.294
[6]	Godišnji dohodak/dobit **(GDOH/GDOB)=[1]-[5]**	38.362	238.362	488.362	(gubitak) - 45.294	154.706	404.706
[7]	Porez na dohodak /dobit **(PDOH/PDOB) PDOB=[6]*0,2**	984	62.663	175.805	-	30.941	80.941
[8]	Neto dohodak / neto dobit **(NDOH/NDOB)**	37.378	175.699	312.557	por. gub.	123.765	323.765
[9]	Ukupno izravni porezi iz svih vrsta primitaka **(UPOR) =[7]+[3a]**	984	62.663	175.805	7.128	38.069	88.069
[10]	Neto zarada raspoloživa za osobnu potrošnju **(NZAR) =[3a]+[8]**	37.378	175.699	312.557	68.472	192.237	392.237
[11]	Učešće mirovinskih doprinosa u - bruto dohotku **(ΔMDO_{doh}) =[2]/[6]** - bruto dobiti uvećanoj za pod. plaću **(ΔMDO_{dob}) =[2]/([6]+[3])**	30,3%	4,9%	2,4%	-	7,9%	3,9%
[12]	Učešće izravnih poreza - u bruto dohotku **(ΔPDOH) =[9]/[6])** - u bruto dobiti uvećanoj za bruto poduzetničku plaću **(ΔPDOB)=[9]/[6]+[3]**	2,6%	26,3%	36,0%	-	15,2%	17,6%
[13]	Učešće mirovinskih doprinosa i poreza u prihodu (**UPO)= ([2]+[9])/[1]**	12,6%	14,9%	18,7%	26,8%	11,6%	10,8%

Izvor: Izračuni autorice

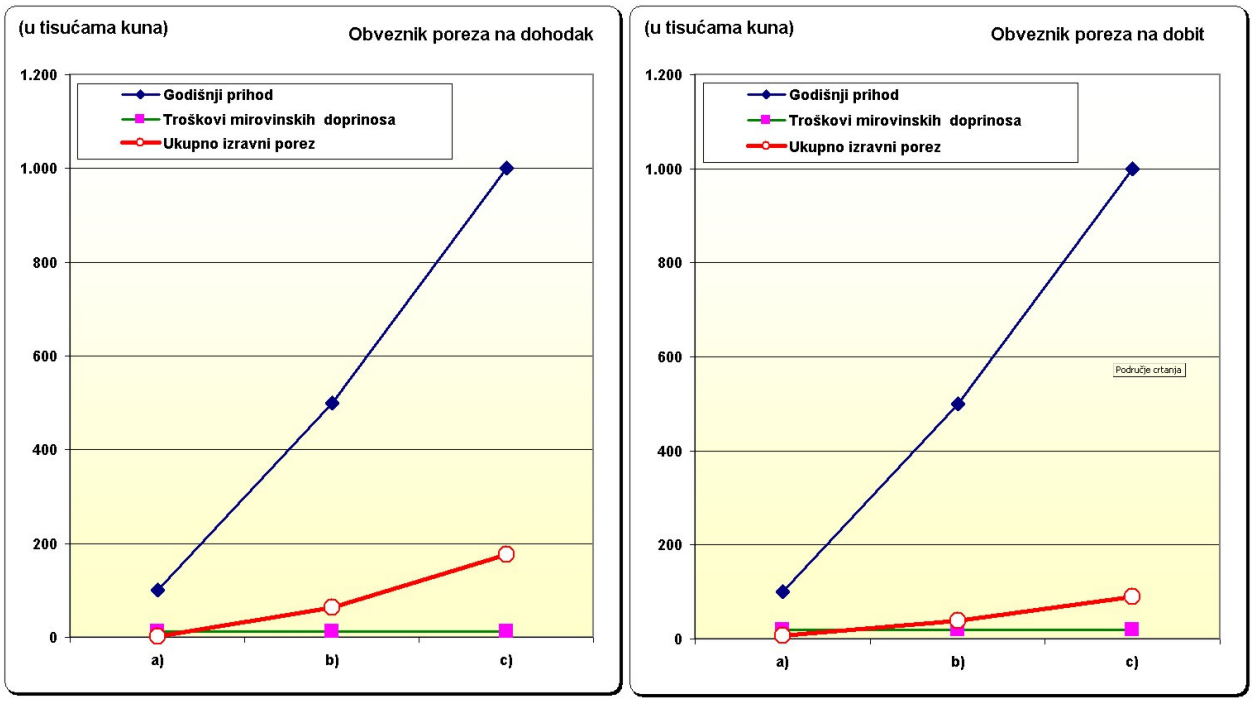
Iznos obveze za doprinose je u apsolutnom iznosu konstantan, iako se zarada od poduzetničke djelatnosti povećava. Kod obrtnika obveznika poreza na dohodak učešće mirovinskih doprinosa u ostvarenom dohotku je najveće na najnižoj razini ostvarenih primitaka od 100.000 kn i iznosi 30,3%, a opada s rastom primitaka i rastom dohotka, do 2,4% učešća u dohotku ostvarenom na razini godišnjeg primitka od 1 milijun kuna. Obvezniku poreza na dobit je učešće mirovinskih doprinosa u ostvarenoj dobiti značajno niže, iako on plaća doprinose na veću osnovicu od obveznika poreza na dohodak. Na razini godišnjeg prihoda od 100.00 kuna, uz jednake ostale uvjete poslovanja kao i kod obveznika poreza na dohodak, on čak ostvaruje gubitak u poslovanju koji je posljedica obveze plaćanja doprinosa na veću propisanu osnovicu. Na razini godišnjeg prihoda od 500.000 kn učešće mirovinskih doprinosa u ostvarenoj dobiti uvećanoj za poduzetničku plaću (u ukupnoj zaradi) iznosi 7,9% , a na razini prihoda od 1 milijun kuna, samo 3,9%.

Razlike između obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit u godišnjoj obvezi za mirovinske doprinose zanemarive su u odnosu na razlike u godišnjoj obvezi za plaćanje izravnih poreza. Obrtniku obvezniku poreza na dohodak s porastom dohotka raste učešće poreza na dohodak, kao posljedica primjene progresivnih stopa poreza, od 2,6% u ukupnom dohotku ostvarenom na razini godišnjeg prihoda od 100.000 kn, do 36% u godišnjem dohotku ostvarenom na razini godišnjeg prihoda od 1 milijun kuna. Zbog progresivnosti poreza na dohodak, učešće poreza (ΔPDOH) eksponencijalno raste i to puno brže nego kod obveznika poreza na dobit. Obvezniku poreza na dohodak s povećanjem dohotka značajno brže raste porezna obveza, nego obvezniku poreza na dobit.

Kod jednog i kod drugog je vidljivo da je svota godišnje obveze za mirovinske doprinose to značajnija u strukturi rashoda i ostvarene zarade, što im je godišnja zarada manja. S rastom godišnjeg prihoda i rastom zarade, obveza za doprinose postaje relativno manje opterećenje.

Fiskalne uštede na porezu su kod obveznika poreza na dobit tako privlačne, da je to ključni razlog dobrovoljnog prelaska na oporezivanje porezom na dobit umjesto porezom na dohodak. Uz sve iste uvjete i financijske parametre, obvezniku poreza na dohodak s povećanjem dohotka značajno brže raste porezna obveza, nego obvezniku poreza na dobit. Kod jednog i kod drugog je vidljivo da je svota godišnje obveze za mirovinske doprinose to značajnija u strukturi ukupnih rashoda, što im je godišnja zarada manja. S rastom zarade, obveza za doprinose postaje relativno manje opterećenje. **Obveza za doprinose se ne mijenja, iako se povećava zarada od poduzetničke djelatnosti.** Usporedni utjecaj obveze za mirovinske doprinose i poreza, prikazan je na grafikonu 6.

Grafikon 6. Usporedba kumulativnog opterećenja mirovinskim doprinosima i izravnim porezima za obrtnika obveznika poreza na dohodak i za obrtnika obveznika poreza na dobit



Izvor: autorica

Iako obrtnik obveznik poreza na dobit plaća doprinose na višu propisanu osnovicu od obrtnika obveznika poreza na dohodak, njegovo ukupno opterećenje doprinosima i porezom manje je nego kod obrtnika obveznika poreza na dohodak. **Povoljniji porezni položaj obrtnika obveznika poreza na dobit nije narušen obvezom plaćanja doprinosa na veću osnovicu.**

Približavanje fiskalnog opterećenja obrtnika obveznika poreza na dohodak od samostalne djelatnosti i obrtnika koji je po istom osnovu stekao status mirovinskog osiguranika, a umjesto poreza na dohodak plaća porez na dobit, ne može se postići različitim mirovinskim osnovicama. **Različite osnovice za plaćanje obveznih doprinosa ne mogu umanjiti izraženo velike razlike u poreznom opterećenju ovih dvaju poreznih obveznika.** Namjeru njihova približavanja u opterećenosti ukupnim fiskalnim obvezama, nije moguće ostvariti preko različitih osnovica za plaćanje doprinosa. Razlike u njihovim obvezama za ukupna javna davanja primarno proizlaze iz razlika u stopama poreza na dohodak i stopi poreza na dobit. Diferencirana mjesečna osnovica za plaćanje doprinosa te razlike samo neznatno ublažava, a posljedično rezultira različitim pravima ovih osiguranika u obveznom mirovinskom osiguranju.

Nastavno se analizira kako bi na položaj ovih poreznih obvezanik utjecalo izjednačavanje osnovice za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa. Analiza se ograničava samo na utjecaj doprinosa za mirovinsko osiguranje, iako sustav obveznih doprinosa funkcionira na načelima prema kojima se svi obvezni doprinosi plaćaju na jednaku osnovicu.

Učinci pretpostavljenog izjednačavanja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa za obrtnike obveznike poreza na dohodak i za obrtnike obveznike poreza na dobit, istražuju se u dvije varijante:

1) uz pretpostavku da se za sve obrtnike osnovica za plaćanje obveznih doprinosa odredi u jednakom iznosu, u visini kako je sada uređeno za obrtnike obveznike poreza na dohodak, i
2) uz pretpostavku da se za sve obrtnike osnovica za plaćanje obveznih doprinosa odredi u jednakom iznosu, ali u visini kako je sada uređeno za obrtnike obveznike poreza na dobit.

Varijanta 1: pretpostavka jednakih osnovica za plaćanje obveznih doprinosa, određenih u nižem iznosu (kako je sada uređeno za obrtnike obveznike poreza na dohodak), u kojem slučaju vrijedi da:

$$O_{dob}=O_{doh} = 4.849 \text{ kn},$$

pa se dobiva:

$$\Delta MDO_{doh} = \frac{2{,}4 \times O_{doh}}{0{,}5 \times GP - 2{,}4 \times O_{doh}}, \qquad (32)$$

a izraz *(32)* postaje:

$$\Delta MDO_{dob} = \frac{2{,}4 \times O_{dob}}{0{,}5 \times GP} \qquad (33)$$

Učinci takve pretpostavke prikazani su u tablici 35.

Tablica 35. Varijanta 1 - usporedba ukupnog fiskalnog opterećenja obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika poreza na dobit (uz pretpostavku jednakih osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa)

R.br	Opis	Obrtnik					
		obveznik poreza na dohodak			obveznik poreza na dobit		
		a)	b)	c)	a)	b)	c)
[1]	Godišnji prihod (**GP**)	100.000	500.000	1.000.000	100.000	500.000	1.000.000
[2]	Troškovi mirovinskih doprinosa (**MDO**)	11.638	11.638	11.638	11.638	11.638	11.638
[3] [3a] [3b]	Bruto poduzetnička plaća (**BPP**): - porez (**PDOHn**) - neto (**NPP**)	 - -	 - -	 - -	58.189 2.335 44.216	58.189 2.335 44.216	58.189 2.335 44.216
[4]	Ostali izdaci/rashodi (50% prihoda) (**R**) **[4]=0.5*[1]**	50.000	250.000	500.000	50.000	250.000	500.000
[5]	Ukupni izdaci/rashodi poslovanja **(UR)=[2]+[3a]+[3b]**	61.638	261.638	511.638	108.189	308.189	558.189
[6]	Godišnji dohodak/dobit **(GDOH/GDOB)=[1] - [5]**	38.362	238.362	488.362	(gubitak) - 8.189	191.811	441.811
[7]	Porez na dohodak / dobit (**PDOH/PDOB**)	984	62.663	175.805	-	38.362	88.362
[8]	Neto dohodak / neto dobit **(NDOH/NDOB)**	37.378	175.699	312.557	por. gub.	153.449	353.449
[9]	Ukupno izravni porezi iz svih vrsta primitaka **(UPOR) =[7]+[3a]**	984	62.663	175.805	2.335	40.697	90.697
[10]	Neto zarada raspoloživa za osobnu potrošnju **(NZAR) =[3a]+[8]**	37.378	175.699	312.557	44.216	197.665	397.665
[11]	Učešće mirovinskih doprinosa u - bruto dohotku (ΔMDO)=[2]/[6] - bruto dobiti uvećanoj za bruto poduzetničku plaću **(ΔMDO)=[2]/([6]+[3])**	30,3%	4,9%	2,4%	-	4,7%	2,3%
[12]	Učešće izravnih poreza - u bruto dohotku **(ΔPDOH)=[9]/[6])** - u bruto dobiti uvećanoj za bruto poduzetničku plaću **(ΔPDOB)=[9]/[6]+[3]**	2,6%	26,3%	36,0%	-	16,3%	18,1%
[13]	Učešće mirovinskih doprinosa i poreza u: dohotku/dobiti +bruto pod. plaći **(UFO)=([2]+[9])/([6]+[3])** - prihodu (**UPO)= ([2]+[9])/[1]**	 32,9% 12,6%	 31,2% 14,9%	 38,4% 18,7%	 - 14,0%	 20,8% 10,5%	 20,4% 10,2%

Izvor: Izračuni autorice

Sada se učešće ΔMDO_{dob} još više smanjilo jer plaćaju doprinose na manju osnovicu, što je još više poboljšalo njihov ionako već povoljniji položaj u sustavu oporezivanja.

Varijanta 2: pretpostavka jednakih osnovica za plaćanje obveznih doprinosa, određenih u višem iznosu (kako je sada uređeno za obrtnike obveznike poreza na dobit), u kojem slučaju vrijedi:

$$O_{dob} = O_{doh} = 8.206 \text{ kn},$$

pa izraz *(32)* postaje:

$$\Delta MDO_{dob} = \frac{2{,}4 \times O_{dob}}{0{,}5 \times GP - 2{,}4 \times O_{dob}}, \qquad (32)$$

a izraz *(33)* ostaje neizmijenjen:

$$\Delta MDO_{dob} = \frac{2{,}4 \times O_{dob}}{0{,}5 \times GP} \qquad (33)$$

U tom se slučaju ne mijenjaju izdaci za doprinose obrtnika obveznika poreza na dobit, ali rastu izdaci za obvezne doprinose kod obrtnika obveznika poreza na dohodak, što je prikazano u tablici 36.

Tablica 36. Varijanta 2 - usporedba ukupnog fiskalnog opterećenja obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika poreza na dobit (uz pretpostavku jednakih osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa)

R.br	Opis	Obrtnik					
		obveznik poreza na dohodak			obveznik poreza na dobit		
		a)	b)	c)	a)	b)	c)
[1]	Godišnji prihod (**GP**)	100.000	500.000	1.000.000	100.000	500.000	1.000.000
[2]	Troškovi mirovinskih doprinosa (**MDO**)	19.694	19.694	19.694	19.694	19.694	19.694
[3] [3a] [3b]	Bruto poduzetnička plaća (**BPP**): - porez (**PDOHn**) - neto (**NPP**)	 - -	 - -	 - -	95.294 7.128 68.472	95.294 7.128 68.472	95.294 7.128 68.472
[4]	Ostali izdaci/rashodi (50% prihoda) (**R**) **[4]=0.5*[1]**	50.000	250.000	500.000	50.000	250.000	500.000
[5]	Ukupni izdaci/rashodi poslovanja **(UR)=[2]+[3a]+[3b]**	69.694	269.694	519.694	145.294	345.294	595.294
[6]	Godišnji dohodak/dobit **(GDOH/GDOB)=[1] - [5]**	30.306	219.294	480.306	(gubitak) - 45.294	154.706	404.706
[7]	Porez na dohodak / dobit (**PDOH/PDOB**)	-	55.322	171.817	-	30.941	80.941
[8]	Neto dohodak / neto dobit **(NDOH/NDOB)**	30.506	163.972	308.489	por. gub.	123.765	323.765
[9]	Ukupno izravni porezi iz svih vrsta primitaka **(UPOR) =[7]+[3a]**	-	55.322	171.817	7.128	38.069	88.069
[10]	Neto zarada raspoloživa za osobnu potrošnju **(NZAR) =[3a]+[8]**	30.506	163.972	308.489	68.472	192.237	392.237
[11]	Učešće mirovinskih doprinosa u - bruto dohotku **(ΔMDO)=[2]/[6]** - bruto dobiti uvećanoj za bruto poduzetničku plaću **(ΔMDO)=[2]/([6]+[3])**	65,0%	9,0%	4,1%	-	7,9%	3,9%
[12]	Učešće izravnih poreza - u bruto dohotku **(ΔPDOH)=[9]/[6])** - u bruto dobiti uvećanoj za bruto poduzetničku plaću **(ΔPDOB)=[9]/[6]+[3]**	-	25,2%	35,8%	-	15,2%	17,6%
[13]	Učešće mirovinskih doprinosa i poreza u: dohotku/dobiti +bruto pod. plaći **([2]+[9])/([6]+[3])** - prihodu **([2]+[9])/[1]**	 65,0% 19,7%	 34,1% 15,0%	 39,9% 19,2%	 - 26,8%	 23,1% 11,6%	 21,6% 10,8%

Izvor: Izračuni autorice

Kad bi se obrtnicima obveznicima poreza na dohodak nametnula obveza plaćanja doprinosa na višu osnovicu, na onu na koju doprinose plaćaju obrtnici obveznici poreza na dobit (varijanta 2.), njihovo bi ukupno opterećenje obveznim javnim davanjima poraslo, ali ne značajno. Izjednačavanje osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa doprinijelo bi pravičnosti u raspodjeli tereta plaćanja mirovinskih doprinosa, a samo bi neznatno, gotovo zanemarivo, povećalo opterećenje obrtnika obveznika poreza na dohodak. U tablici 37. prikazana je konačna usporedba možebitnog izjednačavanja osnovica za plaćanje obveznih doprinosa.

Tablica 37. Usporedba učinaka važećih osnovica za plaćanje doprinosa i pretpostavljenog izjednačavanja osnovica za obrtnike

	Ukupna obveza za mirovinske doprinose i porez		Indeks (obveza prema važećim propisima = 100)		Učešće izdataka za mirovinske doprinose i porez u godišnjem prihodu	
Prema važećim propisima						
Obrtnici prema godišnjem prihodu	Obveznici poreza na dohodak	Obveznici poreza na dobit	Obveznici poreza na dohodak	Obveznici poreza na dobit	Obveznici poreza na dohodak	Obveznici poreza na dobit
a) 100.000	12.622	26.822	100	100	12,6%	26,8%
b) 500.000	74.301	57.763	100	100	14,9%	11,6%
c) 1.000.000	187.443	107.763	100	100	18,7%	10,8%
Varijanta 1.						
a) 100.000	12.622	13.973	100	0,52	12,6%	14,0%
b) 500.000	74.301	52.335	100	0,91	14,9%	10,5%
c) 1.000.000	187.443	102.335	100	0,94	18,7%	10,2%
Varijanta 2.						
a) 100.000	19.694	26.822	156,0	100	19,7%	26,8%
b) 500.000	75.016	57.763	101,0	100	15,0%	11,6%
c) 1.000.000	191.511	107.763	102,2	100	19,2%	10,8%

Izvor: Izračuni autorice

Podaci i izračuni pokazuju da u važećem sustavu obveza za doprinose ne ovisi o ekonomskoj snazi mjerenoj godišnjom zaradom, već isključivo ovisi o obliku izravnog poreza kojeg pojedini obrtnik plaća, bilo po vlastitoj odluci ili temeljem obveze uređene poreznim propisima. Čak ni činjenica da je obrtnik obveznik poreza na dobit dužan plaćati mirovinske doprinose na veću osnovicu od one na koju doprinose plaća obrtnik obveznik poreza na dohodak, ne utječe bitno na njegov privilegirani porezni položaj mjeren ukupnim opterećenjem svih obveznih davanja. Što je dobit iz poslovanja veća, to je utjecaj doprinosa na ukupno opterećenje obveznika poreza na dobit, manji.

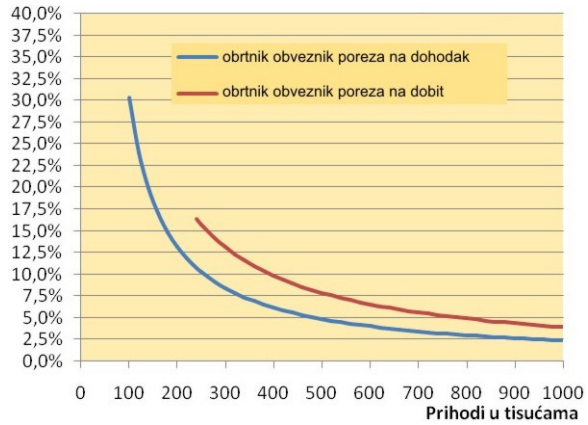
Kad bi se obrtnicima obveznicima poreza na dobit smanjila osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa tako da bude izjednačena s osnovicom na koju doprinose plaćaju obrtnici obveznici poreza na dohodak (varijanta 1.), to bi još više poboljšalo njihov već povoljniji položaj u sustavu oporezivanja. U obrnutom slučaju, kad bi se obrtnicima obveznicima poreza na dohodak nametnula obveza plaćanja doprinosa na višu osnovicu, na onu na koju doprinose plaćaju obrtnici obveznici poreza na dobit (varijanta 2.), njihovo bi ukupno opterećenje obveznim javnim davanjima poraslo, ali ne značajno, što je prikazano usporednim prikazima u grafikonu 7.

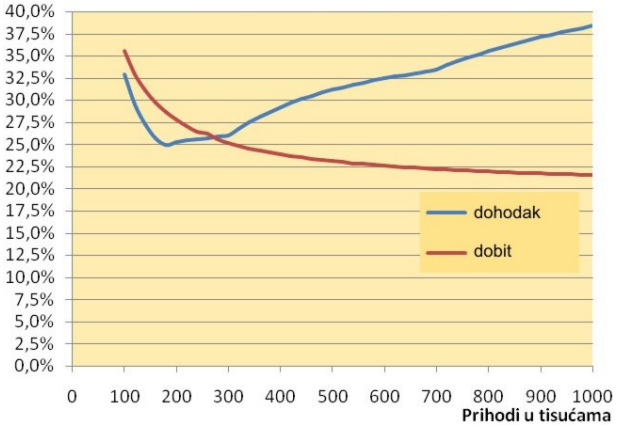
Grafikon 7. Učinci pretpostavljenog izjednačavanja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa na ukupno fiskalno opterećenje obrtnika

Učešće mirovinskih doprinosa u dohotku / dobiti

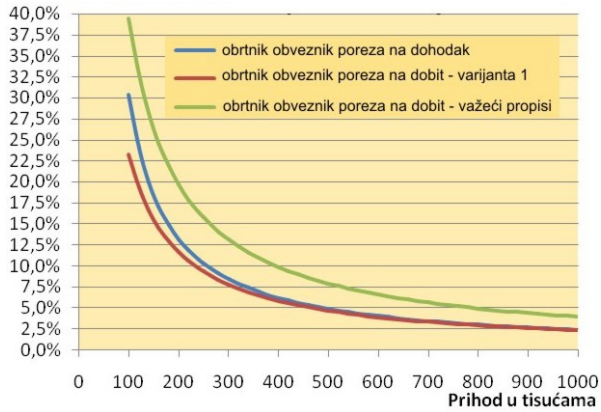
Ukupno fiskalno opterećenje

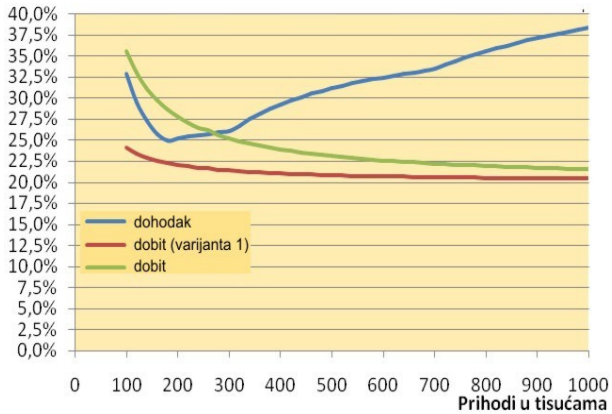
- prema važećim propisima



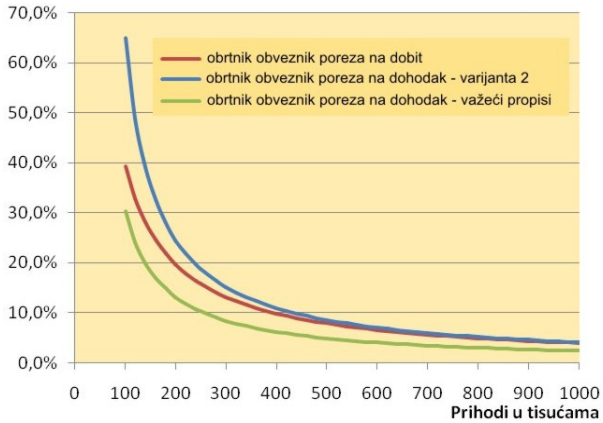


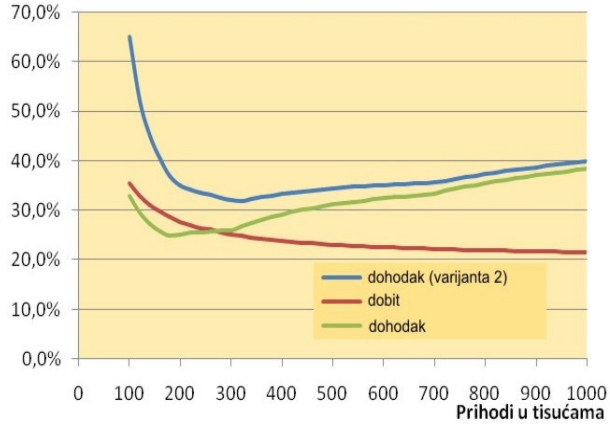
- varijanta 1.





- varijanta 2.





Izvor: autorica

Obrtnici obveznici poreza na dohodak plaćaju mirovinske doprinose na osnovicu koje se određuje u visini 65% od svote prošlogodišnjeg iznosa prosječne plaće iz razdoblja siječanj – kolovoz (faktor 0,65), što znači da u tekućoj godini plaćaju doprinose na mjesečnu osnovicu koje je tek nešto veća od polovine prosječne mjesečne plaće tekuće godine. Razložno je pretpostaviti da osoba koja obavlja djelatnost osobnim radom, ima ekonomskog interesa obavljati tu djelatnost, uz pretpostavku ostvarivanja zarade barem u iznosu koji odgovara prosječnoj plaći koju zarađuju radnici u radnom odnosu. Stoga se razložnim i pravičnim nameće prijedlog o izjednačavanju minimalne mjesečne osnovice za plaćanje mirovinskih doprinosa za sve osiguranika koji obavljaju samostalnu djelatnost, neovisno o tome jesu li obveznici poreza na dohodak ili poreza na dobit, na način da se ta osnovica odredi barem u svoti koja je prema sada važećim propisima određena za obveznike poreza na dobit.

4.7.1.2. Usporedba opterećenosti mirovinskim doprinosima između osiguranika osiguranih po različitim osnovama

Kako bi se istražilo je li teret plaćanja mirovinskih doprinosa prema važećim propisima pravično raspoređen između osiguranika koji su **status mirovinskog osiguranika stekli po različitim pravnim osnovama, a iste su ekonomske snage** jer ostvaruju jednake zarade, koriste se podaci o osnovicama, a time posljedično i o obveznim doprinosima, za sljedeće osiguranike:

- za radnika u radnom odnosu u tuzemstvu,
- za obrtnika obveznika poreza na dohodak,
- za osobu koja obavlja djelatnost slobodnog zanimanja, a obveznik je poreza na dohodak,
- za poljoprivrednika obveznika poreza na dohodak, i
- za osobu koja ostvari primitak od drugog dohotka.

Polazna veličina za usporedbu je **neto raspoloživi dohodak** namijenjen za osobnu i obiteljsku potrošnju. Valja voditi računa o tome da se za radnika u radnom odnosu mirovinski doprinos obračunava iz bruto plaće, a za primatelja drugog dohotka iz ukupnog bruto primitka od drugog dohotka. Pri tome se na plaću porez na dohodak obračunava prema propisanim poreznim stopama ovisno o veličini porezne osnovice, a kod drugog dohotka se primjenjuje proporcionalna porezna stopa. Kako bi se eliminirao utjecaj različitog opterećenja porezom na dohodak, uspoređuju se neto iznosi dohodaka, tj. iznosi bruto primitka umanjeni za obvezne mirovinske doprinose, za porez na dohodak i prirez. Obrtnici, samostalna zanimanja i poljoprivrednici plaćaju jednake iznose mirovinskog doprinosa, neovisno o ostvarenoj zaradi raspoloživoj za osobnu potrošnju. Kao što je vidljivo u tablici 38., usporedba se provodi na pet razina neto iznosa mjesečnog ostvarenog dohotka.

Tablica 38. Usporedba mjesečne obveze za mirovinske doprinose za osiguranike osigurane po različitim osnovama (u kunama, bez lipa)

	Iznos mirovinskog doprinosa za osiguranika				
Neto mjesečna plaća /zarada*	**Radnik****	**Osoba koja ostvaruje primitak od drugog dohotka**	**Obrtnik (porez na dohodak)**	**Samostalno zanimanje**	**Poljoprivrednik (porez na dohodak)**
a) 2.177*	563	751	970	1.641	821
b) 5.000	1.417	1.724	970	1.641	821
c) 10.000	3.220	3.448	970	1.641	821
d) 20.000	7.843	6.897	970	1.641	821
e) 50.000	8.952***	17.241	970	1.641	821

Napomene:

* Neto primitak je iznos bruto primitka umanjen za doprinose iz primitka (doprinos za mirovinsko osiguranje), te za porez na dohodak i prirez (stopa prireza iznosi 10%).

** Minimalna plaća u RH od 1. lipnja 2009. do 30. svibnja 2010. godine iznosi 2.814,00 kn bruto, što uz korištenje osobnog odbitka u iznosu 1.800,00 kn i stopu prireza od 10% daje neto iznos u visini 2.177,00 kn. Za osobu koja ostvaruje primitak od drugog dohotka u neto iznosu od 2.177,00 kn, bruto primitak iznosi 3.753,00 kn

***Najviša mjesečna osnovica za obračun mirovinskog doprinosa za 2009. godinu iznosi 44.760,00 kn, a može se primijeniti samo pri isplati mjesečne plaće. Najviša mjesečna osnovica se ne može primijeniti pri obračunu doprinosa iz primitka od drugog dohotka.

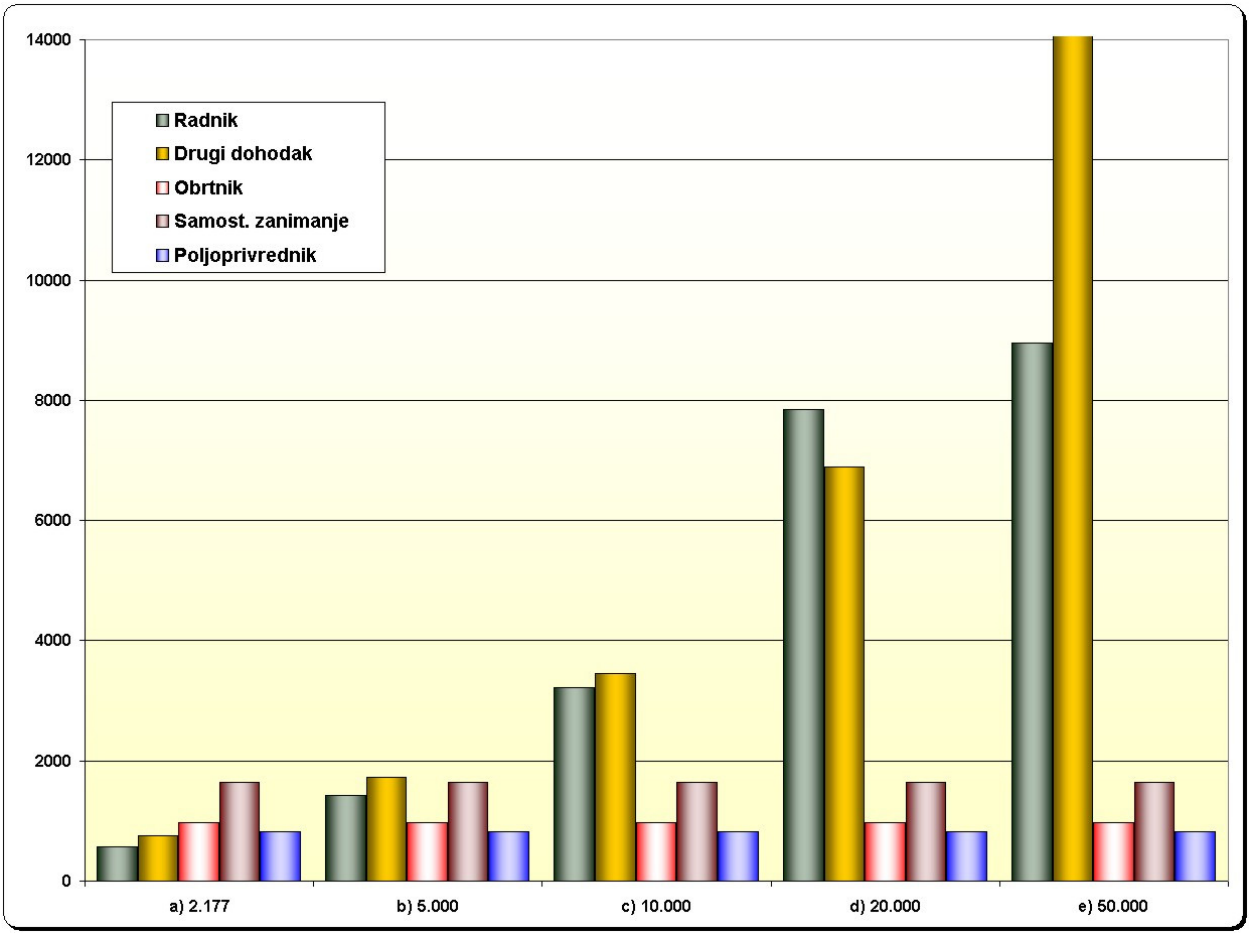
Izvor: Izračuni autorice, na temelju osnovica za obračun obveznih doprinosa propisanih za 2009. godinu

Načinom određivanja osnovica za plaćanje obveznih doprinosa, u sustav prikupljanja doprinosa ugrađen je mehanizam koji dovodi do nejednakog apsolutnog i relativnog opterećenja mirovinskih osiguranika. Visina obveznog doprinosa ne ovisi kod svih osiguranika o ostvarenom dohotku. Relacija između obveze za doprinose i ostvarenog dohotka je sljedeća:

- za radnike u radnom odnosu i osiguranike koji su osigurani po osnovi primitaka od drugog dohotka, obveza za doprinose je upravno proporcionalna svoti plaće odnosno drugog dohotka koji ostvaruju (osim kad im je plaća veća od propisanih najviših osnovica, što se odnosi na svega oko 2.000 mirovinskih osiguranika);
- za samozaposlene osobe (obrtnici, slobodna zanimanja i poljoprivrednici) obveza za doprinose uopće ne ovisi o svoti dohotka ili dobiti koju ostvaruju, jer i u slučaju kad im se zarada povećava i kad posluju s gubitkom, doprinose plaćaju na jednaku mjesečnu osnovicu.

Uz pretpostavljeni jednaki neto dohodak, opterećenje mirovinskim doprinosima je nejednako. Na razini neto dohotka od 5.000 kn, što je blizu prosječnoj neto plaći Hrvatske, radnici i osobe koje ostvaruju primitak od drugog dohotka plaćaju apsolutno više mirovinskog doprinosa od ostalih obveznih osiguranika. Plaćaju više od obrtnika, više od slobodnih profesija i više od poljoprivrednika koji ostvaruju jednake svote neto dohotka, što prikazuje grafikon 8.

Grafikon 8. Opterećenje mirovinskim doprinosima u odnosu na visinu neto zarade osiguranika osiguranih po različitim osnovama



Izvor: autorica

Već na razini mjesečne neto zarade od 5.000 kn, što približno odgovara prosječnoj neto plaći u Hrvatskoj[293], osobe u radnom odnosu i osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka su opterećenije obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa od obrtnika i od poljoprivrednika. Na toj razini neto mjesečne zarade osiguranici osigurani temeljem radnog odnosa i osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka su u opsegu obveze za mirovinske doprinose izjednačeni s osiguranicima koji obavljaju djelatnost slobodnih profesija.

Povećanjem neto dohotka povećavaju se razlike u opterećenju obvezom za mirovinske doprinose između uspoređivanih osiguranika. Osiguranicima u radnom odnosu i osiguranicima koji ostvaruju primitke od drugog dohotka s povećanjem neto zarade raste mjesečna obveza za mirovinske doprinose, dok je za osobe koje obavljaju djelatnost obrta, poljoprivrede i slobodnih zanimanja, svota mirovinskih doprinosa konstantna i uopće ne ovisi o povećanju njihove zarade.

[293] Prema podacima Državnog zavoda za statistiku prosječna neto plaća u Republici Hrvatskoj je za 2009. godinu iznosila 5.311 kn (Prosječna mjesečna isplaćena neto i bruto plaća u Republici Hrvatskoj za 2009. godinu, Nar. nov., br. 34/10.).

4.7.2. Razlike u osnovicama za plaćanje doprinosa za generacijsku solidarnost i doprinosa za sustav kapitalizirane štednje

Pravilo je da se mirovinski doprinosi za oba obvezna sustava obračunavaju i plaćaju na jednaku osnovicu. Od tog su pravila propisane dvije iznimke, koje se primjenjuju:

1. pri plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje na naknadu plaće za bolovanje na teret institucija obveznog zdravstvenog osiguranja, i
2. pri plaćanju mirovinskih doprinosa na primitke koji prelaze propisanu najvišu godišnju osnovicu.

4.7.2.1. Mirovinski doprinosi na naknadu plaće

Prva iznimka se odnosi na osobe koje ostvaruju pravo na naknadu za bolovanje, naknadu za rodiljni i roditeljski dopust i druga prava koja se financiraju na teret nadležnih institucija obveznog zdravstvenog osiguranja. Ako su korisnici tih prava osiguranici drugog stupa mirovinskog osiguranja, u razdoblju korištenja prava **miruje im obveza plaćanja doprinosa za sustav generacijske solidarnosti, ali postoji obveza plaćanja doprinosa za sustav individualne kapitalizirane štednje.** Doprinos za drugi stup se plaća po jednakoj stopi kao kad osiguranik radi (po stopi od 5%). U tom su slučaju obveznici plaćanja doprinosa nadležni državni zavodi ili državni proračun, ovisno o razlogu spriječenosti za rad i razdoblju korištenja prava na naknadu plaće.

Stopa po kojoj nadležne institucije za korisnika plaćaju mirovinski doprinos za drugi stup jednaka je stopi po kojoj se taj doprinos plaća za razdoblja osiguranja u kojima osiguranik radi, ali **osnovica nije ista**. U razdoblju korištenja prava na naknadu plaće na teret institucija socijalnog osiguranja, doprinos za drugi stup se plaća na osnovicu naknade plaće koja se osiguraniku isplaćuje. Prema propisima o porezu na dohodak te se naknade ne smatraju oporezivim dohotkom, pa se određuju od bruto plaće umanjene za doprinose, za porez na dohodak i prirez (za samozaposlene od bruto iznosa osnovice za plaćanje doprinosa, koja se preračunava u neto plaću). Zbog utjecaja propisa o porezu na dohodak, naknada je uvijek manja od bruto plaće. Dakle, **ista se stopa obveznog doprinosa obračunava na nižu osnovicu**.

Sustav je normativno uređen na način da obvezuje nadležna tijela socijalnog osiguranja na plaćanje mirovinskog doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja za osiguranike koji ostvaruju pravo na naknadu plaće na teret državnih institucija. Mirovinski doprinos koji nadležna državna institucija uplati za određenog korisnika prava na naknadu plaće, zapravo povećava iznos njegove naknade. Posebnost je samo u tome da se to povećanje svote naknade ne doznačuje osiguranoj osobi, već se usmjerava na njezin osobni mirovinski račun u izabranom mirovinskom fondu individualne kapitalizirane štednje. Sustav bi mogao biti ustrojen i tako da osiguranik iz primljene svote naknade plaće sam za sebe uplaćuje obvezni doprinos za drugi mirovinski stup, što bi povećalo troškove nadzora i kontrole uplaćenih iznosa. Prema važećim propisima, obveza plaćanja mirovinskog doprinosa na naknadu plaće nije uređena kao obveza osiguranika, već kao obveza nadležne institucije socijalnog osiguranja na čiji teret osiguranik ostvaruje pravo na naknadu plaće. Štoviše, čak i kad osiguranik koji ostvaruje naknadu plaće na

teret državnih institucija socijalnog osiguranja ima interes da sam za sebe uplatiti obvezni doprinos za drugi mirovinski stup, propisi mu to ne omogućavaju.

S obzirom da se naknada plaće određuje od iznosa neto plaće (bruto plaća umanjena za doprinose iz plaće i za porez na dohodak), a mirovinski doprinos za drugi stup se plaća po istoj stopi kao i u slučaju kad je osnovica određena u bruto svoti, apsolutni iznosi obračunatih doprinosa su značajno manji. Čak i kad korisnik naknade plaće za bolovanje (nastavno od 42-og dana) ili korisnik novčane potpore po osnovi roditeljstva, prima svotu naknade u visini neto plaće koju bi dobio da radi, uplaćeni iznosi doprinosa za drugi stup obveznog osiguranja su značajno manji. Stopa je jednaka, ali se ne obračunava na osnovicu bruto plaće, nego na osnovicu neto naknade koja se osiguraniku isplaćuje.

Zbog utjecaja propisa koji uređuje oporezivanje dohotka (plaće), zato što je:

$$0{,}05\ NKP < 0{,}05\ BP \qquad (37)$$

proizlazi da je:

$$NKP = f(NP) \qquad (38)$$

a naknada plaće se određuje:

$$NP = BP - DIP - PD - PPD \qquad (39)$$

Značenje kratica:
NKP - naknada plaće
NP - neto plaća
f - funkcija
BP - bruto plaća
DIP - doprinosi iz plaće (mirovinski doprinosi)
PD - porez na dohodak
PPD - prirez porezu na dohodak

Posljedica takvog zakonskog određenja je da se na osobne mirovinske račune osiguranika koji koriste pravo na bolovanje ili koriste vremenske potpore po osnovi roditeljstva, od 2003. godine **uplaćuju manje svote doprinosa za drugi stup**, čak i kad im je naknada plaće za bolovanje ili rodiljni dopust jednaka neto plaći koju primaju dok rade. Posljedice za osiguranika pokazuje usporedba u tablici 39.

Tablica 39. Doprinos za drugi stup na osnovicu naknade plaće (u kn)

Opis	**Iznos (osnovica)**	**Iznos mirovinskog doprinosa**		
		Osiguranik samo u I. stupu	Osiguranik u II. stupu	
		I. stup	I. stup	II. stup
Mjesečna bruto plaća	8.000,00	1.600,00	1.200,00	400,00
Razdoblje opravdane spriječenosti za rad – naknada plaće za:				
- ozljedu na radu	5.531,00	-	-	276,55
- bolest radnice	3.871,70	-	-	193,59
- bolovanje (komplikacije u trudnoći)	4.257,28	-	-	212,86
- rodiljni dopust	5.531,00	-	-	276,55
- roditeljski dopust (nakon iskorištenih 6, za preostala 24 mjeseca)	1.663,00	-	-	83,15

Napomena: Izračuni su sastavljeni uz pretpostavljeni faktor osobnog odbitka 1,00 i stopu prireza 10%.
Izvor: Izračuni autorice

Ovisno o razlogu spriječenosti za rad, osoba u nekim slučajevima čak ima na raspolaganju jednaku svotu novca namijenjenu za osobnu potrošnju (naknada plaće je jednaka neto plaći), ali su manje uplate doprinosa na njezin osobni mirovinski račun. Dakako, u slučaju kad se po posebnim propisima naknada plaće određuje u manjem iznosu od svote neto plaće koju bi osoba ostvarila da radi, tada snižena svota neto naknade još više smanjuje iznose uplaćenih doprinosa.

Inače, samo se u kratkom razdoblju od svega godinu dana, od 1. siječnja do 31. prosinca 2002. godine, pri plaćanju doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja za osobe koje koriste pravo na naknadu plaće primjenjivala preračunata, izvedena stopa doprinosa (stopa je iznosila **7,68%**[294]). Preračunata stopa je osiguravala da apsolutni iznos mirovinskog doprinosa uplaćen na osobne mirovinske račune i u razdoblju opravdane spriječenosti za rad, bude približno jednak iznosu koji se dobije kad se stopa od 5% primijeni na bruto plaću odnosno na bruto osnovicu. Godine 2003. je taj koncept napušten. Bilo je najavljeno da će se sagledati učinci i naknadno ispraviti očito nepovoljan položaj osiguranika koji su korisnici prava na naknadu za bolovanje i naknadu po osnovi korištenja roditeljskih prava, ali to do danas nije provedeno. Neprincipijelnim određivanjem stope za plaćanje doprinosa za drugi stup na osnovicu naknade plaće u nepovoljan je položaj dovedeno oko 30 tisuća osoba koje koriste pravo na naknadu plaće za bolovanje na teret HZZO-a, te pravo na rodiljni i roditeljski dopust. Brojka je aproksimativna i razlikuje se po godinama[295]. Očigledno je ovo smanjivanje bilo motivirano fiskalnim razlozima i racionalizacijom izdataka za naknade za bolovanje i za rodiljni dopust.

4.7.2.2. Primjena najviše godišnje osnovice

Pitanja vezana uz primjenu najviše osnovice za obračun mirovinskog doprinosa moguće je promatrati barem sa dva aspekta:

- opravdanosti određivanja gornjih granica za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa, i
- načina određivanja najviših osnovica u važećim propisima koji uređuju obvezu plaćanja mirovinskih doprinosa.

S teoretskog je stajališta upitna opravdanost određivanja gornjih limita za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa. To je posebno dvojbeno za mirovinske sustave koji se u velikoj mjeri oslanjaju na porezne prihode kao izvore financiranja mirovina. Ako se prihvati stajalište OECD-a prema kojem su obvezni socijalni doprinosi javni prihod namijenjen financiranju državnih (javnih) rashoda, pa se zato i klasificiraju zajedno s porezima, tada bi i za sustav prikupljanja doprinosa trebala vrijediti ista ili barem slična načela koja se postavljaju pred suvremene porezne sustave. U takvom pristupu nema mjesta određivanju najviših osnovica za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa. Obveza za doprinose treba biti izravno povezana s ekonomom snagom obveznika plaćanja doprinosa, tako da obveznici s većom ekonomskom snagom plaćaju veće iznose doprinosa.

---

[294] Zakon o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje za 2002. godinu (Nar. nov., br. 114/01.)

[295] Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Publikacije, Godišnja izvješća o bolovanju; dostupno na: http://www.hzzo-net.hr/05_03_05.php

Različito od poreznih sustava kod kojih se plaćanje fiskalnih obveza prema ekonomskoj snazi u pravilu realizira tako da obveznici s većom ekonomskom snagom plaćaju i apsolutno i relativno veće iznose poreza, pri određivanju obveze za doprinose primjenjuju se proporcionalne stope tako da obveza raste proporcionalno s povećanjem dohotka. I u tom slučaju obveznici s većim dohotkom plaćaju više svote doprinosa, iako im u slučaju porasta dohotka relativno opterećenje ostaje isto. Ovisno o načelima na kojima se zasniva sustav mirovinskog osiguranja, neke države u svoje sustave ugrađuju gornje limite za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa[296]. Ako postoje, takvi limiti su izravno povezani s načelom uzajamnosti i vezani su uz ograničenje najviše mirovine. Postoji i uvjerenje da uvođenje gornjih limita za plaćanje obveznih doprinosa smanjuje evaziju u plaćanju o mirovinskih doprinosa, pa se uvođenje gornjih limita predlaže kao mjera za unaprjeđenje sustava naplate doprinosa[297].

Hrvatska je uvela najvišu osnovicu za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa tek od 2003. godine, iako je u cijelom razdoblju iza Drugog svjetskog rata primjenjivala propise kojima se ograničavala najviša mirovina. Od 1999. godine je najviša mirovina ograničena prosječnim vrijednosnim bodom od 3,8, a određuje se prema godinama mirovinskog staža.

Prema Zakonu o doprinosima, najviša mjesečna osnovica se određuje kao umnožak 6 prosječnih mjesečnih plaća, a najviša godišnja osnovica se izračunava kao umnožak 12 najviših mjesečnih osnovica. Pri tome se najviša mjesečna osnovica primjenjuje kao limit za plaćanje doprinosa i za prvi i za drugi stup, a najviša godišnja osnovica je određena kao limit samo za plaćanje doprinosa za prvi stup obveznog osiguranja.

Kao posljedica opisane nedosljednosti određivanja najviših osnovica za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa, razlikuju se osnovica na koju se obračunava doprinos za prvi i osnovica na koju se obračunava doprinos za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja, u slučaju kad se isplaćuje plaća ili primitak od drugog dohotka u iznosu većem od propisane najviše godišnje osnovice.

Iako se najviša godišnja osnovica određuje kao matematički zbroj 12 najviših mjesečnih osnovica, ne može se koristiti kao najviša svota na koju se na godišnjoj razini obračunava doprinos za mirovinsko osiguranje individualne štednje, već samo kao najviša osnovica za obračun doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti. Na primjer, kad se zaposleniku isplaćuje godišnja nagrada u iznosu koji premašuje najvišu godišnju osnovicu (npr. bonus koji ostvaruje kao član uprave trgovačkog društva), na cijeli iznos treba platiti doprinos za drugi stup, a doprinos za prvi stup mirovinskog osiguranja treba obračunati samo na dio svote koja se isplaćuje, tako da se doprinos obračuna na svotu koja zajedno s već isplaćenim mjesečnim

[296] Neke od država su uvele gornje limite za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa, kako bi potakle osobe s višim dohocima da se uključuju u dobrovoljno mirovinsko osiguranje. Tako je u Italiji gornji limit za plaćanje obveznih doprinosa uveden mirovinskom reformom iz 1995. (za 1996. godinu je godišnji limit iznosio 84.600 američkih dolara), a uspostavljen je s ciljem da se najbolje plaćene kategorije osiguranika stimuliraju na dodatno dobrovoljno mirovinsko osiguranje; Pujiz, V.: Italija – mirovinska reforma sustava generacijske solidarnosti, Revija za socijalnu politiku 5 (1), Pravni fakultet Zagreb, 1998.; str. 43. – 50.

[297] Tako, Bejaković, P.: Evazija doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, 2002.; str. 317 - 349.

plaćama za istu kalendarsku godinu, dostiže najvišu godišnju osnovicu. Da se ista svota isplaćivala u mjesečnim obrocima, oba mirovinska doprinosa bi se obračunavala samo do iznosa najviše mjesečne osnovice. Kad se isplaćuje svota koja se odnosi na razdoblje duže od mjesec dana, čak i ako ta svota premašuje godišnju osnovicu, mirovinski doprinos za drugi stup se mora platiti na cijeli iznos.

Dakle, iako je:

$$NGO = 12 \times NMO \qquad (40)$$

a maksimalna obveza za doprinose se određuje u iznosu 20% najviše mjesečne osnovice

$$DIP_{mj.max} = 0{,}20\ NMO \qquad (41)$$

pa bi uvrštavanjem u formulu trebalo proizlaziti:

$$DIP_{god.max} = 12 \times DIP_{mj.max} \qquad (42)$$

i da je:

$$DIP_{god.max} = 12 \times 0{,}20\ NMO \qquad (43)$$

No, nije tako. Zbog definicije najviše godišnje osnovice, proizlazi da

$$DIP_{god.max} \neq 0{,}20\ NGO \qquad (44)$$

već se u slučaju kad je godišnja

$$BP > NGO \qquad (45)$$

određuje ovako:

$$DIP_{god.max} = 0{,}15\ NGO + 0{,}05\ GBP \qquad (46)$$

Značenje kratica:
NMO - najviša mjesečna osnovica
NGO - najviša godišnja osnovica
$DIP_{mj.max}$ - najviši mjesečni iznos mirovinskih doprinosa
$DIP_{god.max}$ - najviši godišnji iznos mirovinskih doprinosa
GBP - ukupna godišnja bruto plaća

Učinci takvih zakonskih rješenja se ilustriraju na primjeru osnovica propisanih za 2009. godinu[298], što je prikazano u tablici 40.

Tablica 40. Primjena najviše mjesečne i najviše godišnje osnovice za obračun doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje (iznosi u kunama)

Dinamika isplate plaće	**Iznos mirovinskog doprinosa**			
	Osiguranik samo u I. stupu	Osiguranik u II. stupu		
	I. stup	I. stup	II. stup	I. + II. stup
- isplaćeno 12 plaća po 60.000,00 mjesečno	107.424,00 (8.952 × 12)	80.568,00 (6.714 × 12)	26.856,00 1.238 ×12)	107.424,00
- odjednom isplaćeno 720.000,00	107.424,00	80.568,00	36.000,00	116.568,00

Izvor: Izračuni autorice

[298] Najviša mjesečna osnovica je za 2009. godinu je iznosila 44.760,00 kn, a najviša godišnja osnovica je iznosila 537.120,00 kn.

Osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa ne ovisi samo o svoti dohotka koji se osiguraniku isplaćuje, već i o dinamici (vremenskom rasporedu) isplate tog iznosa. Neovisno o tome što se plaća ili drugi dohodak odnose na isto razdoblje provedeno u obveznom osiguranju, samo svota koja se isplaćuje kao mjesečna plaća podliježe ograničenima za plaćanje oba mirovinska doprinosa. Nasuprot tome, svota koja se jednokratno isplaćuje, iako se odnosi na isto razdoblje provedeno u osiguranju, ali duže od jednog mjeseca, u ukupnom iznosu podliježe plaćanju doprinosa za drugi stup. U tom se slučaju propisana najviša godišnja osnovica može koristiti samo pri plaćanju obveze za mirovinski doprinos za prvi stup.

Opravdanje za takvo zakonsko određenje mogla bi biti prava koje se ostvaruju u sustavima mirovinskog osiguranja za koje se plaćaju doprinosi. U sustavu generacijske solidarnosti prava su ograničena kroz primjenu instituta najviše mirovine, dok prava u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje nisu ograničena. Iznesena moguća opravdanja teško mogu biti argument za nedosljednost sadašnjeg modela određivanja najviših osnovica. Prava u prvom stupu su jednako ograničena i u slučaju kad se plaća (dohodak) isplaćuje mjesečno i kad se isplaćuje jednokratno. Isto su tako prava u drugom stupu jednako neograničena i ovise o nekim drugim parametrima, a ne o dinamici isplate plaće. Stoga nema opravdanja za diferenciranu primjenu najviše mjesečne i najviše godišnje osnovice prema kriteriju dinamike isplate plaće.

Dakako, ukupno plaćeni doprinos za sustav mirovinskog osiguranja drugog stupa, umanjuje osnovicu za plaćanje poreza na dohodak, jednako kao i doprinos plaćen za sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. Država se odrekla prihoda od poreza na dohodak (pri isplati plaće se radi o primicima kod kojih se primjenjuje i stopa poreza na dohodak od 45%) i obvezala fizičke osobe da, čak i kad im godišnja zarada premaši iznos najviše godišnje osnovice (12 x 6 prosječnih plaća), od te zarade uplaćuju doprinos za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje. Treba naglasiti da se radi o zakonskoj prisili, a ne o izboru mirovinskog osiguranika. Iznosi za državu «izgubljenog» prihoda od poreza na dohodak i prireza, prikazani su u tablici 41.

Tablica 41. Obračun mirovinskih doprinosa na jednokratno isplaćeni primitak veći od najviše godišnje osnovice i «izgubljeni» prihod od porez na dohodak (u kn)

Opis	Prema sada važećim propisima	Pretpostavka: primjena najviše godišnje osnovice za oba mirovinska doprinosa
Bruto godišnja plaća	800.000,00	800.000,00
Najviša godišnja osnovica	537.120,00	537.120,00
Mirovinski doprinosi - prvi stup - 15% - drugi stup - 5%	 80.568,00 40.000,00	 80.568,00 26.856,00
Godišnji dohodak	679.432,00	692.576,00
Godišnji osobni odbitak	21.600,00	21.600,00
Godišnja porezna osnovica	657.832,00	670.976,00
Porez na dohodak i prirez (10%)	275.730,84	282.237,12
Neto primitak fizičke osobe	403.701,16	410.338,88

Napomena: Izračun je sastavljen za najvišu godišnju osnovicu za 2009. godinu.
Izvor: Izračuni autorice

Na primjeru godišnje zarade od 800.000,00 kuna ostvarene za 2009. godinu, mirovinski doprinos za prvi stup se prema sada važećim propisima obračunava na osnovicu u iznosu 537.120,00 kn, a doprinos za drugi stup na ukupnu svotu od 800.000,00 kn. Da se oba mirovinska doprinosa obračunavaju do svote najviše godišnje osnovice, ukupna svota plaćenog doprinosa bi bila manja, što posljedično znači veću osnovicu poreza na dohodak i veću tekuću obvezu za plaćanje poreza na dohodak. U ovom primjeru razlika u plaćenom porezu iznosi 6.506,28 kn na godišnjoj razini. Istina, ovaj problem ne treba prenaglašavati, jer prema podacima REGOS-a svega oko 2.000 mirovinskih osiguranika ostvaruje plaću ili drugi dohodak u iznosu većem od najviše godišnje osnovice za plaćanje obveznih mirovinskih doprinosa.

Prikaz razlika u određivanju osnovica za plaćanje doprinosa za prvi i za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja svjedoči o nekonzistentnosti sustava uređivanja osnovica za plaćanje doprinosa za drugi stup mirovinskog osiguranja. Ta se osnovica, kako je pokazano, samo u dva slučaja razlikuje od osnovice na koju se plaćaju obvezni doprinos za prvi stup i u oba slučaja je narušeno načelo pravičnosti u određivanju obveze za doprinose.

4.7.3. Usporedba ostvarenih dohodaka i obveza za mirovinske doprinose

U dijelu rada pod 4.7.1. pokazano je da način određivanja osnovica za plaćanje obveznih doprinosa rezultira nejednakim opterećenjem mirovinskih osiguranika. Usporedba je napravljena za pretpostavljene, virtualne iznose dohotka, a podaci su pokazali da osiguranici koji ostvaruju jednake dohotke, plaćaju različite iznose obveznih mirovinskih doprinosa, u zavisnosti od pravne osnove po kojoj su stekli status mirovinskog osiguranika.

Nastavno će se usporediti stvarni podaci o ostvarenim dohocima različitih skupina mirovinskih osiguranika i podaci o svotama doprinosa koje su platili odnosno trebali platiti iz tih dohodaka. Za tu se svrhu koriste podaci Porezne uprave iz godišnjih poreznih kartica na kojima je iskazan isplaćeni dohodak od nesamostalnog rada (za osiguranike u radnom odnosu), te podaci iz godišnjih prijava poreza na dohodak i godišnjih prijava poreza na dobit (za samozaposlene). Riječ je o službenim podacima kojima raspolaže porezna administracija. Dakako, ima puno razloga za postavljenje pitanja u kojoj su mjeri ti podaci odraz stvarno ostvarenih dohodaka, posebno kad se uzme u obzir spoznaja o razmjerima evazije u plaćanju poreza i doprinosa. Nastavno će se pokazati da čak i ovi, službeno zabilježeni podaci o ostvarenim dohocima i o plaćenim doprinosima, ukazuju na raširenu pojavu nepodmirivanja obveze plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje.

4.7.3.1. Osiguranici u radnom odnosu

Osiguranici osigurani temeljem radnog odnosa su najbrojnija skupina obveznih mirovinskih osiguranika. Prema podacima HZMO-a broj mirovinskih osiguranika osiguranih temeljem radnog odnosa je na dan 31. prosinca 2008. godine iznosio 1.488.922 osiguranika i od 2001. godine je u stalnom godišnjem porastu. Za osobe osigurane temeljem radnog odnosa obvezni mirovinski doprinosi su sastavni dio plaće koju im poslodavac isplaćuje kao naknadu za obavljeni rad. Sustav

tehnički funkcionira na način da je poslodavac dužan pri isplati bruto plaće iz plaće obračunati mirovinske doprinose i porez na dohodak, te možebitni prirez, a neto iznos plaće nakon odbitka obveznih javnih davanja, isplatiti izravno radniku. Teret mirovinskog doprinosa snosi radnik, barem normativno, a poslodavac je dužan u ime i za korist radnika, iz radnikove plaće obračunati i ustegnuti doprinos.

Pri tome **poslodavac solidarno s radnikom odgovara za plaćanje mirovinskog doprinosa.** Solidarna odgovornost poslodavca propisana je Općim poreznim zakonom[299] koji određuje obvezu subjekta koji je po zakonu dužan obračunavati, obustavljati, uplaćivati i prijavljivati porez ili drugo javno davanje, da solidarno odgovara kao jamac platac. Solidarna odgovornost dužnika i njegovog jamca platca omogućava vjerovniku da potraživanje naplati bilo od dužnika, bilo od njegovog solidarnog jamca. Ipak u praksi sustav prikupljanja obveznih doprinosa funkcionira na način da se mirovinski doprinosi za osobe u radnom odnosu prisilno naplaćuju isključivo od poslodavaca. Jedina su iznimka plaće koje se isplaćuju na temelju pravomoćnih sudskih presuda, uz uvjet da su utužene u bruto svoti. Samo se u tom slučaju, u posebnom postupku, mirovinski doprinosi mogu naplatiti izravno od radnika kojem je dosuđena ukupna bruto plaća.

Zakon o radu[300] kao opći propis radnog prava obvezuje da se u svim izvorima koji uređuju prava radnika, plaća kao jedno od najvažnijih prava iz radnog odnosa, ugovara odnosno određuje u **bruto iznosu**, tj. u svoti koja uključuje i propisana javna davanja iz plaće[301]. Izvori radnog prava su zakoni, kolektivni ugovori koji obvezuju poslodavca, pravilnici o radu koje su dužni donijeti poslodavci koji zapošljavaju najmanje 20 radnika (osim ako ih obvezuje kolektivni ugovor kojim su uređene plaće) i pojedinačni ugovori o radu sklopljeni između radnika i poslodavca odnosno rješenja o zasnovanom radnom odnosu (ugovori o radu za radnike koji su u ugovornom radnom odnosu, a rješenja za državne službenike i namještenike te za službenike i namještenike zaposlene u jedinicama lokalne uprave i samouprave).

Doprinosi za mirovinsko osiguranje se plaćaju po proporcionalnoj stopi i izravno su povezani s iznosom bruto plaće na koju radnik ima pravo, odnosno koja mu se isplaćuje. Osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa je svota bruto plaće na koju radnik ima pravo, a koju mu poslodavac isplaćuje, odnosno koju je dužan isplatiti. Pri tome propisi o plaćanju doprinosa pojam plaće definiraju šire od propisa radnog prava. Propisi o doprinosima određuju da se plaćom smatra svaki novčani primitak koji poslodavac isplaćuje radniku, neovisno o tome pod kojim nazivom i u kojem obliku je isplaćen, osim iznosa naknada, potpora, nagrada i otpremnina do propisanog iznosa. Zbog te se definicije, plaćom koja je osnovica za plaćanje doprinosa, smatraju i naknade plaće koje poslodavac isplaćuje radniku za razdoblja opravdane spriječenosti

---

[299] Opći porezni zakon (Nar. nov., br. 147/08.)

[300] Do 31. prosinca 2009. - Zakon o radu (Nar. nov., br. 137/04.-proč. tekst), a od 1. siječnja 2010. novi Zakon o radu (Nar. nov., br. 149/10.).

[301] Zuber, M.: Plaća kao kategorija fiskalnog sustava, u zborniku simpozija Računovodstvo, revizija i financije u suvremenim gospodarskim uvjetima, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2002., str. 265- 268.

za rad, osim ako se te naknade ne smatraju oporezivim dohotkom. Doprinosi se plaćaju na naknadu plaće za korištenje godišnjeg odmora, na naknadu za bolovanje koje tereti poslodavca (do 42-og dana spriječenosti za rad zbog bolesti radnika), za razdoblja plaćenog dopusta i u drugim opravdanim razdobljima u kojima radnik ne radi, a ima pravo na naknadu plaće na teret sredstava poslodavca.

Plaćom koja podliježe plaćanju doprinosa smatraju se i primici u dobrima i uslugama koje poslodavac isporučuje radniku ili omogućava njihovo korištenje, a za koje radnik ne snosi tržišnu cijenu ili snosi cijenu manju od tržišne. Doprinosi se plaćaju i na otpremnine u dijelu koji se isplaćuje preko propisanog neoporezivog iznosa, na razne nagrade i solidarne potpore u dijelu koji premašuje dozvoljene neoporezive iznose (npr. jubilarne nagrade, potpore za invalidnost ili bolest radnika, potpore za smrt člana obitelji radnika), čak i na usluge koje je radnik bez naknade primio od poslodavca (npr. usluga korištenja službenog automobila u privatne svrhe, usluga kreditiranja uz kamatnu stopu koja je niža od propisane kamate koja se smatra tržišnom cijenom kreditiranja i dr.).

Osnovica na koju se plaćaju mirovinski doprinosi određena je daleko šire od definicije plaće prema propisima radnog prava. To osigurava izravnu vezu između mirovinskih doprinosa i svih oporezivih primitaka radnika, jer se osim plaće i naknade plaće, u osnovicu za plaćanje doprinosa uključuju i drugi novčani i nenovčani primici koji se radniku isplaćuju ili omogućavaju temeljem radnog odnosa. Uz to, propisi poznaju još dva dodatna zaštitna mehanizma koja osiguravaju minimalne uplate mirovinskih doprinosa. Prvi se odnosi na uređivanje najniže osnovice za obračunavanje i plaćanje mirovinskih doprinosa, a drugi na dospijeće plaćanja mirovinskih doprinosa.

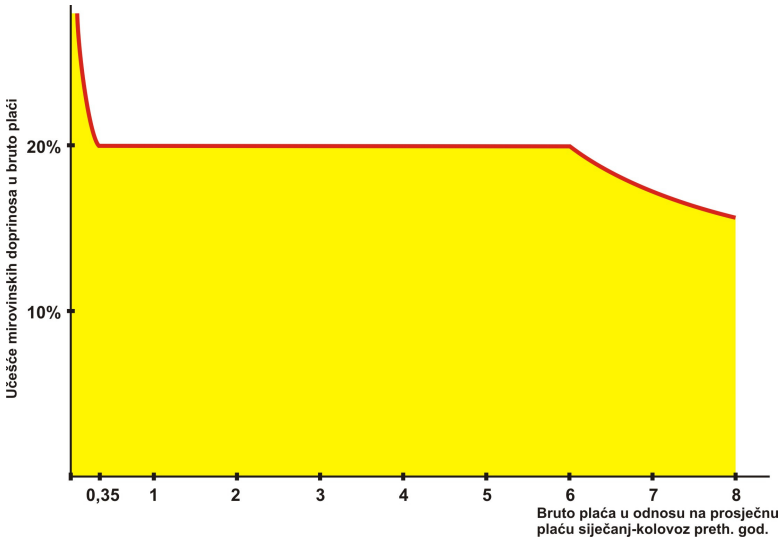
Neovisno o svoti plaće na koju radnik ima pravo, poslodavac je dužan za svaki kalendarski mjesec proveden u osiguranju za radnika obračunati i uplatiti mirovinski doprinos najmanje na svotu popisane najniže mjesečne osnovice. Najniža mjesečna osnovica se određuje primjenom faktora 0,35 na prosječnu plaću isplaćenu u Hrvatskoj za razdoblje siječanj – kolovoz prethodne godine. Ako je razdoblje koje je radnik proveo u osiguranju kraće od mjesec dana, najniža osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa se određuje razmjerno broju dana provedenih u osiguranju. Obveza plaćanja doprinosa najmanje na najnižu mjesečnu osnovicu odnosi se na osiguranika koji je zaposlen s punim radnim vremenom (puno radno vrijeme ne može iznositi više od 40 sati tjedno, ali može kraće). Ako je osiguranik zaposlen s nepunim radnim vremenom, osnovica se određuje u razmjernom iznosu od najniže osnovice, koje je istovjetno učešću trajanja nepunog u odnosu na puno tjedno radno vrijeme.

Redovitost uplata mirovinskih doprinosa osigurava se i obvezom prema kojoj je poslodavac, ako nije radniku na vrijeme isplatio plaću, obvezan najkasnije zadnjeg dana u mjesecu na plaću koja se odnosi na prethodni mjesec, obračunati i uplatiti doprinose na puni iznos mjesečne plaće koju je, na temelju izvora radnog prava koji ga obvezuju, radniku trebao isplatiti. Dakle, iako plaća nije isplaćena, zadnjeg radnog dana u mjesecu dospijeva obveza plaćanja mirovinskih doprinosa, koji su sastavni dio bruto plaće. Obveza za porez na dohodak ne

dopijeva sve do trenutka isplate plaće. Kad se radniku naknadno isplati zaostala plaća, ranije uplaćeni mirovinski doprinosi umanjuju osnovicu za plaćanje poreza na dohodak.

U strukturi bruto plaće mirovinski doprinosi uvijek sudjeluju sa 20%. Samo ako je bruto plaća manja od najniže propisane mjesečne osnovice ili veća od najviše mjesečne odnosno godišnje osnovice, učešće mirovinskih doprinosa je veće odnosno manje od 20%, kao što se vidi iz slike 4.

Slika 4. Učešće mirovinskih doprinosa u strukturi bruto plaće



Izvor: autorica

Međuzavisnost bruto plaće i mirovinskih doprinosa pokazana je i u tablici 42.

Tablica 42. Učešće mirovinskih doprinosa i poreza na dohodak u bruto plaći, prema visini plaće (osnovice za 2009. godinu, iznosi u kunama)

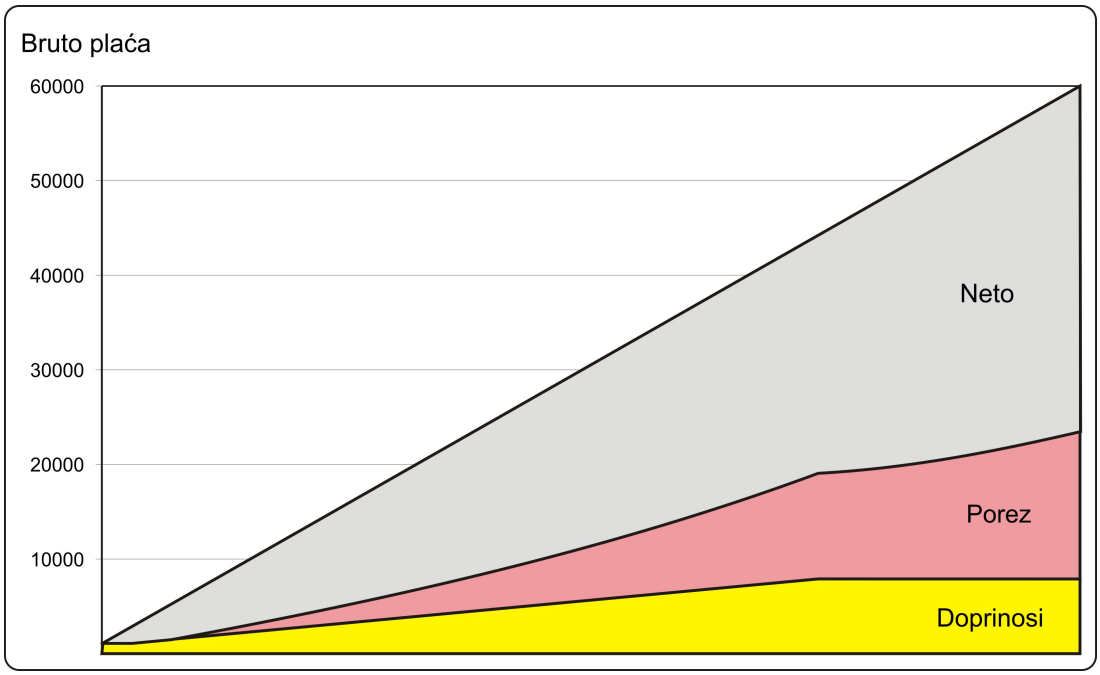
Bruto plaća (=100)	Mirovinski doprinosi	%	Porez na dohodak	%	Neto plaća	%
2.000,00	522,20	26,1	-	-	1.477,80	73,9
2.500,00	522,20	20,9	-	-	1.977,80	79,1
4.000,00	800,00	20,0	210,00	5,3	2.990,00	74,7
5.000,00	1.000,00	20,0	330,00	6,6	3.670,00	73,4
10.000,00	2.000,00	20,0	1.190,00	11,9	6.810,00	68,1
15.000,00	3.000,00	20,0	2.310,00	15,4	9.690,00	64,6
20.000,00	4.000,00	20,0	3.710,00	18,6	12.290,00	61,5
40.000,00	8.000,00	20,0	9.810,00	24,5	22.190,00	55,5
50.000,00	8.952,00	17,9	13.881,60	27,8	27.166,40	54,3
60.000,00	8.952,00	14,9	18.381,60	30,6	32.666,40	54,4

Napomena: Porez na dohodak izračunan je uz osobni odbitak od 1.800,00 kn, nema prireza.
Izvor: Izračuni autorice

S obzirom da se porez na dohodak obračunava po progresivnim stopama koje se primjenjuju na razlomljenu poreznu osnovicu, a mirovinski doprinosi se u pravilu obračunavaju po proporcionalnoj stopi na cijelu osnovicu, s povećanjem bruto plaće mijenja se struktura plaće:

udio mirovinskih doprinosa je takoreći konstantan, a povećava se udio poreza na dohodak na štetu relativnog snižavanja neto plaće. Upravo to i jest cilj progresivnog oporezivanja porezom na dohodak, da porezni obveznici s višim zaradama plaćaju i apsolutno i relativno veće iznose poreza. Pri plaćanju poreza na dohodak iz plaće, porezni obveznici s većom ekonomskom snagom i apsolutno i relativno plaćaju veće iznose poreza. Pri plaćanju mirovinskih doprinosa iz plaće, osiguranici s većom ekonomskom snagom plaćaju veće apsolutne iznose mirovinskog doprinosa, ali je relativni udio doprinosa gotovo konstantan, što je prikazano na slici 5.

Slika 5. Učešće mirovinskih doprinosa i poreza na dohodak u bruto plaći, prema visini plaće



Izvor: autorica

Lako je uočiti da udio mirovinskih doprinosa u svoti bruto plaće odstupa od nominalno određene stope samo ako je plaća manja od najniže ili veća od najviše propisane osnovice za plaćanje mirovinskih doprinosa.

Podaci Porezne uprave o isplaćenim svotama dohotka od nesamostalnog rada (plaća iz radnog odnosa) za razdoblje od 2003. do 2007. pokazuju da je u cijelom tom razdoblju zadržano konstanto učešće mirovinskih doprinosa u bruto plaći od 19,7% prosječno, za sve osiguranike kojima je isplaćena plaća. Izvor podataka su porezne kartice koje za svakog zaposlenika vodi poslodavac i na kojima se evidentiraju mjesečni podaci o isplaćenoj plaći, izdacima koji umanjuju osnovicu za porez na dohodak (od 2003. godine to su plaćeni mirovinski doprinosi i porezno priznate premije plaćene za životno osiguranje sa štednom komponentom, za dobrovoljno mirovinsko i za dopunsko i dodatno zdravstveno osiguranje), iskorištenom osobnom odbitku, uplaćenom porezu na dohodak i prirezu, te o neto iznosu isplaćene plaće. Poslodavci su dužni do 31. siječnja tekuće godine Poreznoj upravi dostaviti preslike poreznih kartica za sve radnike koji su u prethodnoj godini bili u radnom odnosu i kojima su isplaćene plaće. U poreznim karticama se podaci o isplaćenom dohotku od nesamostalnog rada prate prema «načelu blagajne»,

pa se evidentiraju samo isplaćene plaće, a ne plaće koje su obračunate, a iz bilo kojeg razloga ih poslodavac radniku nije isplatio u godini za koju se ispostavlja porezna kartica.

U tablici 43. prikazano je prosječno učešće doprinosa, poreza na dohodak i neto plaće u strukturi svih isplaćenih plaća u Hrvatskoj, pri čemu su obuhvaćene isplate dohotka koji se prema poreznim propisima smatra plaćom. Obuhvaćene su sve porezne kartice, neovisno o tome je li osoba radila samo u dijelu godine ili tijekom cijelog kalendarskog razdoblja. Također, podaci obuhvaćaju i primitke osoba koje su zaposlene kod dva poslodavca i kod oba poslodavca primaju plaću. Zbrojeno učešće obveznih mirovinskih doprinosa i poreza na dohodak u bruto plaći pokazatelj je ukupnog opterećenja obvezama iz bruto plaće (porezni klin).

Tablica 43. Učešće plaćenih mirovinskih doprinosa u isplaćenim bruto plaćama u razdoblju od 2004. do 2007. godine (iznosi u tisućama kuna)

Godina	Broj poslopri-maca	Isplaćena bruto plaća	Mirovinski doprinosi (iz plaće)	Udio (%)	Porez i prirez	Udio (%)	Neto plaća*	Udio (%)
2003.	1.394.170	74.316.462	14.627.476	**19,7**	7.132.898	**9,6**	52.555.998	70,7
2004.	1.420.419	80.053.186	15.780.012	**19,7**	8.128.829	**10,2**	56.144.346	70,1
2005.	1.438.526	85.188.336	16.795.553	**19,7**	8.379.620	**9,8**	60.038.212	70,5
2006.	1.483.304	92.617.746	18.218.057	**19,7**	9.654.788	**10,4**	64.762.874	69,9
2007.	1.525.366	102.260.106	20.134.492	**19,7**	11.434.369	**11,2**	70.705.108	69,1

Napomena: U svotu neto plaće uključenu su i iskorišteni iznosi olakšica za plaćene premije za životno osiguranje, dobrovoljno mirovinsko i za dopunsko i dodatno zdravstveno osiguranje, koji su umanjili dohodak i poreznu obvezu.

Izvor: Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Izvještaj o strukturi zaposlenika prema visini dohotka na temelju podataka iz PK/IP-1 i PK/IP-2 za pojedine godine, sistematizacija i izračuni autorice

Učešće mirovinskih doprinosa je tijekom cijelog promatranog razdoblja stabilno na razini **19,7%** u strukturi isplaćenih i u poreznim evidencijama iskazanih bruto plaća. Učešće poreza na dohodak i prireza je gotovo upola manje. Tijekom promatranog razdoblje nije se mijenjala stopa obveznih mirovinskih doprinosa, ali je bila jedna izmjena propisa o porezu na dohodak koja je utjecala na odnose u strukturi bruto plaće. Od 1. siječnja 2005. povećani su osobni odbici i povećani porezni razredi za primjenu nižih stopa poreza na dohodak, što je u toj godini smanjilo učešće poreza u strukturi plaće. Već godinu iza, zbog rasta plaća, učinci poreznih olakšica su neutralizirani porastom plaća, pa raste učešće poreza u bruto plaći, uz relativno snižavanje udjela neto plaće (naredna izmjena poreznih propisa bila je od 1. srpnja 2008. godine).

Posredno, podaci svjedoče o visokom stupnju naplaćenosti mirovinskih doprinosa za osiguranike osigurane temeljem radnog odnosa. No, treba dodati – naplaćenom na svote plaća koje su u poreznim evidencijama iskazane kao isplaćene plaće. Porezna uprava može obraditi samo podatke koje su joj dostavili poslodavci. Prikrivanje obveze za javna davanja u praksi se provodi prikrivanjem isplaćenih iznosa plaće, isplatom neoporezivih primitaka iako nisu ispunjeni propisani uvjeti za neoporezive isplate i neevidentiranim isplatama. O njima, dakako, Porezna uprava nema podataka.

4.7.3.2. Samozaposleni osiguranici

Dok je za mirovinske osiguranike osigurane po osnovi radnog odnosa osigurana čvrsta veza između visine ostvarene zarade, obveze za mirovinske doprinose i obveze za porez na dohodak, ni kod jedne druge skupine osiguranika ta korelacija nije tako izražena. Kod osiguranika koji mirovinski status stječu po osnovi samozapošljavanja, postoji povezanost između ostvarene zarade i obveze za porez na dohodak, ali nema gotovo nikakve korelacije između ostvarene zarade i obveze za mirovinske doprinose. Tablica 44. sadrži prikaz broja osiguranih samozaposlenih osoba, njihovog zaduženja za mirovinske doprinose i iznose ostvarenog prosječnog godišnjeg dohotka.

Tablica 44. Učešće godišnjih obveza za mirovinske doprinose i porez u ostvarenom dohotku za obrtnike, samostalna zanimanja i poljoprivrednike

Godina	Broj osiguranih osoba*	Zaduženje za mirovinske doprinose		Godišnji dohodak i prosječna godišnja obveza za porez na dohodak i prirez (iz svih obrađenih godišnjih prijava)**				
		Godišnje po osiguraniku	Učešće doprinosa u prosječnom dohotku	Broj prijava ukupno	Broj prijava s iskazanim dohotkom	Prosječni godišnji dohodak	Prosječni godišnji porez	Učešće poreza u prosječnom dohotku
2003.	107.524	8.676	18,5%	114.065	94.934	46.889	7.315	15,6%
2004.	113.043	9.144	19,5%	118.205	97.784	46.931	7.435	15,8%
2005.	114.344	9.564	18,5%	121.504	99.584	51.614	8.327	16,1%
2006.	115.157	10.080	20,7%	122.134	100.543	48.613	7.375	15,2%
2007.	110.171	10.668	21,3%	120.319	100.264	50.179	7.842	15,6%
Prosjek 2003.-2007.			19,7%					15,7%

Napomene:

* Podaci o broju osiguranih osoba obuhvaćaju obrtnike, osobe koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja, poljoprivrednike i nerazvrstane osobe. Nisu obuhvaćeni športaši, novinari i umjetnici koji porez na dohodak plaćaju po odbitku od drugog dohotka.

** Broj predanih godišnjih poreznih prijava je veći od broja osiguranika jer obuhvaća i novinare, športaše, umjetnike, te fizičke osobe koje djelatnost obrta obavljaju uz radni odnos (tzv. druga djelatnost).

Izvor: Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Statistika godišnjih prijava poreza na dohodak, sistematizacija i izračuni autorice

Raspoloživi podaci iz obrađenih godišnjih prijava poreza na dohodak i podaci o zaduženjima za mirovinske doprinose ukazuju da je za skupinu obrtnika, slobodnih zanimanja i poljoprivrednika (gotovo 100 tisuća obveznih osiguranika) opterećenje obveznim mirovinskim doprinosima, mjereno prema ostvarenom dohotku, veće od opterećenja porezom na dohodak. Učešće mirovinskih doprinosa u prosječnom ostvarenom dohotku po poreznom obvezniku kreće se od 18,5% do 20,7%, dok je učešće poreza na dohodak manje i iznosi između 15 i 16%. Učešće zaduženih obveza za mirovinske doprinose u prosječnom ostvarenom dohotku samozaposlenih osoba je gotovo jednako učešću mirovinskih doprinosa u bruto plaći zaposlenih. Ovo su službeni podaci Porezne uprave i ne sadrže procjene o prikrivenim iznosima dohodaka samozaposlenih osoba. Stvarni udio doprinosa u ostvarenim prosječnim dohocima samozaposlenih osoba je vjerojatno značajno manji.

Jednako kao i kod osoba osiguranih temeljem radnog odnosa, **godišnja obveza za mirovinske doprinose im je veća od obveze poreza na dohodak.** To vrijedi čak i za profesije u tablici 45. koje se po općeprihvaćenom stajalištu, smatraju unosnim profesijama.

Tablica 45. Usporedba mjesečne obveze za mirovinske doprinose i porez na dohodak za neke profesije samostalnih zanimanja (u kunama)

			Odvjetnički poslovi		Zdravstvena zaštita i socijalna skrb		Ostale poslovne djelatnosti	
Godina	Broj osiguranih osoba	Mjesečno zaduženi mirovinski doprinosi: ukupno i prosječno po osiguraniku	Broj prijava, od toga s dohotkom	Godišnji porez i prosječni mjesečni po obvezniku	Broj prijava, od toga s dohotkom	Godišnji porez i prosječni mjesečni po obvezniku	Broj prijava, od toga s dohotkom	Godišnji porez i prosječni mjesečni po obvezniku
2003.	9.610	11.229.258	2.476	59.390.451	6.346	75.603.170	7.767	102.667.461
		1.169	2.319	**2.134**	6.113	**1.031**	6.949	**1.231**
2004.	9.952	12.209.149	2.555	65.296.131	6.445	84.070.862	8.062	113.704.863
		1.227	2.363	**2.303**	6.191	**1.132**	7.204	**1.315**
2005.	9.553	12.496.296	2.559	74.057.471	6.501	106.678.616	8.664	132.422.121
		1.278	2.386	**2.587**	6.318	**1.328**	7.637	**1.445**
2006.	9.632	13.146.144	2.522	63.702.078	6.481	101.866.338	9.033	122.824.814
		1.365	2.365	**2.245**	6.322	**1.343**	8.022	**1.276**
2007.	9.431	13.623.760	2.585	60.982.966	6.389	109.973.238	9.419	128.982.832
		1.445	2.397	**2.120**	6.216	**1.476**	8.329	**1.290**

Izvor: Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Statistika godišnjih prijava poreza na dohodak, sistematizacija i izračuni autorice

Samostalne profesije u djelatnosti zdravstvene zaštite (liječnici i stomatolozi u privatnoj praksi i dr.) plaćaju gotovo jednake mjesečne iznose doprinosa i poreza na dohodak. Isto vrijedi i za skupinu ostalih poslovnih aktivnosti (konzultanti, savjetnici, revizori i dr.), a samo je odvjetnicima mjesečna obveza za porez na dohodak dvostruko veća od obveze za mirovinske doprinose.

Poljoprivrednicima koji su obveznici poreza na dohodak, obveza za doprinose je određena na još nižu osnovicu od one na koju doprinose plaćaju obrtnici, što je prikazano u tablici 46.

Tablica 46. Učešće godišnjih obveza za mirovinske doprinose i porez u ostvarenom dohotku poljoprivrednika obveznika poreza na dohodak (iznosi u kunama)

Godina	Broj osiguranih osoba	Prosječno zaduženje za mirovinske doprinose	Broj predanih prijava		Prosječno godišnje		Učešće doprinosa u dohotku	Učešće poreza u dohotku
			ukupno	s iskazanim dohotkom	dohodak	porez		
2003.	5.400	5.142	6.064	3.715	32.684	2.776	15,7%	8,5%
2004.	6.689	6.585	8.902	5.905	31.681	2.208	20,8%	7,0%
2005.	7.817	7.133	10.228	6.857	37.975	2.761	18,8%	7,3%
2006.	8.726	7.448	12.539	8.889	39.036	2.852	19,1%	7,3%
2007.	8.366	7.879	13.025	9.977	46.638	4.272	16,9%	9,2%
Prosječno učešće 2003.-2007.							18,3%	7,9%

Izvor: Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Statistika godišnjih prijava poreza na dohodak, sistematizacija i izračuni autorice

Poljoprivrednicima je obveza za doprinose gotovo dva i po puta veća od obveze poreza na dohodak. Ovo su podaci za poljoprivrednike koji su silom zakona postali obveznici poreza na

dohodak od samostalne djelatnosti, jer su na temelju kriterija godišnjih oporezivih isporuka većih od 85.000,00 kn godišnje, postali obveznici poreza na dodanu vrijednost, pa im se automatski izmijenio položaj i u sustavu izravnih poreza.

Poljoprivrednici koji nisu obveznici poreza na dodanu vrijednost, nisu do 2009. godine morali plaćati porez na dohodak, niti su vodili poslovne knjige. Ako im je poljoprivreda osnovno zanimanje, oni su obvezno osigurani u sustavu mirovinskog osiguranja i obvezni su plaćati mirovinske doprinose. Oni nisu mogli biti obuhvaćeni ovim istraživanjem. S obzirom da nisu porezni obveznici, o njihovim dohocima nema podataka.

Broj poljoprivrednika koji su obveznici poreza na dohodak od samostalne djelatnosti će značajno porasti nakon što se počnu primjenjivati propisi o državnim potporama za individualne poljoprivrednike prema kojima je status poreznog obveznika po osnovi poljoprivrede, uvjet ostvarivanja državnih poticaja. Primjena tih propisa se već nekoliko godina, svake godine iznova odgađa. Prezentirani podaci, analizirani samo s ciljem dokazivanja ili osporavanja povezanosti ostvarenih dohodaka i mirovinskih doprinosa, pokazuju da i na tako male svote dohotka na koje godišnji porez iznosi manje od 3.000 kuna, obveza za mirovinske doprinose iznosi ispod 20% ostvarenog dohotka (prosječno učešće doprinosa u ostvarenom dohotku za promatrane godine iznosi 18,3%).

Prilikom analize utjecaja različitih osnovica na visinu obveze za mirovinske doprinose ukazivano je na broje nelogičnosti sadašnjeg sustava određivanja osnovica, uz predlaganje modela prema kojem bi samozaposleni osiguranici plaćali mirovinske doprinos barem na osnovicu koja odgovara prosječnoj plaći. Podaci o ostvarenom dohotku fizičkih osoba koje ostvaruju dohodak od samostalne djelatnosti, govore drugačije. Štoviše, moglo bi se zaključiti da su obrtnici, slobodna zanimanja, poljoprivrednici i druge fizičke osobe koje obavljaju djelatnost osobnim radom i vlastitim sredstvima, čak preopterećeni obveznim doprinosima, posebno ako se uzme u obzir da uz mirovinske doprinose, za koje su ovdje navedeni podaci, plaćaju i doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje.

Podaci Porezne uprave i na temelju njih provedene usporedbe mogli bi navesti na zaključak o potrebi određivanja još niže osnovice za plaćanje doprinosa za obrtnike i osobe koje obavljaju djelatnosti slobodnih zanimanja, a to bi još više poboljšalo njihovu već povoljniju poziciju u fiskalnom sustavu. Stoga te podatke treba oprezno komentirati i koristiti. Naime, treba naglasiti da su izračuni o prosječnom učešću mirovinskih doprinosa u ostvarenom dohotku sastavljeni na temelju podataka o prosječnim godišnjim dohocima samozaposlenih osoba. Riječ je o dohotku koji je prijavljen nadležnim poreznim tijelima, a taj se dohodak oporezuje progresivnim poreznim stopama, ovisno o veličini godišnje porezne osnovice. Obveza za doprinose uopće ne ovisi o veličini ostvarenog dohotka. Kad bi ocjene o opterećenosti obrtnika i osoba koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja uzele u obzir i procijenjene iznose neprijavljenih zarada, zaključci bi vjerojatno bili drugačiji.

U Hrvatskoj sve samozaposlene osobe koje pripadaju istoj grupi osiguranika plaćaju doprinose u jednakom iznosu, neovisno o ostvarenoj zaradi. U nekim je državama način određivanja obveze za doprinose sličan kao u Hrvatskoj, ali ima i drugačijih primjera. Kao što je

ilustrirano u tablici 47., neke države za samozaposlene osobe propisuju osnovicu za plaćanje doprinosa koja ne ovise o ostvarenoj zaradi, u nekim je državama osnovica određena prema veličini zarade.

Tablica 47. Broj marginalnih stopa i način određivanja osnovica za plaćanje socijalnih doprinosa samozaposlenih osoba u izabranim državama, 2009. godine

Država	Broj marginalnih stopa	Način određivanja osnovice za plaćanje socijalnih doprinosa
Austrija (2007)	1	Ostvarena zarada korigirana za određene iznose (prilagođeni iznos profita)
Belgija (2007)	2	Oporezivi dohodak izračunan kao trogodišnji prosjek
Češka	2	Godišnja zarada, stope određene u 2 razreda ovisno o godišnjoj zaradi
Danska (2008)	-	Određen je fiksni godišnji iznos doprinosa
Francuska	4 + 4	Godišnja zarada, s tim da su obrtnici proizvođači grupirani u 4 razreda, a trgovci odvojeno, također u 4 razreda
Irska	1	Tjedna zarada, ali samo ako dostiže određeni iznos
Italija	2	Godišnja zarada, 2 grupe prema iznosu godišnje zarade
Mađarska	3	Propisana osnovica, 3 grupe, ali grupe ne ovise o zaradi
Nizozemska (2007)	2	Propisana osnovica, 2 grupe
Poljska (2008)	1	Prijavljeni mjesečni dohodak
Slovačka	3	Mjesečna zarada, 3 grupe
Švicarska (2008)	1	Ostvarena zarada korigirana za određene iznose (prilagođeni iznos profita)
Ujedinjeno Kraljevstvo	2	Godišnja zarada, 3 grupe, s tim da su dvije grupe određene prema iznosu godišnje zarade, a za treću grupu je određen fiksni iznos tjedne obveze za doprinose
SAD (2008)	2	Godišnja zarada, 2 grupe prema iznosu godišnje zarade

Izvor: OECD Tax Database, Social security contributions Tables (2009), dostupno na: http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#ssc

Mađarska ima za samozaposlene osobe vrlo sličan način određivanja osnovica za plaćanje doprinosa kao u Hrvatskoj, jer su propisane osnovice koje ne ovise o ostvarenoj zaradi. U Češkoj i u Italiji stopa doprinosa ovisi o dohodovnom razredu određenom prema iznosu ostvarene zarade samozaposlene osobe. Ujedinjeno Kraljevstvo primjenjuje kombinirani model prema kojem su za neke samozaposlene osobe stope za plaćanje doprinosa određene ovisno o tome u kojem su dohodovnom razredu prema iznosu ostvarenog dohotka, a za neke u fiksnom iznosu. Praksa je šarolika i uglavnom ovisi o modelu socijalnog osiguranja koji se primjenjuje u određenoj državi.

Kad se usporede podaci o učešću obveze za mirovinske doprinose i ostvarenih prosječnih dohodaka (zarade) samozaposlenih osoba za Hrvatsku, mogao bi se izvesti zaključak da su samozaposlene osobe neprimjereno visoko opterećene obvezom plaćanja socijalnih doprinosa. Vjerojatnije je da je problem puno dublji od zaključka koji se nameće iz prezentiranih podataka o ostvarenom dohotku koje su porezni obveznici dostavili Poreznoj upravi.

U Hrvatskoj svi obrtnici plaćaju doprinose na osnovicu u visini 65% prosječne plaće, poljoprivrednici na osnovicu u visini 50% prosječne plaće, a samostalna zanimanja na osnovicu u visini 110% prosječne plaće ostvarene u Hrvatskoj u razdoblju siječanj – kolovoz prethodne godine, neovisno o svotama ostvarenih dohodaka. Opće je uvjerenje da su osobe koje obavljaju djelatnost osobnim radom u pogledu životnog standarda i platežnih mogućnosti barem na razini prosječnog primanja radnika, a ipak plaćaju doprinose na osnovice manje od prosječne plaće.

Dodatno, treba naglasiti da se za sve samozaposlene osobe ovi podaci odnose na svote doprinosa za koje su te osobe zadužene u Poreznoj upravi. To su svote doprinosa koje su trebale biti plaćene. Biti će zanimljivo analizirati koliki je stupanj naplaćenosti zaduženih obveza za mirovinske doprinose. O tome Porezna uprava ima precizne podatke koji će biti analizirani pod 4.8.2.2.

Samozaposlenim osobama koje umjesto poreza na dohodak od samostalne djelatnosti plaćaju porez na dobit, obveza za mirovinske doprinose je višestruko manja od porezne obveze, što je prikazano u tablici 48.

Tablica 48. Učešće godišnjih obveza za mirovinske doprinose i porez u ostvarenoj dobiti kod samozaposlenih obveznika poreza na dobit

Godina	Broj prijava		Dobit (u tisućama kuna)		Porez na dobit		Učešće poreza u dobiti	Godišnja obveza za mirov. doprinos (u kn)	Učešće doprinosa u dobiti
	ukupno	s iskazanom dobiti	ukupno	prosječno po obvezniku	ukupno (u tisućama kuna)	prosječno po prijavi (u kn)			
2003.	1.894	1.544	404.353	262	80.294	52.004	19,8%	14.018	5,4%
2004.	1.782	1.438	380.952	265	76.212	52.999	19,9%	14.718	5,5%
2005.	1.850	1.545	520.074	337	111.455	72.139	21,4%	15.695	4,7%
2006.	4.818	3.783	1.335.700	353	411.918	108.887	30,8%	16.365	4,6%
2007.	5.701	4.821	1.746.931	362	366.597	76.042	20,9%	17.332	4,8%

Napomene:

1. Godišnja obveza za mirovinski doprinos izračunata je prema poduzetničkoj plaći koja je za navedene godine bila propisana kao minimalna osnovica za plaćanje doprinosa za fizičke osobe obveznike poreza na dobit.
2. Za 2007. godinu su navedeni podaci o broju poreznih prijava, ostvarenoj dobiti i porezu na dobit iz preuzetih poreznih prijava, a za ostale godine su navedeni podaci o preuzetim i verificiranim poreznim prijavama.

Izvor: Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Izvješće o godišnjim prijavama poreza na dobit za svaku godinu, te izračuni autorice

Kod obrtnika, osoba koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja i poljoprivrednika koji su obveznici poreza na dobit, sasvim su drugačiji odnosi između godišnje zarade, godišnjeg poreza i godišnje obveze za mirovinske doprinose. Kod njih se učešće mirovinskih doprinosa u prosječnoj ostvarenoj godišnjoj dobiti kreće oko 5%, a u zadnje tri godine pada ispod 5%. Oni plaćaju obvezne doprinose na **veću osnovicu** od one koja je propisana za obrtnike obveznike poreza na dohodak, ali je relativni udio te obveze u ostvarenoj zaradi, kod njih značajno **manji.**

Obveza za porez na dobit kod njih je prosječno više od četiri puta veća od obveze za mirovinske doprinose, iako porez na dobit plaćaju po proporcionalnoj stopi od 20% (porez na dohodak se u analiziranom razdoblju plaćao po stopama 15%, 25%, 35% i 45%, ovisno o iznosu porezne osnovice).

Zanimljivo je da je u svim promatranim godinama prosječna stopa poreza na dobit veća od nominalno određene stope, a razlog su nepriznati rashodi koji uvećavaju poreznu osnovicu (izuzimanja za privatne potrebe poduzetnika, dio troškova reprezentacije, dio troškova osobnih automobila i dr.). Ukratko, ovim poreznim obveznicima mirovinski doprinosi nisu ni u apsolutnom, ni u relativnom iznosu značajan fiskalni teret.

4.7.3.3. Usporedba prosječnog opterećenja mirovinskim doprinosima za najbrojnije skupine osiguranika

Radi konačne usporedbe ostvarenih dohodaka i obveza za mirovinske doprinose, analizira se učešće mirovinskih doprinosa u prosječnom ostvarenom godišnjem dohotku/dobiti mirovinskih osiguranika u vremenskom nizu od pet godina, od 2003. do 2007. godine.

Usporedba se provodi za dvije brojčano najzastupljenije skupine obveznih mirovinskih osiguranika: za osobe u radnom odnosu i za samozaposlene (obrtnici, slobodna zanimanja i poljoprivrednici porezni obveznici). S obzirom da osnovica na koju samozaposleni osiguranici plaćaju mirovinske doprinose ovisi o tome koji oblik izravnog poreza plaćaju od samostalne djelatnosti, oni su za svrhe ove usporedbe podijeljeni po tom kriteriju. Zbog toga se prema kriteriju osnovice na koju se plaćaju mirovinski doprinosi, zapravo radi o tri grupe obveznih mirovinskih osiguranika: radnici u radnom odnosu, samozaposleni obveznici poreza na dohodak i samozaposleni obveznici poreza na dobit.

Da bi se postigla usporedivost podataka o prosječnom dohotku, prosječni dohodak radnika je izračunan tako da su godišnje svote bruto plaće umanjene za mirovinske doprinose sadržane u bruto plaći. Tako izračunani podaci o prosječnom dohotku prikazani su u tablici 49. Podaci su usporedivi, jer i osiguranici iz drugih dviju skupina iskazuju dohodak odnosno dobit nakon umanjenja za obvezne doprinose.

Tablica 49. Prosječni godišnji dohodak i obveza za mirovinske doprinose prema osnovama osiguranja i obliku izravnog poreza u razdoblju od 2004. do 2007. (u tisućama kuna)

	Radnici u radnom odnosu			Obrtnici, samostalna zanimanja i poljoprivrednici obveznici poreza na dohodak			Obrtnici, samostalna zanimanja i poljoprivrednici obveznici poreza na dobit		
Godina	**Prosječni godišnji dohodak**	**Godišnji iznos mirov. dop.**	**%**	**Prosječni godišnji dohodak**	**Godišnji iznos mirov. dop.**	**%**	**Prosječna godišnja dobit**	**Godišnji iznos mirov. dop.**	**%**
2003.	42.813	10.492	24,5	46.889	8.676	18,5	261.887	14.018	5,4
2004.	45.249	11.109	24,6	46.931	9.144	19,5	264.918	14.718	5,5
2005.	47.544	11.676	24,6	51.614	9.564	18,5	336.616	15.695	4,7
2006.	50.158	12.282	24,5	46.613	10.080	20,7	353.080	16.365	4,6
2007.	53.840	13.199	24,5	50.179	10.668	15,6	362.359	17.332	4,8
Prosjek 03.-07.	-	-	24,5			18,6			5,0

Napomene:

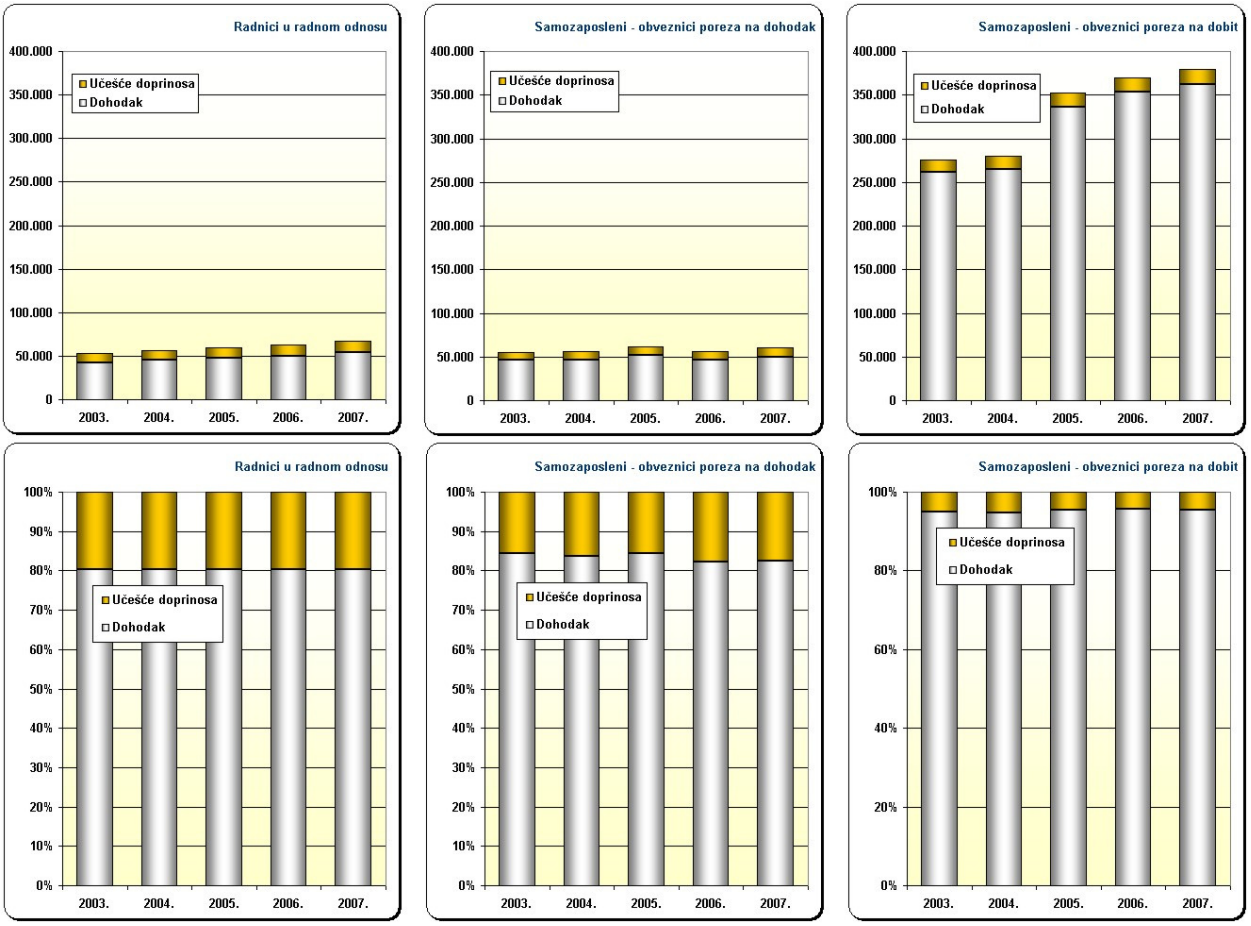
1. Podaci o prosječnom dohotku za osobe u radnom odnosu su izračunati tako da je bruto plaća umanjena za doprinose iz plaće.
2. Podaci o godišnjoj obvezi za mirovinske doprinose za samozaposlene osobe izračunati su tako da je ukupno zaduženje za određenu kalendarsku godinu podijeljeno s prosječnim brojem osiguranih samozaposlenih osoba u toj godini.

Izvor: Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, razna izvješća po godinama, te izračuni autorice

Dohoci osiguranika obveznog mirovinskog osiguranja koji su taj status stekli po osnovi radnog odnosa su relativno najopterećeniji obvezom za mirovinske doprinose. U nizu od pet godina, uz uvjete neizmijenjene stope doprinosa, na svakih 100 kuna isplaćenog dohotka od nesamostalnog rada - plaće, uplaćeno je 24,50 kuna obveznog mirovinskog doprinosa. Da je obveza za doprinose bila manja, radnicima bi ostajalo više prosječnog dohotka za osobnu potrošnju.

U istom su razdoblju samozaposlene osobe obveznici poreza na dohodak od samostalne djelatnosti na svakih 100 kuna ostvarenog dohotka prosječno trebali uplatiti 18,60 kuna obveznog mirovinskog doprinosa. Najmanje je opterećena skupina samozaposlenih osiguranika obveznika poreza na dobit, koji su na svakih 100 kuna ostvarene dobiti trebali platili 5,00 kuna mirovinskih doprinosa. Ovi su odnosi prikazani na grafikonu 9.

Grafikon 9. Usporedba prosječnog godišnjeg dohotka (dobiti) i obveze za mirovinske doprinose za pojedine skupine osiguranika u razdoblju 2003. –2007. godina (apsolutni i relativni odnos)



Izvor: autorica

Pri tome su radnici i samozaposleni obveznici poreza na dohodak tijekom analiziranog razdoblja ostvarivali približno jednake prosječne dohotke. Preciznije, prosječni dohodak radnika je u 2003., 2004. i 2005. godini manji od prosječnog dohotka koji su ostvarili samozaposleni obveznici poreza na dohodak. U 2006. i u 2007. godini se taj odnos mijenja, pa je prosječni godišnji dohodak radnika veći od prosječnog godišnjeg dohotka samozaposlenih obveznika poreza na dohodak. Čak i kad ostvaruju približno jednake prosječne godišnje dohotke, različito su opterećeni obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa.

Samozaposlene osobe obveznici poreza na dobit su tijekom analiziranog razdoblja ostvarivali prosječnu dobit koja je bila šest do osam puta veća od prosječnog dohotka radnika i od prosječnog dohotka samozaposlenih obveznika poreza na dohodak. Iako su ostvarivali višestruko veće zarade, kod njih je prosječno učešće obveznih doprinosa u prosječnoj ostvarenoj dobiti iznosilo tek 5%.

Teret plaćanja mirovinskih doprinosa nije pravično raspoređen. Narušeno je načelo vodoravne pravednosti jer **na istoj razini ostvarenog dohotka,** osiguranici **plaćaju različite svote mirovinskog doprinosa.** Pri tome su dohoci osiguranika koji su mirovinski osigurani po osnovi radnog odnosa, više opterećeni od dohodaka koje ostvaruju samozaposlene osobe.

Hipoteza 1.1. postavljena u uvodnom dijelu ovog rada je dokazana, unatoč tomu što usporedba čak i nije sasvim poštena prema osiguranicima u radnom odnosu. Naime, podaci o učešću mirovinskih doprinosa u isplaćenom dohotku od plaće iz radnog odnosa su podaci o plaćenim svotama doprinosa, a za samozaposlene osiguranike su navedeni podaci o godišnjim zaduženjima za obvezne doprinose. Upitno je koliko je od tih obveza, stvarno i naplaćeno. Rezultati naplate zaduženih doprinosa analiziraju se u nastavku.

4.8. FISKALNI UČINCI PRIKUPLJANJA DOPRINOSA ZA SUSTAV GENERACIJSKE SOLIDARNOSTI

Prenošenje funkcije prikupljanja mirovinskih doprinosa sa Zavoda za mirovinsko osiguranje na Poreznu upravu trebalo je osigurati dva cilja: uspješniju naplatu doprinosa i niže troškove administriranja u vezi sa zaduživanjem, kontrolom i naplatom mirovinskih doprinosa. U ovom dijelu rada se analiziraju učinci prikupljanja doprinosa od strane Porezne uprave u razdoblju od 2002. do 2008. godine i to odvojeno za doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti i za doprinos za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje.

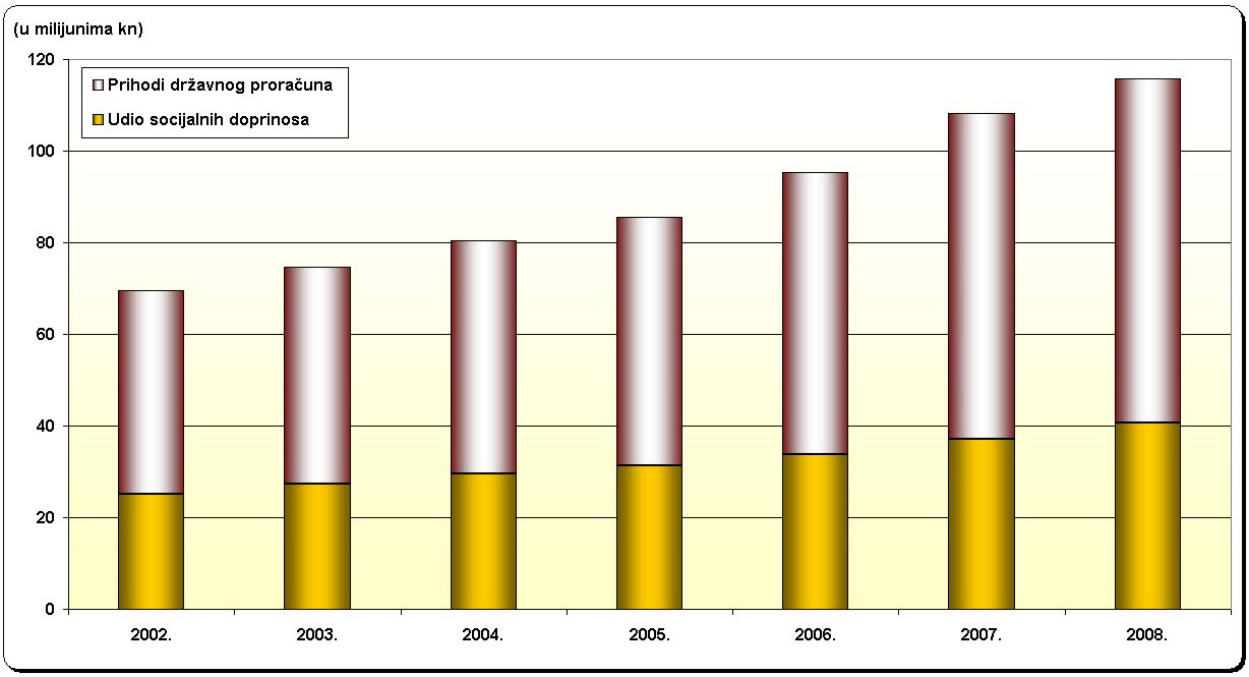
4.8.1. Ostvareni prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti

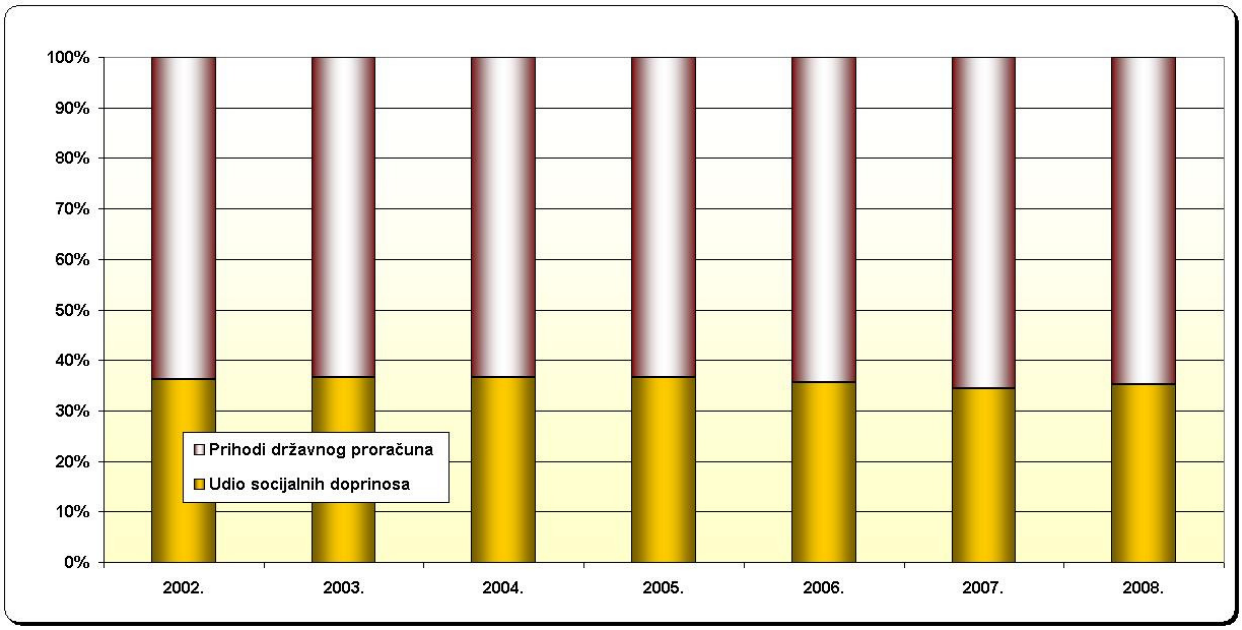
Mirovinski doprinosi se prikupljaju zajedno s drugim doprinosima za obvezna socijalna osiguranja. Za osiguranike koji su osigurani u mirovinskom, i u zdravstvenom osiguranju, i u sustavu zapošljavanja, na istu osnovicu se plaćaju sva tri obvezna doprinosa. Osiguranici koju su osigurani u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju, a nisu osigurani u sustavu zapošljavanja, plaćaju doprinose na jednaku osnovicu za ova dva socijalna sustava u kojima imaju status osiguranika.

Zanemarivo je mali broj osiguranika osiguran u samo jednom od obveznih socijalnih sustava. To su npr. osobe osigurane na produženo mirovinsko osiguranje koje plaćaju samo mirovinski doprinos ili korisnici inozemnih mirovina koji plaćaju samo doprinos za zdravstveno osiguranje. Dakle, pravilo je da se svi doprinosi za istog osiguranika plaćaju na jednaku osnovicu.

Uključivanje socijalnih doprinosa u prihode državnog proračuna vremenski se poklapa s preuzimanjem nadzora nad plaćanjem doprinosa od strane Porezne uprave. Ukupni prihodi državnog proračuna i učešće socijalnih doprinosa u strukturi ukupnih proračunskih prihoda, prikazani su na grafikonu 10.

Grafikon 10. Učešće socijalnih doprinosa u ukupnim prihodima državnog proračuna u razdoblju 2002.-2008. (apsolutno i relativno)





Izvor: autorica

Od 2002. godine se svi socijalni doprinosi, osim doprinosa za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje, uplaćuju u državni proračun, iako se socijalna prava ostvaruju preko posebnih državnih zavoda. U Hrvatskoj djeluju četiri zavoda za socijalna osiguranja (za mirovinsko osiguranje, za obvezno zdravstveno osiguranje, za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu i za zapošljavanje), a svi se oni u statistikama klasificiraju kao proračunski fondovi. U razdoblju od 2002. godine, od kada se socijalni doprinosi uplaćuju u državni proračun, njihovo je učešće u strukturi prihoda državnog proračuna opalo za više od jednog postotnog poena (sa 36,17% u 2002. na 35,16% u 2008. godini). Državni proračun za 2008 godinu je za

66,2% veći od proračuna bazne 2002. godine, a prihod od svih socijalnih doprinosa je u 2008. u odnosu na 2002. godinu veći za 61,6%. Ako se ima na umu da u baznoj 2002. godini u osnovicu za plaćanje doprinosa još nisu bili uključeni primici od zarada koje se isplaćuju izvan radnog odnosa odnosno izvan registrirane samostalne djelatnosti, te da u toj godini dio obveznika još nije počeo plaćati posebni zdravstveni doprinos za osiguranje od ozljede na radu i profesionalnog oboljenja (taj se doprinos za sve osiguranike plaća od 2003. godine), kvalitetnije podatke daje usporedba 2008. godine s 2003. kao baznom godinom. U tom su razdoblju prihodi državnog proračuna povećani za 55%, a prihodi od socijalnih doprinosa za 48,5%. Podaci potvrđuju da postepeno **opada učešće doprinosa u strukturi proračunskih prihoda**. Jedan od uzroka je postepeno smanjivanje učešća doprinosa za mirovinsko osiguranje.

U Hrvatskoj je učešće socijalnih doprinosa u ukupnom poreznom opterećenju 2007. godine značajno veće i od prosjeka svih država članica OECD-a i od prosjeka za članice OECD-a koje su dio Europske unije (EU –19), što je vidljivo u tablici 50.

Tablica 50. Porezna struktura (% od ukupnih poreznih prihoda) u 2007. godini

Opis	OECD	EU 19	Hrvatska
Porez na dohodak	25	23	9
Porez na dobit	11	9	8
Socijalni doprinosi	25	30	34
Imovinski porezi	6	5	1
Opći porezi na potrošnju	19	20	34
Specifični porezi na potrošnju (akcize)	11	10	12
Ostali porezi	4	4	2
Ukupno prihodi od poreza i doprinosa	100	100	100

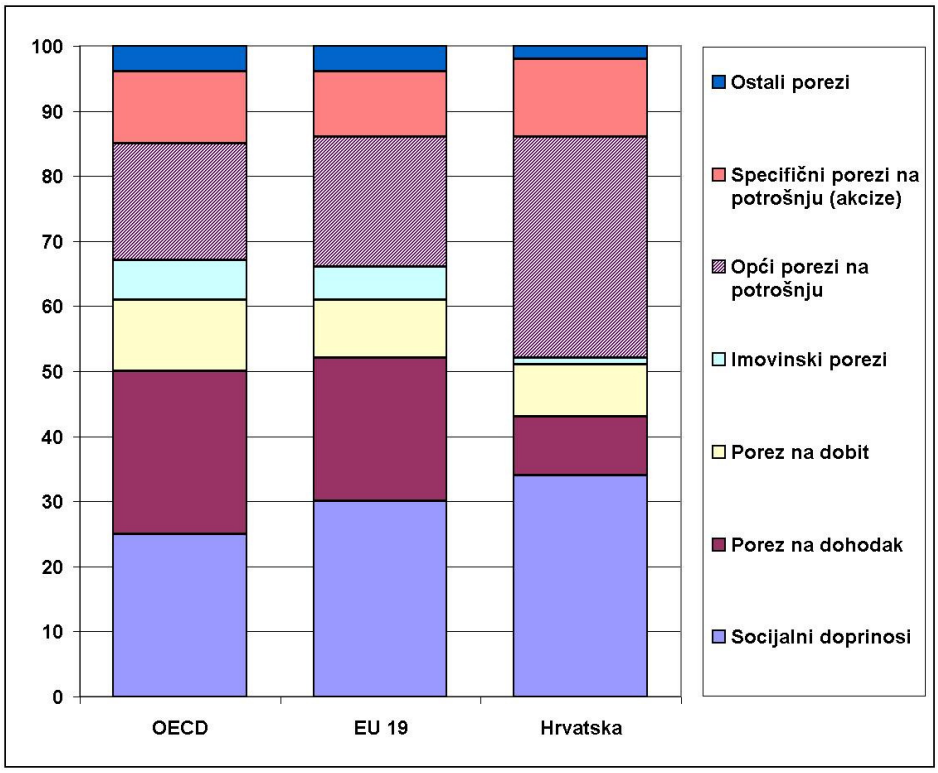
Izvor: Bronić, M.: Porezi u Hrvatskoj i u zemljama OECD-a, Aktualni osvrti br. 16., Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 3.

U Hrvatskoj se od ukupnih poreznih prihoda u 2007. godini čak 34% odnosilo na socijalne doprinose. Prosjek država članica OECD-a je 25% učešća doprinosa u ukupnim poreznim prihodima, a prosjek članica OECD-a koje su dio Europske unije, iznosi 30%. Pri tome treba podsjetiti da je Hrvatska tijekom zadnjih deset godina u nekoliko navrata smanjivala stope obveznih doprinosa. U Hrvatskoj se socijalni doprinosi plaćaju za tri namjene: za obvezno mirovinsko osiguranje, osnovno zdravstveno osiguranje koje uključuje i zdravstveno osiguranje od posljedica ozljede na radu i profesionalnih oboljenja i za zapošljavanje. U ranijim su se godinama iz obveznih doprinosa koji su činili dio troškova rada, financirali i rashodi za doplatak za djecu, rashodi za socijalnu skrb, pa čak i rashodi za održavanje i izgradnju sustava opskrbe vodom. Ti se rashodi sada financiraju iz poreznih prihoda i iz drugih namjenskih davanja koja ne terete troškove rada.

Ipak, u Hrvatskoj socijalni doprinosi još uvijek dominiraju u strukturi javnih prihoda i imaju jednako učešće kao porez na potrošnju (porez na dodanu vrijednost). Nasuprot tome, u usporedbi s prosjekom država članica OECD-a i prosjekom država članica OECD-a koje su dio Europske unije, Hrvatska ima u strukturi poreznih prihoda značajno manje učešće izravnih poreza

(poreza na dohodak i poreza na dobit). Usporedba strukture ukupnih poreznih prihoda Hrvatske i prosjeka država članica OECD-a odnosno prosjeka država članica OECD-a koje su dio Europske unije, prikazana je na grafikonu 11.

Grafikon 11. Porezna struktura Hrvatske, OECD-a i OECD-EU 19 u 2007. godini



Izvor: Bronić, M.: Porezi u Hrvatskoj i u zemljama OECD-a, Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 3.

Podaci na grafikonu 11. ukazuju i na poželjan smjer reforme poreznog sustava Hrvatske. Izravni porezi (porez na dohodak, porez na dobit i imovinski porezi) su premalo zastupljeni u strukturi ukupnih poreznih prihoda Hrvatske, a dominiraju porez na potrošnju (porez na dodanu vrijednost) i socijalni doprinosi. Unatoč rastućim socijalnim potrebama, nije ekonomski opravdano povećavati stope obveznih socijalnih doprinosa. Manjak prihoda za financiranje socijalnih potreba, morati će se nadoknađivati iz poreznih prihoda.

Relativno smanjivanje prihoda od mirovinskog doprinosa je očekivano, jer se od 2002. godine dio mirovinskog doprinosa uplaćuje na privatne osobne račune mirovinskih osiguranika koji su uključeni u obvezno osiguranje s kapitaliziranim pokrićem. Godina uvođenja mirovinskog osiguranja obvezne individualne štednje ujedno je godina od koje se doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti počeo uplaćivati u državni proračun. Do tada je mirovinski doprinos za sustav generacijske solidarnosti bio prihod posebnog izvanproračunskog fonda (HZMO).

Iznosi mirovinskog doprinosa naplaćeni u razdoblju od 2002. do 2008., za osobe u radnom odnosu i za osobe koje su ostvarivale zarade izvan radnog odnosa, prikazani su u tablici 51.

Tablica 51. Naplaćeni doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti od osiguranika osiguranih temeljem radnog odnosa i primitaka od drugog dohotka (2002.-2008.)

Godina	Prihod od mirovinskog doprinosa (u tisućama kn)	Verižni indeks	Broj osiguranika radnika	Verižni indeks	Prosječna mjesečna bruto plaća u RH (u kn)	Verižni indeks
2002.	11.237.086	100,0	1.274.293	100,0	5.366	100,0
2003.	12.334.662	109,8	1.301.994	102,2	5.623	104,8
2004.	13.139.274	106,5	1.324.474	101,7	5.985	106,4
2005.	13.857.369	105,7	1.368.402	103,3	6.248	104,4
2006.	15.084.349	108,9	1.412.215	103,2	6.634	106,2
2007.	16.531.305	109,6	1.457.676	103,2	7.047	106,2
2008.	18.100.364	109,5	1.488.922	102,1	7.544	107,1
Indeks 2008./02.		161,1		116,8		140,6
Indeks 2008./03.		146,7		114,4		134,2

Izvor: Ministarstvo financija, Statistika i izvješća, dostupno na: http://www.mfin.hr; HZMO, Statističke informacije, dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723; DZS, Statističke publikacije, dostupno na: http://www.dzs.hr

Naplaćeni iznosi mirovinskog doprinosa[302] rezultanta su dvaju utjecaja: povećanja broja osiguranika i povećanja osnovice na koju se plaćaju mirovinski doprinosi. U sedmogodišnjem razdoblju od 2002. do 2008. godine prihod od mirovinskog doprinosa je u apsolutnom iznosu porastao za 61,1%. U istom je razdoblju broj mirovinskih osiguranika povećan za 16,8%, a prosječna plaća u Hrvatskoj je nominalno povećana za 40,6%. Ovi trendovi nisu zadržani jer je u 2009. godini zabilježen apsolutni pad prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti[303].

Od 1. siječnja 2011. godine se doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje više neće uplaćivati u državni proračun. U obrazloženju uz Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju kojim se argumentiraju razlozi za ovu promjenu, navodi se će izdvajanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje iz sustava Državne riznice doprinijeti racionalizaciji sustava zdravstvene zaštite i smanjiti izdatke tog sustava. Nakon što je devet godina bio klasificiran kao prihod državnog proračuna, doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje se od 1. siječnja 2011. godine ponovno vraća u izvorne prihode Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje[304]. O toj će se činjenici morati voditi računa pri izradi vremenskih serija i uspoređivanju podataka o javnim prihodima u RH. Nedosljednost i svojevrsno lutanje u području javnih financija i klasificiranju doprinosa za zdravstveno osiguranje, svjedoči da se u Hrvatskoj tek traži odgovarajući model organizacije i financiranja obveznog zdravstvenog osiguranja.

[302] Pokazatelji o prihodu od doprinosa za mirovinsko osiguranje preuzeti su sa službenih stranica Ministarstva financija (dostupno na: http://www.mfin.hr, Statistika i izvješća, posjećeno u travnju 2009. godine) i unekoliko se razlikuju, ali ne bitno, od podataka o naplaćenim iznosima mirovinskog doprinosa koji su navedeni u članku Šnajder, T. i Prepeljanić, J.: Doprinosi za obvezna osiguranja – analiza učinaka i statistika naplate, Porezni vjesnik 19 (7-8), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 90. Šnajder i Prepeljanić su za prikaz prihoda od doprinosa koristili evidencije Porezne uprave.

[303] Opširnije u Šnajder, T.: Doprinosi u prihodima državnog proračuna, Porezni vjesnik 19 (10), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 45. – 52.

[304] To je već uređeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Nar. nov., br. 153/09.) koji je stupio na snagu u prosincu 2009., osim odredbi o plaćanju doprinosa na račun Hrvatskog zavoda za obvezno zdravstveno osiguranje, koje će stupiti na snagu 1. siječnja 2011. godine.

Dinamika naplate doprinosa za mirovinsko osiguranje raste sporije od naplate ukupnih doprinosa za sva socijalna osiguranja. Istina, u cijelom promatranom razdoblju, od kada je Porezna uprava preuzela brigu o naplati mirovinskih doprinosa, prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti je povećavan i u svakoj je godini, bez iznimke rastao brže i od povećanja broja osiguranika i brže od stope rasta prosječne bruto plaće. Značajan skok je ostvaren u 2003. godini u odnosu na baznu 2002. godinu, ali to nije bio rezultat poboljšane discipline u plaćanju mirovinskih doprinosa, nego proširenja osnovice za plaćanje doprinosa. Naime, od 1. siječnja 2003. godine mirovinski doprinos se naplaćuje i iz bruto primitaka od drugog dohotka (u 2003. i u 2004. godini od dohotka od povremenog nesamostalnog i povremenog samostalnog rada, a od 1. siječnja 2005. godine ta je vrsta dohotka po propisima o porezu na dohodak kategorizirana kao primitak od drugog dohotka). Osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka se u mirovinskim statistikama ne iskazuju kao osiguranici, jer se po tom osnovu ne mogu upisati u matičnu evidenciju. Ako primitke od drugog dohotka ostvaruju kao dodatnu zaradu uz radni odnos ili samostalnu djelatnost, oni su već upisani u evidenciju, a ako im je drugi dohodak jedini primitak po osnovi kojeg ostvaruju mirovinska prava, ne vode se kao osiguranici u matičnoj evidenciji.

To zapravo znači da nastavno od 2003. godine mirovinske doprinose plaća veći broj osoba nego što je broj osiguranika upisanih u matičnu evidenciju HZMO-a. Zbog toga ocjenu o bržem rastu prihoda od mirovinskog doprinosa treba promatrati u svjetlu spoznaje da je ta dinamika jednim dijelom ostvarena zahvaljujući proširenju vrsta dohodaka koji podliježu plaćanju mirovinskih doprinosa.

Dinamika prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti niti ne može biti kumulativ stope rasta broja osiguranika i stope rasta plaća. Relativno sporiji rast prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti u odnosu na prihode od ukupnih socijalnih doprinosa, uzrokovale su promjene u strukturi obveznih osiguranika. Smanjuje se broj osiguranika koji su osigurani samo u prvom stupu i koji mirovinski doprinos za sustav generacijske solidarnosti plaćaju po stopi od 20%, a povećava se učešće osiguranika koji taj doprinos plaćaju po stopi od 15%.

Rast prihoda od mirovinskog doprinosa je objektivno sporiji, zato što je porast broja osiguranika rezultanta zapošljavanja mlađih osoba, koje iz svojih plaća izdvajaju 15% za sustav generacijske solidarnosti, a 5% za sustav individualne kapitalizirane štednje. Opravdano je pretpostaviti da mlađi osiguranici koji ulaze u svijet rada, imaju niže bruto plaće od starijih osiguranika. Stariji osiguranici zbog više godina radnog iskustva i povoljnijeg hijerarhijskog položaja u organizacijskoj strukturi, ostvaruju različite dodatke na plaću, pa im je veća osnovica od koje plaćaju mirovinski doprinos.

Na žalost, nema dostupnih podataka o tome koji iznosi mirovinskog doprinosa su za zaposlene osiguranike i za osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka, trebali biti uplaćeni. Poslodavci i isplatitelji drugog dohotka su u prekršaju ako radniku odnosno fizičkoj osobi koja ostvaruje primitak od drugog dohotka isplate plaću odnosno drugi dohodak, a istovremeno ne uplate obvezne doprinose. Poznato je da poslodavci pribjegavaju takvoj praksi, ali nema raspoloživih

podataka o razmjerima kršenja propisa. Dostupni su samo podaci o svotama naplaćenih prihoda proračuna po tim osnovama, a nema podataka o prijavljenim obvezama koje nisu plaćene[305].

4.8.2. Procjena izgubljenih prihoda od mirovinskog doprinosa

4.8.2.1. Nenaplaćeni mirovinski doprinos od osoba u radnom odnosu

Radi procjene izgubljenog prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti, valja utvrditi u kakvoj je korelaciji ostvareni prihod od tog doprinosa s prosječnim plaćama koje se isplaćuju u Hrvatskoj. Analiza će se ograničiti samo na prihod od mirovinskog doprinosa za osiguranike u radnom odnosu. Ove osobe plaćaju mirovinski doprinos ustegom doprinosa iz bruto plaće, koju obavlja poslodavac isplatitelj plaće. Radnik nema na raspolaganju nikakve mehanizme kojima bi mogao kontrolirati je li poslodavac za njega uplatio doprinos u prvi stup. Prema važećim propisima radnik samo može kontrolirati uplatu doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja.

Povezivanjem podataka iz različitih izvora, pokušati će se procijeniti «izgubljeni» prihod od obveznog mirovinskog doprinosa za prvi stup, za osobe u radnom odnosu. Statistika prihoda državnog proračuna evidentira podatke o mirovinskom doprinosu za radnike u radnom odnosu zajedno s doprinosima koji se naplaćuju iz primitaka od drugog dohotka, pa zbrojene podatke o naplaćenim svotama doprinosa treba «očistiti» od dijela koji se odnosi na primitke od drugog dohotka.

Koriste se podaci iz sljedećih izvora:

- o ukupnom broju osiguranika osiguranih po osnovi radnog odnosa - iz matične evidencije HZMO,
- o broju osiguranika osiguranih u drugom stupu koji doprinos za prvi stup plaćaju po stopi od 15% - iz baze podataka koju vodi REGOS,
- o prosječnoj mjesečnoj isplaćenoj plaći u Hrvatskoj – podaci Državnog zavoda za statistiku koji su, istina, utvrđeni na bazi uzorka pravnih osoba, ali predstavljaju relevantan pokazatelj prosječne osnovice od koje je trebao biti plaćen mirovinski doprinos (zanemaruje se podatak da oko 2.000 zaposlenih prima plaću koja je veća od najviše osnovice za plaćanje mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti, iako i te plaće utječu na statistički izračunatu prosječnu plaću),
- o isplaćenim iznosima drugog dohotka i o obračunatim svotama doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti, plaćenim iz tih dohodaka – iz baze podataka koju vodi REGOS, i
- o broju osiguranika koji su na bolovanju i na rodiljnom dopustu, a kojima za vrijeme korištenja tih prava, miruje obveza za doprinose – procjena se izvodi na temelju iskazanih podataka po odgovarajućim šiframa u obrascima R-Sm, iz baze podataka koju vodi REGOS.

---

[305] Poslodavci koji ne isplate plaću do kraja mjeseca za prethodni mjesec, niti ne uplate doprinose na tu plaću, dužni su obavijestiti Poreznu upravu o svotama doprinosa koje su trebale biti uplaćene. Naime, ako plaća nije isplaćena, zadnjeg dana u mjesecu dospijeva obveza plaćanja svih propisanih doprinosa na iznose plaće koja je radniku trebala biti isplaćena (čl. 24. Zakona o doprinosima).

Postupak izračunavanja izgubljenih prihoda od mirovinskog doprinosa se za svaku godinu analiziranog razdoblja sastoji od sljedećih koraka:

Korak 1. - Izračunavanje prosječne stope mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za svaku godinu analiziranog razdoblja

Prosječna stopa mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za svaku je godinu izračunana kao vagana aritmetička sredina, na temelju podataka o broju osiguranika koji taj doprinos plaćaju po stopi od 20% (osiguranici osigurani samo u prvom stupu) i broja osiguranika koji doprinos plaćaju po stopi od 15% (osiguranici osigurani u drugom stupu). Zanemareno je da je ta stopa donekle precijenjena, jer su osiguranici koji doprinos plaćaju po stopi od 20% prosječno stariji i u pravilu ostvaruju veće plaće (utjecaj te ugrađene «greške» nije presudan jer svake godine opada učešće takvih osiguranika u ukupnom broju osiguranih osoba).

$$PS = \frac{(BO_{ps} \times 20) + (BO_{ds} \times 15)}{BO_{me}} \tag{47}$$

pri čemu vrijedi da je

$$BO_{me} = BO_{ps} + BO_{ds} \tag{48}$$

Korak 2. - Izračunavanje broja osiguranika (prosječno godišnje) za koje je u određenoj godini trebalo uplatiti mirovinski doprinos generacijske solidarnosti

Prosječan broj osiguranika za koje je u određenoj godini trebalo uplatiti mirovinski doprinos izračunan je tako da je ukupni broj osiguranika upisanih u matičnu evidenciju mirovinskih osiguranika koju vodi HZMO, umanjen za osobe koje koriste pravo na naknadu plaće na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i za osobe koje koriste pravo na rodiljni dopust. Riječ je o osiguranicima koji su upisani u evidenciju, ali za njih u tom razdoblju miruje obveza plaćanja doprinosa za I. stup (prosječno, oko 30.000 osiguranika godišnje);

$$BO = BO_{me} - BO_{mo} \tag{49}$$

Korak 3. - Izračunavanje prosječne godišnje osnovice po osiguraniku na koju je za određenu godinu trebao biti uplaćen mirovinski doprinos i iznos doprinosa za prvi stup.

Za izračun prosječne godišnje osnovice na koju je za svakog osiguranika trebao biti uplaćen mirovinski doprinos generacijske solidarnosti korišteni su podaci o prosječnim plaćama za određenu kalendarsku godinu, prema podacima Državnog zavoda za statistiku. Prosječna godišnja osnovica po osiguraniku je zbroj 12 mjesečnih prosječnih plaća, pri čemu se uvažava da se u tekućem mjesecu isplaćuje plaća za prethodni mjesec, a prihodi proračuna se evidentiraju prema datumu naplate (npr. doprinos iz plaće za prosinac prethodne godine, koja se u pravilu isplaćuje u siječnju, evidentiran je kao prihod proračuna u godini u kojoj je plaća isplaćena, iako je statistika tu plaću obuhvatila u prosjeku za prethodnu godinu). Stoga je godišnja osnovica po osiguraniku izračunana po formuli:

$$\frac{GO}{OS} = 11 \times P_{mj} BP_n + 1 \times P_{mj} BP_{n-1} \tag{50}$$

Korak 4. - Procjena potencijalnog godišnjeg prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za zaposlene osobe.

Procijenjeni potencijalni godišnji prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za zaposlene osobe je procijenjena godišnja svota doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti koja je na temelju podataka o prosječnim plaćama i o isplaćenim svotama drugog dohotka, u određenoj godini trebala biti naplaćena. Izračunana je kao umnožak procijenjene godišnje obveze po osiguraniku osiguranom po osnovi radnog odnosa i prosječnog broja tih osiguranika upisanih u matičnu evidenciju u određenoj godini (umanjeno za osobe koje koriste pravo na naknadu plaće na teret institucija socijalnog osiguranja, pa im miruje obveza za doprinos za I. stup).

$$PMGMD_{zap} = \frac{GO}{OS} \times PS \times BO \qquad (51)$$

Korak 5. - Procjena ukupnog potencijalnog godišnjeg prihoda od mirovinskog doprinosa za zaposlene osobe i za osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka

Procijenjeni ukupni godišnji prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti izračunan je kao suma potencijalnog prihoda doprinosa za zaposlene osobe i naplaćenog prihoda od osoba osiguranih po osnovu primitaka od drugog dohotka. Izgubljeni prihod od mirovinskog doprinosa na primitke od drugog dohotka nije moguće procijeniti po istoj metodologiji, jer nema nikakvih statističkih podataka s kojima bi bilo moguće usporediti iznose drugog dohotka prijavljene Poreznoj upravi i statističke podatke o isplaćenom drugom dohotku.

Ukupni procijenjeni godišnji prihod od mirovinskog doprinosa za zaposlene osobe i za osobe koje ostvaruju primitke od drugog dohotka za svaku godinu je izračunan po formuli:

$$PGPMD_u = PGPMD_{zap} + MD_{dd} \qquad (52)$$

Značenje kratica:

$PGPMD_u$ - ukupni procijenjeni godišnji prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti

$PGPMD_{zap}$ - procijenjeni godišnji prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za osiguranike osigurane po osnovi radnog odnosa

MD_{dd} - naplaćeni godišnji prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti na primitke od drugog dohotka

$\frac{GO}{OS}$ - procijenjena godišnja obveza za mirovinski doprinos za I. stup po osiguraniku

PS - prosječna stopa po kojoj se u određenoj godini plaćao doprinos za I. stup

BO - broj mirovinskih osiguranika za koje je za određenu godinu trebalo uplatiti mirovinski doprinos

BO_{me} - prosječni godišnji broj mirovinskih osiguranika upisanih u matičnu evidenciju HZMO

BO_{ps} - broj mirovinskih osiguranika osiguranih samo u prvom obveznom stupu

BO_{ds} - broj mirovinskih osiguranika osiguranih u drugom obveznom stupu

BO_{mo} - prosječni godišnji broj mirovinskih osiguranika kojima miruje obveza za doprinose

$P_{mj}BP_n$ - prosječna mjesečna bruto plaća Hrvatskoj za godinu za koju se procjenjuje potencijalni prihod od mirovinskog doprinosa

$P_{mj}BP_{n-1}$ - prosječna mjesečna bruto plaća Hrvatskoj za prethodnu godinu u odnosu na godinu za koju se procjenjuje potencijalni prihod od mirovinskog doprinosa

Uz sva opisana ograničenja i rezerve, procjena ukazuje da državni proračun godišnje gubi od 8% - 19% prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti koji je trebao biti naplaćen za osobe u radnom odnosu. U tablici 52. su podaci po godinama, od 2002.-2008.

Tablica 52. Procjena izgubljenih prihoda mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za osobe u radnom odnosu

Godina	Ostvareni prihod od doprinosa za I. stup (u tisućama kn)	Prosječna mjesečna bruto plaća u RH (u kn)	Prosječna stopa doprinosa za I. stup	Potencijalni godišnji prihod po osiguraniku (u kn)	Potencijalni prihod od doprinosa za I. stup (u tisućama kn)	% izgubljenog prihoda
2002.	11.237.086	5.366	16,7	10.753,46	13.380.455	19,1
2003.	12.334.662	5.623	16,3	10.956,70	13.936.856	11,3
2004.	13.139.274	5.985	16,0	11.433,28	14.800.083	12,6
2005.	13.857.369	6.248	15,8	11.804,65	15.799.367	14,0
2006.	15.084.349	6.634	15,7	12.437,85	16.316.564	8,2
2007.	16.531.305	7.047	15,6	13.127,56	18.741.902	13,4
2008.	18.100.364	7.544	15,4	13.864,77	19.950.322	10,2

Izvor: Ministarstvo financija, http://www.mfin.hr, Statistika i izvješća;
HZMO, Statističke informacije, dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723;
DZS, http://www.dzs.hr, Statističke publikacije,
te izračuni autorice

Najvažniji prigovor ovoj procjeni proizlazi iz neprikladnosti korištenja statističkog podatka o prosječnoj bruto plaći u Hrvatskoj, kao mjere za izračunavanje potencijalnog prihoda mirovinskog doprinosa. Državni zavod za statistiku taj podatak izračunava na bazi uzorka u kojem su isključivo poslodavci pravne osobe, a nisu obuhvaćeni poslodavci fizičke osobe. Ako uvažimo poznatu činjenicu da poslodavci fizičke osobe isplaćuju niže plaće, to bi značilo da je procjena izgubljenih prihoda precijenjena. No, realnije je pretpostaviti da se u tom sektoru lakše prikrivaju isplate plaća na koje se ne plaćaju obvezni doprinosi, a da se stvarno isplaćuju plaće koje su približno jednake onima koje isplaćuju poslodavci pravne osobe.

Čak i uz ove metodološke nedostatke, proizlazi da državni proračun zbog nenaplaćenog mirovinskog doprinosa za osobe osigurane temeljem radnog odnosa godišnje gubi između 1,4 i 2 milijarde kuna. Ta procjena ne uključuje prihode od mirovinskog doprinosa koji su izgubljeni zbog neregistriranih isplata plaća na koje nisu plaćena obvezna javna davanja (tzv. isplata «u gotovini»). Nema podataka o tome podmiruju li poslodavci pravne osobe obveze za mirovinske doprinose ažurnije od poslodavaca fizičkih osoba. Ako ovu, vrlo opreznu procjenu o izgubljenom prihodu od mirovinskog doprinosa, uvećamo za procijenjene razmjere sive ekonomije, podatak o izgubljenim fiskalnim prihodima postaje alarmantan. Uz pretpostavku da zbog neprijavljivanja radnika u radni odnos, prijavljivanja radnika samo na minimalnu plaću uz isplatu neregistriranih razlika plaće bez plaćanja propisanih javnih davanja i druge nelegalne isplate, država gubi i dodatnih 30% mirovinskog doprinosa[306], procjena izgubljenog prihoda državnog proračuna od nenaplaćenog mirovinskog doprinosa se penje čak na iznos do 2,6 milijardi kuna godišnje.

[306] Madžarević-Šujster S. je u okviru projekta Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj 1990 – 2000. izračunala da se u razdoblju od 1994. do 2000. godine donja granica izgubljenih državnih prihoda od doprinosa i

4.8.2.2. Nenaplaćeni mirovinski doprinos od samozaposlenih

U prihodima državnog proračuna se zasebno klasificiraju doprinosi naplaćeni od samozaposlenih osoba za njihovo obvezno osiguranje. Doprinosi koje poslodavci fizičke osobe uplaćuju za svoje radnike, uključuju se u prihode od osoba osiguranih temeljem radnog odnosa, zajedno s prihodima od doprinosa zaposlenih u pravnim osobama. Prihodi od socijalnih doprinosa samozaposlenih osoba klasificiraju se odvojeno od doprinosa zaposlenih, ali se, na žalost, svi obvezni socijalni doprinosi samozaposlenih osoba na prihodovnoj strani proračuna iskazuju zajedno. Stoga nije moguće odvojiti doprinos za mirovinsko osiguranje od doprinosa za zdravstveno osiguranje, osim procjenom. U tablici 53. je prikaz ukupnog zaduženja za sve socijalne doprinose koje su trebali uplatiti samozaposleni osiguranici za svoje obvezno osiguranje i prihod od obveznih socijalnih doprinosa. Razlika između zaduženih iznosa i naplaćenog prihoda su nepodmirene obveze samozaposlenih osoba za njihovo socijalno osiguranje.

Tablica 53. Zadužene obveze i naplaćeni socijalni doprinosi od samozaposlenih osiguranika u razdoblju 2003. – 2008. (u tisućama kuna)

Godina	Broj osiguranika kojima PU izdaje rješenje o zaduženju	Godišnje zaduženje		Prihod državnog proračuna		
		ukupno za sve doprinose (osim za II. stup)	od toga: mirovinski doprinos I. stup	od svih socijalnih doprinosa samozaposlenih i nezaposlenih	Verižni indeks	% naplaćenog od ukupnog zaduženja
2002*.	-	-	-	455.560	100,0	-
2003.	191.263	1.910.688	1.063.368	759.023	166,6	39,7
2004.	192.178	2.063.964	1.141.008	600.616	79,1	29,1
2005.	184.703	2.213.556	1.185.444	748.487	124,6	33,8
2006.	177.282	2.300.736	1.212.648	741.418	99,1	32,2
2007.	164.406	2.317.704	1.208.868	826.692	111,5	35,7
2008.	152.366	2.312.892	1.207.020	845.043	102,2	36,5

Napomena:

* Za 2002. godini nisu dostupni podaci o zaduženju za doprinose za samozaposlene osobe. Naime, Porezna uprava nije za 2002. godinu izdavala rješenja o obvezi za doprinose, već je samozaposlene osobe zaduživala na temelju odluka nadležnih zavoda i dostavljala im uplatnice za plaćanje doprinosa.

Izvor: http://www.mfin.hr, Statistika i izvješća; Arhiva Središnjeg ureda Porezne uprave

Podaci su gotovo alarmantni. Od ukupnih obveza za doprinose za socijalno osiguranje, samozaposlene osobe podmiruju tek nešto više od trećine svojih obveza. Neponderirani prosjek učešća naplaćenih iznosa doprinosa u ukupnim zaduženjima za promatrano razdoblje od 2003. do 2008. godine iznosi 34,5%. Na žalost, nema podataka o naplaćenosti pojedinih vrsta obveznih doprinosa. No, zbog činjenice da prema propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju samozaposlene osobe imaju pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na naknadu za bolovanje samo uz uvjet da nemaju nepodmirenih obveza za doprinos za zdravstveno osiguranje (osim hitne

poreza na dohodak u Hrvatskoj kretala od 21,0% do 31,2%, a gornja granica čak od 41,1% do 62,6% u pojedinim analiziranim godinama; Madžarević-Šujster S.: Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 117.- 144.

medicinske pomoći), ima razloga pretpostaviti da se razmjerno više namiruje doprinos za zdravstveno osiguranje, nego doprinos za mirovinsko osiguranje. Istina, i pravo na mirovinski staž je uvjetovano plaćenim doprinosima za mirovinsko osiguranje, ali se pravo na mirovinu iz prvog stupa može ostvariti i u slučaju kad samozaposlena osoba duguje neplaćene doprinose. Tada se visina mirovina određuje samo za razdoblje za koje su doprinosi uplaćeni. Kako je za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu potrebno svega 15 godina provedenih u osiguranju, samozaposlene osobe nisu motivirane namiriti dug za mirovinske doprinose.

Podaci pokazuju da je čak i uz normativno propisane pogodnosti za samozaposlene osiguranike, **stupanj naplate njihovih obveza u podmirivanju doprinosa, alarmantno nizak.** Razloge i uzroke bi trebalo posebno istražiti, vjerojatno ne samo u segmentu ekonomskih pokazatelja i pravne regulative sustava, već i u sferi sociologije, kulture, povijesnog nasljeđa, psihologije i dr. Za svrhe ovog istraživanja, naglasak je na podatku da su dohoci samozaposlenih osiguranika relativno manje opterećeni mirovinskim doprinosima, a i te relativno manje obveze oni u prosjeku **podmiruju sa svega 34,5%** (prosječno namirenje obveza za razdoblje od 2003. do 2008. godine).

Za samozaposlene osobe i druge osiguranike koji su sami za sebe obveznici plaćanja doprinosa Porezna uprava raspolaže preciznim podacima o dugovanim svotama svih doprinosa. U tablici 54. su navedeni podaci o stanju duga prema vrstama doprinosa za fizičke osobe koje su same obveznici plaćanja doprinosa za svoje socijalno osiguranje.

Tablica 54. Dug fizičkih osoba koje su same obveznici plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti prema načinima utvrđivanja obveze u razdoblju 2007. do 2009. (stanje na dan 31. prosinca, u tisućama kn)

Vrsta doprinosa	2007.	2008.	2009.	Indeks 2009/07.	Struktura duga u % 2009.
Doprinos za mirovinsko osiguranje – I. stup					
- po rješenju PU	4.098.513	4.352.858	4.694.156	114,5	52,9
- poduzetnička plaća	15.066	21.293	35.232	233,9	
- godišnja prijava – druga djelatnost	18.198	25.240	33.790	185,7	
Doprinos za mirovinsko osiguranje – II. stup					
- po rješenju PU	228.797	273.026	336.874	147,2	3,9
- poduzetnička plaća	2.009	3.101	5.332	265,4	
- godišnja prijava – druga djelatnost	3.249	4.800	6.811	209,6	
Doprinos za zdravstveno osiguranje					
- po rješenju PU	3.140.688	3.443.474	3.816.097	121,5	43,2
- poduzetnička plaća	14.505	20.705	33.549	231,3	
- godišnja prijava – druga djelatnost	17.327	24.417	33.011	190,5	
UKUPNO	7.538.353	8.168.913	8.994.852	119,3	100,0

Napomena: Doprinos za zdravstveno osiguranje uključuje doprinos za osnovno zdravstveno osiguranje i doprinos za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu (ne plaća se na dohodak od druge djelatnosti).

Izvor: Šnajder, T. i Prepeljanić, J.: Doprinosi za obvezna osiguranja – analiza učinaka i statistika naplate, Porezni vjesnik 19 (7-8), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 96.

U samo dvije godine, od 2007. do 2009., dug samozaposlenih osoba za sve vrste obveznih socijalnih doprinosa je povećan za 19,3%. Na dan 31. prosinca 2009. samozaposlene osobe su

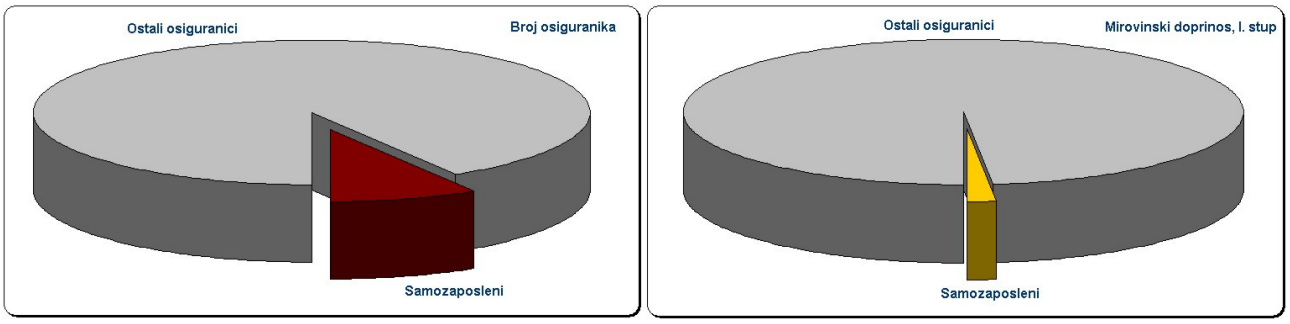
Državnom proračunu na ime doprinosa dugovale ukupno 8,6 milijardi kuna, a preostalih 349 milijuna kuna se odnosilo na dug za doprinose za mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje. Struktura duga prema vrstama doprinosa odražava strukturu propisanih obveza. Zbrojena stopa svih doprinosa koje plaćaju samozaposlene osobe iznosi 35,5%, a kako se svi doprinosi obračunavaju na istu osnovicu, proizlazi da se 20 postotnih poena ili 56,3% ukupne stope odnosi na mirovinske doprinose, a 15,5 postotnih poena ili 43,7% na zdravstvene doprinose. U tim je okvirima i struktura duga samozaposlenih osoba, jer se 56,8% duga odnosi na mirovinske doprinose, a 43,2% duga na zdravstvene doprinose. Nameće se zaključak da samozaposlene osobe ne daju prednost plaćanju jedne vrste doprinosa u odnosu na drugu.

Riječ je kumuliranim obvezama koje uključuje neplaćene obveze za zadnju godinu, ali i za prethodne godine. Iz raspoloživih izvora nije razvidno odnosi li se stanje duga samo na glavnicu neizvršenih obveza ili uključuje i zatezne kamate, a prema spoznajama o tehnici knjiženja zaduženja u Poreznoj upravi, proizlazi da je riječ o glavnici duga. Također, kako nema raspoloživih podataka o strukturi duga prema starosti, upitno je koji iznosi iskazanog duga su u zastari, a Porezna uprava ih vodi u evidenciji jer zastara ne znači automatski da se dug otpisuje.

Uvažavajući nabrojane nedostatke informacija o sadržaju iskazanih podataka, ipak je spoznaja da je iskazani dug samozaposlenih osoba za sve obvezne doprinose na dan 31. prosinca 2009. godine dostigao gotovo devet milijardi kuna, dramatično upozoravajuća.

U strukturi prihoda od mirovinskog doprinosa koji se plaća u državni proračun (doprinos za prvi stup), mirovinski doprinos uplaćen od strane samozaposlenih osoba čini manje od 2% mirovinskog doprinosa koji su uplatili osiguranici osigurani temeljem radnog odnosa. Na primjer, oni su u 2008. godini uplatili 845 milijuna svih socijalnih doprinosa, od čega se na mirovinsko osiguranje odnosi 308.441 milijun (riječ je o procjeni, jer Ministarstvo financija ne objavljuje odvojene podatke). U istoj je godini od osoba u radnom odnosu i od osoba koje ostvaruju primitke od drugog dohotka naplaćeno više od 18 milijardi kuna mirovinskog doprinosa. Samozaposleni su u 2008. godini platili **svega 1,7% od ukupno naplaćenog doprinosa** za prvi stup obveznog osiguranja, a **po broju osiguranika oni čine 8,6% ukupno osiguranih osoba,** kao što se vidi na grafikonu 12.

Grafikon 12. Udio samozaposlenih i njihovih doprinosa u broju osiguranika i prihodu od doprinosa u 2008**. godini**



Izvor: autorica

U dijelu ovog rada, pod 4.7.2.3. analizirana je opterećenost dohodaka pojedinih skupina mirovinskih osiguranika obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa i dokazano je da su dohoci samozaposlenih osiguranika manje opterećeni obvezom za mirovinske doprinose. Dokazi su izvedeni na temelju ostvarenih i Poreznoj upravi prijavljenih dohodaka (čak ne na temelju procijenjenih dohodaka, što bi vjerojatno bilo bliže stvarnoj ekonomskoj snazi samozaposlenih osoba). Riječ je o točnim, egzaktnim podacima o kojima Porezna uprava vodi evidenciju. Samozaposlenim osiguranicima Porezna uprava izdaje rješenje o mjesečnom zaduženju za obvezne doprinose i po dospijeću obveze, prati je li uplata izvršena. Izdaje se jedno rješenje za sve vrste doprinosa, a uplate se prate po vrstama doprinosa.

Unatoč privilegiranom položaju pri određivanju obveze za doprinose, samozaposlene osobe podmiruju tek trećinu svojih preferencijalno određenih obveza. Razlozi su vjerojatno brojni i međusobno isprepleteni, od povijesnog nasljeđa, odsustva povjerenja u sustav državnog socijalnog osiguranja, do neučinkovitosti i sporosti službi koje provode prisilnu naplatu zbog čega obveze padaju u zastaru i dr.

Opći porezni zakon omogućava poreznim obveznicima da prekomjerno plaćena druga javna davanja, sami prenamjene za plaćanje obveznih doprinosa. Porezna uprava koristi razne načine prisilne naplate doprinosa, kao što je ustega povrata poreza na dohodak po godišnjoj poreznoj prijavi, radi naplate dugovanih svota doprinosa. Od 2010. godine se počinje provoditi prisilni prijeboj naknade plaće za bolovanje na teret Zavoda za zdravstveno osiguranje s dugovanim svotama svih doprinosa. No, očito je da sve te mjere ne daju zadovoljavajuće rezultate u naplati mirovinskih doprinosa.

4.8.2.3. Ukupno izgubljeni prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti

Ukoliko uz nabrojane metodološke nedostatke i ograde, zbrojimo procijenjene gubitke od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za osobe u radnom odnosu i podatke Porezne uprave o nenaplaćenim potraživanjima za zadužene mirovinske doprinose za samozaposlene, dolazimo do kumulativne procjene izgubljenih prihoda od mirovinskih doprinosa za svaku godinu promatranog razdoblja («gap» prihoda od mirovinskog doprinosa):

$$GAP = GAP_{zap} + GAP_{sam} \qquad (53)$$

gdje je:

$$GAP_{zap} = PGO_{zap} - NGO_{zap} \qquad (54)$$

$$GAP_{sam} = ZGOMD_{sam} - NGOMD_{sam} \qquad (55)$$

Ako znamo da je

$$PGO_{zap} = PGPMD_{zap}$$

i da je

$$PGPMD_{zap} = GO/OS \times PS \times BO \qquad (51)$$

uvrštavanjem u jednadžbu *(53)* dobivano formulu za procjenu ukupno izgubljenog prihoda od mirovinskih doprinosa:

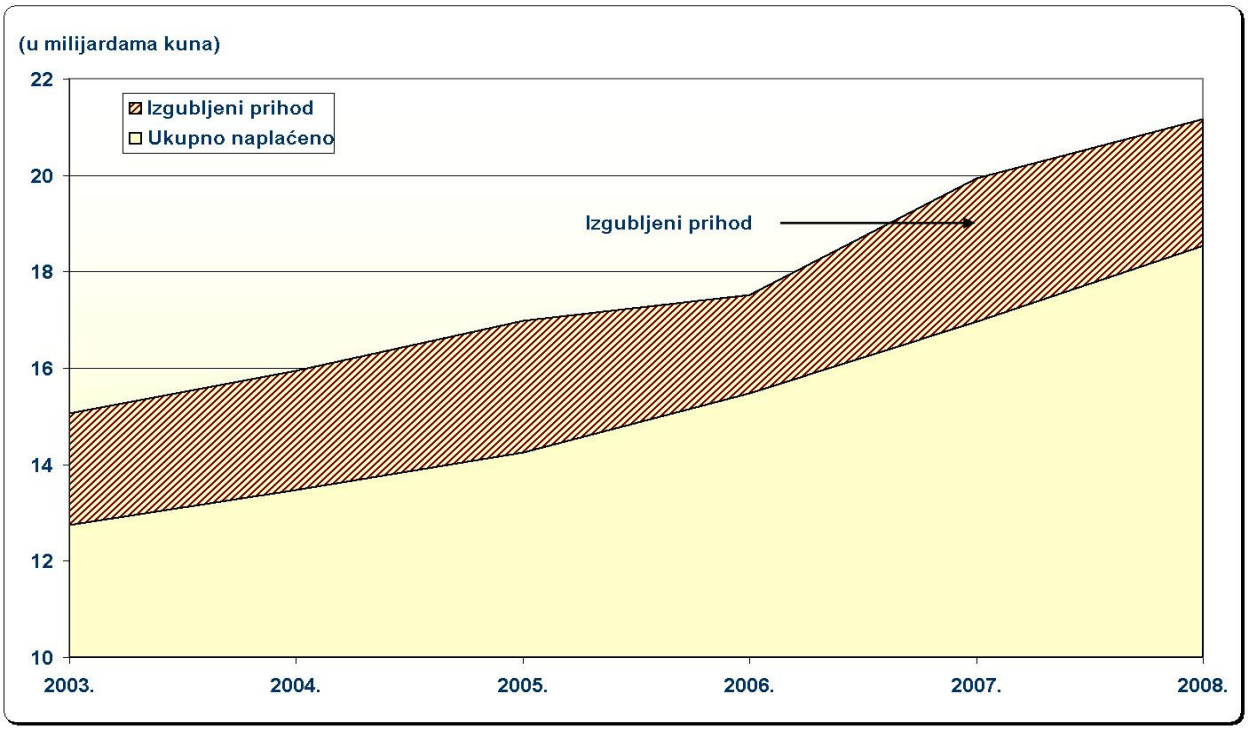
$$GAP = (GO/OS \times PS \times BO) - NGO_{zap)} + /(ZGOMD_{sam} - NGOMD_{sam)} \qquad (56)$$

Značenje kratica:

GAP - izgubljeni, nenaplaćeni prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za sve osigurane osobe
GAP_{zap} - izgubljeni prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti zaposlenih osoba
GAP_{sam} - izgubljeni prihod od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti samozaposlenih osoba
PGO_{zap} - procijenjena godišnja obveza za doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za zaposlene
NGO_{zap} - naplaćeni godišnji iznos doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za zaposlene
ZGO_{sam} - zadužena obveza za mirovinski doprinos za samozaposlene
NGO_{sam} - naplaćeni iznos mirovinskog doprinosa od samozaposlenih (uz pretpostavku da je naplaćen u jednakom postotku kao i ostali socijalni doprinosi)

Nenaplaćeni iznosi mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti izračunati na temelju statistički iskazanih podataka o prosječnim plaćama u Hrvatskoj, uvećani za evidentirane nenaplaćene obveze samozaposlenih osoba, godišnje prelaze 2 milijarde kuna. Razmjeri izgubljenog prihoda od mirovinskih doprinosa prikazani su na grafikonu 13.

Grafikon 13. Izgubljeni prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti u razdoblju 2003. do 2008. godine



Izvor: autorica

Opravdano se nameće pitanje mjera koje državna administracija poduzima za poboljšanje naplate mirovinskih doprinosa. U normativnom smislu, propisima su precizno uređeni postupci prisilne naplate dugovanih svota doprinosa. Poslodavci koji do kraja mjeseca radnicima ne isplate plaću za prethodni mjesec, dužni su REGOS-u i Poreznoj upravi na propisanim obrascima dostaviti podatak o svotama svih doprinosa, uključujući i doprinose za mirovinsko osiguranje, koji su dospjeli na naplatu. Ipak, čini se da državna administracija konstantno gubi bitku s pokušajima povećanja naplate svih fiskalnih prihoda, a posebno obveznih doprinosa.

Nakon ukidanja Zavoda za platni promet koji je kontrolirao plaćanje doprinosa odmah pri isplati plaće i nakon prijenosa platnog prometa u poslovne banke, Hrvatska već niz godina pokušava oblikovati učinkovit model kontrole plaćanja socijalnih doprinosa[307]. Sustav se svakih nekoliko godina dopunjuje, institucionalno i normativno, ali učinci izostaju. Tako je 2002. godine bilo najavljeno da će preko kontrole REGOS-a biti uspostavljena veća disciplina u plaćanju doprinosa pri isplati plaća. Od 2009. se isti cilj namjerava pospješiti pomoću osobnog identifikacijskog broja koji dobivaju svi poslovni subjekti i dr. Očito, u ovom području još ima puno prostora i potrebe za povećanje učinkovitosti sustava javnih financija.

4.9. UČINCI PRIKUPLJANJA DOPRINOSA ZA SUSTAV KAPITALIZIRANE ŠTEDNJE

4.9.1. Uplaćene svote doprinosa i ostvareni prinosi

Ukupni iznosi mirovinskog doprinosa namijeni za individualnu kapitaliziranu štednju osiguranika drugog stupa obveznog osiguranja, očekivano, rastu brže od rasta prihoda mirovinskog doprinosa za prvi stup. Godišnja svota novca kojom su na tržištu kapitala raspolagali mirovinski fondovi je u razdoblju od šest godina povećana za 82,4%. Ti se iznosi na računima mirovinskih fondova ne iskazuju u novcu, nego u obračunskim jedinicama, pa istraživanje treba usmjeriti na svote uplaćenog mirovinskog doprinosa koje je REGOS sa svog prolaznog računa usmjeravao na osobne račune mirovinskih osiguranika. Uplaćeni iznosi doprinosa po godinama prikazani su u tablici 55.

Tablica 55. Uplaćeni iznosi doprinosa za drugi stup mirovinskog osiguranja u razdoblju od 2003. do 2008. godina (u kn)

Godina	Broj osiguranika (stanje 31. 12.)	Ukupno uplaćeni iznosi	Prosječna godišnja uplata po osiguraniku	Prosječna mjesečna uplata po osiguraniku	Prosječna mjesečna bruto plaća u RH	Učešće uplate u prosječnoj plaći
2003.	1.070.932	2.503.367.720	2.338	184,83	5.623	3,3%
2004.	1.170.092	2.782.895.412	2.378	198,17	5.985	3,3%
2005.	1.248.935	3.146.936.510	2.520	210,00	6.248	3,4%
2006.	1.322.010	3.518.158.903	2.661	221,75	6.634	3,3%
2007.	1.395.693	4.048.632.785	2.901	241,75	7.047	3,4%
2008.	1.475.729	4.565.818.793	3.094	257,83	7.544	3,4%
Indeks 2008./03.	137,9	182,4	132,3	139,5	134,2	-

Izvor: REGOS, Statistički pokazatelji o članstvu i uplatama za II stup; DZS, Priopćenje br. 9.1.2/12. za prosinac svake godine; izračuni autorice; dostupno na: http://www.regos.hr/default.aspx?id=376; http://www.dzs.hr/hrv/publication/FirstRelease/firstreldet.asp?pYear=2007&pIDSubject=9

[307] S istim su se problemom nakon osamostaljenja susretale i druge države nastale na području nekadašnje zajedničke države Jugoslavije. Problem kontrole plaćanja doprinosa, nakon ukidanja Zavoda za platni promet, imala je i Slovenija, ali je Slovenija u kontroli plaćanja doprinosa nametnula puno više obveza poslovnim bankama. Opširnije: Bejaković, P.: Evazija doprinosa za mirovinsko osiguranje, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 317.-349.

U tablici 55. nisu uključeni podaci za 2002. godinu jer je to bila početna godina u kojoj se provodilo učlanjivanje u drugi stup. U 2002. godini je bilo sedam mirovinskih fondova od kojih tri fonda nisu ispunili kriterije minimalnog broja članova, pa su osobni računi osiguranika i imovina izražena u obračunskim jedinicama, po sili zakona preneseni u preostala četiri fonda. Osim toga, tijekom 2002. su osiguranici koji su imali pravo izbora, mogli u roku šest mjeseci odlučiti o ulasku u drugi stup, a odluka nije imala retroaktivne učinke. Npr. ako se osoba starija od 40 godina u lipnja 2002. učlanila u drugi stup, ona je od tada uplaćivala doprinos za drugi stup. Zbog tih razloga podaci za 2002. godinu daju donekle iskrivljenu sliku, pa nisu uključeni.

Prosječne uplate doprinosa na osobne mirovinske račune mjerene u odnosu na statistički iskazanu prosječnu bruto plaću u Hrvatskoj manje su od normativno propisane stope od 5% i u prosjeku iznose 3,4% prosječne bruto plaće. S obzirom da prema podacima Porezne uprave ukupno plaćeni mirovinski doprinosi za osobe u radnom odnosu iznose 19,7% i vrlo su blizu normativno određenoj ukupnoj stopi obveznih mirovinskih doprinosa, već usporedba ova dva pokazatelja ukazuje da je stupanj naplate doprinosa za drugi stup lošiji od naplate doprinosa za prvi stup obveznog mirovinskog osiguranja.

Podaci o doprinosu uplaćenom za drugi stup pokazuju **značajno lošiju naplatu**, mjerenu u odnosu na prosječnu plaću u RH. Nema podataka o svotama doprinosa za drugi stup koje su trebale biti uplaćene, a obveza nije izvršena. Nisu dostupni ni podaci o učincima prisilne naplate.

Osim manje uplaćenog iznosa doprinosa, manjeg od svote koja je prema nominalno određenoj stopi trebala biti uplaćena, drugi krupan problem je drastičan **pad prinosa mirovinskih fondova.** Nakon šest uspješnih godina (razdoblje od 2002. do 2007.) prinosi mirovinskih fondova su u 2008. godine drastično pali. Mirovinski fondovi su samo u 2008. godini ostvarili gubitke koji su, procjenjuje se, poništili cjelokupni prinos ostvaren u prethodnim godinama, što je prikazano u tablici 56.

Tablica 56. Imovina i prinosi mirovinskih fondova drugog stupa obveznog osiguranja

Opis	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Broj članova (na kraju razdoblja)	983.310	1.070.932	1.170.092	1.248.931	1.322.010	1.395.693	1.475.729	1.519.292
Neto imovina (na kraju razdoblja, u mil. kn)	2.034	4.677	7.913	11.714	15.919	21.002	22.591	29.265
Stopa prinosa (MIREX)		**5,1%**	**7,4%**	**7,1%**	**5,7%**	**6,8%**	**-12,5%**	**8,7%**

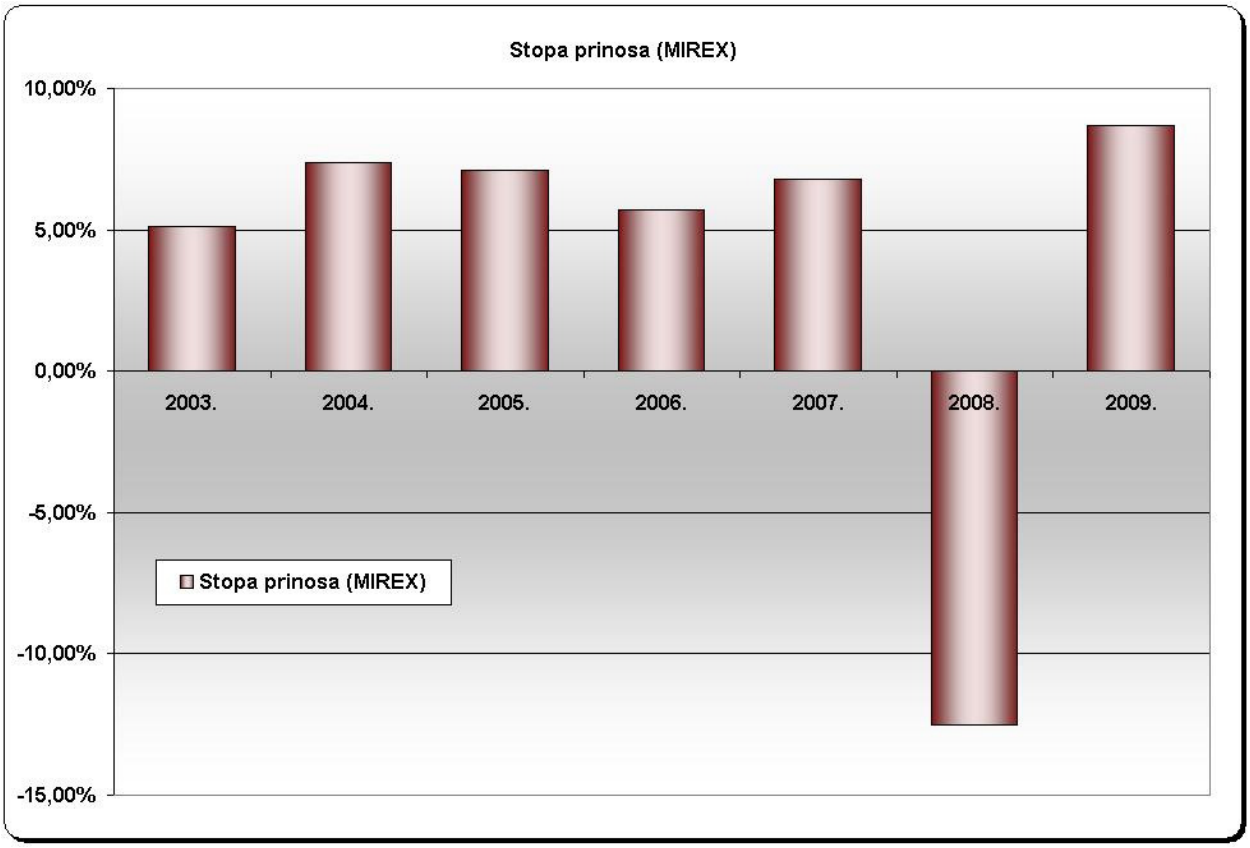
Izvor: HANFA, Statistike; dostupno na: http://www.ripe.hanfa.hr/publiciranje/statistike/

Neto imovina mirovinskih fondova nije smanjena, ona se svake godine povećavala. Neto imovina se povećala i u 2008. godini u kojoj je zabilježen drastičan pad prinosa, jer se i te godine povećavao broj članova i pristizale su uplate doprinosa u obvezne fondove. Godine 2009. su prinosi ponovno pozitivni, što je utjecalo na kretanje indeksa mirex[308]. Nakon pada u 2008.

[308] Mirex je pokzatelj srednje vrijednosti obračunskih jedinica sva četiri obvezna mirovinska fonda koja djeluju u Hrvatskoj. Računa se kao vagana aritmetička sredina pojedinačnih vrijednosti obračunskih jedinica svakog obveznog fonda, a ponder predstavlja udjel neto imovine pojedinog fonda u ukupnoj neto imovini svih obveznih mirovinskih fondova; http://www.hanfa.hr/index.php?LANG=HR&MENU=top&ID=2&AKCIJA=250

godini, stopa prinosa u 2009 godini je ponovno vratila optimizam. Prema podacima koje je objavila HANFA, u prosjeku, od početka mirovinske reforme, odnosno od travnja 2002. godine , kada je prvi novac osiguranika putem fondova drugog stupa uložen na tržištu kapitala, do kraja 2009. godine, imovina je uvećana za gotovo pet posto (4,88 posto). Oduzme li se od toga stopa inflacije, realni godišnji prinos kreće se oko dva posto[309]. Prosječne stope prinosa obveznih mirovinskih fondova u razdoblju od 2003. do 2009. prikazane su na grafikonu 14.

Grafikon 14. Prosječne godišnje stope prinosa mirovinskih fondova drugog stupa obveznog osiguranja (2003. – 2009.)



Izvor: autorica

Rezultati upravljanja imovinom mirovinskih osiguranika u Hrvatskoj ne razlikuju se od rezultata u drugim državama. Recesija na svjetskim financijskim tržištima započela je krizom hipotekarnih kredita na financijskom tržištu SAD-a i širila se na financijska tržišta u regiji[310]. Hrvatska nije ostala nezahvaćena tim trendovima[311]. Štoviše, menadžeri zaduženi za upravljanje imovinom mirovinskih fondova ističu da je pad prinosa mirovinskih fondova u Hrvatskoj u 2008. godini ipak bio blaži od pada zabilježenog u drugim europskim tranzicijskim državama. Nominalni pad od 12,5 posto u 2008. godini bio je gotovo upola manji od pada koji su ostvarili mirovinski fondovi u zemljama OECD-a. Pritom su realno najviše pali mirovinski fondovi u

[309] Matković, M: Mirex lani dosegao 8,7 posto, Vjesnik, 26. siječnja 2010.; http://www.vjesnik.hr

[310] Grbavac J.: Regionalna tržišta kapitala – pregled prvog polugodišta 2008., Računovodstvo i financije 9/2008., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2008.; str. 79.-84.

[311] Štimac D.: Domaće tržište kapitala – razlozi trenutnog stanja i očekivanja narednih događanja, Računovodstvo i financije 9/2008., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2008.; str. 76.-78.

Irskoj, čak za 33 posto, a slijede fondovi u SAD-u koji su ostvarili gubitak od 27 posto, odnosno oko 2,1 bilijun dolara. Islandski mirovinski fondovi pali su za 26 posto, kanadski za 23 posto, japanski za 19 posto, britanski za 18 posto, švicarski za 13 posto, švedski za 12 posto, španjolski za 11 posto, njemački za 10 posto, te talijanski fondovi za prosječno devet posto[312]. Pokazalo se da su puno bolje prolazili fondovi koji su većinu portfelja imali u državnim vrijednosnim papirima, dok su skrahirali oni koji su većinu ili polovicu ulagačkog portfelja imali u dionicama. Tijekom prvih godina provođenja mirovinskog osiguranja drugog stupa bilo je prijedloga da se izmijene propisi o ulaganjima imovine i da se mirovinskim fondovima dozvoli veći postotak ulaganja u dionice[313], ali takve inicijative nisu prihvaćene. Zahvaljujući tome, hrvatski mirovinski fondovi su u 2008 godini zabilježili relativno manji pad vrijednosti imovine.

Menadžeri mirovinskih fondova naglašavaju da su ulaganja u mirovinske fondove dugoročna te da je prirodno da tijekom radnog vijeka člana fonda bude „dobrih“ i „loših“ godina[314]. Sa stajališta ostvarivanja prava na mirovinu, važno je promatrati učinke cijelog razdoblja štednje. No, ta opravdanja koja objektivno imaju uporište u načinu funkcioniranja obveznih mirovinskih fondova, nisu umanjila problem onih osoba koje su tijekom 2008. i 2009. ostvarile pravo na mirovinu iz drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja.

Podaci o padu imovine mirovinskih fondova ostvareni u 2008., tijekom 2009. su pokrenuli seriju stručnih i političkih rasprava o učincima drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj. Gotovo se može reći da je sustav mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje doveden do točke u kojoj je nužno preispitivanje svih postavki na kojima se zasniva. Na dan 31. prosinca 2008. godine je 44.126 osiguranika drugog stupa bilo starije od 50 godina i oni će u kratkom razdoblju ispuniti uvjete za prijevremenu mirovinu. Neki će od njih, pod pritiskom situacije na tržištu rada, koristiti to pravo, ne čekajući uvjete za punu starosnu mirovinu. Primjeri osoba koje su do počeka 2009. godine ostvarile mirovinu iz sustava individualne štednje pokazuju da su te mirovine, zajedno s osnovnom mirovinom koju korisnik ostvaruje iz prvog stupa, čak za trećinu manje od iznosa mirovine koju bi ista osoba ostvarila da je bila osigurana samo u prvom stupu obveznog mirovinskog osiguranja. Pokazuje se da je razdoblje štednje bilo prekratko, a svote mirovinskih doprinosa premale da bi učinci na visinu mirovine bili barem jednaki onima koje ostvaruju osiguranici osigurani u prvom stupu mirovinskog osiguranja.

Posebno je izražen problem oko 130.000 osiguranika koji su se u 2002. godini dobrovoljno odlučili za sustav individualne kapitalizirane štednje, iako je to bio njihov dobrovoljni izbor. Već je na temelju podataka za prethodnih sedam godina, izvjesno da će osobe te životne dobi prekratko štedjeti, da bi svota s kojom ugovaraju doživotnu mirovinu, osigurala barem učinak

---

[312] Podaci OECD-a, preuzeti iz članka Laušić, F.: Mirex je padao manje nego eurofondovi, Slobodna Dalmacija, 13. veljače 2009.; http://www.slobodnadalmacija.hr/.../Default.aspx

[313] Takvo stajalište je još 2007. godine zastupao Dubravko Štimac i obrazlagao da bi to značilo «diverzifikaciju rizika, povećanje prinosa i općenito veliki pomak u poslovanju mirovinskih fondova» (cit); Štimac, D: Mirovinski fondovi i javna ponuda dionica HT-a, Računovodstvo i financije 11/2007, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika,, Zagreb, 2007.; str. 100-102.

[314] Takvo stajalište iznosi Dinko Novoselec, predsjednik Udruženja mirovinskih fondova i Predsjednik uprave A-Z obveznog mirovinskog fonda u intervjuu tjedniku Lider, od 23. listopada 2008.; Liderpress, Zagreb, 2008.; http://www.liderpress.hr/Default.aspx

mjeren visinom mirovine koju ostvaruju korisnici koji primaju mirovinu samo iz prvog stupa. Ovaj će problem u godinama koje slijede dominirati u političkim i socijalnim raspravama.

Mirovinski fondovi dokazuju da je stopa mirovinskog doprinosa od 5% iz bruto plaće premala svota novca kojom bi se, čak i uz optimistične prinose i duže razdoblje štednje, mogli postići potrebni učinci za očekivanu visinu mirovine. Očito, problem je veći nego što se zaključuje iz nominalne stope mirovinskog doprinosa. Stalno treba imati na umu da u sustavu kapitalizirane štednje nema solidarnosti, nema povoljnijih ili manje povoljnijih uvjeta za visinu mirovine, već je ključna svota novca kojom pojedinac raspolaže u trenutku umirovljenja. To je sustav u kojem su definirani doprinosi, a visina mirovine primarno ovisi o uplaćenim svotama doprinosa.

4.9.2. Problem neredovitih uplata doprinosa na osobne mirovinske račune

Društva koja upravljaju fondovima mirovinskog osiguranja uglavnom su okupirana ukupnom svotom doprinosa koji se, prema zakonskim odredbama, uplaćuje za drugi stup. Potpuno je zanemaren problem dijela mirovinskih osiguranika kojima se osobni računi neredovito pune zbog neredovitih isplata plaće ili **neredovitog plaćanja mirovinskog doprinosa.** Od gotovo 1,5 milijuna otvorenih osobnih računa (na kraju 2008. godine), jedna petina su neaktivni računi[315]. Prema klasifikacijama REGOS-a, osobni račun se uvrštava u skupinu neaktivnih računa ako na njemu tijekom tri prethodna mjeseca nije bilo niti jedne uplate. To nisu prazni osobni računi, već osobni računi na kojima su uplate doprinosa neredovite. Njihov broj i stanje imovine na takvim računima prikazano je u tablici 57.

Tablica 57. Aktivni i neaktivni osobni računi članova obveznih mirovinskih fondova u razdoblju 2004.-2007. godina (stanje na dan 31. prosinca)

Godina	Broj osobnih računa					Stanje na računima u % od ukupnog broja obračunskih jedinica	
	Aktivni	%	Neaktivni	%	Ukupno (100)	na aktivnima računima	na neaktivnim računima
2004.	869.519	77,8	247.528	22,2	1.117.047	93,34	6,66
2005.	1.000.653	80,1	248.282	19,9	1.248.935	95,06	4,94
2006.	1.057.435	80,0	264.575	20,0	1.322.010	94,65	5,35
2007.	1.139.979	81,7	255.714	18,3	1.395.693	94,92	5,08

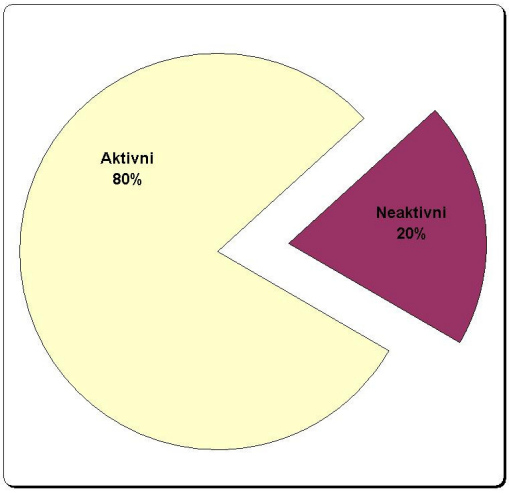
Izvor: Baze podataka REGOS-a, interni podaci, sistematizacija i izračuni autorice

Iako po učešću u ukupnom broju računa (mirovinskih osiguranika) **neaktivni računi čine petinu ukupnog broja,** na njima je svega oko 5% od ukupne imovine mirovinskih fondova izražene u obračunskim jedinicama. Ukupna imovina na računima koji su klasificirani kao neaktivni četiri je puta manja od prosječnog stanja imovine na aktivnim računima. Moguć je prigovor da je ukazani problem predimenzioniran i da se radi o osobnim računima osiguranika

[315] Prema klasifikaciji REGOS-a, neaktivni račun je osobni mirovinski račun na koji duže od tri mjeseca nije zabilježena uplata doprinosa (npr. u razdoblju nezaposlenosti i u drugim razdobljima neredovitih uplata mirovinskih doprinosa). Nedovoljno uplaćeni iznosi doprinosa izravno negativno utječu na visinu buduće mirovine.

koji su nezaposleni, a samo povremeno ostvaruju primitke od drugog dohotka, pa im je zato otvoren osobni račun. No, broj nezaposlenih osoba koje ostvaruju primitke od drugog dohotka se po godinama kretao od 8 tisuća do najviše 19 tisuća u 2007. godini. Čak i kad ukupni broj osiguranika čiji su računi neaktivni, umanjimo za broj osiguranika koji su ostvarivali primitke od drugog dohotka i koji nisu upisani u matičnu evidenciju (nezaposlene osobe), ostaje blizu 240 tisuća neaktivnih osobnih računa. U ukupnom broju mirovinskih računa, a to je ujedno i broj osiguranika drugog stupa, neaktivni računi čine gotovo petinu, što je ilustrirano na grafikonu 15.

Grafikon 15. Učešće neaktivnih u ukupnom broju osobnih računa mirovinskih osiguranika



Izvor: autorica

Tako velik broj neaktivnih računa ukazuje na problem **neredovitog punjenja mirovinskih računa.** Ako čak na jednu petinu osobnih računa duže od tri mjeseca ne dolaze uplate doprinosa, to je sasvim pouzdan signal da će jedna petina mirovinskih osiguranika premalo uštedjeti, da bi u trenutku umirovljenja mogli ugovoriti razinu mirovine koja im omogućava podmirivanje osnovnih životnih potreba.

U nizu od četiri godine, konstantno oko 240 tisuća osiguranika kojima bi svakog mjeseca trebala biti uplaćena odgovarajuća svota mirovinskog doprinosa, ne prima te uplate redovito ili ih uopće ne prima. Nije realno pretpostaviti da su sve ove osobe bile u radnom odnosu, pa im je iz bilo kojeg razloga prestao radni odnos, zbog čega njihov osobni račun miruje. Vjerojatno je više različitih uzroka. Subjekti koji su dužni uplatiti doprinos, ne izvršavaju zakonsku obvezu. Moguće je da su pokrenuti ovrši postupci, ali zbog nelikvidnosti, insolventnosti ili niza drugih razloga, nema prisilne naplate. Riječ je o raspoloživim podacima za razdoblje od 2004. do 2007. godine, a zbog zaoštravanja problema nelikvidnosti, realna je pretpostavka da je broj neaktivnih računa u 2008. i 2009. u daljnjem porastu.

U slučaju zakašnjenja u plaćanju obveznih doprinosa, dužnik, osim glavnice, duguje i zateznu kamatu. Slijedom odredbi poreznog i obveznog prava, na osobne račune osiguranika na kojima uplate nisu redovite, trebale bi biti uplaćivane zatezne kamate. Opseg izvršavanja tih zakonskih obveza ilustriraju podaci u tablici 58.

Tablica 58. Broj osiguranika kojima su na osobni račun uplaćene zatezne kamate u razdoblju 2004. do 2007. godina (iznosi u kunama)

Godina	Broj uplatitelja zateznih kamata	Broj osiguranika kojima su plaćene zatezne kamate	Iznos obračunatih zateznih kamata	Zatezna kamata po osiguraniku
2004.	151	2.133	137.818	64,61
2005.	402	4.128	136.992	33,19
2006.	53.177	68.442	7.126.802	104,13
2007.	57.941	74.410	9.589.719	128,88

Izvor: Baza podataka REGOS-a, interni podaci, sistematizacija i izračuni autorice

Podaci ukazuju da su tijekom 2004. samo za nešto više od 2 tisuće, a tijekom 2005. godine samo za nešto više od 4 tisuće osiguranika uplaćene zatezne kamate zbog zakašnjenja u plaćanju doprinosa. Tek je u 2006. taj broj porastao na 68 tisuća, a u 2007. godini na 74 tisuće osiguranika kojima su uplaćene zatezne kamate. Veliki skok broja osiguranika kojima su 2006. plaćene zatezne kamate (skok u odnosu na 2004. i 2005. godinu) očito pokazuje da se tek od 2006. sustavno provode postupci naplate dugovanih iznosa zateznih kamata. U 2006. godini je za 68 tisuća osiguranika, svakom od njih prosječno uplaćeno 104 kn zateznih kamata. U 2007. godini je za 74 tisuće osiguranika prosječno uplaćeno po 129 kn zateznih kamata. Broj osiguranika na čije osobne mirovinske račune su uplaćene zatezne kamate iznosi manje od jedne trećine ukupnog broja neaktivnih mirovinskih računa.

Kad se sagleda ukupnost rezultata prikupljanja doprinosa za sustav individualne kapitalizirane mirovinske štednje, ima puno razloga za zabrinutost. Relativno i apsolutno male svote uplata doprinosa po osiguraniku, drastičan pad prinosa koji je obezvrijedio te iznose, petina osobnih računa s neredovitim prilivom sredstava – sve to ukazuje da su opravdana sve glasnija upozorenja o nužnosti preispitivanja i modificiranja sustava kapitalizirane mirovinske štednje. Izostanu li pravodobne mjere, nositeljima ovih 240 tisuća neaktivnih osobnih mirovinskih računa u starosti prijeti siromaštvo, a državi novi troškovi za njihovo socijalno zbrinjavanje.

4.10. MEĐUOVISNOST NAPLAĆENIH IZNOSA DOPRINOSA I BUDUĆIH MIROVINSKIH PRAVA

Mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti i mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje funkcionira na različitim načelima. To su dva oprečna koncepta osiguranja za predvidive rizike starosti kojima suvremene države pokušavaju odgovoriti na promjene koje su posljedica demografskih kretanja. Većina europskih država nastoji kombinirati oba koncepta mirovinskog osiguranja, jer svaki od njih ima niz prednosti, ali i nedostataka. Suvremene države su izložene puno složenijim ekonomskim, socijalnim i političkim izazovima, nego što je to bilo u vrijeme nastajanja mirovinskog osiguranja kao oblika organizirane državne skrbi za populaciju koja izlazi iz sfere radne aktivnosti.

Hrvatska se nastavno od 2002. godine opredijelila za kombinirani sustav koji bi postepeno trebao dopunjavati raniji isključivi model sustava generacijske solidarnosti. Ta bi dva modela u međusobnom prožimanju trebala polučiti najpovoljnije učinke za društvo i za staračku

populaciju. Modeli funkcioniraju na različitim načelima, a državi je cilj afirmirati prednosti i ublažiti negativne učinke svakog od ovih dvaju modela.

4.10.1. Različit utjecaj plaćenih svota doprinosa na prava u obveznom mirovinskom osiguranju prvog i drugog stupa

Mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti je sustav osiguranja primarno zasnovan na **načelu solidarnosti**. Ta se solidarnost proteže u više pravaca:

- između osoba koje plaćaju doprinose,
- između korisnika mirovinskih prava, te
- uzajamno, između sadašnjih osiguranika i sadašnjih korisnika prava.

Najkraće opisano, načelo solidarnosti obvezuje osobe s većom zaradom da više participiraju u financiranju sustava, a oni sami neće od toga imati razmjerne koristi. Pravo na mirovinu im je ograničeno do visine najviše propisane mirovine. Osobe s nižim zaradama objektivno nemaju čime participirati u financiraju sustava, ali će ipak, kad postanu korisnici mirovinskih prava, ostvarivati minimum zaštite tog sustava. Minimum zaštite postiže se propisivanjem prava na najnižu mirovinu. U tom sustavu korisnik mirovine ne prima mirovinu iz svojih ušteđenih sredstava, nego iz sredstava koje za njega plaćaju sadašnji osiguranici, kao što je on u razdoblju dok je bio osiguranik, plaćao za ondašnje umirovljenike. Načelo solidarnosti u sustavima socijalnih osiguranja djeluje slično načelu porezne snage u poreznim sustavima.

Drugo, manje značajno, ali ipak prisutno načelo sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti je **načelo uzajamnosti.** Visina budućih mirovinskih prava ipak je povezana s plaćenim doprinosima, što se osigurava mirovinskom formulom prema kojoj visina mirovine ovisi o prosječnoj osnovici osiguranja na koju su tijekom razdoblja provedenog u osiguranju plaćeni doprinosi i o dužini razdoblja provedenog u osiguranju. Dakle, na visinu mirovine ne utječu svote doprinosa koje su u razdoblju osiguranja bile uplaćivane, već je za određivanje visine mirovine ključna svota mirovinske osnovice. Mirovinska osnovica je u pravilu iznos na koji je u razdoblju trajanja osiguranja bio uplaćivan doprinos, ali ima iznimaka.

Nasuprot tomu, sustav mirovinskog osiguranja individualne štednje se gotovo isključivo zasniva na svotama ušteđenih i tijekom razdoblja trajanja štednje, kapitaliziranih sredstava, kojima osiguranik **raspolaže u trenutku umirovljenja**. Osiguranik je tijekom trajanja osiguranja dužan sam brinuti o povećanju imovine na svom osobnom računu, dužan je brinuti o ostvarenom prinosu. Sustav mu omogućava da u okviru ponude na tržištu mirovinskog osiguranja, izabere štednju u onom mirovinskom fondu za koji procjenjuje da će odbaciti za njega optimalne učinke. Mirovinski osiguranik u razdoblju osiguranja stalno mora brinuti o sredstvima na svom osobnom računu. Jer, to je njegova osobna imovina, samo što je zbog zakonske prisile ne smije koristiti niti za jednu drugu namjenu, osim zakonom određene namjene. Kad stekne propisane uvjete za ostvarivanje prava na mirovinu i kad odluči te uvjete iskoristiti, vlasnik mirovinskog računa sam bira mirovinsko osiguravajuće društvo s kojim će sklopiti ugovor o mirovini. Očekuje se da će na tržištu mirovinskog osiguranja biti više ponuditelja osiguranja, te da će pojedinac moći izabrati između različitih programa. Mirovinska osiguravajuća društva u okviru obveznog mirovinskog osiguranja mogu nuditi ograničene mirovinske programe, jer su vezani zakonskim ograničenjima.

Prvi i drugi stup mirovinskog osiguranja imaju istu svrhu: osigurati pojedincu ostvarivanje prava na mirovinu. S obzirom da djeluju na drugačijim načelima, različito utječu na visinu mirovine, što je sistematizirano u tablici 59.

Tablica 59. Usporedni prikaz elemenata na temelju kojih se određuje visina mirovine u dva obvezna mirovinska sustava u Hrvatskoj

I. STUP	II. STUP
Dužina razdoblja provedenog u osiguranju	
- duže razdoblje provedeno u osiguranju automatski daje pravo na veću mirovinu	- duže razdoblje omogućava veću uštedu sredstava na osobnom računu, ali ne znači automatski da će ušteđena svota na kraju razdoblja štednje biti veća, što ovisi o prinosima
Doprinosi plaćeni u razdoblju osiguranja	
- za većinu osiguranika plaćeni doprinosi nisu uvjet ostvarivanja mirovinskih prava, jer se prava određuju u odnosu na osnovicu osiguranja od koje su doprinosi trebali biti plaćeni	- izravno utječu na visinu imovine osiguranika na osobnom računu
Način korištenja uplaćenih doprinosa	
- osiguranik nema utjecaja, njegovi doprinosi su potrošeni za isplatu mirovina osobama koje su bili korisnici mirovina u razdoblju dok je on bio osiguranik	- pojedinac osobno brine o izboru mirovinskog fonda, nastojeći izabrati fond koji će njegova sredstva ulagati na način koji će omogućiti prinos, ali i zaštitu od rizika
Dob u trenutku umirovljenja	
- načelno nema utjecaja, osim kad se radi o prijevremenom umirovljenju	- bitna je, jer visina mirovine ovisi o aktuarskim izračunima očekivanog doživljena (tj. o vjerojatnosti očekivanog razdoblja korištenja mirovine)
Spol mirovinskog osiguranika	
- još uvijek je važna, jer su uvjeti za stjecanje prava na mirovinu različito određeni za žene i za muškarce; kako žene ranije stječu uvjete za mirovinu, razdoblje provedeno u osiguranju je kraće, pa im je uz iste ostale uvjete, mirovina niža	- nema utjecaja, jer se mirovina određuje prema tablicama prosječnog očekivanog doživljenja
Vrsta mirovine	
- utječe na visinu mirovine; najpovoljnije su starosne i invalidske mirovine, a prijevremene i obiteljske mirovine se određuju s faktorom umanjenja	- utječe, ovisno o tome ugovara ali se mirovina sa zajamčenim ili bez zajamčenog razdoblja, te ovisno o tome ugovara li se pojedinačna ili zajednička mirovina
Usklađivanje visine mirovine tijekom razdoblja korištenja	
- dva puta godišnje, za iznos aritmetičke sredine stope rasta plaća i stope rasta potrošačkih cijena	- dva puta godišnje, prema rastu potrošačkih cijena
Invalidnost osiguranika	
- osigurana je zaštita po dvije osnove, ovisno o tome radi li se o profesionalnoj ili o općoj nesposobnosti za rad	- osiguraniku se omogućava prijenos imovine u I. stup i ostvarivanje prava u I. stupu

Izvor: Sistematizacija autorice na temelju važećih propisa

Dakle, visina mirovine iz sustava individualne kapitalizirane štednje je izravno povezana s ušteđenom svotom, koja je tijekom razdoblja štednje uvećavana na tržištu kapitala. Tržište kapitala je podložno gospodarskim i brojnim drugim utjecajima, zbog čega se imovina mirovinskih fondova štiti strogim limitima. Zahtijevaju se manje rizična ulaganja, koja u pravilu odbacuju i niže stope prinosa. Niske stope prinosa se nadoknađuju dugačkim razdobljem štednje. Što je razdoblje štednje duže, ušteđena svota bi, u stabilnim uvjetima, trebala biti veća.

Mirovinska štednja nije apsolutno sigurna štednja. Istina, država propisima jamči prosječnu stopu prinosa, a visokim iznosom temeljnog kapitala i obveznim jamstvenim pologom obvezuje društva koja upravljaju imovinom mirovinskih fondova, da osiguravaju određeni stupanj sigurnosti ulaganja. No, nema apsolutne zaštite. Mirovinska štednja na osobnim računima izravno dijeli sudbinu gospodarskog rasta ili recesije. Imovina mirovinskih fondova plasirana je u vrijednosne papire, a njihova vrijednost izravno ovisi o tržišnim i gospodarskim kretanjima.

Na tržištu usluga mirovinskog osiguranja sada u Hrvatskoj djeluje samo jedno mirovinsko osiguravajuće društvo. Ponuda je ograničena, pa osiguranici drugog stupa koji odlaze u mirovinu, zapravo i nemaju izbor. Broj mirovinskih osiguranika koji sklapaju ugovor o isplati mirovine (ugovor sklapaju na temelju ušteđenih i kapitaliziranih sredstava u mirovinskim fondovima, bilo u sustavu obvezne ili u sustavu dobrovoljne mirovinske štednje) je još uvijek nedovoljan da bi tržište osiguranja pokazivalo interes za većom ponudom. Mirovinska osiguravajuća društva su profitne organizacije i posluju po tržišnim načelima. Kad poraste potražnja, vjerojatno će porasti interes kapitala za ulaganja u tom području financijskih usluga.

Različita prava se ostvaruju u prvom i u drugom stupu obveznog osiguranja i u slučaju smrti osiguranika odnosno korisnika mirovine, što je prikazano u tablici 60.

Tablica 60. Usporedni prikaz prava članova obitelji u slučaju smrti osiguranika/korisnika mirovine

I. STUP	II. STUP
Smrt osiguranika prije ostvarivanja prava na mirovinu	
- ako osoba ima djecu ili supružnika koji ispunjavaju uvjete za mirovinu, isplaćuje im se obiteljska mirovina; - ako nitko od članova obitelji nema pravo na mirovinu, nitko neće ostvariti nikakva prava iz sustava	- ako osiguranik ima nezaposlenog supružnika ili djecu koja se školuju, oni ostvaruju pravo na obiteljsku mirovinu (samo iz prvog ili iz oba stupa, ovisno što je povoljnije); - ako nitko nema pravo na obiteljsku mirovinu, ušteđena sredstva se nasljeđuju prema propisima o nasljeđivanju
Smrt korisnika mirovine	
- ako korisnik ima supružnika ili djecu koji ispunjavaju uvjete za obiteljsku mirovinu, isplaćuje im se obiteljska mirovina sve dok ispunjavaju uvjete	- korisnik mirovine koji ima nezaposlenog supružnika i maloljetnu djecu na školovanju, obvezan je ugovoriti zajedničku mirovinu, kako bi se zaštićenim članovima obitelji nakon njegove smrti isplaćivala mirovina

Izvor: Sistematizacija autorice na temelju važećih propisa

Pri uspoređivanju prava koja se ostvaruju u prvom i u drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja valja podsjetiti da je cilj dvosložnog sustava mirovinskog osiguranja da se kombinacijom prava iz oba mirovinska sustava pojedincu omogući socijalna sigurnost u starosti. Pri tome sustav generacijske solidarnosti treba osigurati minimum zaštite u starosti i redistribuciju u korist osiguranika koji su tijekom radnog vijeka ostvarivali niže zarade. Mirovina iz drugog stupa bi trebala biti svojevrsna nadopuna razine mirovine iz prvog stupa, kako bi

pojedinac i nakon izlaska iz razdoblja radne aktivnosti, zadržao primjerenu razinu životnog standarda.

4.10.2. Visina mirovine u sustavu generacijske solidarnosti i plaćeni doprinosi za pojedine kategorije osiguranika

Iako se očekuje da će u budućnosti mirovine koje se ostvaruju u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti postepeno gubiti na značaju, taj će sustav u sljedeća tri desetljeća još uvijek dominirati kao oblik socijalne zaštite staračke populacije u Hrvatskoj. Stoga je važno kritički sagledati pod kojim uvjetima osiguranici tog sustava ostvaruju mirovinska prava, te ukazati na ograničenja i možebitne slabe točke sadašnjeg načina određivanja visine mirovine.

4.10.2.1. Vrste mirovina

U sustavu generacijske solidarnosti moguće je ostvariti jednu od četiri[316] vrste mirovina:

- starosnu mirovinu,
- prijevremenu starosnu mirovinu,
- invalidsku, i
- obiteljsku mirovinu.

Muškarac stječe pravo na **starosnu mirovinu** kad navrši 65 godina života. Do kraja 2010. godine žena može ostvariti pravo na starosnu mirovinu kad navrši 60 godina života, a od 2011. se uvjet životne dobi za žene svake godine povećava za po tri mjeseca, da bi se 2030. godine izjednačili dobni uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu[317]. I muškarac i žena moraju imati najmanje 15 godina provedenih u osiguranju, bilo s punim ili s nepunim radnim vremenom.

Prijevremena mirovina je zapravo starosna mirovina za koju se uvjeti stječu pet godina prije životne dobi propisane kao uvjet za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu. U 2010. godini muškarci ostvaruju pravo na prijevremenu mirovinu s navršenih 60 godina života i najmanje 35 godina mirovinskog staža, a žene s navršenih 55 godina života i najmanje 30 godina provedenih u osiguranju. nastavno od 2011. pa sve do 2030. godine provodi se postepeno izjednačavanje uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu za žene i muškarce tako da se za žene u svakoj kalendarskoj godini uvjet životne dobi i mirovinskog staža povećava za po tri mjeseca.

Pravo na **invalidsku mirovinu** stječe osiguranik kod kojeg su nadležna tijela mirovinskog vještačenja utvrdila postojanje invalidnosti. Isplaćuju se dvije vrste invalidskih mirovina:

- invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad, i
- invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad.

Pravo na **obiteljsku mirovinu** pod jednakim uvjetima ostvaruju oba supružnika: udovica i udovac, ali u uvjet da u trenutku smrti osiguranika odnosno korisnika mirovine imaju najmanje 50 godina. Djeca imaju pravo na obiteljsku mirovinu sve dok se redovno školuju, a najkasnije do 26 godina starosti. Članovi obitelji mogu ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu u slučaju smrti

[316] Zapravo se prema klasifikacijama HZMO-a radi o tri vrste mirovina jer su starosna i prijevremena mirovina ista vrsta mirovine, samo se prijevremena starosna mirovina može ostvariti najviše do pet godina ranije u odnosu na dobne uvjete propisane za stjecanje prava na za punu starosnu mirovinu.

[317] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 121/10.).

osiguranika, uz uvjet prethodno ostvarenog minimalnog mirovinskog staža, te u slučaju smrti korisnika mirovine.

4.10.2.2. Faktori koji utječu na visinu mirovine

Pravila o izračunavanju visine mirovine jedno su od najvažnijih obilježja svakog mirovinskog sustava, a izražavaju se mirovinskom formulom. O načinu na koji se određuje visina mirovine ovise doživotna primanja svakog umirovljenika, ali i ukupni rashodi mirovinskog sustava. Osim financijskog značenja mirovinske formule, ona je važna za ocjenjivanje socijalnih obilježja određenog mirovinskog sustava.

Do 1998. godine mirovina se određivala u postotku od mirovinske osnovice, a mirovinska osnovica se utvrđivala od plaća ostvarenih u najpovoljnijih deset uzastopnih godina. Plaće iz ranijih godina su se pomoću valorizacijskih koeficijenata preračunavale na razinu plaće koja je prethodila godini ostvarivanja prava na mirovinu. Po tom su modelu određene mirovine osiguranika koji su pravo na mirovinu ostvarili zaključno s 31. prosinca 1998. godine.

U novom sustavu, za sve osobe koje pravo na mirovinu ostvaruju od 1. siječnja 1999. godine, visina mirovine se određuje prema novoj mirovinskoj formuli[318]. Ta se nova formula primjenjuje samo za određivanje mirovine za staž osiguranja ostvaren u sustavu generacijske solidarnosti. Visina mirovine ovisi o sljedećim faktorima:

- plaći/osnovici osiguranja osiguranika,
- dužini mirovinskog staža, i
- aktualnoj vrijednosti mirovine.

Formula za izračun mirovine može se izraziti na sljedeći način:

$$\text{Mirovina} = \text{OB} \times \text{MF} \times \text{AVM} \qquad (57)$$

Osobni bodovi se izračunavaju kao umnožak prosječnih vrijednosnih bodova, dužine mirovinskog staža iskazanog u godinama i polaznog faktora.

$$\text{OB} = \text{PVB} \times \text{MS} \times \text{PF} \qquad (58)$$

Značenje kratica:

OB - osobni bodovi osiguranika;
MF - mirovinski faktor;
AVM - aktualna vrijednost mirovine.
PVB - prosječni vrijednosni bodovi u cijelom razdoblju osiguranja;
MS - mirovinski staž, izražen u godinama;
PF - polazni faktor.

Osobni bodovi za određivanje mirovine dobiju se tako da se prosječni vrijednosni bodovi (vrijednosni bodovi za jednu godinu) pomnože s ukupnim mirovinskim stažem i polaznim faktorom.

Vrijednosni bodovi se izračunavaju stavljanjem u odnos osnovice osiguranja (plaće) osiguranika prema prosječnoj plaći svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u pojedinoj godini, pa

[318] Marušić, Lj.i Rismondo, M: Određivanje visine mirovina, u Pravo na mirovinu u 2007. i sljedećim godinama, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2007., str. 13.-28.

se utvrđuju prosječni vrijednosni bodovi za svakog osiguranika za razdoblje provedeno u osiguravanju (od 2010. za cijelo razdoblje provedeno u osiguranju). Što su osobni bodovi pojedinačnog osiguranika veći, veća je svota mirovine. Osobni bodovi osiguranika će biti veći ako mu je plaća bila viša i ako ima duži mirovinski staž. Na primjer, osiguranik koji ima 40 godina mirovinskog staža i koji je tijekom radnog vijeka u prosjeku primao plaću u visini prosječne plaće (vrijednosni bod = 1) ima jednake osobne bodove kao i osiguranik koji ima 20 godina mirovinskog staža, ali mu je plaća bila prosječno dvostruko veća od prosjeka Hrvatske.

Polazni faktor ima vrijednost 1 za sve mirovine osim prijevremene starosne mirovine (kada je manji od 1) i starosne mirovine koja se ostvaruje kasnije od dobi propisane za starosnu mirovinu (tada je veći od 1). Polazni faktor manji od 1 trajno umanjuje visinu prijevremene mirovine, a polazni faktor veći od 1 također trajno osigurava pravo na povećanu mirovinu.

Od 1. studenog 2010. godine je umanjenje prijevremenih mirovina uređeno diferencirano, na način da umanjenje polaznog faktora ovisiti o dva parametra: o dobi umirovljenja i o ostvarenom mirovinskom stažu. Diferenciranim umanjivanjem prijevremenih mirovina nastoji se pogodovati osiguranicima koji su mladi počeli raditi i koji imaju više mirovinskog staža od staža propisanog kao uvjet za prijevremenu mirovinu, a još uvijek nemaju životnu dob propisanu za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu.

Polazni faktor za ostvarivanje prijevremene starosne mirovine se od 1. studenog 2010. utvrđuje tako da se mirovinski faktor 1 za svaki kalendarski mjesec koji nedostaje do starosti propisane kao uvjet za starosnu mirovinu, smanjuje za određeni postotak u rasponu od 0,15% do 0,34%. Postotak umanjenja prijevremene mirovine po svakom mjesecu ranijeg odlaska u mirovinu ovisi o navršenom mirovinskom staža u trenutku ostvarivanja prava na mirovinu. Umanjenje je najveće ako staž iznosi do 36 godina, a najmanje ako staž iznosi 40 i više godina. Za osobu koja u trenutku umirovljenja ima 36 godina mirovinskog staža postotak umanjenja iznosi 0,34% po mjesecu, za osobu koja ima 37 godina staža umanjenje iznosi 0,29%, za 38 godina staža iznosi 0,25%, za 39 godina staža iznosi 0,19% i za osobu s navršenih 40 i više godina staža umanjenje iznosi 0,15% za svaki raniji mjesec odlaska u mirovinu. Za osobu kojoj nedostaje punih pet godina do životne dobi za starosnu mirovinu (nedostaje joj 60 mjeseci), najveće umanjenje iznosi u rasponu od 20,4% do 9%, ovisno o mirovinskom stažu na dan ostvarivanja prava na mirovinu.

Za muškarce se ovi iznosi umanjenja polaznog faktora primjenjuju od 1. studenog 2010. godine i ne mijenjaju se u prijelaznom razdoblju. Kod žena u cijelom prijelaznom razdoblju postotak umanjenja ovisi o godini u kojoj osoba ostvari pravo na mirovinu i o navršenim godinama mirovinskog staža u trenutku ostvarivanja prava. Tijekom cijelog prijelaznog razdoblja do 2030. godine postotak umanjenja prijevremenih mirovina za žene određivati u odnosu na uvjete koji su u određenoj kalendarskoj godini propisani za ostvarivanje prava na mirovinu[319].

[319] Opširnije o izračunavanju polaznog faktora u prijelaznom razdoblju do 2030. godine vidi u: Marušić, Lj.: Izmijenjeni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu od 1. studenog 2010., Računovodstvo i financije 11/2010, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2010.; str. 144. – 150.

Mirovinski faktor ovisi o vrsti mirovine. Za starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad i obiteljsku mirovinu za 4 i više članova obitelji, mirovinski faktor iznosi jedan (1). Mirovinski faktor je manji od 1 i kod invalidskih mirovina ostvarenih zbog profesionalne nesposobnosti i kod obiteljskih mirovina koje koriste manje od 4 člana obitelji.

Aktualna vrijednost mirovine je utvrđena svota mirovine za jedan osobni bod i ista je za sve vrste mirovina. Prvu aktualnu vrijednost mirovine odredila je Vlada RH s primjenom od 1. siječnja 1999. Od toga datuma se aktualna vrijednost mirovine određuje dva puta godišnje, prema pravilima o usklađivanju mirovina[320].

Prema vrsti mirovine, za osiguranika je povoljnija starosna od prijevremene mirovine, jer se prijevremena mirovina određuje s umanjenim polaznim faktorom. Invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad je najpovoljnija prema visini, jer se pri određivanju visine mirovine dodaje **pridodani staž** koji nije efektivno ostvaren, ali se priznaje kod izračunavanja svote mirovine kao da je ostvaren. Visina invalidskih mirovina se određuje na sljedeći način:

1. invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad se određuje uz primjenu mirovinskog faktora 1, tj. bez umanjenja. Ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu uvjetovano je time da je do datuma nastanka invalidnosti barem1/3 radnog vijeka provedena u osiguranju (osim ako je invalidnost posljedica ozljede na radu, kada se ne traži trajanje prethodnog osiguranja). Visina te mirovine ovisi o trajanju staža osiguranja do datuma priznavanja svojstva invalida, s tim da se pri određivanju visine mirovine računa i pridodani staž;
2. invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad se određuje prema istim pravilima kao i invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad, s tim da se primjenjuje različit mirovinski faktor, ovisno o tome da li korisnik mirovine radi (bilo u radnom odnosu ili obavlja samostalnu djelatnost) ili ne radi. Za određivanje visine invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad za korisnike koji uz mirovinu rade, koriste se faktori koji ovise o tome je li invalidnost posljedica nesreće na radu odnosno profesionalnog oboljenja ili se radi o invalidnosti uzrokovanoj bolešću odnosno događajem koji nije u vezi s radom[321].

Visina **obiteljske mirovine** ovisi o broju članova obitelji koji ostvaruju pravo na mirovinu. Ako jedan član obitelji koristi obiteljsku mirovinu, ona iznosi 70% mirovine na koju bi imao pravo osiguranik odnosno 70% mirovine koju je ostvarivao preminuli korisnik mirovine. Za svakog dodatnog člana obitelji koji ostvaruje pravo na obiteljsku mirovinu, svota mirovine se povećava za 10%, tako da za dva člana iznosi 80%, za tri člana 90%, a za četiri i više članova 100% mirovine pokojnog osiguranika odnosno pokojnog korisnika mirovine.

---

[320] Usklađivanje AVM se nije provodilo od 1. srpnja 2009. na temelju Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Nar. nov., br. 94/09. i 56/10.) koji je donesen kao privremeni propis, s ciljem ublažavanja posljedica ekonomske krize u Hrvatskoj. Taj je propis bio na snazi do 31. listopada 2010.

[321] Ako profesionalna invalidnost nije posljedica nesreće na radu ili profesionalnog oboljenja, mirovina se određuje primjenom mirovinskog faktora 0,5 (do 1. siječnja 2008. godine se primjenjivao faktor 0,3333), a ako je profesionalna invalidnost posljedica nesreće na radu ili profesionalnog oboljenja mirovina se određuje primjenom mirovinskog faktora 0,6667 (do 1. siječnja 2008. godine se primjenjivao faktor 0,5).

Dakle, u sustavu generacijske solidarnosti visina mirovine ne ovisi izravno o plaćenim doprinosima. Mirovina se određuje od iznosa plaće/osnovice osiguranja na koju su u razdoblju osiguranja doprinosi trebali biti plaćeni, ali stopa doprinosa, uplaćeni ili neuplaćeni iznos doprinosa, nema utjecaja na visinu mirovine. Štoviše, osiguranicima koji su osigurani temeljem radnog odnosa, u mirovinski staž se priznaje razdoblje provedeno u radnom odnosu (s punim ili s nepunim radnim vremenom), neovisno o tome je li u cijelom tom razdoblju plaćen doprinos za mirovinsko osiguranje.

Osobama koje su osiguranici po osnovi obavljanja samostalne djelatnosti i poljoprivrednicima, priznaje se pravo na mirovinski staž samo za razdoblja za koja su plaćeni doprinosi. Njima su plaćeni doprinosi preduvjet ostvarivanja prava na mirovinski staž. Ipak, ako bez staža za koji nisu plaćeni doprinosi imaju uvjete za mirovinu (najmanje 15 godina provedenih u osiguranju) i oni ostvaruju pravo na mirovinu. Ako naknadno podmire dugovane svote doprinosa, mirovinski staž im se povećava za to razdoblje i naknadno im se određuje viša svota mirovine.

Broj korisnika mirovina i visinu mirovina ostvarenih prema opisanim kriterijima, pokazuje tablica 61.

Tablica 61. Korisnici mirovina iz sustava generacijske solidarnosti prema vrstama i visini mirovina (u kunama, za lipanj 2009.)

Svote mirovina	Starosna mirovina		Invalidska mirovina		Obiteljska mirovina		Ukupno	
	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez
do 500,00	40.610	244,57	19.079	265,39	11.744	269,61	71.433	254,25
500,01 - 1.000,00	51.262	732,17	19.337	737,79	28.951	784,18	99.550	748,39
1.000,01 - 1.500,00	53.020	1.256,03	37.798	1.289,51	37.864	1.253,66	128.682	1.265,16
1.500,01 - 2.000,00	100.931	1.791,91	76.791	1.768,61	73.294	1.786,56	251.016	1.782,86
2.000,01 - 3.000,00	174.798	2.484,13	65.056	2.410,32	62.624	2.377,89	302.478	2.446,26
3.000,01 - 4.000,00	109.416	3.425,65	21.859	3.385,25	16.418	3.410,35	147.693	3.417,97
4.000,01 - 5.000,00	37.834	4.411,35	6.208	4.402,19	5.164	4.430,99	49.206	4.412,25
5.000,01 - 6.000,00	13.976	5.418,84	1.954	5.414,44	1.022	5.267,05	16.952	5.409,18
6.000,01 - 7.000,00	7.001	6.472,02	823	6.507,74	245	6.481,41	8.069	6.475,95
7.000,01 - 8.000,00	1.742	7.399,31	155	7.317,29	80	7.315,25	1977	7.389,48
veće od 8.000,00	1.204	9.502,89	40	9.555,10	50	9.564,41	1.294	9.506,88
Ukupno	**591.794**	**2.392,97**	**249.100**	**1.924,81**	**237.456**	**1.854,40**	**1.078.350**	**2.166,01**
Struktura korisnika u %	**54,9**	**-**	**23,1**	**-**	**22,00**	**-**	**100,00**	**-**

Napomena: U broj korisnika mirovina nisu uključeni korisnici mirovina Hrvatske vojske, hrvatskih branitelja i Hrvatskog vijeća obrane.

Izvor: HZMO, Publikacije, Statističke informacije br. 2., srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

Korisnici starosnih mirovina, zajedno s korisnicima koji su ostvarili pravo na prijevremenu starosnu mirovinu, čine svega 54,9% ukupnog broja korisnika. Čak je 23,1% korisnika invalidskih mirovina. Kako i među korisnicima obiteljskih mirovina ima korisnika kojima je obiteljska mirovina određena od invalidske mirovine nakon smrti osiguranika ili korisnika prava, proizlazi da se više od četvrtine ukupnog broja mirovina isplaćuju kao invalidske mirovine. Ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu primarno ovisi o definiciji invalidnosti, a kad se kod osiguranika utvrdi invalidnost, visina mirovine se određuje pod znatno povoljnijim uvjetima[322]. U tome vjerojatno leži dio razloga za tako velik broj korisnika invalidskih mirovina.

Korisnicima mirovina, kojima je mirovina izračunata na opisani način manja od najniže mirovine, pripada **najniža mirovina**. Iznos najniže mirovine nije određen u jednakom mjesečnom iznosu za sve korisnike mirovina, već je određena najniža mirovina za jednu godinu mirovinskog staža. Pri određivanju iznosa najniže mirovine također se primjenjuje mirovinski faktor, tako da svota najniže mirovine pojedinačnog korisnika ovisi o mirovinskom stažu osiguranika i o vrsti mirovine koju ostvaruje. Najniža mirovina nije uvjetovana imovinskim stanjem korisnika mirovine. Prije reformiranja sustava generacijske solidarnosti, do 1998. godine, najniža mirovina je bila uvjetovana socijalnim statusom osiguranika. Kao što pokazuju podaci u tablici 62., zbog povoljnijih uvjeta za ostvarivanje prava na najnižu mirovinu od 1999. godine je značajno porastao broj korisnika najnižih mirovina.

Tablica 62. Broj korisnika i visina najniže mirovine (u kunama, za lipanj 2009.)

Vrsta mirovine	Pravo ostvareno do 31.12.1998.		Pravo ostvareno 1. 1.1999. i kasnije		Ukupno korisnika
	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	
Starosna	18.720	2.431,24	79.338	1.360,16	98.058
Invalidska	876	2.382,73	45.328	1.343,38	46.204
Obiteljska	1.712	1.754,39	15.618	1.044,36	17.330
Ukupno	**21.308**	**2.374,87**	**140.284**	**1.319,58**	**161.592**

Izvor: HZMO, Publikacije, Statističke informacije br. 2., srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

Promjene u uvjetima za ostvarivanje prava na najnižu mirovinu ugrađene u zakonodavstvo koje se primjenjuje od 1. siječnja 1999. godine, rezultirale su povećanjem broja korisnika najnižih mirovina. I apsolutno i relativno raste broj umirovljenika koji bi primjenom mirovinske formule ostvarili mirovinu manju od najniže, pa ih štiti pravo na najnižu mirovinu. U raspravama o načelima na kojima se zasniva sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, problematizira se iznos najniže mirovine[323]. Institut najniže mirovine je oblikovan pod snažnim utjecajem ideja o jednakim mirovinama. Prema tim idejama, visina najniže, zaštićene svote

[322] Rismondo, M.: Definicija invalidnosti i njezin razvoj u hrvatskom mirovinskom osiguranju, Revija za socijalnu politiku 7 (3), Pravni fakultet Zagreb, 2000.; str. 299. –309.

[323] Potočnjak, Ž.: Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, Revija za socijalnu politiku 7 (1), Pravni fakultet Zagreb, 2000.; str. 648. - 654.

mirovine ne bi trebala ovisiti o prethodnim primanjima osiguranika, niti o vrsti mirovine koju osiguranik ostvaruje. Visina najniže mirovine bi se samo mogla vezati uz godine mirovinskog staža, kako bi se osiguranika poticalo na duži rad i duže razdoblje plaćanja doprinosa. Takav koncept određivanja visine najniže mirovine zastupali su stručnjaci Svjetske banke, koji su u vrijeme provođenja mirovinske reforme u Hrvatskoj zagovarali sustav prema kojem je zadaća prvog stupa obveznog mirovinskog osiguranja osigurati donju, socijalno prihvatljivu razinu mirovinskih primanja za sve korisnike tog sustava. Prijedlozi konzultanata Svjetske banke samo su djelomično prihvaćeni, tako da visina najniže mirovine ovisi i o ostvarenom stažu i o vrsti mirovine, ali ne ovisi o primanjima osiguranika u razdoblju osiguranja. Jednom određen iznos najniže mirovine dalje se usklađuje po općim pravilima usklađivanja mirovina.

Dvanaest godina nakon početka primjene novih propisa kojima je uređena visina najniže mirovine, ponovno se aktualizira pitanje određivanja visine najniže mirovine[324]. Kako ta mirovina uopće ne ovisi o primanjima ostvarenim tijekom radnog vijeka, a najniža osnovica za plaćanje obveznih doprinosa je određena u visini 35% od prosječne plaće, argumentira se da institut najniže mirovine ima pretjerano redistributivnu ulogu i destimulira osiguranike na plaćanje doprinosa na osnovice osiguranja u većem iznosu od minimalnih[325].

Ako je mirovina određena prema opisanoj formuli veća od najviše, korisnik ima pravo samo na najvišu mirovinu. Najviša mirovina nije prvotno bila propisana općim mirovinskim zakonom, nego je naknadno donesen posebni Zakon o najvišoj mirovini[326]. Broj korisnika i visina najviših mirovina prikazani su u tablici 63.

Tablica 63. Broj korisnika i visina najviše mirovine (u kunama, za lipanj 2009.)

Vrsta mirovine	Pravo ostvareno do 31.12.1998.		Pravo ostvareno 1. 1.1999. i kasnije		Ukupno korisnika
	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	Broj korisnika	Prosječna mirovina umanjena za porez	
Starosna	2.131	6.853,36	826	6.136,26	2.957
Invalidska	266	6.870,44	233	3.371,74	499
Obiteljska	715	5.069,50	517	4.921,34	1.232
Ukupno	**3.112**	**6.444,96**	**1.576**	**5.329,00**	**4.688**

Izvor: HZMO, Publikacije, Statističke informacije br. 2., srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

[324] Potočnjak, Ž. smatra da je «najniža mirovina netransparentno socijalno davanje koje se financira na račun osiguranika, a ne svih poreznih obveznika» (cit) i zalaže se da se financiranje najniže mirovine prebaci na državni proračun; str. 12.

[325] Madžarević-Šujster, S. je još 2002. zaključila da «S obzirom na to da doprinosi na minimalnu osnovicu pokrivaju tek 30% minimalne mirovine, takvu su subvenciju automatski prepoznali utajivači poreza kao osobni dobitak» (cit); Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 126.

[326] Zakon o najvišoj mirovini (Nar. nov., br. 162/98. i 82/01.)

Lako se uočava da je u reformiranom sustavu mirovinskog osiguranja koji je na snazi od 1. siječnja 1999. značajno manje osoba ostvarilo pravo na najvišu mirovinu, nego u razdoblju do 31. prosinca 1998. godine. Nove najviše mirovine su niže od ranije određenih najviših mirovina, što uz višestruko povećanje broja korisnika najnižih mirovina, ukazuje na snažne redistributivne učinke novog mirovinskog sustava generacijske solidarnosti.

Najviša mirovina se određuje maksimalnim vrijednosnim bodovima u iznosu 3,8, a pri izračunavanju iznosa se primjenjuje mirovinski faktor. Drugim riječima, najviša mirovina ovisi o ostvarenom mirovinskom stažu i o vrsti mirovine koju korisnik ostvaruje. Teško je dati prosudbu o tome je li primjeren odnos između prosječne i najviše starosne mirovine u omjeru 1:3,8. Promatrano isključivo sa socijalnog stajališta, to je jako velik raspon u visini mirovina i vjerojatno će u narednom razdoblju biti predmet preispitivanja. Za branitelje Domovinskog rata i za zastupnike u Hrvatskom saboru također je propisana najviša mirovina, ali znatno povoljnije od najviše mirovine po općim mirovinskim propisima. Za njih je najviša mirovina određena u iznosu dvije svote najviše mirovine za 40 godina mirovinskog staža.

Institutom najniže i najviše mirovine postižu se redistributivni učinci, ali oni istovremeno utječu na udaljavanje od načela uzajamnosti između uplaćenih svota doprinosa i visine prava koja se ostvaruju u sustavu generacijske solidarnosti. U lipnju 2009. godine bilo je ukupno 1.159.881 korisnika mirovine[327] od čega je 161.592 korisnika primalo najnižu mirovinu (21.308 korisnika je ostvarilo pravo na najnižu mirovinu prema propisima koji su bili na snazi do 31. prosinca 1998. godine, a 140.284 korisnika prema propisima koji se primjenjuju od 1. siječnja 1999. godine). Korisnici najniže mirovine sudjelovali su u ukupnom broju umirovljenika s 14,0 posto.

Druga skupina umirovljenika na koju sustav djeluje redistributivno u njihovu korist, korisnici su povlaštenih mirovina. Oni ostvaruju pravo na mirovinu po posebnim propisima prema kojima uplaćeni doprinosi uopće ne utječu na visinu mirovine, što je obrađeno pod 4.1.2.4. U lipnju 2009. godine bilo je 180.061 korisnika mirovina koji su pravo ostvarili po posebnim propisima i oni su činili 15,5% ukupnog broja umirovljenika.

Ako se zbroje korisnici povlaštenih mirovina i korisnici najnižih mirovina, proizlazi da je od ukupnog broja korisnika, u lipnju 2009. godine čak 29,5% primalo mirovinu određenu bez uvažavanja načela uzajamnosti između uplaćenih doprinosa i visine mirovinskih prava. Redistribucija mirovinskih prava provodi se u korist gotovo jedne trećine korisnika tih prava, **čime se potvrđuje hipoteza 1.2.** postavljena u uvodnom dijelu ovog rada o nedovoljnoj zastupljenosti načela uzajamnosti u važećem sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti.

[327] Podatak o ukupnom broju korisnika je podatak iz tablice 61., uvećan za broj korisnika mirovina Hrvatske vojske, branitelja Domovinskog rata i Hrvatskog vijeća obrane; HZMO, Publikacije, Statističke informacije br. 2., srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

4.10.3. Doprinos za individualnu kapitaliziranu štednju i visina budućih mirovina

4.10.3.1. Kombinirane mirovine osiguranika drugog stupa

Mirovine osiguranika drugog stupa obveznog osiguranja uređene su Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje.

Osiguranici koji su obvezno osigurani u drugom stupu, bilo da su to postali po sili zakona ili su se po vlastitom izboru opredijelili za osiguranje u drugom stupu, ostvarivati će mirovinu iz dva izvora:

1. **osnovnu mirovinu iz prvog stupa**, tj., iz mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, ali u manjem iznosu od mirovine koju ostvaruju oni osiguranici koji su osigurani samo u prvom stupu mirovinskog osiguranja i
2. **mirovinu iz drugog stupa** koja će primarno ovisiti o uplaćenim doprinosima tijekom razdoblja osiguranja, razdoblju kapitalizacije i o ostvarenim prinosima.

Jedino je osobama koje su osigurane u drugom stupu mirovinskog osiguranja u slučaju stjecanja prava na invalidsku i na obiteljsku mirovinu omogućeno da se izračuna je li im povoljniji iznos invalidske odnosno obiteljske mirovine koju bi ostvarili da su ostali osiguranici samo u prvom stupu ili je za njih povoljniji iznos kombinirane mirovine, dio iz prvog, a dio iz drugog stupa. Samo za ove dvije vrste mirovina postoji pravo izbora povoljnije svote mirovine.

Mirovina iz drugog stupa može se ostvariti samo uz uvjet da je osiguranik ostvario mirovinu iz prvog stupa. Mirovine iz sustava kapitalizirane štednje isplaćivati će mirovinska osiguravajuća društva. Mirovinski osiguranik će u trenutku umirovljenja svoja ušteđena sredstva na osobnom računu u mirovinskom fondu, u trenutku umirovljenja prenijeti u izabrano mirovinsko osiguravajuće društvo s kojim će sklopiti ugovor o mirovini. U Hrvatskoj za sada posluje samo jedno mirovinsko osiguravajuće društvo, pa osiguranici koji već ostvaruju pravo na mirovinu iz drugog stupa još nemaju mogućnost izbora.

Dakle, mirovinski osiguranici osigurani u sustavu obvezne kapitalizirane štednje ostvarivati će kombiniranu mirovinu od dva isplatitelja:

- osnovnu mirovinu iz sustava generacijske solidarnosti, koju će im isplaćivati Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, i
- ugovorenu mirovinu koju će im na temelju sklopljenog ugovora isplaćivati mirovinsko osiguravajuće društvo.

Osnovna mirovina će se odrediti kao zbroj dvaju iznosa:

1. iznosa mirovine određene prema mirovinskoj formuli propisanoj za sustav generacijske solidarnosti u punom opsegu, ali samo za razdoblje radnog staža ostvarenog do početka primjene drugog stupa mirovinskog osiguranja (tj. za razdoblje od početka osiguranja do 31. prosinca 2001. godine), i
2. dijela mirovine iz sustava generacijske solidarnosti za staž osiguranja ostvaren nakon uključivanja u drugi stup mirovinskog osiguranja, koji se također sastoji od dva dijela:

2.1. prvi dio se izračunava kao umnožak godina mirovinskog staža u razdoblju trajanja osiguranja u drugom stupu i 0,25% od prosječne bruto plaće u Hrvatskoj u prethodnoj godini, i

2.2. jedne četvrtine mirovine koju bi za taj staž ostvarili da su bili osigurani samo u sustavu generacijske solidarnosti.

Izraženo formulom, mirovina osiguranika drugog stupa sastoji se od dvije komponente:

$$MIR_{kom} = MIR_{osn} + MIR_{ugov} \qquad (59)$$

Značenje kratica:

MIR_{kom} - ukupna mirovina osiguranika drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja

MIR_{osn} - osnovna mirovina koju iz prvog stupa ostvaruje osiguranik drugog stupa obveznog osiguranja

MIR_{ugov} - ugovorena mirovina osiguranika drugog stupa obveznog osiguranja

Osnovnu mirovinu osiguranicima osiguranim u drugom stupu isplaćuje HZMO.

Ugovorenu mirovinu im isplaćuje izabrano mirovinsko osiguravajuće društvo. Nakon što ostvari mirovinu u prvom stupu, osiguranik drugog stupa u uredu REGOS-a bira mirovinsko osiguravajuće društvo s kojim namjerava ugovoriti mirovinu. Mirovinsko osiguravajuće društvo i korisnik mirovine sklapaju ugovor o mirovini. Mirovinsko osiguravajuće društvo može kao svoju naknadu naplatiti 10% od ukupno doznačenih sredstava[328], a ostala sredstva ulaže na tržištu kapitala i koristi isključivo za isplatu mirovina. Ulaganja mirovinskih osiguravajućih društava su također strogo regulirana, a isplatu ugovorenih mirovina iz drugog stupa jamči država. Na temelju mirovinske štednje u drugom stupu mirovinskog osiguranja mogu se ugovoriti dva osnovna oblika mirovine:

- pojedinačna i
- zajednička,

a svaka se od njih može ugovoriti:

- sa zajamčenim razdobljem ili
- bez zajamčenog razdoblja.

Pojedinačna mirovina se isplaćuje korisniku do njegove smrti, a zajednička se mirovina ugovara na način da se nakon smrti korisnika isplaćuje doživotno bračnom drugu. Ako se ugovori mirovina sa zajamčenim razdobljem, a korisnik mirovine ili u slučaju zajedničke mirovine, njegov bračni drug, umre, mirovina se do isteka zajamčenog razdoblja isplaćuje osobi koja je ugovorom imenovana kao korisnik mirovine.

Ugovaranje mirovine je novina u mirovinskom sustavu. Korisnik mirovine može birati oblik mirovine i eventualno zajamčeno razdoblje, iako ga propisi donekle ograničavaju pri sklapanju ugovora. Zajamčeno razdoblje se ne može ugovoriti u trajanju kraćem od pet godina. Radi zaštite socijalne sigurnosti članova obitelji u slučaju smrti korisnika mirovine, u određenim je slučajevima obvezno ugovoriti određeni oblik mirovine. Tako je izrijekom određeno da je

[328] Odluku o najvišem postotku naknade mirovinskom osiguravajućem društvu donosi HANFA.

korisnik mirovine koji ima malodobnu djecu obvezan ugovoriti mirovinu sa zajamčenim razdobljem i imenovati djecu kao korisnike sve do njihove punoljetnosti.

Mirovina koju će osiguranik ostvariti iz sustava obvezne kapitalizirane štednje ovisiti će o različitim faktorima, ponajviše o:

- visini sredstva kumuliranih i kapitaliziranih na osobnom računu u trenutku umirovljenja, a taj je iznos rezultanta svote uplaćenog mirovinskog doprinosa, dužine štednje i prinosa na sredstva ostvarena tijekom trajanja obvezne štednje,
- starosti osiguranika u trenutku umirovljenja i povezano s tim, aktuarskim izračunima očekivane dobi doživljena, te o
- vrsti mirovine koju će osoba ugovoriti.

Zbog obvezne primjene tablica očekivanog doživljena srednjih vrijednosti, mirovine iz drugog stupa ne ovise o spolu. Dakle, ako muškarac i žena u trenutku ugovaranja mirovine, iz mirovinskog fonda u mirovinsko osiguravajuće društvo prenose jednaku uplaćenu i ukamaćenu svotu, te uz dodatni uvjet da su muškarac i žena u trenutku umirovljenja iste starosti i da ugovaraju istu vrstu mirovine, njihove će ugovorene mirovine biti jednake. No, kako prema važećim mirovinskim propisima žene stječu pravo na mirovinu i do pet godina ranije, razdoblje štednje u mirovinskom fondu je za njih u pravilu kraće, pa su i akumulirana sredstva, uz sve druge jednake okolnosti, ipak manja. Zbog toga je objektivno predvidjeti da će žene osiguranici drugog stupa mirovinskog osiguranja ostvarivati niže mirovine od muškaraca.

4.10.3.2. Predviđanja očekivane visine mirovina

Do kraja 2009. godine je približno 300 osoba ostvarilo mirovinu iz drugog stupa obveznog osiguranja i sve su žene. To stoga što su prema uvjetima propisanim Zakonom o mirovinskom osiguranju, žene koje su 1. siječnja 2002. godine bile mlađe od 50 godina, mogle navršavanjem dobi od 55 godina ili više, ostvariti prijevremenu mirovinu. Podaci o svotama njihovih ugovorenih mirovina ostvarenih iz drugog stupa pokazuju da su njihove kombinirane mirovine ostvarene iz oba sustava, značajno manje nego da su te osobe bile osiguranici samo u sustavu generacijske solidarnosti.

Više je razloga koji objašnjavaju nisku razinu mirovina ostvarenih iz oba mirovinska stupa u odnosu na visinu mirovine koju bi te osobe ostvarile samo iz prvog stupa. Prema Marušić, Lj.[329], najvažniji su: prekratko razdoblje uplaćivanja doprinosa u drugi stup, prekratko razdoblje kapitalizacije, niska razina osnovne mirovine koja se isplaćuje iz prvog stupa, nemogućnost ostvarivanja dodatka na mirovinu koji pripada samo korisnicima mirovina koji primaju ukupnu mirovinu iz sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, te nepovoljna kretanja na tržištu kapitala zabilježena tijekom 2008. godine. Nepovoljna kretanja na tržištu kapitala su donekle ublažena u 2009. godini, ali nisu otklonila razloge niskih mirovina iz drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja.

[329] Marušić, Lj.: Mirovine osiguranika drugog stupa osiguranja, «Računovodstvo i financije» 4/2009., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2009., str. 113.-119.

Dakle, mirovina osiguranika drugog stupa sastoji se od dva dijela: od osnovne mirovine koju će ostvariti u prvom stupu, a koju će mu isplaćivati HZMO i od mirovine iz drugog stupa koju će mu isplaćivati mirovinsko osiguravajuće društvo. Prvi dio, osnovna mirovina, određuje se prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.

Primjeri **iznosa osnovnih mirovina** koje bi ostvarili osiguranici drugog stupa obveznog osiguranja, prema izračunima Lj. Marušić pokazuju sljedeće:

- za osiguranike koji su tijekom radnog vijeka ostvarivali plaću manju od prosječne, osnovna mirovina (ona na koju osiguranici drugog stupa imaju pravo iz prvog stupa) iznosi oko 70% visine mirovine na koju bi imali pravo da su ostali osigurani samo u prvom stupu;
- za osiguranike koji su u cijelom radnom vijeku ostvarivali prosječnu plaću u visini prosječne plaće u Hrvatskoj, osnovna mirovina iznosi u visini 60% mirovine koju bi ostvarili da su osiguranici prvog stupa obveznog osiguranja;
- za osiguranike koji su tijekom radnog vijeka ostvarivali plaću dvostruko veću od prosječne, osnovna mirovina iznosi svega 40% mirovine koju bi za isti staž ostvarili da su ostali osigurani samo u prvom stupu.

Osnovna mirovina se određuje na temelju načela solidarnosti koje osigurava preraspodjelu u korist osoba s niskim osnovicama, koje su, očekivano, tijekom razdoblja provedenog u osiguranju obvezne mirovinske štednje uplaćivale manje svote doprinosa na osobne mirovinske račune. Relativno viša razina osnovne mirovine treba zaštititi njihovu egzistenciju.

Drugi dio kombinirane mirovine je svota koju fizička osoba ugovara s mirovinskim osiguravajućim društvom, a koja ovisi o ušteđenom, kapitaliziranom iznosu koji fizička osoba iz mirovinskog fonda prenosi u mirovinsko osiguravajuće društvo. Taj bi drugi dio mirovine trebao osiguranicima nadoknaditi «gubitke» zbog manjih svota koje ostvaruju u prvom stupu i, očekivano, onima koji su u razdoblju plaćanja doprinosa ostvarivali veća primanja, omogućiti i višu razinu ukupne mirovina. Izračuni pokazuju da se uz sada važeće uvjete, to neće dogoditi. Mirovinsko osiguranje drugog stupa nije samo veliko razočaranje za osiguranike, posebno za one koji su se dobrovoljno uključili u drugi stup, već ozbiljno prijeti povećanjem siromaštva staračke populacije u Hrvatskoj.

U svrhu provjere ove tvrdnje, simulirati će se očekivane svote mirovina iz drugog stupa koje će ovisno o visini uplaćenih svota i razdoblju mirovinske štednje, ostvarivati osiguranici drugog stupa. Svi su iznosi svedeni na današnju vrijednost. Pojednostavljeno rečeno, to su iznosi mirovina koje bi osiguranici primali danas da su štedjeli 10, 20, 30 ili 40 godina i da su tijekom cijelog radnog vijeka ostvarivali jednaku plaću/osnovicu na koju su redovito uplaćivani mirovinski doprinosi. Za svrhe ove simulacije osiguranici su prema visini plaće/osnovice kategorizirani u pet sljedećih razreda (razredi su određeni prema visini osnovica koje su bile propisane za 2008 godinu):

P1 - osiguranici kojima je plaća/osnovica osiguranja iznosila do iznosa najniže osnovice (2.441,25 kn mjesečno),

P2 - osiguranici kojima je plaća/osnovica bila dvostruko veća od najniže što odgovara iznosu oko 70% prosječne plaće/osnovice (4.882,50 kn mjesečno),

P3 - osiguranici kojima je plaća/osnovica bila u visini prosječne osnovice (6.975,00 kn mjesečno),
P4 - osiguranici kojima je plaća/osnovica bila dvostruko veća od prosječne (13.050,00 kn mjesečno), i
P5 - osiguranici kojima je plaća/osnovica bila u visini najviše propisane mjesečne osnovice za plaćanje doprinosa (41.850,00 kn mjesečno).

Zanemaren je rast plaća. Simulacija je sastavljena uz pretpostavku da osoba cijelo razdoblje štednje ostvaruje razinu plaća kakva je ostvarena u 2008. godini. Pri izračunavanju kapitaliziranog iznosa na kraju razdoblja štednje zanemareni su gubici za plaćene izlazne i ulazne naknade u slučaju možebitne promjene mirovinskog fonda tijekom razdoblja osiguranja, a nije uzeta u obzir ni naknada društvima koja upravljaju imovinom mirovinskih fondova. Simulacija je provedena u dvije varijante:

Varijanta 1. – uz stopu prinosa od 2% prosječno godišnje, koliko prema objavljenim podacima HANFA-e iznosi prosječni godišnji prinos obveznih mirovinskih fondova ostvaren u razdoblju od 2002. do 2009. godine[330], i

Varijanta 2. – uz stopu prinosa od 3% prosječno godišnje, što se uobičajeno koristi u literaturi u kojoj se objašnjavaju učinci mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje[331].

Izračuni pretpostavljenih očekivanih svota mirovina sastavljeni su na sljedeći način:

Korak 1.

Izračunati su pretpostavljeni iznosi uplaćenih svota mirovinskog doprinosa na pripadajuće mjesečne plaće/osnovice osiguranja, uz pretpostavku da osoba provede u osiguranju n godina i da tijekom cijelog razdoblja štednje doprinos uplaćuje po stopi od 5% (plaće od P1 do P2).

Osnovice od koji je obračunan doprinos označene su Pi, s tim da i=1,2,3,4,5. Stopa doprinosa na mjesečnu plaću, u oznaci SD, iznosi 5%. Slijedom toga su pripadni iznosi uplaćenih mirovinskih doprinosa s obzirom na osnovice Pi u razdoblju od n godina, u oznaci MDOP II $stup(n)_i$, izračunani po sljedećoj formuli:

$$\text{MDOP II } stup(n)_i = SD \times Pi \times 12 \times n \text{ , za } i=1,2,3,4,5 \qquad (60)$$

Korak 2.

Uz pretpostavku da osiguranik nema razdoblja mirovanja štednje, te da stopa realnog godišnjeg prinosa iznosi 2%, uz trajanje štednje od n godina, ušteđeni i kapitalizirani iznos u trenutku ostvarivanja prava na mirovinu, izračunan je prema formuli:

$$GD_n(Pi) = GU(Pi) \times [(1 + PS)^n - 1] / PS \qquad (61)$$

Značenje kratica:

$GD_n(Pi)$ - ušteđeni i kapitalizirani iznos na kraju godine n, s obzirom na razred Pi
GU(Pi) - godišnji iznos uplate s obzirom na razred Pi
PS - prosječna stopa realnog godišnjeg prinosa

[330] http://www.hanfa.hr; Statistika
[331] Anušić, Z., O¨Keeke, P. i Madžarević-Šujster S.: Pension Reform in Croatia, Social Protection discussion paper series; no. SP 0304, , DC: The World Bank, Washington, 2003.

Korak 3.

Izračunati su očekivani iznosi pojedinačne doživotne mirovine za dva slučaja:

a) ako dob osiguranika u trenutku umirovljenja iznosi 60 godina, i
b) ako dob osiguranika u trenutku umirovljenja iznosi 65 godina.

Rezultati simulacije za varijantu 1. navedeni su u tablici 64.

Tablica 64. Simulacija očekivane visine mirovina iz drugog stupa, ovisno o uplaćenim svotama doprinosa u razdoblju mirovinske štednje, uz prosječni prinos od 2% godišnje

Razdoblje štednje	**Uplaćene svote doprinosa tijekom razdoblja štednje, prema iznosu mjesečnih osnovica za 2008. godinu** (u kn)				
	P1	P2	P3	P4	P5
10 godina	14.648	29.295	41.850	78.300	251.100
20 godina	29.295	58.590	83.700	156.600	502.200
30 godina	43.943	87.885	125.550	234.900	753.300
40 godina	58.590	117.180	167.400	313.200	1.004.400
Prenesena sredstva u mirovinsko osiguravajuće društvo (u kn)					
nakon 10 g	16.039	32.077	45.825	85.736	274.948
nakon 20 g	35.590	71.179	101.685	190.248	610.107
nakon 30 g	59.422	118.844	169.777	317.648	1.018.665
nakon 40 g	88.474	176.948	252.782	472.948	1.516.694
Ugovorena pojedinačna doživotna mjesečna mirovina ako je dob osiguranika 60 godina (u kn i lp)					
nakon 10 g	54,09	108,17	154,53	289,12	927,19
nakon 20 g	120,02	240,03	342,90	641,56	2.057,42
nakon 30 g	200,38	400,77	572,53	1.071,18	3.435,16
nakon 40 g	298,35	596,71	852,44	1.594,88	5.114,63
Ugovorena pojedinačna doživotna mjesečna mirovina ako je dob osiguranika 65 godina (u kn i lp)					
nakon 10 g	64,53	129,07	184,38	344,97	1.106,29
nakon 20 g	143,20	286,40	409,14	765,49	2.454,84
nakon 30 g	239,09	478,18	683,12	1.278,09	4.098,72
nakon 40 g	355,99	711,97	1.017,10	1.902,96	6.102,60

Izvor: Autorica, uz korištenje kalkulatora za izračun visine mirovina Raiffeisen mirovinskog osiguravajućeg društva, d.o.o.; dostupno na: http://www.rmod.hr/default.aspx?id=85

Što je razdoblje štednje duže, očekivane svote mjesečnih mirovina su veće. Isto tako, što je osnovica na koju su plaćeni doprinosi veća, veći je iznos uplaćen na osobni račun, pa je uz istu stopu prinosa, ušteđeni iznos na kraju razdoblja kapitalizacije, veći. S većom se svotom može ugovoriti viša mjesečna mirovina. Pri tome visina mirovine ovisi i o starosti osiguranika na datum ostvarivanja prava na mirovinu. Mirovine osiguranika koji u trenutku umirovljenja imaju starost 65 godina, uz sve druge jednake uvjete, veće su od mirovina osiguranika koji na dan umirovljenja imaju 60 godina. Spol ne utječe na visinu mirovine.

U prva tri stupca tablice 64. grupirani su osiguranici koji tijekom razdoblja trajanja osiguranja ostvaruju plaću do iznosa prosječne plaće. Očekivana mirovina iz drugog obveznog stupa za osobu koja je u osiguranju provela 30 godina i u cijelom tom razdoblju ostvarivala prosječnu plaću, a u trenutku umirovljenja ima 65 godina starosti, iznosi 683 kn mjesečno. Očekivana mirovina osiguranika s prosječnom plaćom koji je u drugom stupu proveo 40 godina iznosi 1.017 kn mjesečno. U odnosu na prosječnu plaću ostvarenu u Hrvatskoj u prvom polugodištu 2009. koja je iznosila 5.330 kn prosječno mjesečno, mirovina iz drugog stupa za osiguranika koji je 30 godina proveo u drugom stupu iznosi svega 12,8% prosječne plaće, a mirovina osiguranika koji je u drugom stupu štedio 40 godina, iznosi 19,1% prosječne plaće. To je najviši očekivani iznos mirovine, za štednju od 30 odnosno 40 godina i dob umirovljenja od 65 godina.

Ako osoba ranije odlazi u mirovinu, tj. ako je dob umirovljenja 60 godina, uz isto pretpostavljeno razdoblje štednje, mirovina iz drugog stupa je za 19,3% manja. No, nije realno pretpostaviti da osoba koja odlazi u mirovinu 5 godina ranije, provede u osiguranju jednak broj godina kao osoba koja odlazi u mirovinu sa 65 godina starosti. Objektivnije je pretpostaviti da je osoba koja u ranijoj životnoj dobi odlazi u mirovinu, kraće razdoblje štedjela u obveznom mirovinskom fondu. Osoba s prosječnom plaćom, koja je u osiguranju drugog stupa provela 30 godina i u trenutku umirovljenja ima 60 godina, ostvarila bi iz drugog stupa mirovinu u iznosu 573 kn mjesečno, što predstavlja 10,8% prosječne plaće iz prvog polugodišta 2009. godine. Uz starosnu dob u trenutku umirovljenja od 60 godina i 20 godina provedenih u osiguranju, osoba s prosječnom plaćom može očekivati mirovinu u iznosu 343 kn mjesečno, a ta svota odgovara iznosu 6,4% od prosječne plaće iz prvog polugodišta 2009. godine.

Pođe li se od optimističnije pretpostavke da bi prosječna stopa godišnjeg prinosa iznosila 3% realno i uz sve ostale jednake pretpostavke, uplaćene svote doprinosa bile bi identične. No, ukupni ukamaćeni iznos mirovinske štednje koji član fonda u trenutku umirovljenja prenosi u mirovinsko osiguravajuće društvo, zbog većeg bi prinosa bio veći. To bi rezultiralo većom mirovinom, što se vidi u tablici 65.

Tablica 65. Simulacija očekivane visine mirovina iz drugog stupa, ovisno o uplaćenim svotama doprinosa u razdoblju mirovinske štednje, uz prosječni prinos od 3% godišnje

Razdoblje štednje	**Uplaćene svote doprinosa tijekom razdoblja štednje, prema iznosu mjesečnih osnovica za 2008. godinu (u kn)**				
	P1	P2	P3	P4	P5
10 godina	14.648	29.295	41.850	78.300	251.100
20 godina	29.295	58.590	83.700	156.600	502.200
30 godina	43.943	87.885	125.550	234.900	753.300
40 godina	58.590	117.180	167.400	313.200	1.004.400
Prenesena sredstva u mirovinsko osiguravajuće društvo (u kn, uz prosječnu stopu prinosa od 3% godišnje)					
nakon 10 g	16.792	33.583	47.976	89.762	287.858
nakon 20 g	39.358	78.717	112.453	210.395	674.715
nakon 30 g	69.686	139.372	199.103	372.516	1.194.619
nakon 40 g	110.444	220.888	315.554	590.392	1.893.326
Ugovorena pojedinačna doživotna mjesečna mirovina ako je dob osiguranika 60 godina (u kn i lp)					
nakon 10 g	56,63	113,25	161,79	302,70	970,72
nakon 20 g	132,72	265,45	379,22	709,50	2.275,29
nakon 30 g	235,00	469,99	671,42	1.256,21	4.028,52
nakon 40 g	372,44	744,88	1.064,12	1.990,93	6.384,71
Ugovorena pojedinačna doživotna mjesečna mirovina ako je dob osiguranika 65 godina (u kn i lp)					
nakon 10 g	67,56	135,13	193,04	361,17	1.158,23
nakon 20 g	158,36	316,73	452,47	846,55	2.714,80
nakon 30 g	280,39	560,78	801,11	1.498,86	4.806,69
nakon 40 g	444,38	888,77	1.267,67	2.375,51	7.618,02

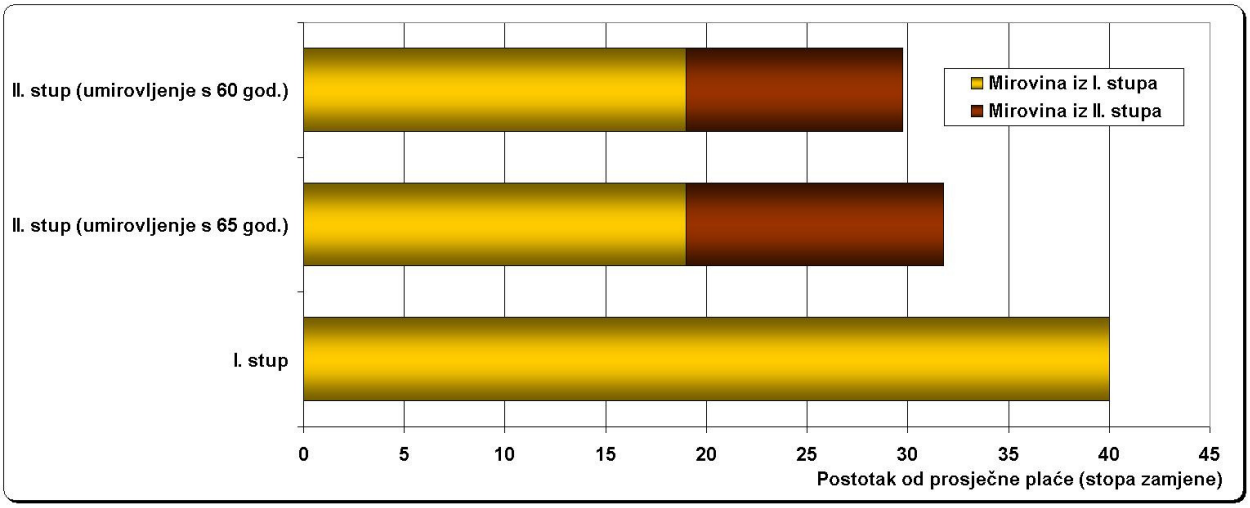
Izvor: Autorica, uz korištenje kalkulatora za izračun visine mirovina Raiffeisen mirovinskog osiguravajućeg društva, d.o.o.; dostupno na: http://www.rmod.hr/default.aspx?id=85

Uz pretpostavljenu stopu prinosa od 3% prosječno godišnje, očekivane svote mirovina iz drugog stupa jesu veće, ali ne značajno veće. Veća prosječna stopa prinosa je povoljnija za osobe koje duže štede u drugom obveznom stupu, pa su razlike u visini mirovina najveće za razdoblje štednje od 40 godina, a najmanje za razdoblje štednje od 10 godina. U usporedbi s prosječnom neto plaćom ostvarenom u Hrvatskoj u prvom polugodištu 2009 godine, očekivana svota mirovine za osobu koja je ostvarivala prosječnu plaću iznosi od 12,6%, ako je u osiguranju provela 30 godina i mirovinu ostvarila s 60 godina starosti. Ako je osoba s prosječnom plaćom provela u osiguranju 30 godina, ali pravo na mirovinu ostvari s 65 godina starosti, očekivana mirovina iznosi 15,0% prosječne plaće.

Danas osobe koje su osigurane samo u prvom stupu obveznog osiguranja, ako su tijekom trajanja osiguranja primale prosječnu plaću, iz tog sustava ostvaruju mirovinu u iznosu od oko 40% prosječne plaće (stopa zamjene). U taj je iznos uključen i dodatak na mirovinu koji je u 2009. godini iznosio 26,4%. To je visina mirovine koju može očekivati osoba koja je cijeli radni vijek bila osigurana samo u prvom obveznom stupu.

Da je ista osoba cijeli radni vijek bila osigurana u drugom stupu obveznog osiguranja, ona bi iz prvog stupa imala pravo na osnovnu mirovinu u iznosu približno 60% te mirovine, ali bez dodataka na mirovinu. Osnovna mirovina na koju ima pravo osiguranik drugog stupa koji je u osiguranju proveo 30 godina i cijelo to vrijeme primao prosječnu plaću, iznosila bi blizu 19% prosječne plaće[332]. Toj osnovnoj mirovini iz prvog stupa, treba dodati i mirovinu koju će osiguranik ostvariti iz drugog stupa. Zbrojeno, ukupno učešće kombinirane mirovine za osiguranika s prosječnom plaćom, jedva dostiže 30-32% učešća u prosječnoj neto plaći. Odnos simulirane razine kombinirane mirovine i prosječne plaće pokazuje grafikon 16.

Grafikon 16. Usporedba učešća u plaći mirovine iz prvog stupa i kombinirane mirovine za osiguranika s prosječnom plaćom i 30 godina provedenih u osiguranju



Izvor: autorica

Tako niska razina ukupne mirovine ne može se smatrati ni ekonomski opravdanom, ni socijalno izdržljivom[333]. Riječ o očekivanoj pojedinačnoj doživotnoj mirovini osiguranika koji je 30 godina primao prosječnu plaću i koji uopće nije imao razdoblja mirovanja u plaćanju doprinosa, što je u životu vrlo rijetko. Plaća ispod tog iznosa, znači nižu mirovinu. Ovaj je izračun sačinjen za pojedinačnu doživotnu mirovinu bez zajamčenog razdoblja, koja je najviša od moguće četiri vrste mirovina iz drugog stupa. Ostale tri vrste mirovina bile bi određene u još manjem iznosu.

---

[332] U Hrvatskoj svega 11,43% od ukupnog broja umirovljenika ostvari mirovinski staž u trajanju od 40 godina i više (podatak na dan 30. lipnja 2009. godine); HZMO, Statističke informacije, srpanj 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2009/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2009_srpanj2009.pdf

[333] Prema standardima iz Konvencija 102. Međunarodne organizacije rada i Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti (dokument Vijeća Europe) starosna mirovina tipičnog radnika (tim je propisima definirana plaća tipičnog radnika) određena prema mirovinskom stažu od 30 godina, treba iznositi najmanje 40% plaće tog radnika.

Sljedeći korak u istraživanju učinaka je utvrditi kojem broju osiguranika drugog stupa prijete mirovine određene uz tako nisku stopu zamjene, uz sada važeće uvjete štednje u drugom obveznom mirovinskom stupu. Ako to nije značajan broj, problemi će se lakše premostiti. Ako je taj broj značajan, treba što ranije poduzeti mjere za ublažavanje neželjenih učinaka. Za tu se procjenu koriste podaci o broju osiguranika drugog stupa, razvrstanih prema visini osnovice na koju su u razdoblju od 2003. do 2007. uplaćivali doprinos za drugi stup (za 2002. se ne raspolaže podacima koje bi bilo moguće grupirati na ovaj način). Učinci su prikazani u tablici 66.

Tablica 66. Osiguranici drugog stupa mirovinski osigurani temeljem radnog odnosa, prema visini mjesečne osnovice

Mjesečni prosjek za godinu	Broj osiguranika i postotak od ukupnog broja prema visini mjesečne osnovice[334]								
	Manja od najniže i jednaka najnižoj	%	Veća od najniže, manja ili jednaka prosječnoj	%	Veća od prosječne, manja od najviše	%	Jednaka najvišoj i veća od najviše	%	Ukupno (= 100)
2002.*	48.052	7,5	-	-	-	-	-	-	644.783
2003.	42.851	6,0	431.343	60,0	243.309	33,8	1.590	0,2	719.093
2004.	35.683	4,9	442.292	60,2	255.392	34,7	1.627	0,2	734.994
2005.	39.201	5,1	483.503	62,5	248.881	32,2	1.984	0,2	773.569
2006.	30.772	3,8	508.514	62,4	273.240	33,5	2.340	0,3	814.866
2007.	31.162	3,6	537.107	62,2	292.163	33,9	2.557	0,3	862.987
Prosjek 2003. do 2007.	-	4,7	-	61,5	-	33,6	-	0,2	100,0

Napomena: Za 2002. je bila propisana samo najniža mjesečna osnovica za osiguranike u radnom odnosu i iznosila je 1.700,00 kn mjesečno. Dostupni su podaci samo o broju osiguranika kojima je mjesečna osnovica bila manja ili jednaka najnižoj propisanoj osnovici, a svi ostali osiguranici su imali osnovicu veću od najniže propisane osnovice.

Izvor: Podaci iz baze podataka REGOS-a, interni podaci, sistematizacija i izračuni autorice

Distribucija osiguranika drugog stupa prema visini mjesečnih osnovica pokazuje da **66,2% osiguranika ima osnovicu manju od prosječne plaće**. Riječ je o točno dvije trećine osiguranika drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja. Uz pretpostavku da se u sljedećih 10 ili 20 godina neće mijenjati struktura osiguranika prema visini plaća koje ostvaruju, izračuni pokazuju

[334] Najniža osnovica, prosječna plaća od koje su određene osnovice za tekuću godinu (prosječna plaća u razdoblju siječanj kolovoz prethodne godine) i najviša mjesečna osnovica su po godinama iznosile (u kn):

	Najniža	Prosječna	Najviša
2003.	1.858,50	5.310,00	31.860,00
2004.	1.951,25	5.575,00	33.450,00
2005.	2.080,75	5.945,00	35.670,00
2006.	2.169,65	6.199,00	37.194,00
2007.	2.298,00	6.565,00	39.390,00

da će uz procijenjenu stopu prosječnog prinosa od 2% godišnje, čak **66,2% osiguranika** koji su u osiguranju preveli 10 godina, prema sadašnjim vrijednostima ostvariti mjesečnu mirovinu iz drugog stopa između 54 kn i 184 kn, ovisno o životnoj dobi u trenutku umirovljenja. Osiguranici koji su u osiguranju drugog stupa proveli 20 godina, ostvariti će mirovinu u visini između 120 kn i 409 kn mjesečno. Ako i u daljnjim godinama struktura osiguranika prema visini plaća ostane približno slična (uvjetovana je strukturom gospodarstva), čak 66,2% osiguranika koji su u osiguranju proveli 30 godina, uz istu prosječnu stopu prinosa, mogu iz drugog stupa očekivati mirovinu od 200 do 683 kn. Samo oni osiguranici koji mirovinu ostvare nakon 40 godina provedenih u osiguranju, mogu očekivati mirovinu između 298 i 1.017 kn mjesečno. Iznos mirovine unutar ovih raspona određenih prema razdoblju provedenom u osiguranju, ovisi o dobi umirovljenja. Što je dob umirovljenja bliža starosti od 65 godina, osoba se prema visini mirovine više približava očekivanoj najvišoj visini mirovine iz drugog stupa za odgovarajuće razdoblje provedeno u osiguranju drugog stupa.

Ove svote trebaju nadoknaditi razliku između osnovne mirovine koju će osobe ostvarivati iz prvog stupa (koja će za njih iznositi oko 60% mirovine koju bi ostvarili da su osigurani samo u prvom stupu, s tim da nemaju pravo na dodatak na mirovinu). Razlika koju treba nadomjestiti drugi stup, tj. drugi dio kombinirane mirovine će za osiguranike koji su 10 godina proveli u drugom stupu iznositi do 184 kn mjesečno, za one koji su proveli 20 godina do 409 kn, za provedenih 30 godina do 683 kn, a za provedenih 40 godina u osiguranju do 1.017 kn mjesečno. Riječ je svotama svedenim na sadašnju vrijednost. Dakako, uz pretpostavku više prosječne svote prinosa, ovi se iznosi povećavaju.

Simulacije su sastavljene za očekivanu visinu pojedinačne doživotne mirovine bez zajamčenog razdoblja, koja je najpovoljnija od moguće četiri vrste mirovina iz drugog obveznog stupa. Ostale tri vrste mirovina, pojedinačna sa zajamčenim razdobljem i zajednička sa i bez zajamčenog razdoblja, uključuju više rizika, pa ih mirovinsko osiguravajuće društvo određuje u manjem iznosu. Da su simulacije rađene u odnosu na te vrste mirovina, očekivane svote mirovina bile bi manje.

Dakako, što je osnovica na koju se uplaćuju doprinosi veća i razdoblje provedeno u osiguranju duže, to je viša svota očekivane mirovine. Tek neznatnih 2 promila od ukupnog broja osiguranika kojima je plaća šest puta veća od prosječne mjesečne osnovice (koji plaćaju doprinos na najvišu mjesečnu odnosno najvišu godišnju osnovicu), ako rade do 65 godina starosti, mogu iz drugog stupa računati na mirovinu od 1.106 kn mjesečno, uz uvjet da u osiguranju provedu 10 godina, odnosno u iznosu 6.103 kn ako u osiguranju provedu 40 godina i svih 40 godina imaju tako visoku plaću, što je samo teoretska simulacija i objektivno ne odgovara stvarnom životu.

Moguće su i druge simulacije i kombinacije očekivanih učinaka, na način da se optimističnije predvidi neki od parametara koji utječu na visinu mirovine iz drugog stupa, tako da se simulacija provede uz optimističniju stopu očekivanog prosječnog realnog prinosa ili uz pretpostavljenu veću stopu doprinosa za drugi obvezni stup. Da je procijenjena veća stopa

prinosa, efekti za mirovinu bi bili veći[335]. Da je pretpostavljena veća stopa doprinosa ili da je pretpostavljen optimističan realni rast plaća u narednom razdoblju, rezultati bi bili manje dramatični. Izračuni očekivanih svota mirovina svedeni su u odnosu na sadašnje plaće/osnovice osiguranja, što daje objektivniju sliku funkcioniranja cijelog sustava, jer će se i svote budućih mirovina uspoređivati s iznosima plaća koje će se tada isplaćivati. Realno je pretpostaviti da će se mijenjati aktuarske tablice, jer će se u sljedećih 20 ili 30 godina zasigurno povećavati vjerojatnost očekivane dobi doživljenja i produžiti očekivano razdoblje primanja mirovine, što dodatno uvjetuje smanjenje svota mirovina iz drugog stupa. Sve to ukazuje da su pretpostavke pod kojima su simulirani očekivani iznosi mirovina iz drugog stupa, objektivno postavljene.

Simulirani učinci potvrđuju pomoćnu **hipotezu 1.3.** ovog rada kojom se postavlja tvrdnja o nužnosti preoblikovanja pravila po kojima se ostvaruju prava u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje, kako bi se ublažiti socijalni problemi u neposrednoj budućnosti. Već sada je izvjesno da će problem neprimjereno niskih mirovina iz drugog stupa, u sljedećim godinama dominirati u ekonomskim i političkim raspravama u Hrvatskoj. Problem će se drastično otvoriti od 2013. godine, kada žene koje su dobrovoljno postale osiguranici drugog stupa, u prijelaznom razdoblju počnu stjecati uvjete za punu starosnu mirovinu, a onda ponovno od 2017. godine, kada te uvjete počnu stjecati i muškarci koji su u godini uvođenja drugog stupa mirovinskog osiguranja bili mlađi od 50 godina. Pravodobnim reagiranjem na ove probleme, mogli bi se ublažiti socijalni problemi koji u narednom razdoblju prijete umirovljeničkoj populaciji.

Nameće se izbor između dva rješenja: povećanje stope doprinosa za drugi stup ili izmjena formule za izračunavanje osnovne mirovine koju iz prvog stupa ostvaruju osiguranici osigurani u drugom stupu. Povećanje stope doprinosa za drugi stup, uz zadržavanje iste ukupne stope mirovinskog doprinosa, smanjilo bi prihode državnog proračuna, a utjecalo bi na visinu mirovina s dugim vremenskim pomakom. Povećanje osnovne mirovine značilo bi odmah povećane izdatke iz državnog proračuna[336], što dodatno produbljuje probleme povezane s financiranjem isplate tekućih mirovina. Čini se da će u tom području rješenja morati biti kompromisna.

---

[335] U studijama Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda koje su rađene devedesetih godina prošlog i u prvim godinama ovog stoljeća, za prikaz očekivanih učinaka privatnih mirovinskih fondova u pravilu se koristila realna stopa prosječnog prinosa od 3% godišnje. Riječ je o literaturi kojom je promoviran sustav mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje. Danas je sve očitije da je ta procjena bila pretjerano optimistična i da se čak uz pretpostavku izostanaka dramatičnijih recesijskih razdoblja, može očekivati realni prinos od najviše 2% godišnje. U Hrvatskoj su unutar razdoblja od osam godina (od 2002. do 2009.) ostvarene visoke nominalne stope prinosa, a samo je u jednoj godini stopa prinosa bila negativna. Ipak, prosječni rast imovine mirovinskih fondova u tih osam godina, umanjen za inflaciju, iznosi 2% prosječno godišnje.

[336] Marušić Lj. i Škember, A. su izračunali da bi u slučaju povećanja osnovne mirovine tako da se poveća do iznosa koji bi osigurao u prosjeku približno jednaku razinu ukupne mirovine u odnosu na mirovine koje se ostvaruju samo u prvom stupu, osnovnu mirovinu trebalo povećati za približno 29%. Prema izračunima, to bi u desetogodišnjem razdoblju od 2009. do 2018. povećalo troškove prvog stupa za 2,2 mlrd kuna; Marušić Lj. i Škember, A.: Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Zagreb, 2008., str. 359.

5. PRIJEDLOZI MJERA ZA POBOLJŠANJE UČINAKA SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG SUSTAVA U HRVATSKOJ

Najvažnija je zadaća sustava obveznog mirovinskog osiguranja da ublaži siromaštvo pojedinca nakon prestanka njegove radne aktivnosti. Stopa rizika od siromaštva u Hrvatskoj[337] je prema podacima Svjetske banke u 2008. godini iznosila 11%, a prema podacima Državnog zavoda za statistiku u istoj je godini iznosila 17,4% (prema definiciji dohotka koja uključuje novčana primanja i naturalni dohodak) odnosno 18,9% (samo novčani dohodak)[338]. Podaci se razlikuju zbog primjene različite metodologe po kojoj se izračunava broj osoba čiji je godišnji dohodak ispod određenog iznosa. Prema podacima Svjetske banke u Hrvatskoj se u 2008. godini siromašnim smatrao svaki građanin čiji je godišnji dohodak bio ispod 22.145 kuna (1.845,42 kuna mjesečno), a prema podacima Državnog zavoda za statistiku svaki građanin čiji je godišnji dohodak bio ispod 23.327 kuna (1.943,91 kuna mjesečno). Prema podacima HZMO-a u 2008. godini je tri četvrtine umirovljenika primalo mirovinu ispod tog iznosa[339], što jasno ukazuje da u strukturi građana koji žive ispod granice siromaštva, dominiraju starije osobe.

U 2009. godini je stopa rizika od siromaštva u Hrvatskoj povećana, što nije neočekivano s obzirom na gospodarsku krizu, rast nezaposlenosti, ranije odlaske u mirovinu zbog gubitka posla, raširenu pojavu neredovitih isplata plaća i dr. Prema definiciji dohotka koja uključuje novčana i naturalna primanja, stopa rizika od siromaštva je u 2009. iznosila 18,0%, a kad se uzme u obzir samo dohodak u novcu iznosila je čak 20,2%[340]. I u 2009. je stopa rizika od siromaštva najveća kod osoba starih 65 i više godina te iznosi 31,5%. U toj dobnoj skupini stopa rizika od siromaštva kod žena iznosi 36,5%, a kod muškaraca 23,7%.

Rizik siromaštva je veći kod starijih osoba, a sustav mirovinskog osiguranja ima zadaću ublažiti taj rizik. Iako je uloga mirovinskog sustava primarno socijalna, on je brojnim interakcijama i međuzavisnostima usko povezan s ekonomskim i političkim sustavom. Nositelji ekonomske politike u Hrvatskoj stalno se suočavaju s izazovom odabira prikladnih mjera za očuvanje primjerenog životnog standarda umirovljenika, uz istovremeno nastojanje da rashodi za financiranje mirovina ne ugroze stabilnost cijelog makroekonomskog i gospodarskog sustava. Dovoljno je prisjetiti se desetina tisuća tužbi za povrat duga umirovljenicima podnijetih 1998. i 1999. godine (za razliku mirovine nastalu zato što mirovine u jednom razdoblju nisu usklađivane s rastom plaća, kako je bilo određeno propisima koji su bili na snazi do 1998. godine), uvođenja

---

[337] Državni zavod za statistiku je prvo istraživanje o granici siromaštva u Hrvatskoj proveo 1998. godine, a rezultati i objašnjenja metodologije objavljeni su 2000. godine u: Šućur, Z.: Siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj: osnovni pokazatelji, Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, 2000.; str. 221.-227.

[338] Državni zavod za statistiku, Priopćenje br. 14.1.2., 2009.; dostupno na: http://www.dzs.hr/hrv/publication/2009/14-1-2_1h2009.htm

[339] Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Publikacije, Statističke informacije, veljača 2009.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2008/4/Statisticke_informacijeHZMOa_4_2008_veljaca2009.pdf

[340] Državni zavod za statistiku, Priopćenje br. 14.1.2., 2010.: dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2010/14-01-02_01_2010.htm

novog dodatka na mirovine od 2007. godine (radi ispravljanja nepravdi između tzv. starih i novih umirovljenika), do uvođenja novog namjenskog poreza na sve vrste dohodaka u Hrvatskoj u kolovozu 2009. godine (uvođenje posebnog poreza je, između ostalog, obrazloženo i nužnošću očuvanja redovitosti isplate mirovina[341]).

Mirovine iz sustava generacijske solidarnosti se financiraju iz doprinosa, a nedostajući se iznosi namiruju iz poreznih i ostalih prihoda državnog proračuna. Uplaćeni se doprinosi ne koriste za isplatu mirovine uplatitelja doprinosa, nego za isplatu mirovine sadašnjih umirovljenika. Zato nije nevažno po kojim se pravilima određuje obveza plaćanja doprinosa i kako je taj fiskalni teret raspoređen.

Mirovine koje se ostvaruju u sustavu individualne kapitalizirane štednje isključivo se financiraju iz uplaćenih doprinosa. Doprinos koji je tijekom razdoblja provedenog u osiguranju uplaćen za pojedinačnog osiguranika, koristi se za isplatu njegove mirovine.

Uvažavajući tu bitnu razliku između dva sustava obveznog mirovinskog osiguranja, na tragu rezultata istraživanja kojima su dokazane tvrdnje iz osnovne hipoteze H.1. o nužnosti poboljšanja socioekonomskih učinaka obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, u ovom se dijelu rada sistematiziraju kriteriji i daje ocjena socijalnih, ekonomskih i fiskalnih obilježja svakog od dva obvezna sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj.

Ocjene uvažavaju rezultate kojima su dokazane tvrdnje iz pomoćnih hipoteza H.1.1. i H.1.2., iznesene u poglavlju 4. ovog rada, koji potvrđuju da važeći model mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj snažno narušava vodoravnu pravičnost između osiguranika pri plaćanju doprinosa, a time posljedično i pri ostvarivanju mirovinskih prava. Također, ocjene sistematizirane o ovom poglavlju uvažavaju rezultate kojima je dokazana tvrdnja iz pomoćne hipoteze H.1.3. prema kojoj čak dvije trećine osiguranika drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja ne mogu u budućnosti očekivati zadovoljavajuću razinu mirovina, ukoliko se ne promjene uvjeti ostvarivanja mirovinskih prava u tom sustavu,.

Nakon ocjene, iznose se prijedlozi mjera za poboljšanje učinaka važećeg sustava, proizašli iz istraživanja funkcioniranja cjeline obaju mirovinskih sustava. Zbog povezanosti njihovih ciljeva i zadaća, prijedlozi za redefiniranje i poboljšanje postojećeg sustava nisu odvojeni, već čine međusobno uvjetovanu i povezanu cjelinu.

[341] Vidi Obrazloženje uz prijedlog Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke, Vlada RH, srpanj 2009.; dostupno na: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh

5.1. KRITERIJI I MJERILA ZA OCJENU UČINKOVITOSTI SADAŠNJEG SUSTAVA OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA I MODELA PRIKUPLJANJA DOPRINOSA

5.1.1. Sustav generacijske solidarnosti

Socijalne, ekonomske i fiskalne učinke važećeg sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti moguće je, uz uvažavanje njegovih obilježja i načina funkcioniranja, ocijeniti prema sljedećim kriterijima:

1. osigurava li taj sustav sadašnjoj umirovljeničkoj populaciji odgovarajući stupanj socijalne zaštite primjeren dostignutom stupnju gospodarskog i ukupnog društvenog razvoja Hrvatske, odnosno u kojoj mjeri mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti u budućnosti objektivno može ispunjavati svoju zadaću ublažavanja siromaštva starijih osoba,
2. je li pristup pravima koja se ostvaruju u sustavu generacijske solidarnosti omogućen svim osiguranicima tog sustava pod jednakim uvjetima,
3. je li teret financiranja mirovinskih izdataka pravedno raspoređen.

5.1.1.1. Ocjena stupnja socijalne zaštite koju sustav omogućava korisnicima

Nema jednostavnog ni jednoznačnog odgovora na pitanje koja je razina mirovina primjerena dostignutom stupnju društvenog i ekonomskog razvoja Hrvatske. Namjena je mirovine da u razdoblju nakon prestanka radne aktivnosti, pojedincu osigura kvalitetno podmirivanje životnih potreba. Ako se iz prosječne plaće u Hrvatskoj može podmiriti nešto više od tri četvrtine troškova prosječne obitelji, a prosječna neto mirovina iznosi oko 40% prosječne neto plaće (udio prosječne mirovine u prosječnoj neto plaći za 2009. godinu je iznosio 40,46%, što je bilo više nego u 2008. kada je iznosio 39,31% [342]), razvidno je da je kod korisnika mirovina jaz između visine primanja i egzistencijalnih potreba, veći nego u radno aktivnoj populaciji.

Prema podacima Nezavisnih sindikata Hrvatske potrošačka košarica za četveročlanu obitelj je u kolovozu 2010. godine bila pokrivena sa 81,55% prosječne neto plaće[343]. Prema istom izvoru, potrošačka košarica umirovljeničke obitelji s dva člana je u kolovozu 2010. iznosila 3.591,78 kuna a prosječna mirovina za srpanj 2010. isplaćena u kolovozu 2010. je prema podacima HZMO, iznosila 2.165,46 kuna[344]. Pokrivenost umirovljeničke potrošačke košarice

[342] HZMO, Godišnje izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2009., str. 2. dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/upravnovijece/sjednice/24_17060210/2009HZMO_godisnje_izvjesce_I_XII_2009_tablicni_prilog.pdf

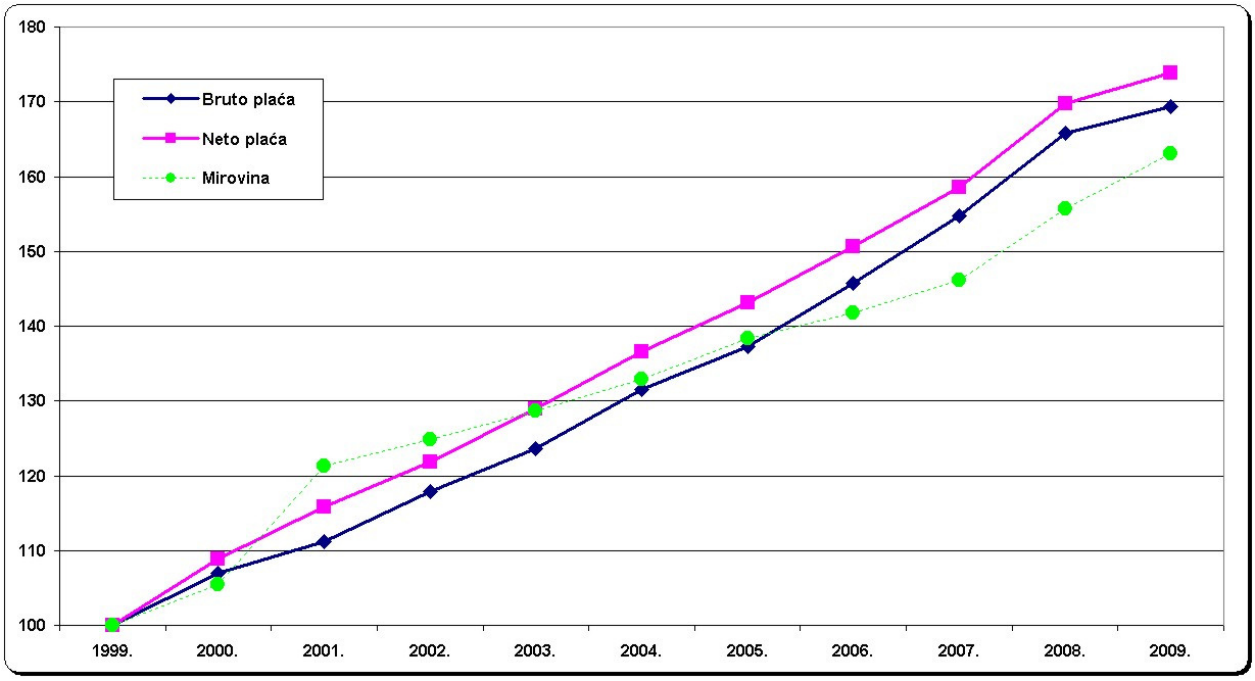
[343] Sindikalna košarica – godina 2010., Nezavisni hrvatski sindikati, Zagreb, 2010.; dostupno na: http://www.nhs.hr/sindikalna_kosarica/

[344] HZMO, Statističke informacije br. 3/2010., listopad 2010., dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2010/3/Statisticke_informacijeHZMOa_3_2010_listopad2010.pdf

prosječnom mirovinom, jedva prelazi 60%. Valja dodati da je u tom mjesecu[345] čak 50,88% umirovljenika primilo mirovinu manju od 2.000,00 kuna mjesečno[346], iz čega slijedi zaključak da manje od polovine umirovljenika može iz raspoloživih mirovinskih primanja osigurati podmirivanje egzistencijalnih potreba.

Mirovine u Hrvatskoj ne prate rast plaća. Od 1999. godine se mirovine svakih šest mjeseci usklađuju ovisno o rastu plaća i kretanju potrošačkih cijena, a samo je u jednoj godini tog razdoblja provedeno usklađivanje s rastom plaća. Ukupno su u razdoblju od 1999. do 2009. godine mirovine povećavane sporije od rasta plaća, osim u 2001. i 2002. godini, kada su rasle brže od rasta plaća, što pokazuje grafikon 17.

Grafikon 17. Indeksi rasta prosječnih plaća i prosječnih mirovina od 1999. do 2009.



Napomene:

1. Podaci se odnose na prosječne mirovine ostvarene prema općim mirovinskim propisima i ne uključuju mirovine koje se ostvaruju po posebnim propisima, niti mirovine koje ostvaruju korisnici mirovina iz država bivše SFRJ.
2. Iskazani su bazni indeksi za prosječne mirovine ostvarene u razdoblju I-XII za određenu godinu, umanjene za porez na dohodak i prirez, a za 2009. godinu umanjene za doprinos za zdravstveno osiguranje, porez na dohodak, prirez i posebni porez (1999. godina = 100).
3. Od 2004. godine u mirovine je uključen dodatak od 100 kn i 6%, a od 2007. godine (točnije, od listopada 2007. godine) i dodatak u rasponu od 4% do 27%, ovisno o godini ostvarivanja prava na mirovinu.

Izvor: Izračuni autorice na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku i Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje; DZS, Baze podataka, Statistički ljetopis za odnosne godine, dostupno na: http://www.dzs.hr/; HZMO, Statističke informacije za odnosne godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723

[345] Podatak za lipanj 2010., jer se ne raspolaže podatkom o strukturi korisnika mirovina prema visini mirovine za srpanj 2010. Kako u 2010. nije bilo povećanja mirovina, i podatak za lipanj 2010. daje relevantnu informaciju.

[346] HZMO, Statističke informacije br. 2/2010., srpanj 2010., str. 12.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2010/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2010_srpanj2010.pdf

U promatranih jedanaest godina, od 1999. do 2009. godine, prosječne bruto plaće u Hrvatskoj su nominalno porasle za ukupno 69,4% %, a neto plaće za 73,8%. U istom su razdoblju prosječne mirovine povećane za 63,1%. Trenutno učešće prosječne mirovine u prosječnoj plaći iznosi 40,12% (podatak za kolovoz 2010.[347]). Smanjenje učešća prosječne mirovine u prosječnoj plaći tijekom posljednjih deset godina posljedica je primjene propisa o načinu usklađivanja mirovina, prema kojima se mirovine svakih šest mjeseci usklađuju po stopi koja se dobiva kao aritmetička sredina stope rasta bruto plaća i stope rasta potrošačkih cijena ostvarene u prethodnom polugodištu. Time je zapravo osigurano da u uvjetima niskih stopa inflacije, prosječne mirovine zaostaju za prosječnim plaćama.

Osim formule za usklađivanje mirovina, na sporiji rast prosječnih mirovina utjecalo je i produženje razdoblja od kojeg se određuju vrijednosni bodovi za određivanje visine mirovine. To je zajedno rezultiralo sporijim rastom prosječnih mirovina u odnosu na rast prosječnih bruto i prosječnih neto plaća u Hrvatskoj u promatranom razdoblju. Prosječne mirovine bi još više zaostajale za rastom plaća da tijekom promatranog razdoblja nisu u dva navrata u svotu mirovine uključeni dodaci koje korisnici mirovina ostvaruju po posebnim propisima. Ne dođe li do izmjena mirovinskih propisa, čak i u uvjetima gospodarskog oporavka Hrvatske, takav će model usklađivanja mirovina i u narednom razdoblju rezultirati padom učešća prosječne mirovine u prosječnoj plaći[348].

Mirovinski sustav prvog stupa je model osiguranja zasnovan na načelima solidarnosti. Njegova je zadaća da ublažava nejednakost u visini mirovinskih primanja koje bi pojedinci ostvarivali kad bi se iznos mirovine određivao po jednakim pravilima za sve korisnike mirovina. Ta se preraspodjela osigurava kroz dva mehanizma: institutom najniže i institutom najviše mirovine. Jednostavno rečeno, u sustavu su određene granice donjih i gornjih svota mirovinskih primanja.

Prema podacima HZMO-a, od ukupnog broja korisnika mirovina u lipnju 2009. godine, njih 14% su bili korisnici prava na najnižu mirovinu. Najniža mirovina se određuje prema ostvarenom mirovinskom stažu, ali ne ovisi o osnovici osiguranja na koju su uplaćivani obvezni doprinosi, već se za svaku godinu mirovinskog staža određuje u iznosu 0,825% od prosječne plaće u Hrvatskoj ostvarene 1998. godine, s tim da se taj iznos usklađivao jednako kako su se proteklih godina usklađivale mirovine.

---

[347] HZMO, Publikacije, Statističke informacije br. 3/2010., listopad 2010., str. 12. dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2010/3/Statisticke_informacijeHZMOa_3_2010_listopad2010.pdf

[348] U 2010. godini se ne provodi usklađivanje mirovina, što je uređeno interventnim Zakonom o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Nar. nov., br. 94/09. i 56/10.). U 2010. godini su čak donesene dodatne mjere kojima su od 1. srpnja 2010. za 10% smanjene mirovine korisnicima koji su pravo na mirovinu ostvarili po posebnim propisima, ako im je mirovina veća od 3.500,00 kn mjesečno; Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 71/10.). Za 2011. se također predlaže donošenje posebnog Zakona o odgodi usklađivanja mirovina u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2011. godine (Vlada RH, Sjednice i odluke Vlade, 91. sjednica od 15. studenog 2010.; dostupno na: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2010/91_sjednica_vlade_republike_hrvatske).

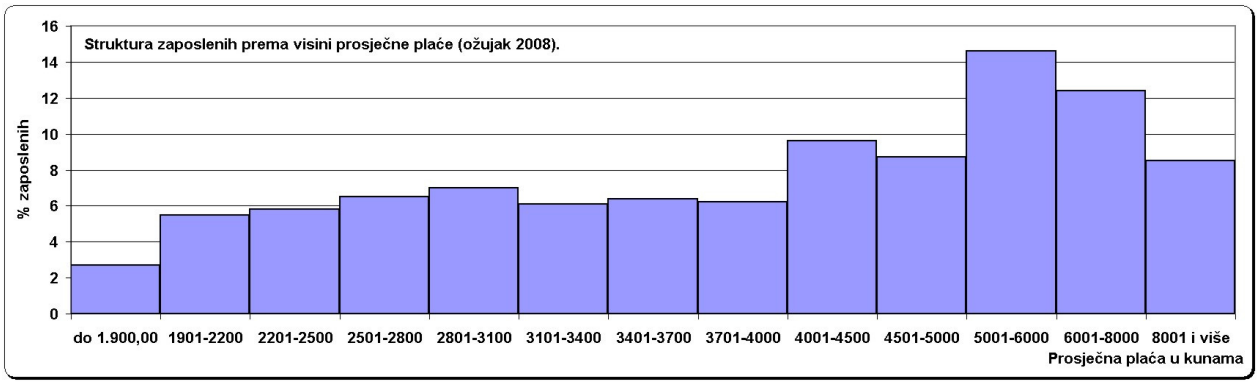
Na taj način **mirovinski sustav generacijske solidarnosti djeluje u korist 14% korisnika najnižih mirovina,** pri čemu pravo na najnižu mirovinu ne ovisi o imovinskom stanju korisnika tog prava. Kad ne bi bilo instituta najniže mirovine, uz pretpostavku jednakih ukupnih mirovinskih izdataka, preostalih bi 86% korisnika mirovina ostvarivali unekoliko veće, a ovih 14% zaštićenih korisnika, manje mirovine. Iako se visina minimalne mirovine određuje u odnosu na ostvarene godine mirovinskog staža, institut najniže mirovine smanjuje razlike u visini mirovina. Da nema instituta najniže mirovine, razlike u visini mirovina bile bi veće.

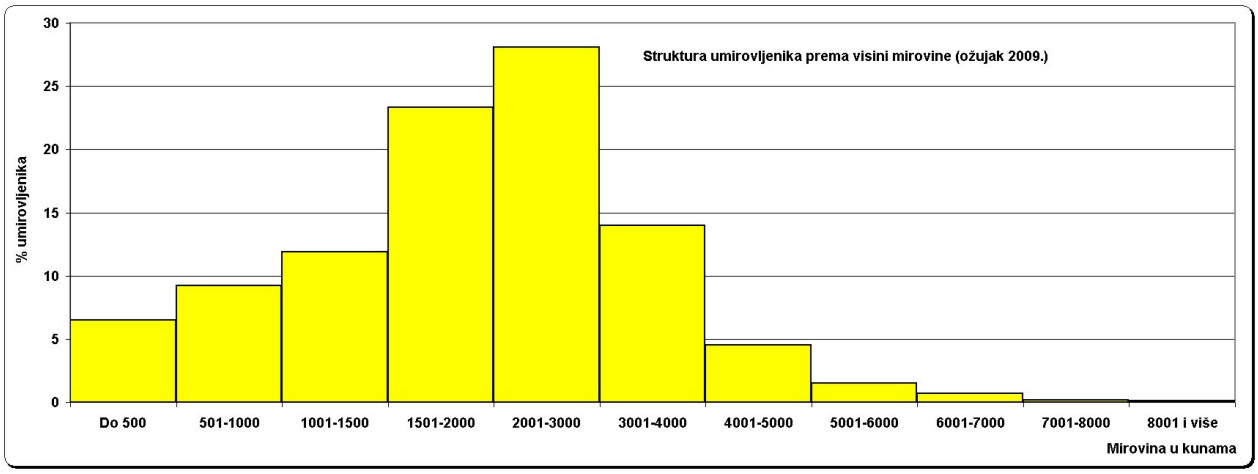
Razlike u visini mirovina smanjuje i institut najviše mirovine. Svota najviše mirovine također ovisi o broju godina ostvarenog mirovinskog staža. U ukupnom je broju korisnika mirovina samo 0,4% korisnika najviših mirovina. Razlog tomu je restriktivno određen najviši iznos prosječnih vrijednosnih bodova koji se uzimaju u obzir pri određivanju visine mirovine (prosječni bodovi odražavaju prosječni odnos mirovinske osnovice i prosječne plaće tijekom radnog vijeka, a pri određivanju visine mirovine su ograničeni na najviše 3,8). Pri određivanju najviše osnovice za plaćanje obveznih doprinosa, ta se osnovica određuje u visini 6 prosječnih plaća. Razlika između gornje granice za određivanje vrijednosnih bodova pri izračunavanju visine mirovine i gornje granice za plaćanje obveznih doprinosa, osigurava snažno redistributivno djelovanje cijelog sustava u korist osoba s nižim zaradama i u korist osoba koje ostvaruju pravo na invalidsku mirovinu.

Kao posljedica toga, distribucija mirovina prema visini razlikuje se od distribucije plaća prema visini, što će biti prikazano na grafikonu 18. Uspoređuje se visina mirovina iz ožujka 2009. s visinom plaća iz ožujka 2008. jer je zakonom određeno da se mirovine naknadno usklađuju s kretanjem plaća (ne u punom iznosu, već po stopi koja ovisi i o rastu cijena). Nedostatak prikaza su nejednako određeni rasponi razreda visine plaće odnosno visine mirovine i neujednačenost u određivanju donjeg razreda (gornji razred je jednako određen), što je uvjetovano ograničenjima pri raspolaganju podacima. Državni zavod za statistiku jednom godišnje objavljuje podatke o distribuciji neto plaća prema visini (svake godine za mjesec ožujak), u koje uključuje samo podatke za osobe koje su u odnosnom mjesecu primile plaću za 160 do 200 sati rada. HZMO objavljuje distribuciju mirovina prema visini za svaki posljednji mjesec u tromjesečju (za ožujak, za lipanj itd.), a u te podatke uključuje sve isplaćene mirovine, čak i mirovine koje HZMO isplaćuje korisnicima prema međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju. Na temelju dostupnih podataka, nema mogućnosti drugačijeg strukturiranja raspona po razredima.

Također, nedostatak ove usporedbe je taj što se uspoređuju neto plaće i neto mirovine, iako se visina mirovine određuje od bruto plaće. Koriste se podaci o mirovinama koje su određene od nekih drugih plaća, od onih koje su sadašnji umirovljenici ostvarivali u razdoblju svoje radne aktivnosti i te se mirovine uspoređuju s plaćama sadašnjih osiguranika. Konačno, distribucija mirovina obuhvaća sve korisnike mirovina, uključivo i osobe koje su pravo ostvarile po osnovi obrta, slobodnog zanimanja i drugih osnova osiguranja. Zbog svega toga, usporedni prikaz visine plaća i visine mirovina prema relativnom broju korisnika kojima se isplaćuju, prikazan na grafikonu 18., sadrži niz manjkavosti i ograničenja.

Grafikon 18. Usporedni prikaz distribucije plaća i distribucije mirovina prema visini





Napomena: Distribucija mirovina se odnosi na mirovine umanjene za porez na dohodak i prirez, ostvarene po općim mirovinskim propisima i ne uključuje mirovine koje ostvaruju korisnici mirovina po posebnim propisima.

Izvor: DZS, Publikacije, Priopćenje broj 9.2.5., Struktura zaposlenih prema visini prosječne isplaćene neto plaće i djelatnostima, stanje u ožujku (za svaku promatranu godinu);
za 2008. godinu dostupno na: http://www.dzs.hr/hrv/publication/2008/9-2-5_1h2008.htm;
za svaku od ostalih godina promatranog razdoblja na: http://www.dzs.hr/Hrv/publication/ ;
HZMO, Publikacije, Statističke informacije za odnosne godine; za 2009. dostupno na:
http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2010/1/Statisticke_informacijeHZMOa_1_2010_travanj2010.pdf;
za ostale godine dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723

Kad ne bi bilo redistributivnog djelovanja mirovinskog sustava, te uz pretpostavljeni jednaki mirovinski staž i bez ugrađenih iznimaka pri određivanju visine mirovine, grafikon distribucije mirovina trebao bi izgledom biti sličan grafikonu koji pokazuje distribuciju plaća, samo na nižim svotama primanja. Ako bi sve osobe koje su ostvarivale nisku plaću primale razmjerno nisku mirovinu, a sve osobe koje su ostvarivale visoku plaću, jednako razmjerno visoku mirovinu, te uz pretpostavljeni približno jednak mirovinski staž, distribucija plaća i distribucija mirovina bile bi vrlo slične.

Grafikon 18. pokazuje da su distribucija plaća i distribucija mirovina sličnije do razine prosječne plaće (prosječna plaća je iznosila 5.042 kn[349]) odnosno prosječne mirovine (prosječna mirovina je iznosila 2.162 kn[350]), a nakon toga se značajnije razlikuju. Distribucija plaća gotovo linearno raste sve do razreda kojem je gornja granica određena u iznosu 6.000 kn neto plaće, a zatim pada, ali ne naglo. Distribucija mirovina je više nagnuta na desnu stranu, izraženo je ispupčenija oko srednjih vrijednosti i pokazuje da je broj umirovljenika prema visini mirovine izraženije koncentriran oko srednjih vrijednosti. Broj umirovljenika koji ostvaruju visoke mirovine je zanemariv, što zorno oslikava desna strana grafičkog prikaza distribucije mirovina[351].

Mirovine bi, očekivano, trebale smanjivati dohodovnu nejednakost stanovništva. Nestić, D. je na temelju ankete o potrošnji kućanstava u razdoblju 1973. do 1998. rastavljanjem faktora koji utječu na indeks nejednakosti kućanstava u Hrvatskoj, izračunao da su u razdoblju od 1973. do 1978. mirovine povećavale nejednakost u Hrvatskoj, a od 1978. godine smanjuju nejednakost u visini dohotka kućanstava u Hrvatskoj[352]. Nestić to obrazlaže povećanim socijalnim transferima u razdoblju nakon 1978. godine pa sve do 1998. kao zadnje godine obuhvaćene analizom (pod socijalnim transferima nisu obuhvaćene samo mirovine). Iako to Nestić izrijekom ne navodi, razdoblje osamdesetih i naročito devedesetih godina, bilo je obilježeno intenzivnijim povećanjem broja korisnika mirovina, što je povećavalo relativni utjecaj mirovina kao izvora potrošnje kućanstava i djelomično objašnjava utjecaj socijalnih transfera na veličinu indeksa nejednakosti anketiranih domaćinstava.

Redistributivni učinak mirovinskog sustava u Hrvatskoj mogao bi se precizno izračunati kad bi se raspolagalo podacima o mirovinskim osnovicama odnosno o uplatama doprinosa osiguranika tijekom njihovog radnog vijeka. Tada bi se uz pretpostavku da se isključi utjecaj dužine mirovinskog staža i vrste mirovine, moglo simulirati kolike bi bile njihove mirovine u nekakvom zamišljenom „tržišnom sustavu“. Za takvu hipotetičku raspodjelu mirovina mogao bi se izračunati pokazatelj koncentracije (Ginijev koeficijent), a zatim bi se izračunao isti pokazatelj za stvarnu raspodjelu mirovina. Usporedbom tih dvaju pokazatelja koncentracije mogao bi se izračunati redistributivni učinak mirovinskog sustava.

Kako se ne raspolaže takvim podacima, moguće je analizirati redistributivne učinke sustava mirovinskog osiguranja na dohodovnu nejednakost stanovništva, usporedbom pokazatelja koncentracije za isplaćene plaće i istog pokazatelja za isplaćene mirovine. Takva usporedba ima niz metodoloških nedostataka i ograničenja, ali ipak može ukazati na sličnosti odnosno razlike u koeficijentu koncentracije zaposlenih i umirovljenika prema veličini plaće odnosno mirovine.

---

[349] DZS, Publikacije, Priopćenje 9.1.1/3. za ožujak 2008.; dostupno na: http://www.dzs.hr/hrv/publication/2008/9-1-1_3h2008.htm)

[350] HZMO, Statistika, Statističke informacije za ožujak 2009. godine, dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2010/1/Statisticke_informacijeHZMOa_1_2010_travanj2010.pdf

[351] Podaci ne uključuju mirovine hrvatskih branitelja, Hrvatske vojske, niti mirovine Hrvatskog vijeća obrane.

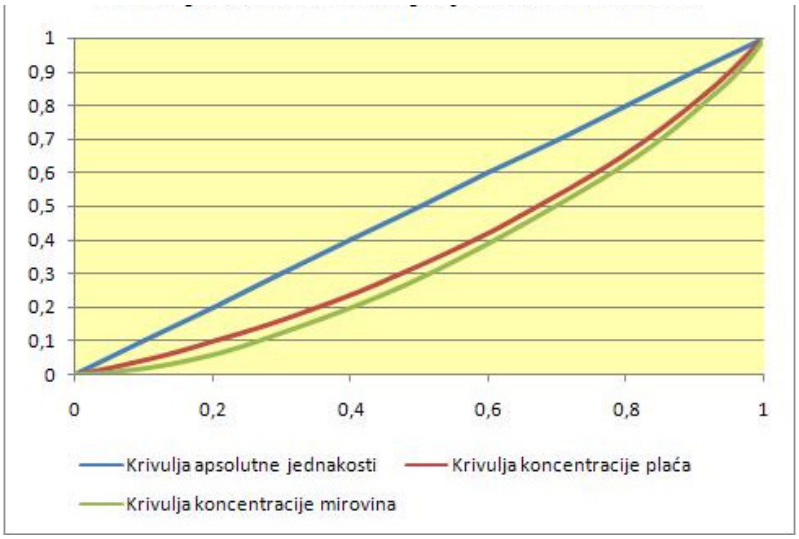
[352] Nestić, D.: Nestić, D.: Ekonomske nejednakosti u Hrvatskoj 1973-1998., Financijska teorija i praksa 26 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2002.; str. 609.

Kako bi se utvrdio stupanj proporcije u visini plaća odnosno mirovina, na temelju totala (agregatnih veličina) koje predstavljaju zaposlenici kojima je isplaćena plaća u ožujku 2008. odnosno korisnici mirovina u ožujku 2009. (jer se mirovine naknadno usklađuju s plaćama), izračunan je Ginijev koeficijent za plaće i istom metodom, Ginijev koeficijent za mirovine[353]. Ginijev koeficijent (indeks koncentracije, pokazatelj nejednakosti) za plaće iznosi 0,2423, a za mirovine iznosi 0,2985. S obzirom da vrijednost Ginijeva koeficijenta može iznositi maksimalno 1, u oba slučaja nije riječ o velikoj nejednakosti unutar pripadnika analiziranih skupina (skupine zaposlenih i skupine umirovljenika) prema visini plaća odnosno mirovina, ali je nejednakost u visini mirovina veća od nejednakosti u visini plaća.

Kad bi na visinu mirovina utjecale samo plaće ostvarene u razdoblju trajanja osiguranja, nejednakost u raspodjeli mirovina bi bila veća od nejednakosti u raspodjeli plaća. No, na visinu mirovine utječu i drugi parametri. Osim visine plaće (osnovice osiguranja), na visinu mirovine utječe i mirovinski staž, te mirovinski faktor koji je različito određen za pojedine vrste mirovina. Osoba s dvostruko dužim mirovinskim stažem ima pravo na dvostruko veću mirovinu od osobe koja ima upola manji staž, čak i ako u cijelom razdoblju radne aktivnosti (koje je različito), ostvaruju jednaku plaću. Isto tako, za jednak mirovinski staž i jednaku plaću, razlikuje se visina starosne od visine prijevremene mirovine, odnosno od visine invalidske ili obiteljske mirovine. Dodatno, podaci o mirovinama uključuju i osobe koje su pravo na mirovinu ostvarile temeljem drugih osnova osiguranja (obrtnici, slobodna zanimanja, poljoprivrednici).

Lorenzove krivulje pokazuju da je indeks nejednakosti veći za mirovine nego za plaće, ali je ta razlika vrlo mala. Krivulja plaća i krivulja mirovina na grafikonu 19. se gotovo preklapaju.

Grafikon 19. Lorenzova krivulja za plaće i za mirovine



Izvor: autorica

[353] Ginijev koeficijent je izračunan prema metodologiji iz udžbenika: Šošić, I.: Statistika, Školska knjiga d.d., Zagreb, 2004., str. 124. – 138. Izračuni su u prilogu disertacije.

Iako visina mirovine nije isključiva funkcija visine plaće, već i niza drugih parametara, vrlo je malo veća nejednakost u raspodjeli mirovina, nego u raspodjeli plaća. Dakako, ključno je naglasiti da su analizirane mirovine određene od plaća njihovih korisnika, a ne prema plaćama sadašnjih zaposlenika. Ipak, uz sve ograde, razlika između ovih dvaju koeficijenata nije velika, dobrim dijelom zahvaljujući institutu najniže i najviše mirovine.

Do sličnih su rezultata došli i drugi autori. Sever, I. i Drezgić, S. su izračunavali Ginijeve koeficijente na temelju podataka o plaćama i mirovinama za razdoblje od 1995. do 2001. (koristili su podatke Porezne uprave) i dobili su vrlo slične rezultate[354]. Prema njihovim izračunima Ginijev koeficijent za plaće i mirovine je 1997. potpuno jednak, a za 1999., 2000. i 2001. su također dobili rezultat da je nejednakost u visini mirovina veća od nejednakosti u visini plaća (npr. za 2001. su izračunali da Ginijev koeficijent za plaće iznosi 0,31, a za mirovine 0,32).

Urban I. je istražujući ulogu izravnih poreza i socijalnih transfera u preraspodjeli dohotka u Hrvatskoj, analizirao tranziciju pojedinih vrsta dohodaka prije oporezivanja i nakon oporezivanja, kako bi utvrdio koji instrumenti najviše pridonose smanjivanju nejednakosti i u kojoj je mjeri nejednakost u Hrvatskoj posljedica fiskalnog djelovanja države[355]. Za tu je svrhu analizirao dohodak kućanstava koje je prema radnom statusu i dobi članova kućanstava podijelio u četiri skupine, a jednu su skupinu činila kućanstva koja ostvaruju dohodak od mirovine. Urban je došao do rezultata da su javne mirovine glavni instrument koji pridonosi smanjenju nejednakosti u raspodjeli dohotka u Hrvatskoj.

Ulogu socijalnih transfera u ublažavanju nejednakosti u Hrvatskoj istraživao je i Babić, Z.[356] i došao do zaključka da ukupni sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj doprinosi ublažavanju ekonomskih nejednakosti i siromaštva stanovništva. On ocjenjuje da najveći učinak na ublažavanje siromaštva u Hrvatskoj, u smislu najbolje usmjerenosti prema siromašnom stanovništvu, imaju socijalna pomoć i obiteljske mirovine. Također, on iznosi ocjene da je ukupni učinak djelovanja socijalnih transfera u Hrvatskoj nizak u usporedbi s razvijenim europskim državama.

Osim izraženog djelovanja u korist osoba s nižim zaradama, hrvatski mirovinski sustav na načelima solidarnosti osigurava zaštitu mirovinskih prava invalidnim osobama. Zaštita se osigurava za dvije skupine korisnika tih prava. Riječ je o osobama kod kojih je utvrđena opća nesposobnost za rad i o osobama kod kojih je od strane ovlaštenih tijela medicinskog vještačenja utvrđena profesionalna nesposobnost za rad. Njihova su prava u mirovinskom sustavu određena povoljnije od ostalih korisnika prava, što unatoč zaoštravanju definicije invalidnosti od 1999. godine i unatoč restriktivnijem postupku utvrđivanja invalidnosti, hrvatskom mirovinskom

---

[354] Sever, I. i Drezgić, S.: Koncepcija i strategija socijalnih odnosa u hrvatskom društvu – distribucija dohotka i imovine, Ekonomija *10* (*1*), Ekonomski institut Zagreb, 2003.; str. 179 – 201.; dostupno na: http://www.staro.rifin.com/root/tekstovi/casopis_pdf/ek_ec_405.pdf

[355] Urban, I.: Preraspodjela dohotka u Hrvatskoj: uloga izravnih poreza i socijalnih transfera, Financijska teorija i praksa 32 (3), Instiut za javne financije Zagreb, 2008.; str. 391.-408.

[356] Babić, Z.: Redistribucijki učinci socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku 15 (2), Pravni fakultet, Zagreb, 2008.; str. 151.-170.; dostupno na: http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/766/701

sustavu još uvijek daje obilježje osiguranja koje **nije samo starosno, već i invalidsko osiguranje**.

Restriktivnija definicija invalidnosti koja se primjenjuje od 1999. godine trebala je smanjiti priliv broja korisnika invalidskih mirovina. No, to se nije dogodilo. Ukupan broj starih i novih korisnika invalidskih mirovina zadržava se u stabilnom omjeru u odnosu na broj korisnika starosnih i prijevremenih starosnih mirovina. Naime, ako se iz ukupnog broja korisnika isključe obiteljske mirovine (jer se i starosna i invalidska mirovina mogu ostvarivati nakon smrti korisnika odnosno nakon smrti osiguranika, a ne raspolaže se podatkom koje obiteljske mirovine su određene kao starosne, a koje kao invalidske), u strukturi korisnika mirovinskih prava zadržava se konstantno učešće korisnika koji su ostvarili pravo na invalidsku mirovinu, što pokazuje tablica 67.

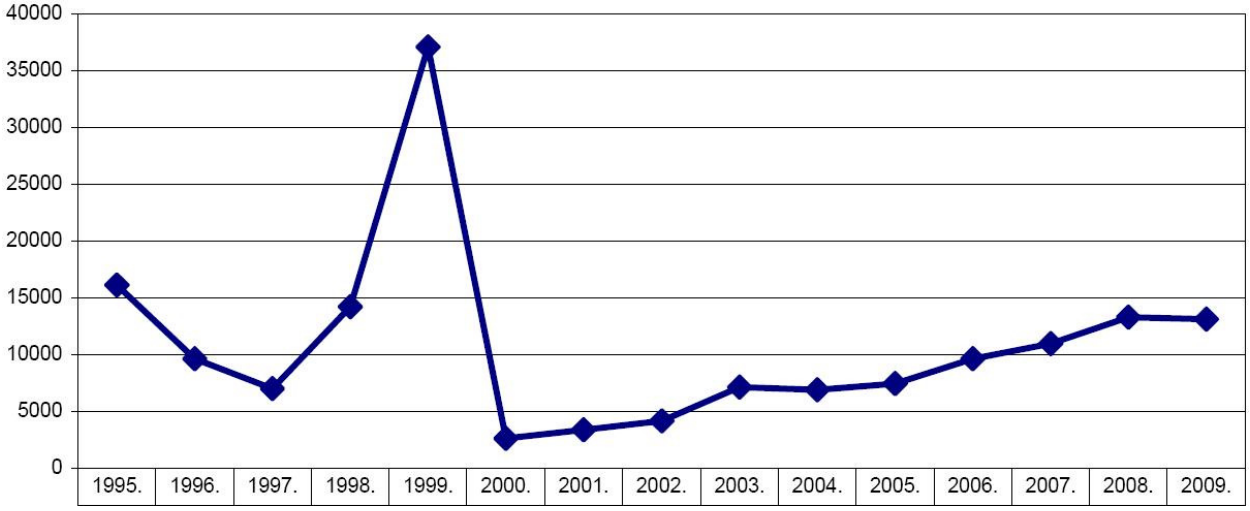
Tablica 67. Odnos broja korisnika starosnih i invalidskih mirovina u razdoblju 2001-2009.

Korisnici mirovina	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Starosna i invalidska	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Starosna	69,4	69,9	70,1	70,0	70,6	70,7	70,7	70,4	70,3
Invalidska	30,6	30,6	29,9	30,0	29,4	29,3	29,3	29,6	29,7

Napomena: Podaci se odnose na broj korisnika mirovina za prosinac odnosne godine.
Izvor: Izračuni autorice na temelju podataka HZMO-a za odnosne godine; HZMO, Statističke informacije za pojedine godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723

Stabilan odnos između broja korisnika starosnih i invalidskih mirovina zadržava zatečeno stanje i pokazuje da nije postignut željeni cilj smanjivanja učešća invalidskih mirovina, a upravo je to bio razlog uvođenja nove, restriktivnije definicije invalidnosti. Štoviše, broj novih korisnika invalidskih mirovina je u stalnom porastu, što pokazuje grafikon 20.

Grafikon 20. Broj novih korisnika invalidskih mirovina u razdoblju 1995. – 2009.



Izvor: HZMO, Izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2009. godinu, str. 6.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/upravnovijece/sjednice/24_17060210/2009HZMO_godisnje_izvjesce_I_XII_2009_tablicni_prilog.pdf

Više je razloga zbog kojih se ne realizira poželjno smanjivanje broja invalidskih mirovina. Razlozi su ekonomske i socijalne prirode, često su vezani uz restrukturiranje trgovačkih društava i gubitak radnih mjesta. Starosna mirovina se ostvaruje u kasnijoj životnoj dobi, a kod osiguranika prije navršavanja te životne dobi dolazi do smanjenja radne sposobnosti. Među korisnicima invalidskih mirovina su dvije grupe korisnika tih prava: oni kod kojih je utvrđena opća i oni kod kojih je utvrđena profesionalna nesposobnost za rad. Korisnici invalidskih mirovine kod kojih je nalazom ovlaštenih vještaka utvrđena opća nesposobnost za rad nisu sposobni obavljati nikakav posao, a korisnici kod kojih je utvrđena profesionalna nesposobnost za rad nisu bili zdravstveno sposobni obavljati poslove na kojima su do tada radili, ali bi mogli raditi neke druge poslove.

Kod ove druge skupine korisnika invalidskih mirovina postoji preostala radna sposobnost i oni bi mogli biti potencijalni tražitelji posla na tržištu rada. Važeći sustav mirovinskog osiguranja ne djeluje u tom pravcu**,** nema **ni instrumentarij ni mehanizme poticanja** korisnika invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad da se nakon prestanka radnog odnosa kod jednog poslodavca, ponovo radno angažiraju kod nekog drugog poslodavca. Korisnika invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad, kod kojih postoji preostala radna sposobnost, ima više od 67.000 tisuća i oni čine 6,2% ukupnog broja korisnika mirovina (podaci za lipanj 2009. godine). Ni druge državne institucije, čak ni Hrvatski zavod za zapošljavanje ne djeluju u tom području. Inače, u Hrvatskoj je s ciljem poticanja zapošljavanja i radnog osposobljavanja invalida osnovan posebni državni fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, ali u područje njegovog djelovanja nisu uključeni korisnici invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad koji nisu radno angažirani.

Ne dovodeći pod upitnik potrebu uvažavanja solidarnosti u području zaštite mirovinskih prava invalida, nameće se pitanje **razmjera povoljnije zaštite osiguranika kod kojih je invalidnost nastala kao posljedica ozljede na radu** ili profesionalnog oboljenja, bez dodatnih financijskih obveza za poslodavce odnosno samozaposlene osiguranike. Sada se ta prava štite u sklopu cjeline sustava, kao dio opće solidarnosti. Sustav obveznog zdravstvenog osiguranja u Hrvatskoj u tom je dijelu otišao korak dalje, odvojivši financiranje zdravstvenog osiguranja u slučaju ozljede na radu i profesionalnog oboljenja od prava koja se financiraju u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja. Diferenciranim stopama doprinosa za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu nastoji se potaknuti poslodavce na ulaganja u zaštitu na radu i poduzimanje mjera za povećanje sigurnosti na radu. Poslodavci kod kojih troškovi zdravstvene zaštite radnika zbog ozljede na radu budu niži od granskog prosjeka trebali bi plaćati nižu stopu doprinosa i obrnuto. Model diferenciranih stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu je tek ozakonjen i tek bi se trebao početi provoditi u praksi.

U sustavu mirovinskog osiguranja štite se prava mirovinskih osiguranika kod kojih je nastala invalidnost, čak se snažnije štite prava osoba kod kojih je invalidnost nastala kao posljedica ozljede na radu i profesionalnog oboljenja, ali nema dodatnih izdataka za poslodavce, čak ni kad je invalidnost nastala kao posljedica loših radnih i sigurnosnih uvjeta na radnom mjestu. Takav sustav

neograničene solidarnosti poslodavcima ne nameće financijske posljedice, neovisno o njihovim izdacima i ulaganjima u sigurnost i zaštitu na radu.

Uz snažnu redistribuciju prava iz mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, naročito u korist osoba s pravom na najnižu mirovinu i osoba koje ostvaruju pravo na invalidsku mirovinu, mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti uspijeva ispunjavati svoju osnovnu zadaću zaštite životnog standarda populacije nakon prestanka radne aktivnosti. Unatoč izraženoj solidarnosti, umirovljenička populacija je izraženije izložena riziku siromaštva nego ostalo stanovništvo, a nastavi li se trend zaostajanja mirovina za plaćama, ti će se rizici dalje povećavati.

5.1.1.2. Jednakost u pristupu mirovinskim pravima

Osim rodne nejednakosti u pristupu mirovinskim pravima, koja će na temelju izmijenjenih propisa koji su stupili na snagu 1. studenog 2010. biti ispravljena do kraja 2030. godine, važeći sustav mirovinskog osiguranja nekim korisnicima omogućava lakši i izdašniji pristup socijalnim pravima u odnosu na druge osiguranike. Time se postiže djelovanje sustava u korist samo određenih društvenih grupa, a neke od njih se prema opće prihvaćenom vrijednosnom sustavu ne mogu ubrojiti u socijalno osjetljive skupine korisnika mirovinskih prava.

Riječ je o dvije grupe povlaštenih korisnika mirovinskih prava:

- osobama kojima je pri određivanju mirovinskog staža priznato pravo na staž s povećanim trajanjem, i
- korisnicima mirovina određenih po posebnim propisima.

Ima primjera da korisnici ostvaruju kumulirano pravo određeno po obje povoljnije osnove.

Po posebnom se zakonu radnicima koji rade na osobito teškim i za zdravlje i radnu sposobnost štetnim radnim mjestima i u zanimanjima na kojima je zbog naravi i težine posla trošenje njihovih fizičkih i umnih sposobnosti intenzivnije, priznaje **pravo na staž osiguranja u većem trajanju od razdoblja provedenog u osiguranju**. Kad se pravo na staž osiguranja s povećanim trajanjem ostvaruje zbog rada na određenim poslovima, može se ostvariti temeljem radnog odnosa, ali ne po osnovu obavljanja samostalne djelatnosti. Poslodavci plaćaju dodatni doprinos za mirovinsko osiguranje za financiranje prava na staž osiguranja s povećanim trajanjem.

Osim ostvarivanja prava na povoljniju mirovinu i raniju mogućnost umirovljenja zbog niže postavljenih dobnih granica, ovi osiguranici imaju značajnu pogodnost sadržanu u apsolutnoj zaštiti koju im pruža sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, čak i kad su osiguranici drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja. Njima se u trenutku odlaska u mirovinu utvrđuje je li im povoljnija mirovina koju bi ostvarili samo iz prvog stupa ili im je povoljnija kombinirana mirovina iz prvog i iz drugog stupa. Iako su osiguranici drugog stupa obveznog mirovnog osiguranja, ne dijele sudbinu i učinke tog sustava osiguranja, jer ih štiti pravo izbora povoljnije mirovine. Kako se za njih mirovina u prvom stupu određuje za duži mirovinski staž od efektivno provedenog razdoblja u osiguranju, a u sustavu kapitalizirane štednje nema takvih zaštitnih mehanizama, bez iznimke im je povoljnija mirovina samo iz prvog stupa obveznog osiguranja. Tijekom trajanja osiguranja ove osobe ne participiraju u financiraju

prvog stupa u ukupnom iznosu, ali pri odlasku u mirovinu imaju pravo na mirovinu kao da su bili osiguranici prvog stupa, ako im je to povoljnije.

Druga velika skupina s povlaštenim pristupom socijalnim pravima su **korisnici povlaštenih mirovina.** Korisnici povlaštenih mirovina sudjeluju u ukupnom broju umirovljenika s 15,5%. Oni ostvaruju pravo na mirovinu u ranijoj životnoj dobi, a visina mirovine im se određuje prema povoljnijim pravilima. Njihove su mirovine više od prosječnih mirovina koje se ostvaruju po općim mirovinskim propisima, za neke skupine čak do četiri puta više. I korisnici povlaštenih mirovina su tijekom trajanja osiguranja bili osiguranici drugog stupa, ako su po osnovi životne dobi ili osobnog izbora u razdoblju kad je to bilo moguće, uključeni u sustav mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje. Oni tijekom trajanja osiguranja plaćaju redovnu stopu mirovinskog doprinosa za prvi, odnosno za drugi stup, a kad odlaze u mirovinu imaju pravo izabrati između čak tri mogućnosti:

- kombiniranu mirovinu iz prvog i drugog stupa, što im je za sada bez iznimke nepovoljnije,
- mirovinu iz prvog stupa određenu prema općim mirovinskim propisima, a ta mirovina od 2007. godine uključuje i dodatak na mirovinu koji, ovisno o godini ostvarivanja prava na mirovinu, iznosi do 27% mirovine, i
- mirovinu određenu po posebnim propisima.

Dakle, osobe koje mogu ostvariti pravo na povlaštenu mirovinu imaju pravo izbora između tri moguće opcije. Do sada je svima bilo povoljnije pravo na mirovinu iz sustavu generacijske solidarnosti, pa u okviru dvije mogućnosti iz tog sustava, biraju za sebe povoljniju opciju.

Među korisnicima povlaštenih mirovina znatno je više osoba koje su ostvarile pravo na invalidsku mirovinu nego onih koji su ostvarili pravo na starosnu mirovinu (uključivo i prijevremenu starosnu mirovinu). Odnos između broja korisnika starosnih i invalidskih mirovina za tri grupe povlaštenih korisnika mirovinskih prava, pokazuje tablica 68.

Tablica 68. Korisnici starosnih i invalidskih mirovina u 2005. i 2009. koji su pravo na mirovinu ostvarili po posebnim propisima

Osnova korištenja prava	Godina	Broj korisnika		Struktura u % (starosna + invalidska = 100)	
		Starosna	Invalidska	Starosna	Invalidska
Vojska i policija	2005. 2009.	1.676 2.044	8.432 8.588	16,6 19,2	83,4 80,8
Branitelji Domovinskog rata	2005. 2009.	9 249	25.766 51.752	0,0 0,5	100,0 99,5
Hrvatsko vijeće obrane	2005. 2009.	- -	2.489 5.537	0,0 0,0	100,0 100,0

Izvor: Izračuni autorice prema podacima HZMO, Statističke informacije za pojedine godine; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/default.asp?id=723

Nesporno je riječ o korisnicima za koje su prava uređena posebnim propisima, između ostalog, zbog veće izloženosti riziku invalidnosti. Ipak, omjer između broja korisnika starosnih i invalidskih mirovina upućuje na potrebu preispitivanja definicije invalidnosti u posebnim propisima, a vjerojatno i na opsežniji nadzor nad provedenim postupcima utvrđivanja invalidnosti.

Koliko god prijedlozi za ukidanje ili barem smanjivanje broja korisnika povlaštenih mirovina i opsega njihovih prava bili društveno i ekonomski opravdani, objektivno nije realno pretpostaviti da je to sasvim moguće. Štoviše, zbog stalnog povećanja broja korisnika povlaštenih mirovina, čini se da bi uspjeh bio zaustaviti trend njihova rasta. Dosadašnje pozivanje na načela pravičnosti i zahtjev za većim stupnjem društvene odgovornosti donositelja odluka, nisu rezultirali racionalnijim odlukama zakonodavnih tijela[357].

5.1.1.3. Financiranje mirovinskih prava

Način financiranja mirovinskih prava u sustavu generacijske solidarnosti u osnovi se svodi na učinke prikupljanja obveznih mirovinskih doprinosa koji se izdvajaju za taj sustav. Ocjena sadašnjeg načina prikupljanja doprinosa zapravo je odgovor na sljedeća pitanja:

- osigurava li takav način određivanja obveze za doprinose dostatne prihode za financiranje tekućih mirovina,
- je li osigurana uzajamnost između doprinosa uplaćenih tijekom razdoblja osiguranja i budućih mirovinskih prava,
- je li zadovoljeno načelo pravičnost u snošenju tereta financiranja mirovina, i
- osigurava li važeći model prikupljanja doprinosa zadovoljavajući stupanj naplate mirovinskih doprinosa.

Hrvatska mora računati na demografske posljedice starenja stanovništva i smanjivanje učešća radno aktivnog stanovništva u ukupnoj populaciji. Za osobe rođene od 1990. do 2006. godine prosječno očekivano trajanje života muškarca u Hrvatskoj je 72,5 godina, a za žene čak 79,3 godine[358]. Prema demografskoj tipologiji odnosa između mladog i starog stanovništva, Hrvatska je zemlja duboke starosti stanovništva[359]. Procijenjene tendencije promjena u strukturi ukupnog stanovništva i smanjivanje učešća radno aktivnog stanovništva u ukupnom, vidljive su na grafikonu 21.

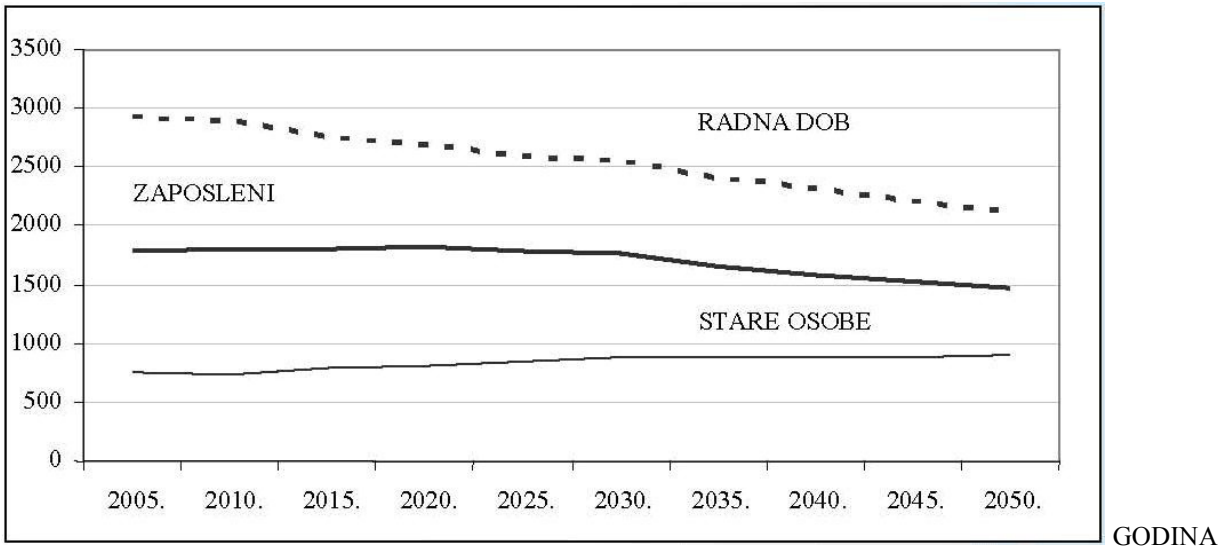
---

[357] Tek su problemi nedostatnih prihoda u državnom proračunu bili poticaj za donošenje Zakona o smanjenju mirovina određenih odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 71/10.) koji će se primjenjivati od 1. srpnja 2010., a kojim se mirovine ostvarene po posebnim propisima veće od 3.500,00 kn mjesečno, linearno smanjuju za 10% ali najviše do iznosa 3.500,00 kn (osim mirovina hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata i ratnih vojnih invalida, s oštećenjem organizma od 100%, mirovina ostvarenih prema Zakonu o posebnim pravima iz mirovinskog osiguranja i pravima po osnovi nezaposlenosti zaposlenika u Istarskim ugljenokopima »Tupljak« d.d. Labin i mirovina ostvarenih prema Zakonu o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu).

[358] Rodin, U.: Prirodno kretanje u Hrvatskoj u 2006., Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2007.; dostupno na: http://www.hzjz.hr/publikacije/stanovnistvo2006.pdf

[359] Živić, D.: Demografske odrednice i posljedice starenja stanovništva, Revija za socijalnu politiku 10 (3-4), Pravni fakultet Zagreb, 2003.; str. 307.-319.

Grafikon 21. Projiciran broj stanovnika u radnoj dobi prema varijanti srednjeg fertiliteta



Izvor: Švaljek, S.: Fiskalne posljedice starenja stanovništva u Hrvatskoj, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2005.; str. 3.-23.

Trend smanjivanja učešća radno aktivnog stanovništva i povećanja učešća starih osoba u ukupnoj populaciji, odražava se na mirovinske izdatke. Predviđa se da će u 2010. godini doprinosi biti dostatni za podmirenje samo 57% potrebnih proračunskih izdataka za mirovinsko osiguranje[360]. U narednim godinama taj bi omjer mogao biti i nepovoljniji, jer će rashodi za mirovine i dalje rasti, što pokazuje tablica 69.

Tablica 69. Planirani rashodi za mirovine u razdoblju 2010.-2012. (u mlrd kn)

Opis	Proračun 2010.	Projekcija 2011.	Projekcija 2012.
Mirovine po općim propisima	27,32	27,86	28,69
Učešće u ukupnim mirovinskim rashodima u %	79	79	79
Mirovine po posebnim propisima	7,26	7,30	7,49
Učešće u ukupnim mirovinskim rashodima u %	21,0	21	21
Ukupni mirovinski rashodi	34,73	35,31	36,33

Napomena: U ukupne mirovinske rashode ulaze i naknade za isplatu mirovina, mirovine koje se isplaćuju u inozemstvo, dodatak na mirovinu, božićnica i ostala mirovinska primanja. Ti su izdaci izostavljeni u tablici, ali su uračunati u ukupne mirovinske rashode.

Izvor: Bađun, M.: Mirovinski sustav i prijedlog državnog proračuna za 2010. godinu, Aktualni osvrti 15, Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 2.

Prema planiranim rashodima državnog proračuna, u 2010. će se na mirovine potrošiti 34,73 milijardi kuna[361]. Izdaci za mirovine su već u 2009. povećali učešće u strukturi BDP u odnosu na

[360] Bađun, M.: Mirovinski sustav i prijedlog državnog proračuna za 2010. godinu, Aktualni osvrti 15, Institut za javne financije, Zagreb, 2009., str. 1-3.

[361] Bađun, M., str. 2.

2008. godinu[362], a taj bi se trend mogao nastaviti. U projekcijama državnih rashoda za sljedeće dvije godine, planira se daljnje povećanje ukupnih mirovinskih rashoda, u 2011. na 35,31 milijarde kn, a u 2012. na 36,33 mlrd kuna. Iako je prijedlog Državnog proračuna za 2011. godinu izrađen uz pretpostavku zamrzavanja mirovina u 2011., povećanje izdataka za mirovine posljedica je povećanja broja korisnika mirovinskih prava[363]. Izvjesno je da i u godinama koje slijede, treba računati na daljnje posezanje za proračunskim sredstvima kao izvorima isplate mirovina. Štoviše, objektivnije je pretpostaviti da će u narednim godinama u većoj mjeri nego u dosadašnjem razdoblju, mirovine iz sustava generacijske solidarnosti trebati financirati iz poreznih prihoda.

Iako stopa obveznog mirovinskog doprinosa koji se u Hrvatskoj plaća za sustav generacijske solidarnosti nije među najvišim stopama u regiji, prevladava uvjerenje da nema prostora za njezino snižavanje. Šire međunarodne usporedbe pokazuju da mirovinski doprinosi u Hrvatskoj, zajedno s ostalim socijalnim doprinosima, nepovoljno utječu na cijenu rada[364], postaju prijetnja očuvanju radnih mjesta i nepovoljno djeluju na stopu nezaposlenosti[365].

Prosječna stopa po kojoj se plaćaju doprinosi za prvi stup se nastavno od 2002. godine konstantno smanjuje zbog promjene strukture osiguranika. Kako raste učešće osiguranika osiguranih u drugom stupu, smanjuje se broj osoba koje u prvi stup uplaćuju 20% mirovinskog doprinosa, a apsolutno i relativno raste broj onih koji u prvi stup uplaćuju doprinos po stopi od 15%. Stopa doprinosa za prvi obvezni stup će u sljedećim godinama biti snažno ugrožena pritiscima za preraspodjelu sadašnje ukupne stope u korist osiguranika drugog stupa. S povećanjem broja osiguranika koji ostvaruju mirovinu iz drugog stupa, pojačavati će se pritisak za povećanje stope doprinosa za drugi stup obveznog osiguranja.

Visina pojedinačne mirovine u sustavu generacijske solidarnosti ovisi o dva ključna elementa: dužini mirovinskog staža i o osnovici osiguranja na koju je tijekom razdoblja osiguranja trebao biti uplaćen odnosno na koju je uplaćen mirovinski doprinos. Mirovinski staž kao prvi element o kojem ovisi visina mirovine, ne povećava se željenom dinamikom. Iako su

---

[362] Prema prethodnim izračunima BDP-a za 2009., izdaci za mirovine su u 2009. iznosili 10,53 % BDP Hrvatske. Ocjenjuje se da je to povećanje posljedica broja umirovljenika (jednim dijelom zbog gubitka radnih mjesta), isplate dodatka na mirovine i smanjivanja BDP; Izvješće o radu i poslovanju radu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u 2009. godini, str. 1-120.; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/upravnovijece/sjednice/24_17060210/2009HZMO_godisnje_izvjesce_I_XII_2009_tablicni_prilog.pdf

[363] Nacrt prijedloga Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, s prijedlogom projekcija za 2012. i 2013. godinu, Vlada RH, 15. studneog 2010.; dostupno na: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2010/91_sjednica_vlade_republike_hrvatske

[364] Kao što je obrazloženo u poglavlju 4., prosječna plaća u Hrvatskoj je u 2009. godini bila za 2,8 postotnih poena više opterećena ukupnim obveznim izdvajanjima za poreze, doprinose zaposlenih, doprinose poslodavaca i ostalim obveznim izdvajanjima u odnosu na prosjek država članica OECD-a. Podaci za OECD: Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris, 2010.; Table S.1.

[365] Brojna istraživanja dokazuju da povećanje poreznog opterećenja troškova rada negativno djeluje na stopu zaposlenosti. Šeparović, A. dokazuje da postoji povezanost koja upućuje na međusobnu uzročnost poreznog klina i nezaposlenosti, tj. da visoki porezni klin povlači i visoku stopu nezaposlenosti. U državama u kojima je porezni klin veći, stopa nezaposlenosti je veća; Šeparović, A. Utjecaj poreznog klina na nezaposlenost u zemljama OECD-a i usporedba s Hrvatskom, Financijska teorija i praksa 33 (4), Institut za javne financije, Zagreb, 2009.; str. 463.- 477.

tijekom prethodnih godina mirovinski propisi izmijenjeni u više navrata, svaki put s ciljem poticanja na produženje radnog vijeka i što kasniji odlazak u mirovinu, taj se cilj sporo ostvaruje, što pokazuju podaci u tablici 70.

Tablica 70. Broj korisnika mirovina prema vrstama mirovina i prosječnom mirovinskom stažu

Mirovina	1995.		1999.		2009.	
	Broj korisnika	Mirovinski staž u godinama	Broj korisnika	Mirovinski staž u godinama	Broj korisnika	Mirovinski staž u godinama
Starosna	413.371	33	492.258	30	514.501	31
Prijevremena	29.614	33	25.781	33	83.397	35
Invalidska	190.231	23	235.400	23	252.345	24
Obiteljska	190.981	25	210.293	25	237.793	27
Ukupno	824.197	28	963.732	27	1.088.036	29

Napomena: U broj korisnika nisu uključene mirovine Hrvatske vojske, branitelja Domovinskog rata, ni mirovine Hrvatskog vijeća obrane. Za obiteljske mirovine je naveden podatak o mirovinskom stažu korisnika odnosno osiguranika od kojeg je određeno pravo na obiteljsku mirovinu.

Izvor: HZMO, Izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2009. godinu, Tablični prilog, str. 86. http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/upravnovijece/sjednice/24_17060210/2009HZMO_godisnje_izvjesce_I_XII_2009_tablicni_prilog.pdf

Od 1995. do 2009. godine prosječni mirovinski staž od kojeg je određena visina mirovine povećan je samo za jednu godinu. U istom je razdoblju, počevši od 1999. do 2007. godine, dobna granica za ostvarivanje prava na mirovinu produžena za punih pet godina. Prosječno razdoblje korištenja starosne mirovine je također povećano za točno godinu dana, sa 16 godina i 11 mjeseci u 1995. na 17 godina i 11 mjeseci u 2009. godini. Povećanju dužine korištenja mirovine značajnije su pridonijele žene, kod koji je prosječna dužina korištenja mirovine povećana sa 17 godina i 6 mjeseci u 1995. na 20 godina i 7 mjeseci u 2009. godini.

Nije dovoljno zakonskim propisima produžiti životnu dob za ostvarivanje prava na mirovinu. Za ostvarivanje prihvatljive visine mirovine važno je poticati osiguranike na duži mirovinski staž, a to ne ovisi samo o osobnoj odluci pojedinca, već i o gospodarskim prilikama, odnosima ponude i potražnje na tržištu rada, propisima koji uređuju prava nezaposlenih osoba i dr.

Drugi element o kojem ovisi visina mirovine je osnovica na koju je osiguranik tijekom razdoblja osiguranja uplaćivao obvezne doprinose odnosno osnovica na koju su doprinosi trebali biti uplaćeni. Naime, za osiguranike osigurane po osnovi radnog odnosa plaćanje doprinosa nije uvjet ostvarivanja prava na mirovinski staž. Iako mirovinski doprinos nije plaćen, njima se prava priznaju u jednakom opsegu kao da su doprinosi plaćeni. Takvo zakonsko uređenje proizlazi iz ovlaštenja radnika u radnom odnosu, jer radnik nije ovlašten kontrolirati je li poslodavac za njega podmirio propisana javna davanja. Radnik ne može utjecati na ponašanje poslodavca, pa ne može ni snositi posljedice. Naplatu doprinosa od poslodavca može zahtijevati samo Porezna uprava, jer se postupak prisilne naplate doprinosa vodi odvojeno od priznavanja prava na mirovinsku osnovicu.

Sustav je postavljen razložno i konzistentno, ali sa stajališta naplate javnih prihoda, ne rezultira zadovoljavajućim učincima. U takvom su sustavu zaposleni nedovoljno zainteresirani za plaćanje mirovinskih doprinosa. Moguće kompromisno rješenje je da se za razdoblja za koja mirovinski doprinosi nisu plaćeni, zaposlenima priznaje mirovinska osnovica samo u visini propisane minimalne osnovice za plaćanje obveznih doprinosa ili alternativno, u visini najniže plaće[366].

Kod samozaposlenih osiguranika su pravila funkcioniranja sustava osiguranja strože određena. Njima se priznaje pravo na mirovinski staž samo uz uvjet da su uplatili obvezne doprinose, ali im se priznaje pravo na mirovinu i u slučaju kad duguju doprinose, samo što se tada mirovina određuje u odnosu na razdoblje provedeno u osiguranju za koje su doprinosi uplaćeni (za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu dovoljno je 15 godina provedenih u osiguranju). Svojevrsni je paradoks sustava da i uz tako postavljena pravila funkcioniranja prava u mirovinskom osiguranju, samozaposlene osobe uplaćuju svega jednu trećinu mirovinskih doprinosa koje su obvezni platiti.

Rezultati provedenog istraživanja pokazali su da teret financiranja mirovinskih rashoda u sustavu generacijske solidarnosti nije pravično raspoređen. Osiguranici osigurani po različitim osnovama, plaćaju različite apsolutne iznose doprinosa na jednake iznose ostvarenog dohotka. Posljedica je to zakonske regulative prema kojoj je nekim osiguranicima osnovica za plaćanje doprinosa određena u visini ostvarenog dohotka (plaća, drugi dohodak), a nekim je osiguranicima osnovica za plaćanje doprinosa određena u fiksnom mjesečnom iznosu, neovisno o svoti ostvarenog dohotka.

Takav model određivanja obveze za doprinose ne udovoljava načelima vodoravne pravednosti u financiranju javnih rashoda, a nepravednost se u drugom obliku proteže i na razdoblje ostvarivanja mirovinskih prava. Naime, u fazi radne aktivnosti je fiskalni položaj radnika i samozaposlenih osoba, mjeren odnosom ostvarenih dohodaka i obveze za mirovinske doprinose, različit. Dohoci samozaposlenih osoba su značajno manje opterećeni obvezom plaćanja mirovinskih doprinosa. Ali, kad izađu iz faze radne aktivnosti i postanu korisnici mirovina, mirovinu ostvaruju pod jednakim općim mirovinskim uvjetima, pa se i na njih primjenjuju zaštitni instituti kojima se postiže preraspodjela mirovinskih primanja u korist osiguranika koji su tijekom razdoblja osiguranja ostvarivali niže mirovinske osnovice. Sustav koji rezultira takvim učincima, ne može se nazvati pravednim.

Čak i osiguranici osigurani po istoj pravnoj osnovi plaćaju različite svote mirovinskog doprinosa, iako ostvaruju isti dohodak. Tako za osiguranike osigurane temeljem radnog odnosa svota obveznog doprinosa ovisi o plaći, ali i o državi u kojoj rade, te o državi u kojoj im je formalno sjedište poslodavca. Nejednakost pri plaćanju doprinosa prisutna je i kod

[366] Najniža osnovica za plaćanje obveznih doprinosa i minimalna plaća se ne određuju prema istim pravilima. Za 2010. godinu najniža osnovica za plaćanje obveznih doprinosa iznosi 2.700,60 kn mjesečno, a minimalna plaća iznosi 2.814,00 kn mjesečno. O sličnostima i razlikama tih instituta vidi opširnije: Sirovica, K: Osnovica za plaćanje doprinosa u Brdovnik, V. i dr.: Obračun plaća i drugog dohotka u 2009. godini, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2009.; str. 15 – 35.

samozaposlenih osiguranika. Njima svota obveznog doprinosa isključivo ovisi o obliku izravnog poreza koji su obvezni ili koji su izabrali plaćati, a uopće ne ovisi o iznosu ostvarene zarade. Različitim osnovicama za plaćanje obveznih doprinosa djelomično se ublažava utjecaj neravnomjernog opterećenja porezom na dohodak u usporedbi s porezom na dobit. Opisane nejednakosti nisu poticaj financijskoj disciplini. Naprotiv, potiču traženje načina za izbjegavanje obveze plaćanja mirovinskih doprinosa.

Prenošenje funkcije naplate mirovinskih doprinosa na Poreznu upravu pokazalo se dobrom odlukom i rezultiralo je pozitivnim učincima u dijelu koji se odnosi na naplatu doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za osobe osigurane temeljem radnog odnosa i za osobe osigurane po osnovi primitaka od drugog dohotka. Poslodavci i isplatitelji drugog dohotka iskazuju obvezu za mirovinski doprinos na iznose bruto plaća i drugog dohotka i tu obvezu na propisanim obrascima prijavljuju poreznim tijelima. Porezna uprava kontrolira ispravnost iskazanih podataka i na temelju toga kontrolira naplatu doprinosa. Prema tim podacima koje su iskazali sami poslodavci, mirovinski doprinosi se naplaćuju po stopi od 19,7% od bruto plaće, što je vrlo blizu nominalno određenoj stopi od 20%.

No, ako uzmemo u obzir rezultate istraživanja o razmjerima neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj koje je proveo Institut za javne financije, nameće se zaključak da dio poslodavaca iskazuje obvezu plaćanja doprinosa samo na one svote bruto plaća koje prikazuju u poreznim evidencijama[367]. Porezna uprava može samo u neposrednom inspekcijskom nadzoru poslovnih knjiga koje vode poslodavci utvrditi jesu li podaci o zaduženjima za doprinose podcijenjeni i ima li prikrivenih isplata na koje nisu plaćeni doprinosi, niti je za njih iskazano zaduženje. U tom segmentu sustav funkcionira najslabije. Posljedica je da čak i vrlo oprezna usporedba naplaćenih mirovinskih doprinosa sa statistički iskazanim podacima o isplaćenim plaćama pokazuje da državni proračun godišnje izgubi oko 2 milijarde kuna mirovinskih doprinosa. Uvećamo li taj iznos za procijenjene razmjere neslužbenog gospodarstva, ocjena o godišnjim gubicima mirovinskih doprinosa se povećava čak do 2,8 milijardi kuna izgubljenog godišnjeg prihoda.

Prenošenje funkcije naplate mirovinskih doprinosa na Poreznu upravu, kod samozaposlenih osoba nije rezultiralo pozitivnim učincima. Stupanj naplate doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti za samozaposlene je nedopustivo mali. Može se postaviti pitanje bi li stupanj naplate mirovinskih doprinosa bio veći da ta funkcija nije prenijeta na Poreznu upravu ili bi, možda, podaci bili još porazniji. Uzimajući u obzir nesklonost podmirivanju obveze za socijalne doprinose od strane samozaposlenih osoba i nespremnost službi Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za obavljanje financijskog nadzora nad poslovanjem poduzetnika, objektivnija je ocjena da bi rezultati naplate doprinosa vjerojatno bili još lošiji.

[367] Rezultati istraživanja koje je 2001. godine proveo Institut za javne financije o razmjerima neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj upućuju da su podaci o isplaćenim plaćama i obvezi doprinosa koje poslodavcu dostavljaju Poreznoj upravi, podcijenjeni u rasponu od 21% do 31,2% (donja granica) odnosno čak od 41,1% do 62,6% (gornja granica). Madžarević-Šujster S.: Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 117.- 144.

U svim godinama koje su bile predmet analize, stupanj naplaćenosti mirovinskih doprinosa samozaposlenih osoba dostiže tek trećinu od ukupnog zaduženja. Niti u jednoj od šest analiziranih godina, od 2003. do 2008. godine, nije dostigao 40% zaduženih obveza. Povežu li se ti podaci s rezultatima istraživanja pod 4.7.3.3. kojima je dokazano da su dohoci samozaposlenih osiguranika i apsolutno i relativno manje opterećeni obvezom financiranja mirovinskog sustava, spoznaja da se i uz to manje opterećenje čak dvije trećine obveza ne namiruje, ukazuje na dubinu problema. Samozaposleni ni približno ne sudjeluju u financiranju mirovinskih izdataka razmjerno svom učešću u ukupnom broju mirovinskih osiguranika. Sustav koji im to omogućava, narušava vodoravnu pravednost u financiranju mirovinskih rashoda.

5.1.2. Sustav individualne kapitalizirane štednje

Ocjena učinaka sustava mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane mirovinske štednje ne može se ograničiti samo na izolirano promatranje tog sustava, jer on ne djeluje kao izolirani oblik mirovinskog osiguranja. Osobe koje su obvezni osiguranici drugog stupa obveznog osiguranja istovremeno ostaju osiguranici u prvom stupu, ali sa značajno suženim pravima. Zato se ocjena učinaka sustava kapitalizirane štednje ne može ograničiti samo na zasebne učinke osobne obvezne mirovinske štednje.

Uvažavajući zadaće koje se postavljaju pred sustav mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane mirovinske štednje, učinke tog sustava treba ocjenjivati polazeći od sljedećih pitanja:

- je li sustav djelovao poticajno na razvoj gospodarstva i ekonomki razvoj Hrvatske u cjelini,
- je li na temelju rezultata ostvarenih u prvih sedam godina funkcioniranja tog sustava izgledno da će model mirovinskog osiguranja inauguriran 2002. godine, osiguravati razinu mirovina koja će, u kombinaciji s mirovinom iz prvog stupa, pružati potreban i očekivan stupanj socijalne sigurnosti umirovljeničkoj populaciji.

Gospodarski učinci su neodvojivi dio sustava kapitalizirane štednje, jer taj sustav funkcionira tako da dijeli sudbinu gospodarskih tokova. S jedne strane bi trebao pozitivno djelovati na te tokove, a istovremeno se ne može zaštiti od utjecaja negativnih gospodarskih kretanja. Priliv svježeg novca od uplaćenog mirovinskog doprinosa trebao je na tržištu vrijednosnica biti izvor financiranja novih investicija, ali je taj učinak, barem za sada, izostao. Većina novca mirovinskih fondova zarobljena je u državnim obveznicama s dugim rokom dospijeća, kojima država financira tekuće javne rashode[368].

Drugi ocjenjivani kriterij, očekivana visina mirovine, također ne daje razloge za optimizam. Slom financijskih tržišta je u 2008. godini poništio do tada ostvarene prinose mirovinskih fondova, a oporavak teče sporo. Ipak, stalno treba imati na umu da je mirovinska štednja dugoročna štednja. Prinose treba pratiti kao prosječne prinose u cijelom razdoblju štednje, a što je

[368] U listopadu 2010. godine je 64,7% ukupne imovine svih obveznih fondova bilo plasirano u državne obveznice Republike Hrvatske; izračun autorice na temelju podataka o ulaganjima imovine obveznih mirovinskih fondova; HANFA, Statistike, Mirovinski fondovi; dostupno na: http://www.ripe.hanfa.hr/publiciranje/statistike/

to razdoblje duže, to će biti lakše ublažiti nepovoljne utjecaje kriznih perioda. Ova opća konstatacija ne umanjuje uočene probleme drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja, koji su zbog pada prinosa u 2008. i relativno sporog poboljšanja u 2009. godini, samo jače naglašeni.

U ovom radu je naglasak na sagledavanje ekonomskih i socijalnih učinaka prikupljenih sredstava od doprinosa za individualnu kapitaliziranu štednju na visinu očekivane mirovine. U tom se dijelu u budućnosti naziru veliki problemi. Nije problem samo u stopi prinosa koju ostvaruju mirovinski fondovi. **Problem su premali iznosi sredstava na osobnim mirovinskim računima** koje objektivno nije moguće nadomjestiti stopom prinosa, čak i kad bi se prinos ostvarivao u optimističnim iznosima. Nedovoljni iznosi doprinosa namijenjeni obveznoj mirovinskoj štednji nisu isključiva posljedica prenisko odmjerene stope doprinosa, nego i ostvarene razine plaća. Da su bruto plaće veće, apsolutni iznosi uplaćenih svota mirovinskih doprinosa bili bi veći[369].

Objektivno nema prostora za povećanje stope doprinosa za mirovinsko osiguranje individualne štednje, uz istovremeno zadržavanje stope doprinosa koja se sada uplaćuje u prvi stup. Klin obveznih plaćanja je za prosječnog radnika u Hrvatskoj u 2009. godini iznosio 40,9% ukupnih troškova rada (porezni klin s uključenim posebnim porezom), a porezni klin je iznosio 36,7% (bez mirovinskog doprinosa za drugi stup, s uključenim posebnim porezom). Grdović Gnip i Tomić su izračunale da u strukturi poreznog klina prosječnog radnika u Hrvatskoj dominiraju doprinosi za socijalno osiguranje koji su u 2009. činili 76,8% ukupnog opterećenja prosječne plaće svim obveznim plaćanjima[370].

Plaća prosječnog radnika u Hrvatskoj relativno je više opterećena obveznim davanjima od prosjeka OECD-a (za države članice OECD-a klin obveznih plaćanja je u 2009. godini iznosio prosječno 38,1%[371]). Ipak, to je manje od prosjeka država članica EU koje su članice OECD-a (klin obveznih plaćanja za 19 država članica EU koje su članice OECD-a je za 2009. godinu iznosio 43,0%). Usporedba s pojedinačnim državama pokazuje da je prosječna plaća u Hrvatskoj u 2009. godini bila manje opterećena obveznim davanjima nego u Austriji (47,9%), Belgiji (55,2%), Finskoj (42,4%), Francuskoj (49,2%), Njemačkoj (50,9%), Mađarskoj (53,4%), Italiji (49,3%), Nizozemskoj (50,3%), Slovačkoj (42,7%) i Švedskoj (43,3%), ali više nego u Danskoj (39,9%), Irskoj (28,6%), Norveškoj (38,3%), Poljskoj (39,7%), Portugalu (37,2%), Španjolskoj (38,2%), Švicarskoj (29,3%), Turskoj (37,5%), Velikoj Britaniji (32,5%) i SAD-u (29,4%)[372]. Unatoč spoznaji da je u nemalom broju država opterećenje plaće obveznim davanjima veće nego

[369] Nestić, D. dokazuje da je «rad u Hrvatskoj postao relativno manje cijenjen u odnosu na druge faktore proizvodnje, što je tendencija i u mnogim drugim državama. Pokazuje se da je u Hrvatskoj u posljednjih desetak godina došlo do umjerenog rasta nejednakosti u raspodjeli plaća» (cit). Nestić zaključuje da bi recesija započeta u 2009. godini, mogla donijeti znatne promjene u trendovima kretanja plaća i dovesti do povećanih socijalnih tenzija; Nestić, D.: Plaće u Hrvatskoj: trendovi, problemi i očekivanja, u: Franičević, V. i Puljiz. V.: rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti, Zagreb, centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, str. 165.-195.

[370] Grdović Gnip A. i Tomić I.: Koliko duboko ruka države zadire u džep radnika: Hrvatska vs. Europska unija, Financijska teorija i praksa 34 (2), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 109.-142.

[371] OECD: Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris, 2010.; Table I.1. i Table S.1

[372] Blažić, H.: Porezno opterećenje plaća u Republici Hrvatskoj - međunarodna usporedba, simpozij Računovodstvo i porezi u funkciji gospodarskog razvoja Hrvatske, Pula, 2010.

u Hrvatskoj, još uvijek relativno visoko opterećenje obveznim javnim davanjima u Hrvatskoj, ne ostavlja prostor za daljnje povećanje stopa mirovinskih doprinosa.

Zadrži li se stopa mirovinskog doprinosa za prvi stup u iznosu 15%, povećanje stope za drugi stup značilo bi povećanje ukupnog opterećenja cijene rada[373]. Takva bi rješenja još više pogoršala sadašnju ocjenu o previsokim troškovima rada u Hrvatskoj kao ozbiljnoj prijetnji smanjivanju visoke stope nezaposlenosti. Kao kompromisno se rješenje nameće **drugačija podjela stopa doprinosa za prvi i za drugi obvezni mirovinski stup.** Povećanje stope doprinosa za drugi stup moguće je na teret smanjivanja stope mirovinskog doprinosa koja se plaća za sustav generacijske solidarnosti. To bi posljedično značilo još veće zahvaćanje u porezne prihode kao izvore financiranja mirovina iz sustava generacijske solidarnosti. Čini se da je riječ o vrtnji u začaranom krugu. Treba istovremeno ostvariti dva oprečna cilja: povećati stopu doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja i smanjiti ili barem ne povećavati porezni klin troškova rada.

Uz otvoreno pitanje visine stope doprinosa za drugi stup, drugi veliki problem je podatak da se normativno određena stopa obveznog mirovinskog doprinosa od 5%, koliko bi trebalo biti uplaćivano od bruto plaća odnosno propisanih osnovica, ne realizira. Rezultati istraživanja pod 4.9.1. pokazali su da se mirovinski doprinos za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja u razdoblju od 2002. do 2008. **naplaćivao po prosječnoj efektivnoj stopi od 3,4%.** Porezna uprava kao institucija zadužena za prikupljanje doprinosa ostvaruje lošije rezultate u naplati doprinosa za drugi stup u odnosu na stupanj naplate doprinosa za prvi stup obveznog mirovinskog osiguranja. Sustav je postavljen na način da uplatu doprinosa za drugi stup mirovinskog osiguranja kontrolira i naplaćuje Porezna uprava kojoj je primarna zadaća da brine o naplati javnih prihoda.

Mirovinski doprinos za drugi stup je normativno određen kao namjenska osobna imovina mirovinskog osiguranika i naplata tog doprinosa se ne doživljava kao najvažnija zadaća poreznih vlasti[374]. Ovu ocjenu najbolje potkrepljuju podaci o gotovo 250.000 tisuća osobnih mirovinskih računa na kojima su uplate neredovite. To su podaci za razdoblje do 2007 godine. Da su istraživanjem obuhvaćene 2008. i 2009. godina, rezultati bi bili još nepovoljniji. Taj se negativni trend produbljuje i u 2010. godini poprima još dramatičnije razmjere. Prema podacima HANFA-e, u prvih pet mjeseci 2010. godine na račune obveznih osiguranika drugog stupa uplaćeno je 75,7 mil kn mirovinskog doprinosa manje nego u istom razdoblju 2009. godine[375].

---

[373] Urban, I.: Porezno opterećenje rada Hrvatskoj, Newsletter 47, Institut za javne financije, Zagreb, 2009.

[374] Na primjer, Pravilnikom o postupku prijeboja tražbine po osnovi prava na povrat isplaćene naknade plaće i prava na naknadu plaće s obvezom po osnovi duga za doprinose (Nar. nov., br. 147/09.) kojim je propisan redoslijed namirenja duga za doprinose u slučaju kad se taj dug prisilno naplaćuje iz povrata naknade plaće za bolovanje, izričito je određeno da se najprije naplaćuju doprinosi za zdravstveno osiguranje, zatim za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti i za zapošljavanje, a mirovinski doprinos za individualnu kapitaliziranu štednju kao posljednji u redoslijedu prisilnog namirenja.

[375] Dokonal, T.: Mirovinski doprinosi manji za 75,7 mlrd nego lani, Banka, 15. lipnja 2010.; http://www.bankamagazine.hr/.../Default.aspx

Sustav mirovinskog osiguranja kapitalizirane štednje nije ustrojen kao zaseban sustav, nezavisan od sustava generacijske solidarnosti. Stoga njegove učinke treba sagledavati zajedno s učincima koji se za iste osiguranike, ostvaruju u prvom stupu obveznog osiguranja. Osiguranici osigurani u drugom stupu i nadalje, tijekom cijelog razdoblja osiguranja u drugom stupu, u sustav generacijske solidarnosti uplaćuju tri četvrtine obveznog doprinosa, a iz tog će sustava ostvariti pravo na osnovnu mirovinu koja se za razdoblje provedeno u osiguranju drugog stupa određuje u visini 25% od visine mirovine koju bi ostvarili da su osigurani samo u prvom stupu. Pri plaćanju obveznih doprinosa tri četvrtine odlazi u prvi stup, a pri ostvarivanju prava iz prvog stupa, ta se prava ograničavaju na nešto više od jedne četvrtine mirovine određene prema pravilima određivanja visine mirovine iz sustava generacijske solidarnosti! Za osobu koja cijeli radni vijek plaća doprinose na prosječnu plaću, kombinirana mirovina iz prvog i drugog stupa će vjerojatno iznositi manje od trećine prosječne plaće. Takvi se socijalni učinci drugog stupa ne mogu smatrati zadovoljavajućim. K tomu, ne treba zaboraviti da se mirovine iz drugog stupa ne usklađuju prema pravilima usklađivanja mirovina koje se ostvaruju u prvom stupu.

Za osiguranike s nižim plaćama i za osiguranike koji su u drugom stupu obveznog osiguranja proveli dio radnog vijeka, mirovine iz drugog stupa su još nepovoljnije. Istina, osnovna mirovina se značajno povoljnije određuje za osiguranike koji su u razdoblju provedenom u osiguranju ostvarivali niže osnovice osiguranja. Preraspodjela u korist osoba s nižim mirovinskim osnovicama je snažnija nego pri određivanju zaštićenih svota mirovina za osiguranike koji su bili osigurani samo u prvom stupu obveznog osiguranja, ali to nije dovoljno za zadržavanje sadašnje razine socijalne sigurnosti umirovljeničke populacije.

Već je sada razvidno da drugi stup mirovinskog osiguranja ne samo da ne rezultira očekivanim i najavljivanim učincima, nego prijeti stabilnosti cijelog socijalnog sustava. Istraživanje je pokazalo da za jednu petinu osiguranika drugog stupa nema redovitih uplata doprinosa na njihove osobne mirovinske račune. Dodamo li toj brojci oko 5% osiguranika kojima se doprinosi uplaćuju na najnižu osnovicu ili na svotu nižu od propisane najniže osnovice, proizlazi da će čak četvrtina sadašnjih osiguranika drugog stupa, neovisno o dužini razdoblja štednje, u trenutku umirovljenja imati ušteđena sredstva s kojima će moći ugovoriti minorne svote mirovina.

Kako u drugom stupu nema solidarnosti pri određivanju svote mirovine (solidarnost se odnosi samo na razdoblje primanja mirovine, jer osobe primaju mirovinu u različitom trajanju, a svima se mirovina određuje na temelju aktuarskih izračuna koji ovise o statistički očekivanoj životnoj dobi), proizlazi da će četvrtina osiguranika osiguranih u drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja predstavljati socijalni teret za državu. Takvi su socijalni učinci sustava individualne kapitalizirane štednje daleko od zadovoljavajućih.

5.2. PRIJEDLOZI MJERA ZA POBOLJŠANJE UČINAKA

Brojni parametri utječu na oblikovanje i funkcioniranje mirovinskog sustava. Iako je njegova uloga socijalna, neodvojivi je dio gospodarskog, fiskalnog, pravnog, pa i političkog sustava države.

Otegotno obilježje mirovinskog sustava je njegova **dugoročnost.** Učinke određenih mjera moguće je sagledavati tek u dugom vremenskom razdoblju. Baš zbog toga u sustavu mirovinskog osiguranja ne bi smjelo biti ishitrenih mjera.

S druge strane, socijalna osjetljivost tog sustava nameće promptno reagiranje na uočene nepravde sustava. Ponekad se, u želji da se otklone određene anomalije sustava, nedovoljno promišljenim mjerama za ublažavanje ili otklanjanje jednih nedostataka, izazove niz drugih nepravdi prema drugim socijalnim skupinama. Osvjetljavanje političkih i drugih okolnosti u kojima i zbog kojih su takve mjere donesene, doprinosi razumijevanju situacije i sadržaja mjera, ali ne pomaže u oblikovanju socijalno zadovoljavajućeg i ekonomski održivog sustava mirovinskog osiguranja.

Prijedlozi mjera za poboljšanje učinaka sustava obveznih mirovinskih osiguranja obuhvaćaju cjelinu sustava, tj. oba sustava obveznog mirovinskog osiguranja. Mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti i obvezno mirovinsko osiguranje kapitalizirane štednje funkcioniraju poput spojenih posuda. Socijalni probici ili socijalne nepravde koje reflektira jedan od sustava, nisu neutralni za drugi obvezni sustav. To pravilo možda i nije tako jasno uočljivo, jer je do sada samo tristotinjak osoba ostvarilo mirovinu iz drugog obveznog stupa, ali će se broj osoba koje ostvaruju mirovinu iz oba sustava iz godine u godinu povećavati, što će potencirati zahtjeve za usporedbu opsega prava koja se ostvaruju iz svakog od sustava mirovinskih osiguranja.

Uvažavajući takve postavke, mjere za poboljšanje učinaka sadašnjeg modela prikupljanja obveznih mirovinskih doprinosa i načina funkcioniranja mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, morale bi obuhvatiti sljedeća četiri područja djelovanja:

1. područje mirovinskih rashoda,
2. područje mirovinskih prihoda,
3. ispravljanje nepravdi pri ostvarivanju mirovinskih prava, i
4. poticanje osobne štednje za starost.

5.2.1. Mjere na području mirovinskih rashoda

Na mirovinske rashode se može djelovati na dva načina:

- usporavanjem rasta broja korisnika mirovina, i
- snižavanjem mirovina.

Usporavanje rasta broja korisnika mirovina može se postići povećanjem propisane životne dobi kao nužnog uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu. Koliko god to bilo nepopularno i neželjeno, podaci o očekivanoj životnoj dobi pokazuju da je to neminovno. U uvjetima rastuće stope nezaposlenosti u Hrvatskoj, takav zahtjev možda zvuči neuvjerljivo. Ipak, radi se o demografskoj i ekonomskoj neminovnosti, koju treba planirati na duži rok, u dugom prijelaznom razdoblju[376]. Zadnjim izmjenama mirovinskih propisa će se u prijelaznom razdoblju

[376] U svim se državama, bez iznimke, povećanje starosne dobi za ostvarivanje prava na mirovinu provodi u dugom prijelaznom razdoblju. Na primjer, u Njemačkoj je povećanje životne dobi za odlazak u mirovinu uvedeno reformom iz 1992. i provodi se u prijelaznom razdoblju koje će trajati do 2017. godine. U Sloveniji prijelazno razdoblje traje od 1999. do 2022. godine.

koje će trajati do 2030. izjednačiti spolni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu, ali je propuštena prilika da se istom mjerom, također u dugom prijelaznom razdoblju, produži životna dob potrebna za ostvarivanje prava na mirovinu. Ta će mjera morati uslijediti vrlo brzo.

Uz mjeru kasnijeg ostvarivanja prava na mirovinu, nužno je poticati razne oblike fleksibilnog angažiranja radne snage na tržištu rada. Unatoč izraženim potrebama tržišta rada za različitim oblicima radnog angažiranja fizičkih osoba u manjem opsegu od punog radnog vremena, rad u nepunom radnom vremenu u Hrvatskoj se još uvijek ne koristi u mjeri koja bi snažnije poticala smanjivanje stope nezaposlenosti i usporavanje odlazaka u mirovinu. U prilog tome govore pokazatelji razvijenih zemalja Europe čije su relativno niske stope nezaposlenosti (niske u odnosu na Hrvatsku), jednim dijelom i rezultat većeg učešća rada s nepunim radnim vremenom[377]. Rad s nepunim radnim vremenom umjesto ranijeg umirovljenja, naročito treba poticati za osobe kod kojih postoji izmijenjena ili smanjena radna sposobnost.

Korisnici invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad čine 6,2% od ukupnog broja svih korisnika mirovina (podaci za lipanj 2009.). To su osobe koje bi temeljem preostale ili izmijenjene radne sposobnosti, umjesto korištenja prava na punu mirovinu, mogle biti radno angažirane s punim ili s nepunim radnim vremenom i zadržati pravo na mirovinu u umanjenom iznosu. Uz pretpostavku da 50% korisnika invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad uz mirovinu radi s polovinom punog radnog vremena i da ostvaruju pravo na najnižu plaću, simulirani učinci na državne prihode i rashode[378] pokazani su u tablici 71.

Tablica 71. Simulacija učinaka na državne prihode i rashode za korisnike invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad (u kunama)

Rbr.	Opis	Mjesečno	Godišnje
1.	Sadašnji rashodi za mirovine: 33.000 x 1.925	63.525.000	762.300.000
2.	Ako bi mirovina bila određena faktorom 0,5, rashodi bi iznosili: 33.000 x 1.203	36.699.000	476.388.000
3.	Ušteda za mirovinski sustav	**26.826.000**	**321.912.000**
	Mirovinski doprinosi koje bi zaposlenici/umirovljenici uplaćivali iz plaće (na polovinu minimalne plaće) 33.000 x (1.407,00 x 20%)	9.286.200	111.434.400
4.	Ostali obvezni doprinosi na plaću (na polovinu minimalne plaće) 33.000 x (1.407,00 x 17,2%)	7.986.132	95.833.584
5.	Ukupni simulirani saldo za državu	**44.098.332**	**529.179.984**

Izvor: izračuni autorice

[377] Trećina svih žena i 6% svih muškaraca u EU rade s nepunim radnim vremenom. U razvijenim zemljama Europe, posebno u skandinavskim zemljama, različiti oblici rada u nepunom radnom vremenu prelaze 20% udjela u ukupnoj zaposlenosti stanovništva (npr. u Austriji 21,9%, Belgiji 21,6%, Danskoj 22,5%, Francuskoj 16,6%, Irskoj 16,9%, Italiji 12,7%, Nizozemskoj 45,65, Njemačkoj 22,3%). U Hrvatskoj svega 8,3% zaposlenih radi s nepunim radnim vremenom; Zuber, M.: Radna i socijalna prava zaposlenih s nepunim radnim vremenom, Revija za socijalnu politiku 13 (2) , Pravni fakultet Zagreb, 2006.; str. 173 - 188.

[378] Uzete su sljedeće pretpostavke: korisnik invalidske mirovine prima prosječnu invalidsku mirovinu prema podacima za 2009. godinu, mirovina mu je određena uz primjenu mirovinskog faktora 0,8, invalidnost nije uzrokovana ozljedom na radu pa mu se u slučaju ako se zaposli mirovina isplaćuje u smanjenom iznosu određenom faktorom 0,5; a iz radnog odnosa s nepunim radnim vremenom ostvaruje polovinu minimalne plaće).

Kad bi 50% sadašnjih korisnika invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad radilo s polovinom radnog vremena i umjesto pune mirovine primalo umanjenu mirovinu (koja bi im tada bila određena uz primjenu mirovinskog faktora 0,5), čak i da rade samo za minimalnu plaću[379], to bi državi godišnje donijelo pozitivan saldo od pola milijarde kuna. Kad bi se samo u odnosu na njih više koristio rada s nepunim radnim vremenom, to bi rezultiralo uštedama na strani mirovinskih rashoda i povećanjem prihoda od doprinosa. Simulacija ima za cilj ilustrirati važnost poticanja ostajanja u sferi rada, bilo s punim ili djelomičnim radnim vremenom.

Ta je mogućnost normativno određena samo za korisnike invalidskih mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad, ali se zbog naraslih gospodarskih poteškoća, nedovoljno koristi. Ostali korisnici mirovinskih prava uopće nemaju mogućnost kombinirati rad s nepunim radnim vremenom i djelomično ostvarivanje prava na mirovinu. Važeći propisi im to ne omogućavaju, čak i kad bi na tržištu rada našli odgovarajući posao. Propisi samo omogućavaju izbor između radnog odnosa odnosno obavljanja djelatnosti i mirovine. Nema mogućnosti kombiniranja.

Posljedica takve rigidnosti zakonodavstva je podatak da više od 60.000 umirovljenika radi bez zasnovanog radnog odnosa (rad po ugovoru o djelu) i od 1. siječnja 2009. na te zarade ne plaćaju doprinose, neovisno o svoti ostvarenog primitka. Propisi bi morali otvoriti mogućnost djelomičnog zapošljavanja osoba koje su već ostvarile pravo na mirovinu, na način da oni i dalje primaju mirovinu umanjenu za odgovarajući iznos. Temeljna ideja je postupno umirovljenje (tzv. četvrti stup)[380] koji umirovljeniku u vremenski ograničenom razdoblju od nekoliko godina omogućava dopunjavanje prihoda od mirovine (koju u tom razdoblju ne ostvaruje u punom iznosu) prihodima od rada s djelomičnim radnim vremenom. Plaća za rad u nepunom radnom vremenu dopunjuje se isplatom djelomične mirovine. Time bi se olakšao rastući teret financiranja javnih mirovina, ali i utjecalo na potrebe gospodarstva.

Takvi se programi na temelju posebnih zakona provode u Francuskoj i Njemačkoj[381]. Postupno ili djelomično umirovljenje predstavlja program po kojem zaposlenik može smanjiti dnevne, tjedne i mjesečne sate rada, po unaprijed dogovorenoj shemi, te zato dobiva umanjenu plaću. U pojedinim slučajevima radnik može dobivati i djelomičnu mirovinu, kao i subvenciju od države. Politika postupnog umirovljenja je alternativa prijevremenom umirovljenju. U Hrvatskoj bi program postupnog umirovljenja mogao funkcionirati kao dopuna sadašnjoj mogućnosti trajnog umirovljenja osoba u životnoj dobi od 60 godina (muškarci) odnosno 55 godina (žene).

I prije normativnog ozakonjenja povećanja životne dobi kao uvjeta za punu starosnu mirovinu, kasnije odlaske u mirovinu moguće je stimulirati višim mirovinama. Razlika u visini

---

[379] Minimalna plaća za puno radno vrijeme iznosi 2.814,00 kn mjesečno u bruto iznosu (Nar. nov., br. 66/10.)

[380] Naziv «četvrti stup» potječe od naziva posebnog programa unapređivanja zapošljavanja i umirovljenja koji je u 80-tim godinama razvijala Geneva Association, nevladina i neprofitna organizacija sa sjedištem u Švicarskoj. Geneva Association se bavi fundamentalnim i aplikativnim istraživanjima u oblasti osiguranja, rizika i socijalne zaštite; http://www.genevaassociation.org/

[381] Opširnije o programima postupnog umirovljenja u Francuskoj, Njemačkoj i drugim zemljama unutar Europske unije, vidi: Miletić, V.: Četvrti stup mirovinskog sustava - poticaj ekonomskom razvitku, Zagreb, 2002., http://www.royal-mirovina.hr/default.aspx?...

mirovinskog primanja mora biti poticajna za duži ostanak u radnoj aktivnosti i istovremeno razumno odmjerena kako pravo na doživotno veću mirovinu ne bi nerazumno povećavalo mirovinske rashode. Mjera koja je na snazi od 1. studenog 2010. i kojom se za svaki mjesec kasnijeg ostvarivanja prava na mirovinu u odnosu na životnu dob propisanu za starosnu mirovinu, mirovina uvećava za dodatnih 0,15%, a najviše za 9%, je dobrodošla.

Drugo područje utjecaja na mirovinske rashode je relativno **snižavanje mirovina**. Relativno snižavanje mirovina, relativno u odnosu na rast plaća, već je ozakonjeno. Usklađivanje mirovina stopom koja se izračunava kao prosječna stopa rasta plaća i potrošačkih cijena, već sada osigurava sporiji rast mirovina od rasta bruto plaća. Restriktivnije od toga, ne bi bilo socijalno opravdano, a povoljnije od toga, ne bi bilo ekonomski održivo. Čak se ni to usklađivanje privremeno ne provodi u 2010. godini, zbog primjene paketa antirecesijskih mjera usvojenih u srpnju 2009. godine, kao nužnih mjera za ublažavanje posljedica gospodarske krize.

Značajno područje ušteda mirovinskog sustava je u području izdataka za financiranje povlaštenih mirovina. Narasli problem povlaštenih mirovina moguće je rješavati transparentnijim prikazivanjem troškova njihova financiranja. Povlaštene mirovine se moraju «izvući» iz sustava obveznog osiguranja. Riječ o pravima koja po definiciji mirovinskog sustava ne spadaju u mirovinsko osiguranje. Državna tijela koja su ovlaštena i zadužena skrbiti o određenoj društvenoj skupini kojoj je priznato pravo na povlaštenu mirovinu, moraju biti dovedena u poziciju da financiranje tih prava iskazuju kao troškove onog sustava čiji se pripadnici štite dodatnim novčanim beneficijama.

Korisnicima povlaštenih mirovina trebalo bi izračunati svotu mirovine na koju imaju pravo iz sustava obveznog osiguranja, a za razliku do visine koja im pripada prema posebnom zakonu, valja propisima obvezati određeno tijelo državne vlasti koje skrbi o njihovom povlaštenom statusu, da nadoplaćuje razliku. Tako bi se razlike u visini mirovina određenih po općim propisima i povlaštenih mirovina koja ostvaruju državni dužnosnici morale klasificirati i pratiti kao troškovi funkcioniranja Hrvatskog Sabora, Vlade i drugih državnih tijela, razlike u visini mirovina koje ostvaruju branitelji kao izdaci Ministarstva branitelja, razlike u visini mirovina koje ostvaruju vojni umirovljenici kao rashodi Ministarstva obrane, za policijske službenike kao izdaci Ministarstva unutarnjih poslova itd. Samo se na prvi pogled čini nevažnim na kojoj proračunskoj stavci je klasificiran određeni trošak. Pristup prema kojem se svi troškovi mirovina utapaju u opći mirovinski sustav, koji se i onako djelomično financira iz poreznih prihoda, poticajan je za bujanje broja korisnika povlaštenih mirovina. Transparentno prikazivanje cijene koštanja povoljnijeg mirovinskog prava i odlučivanje o tim svotama svake godine pri donošenju državnog proračuna, potaknuti će na racionalizaciju i zaustaviti eskaliranje rasta rashoda za povlaštene mirovine.

Izmjena modela financiranja takvih posebnih prava uključivala bi obvezu da se svakom korisniku prava utvrdi opseg dodatnog prava. Svakom bi se korisniku mirovina trebalo rješenjem utvrditi visinu mirovine na koju ima pravo prema općim mirovinskim propisima. Razliku do povlaštene svote mirovine trebalo bi normativno urediti kao oporezivi dodatak na redovnu

mirovinu[382]. Naravno da se u tom dijelu otvara pravno pitanje stečenih prava, problem osoba koje po općim mirovinskim propisima uopće nemaju pravo na mirovinu (dakle, njima bi mirovina iz općeg sustava iznosila nula kuna), čak i zaštita mirovina koje imaju socijalno opravdanje kao što su povlaštene mirovine radnicima oboljelim od azbestoze. To jesu objektivne zapreke racionalizaciji sustava, ali nisu nepremostive. Za sudbinu hrvatskog sustava mirovinskog osiguranja ključno je povlaštene mirovine izdvojiti iz sustava obveznog mirovinskog osiguranja.

Ipak, uvažavajući realnost društvenog i političkog okruženja u Hrvatskoj, objektivno nije realno da se ostvare takve izmjene u hrvatskom mirovinskom osiguranju. Realnija su postepena i kompromisna rješenja, kao što je sporiji rast i postepeno smanjivanje povlaštenih mirovina, kako bi te mirovine u dugom vremenskom periodu izgubile obilježja povlaštenih prava.

5.2.2. Mjere na području mirovinskih prihoda

Mjere na području mirovinskih prihoda uključuju djelovanje u dva pravca:
- ublažavanje nepravdi u načinu financiranja mirovinskog sustava, i
- efikasnija naplata mirovinskih doprinosa.

Kao što je rečeno pod 5.1., pokazatelji o poreznom opterećenju rada u Hrvatskoj ne ukazuju na mogućnost povećanja stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje. Mirovinska prava će se sve više morati financirati iz poreznih prihoda, što posredno postavlja zahtjev da se i sustav mirovinskih doprinosa oblikuje na načelima jednakosti i pravičnosti u snošenju tog oblika fiskalnog tereta. Procjenjuje se da će u 2010. godini mirovinski doprinosi biti dostatni za podmirivanje svega 57% mirovinskih rashoda[383]. U godinama koje slijede, mirovinski rashodi će se još u većem dijelu financirati iz poreznih prihoda.

Stoga je, polazeći od načela pravičnosti, nužno barem ublažiti sada prisutnu nejednakost u opsegu mirovinskih izdvajanja za osiguranike osigurane po različitim osnovama, ali i za osiguranike osigurane po istoj pravnoj osnovi, koji ostvaruju jednake dohotke. Svi bi obvezni osiguranici mirovinskog osiguranja, ako ostvaruju iste ili približno iste dohotke, morali plaćati jednake iznose obveznih mirovinskih doprinosa. Propise koji uređuju obvezu plaćanja doprinosa valja uskladiti s tim zahtjevom i postojeći teret financiranja mirovinskog sustava pravednije rasporediti. Osiguranici koji ostvaruju iste iznose dohotka, trebaju plaćati jednake svote doprinosa. Solidarnost i preraspodjela u korist onih koji su tijekom radnog vijeka ostvarivali niže dohotke i niže osnovice na koje su plaćali doprinose, osigurava se naknadno, u fazi ostvarivanja mirovinskih prava.

---

[382] Valja paziti da se ne naprave propusti koji su učinjeni pri uvođenju dodatka na mirovinu za umirovljenike koji su pravo na mirovinu ostvarili 1999. godine i kasnije. Od 1. listopada 2007. godine je uveden dodatak na mirovine, a u propisima o porezu na dohodak nije ugrađena obveza plaćanja poreza na dodatak na mirovinu. Posljedica je da više od 230 tisuća umirovljenika koji ostvaruju pravo na dodatak na mirovinu, na taj iznos ne plaćaju porez na dohodak. Dodatno, kako se na dodatak na mirovinu ne plaća porez na dohodak, umirovljenicima koji su obveznici plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, dodatak ne utječe na obvezu plaćanja zdravstvenog doprinosa. Inače, u svim se mirovinskim statistikama dodatak na mirovinu uključuje u svotu mirovine (npr. pri izračunavanju prosječne mirovine, izračunavanju stope zamjene i dr.).

[383] Bađun, M., vidi pod 5.1.1.4.

Objektivno nema puno prostora za povećanje stopa doprinosa, ali su moguće izmjene u strukturi ukupnog opterećenja troškova rada. Od 1. srpnja 2010. je sniženo porezno opterećenje troškova rada smanjivanjem donje stope poreza na dohodak sa 15% na 12% uz istovremenu izmjenu porezne tarife[384] i ukidanje obveze plaćanja posebnog poreza na poreznu osnovicu do 6.000,00 kn mjesečno[385]. Drugo rasterećenje troškova rada je uslijedilo od 1. studenog 2010., nakon ukidanja više stope posebnog poreza.

Šteta je što ove mjere nisu vremenski usklađene s najavljenim povećanjem stope doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja. Da je uz mjere porezne reforme koje s primjenjuju od 1. srpnja 2010., istovremeno povećana stopa doprinosa za drugi obvezni stup sa 5% na 6%, to bi značajno povećalo priliv mirovinskog doprinosa na osobne račune mirovinskih osiguranika, a ne bi ugrozilo željeno smanjenje poreznog klina, kao što pokazuje tablica 72.

Tablica 72. Simulacija kombiniranih učinaka poreznog rasterećenja i pretpostavljenog povećanja stope mirovinskog doprinosa za drugi stup

Učešće poreza i obveznih doprinosa u prosječnoj plaći					
Do 30. lipnja 2010.		**Od 1. srpnja 2010.**		**Simulacija od 1. srpnja 2010. (uz povećanje doprinosa za drugi stup sa 5% na 6%)**	
Porezi i doprinosi iz plaće	**Porezi i doprinosi iz plaće i na plaću**	**Porezi i doprinosi iz plaće**	**Porezi i doprinosi iz plaće i na plaću**	**Porezi i doprinosi iz plaće**	**Porezi i doprinosi iz plaće i na plaću**
27,0	41,7	24,5	39,2	25,1	39,8

Napomena: Koristi se podatak o prosječnoj bruto plaći za travanj 2010. koja je iznosila 7.606,00 kn, bez uzdržavanih članova obitelji, stopa prireza 10%. Ukupni troškovi rada za tu visinu plaće iznose 8.914,23 kn (7.606,00 uvećano za 17,2% doprinosa koje plaćaju poslodavci).

Izvor: Izračuni autorice na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku; DZS, Priopćenje br. 9.1.2/4, lipanj 2010.; dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2010/09-01-02_04_2010.htm

Da je paralelno s izmjenom tarife poreza na dohodak i djelomičnim ukidanjem obveze plaćanja posebnog poreza od 1. srpnja 2010. povećana i stopa obveznog mirovinskog doprinosa za drugi mirovinski stup sa sadašnjih 5% na 6%, to ne bi značajnije utjecalo na ukupno smanjenje poreznog opterećenja. Da je to učinjeno, porezni klin ukupnih troškova rada za radnika s prosječnom plaćom bio bi smanjen sa 41,7% na 39,8%, a ovako će biti smanjen sa 41,7% na 39,2%. Učinci za drugi stup bili bi značajni jer bi takva mjera za 20% povećala svote doprinosa na osobnim računima mirovinskih osiguranika. Šteta što povećanje stope doprinosa za drugi stup, planirano u Programu gospodarskog oporavka, nije provedeno paralelno s poreznim rasterećenjem. Povećanje stope mirovinskog doprinosa za drugi stup imalo bi pozitivne dugoročne učinke na visinu budućih mirovina, te blage učinke na tržište kapitala i povećanje investicija.

Sadašnja raspodjela stopa obveznih doprinosa između prvog i drugog stupa za osiguranike koji su obvezno osigurani u sustavu individualne kapitalizirane mirovinske štednje i nerazmjer

[384] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak je usvojen 18. lipnja 2010. i primjenjivati će se od 1. srpnja 2010.

[385] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Nar. nov. 56/10).

između uplata i prava koja ostvaruju, svojevrsna je nepravda u načinu financiranja obveznih mirovinskih osiguranja. Osiguranici drugog stupa u prvi stup plaćaju tri četvrtine ukupnog doprinosa, a iz prvog stupa ostvaruju osnovnu mirovinu koja se određuje u visini 25% mirovine na koju bi imali pravo da su osigurani samo u prvom stupu. Pri tome većina osiguranika nije dobrovoljno izabrala ulazak u drugi stup, već su to postali snagom zakonske prisile.

Moguća rješenja su u izmjeni strukture obvezne stope mirovinskog doprinosa, na način da se smanji sadašnji udio koji se plaća za prvi, a poveća udio koji se uplaćuje za drugi stup obveznog osiguranja. Takva se mjera može uvoditi postepeno, na način da se u unaprijed određenom vremenskom razdoblju smanjuju izdvajanja za prvi stup i povećavaju izdvajanja za drugi stup. Alternativno je rješenje da se stopa izdvajanja za drugi stup uredi diferencirano, ovisno o osnovici na koju se plaćaju obvezni doprinosi. Time bi se možda dodatno zaštitile skupine osiguranika drugog stupa s niskim primanjima, ali bi se otvorio novi problem nejednakosti u ostvarivanju mirovinskih prava u drugom stupu, u sustavu koji nije zasnovan na načelu solidarnosti u fazi ostvarivanja prava na mirovinu.

Sa stajališta ocjene stupnja naplaćenosti mirovinskih doprinosa za sustav generacijske solidarnosti, ima puno prostora za unaprjeđenje sustava. Osim povećanja učinkovitosti porezne administracije koja brine o naplati doprinosa, nužno je jačati vezu između **osnovice na koju su plaćeni doprinosi** (ne samo na koju su doprinosi trebali biti plaćeni) i osnovice od koje se određuju mirovinska prava. Ta je povezanost sada normativno uređena samo za samozaposlene osiguranike, ali nije za osobe u radnom odnosu koji su u ukupnom broju mirovinskih osiguranika najzastupljenija skupina.

Važeći pravni sustav omogućuje radniku da u sudskom postupku naplati potraživanja za neisplaćene bruto plaće, a kako je mirovinski doprinos sastavni dio bruto plaće, radniku je pravno omogućeno da u ovršnim postupcima naplati mirovinski doprinosa. No, kako mu pravo na mirovinski staž ne ovisi o tome je li doprinos plaćen, čak mu ni osnovica za mirovinu ne ovisi o tome je li na tu osnovicu plaćen mirovinski doprinos, izostaje snažniji interes pojedinca za uplatu mirovinskog doprinosa. Sustav bi morao poticajno djelovati na mirovinskog osiguranika i motivirati ga da u fazi radne aktivnosti brine o plaćanju mirovinskog doprinosa.

To je posebno važno za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja. Stupanj naplate tog doprinosa je slabiji od stupnja naplate doprinosa za prvi obvezni stup, što upućuje na nužnost preispitivanja sadašnjeg rješenja prema kojem je Porezna uprava jedina ovlaštena pokretati postupke za prisilnu naplatu ne samo doprinosa koji se uplaćuju u državni proračun, nego i doprinosa za drugi stup obveznog osiguranja. U vezi s tim, moguće je iskoristiti baze podataka koje ima REGOS i **redefinirati njegovu funkciju** na način da mu se sadašnji opseg ovlaštenja suzi samo na brigu o funkcioniranju drugog stupa obveznog osiguranja, ali da mu se zato prošire ovlasti vezane uz naplatu doprinosa za drugi stup.

5.2.3. Mjere u području ostvarivanja mirovinskih prava

Pristup mirovinskim pravima mora biti omogućen svim osiguranicima pod jednakim uvjetima. Svako odstupanje od ovog načela dovodi do novih nepravdi, samo s drugačijim obilježjima i u odnosu na drugu povlaštenu ili zakinutu društvenu skupinu.

Ključnim se nameće rješavanje problema osiguranika osiguranih u drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja koji pri ostvarivanju prava na mirovinu iz prvog stupa nemaju sva prava koja ostvaruju osiguranici osigurani samo u prvom stupu. Nemaju pravo na dodatak na mirovinu i ne štiti ih institut najniže mirovine. Prekratko su štedjeli i premale svote doprinosa su im plaćene u obvezni mirovinski fond da bi se ta razlika nadoknadila mirovinom iz drugog stupa. To nije samo problem za 130.000 tisuća osoba koje su u fazi uvođenja drugog stupa bile starije od 40 godina i koje su dobrovoljno izabrale ulazak u drugi obvezni stup. To je i problem osiguranika koje će štedjeti dulje, ali će zbog niskih plaća, korištenja prava na bolovanje i rodiljni dopust, za koje vrijeme im se doprinos uplaćuje i u relativno i u apsolutno nižem iznosu ili zbog razdoblja duže nezaposlenosti, u trenutku odlaska u mirovinu imati premale svote novca da bi ugovorili mirovinu koja će im osigurati primjerenu egzistenciju[386]. Takvim osobama sustav mora omogućiti ostvarivanje prava na najnižu mirovinu iz prvog stupa obveznog mirovinskog osiguranja.

Sustav mora omogućiti da se u trenutku umirovljenja**, mirovine iz oba obvezna stupa promatraju zajedno,** kako bi se identificirali korisnici kombiniranih mirovina kojima je nužno osigurati zaštitu u obliku prava na najnižu mirovinu. Konačno, to i jest jedna od najvažnijih zadaća mirovinskog osiguranja. Stoga, dijelu mirovinskih osiguranika drugog stupa treba omogućiti izbor povoljnije svote mirovine između kombinirane mirovine iz prvog i drugog stupa i mirovine samo iz prvog stupa. Takvo rješenje mora biti ugrađeno u sustav mirovinskog osiguranja kao dopunska socijalna mjera, za osiguranike kojima bi kombinirana mirovina bila manja od mirovine koju bi ostvarili da su osigurani samo u prvom stupu. U prvom fazi, ovakav oblik zaštite trebalo bi omogućiti osiguranicima koji su se dobrovoljno odlučili za ulazak u mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti i osobe kojima je kombinirana mirovina iz oba stupa manja od najniže mirovine.

Opravdano je i nužno na drugačiji način odrediti visinu osnovne mirovine koju osiguranici drugog stupa ostvaruju iz sustava generacijske solidarnosti. Za uplaćene tri četvrtine obveznog doprinosa koji plaćaju za prvi stup, oni se po opsegu prava moraju razmjerno približiti osiguranicima koji su osigurani samo u prvom stupu. Ne samo da im se mirovina određuje samo u visini jedne četvrtine mirovine na koju bi imali pravo da nisu osigurani u drugom stupu, već i na tu nižu svotu nemaju pravo na dodatak na mirovinu. U takvoj konkurenciji visine mirovinskih prava, drugi stup ne može nadoknaditi ono što bi se ostvarilo samo osiguranjem u prvom stupu.

[386] «Naime, do 2020. godine sadašnja zamjenska stopa od 40 posto imat će silaznu putanju za osobe koje izdvajaju samo u prvi i drugi mirovinski stup. Tek 2035. godine ti pojedinci mogu očekivati da će njihova mirovina dosegnuti razinu današnjih 40 posto i nakon toga početi rasti. U Hrvatskoj se starije osobe suočavaju s velikim rizikom siromaštva» (cit); izlaganje Švaljek, S., Godišnji skup hrvatske industrije osiguranja u organizaciji Hrvatske gospodarske komore, održan 2007.; Brkan, B: Švaljek – povrat duga neće spriječiti siromaštvo osiguranika, Poslovni dnevnik, 7 studenog 2007., http://www.poslovni.hr

Treba, dakle, ispravljati sadašnje odnose u visini prava koja iz prvog stupa ostvaruju osiguranici koji su osigurani samo u tom sustavu i osiguranici koji su osigurani i u drugom obveznom stupu.

Rješenja se naziru u nekoliko mogućih pravaca:

- povećanju stope doprinosa za drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja, čime bi se povećali iznosi imovine na osobnim računima osiguranika drugog stupa,
- redefiniranju visine osnovne mirovine koju osiguranici drugog stupa ostvaruju iz prvog stupa, tako da se ona odredi u povoljnijem iznosu,
- omogućavanju osobama koje ostvare mirovinu iz drugog stupa da pod jednakim uvjetima kao i osiguranici prvog stupa, ostvare pravo na dodatak na mirovinu,
- omogućavanje svima ili samo nekim osiguranicima da svoja ušteđena sredstva iz drugog stupa prenesu u prvi stup i pravo ostvare kao da su u cijelom razdoblju radne aktivnosti bili osigurani samo u prvom stupu.

Povećanje stope doprinosa za drugi stup naročito gorljivo zastupaju društva za upravljanje mirovinskim fondovima, a ta je mjera ugrađena i u nekoliko programa Vlade Republike Hrvatske, uključujući i u Program gospodarskog oporavka iz travnja 2010. godine, ali bez preciznog određivanja roka za njezino provođenje[387]. Ima i prijedloga za liberalizaciju propisa koji određuju ograničenja pri ulaganju imovine mirovinskih fondova[388], kako bi se osiguranicima drugog stupa mlađe dobi omogućio izbor mirovinskog fonda s rizičnijom politikom ulaganja, što daje mogućnost ostvarivanja viših stopa prinosa.

Prijedlozi za redefiniranje načina određivanja osnovne mirovine iz prvog stupa uglavnom polaze od zamjerki sadašnjim zakonskim rješenjima prema kojima korisnici osnovne mirovine nemaju pravo na dodatak na mirovinu. Dodatak na mirovinu ostvaruju samo korisnici mirovine koji ukupnu mirovinu primaju iz prvog stupa. Osim zamjerki koje se odnose na neostvarivanje prava na dodatak na mirovinu, dokazuje se da je osnovna mirovina na koju iz prvog stupa imaju pravo osiguranici osigurani u drugom stupu, prenisko određena, pa ima prijedloga da se izmijeni formula za određivanje osnovne mirovine[389].

Neovisno o izboru mjera, ključno je da rješenja treba tražiti u približavanju visine mirovina koje se ostvaruju samo iz prvog stupa i kombiniranih mirovina koje se ostvaruju iz oba obvezna mirovinska stupa. Riječ je o pravima iz obveznog mirovinskog osiguranja koja se ostvaruju po pravilima određenim od strane države, na koja pojedinac uglavnom nema utjecaja ili ima neznatni utjecaj, pa je nužno osigurati približavanje u opsega mirovinskih prava osiguranika koji su

---

[387] Mjera postepenog povećanja stope doprinosa za drugi stup je najprije bila upisana u dokument Strateški okvir za razvoj 2006.-2013. koji je Vlada RH usvojila 4. kolovoza 2006. godine, ali bez preciziranja rokova u kojima će se to realizirati. Ponovno je u Programu gospodarskog oporavka Vlade RH iz travnja 2010. naznačen isti cilj, ali također bez roka za njegovo provođenje; http://www. vlada.hr

[388] Hrvatska gospodarska komora: Prijedlog reforme mirovinskog sustava, Udruženje društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskih osiguravajućih društava, Zagreb, ožujak 2009.; dostupno na: http://hgk.biznet.hr/hgk/fileovi/19492.pdf

[389] Marušić, LJ. i Škember, A.: Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Pravni fakultet Zagreb, 2008.; str. 343. –363.

tijekom razdoblja radne aktivnosti bili osigurani samo u sustavu generacijske solidarnosti i osiguranika koji su osigurani u oba mirovinska sustava.

5.2.4. Poticanje dobrovoljne štednje za starost

Uz postojeću stopu zamjene, te uz perspektivu njezina smanjenja u budućnosti, stanovništvo bi trebalo štedjeti više kako bi akumuliralo dovoljno imovine za smanjenje jaza između željenog dohotka u starosti i očekivane mirovine iz prvog i drugog stupa. Nema mjesta podgrijavanju iluzija da obvezni mirovinski sustav može rezultirati tako privlačnim socijalnim učincima kao što je to bilo u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog stoljeća. Stručna javnost i političke institucije morale bi poticati širenje spoznaja o tome da obvezni mirovinski sustavi nisu nadomjestak za osobnu dobrovoljnu mirovinsku štednju pojedinca, nisu dovoljan izvor sigurnosti za razdoblje nakon umirovljenja[390]. Umjesto obećanja o jednokratnom povećanju mirovina (neka su čak i realizirana, kao npr. povoljnije određivanje prava na prijevremenu mirovinu retroaktivno za sve osobe koje su pravo na mirovinu ostvarile od 1. siječnja 1999. g. i dr.), odgovorno društvo treba ukazivati na jaz između objektivne projekcije mirovinskih primanja i mirovina koje osiguravaju željeni standard. Nužna je svojevrsna kampanja nacionalnog otrežnjenja, što podrazumijeva dosljednost i društvenu odgovornost političkih struktura.

Stanovništvo treba raznim mjerama poticati da tijekom radnog vijeka izdvaja veći dio dohotka za štednju za stariju dob. Modeli poticaja koje Hrvatska sada primjenjuje vrlo su skromnog dometa, pa su i rezultati skromni. Hrvatska je do 30. lipnja 2010. primjenjivala dva poticaja: omogućavanje poreznih olakšica za premije dobrovoljnog mirovinskog i životnog osiguranja sa štednom komponentom i državne poticaje u visini 25% uplaćenih iznosa doprinosa za dobrovoljno osiguranje, najviše do 5.000,00 kn godišnje. Podatak da je tek svaki deseti osiguranik član nekog od dobrovoljnih mirovinskih fondova[391] ilustrira da ovi poticaji nisu bili dovoljni.

Usporedba s državama u regiji pokazuje da neke od tranzicijskih država imaju zapažene rezultate u dobrovoljnoj mirovinskoj štednji[392]. Mađarska ima 1,2 milijuna članova dobrovoljnih mirovinskih fondova. U Mađarskoj je u obvezne mirovinske fondove učlanjeno 55%, a u dobrovoljne fondove 30% radno aktivnog stanovništva. Kada bi u Hrvatskoj dostigli taj odnos, u dobrovoljne fondove bi bilo učlanjeno oko 570 tisuća osiguranika. Ovakav se uspjeh dobrovoljne štednje u Mađarskoj ostvario zahvaljujući izdašnim poreznom olakšicama za zaposlene i za poslodavce. Zahvaljujući poreznim olakšicama, u Mađarskoj prosječna uplata doprinosa u treći stup iznosi blizu 5% prosječne plaće, dok se u obvezne fondove uplaćivalo 6% bruto plaće (naknadno je stopa izdvajanja u obvezne fondove povećana na 8%).

---

[390] Kašnjar-Putar R.: Sličnosti i razlike životnog, rentnog i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja temeljem individualne kapitalizirane štednje u obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2000., str.

[391] U svibnju 2010. bilo je ukupno 173.275 članova obveznih mirovinskih fondova, od čega je 155.577 članova otvorenih, a 17.698 članova zatvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova; http://hanfa.hr

[392] Porezna politika i dobrovoljni mirovinski fondovi, studija Ministarstva financija RH; dostupno na: http://hanfa.hr

Slovačka je uvela treći stup puno prije drugog stupa (treći stup od 1996., a drugi stup od 2004.) i također, zahvaljujući poreznim olakšicama ostvaruje zapažene rezultate. U Poljskoj je treći stup relativno slabo razvijen, iako djeluju 182 dobrovoljna mirovinska fonda (nazivaju se mirovinskim programima poslodavaca).

Unatoč saznanjima da su do sada postignuti rezultati dobrovoljne mirovinske štednje u Hrvatskoj relativno skromni, od 1. srpnja 2010. obveznicima poreza na dohodak su ukinute porezne olakšice za dobrovoljnu mirovinsku štednju, ako sami porezni obveznici plaćaju doprinose iz svojih dohodaka. Nove odredbe Zakona o porezu na dohodak i Zakona o porezu na dobit[393] omogućavaju poslodavcima da, uz pristanak radnika, za radnika uplaćuju doprinos za dobrovoljno mirovinsko osiguranje najviše do iznosa 500,00 kn mjesečno odnosno do 6.000,00 kn godišnje. Doprinos koji za radnika plaća poslodavac ne smatra se oporezivim dohotkom, ali će radnik iz mirovinskih primitaka koje će ostvarivati po osnovu uplata poslodavca, biti obveznik plaćanja poreza na dohodak od osiguranja.

Nove porezne pogodnosti će naročito biti zanimljive poslodavcima kod kojih djeluju zatvoreni mirovinski fondovi. Zatvorene mirovinske fondove u pravilu osnivaju velike korporacije za svoje radnike ili sindikati za svoje članove[394]. U Hrvatskoj djeluje 15 zatvorenih i 6 otvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova[395]. Članovi otvorenih dobrovoljnih fondova su pojedinci koji su se dobrovoljno učlanili i dobrovoljno štede za rizike starosti. Oni su nakon 1. srpnja 2010. dovedeni u porezno nepovoljniji položaj, pa je predvidivo da će broj osiguranika u otvorenim fondovima stagnirati. U zatvorene fondove su učlanjeni zaposlenici određenog poslodavca, također dobrovoljno, ali uz preuzetu obvezu poslodavca da im uplaćuje doprinose na njihove osobne račune u zatvorenom fondu. Od 1. srpnja 2010. su poslodavcima koji su za svoje radnike već preuzeli obvezu plaćanja dobrovoljnih doprinosa, ti izdaci biti fiskalno manje opterećeni. Novouvedena pogodnost trebala bi potaknuti donošenje sličnih odluka i kod drugih poslodavaca.

Mjere u sustavu oporezivanja dohotka odnosno dobiti uvedene od srpnja 2010. neće osigurati poticanje dobrovoljne mirovinske štednje u potrebnim i poželjnim razmjerima. Ukidanje poreznih olakšica za porezne obveznike koji su se sami odricali od tekuće potrošnje dohotka i dobrovoljno štedjeli za rizike starosti, vjerojatno će destimulativno djelovati na štednju. Sustav poreznih poticaja treba urediti na način da se porezna olakšica priznaje i fizičkim osobama koje same dobrovoljno izdvajaju doprinose za dobrovoljne fondove, ali i da se poslodavcima omogući da za svoje radnike neoporezivo uplaćuju doprinose za dobrovoljnu mirovinsku štednju.

---

[393] Ta je mjera uvedena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak i primjenjuje se od 1. srpnja 2010.

[394] Kašnjar-Putar, R.: Zatvoreni mirovinski fond - rješenje za poslodavce i radnike, Svijet osiguranja 5 (9), TECTUS d.o.o., Zagreb, 2006; str. 23-25.

[395] HANFA, dostupno na: http://www.hanfa.hr/index.php?LANG=HR&AKCIJA=80

6. ZAKLJUČAK

Financiranje mirovinskog sustava u Hrvatskoj je sve veći ekonomski i socijalni problem. U Hrvatskoj u posljednje dvije godine, nakon što su izdaci kratkotrajno bili stabilizirani, ponovno raste učešće izdataka za isplatu mirovina u strukturi BDP-a.

Većina europskih država i velik broj država iz ostalog dijela svijeta bilježe slične trendove. Postojeći sustavi mirovinskog osiguranja teško se prilagođavaju promjenama demografske strukture stanovništva i sve teže zadovoljavaju rastuće potrebe umirovljeničke populacije uzrokovane produženjem očekivanog trajanja života. Niske stope nataliteta i produženje životne dobi povećavaju stopu ovisnosti, pa na jednog umirovljenika dolazi manje radno aktivnih stanovnika koji iz svojih zarada plaćaju mirovinske doprinose. Države su prisiljene posezati za novcem iz državnih proračuna, kako bi se namirila sredstva nužna za isplatu mirovina.

U većini evropskih država socijalna sigurnost se još uvijek većim dijelom financira izvan poreznog sustava, ali se pod pritiskom demografskih trendova ta praksa postepeno mijenja. Ne samo u državama u kojima se socijalna prava tradicionalno financiraju iz poreza, što je praksa nordijskih država i nekih država Pacifika, već se i u brojnim drugim državama koje su se do nedavno oslanjale na socijalne doprinose kao isključive izvore financiranja socijalne sigurnosti, postepeno smanjuju razlike između poreza i doprinosa. Doprinosi koji se plaćaju za javne socijalne sustave, postaju sve sličniji porezima. Jednako kao porezi, plaćaju se prisilno. Iako su namijenjeni za dobrobit pojedinca, korist koju ostvaruje pojedinac ujedno je opća korist društva, što ih prema namjeni približava porezima. Kroz oblikovanje sustava ostvarivanja socijalnih prava, doprinosi se koriste kao instrumenti preraspodjele dohotka, pa se njima postižu učinci koji se u poreznom sustavu postižu porezom na dohodak. Sve to socijalne doprinose jako približava porezu na dohodak.

Kako sustav socijalnog osiguranja postaje financijski sve zahtjevniji i kako se događaju promjene u izvorima njegova financiranja, mijenjaju se zahtjevi kojima suvremene države moraju udovoljiti pri oblikovanju sustava socijalnih doprinosa. Od političkih se struktura traži da propise koji uređuju obvezu plaćanja doprinosa koncipiraju na sličnim načelima na kojima se zasniva njihov porezni sustav. Ta će činjenica u sljedećim desetljećima dominantno utjecati na oblikovanje modela socijalnih doprinosa, kao dijela sustava javnih financija.

Poželjan bi sustav socijalnih doprinosa morao osigurati dostatna sredstva za financiranje ozakonjenih socijalnih prava, ali istovremeno ne smije pretjerano opterećivati troškove rada. Iako se u nekim međunarodnim statistikama javnih prihoda socijalni doprinosi klasificiraju odvojeno od poreza na dohodak (u statistikama Europske unije), a u nekima zajedno s porezom na dohodak (statistike OECD-a), pri iskazivanju usporednih podataka o trošku rada kao jednom od pokazatelja konkurentske sposobnosti gospodarstva, socijalni doprinosi i porez na dohodak se pri izračunavanju poreznog klina, uvijek iskazuju zajedno. U najnovijim statistikama OECD-a obuhvat praćenja je proširen na sva prisilna plaćanja koja osim doprinosa i poreza koji se plaćaju

državnim institucijama, uključuje i obvezna davanja za privatna socijalna osiguranja. Takav dopunjeni pokazatelj bolje odražava utjecaj prisilnih plaćanja na troškove rada.

Obveza plaćanja socijalnih doprinosa u pravilu se dijeli između zaposlenih i njihovih poslodavaca. Doprinosi koje plaćaju zaposleni trebaju biti raspoređeni na način da osobe s većim dohotkom plaćaju veće svote doprinosa, a osobe s nižim dohotkom manje svote doprinosa. Mirovinski doprinosi se u pravilu plaćaju proporcionalno svoti ostvarenog dohotka, a zbog garantiranih mirovinskih prava opravdano je odrediti minimalne iznose plaćenih doprinosa kao uvjet ostvarivanja tih prava. Suprotno tomu, manje je opravdano odrediti gornje granice za plaćanje mirovinskih doprinosa, jer to odudara od načela okomite jednakosti obveznika plaćanja doprinosa. Ipak, većina država određuje gornje limite za plaćanje doprinosa i za doprinose koje plaćaju zaposleni i za doprinose koje plaćaju poslodavci (Austrija, Kanada, Njemačka, Grčka, Italija, Japan, Meksiko, Nizozemska, Slovačka, Španjolska), a u manjem broju država su gornji limiti propisani samo za doprinose koje plaćaju zaposleni (Čile, Češka, Mađarska, Švedska, Hrvatska). Određivanje gornjih limita u pravilu je povezano s ograničavanjem prava u socijalnim sustavima.

Pri ostvarivanju mirovinskih prava primjenjuju se drugačija načela, tako da osobe koje su plaćale niske svote doprinosa ipak ostvaruju minimum socijalnih prava, a osobe koje su plaćale visoke iznose doprinosa, iz socijalnih sustava ostvaruju manji opseg prava nego što bi bilo razmjerno njihovim uplatama. Davanje prednosti načelu solidarnosti u odnosu na načelo uzajamnosti pokazalo se naročito pogodnim za sustave mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, jer takav model omogućava preraspodjelu dohotka i može se koristiti kao mehanizam ublažavanja dohodovne nejednakosti stanovništva. Umjesto socijalnih transfera iz državnog proračuna, sustav mirovinskog osiguranja može poslužiti kao mehanizam za smanjivanje relativnog i apsolutnog siromaštva stanovništva starije životne dobi. To obilježje javnog mirovinskog sustava uglavnom uspješno koriste i razvijene i manje razvijene države. Problem se otvara onda kad se redistribucija ne provodi samo radi smanjivanja dohodovne nejednakost stanovništva starije životne dobi, već se provodi u korist određenih društvenih skupina, što je u Hrvatskoj naročito izraženo tijekom posljednjeg desetljeća.

Pri oblikovanju mirovinskog sustava određene države, otvaraju se dvojbe u vezi s načinom funkcioniranja i izvorima financiranja mirovina. Iako se pokazalo da je od dva osnovna modela mirovinskog osiguranja – sustava definiranih naknada i sustava definiranih doprinosa, sustav definiranih doprinosa jednostavniji za primjenu, transparentniji za sve sudionike mirovinskog sustava i pogodniji za ubiranje prihoda od doprinosa, države su pri izgradnji mirovinskog sustava prisiljene kombinirati prednosti i nedostatke obaju mirovinskih modela.

Sa stajališta utjecaja visine doprinosa na buduća mirovinska prava teško je odrediti je li pogodniji sustav generacijske solidarnosti ili sustav individualne kapitalizirane štednje. Oni funkcioniraju na različitim načelima, iako im je uloga istovjetna. Sustav mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti počiva na obvezi plaćanja doprinosa sadašnjeg radno aktivnog stanovništva za mirovine sadašnjih umirovljenika. Taj sustav omogućava preraspodjelu u korist

siromašnijih, manje je osjetljiv na gospodarske lomove, troškovi administriranja su niži i dok je stopa ovisnosti u okvirima koji omogućavaju financiranje zadovoljavajuće razine mirovina, taj je model osiguranja ekonomski i socijalno privlačniji. Sve dok na jednog umirovljenika dolaze barem tri radno aktivne osobe koje plaćaju doprinos za mirovinsko osiguranje, sustav generacijske solidarnosti može dobro funkcionirati. Kad se taj odnos naruši, počinju problemi.

Mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje je koncipirano na osobnim mirovinskim računima svakog osiguranika koji u razdoblju dok ostvaruje zaradu na tržištu rada, prisilno ili dobrovoljno štedi za svoju mirovinu. Između osiguranika nema solidarnosti u fazi ostvarivanja mirovinskih prava, solidarnost se očituje tek nakon što je pravo ostvareno, kroz dužinu primanja mirovine. Doprinosi uplaćeni na osobne mirovinske račune izvor su ponude novca na tržištima kapitala i tako, posredno, potiču gospodarski razvoj, a država ih strogim ograničenjima štiti od rizičnih ulaganja. Ovaj je sustav pogodniji za osobe koje u razdoblju radne aktivnosti ostvaruju veće zarade i više izdvajaju. Pogodniji je osobama koje mlađe ulaze u svijet rada, a starije izlaze iz svijeta rada. Troškovi administriranja u tom su sustavu vrlo visoki.

S fiskalnog su stajališta doprinosi koji se uplaćuju u sustav generacijske solidarnosti javni prihod i služe za financiranje sadašnjih rashoda javnog mirovinskog osiguranja. Doprinosi koji se uplaćuju za sustav obvezne individualne kapitalizirane mirovinske štednje nisu javni prihod, nego osobna imovina mirovinskog osiguranika. Među njima nema razlike u prisili plaćanja, već u načinu korištenja. Doprinosi plaćeni za sustav generacijske solidarnosti se koriste za isplatu mirovina sadašnjih umirovljenika. Doprinosi koji se prisilno plaćaju za mirovinsko osiguranje s kapitaliziranim pokrićem se nakon razdoblja štednje koriste za ugovaranje mirovine vlasnika osobnog računa. Te mirovine isplaćuju mirovinska osiguravajuća društva, a ona funkcioniraju prema tržišnim pravilima i pravilima ostvarivanja profita. Osim stalne opasnosti od inflacije, u takvom se sustavu značajan dio prisilno plaćenih doprinosa potroši na podmirivanje troškova i zarada sudionika cijelog sustava.

Nema jednoznačnog odgovora na pitanje koji model mirovinskog osiguranja je pogodniji, jer svaki ima prednosti i nedostataka. U pokušaju ublažavanja rastućih problema financiranja mirovina, sve više država u svijetu rješenje nalazi u kombinaciji ovih dvaju mirovinskih modela, primjenjujući ih paralelno.

Iako su teškoće mirovinskih sustava u svijetu vrlo slične, postoji značajna razlika u načinu funkcioniranja mirovinskih sustava u razvijenim i u tranzicijskim državama. Većina razvijenih država je na vrijeme reagirala na probleme povezane s demografskim starenjem stanovništva i produženjem očekivane dobi života. Njihovi mirovinski sustavi se vrlo razlikuju, ali im je zajedničko obilježje da izraženije brinu o pravodobnom usklađivanju opsega mirovinskih prava i raspoloživih izvora za financiranje tih prava.

Tranzicijskim državama Europe su problemi uzrokovani demografskim starenjem stanovništva samo jedan u nizu gorućih ekonomskih i socijalnih prijepora. Zato su one bile prisiljene svoje mirovinske sustave reformirati paralelno s reformom cijelog gospodarskog i političkog sustava. Unatoč razlikama, može se sagledati određena sličnost reformiranih

mirovinskih sustava tranzicijskih država Europe. Sve su tranzicijske države na prijelazu stoljeća uvele ili su u pripremi za uvođenje sustava individualne kapitalizirane štednje, bilo kao obveznog ili dobrovoljnog, ili jednog i drugog, uz istovremeno smanjivanje prava u sustavu mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. Iako takva odluka desetljećima uzrokuje visoke tranzicijske troškove zbog obveze financiranja sadašnjih mirovina, većina država Srednje i Istočne Europe se priklonila savjetima Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda i uz zadržavanje dotadašnjeg sustava generacijske solidarnosti, uvela i obvezan sustav individualne kapitalizirane mirovinske štednje. Među njima je i Hrvatska. Samo su se neke države, poput Slovenije i Češke, uspjele othrvati unificiranim preporukama Svjetske banke. Reforme tranzicijskih država Europe nisu polučile očekivane i najavljivane rezultate. Možda je razdoblje funkcioniranja kombiniranih mirovinskih sustava prekratko za ocjenjivanje učinaka, ali ostaje spoznaja da problemi tih sustava danas nisu ništa manji.

Sadašnji sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatski početno je bio oblikovan po modelu Svjetske banke. Temeljita rekonstrukcija i smanjivanje dotadašnjih prava u sustavu generacijske solidarnosti trebala je redefinirati ulogu tog sustava. Zamišljalo se da bi sustav generacijske solidarnosti trebao služiti za preraspodjelu dohotka stanovništva starije životne dobi i preko instituta osnovne mirovine osiguravati samo minimalnu egzistenciju, a drugi obvezni i treći dobrovoljni stup su trebali omogućavati nadopunu mirovinskih prava iznad osnovne mirovine.

Nakon nešto više od jednog desetljeća, pokazuje se da tako postavljene zadaće neće moći biti ostvarene, ako se ne poduzmu nove, dodatne mjere. Ne samo da se početno postavljeni ciljevi ne ostvaruju potrebnim intenzitetom, već se događaju kretanja suprotna proklamiranim ciljevima. Može se reći da je mirovinski sustav u Hrvatskoj doveden do točke u kojoj su nužni temeljiti zaokreti. Kao što je navedeno u osnovnoj hipotezi 1. ovog rada, u Hrvatskoj je poželjno i moguće dodatnim mjerama i aktivnostima poboljšati fiskalne, ekonomske i socijalne učinke sustava obveznog mirovinskog osiguranja. Štoviše, kako se problemi gomilaju i odgađa njihovo rješavanje, ta potreba sve više postaje neodgodivi imperativ.

Sustav obveznog mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti će i dalje gubiti na značaju. Broj osiguranika koji su osigurani samo u sustavu generacijske solidarnosti i dalje će se smanjivati, jer osobe koje ulaze u svijet rada po sili zakona postaju obvezni osiguranici u oba obvezna mirovinska stupa. Prema postavljenim dobnim granicama, od 2017. godine će svi obvezni osiguranici biti osigurani u drugom obveznom stupu. S obzirom da se u Hrvatskoj doprinosi za obvezno mirovinsko osiguranje plaćaju po stopi od 20%, pri čemu osiguranici osigurani samo u prvom stupu ukupnu svotu doprinosa plaćaju u prvi stup, a za osiguranike osigurane u drugom stupu ta se stopa dijeli na dva dijela, tako da se 15% uplaćuje za sustav generacijske solidarnosti, a 5% na osobne mirovinske račune, relativno će se smanjivati prihodi državnog proračuna od obveznih mirovinskih doprinosa. To će uzrokovati još veće probleme u financiranju mirovina sadašnjih umirovljenika. Ako se za 2010. godinu planira da će se iz doprinosa moći podmiriti svega 57% mirovinskih rashoda, u godinama koje slijede, taj će postotak biti još manji. Razlika će se morati financirati iz poreznih prihoda.

Poboljšanje učinaka prikupljanja mirovinskih doprinosa postaje sve važniji fiskalni cilj. Analizirani rezultati prikupljanja obveznih mirovinskih doprinosa ostvareni u razdoblju od 2003. do 2008. godine ukazuju da je na nizu područja moguće odgovarajućom prilagodbom zakonske regulative povećati vodoravnu pravednost u financiranju mirovinskih rashoda i poboljšati naplatu mirovinskih doprinosa. Sadašnji model određivanja obveze za mirovinske doprinose prema kojem je stopa obveznog doprinosa jednaka za sve osiguranike, ali se razlikuju osnovice na koje se plaćaju doprinosi, nije pravedan jer kod dijela obveznih osiguranika njihova fiskalna obveza ne ovisi o njihovoj ekonomskoj snazi mjerenoj ostvarenim dohocima. Jedino zaposlenici plaćaju mirovinske doprinose proporcionalno ostvarenom dohotku, u postotku od bruto plaće. Iznimka među njima je 0,2 do 0,3% zaposlenih koji ostvaruje primitke veće od najviše osnovice, iznad koje više nemaju obvezu plaćanja mirovinskih doprinosa. Iako se prosječno godišnje radi o svega oko 2.000 obveznih mirovinskih osiguranika, teško je naći opravdanje za njihovo djelomično oslobađanje od obveze plaćanja doprinosa.

Naročito nema fiskalnog ni socijalnog opravdanja za posebno privilegirani položaj samozaposlenih obveznika plaćanja mirovinskih doprinosa. Oni bi trebali plaćati obvezne doprinose na osnovice koje su određene u rasponu od 40% do 110% prosječne plaće, a najbrojniji među njima, obrtnici obveznici poreza na dohodak, trebaju plaćati mirovinske doprinose na osnovicu u visini 65% prosječne plaće ostvarene u razdoblju siječanj-kolovoz prethodne godine. Obveza samozaposlenih osoba je određena u manjem iznosu od doprinosa koje plaća zaposlenik koji ostvaruje plaću u visini dvije trećine prosječne plaće u Hrvatskoj. Takav model određivanja osnovica treba izmijeniti i samozaposlene osobe obvezati da plaćaju doprinose barem na osnovicu u visini prosječne plaće.

Posljedica sadašnjeg načina određivanja osnovica za plaćanje obveznih doprinosa je neravnomjernost u raspodjeli tereta financiranja mirovinskog sustava. Jednaki dohoci različitih osiguranika su različito opterećeni mirovinskim doprinosima. Na svakih 100 kn dohotka zaposleni su u petogodišnjem razdoblju od 2003. do 2007. godine prosječno platili 24,54 kn doprinosa za obvezna mirovinska osiguranja. Samozaposleni obveznici poreza na dohodak su u istom razdoblju na svakih 100 kn dohotka koji su prijavili poreznim tijelima trebali uplatiti 18,56 kn mirovinskog doprinosa, a samozaposleni obveznici poreza na dobit su na svakih 100 kn ostvarene dobiti trebali uplatiti 5,00 kn mirovinskog doprinosa. Lako je uočiti da su samozaposlene osobe prosječno manje opterećene plaćanjem doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje. Uz jednaki ostvareni dohodak, samozaposlenim osobama ostaje više raspoloživog dohotka za osobnu potrošnju. U najpovoljnijem su fiskalnom položaju samozaposleni obveznici poreza na dobit, unatoč tomu što im je osnovica za plaćanje obveznih doprinosa određena u većem iznosu od osnovice na koju doprinose plaćaju samozaposleni obveznici poreza na dohodak.

Rezultati istraživanja o visini dohodaka ostvarenih u razdoblju od 2003. do 2007 godine i normativno određenim obvezama za plaćanje mirovinskih doprinosa, dokazali su tvrdnju iz hipoteze 1.1. Iako se mirovinski doprinosi prikupljaju zajedno s porezima, položaj mirovinskih osiguranika kao obveznika plaćanja doprinosa, nije fiskalno izjednačen. Na jednake ostvarene

dohotke, različiti osiguranici trebaju platiti nejednake svote mirovinskog doprinosa. Pri određivanju obveze za mirovinske doprinose ne poštuje se načelo ekonomske snage, jer je samozaposlenim osobama visina obveznog doprinosa preferencijalno određena. Na taj je način nepravednost ugrađena u temelje mirovinskog sustava, već pri definiranju izvora financiranja tog sustava.

Tvrdnju iz hipoteze 1.1. o narušenom načelu pravednosti pri određivanju obveze plaćanja doprinosa dodatno pojačavaju podaci o stvarno izvršenim, naplaćenim obvezama. Porezna uprava ostvaruje veću efikasnost u naplati obveznih mirovinskih doprinosa na iznose plaća koje su poslodavci prijavili i iskazali u poreznim evidencijama o isplaćenim plaćama, nego u naplati doprinosa od samozaposlenih osoba. Zbog nenaplaćenog mirovinskog doprinosa za osobe osigurane temeljem radnog odnosa, državni proračun godišnje gubi između 1,4 i 2 milijarde kuna. Ta procjena ne uključuje prihode izgubljene zbog neregistriranih isplata plaća na koje nisu plaćena obvezna javna davanja, ni izgubljene prihode uslijed drugih oblika sive ekonomije.

Naplata doprinosa od samozaposlenih osoba je na nedopustivo niskoj razini. Unatoč normativno propisanim pogodnostima pri određivanju obveze za doprinose, samozaposlene osobe podmiruju tek jednu trećinu tih obveza. Čak i kad bi podmirili ukupne obveze, oni bi bili u privilegiranom položaju jer u odnosu na iskazane svote dohotka trebaju platiti relativno manje svote doprinosa u odnosu na zaposlene osobe. Unatoč tako povoljnije određenim obvezama, oni su u razdoblju od 2003. do 2008. godine podmirili u prosjeku svega 34,5% zaduženih obveza. Njihovo učešće u strukturi prihoda od mirovinskih doprinosa nerazmjerno je njihovu učešću u broju mirovinskih osiguranika. U 2008. godini samozaposleni su u broju osiguranika sudjelovali s 8,6%, a od njih je naplaćeno samo 1,7% ukupnih prihoda od mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti. Razlozi ovog nerazmjera su vjerojatno brojni i međusobno isprepleteni, od povijesnog nasljeđa, odsustva povjerenja u sustav državnog osiguranja, nesklonosti plaćaju propisanih javnih obveza, do neažurne i neučinkovite porezne administracije.

Ukupni nenaplaćeni iznosi mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti izračunati na temelju statistički iskazanih podataka o prosječnim plaćama u Hrvatskoj, uvećani za evidentirane nenaplaćene obveze samozaposlenih osoba, godišnje prelaze 2 milijarde kuna. Riječ je o donjoj granici procjene koja ne uključuje procijenjene razmjere sive ekonomije. Uveća li se taj iznos za procijenjene razmjere neslužbenog gospodarstva, gornja granica izgubljenog mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti se pomiče na 2,6 do 2,8 milijardi kuna godišnje. Stoga se opravdanim i nužnim nameće obveza državne administracije na poduzimanju dodatnih mjera za poboljšanje naplate mirovinskih doprinosa.

Povećanje učinaka u prikupljanju obveznih mirovinskih doprinosa ne treba tražiti samo u efikasnijem radu porezne administracije i strožim kontrolama. Učinci se mogu poboljšati i povećanjem međuzavisnosti između uplaćenih svota doprinosa i visine mirovinskih prava koja se po toj osnovi ostvaruju. Kao što je pretpostavljeno u pomoćnoj hipotezi 1.2., u hrvatskom mirovinskom sustavu ima puno prostora za afirmiranje načela uzajamnosti između visine mirovina i uplaćenih mirovinskih doprinosa.

Pri ostvarivanju mirovine, korisnici sustava generacijske solidarnosti zaštićeni su pravom na najnižu mirovinu, čija visina ne ovisi o doprinosima plaćenim tijekom razdoblja osiguranja. Ako od ukupnog broja korisnika mirovina, čak 14% korisnika ostvaruje najnižu mirovinu zato što bi im mirovina na koju bi imali pravo temeljem plaćenih doprinosa bila manja od najniže, nameće se potreba preispitivanja kriterija za određivanje visine najniže mirovine. Uzme li se u obzir i spoznaja da pravo na najnižu mirovinu ne ovisi o imovinskom stanju korisnika prava, razmjeri takvog oblika solidarnosti nužno postaju predmet preispitivanja. Kad se za 14% korisnika najniže mirovine pravo na mirovinu određuje neovisno o doprinosima plaćenim u razdoblju trajanja osiguranja, to je snažan argument u prilog tvrdnji da ovaj oblik zaštite starije populacije treba financirati isključivo iz poreznih prihoda.

Osim korisnika najnižih mirovina kojima visina mirovine nije vezana uz plaćene doprinose, dodatni teret mirovinskog sustava generacijske solidarnosti je stalni porast broja povlaštenih korisnika mirovina i visina njihovih mirovina. Korisnici povlaštenih mirovina čine 15,5% od ukupnog broja korisnika mirovina, a njihove su mirovine i do četiri puta veće od mirovina ostvarenih prema općim mirovinskim propisima. Za prava korisnika s povlaštenim mirovinama se ne uplaćuju doprinosi, niti se u statističkim podacima ta prava iskazuju kao zasebni trošak, već se izdaci za povlaštene mirovine utapaju u rashode financiranja cijelog sustava. Rješenje se nameće u izmjeni modela financiranja povlaštenih mirovina.

Povlaštene mirovine treba izdvojiti iz sustava mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. U teoretskom i u praktičnom smislu, društveno-ekonomska funkcija mirovinskog osiguranja je da ublaži siromaštvo populacije nakon prestanka radne aktivnosti. Zato se u sustav osiguranja generacijske solidarnosti ugrađuju modeli koji osiguravaju redistribuciju dohotka. Povlaštene mirovine imaju drugačiju društvenu zadaću. Njima se plaća i nagrađuje posebna društvena uloga i zasluge pojedinca. Stoga povlaštene mirovine treba klasificirati kao nagradu odnosno plaću za posebni doprinos pojedinca. Izvor njihovog financiranja može biti jedino državni proračun, ali ih se ne smije klasificirati kao izdatke mirovinskog osiguranja, nego kao izdatke državnih tijela. Moguće je rješenje i izdvajanje povlaštenih mirovina u zasebnu agenciju koja će se financirati iz državnog proračuna. Korisnicima povlaštenih prava njihove bi mjesečne primitke trebalo jasno razgraničiti na dio koji ostvaruju po općim mirovinskim propisima i na dio koji ostvaruju kao nagradu za posebnu ulogu i zasluge u društvu. Odvajanje povlaštenih prava od prava koja se ostvaruju po općim mirovinskim propisima, rezultiralo bi racionalnijim odlučivanjem o načinu trošenja proračunskog novca.

Korisnici povlaštenih mirovina i korisnici najnižih mirovina zajedno čine 29,5% svih korisnika mirovina i primaju mirovinu čija je visina određena bez uvažavanja načela uzajamnosti između uplaćenih doprinosa i visine mirovinskih prava. Iako s različitim ciljevima, na taj se način provodi redistribucija mirovinskih prava u korist gotovo jedne trećine korisnika, čime je potvrđena hipoteza 1.2. o nedovoljnoj zastupljenosti načela uzajamnosti između uplaćenih doprinosa i prava mirovinskih osiguranika.

Od 1999. godine mirovine u Hrvatskoj ne prate rast bruto plaća, a pogotovo ne prate rast neto plaća. U razdoblju od 1999. do 2009. godine prosječne bruto plaće u Hrvatskoj su nominalno porasle za ukupno 69,4% %, a neto plaće za 73,8%. U istom su razdoblju prosječne mirovine povećane za 63,1%. Mirovine bi još više zaostajale za rastom plaća da tijekom promatranog razdoblja u mirovine nisu u dva navrata uključeni dodaci koje korisnici ostvaruju po posebnim propisima i da nije bilo nekoliko naknadnih izmjena reformiranog mirovinskog sustava. Trenutno učešće prosječne mirovine u prosječnoj plaći iznosi oko 40%. Sa stajališta očekivanja umirovljeničke populacije, to je prenisko. No, ni takva se razina mirovina ne može isplaćivati iz prikupljenih doprinosa, već je nužno razliku namirivati iz državnog proračuna. Zbog pada učešća broja osiguranika koji u prvi stup uplaćuju ukupnu stopu mirovinskog doprinosa od 20% i zbog povećanja broja korisnika mirovina, isplata mirovina će u narednim godinama još više ovisiti o sredstvima državnog proračuna. To je razlog više da se načela na kojima se zasniva sustav plaćanja obveznih doprinosa, približe načelima poreznog sustava.

Učinci naplate doprinosa za drugi obvezni mirovinski stup značajno su lošiji od učinaka naplate doprinosa za prvi stup obveznog mirovinskog osiguranja. Osiguranici osigurani u sustavu mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje, počevši od 2002. godine trebaju za drugi stup uplaćivati 5% mirovinskog doprinosa određenog od iste osnovice na koju se plaća doprinos za prvi stup. Rezultati provedenog istraživanja pokazuju da se, mjereno u odnosu na statistički zabilježenu prosječnu plaću, mirovinski doprinos za drugi stup u razdoblju od 2003. do 2007. godine uplaćivao po prosječnoj stopi od 3,4%. Porezna uprava je značajno manje učinkovita u naplati doprinosa za drugi stup, nego u naplati doprinosa za prvi obvezni mirovinski stup. Procjena izgubljenog prihoda od mirovinskog doprinosa za prvi stup se u razdoblju od 2002. do 2007. kreće u rasponu od 8% - 19% naplaćenih iznosa doprinosa, a procjena izgubljenog prihoda od doprinosa za drugi stup u istom razdoblju iznosi prosječno 32% u odnosu na svote koje su trebale biti uplaćene. Rezultati istraživanja ukazuju da je naplaćeno tek nešto više od dvije trećine doprinosa koji je trebao biti doznačen na osobne račune osiguranika drugog stupa.

Relativno mali iznosi doprinosa dodatno su obezvrijeđeni negativnim prinosima mirovinskih fondova u 2008. godini, tako da realni prosječni prinos obveznih mirovinskih fondova u razdoblju od 2002. do 2009. iznosi 2% godišnje. Čak i kad se uvaži činjenica da je mirovinsko osiguranje dugoročno i da prinose mirovinskih fondova treba promatrati u dugom roku, istraživanje pokazuje da će čak dvije trećine osiguranika osiguranih u drugom obveznom stupu iz tog osiguranja ostvarivati mirovine koje jedva dostižu petinu njihove plaće. Zajedno s osnovnom mirovinom koju će ostvarivati iz sustava generacijske solidarnosti, stopa zamjene bi u sljedeća dva desetljeća mogla pasti na oko 30%. Tako niska razina mirovina nije socijalno prihvatljiva i potvrđuje hipotezu 1.3. o potrebi pravodobnog reagiranja na uočene probleme osiguranika osiguranih u drugom obveznom stupu.

Za osiguranike koji u sustavu drugog stupa provedu samo dio radnog vijeka, omjer između plaće i očekivane mirovine je još nepovoljniji. U krajnje su nepovoljnom položaju korisnici 250.000 osobnih računa na kojima nema redovitih uplata doprinosa. Kao što je pretpostavljeno u

hipotezi 1.3., nužno je na vrijeme poduzeti mjere koje bi ublažile negativne socijalne posljedice mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje.

Predložene mjere za poboljšanje fiskalnih, socijalnih i ekonomskih učinaka načina prikupljanja mirovinskih doprinosa obuhvaćaju četiri područja djelovanja: područje mirovinskih rashoda, područje mirovinskih prihoda, ispravljanje nepravdi pri ostvarivanju mirovinskih prava i poticanje osobne štednje za starost.

Na mirovinske rashode se može djelovati smanjivanjem broja korisnika mirovina i snižavanjem mirovina. Te je učinke moguće postići produžavanjem životne dobi za ostvarivanje prava na mirovinu, te nepovoljnijim određivanjem visine prijevremenih mirovina. Šteta je što uvođenje rodne jednakosti pri ostvarivanju prava na mirovinu za žene i muškarce uvedeno s primjenom od 1. siječnja 2011. nije iskorišteno i za produženje dobnih granica za oba spola, također postepeno u prijelaznom periodu do 2030. godine. Diferencirano smanjivanje prijevremenih mirovina u rasponu umanjenja od 0,15% do 0,34% za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu, ovisno o navršenom mirovinskom stažu, uvedeno do 1. studenog 2010. neće biti dovoljan poticaj smanjivanju ranijih odlazaka u mirovinu. Nužno je koncipirati mjere za djelomično radno angažiranje korisnika mirovina u nepunom radnom vremenu, uz istovremeno zadržavanje prava na isplatu snižene svote mirovine (četvrti mirovinski stup). Također, potrebno je ponovno razmotriti važeću definiciju invalidnosti, kako bi se zaustavio rast broja korisnika invalidskih mirovina.

Sužen je prostor za relativno i apsolutno snižavanje sadašnje razine mirovina. Već se i sadašnja stopa zamjene od 40% učešća prosječne mirovine u prosječnoj plaći može ocijeniti granicom socijalne izdržljivosti sustava, a uz najavljeno zamrzavanje mirovina u 2011. i 2012. godini, čak će i tu nepovoljnu stopu zamjene biti teško zadržati. U narednim godinama, kad veći broj osiguranika drugog stupa ostvari pravo na mirovinu, stopa zamjene će se dodatno smanjivati.

Mjere na području mirovinskih prihoda obuhvaćaju djelovanje u dva pravca: ublažavanje nepravdi u načinu financiranja mirovinskog sustava i efikasniju naplatu mirovinskih doprinosa. Objektivno nema mogućnosti povećanja stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje, ali su moguće izmjene u strukturi ukupnog opterećenja troškova rada. Osiguranici koji ostvaruju iste iznose dohotka, trebaju plaćati jednake svote doprinosa. Propise koji uređuju obvezu plaćanja doprinosa valja uskladiti s tim zahtjevom i postojeći teret financiranja mirovinskog sustava pravednije rasporediti. Solidarnost i preraspodjelu u korist onih koji su tijekom radnog vijeka ostvarivali niže dohotke i niže osnovice na koje su plaćali doprinose, treba se osigurati naknadno, u fazi ostvarivanja mirovinskih prava.

Efikasniju naplatu mirovinskih doprinosa moguće je ostvariti nizom usklađenih mjera i povećanim aktivnostima porezne administracije, uz jačanje veze između osnovice na koju su plaćeni doprinosi i osnovice od koje se određuju mirovinska prava. Podaci o nenaplaćenim iznosima doprinosa moraju postati javno dostupni. Opravdano je redefinirati funkciju REGOS-a na način da mu se sadašnji opseg ovlaštenja suzi samo na brigu o funkcioniranju drugog stupa

obveznog osiguranja, ali da mu se istovremeno prošire ovlasti vezane uz naplatu doprinosa za drugi stup.

Mjere na području ostvarivanja mirovinskih prava morale bi svim osiguranicima omogućiti pristup mirovinskim pravima pod jednakim uvjetima. Uz rodnu jednakost, iz mirovinskog sustava treba eliminirati sve oblike nejednakosti između korisnika mirovinskih prava, koje nisu motivirane socijalnom zaštitom pojedinca. Nagrađivanje zaslužnih pojedinaca i društvenih grupa, treba financirati izvan mirovinskog sustava.

U okviru mjera na području mirovinskih prava, ključnim se nameće rješavanje problema osiguranika osiguranih u drugom stupu obveznog mirovinskog osiguranja koji pri ostvarivanju prava na mirovinu, ne ostvaruju iz prvog stupa sva prava koja ostvaruju osobe osigurane samo u prvom stupu. Država ne može ostati neutralna u odnosu na visinu mirovine osiguranika drugog obveznog stupa. Nameće se opravdanim kombinirati dvije paralelne mjere: povećati osnovnu mirovinu koju osiguranici drugog stupa ostvaruju iz sustava generacijske solidarnost i povećati stopu doprinosa za drugi stup. Za uplaćene tri četvrtine obveznog doprinosa koji plaćaju za prvi stup, osiguranici drugog stupa se po opsegu prava moraju razmjerno približiti osiguranicima koji su osigurani samo u prvom stupu. Povećanje stope doprinosa će vjerojatno biti teško provesti, a nužno ga je realizirati bez povećanja klina ukupnih troškova rada. Promjena strukture obveznih javnih davanja čini se optimalnim rješenjem.

Također, nužno je izmijeniti propise koji uređuju prava osiguranika drugog stupa tako da se osiguranicima kojima bi kombinirana mirovina iz oba stupa bila niža od najniže mirovine, omogući izbor povoljnije mirovine, kao što je to sada uređeno za korisnike invalidskih, obiteljskih i povlaštenih mirovina. Na identičan bi način trebalo regulirati prava mirovinskih osiguranika koji su prekratko štedjeli u sustavu kapitalizirane štednje jer su u trenutku ulaska u taj sustav već bili stariji od 40 godina. Njima bi trebalo omogućiti da pri ostvarivanju prava na mirovinu promijene odluku i sredstva s osobnog računa prenesu u prvi stup.

Konačno, hrvatsko društvo mora snažnije poticati osobnu skrb pojedinca za osiguravanje izvora prihoda u starosti. Nema mjesta iluzijama o mogućim izdašnim mirovinskim pravima koja se financiraju iz državnih prihoda.

Mjere kojima je cilj poboljšanje fiskalnih, ekonomskih i socijalnih učinaka sustava obveznog mirovinskog osiguranja moraju biti usklađene s drugim socijalnim područjima, te poreznim i fiskalnim sustavom. Područje socijalnog osiguranja čine komplicirani sustavi međusobno isprepletenih prava, reguliranih nizom propisa. Obvezno mirovinsko osiguranje samo je jedan od oblika socijalne sigurnosti. Promjene u jednom sustavu ili čak samo u jednom segmentu sustava, posljedično djeluju i na druga ekonomska i socijalna područja. Unapređenje sustava obveznog mirovinskog osiguranja se zbog svoje sveobuhvatnosti i dugoročnosti ne može klasificirati kao područje djelovanja samo jednog ministarstva ili jedne državne službe. Kako je riječ o obveznom osiguranju, s elementima prisile, učinci funkcioniranja tog sustava reflektiraju se na ukupno društvo, što se u Hrvatskoj ponekad zaboravlja.

LITERATURA

KNJIGE

[1.] Anusic, Z., O'keefe, P., Madžarevic-Sujster, S., 2003., Pension Reform in Croatia, Social Protection discussion paper series; no. SP 0304, , DC: The World Bank, Washington.

[2.] Barr. N., 2000., Reforming Pension: Myts, Truths and Policy Choices, IMF Working Paper WP/00/139, p.56; dostupno na: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf

[3.] Barrand, P., Ross, S., Harrison, G., 2004., Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries, IMF Working Paper WP/04/237, D.C., Washington; dostupno na: info.worldbank.org/etools/docs/library/.../IMF_UnifiedCollection.pdf

[4.] Blake, D.: Pension Economics, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, 2006., str. 255 str.

[5.] Blažić, H., 2006., Usporedni porezni sustavi – oporezivanje dohotka i dobiti, Ekonomski fakultet Rijeka.

[6.] Bodie, Z. And Davis. Ph., 2000., The Foundations of Pension Finance I, , Edward Elgar Publishing Limited, UK And Edward Elgar Publishing, Inc., USA, Northampton.

[7.] Brdovnik, V. i dr., 2009., Obračun plaća i drugog dohotka u 2009. godini, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb.

[8.] Business hr: Mađarska vlada ukida drugi stup i uzima 13,7 milijardi dolara; 10. studenog 2010.; dostupno na: http://www.business.hr/hr/Naslovnica/Svijet/Madarska-vlada-ukida-drugi-stup-i-uzima-13-7-milijardi-dolara

[9.] Copić, J. i dr., 1998., Novi sustav mirovinskog osiguranja, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb.

[10.] European Tax Handbook, 2009., International Bureau for Fiscal Documentation, Amsterdam.

[11.] Feldstein, M. And Samwick, A., 1996., The Transitional Path in Privatizing Social Security, Working Paper Series 5761, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.

[12.] Fultz, E,, 2002., Pension Reforms in Central and Eastern Europe, International Labour Organizacion, dostupno na: http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_en.pdf

[13.] Fultz, E. i Ruck, M., 2002., Reforme mirovinskog sustava u središnjoj i Istočnoj Europi: Izvješće o restrukturiranju nacionalnih mirovinskih sustava u odabranim zemljama, International Labour Organizacion, dostupno na: http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/.../ceet_report_25_bo.pdf

[14.] Gruat, J.V. and Thompson, K. , 1997., Extending coverage under basic pension schemes - General and Chinese considerations. Issues in Social Protection, Discussion paper No. 4. Genev; International Labour Office Social Security Department, (online) Available from: http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/dispp4.htm#cont11a

[15.] Holzmann, R. i Hinz, R., 2005., Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International perspective on Pension Systems and Reform, The World Bank, Washington, dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf

[16.] Hyman, N. D., 1990., Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Police, The Dryden Press, Orlando, FL.

[17.] International Bureau For Fiscal Documentation (IBFD) 1999., 2001., European Tax Handbook, Juhani Kesti LL.M. ed., International Bureau for Fiscal Documentation, Amsterdam.

[18.] International Labour Office (ILO), 1985., Jobs and Skills Programme for Africa: Informal Sector in Africa, Adis Abeba, International Labour Office, Geneve.

[19.] International Labour Office (ILO), 1994., The Ukrainian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy, International Labour Office, Central and Eastern European Team, Budapest.

[20.] International Labour Office (ILO), 2000, World Labour Report 2000, Geneve: International Labour Office, (online) Available from: http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/wlrover.htm

[21.] International Monetary Fund, 1996., World Economic Outlook, October 1996, International Monetary Fund, Washington.

[22.] International Monetary Fund, 1998., World Economic Outlook, May 1998 - Chapter V. Progress with Fiscal Reform in Countries in Transition, (online), Available from: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo0598/pdf/0598ch5.pdf

[23.] Jelčić, Bo. i dr., 1994., Financijsko pravo, Birotehnika, Zagreb.

[24.] Jelčić, Ba., 2001., Javne financije, RRiF-plus, Zagreb.

[25.] Jelčić, Bo. i dr., 2009., Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb.

[26.] Kasek, L, Laursen, T. i Skrok, E., 2008., Sustainability of Pension Systems in the New EU Member States and Croatia, WP 129/2008, Word Bank, dostupno na: http://www.paperbackswap.com/Sustainability-Pension-Systems-New-EU/book/0821373692/

[27.] Marušić, Lj. i Rismondo, M., 2007, Ostvarivanje prava na mirovinu u 2007. i sljedećim godinama, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb.

[28.] Miletić, V., 2006., Vodič za razumijevanje mirovinskih fondova, RIFIN d.o.o., Zagreb.

[29.] Modigliani, F. i Muralidhar, A.: Rethinking Pension Reform, Cambridge University Press, djelomično dostupno na http://assets.cambridge.org/97805218/34117/sample/9780521834117ws.pdf

[30.] Mrak, M., Rojec, M. i Silva-Jauregui, C., 2004., Slovenia: from Yugoslavia to the European Union, The Word Bank, Washington DC.

[31.] Musgrave, R. i P., 1993., Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb.

[32.] Musgrave, R. A., 1985., A Brief History of Fiscal Doctrine, Handbook of Public Economics Vol. I, ed. A. J. Auerbach and M. Feldstein, North- Holland, Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.

[33.] Müller, K.,1999. , The Political Economy Of Pension Reform In Central–Eastern Europe¸ Cheltenham, Edward Elgar, UK.

[34.] Muller K.: Privatising Old-Age Security: Latin america and Eastern Europe Compared, Edward Elgar, Cheltehham, UK i Nothampton, SAD, 2003., 175 str.

[35.] OECD, 2009., Revenue Statistics 1965-2007., Paris

[36.] OECD, 2009., Tax Database, Social security contributions; dostupno na: http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#ssc

[37.] OECD, 2010., Taxing Wages 2008-2009, Special Feature: Non Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income, Paris.

[38.] Office Of The Government Plenipotentiary For Social Security Reform, 1997, Security Through Diversity Reform of the Pension System in Poland, Warsaw; (online) Available on: http://www.worldbank.org/research/pdffiles/tome.pdf

[39.] Palacios, R., Rocha, R., 1998., The Hungarian Pension Reform, in Public Finance Reform during the Transition, the Experience of Hungarian, Lajos Bokros & Jean-Jacques Dethier (ed.), World Bank, Washington.

[40.] Potočnjak, Ž., Jergović, I. Marušić Lj., Plevko, S., Tufekčić, Ž., 2000., Očekivana kretanja u mirovinkom sustavu Republike Hrvatske u razdoblju do 2040. godine; Strategija razvitka miroivnkog sustava i sustava socijalne skrbi; hrvatska u 21. stoljeću, dokument Vlade Republike Hrvatske; dostupno na: http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/173/177

[41.] Prohaska, Z., 1996., Analiza vrijednosnih papira, Infoinvest, Zagreb.

[42.] Puljiz, V., 2005., Socijalna politika: Povijest, sustavi, pojmovnik, Pravni fakultet Zagreb.

[43.] Puljiz, V. i dr., 2008., Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb.

[44.] Rismondo, M. i suradnici, 2007., Pravo na mirovinu u 2007 i sljedećim godinama, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb.

[45.] Rosen, S. H., 1999., Javne financije, Institut za javne financije, Zagreb.

[46.] Rutkovski, M., Transition and Growth in Post-Communist Countries - The Ten-year Experience, ur. Lucjan T. Orlowski, Edward Elgar, Cheltenham, 2001., 316 str.

[47.] Samodol, A., 1995., Investicijski fondovi, Infoinvest, Zagreb.

[48.] Sever, I., 1995., Javne financije: razvoj, osnove teorije, analiza, Ekonomski fakultet Rijeka i Tipograf, Rijeka.

[49.] Stanovnik, T. i Fultz, E.:, 2004., The Collection of Pension Contibutions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern europe, International Labour Office, Budapest.

[50.] Stiglitz, E. J., 1988., Economics of the Public Sector, Second Edition, W. W. Norton and Company, New York – London.

[51.] Šimović J.i dr., 2008., Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb.

[52.] Šošić, I., 2004., Statistika, Školska knjiga d.d., Zagreb.

[53.] Učur, M. i Laleta, S., 2007., Konvencije Međunarodne organizacije rada s komentarima, TIM press d.o.o., Zagreb i Pravni fakultet Rijeka.

[54.] Zelenika, R., 1998., Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka.

[55.] World Bank, 1994., Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press, New York., on (online) Available from: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf

[56.] World Bank. 1999. Bulgaria, Poverty During the Transition Report. Report No. 18411, Washington DC.: World Bank the Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region; (on line) Available from: http://www.worldbank.bg/data/poverty.phtml

[57.] World Bank, 2008, Croatia – Restructuring Public Finance to Sustaun Growth and Improve Public Services: a Public Finance Review; (online) Available from: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/01/000334955_20080901050754/Rendered/PDF/373210GRAY0COV1closed0Aug0281020081.pdf

ČLANCI

[1.] Babić, Z., 2008., Redistribucijki učinci socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku 15 (2), Pravni fakultet, Zagreb, str. 151.-170.; dostupno na: http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/766/701

[2.] Babić, B., 2007., Švaljek – povrat duga neće spriječiti siromaštvo osiguranika, Poslovni dnevnik, 7. studenog 2007., dostupno na: http://www.poslovni.hr/vijesti/svaljek-povrat-duga-nece-sprijeciti-siromastvo-umirovljenika-59781.aspx

[3.] Bađun, M., 2009., Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima, Newsletter br. 44., Institut za javne financije, Zagreb.

[4.] Bađun, M., 2009., Mirovinski sustav i prijedlog državnog proračuna za 2010. godinu, Aktualni osvrti 15, Institut za javne financije, Zagreb, str. 1-3.

[5.] Bailey, C. and Turner, J., 1998., Contribution evasion and social security: Causes and remedies, 2nd International Research Conference on Social Security, "Summing up the evidence: The impact of incentives and targeting in social security" International Social Security Association, Jerusalem, 25 - 28 January 1998, on (online) Available from: http://www.issa.int/pdf/jeru98/theme3/3-4d.pdf

[6.] Bakić, D., 2000., Drugi i treći stup novoga hrvatskog mirovinskog sustava: napomene i pitanja, Financijska teorija i praksa 24 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 189.-212.

[7.] Bakić, N., 2002., Ulaganja mirovinskih fondova u Republici Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 387– 593.

[8.] Baloković, S., 2005., Novi razvoj restrukturiranih mirovinskih sustava u zemljama Srednje i Istočne Europe, Konferencija MOR-a u Budimpešti, 2004., Mirovinsko osiguranje 3 (9), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 13.- 24.

[9.] Baloković, S., 2010., Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinkom osigurnaju, Radno pravo 10/10, Rosip d.o.o., Zagreb, str. 48. – 52.

[10.] Bašić, T., 2010., Mađarska vlada nacionalizira drugi mirovinski stup, Poslovni dnevnik, 10. studneog 2010.; dostupno na: http://www.poslovni.hr/vijesti/madarska-vlada-nacionalizira-drugi-mirovinski-stup-163161.aspx

[11.] Bejaković, P., 2000., Borba protiv siromaštva u SAD-u, Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 147.-162.

[12.] Bejaković, P., 2002., Iskustva i pouke iz reformi mirovinskih sustava u tranzicijskim zemljama, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 435. – 434.

[13.] Bejaković, P., 2002., Evazija doprinosa za mirovinsko osiguranje, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, str. 317.-349.

[14.] Bejaković, P., 2003., Razvoj mirovinskog sustava u SAD-u, Mirovinsko osiguranje 1 (1), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 19.-28.

[15.] Bejakovć, P., 2003., Povijesni razvoj i sadašnji uvjeti javnog mirovinskog osiguranja u Velikoj Britaniji, Mirovinsko osiguranje 1 (2), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 51.-62.

[16.] Bejaković, P., 2004., Mirovinsko osiguranje u SR Njemačkoj i njegove reforme, Mirovinsko osiguranje 2 (7), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 36. – 45.

[17.] Bejaković, P., 2005., Obilježja i odrednice evazije mirovinskih doprinosa, Mirovinsko osiguranje 3 (9), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 35 – 53.

[18.] Bejaković, P., 2005., Načini prikupljanja mirovinskih doprinosa, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 24 - 37.

[19.] Bejaković, P., 2010., Isplati li se dulje ostati u svijetu rada, Aktualni osvrti br. 22., Institut za javne financije, Zagreb

[20.] Bejaković, P., 2010., Aktivnosti Europske unije na poboljšanju financijske održivosti mirovinskih sustava, Računovodstvo i financije 10/2010., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 146.-151.

[21.] Bejaković, P. i Bađun, M., 2010., Porezni tretman dobrovoljne mirovinske štednje u odabranim državama, Računovodstvo i financije 11/2010., Hrvatska zajednica računovođa Zagreb, str. 228.- 236.

[22.] Bežovan, G., 1998., Pierson, Paul: Dismantling the welfare state?, Revija za socijalnu politiku 5 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 217. – 221.

[23.] Blažić, H., 2004., Troškovi oporezivanja poslovnih subjekata koji su obveznici poreza na dohodak, Financijska teorija i praksa 28 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 309.-324.

[24.] Blažić, H., 2004., Troškovi oporezivanja poslovnih subjekta koji su obveznici poreza na dobit; Financijska teorija i praksa 28 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 325.-337.

[25.] Bronić, M., 2009., Porezi u Hrvatskoj i u zemljama OECD-a, Aktualni osvrti br. 16., Institut za javne financije, Zagreb.

[26.] Chapon, S. I Euzeby Ch., 2003., Prema konvergenciji europskih socijalnih modela?, Revija za socijalnu politiku 10 (3-4), Pravni fakultet Zagreb, str. 357. – 371.

[27.] Coronado, J. L., Fullerton, D., Glass, T.: The Progressivity of Social Security, Working Paper 7520, NBER Working Paper Series, National Bureau Of Economic Research, Cambridge, 2000.; dostupno na: http://www.nber.org/papers/w7520

[28.] Crnjac Pauković, V., 2005., Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti i najniži standardi mirovinskog osiguranja, Mirovinsko osiguranje 3 (12), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 65.-78.

[29.] Dokonal, T., 2010., Mirovinski doprinosi manji za 75,7 mlrd nego lani, Banka, 15. lipnja 2010.; http://www.bankamagazine.hr/.../Default.aspx

[30.] Feldstein, M., 1997., Reforma mirovinskog sustava: dio koji nedostaje u političkim analizama, Financijska praksa 21(4), Institut za javne financije, Zagreb, 549 - 568.

[31.] Grbavac J., 2008., Regionalna tržišta kapitala – pregled prvog polugodišta 2008., Računovodstvo i financije 9/2008., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 79.- 84.

[32.] Grdović Gnip A. i Tomić I., 2010., Koliko duboko ruka države zadire u džep radnika: Hrvatska vs. Europska unija, Financijska teorija i praksa 34 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 109.-142.

[33.] Guardiancich, I., 2007., Politička ekonomija mirovinskih reformi u Hrvatskoj 1991.-2006., Financijska teorija i praksa 31 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 89. – 150.

[34.] Gulin, D., 2002., Računovodstveni aspekt vrednovanja portfelja mirovinskih fondova, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 387.- 593.

[35.] Jurić, D., 2005., Perspektive razvoja investicijskih fondova u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 29 (4), Institut za javne financije, Zagreb, str. 385.- 398.

[36.] Kay, S., 2000., Examining Social Security Privatization in Latin America, Economic Update V11 N4, Federal Reserve Bank of Atlanta, (online) Available from: http.//www.frbatlanta.org/publication/eco_update/v11n4/v11n4_2.html

[37.] Kašnjar-Putar R., 2000., Sličnosti i razlike životnog, rentnog i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja temeljem individualne kapitalizirane štednje u obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 469. – 474.

[38.] Kašnjar-Putar, R., 2006., Zatvoreni mirovinski fond - rješenje za poslodavce i radnike, Svijet osiguranja 5 (9), TECTUS d.o.o., Zagreb, str. 23-25.

[39.] Kesner- Škreb, M., 1999., Ukupni troškovi ubiranja poreza (Pojmovnik), Financijska praksa 23 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 203.-205.

[40.] Kuliš, D., 2001., Prikaz promjena u sustavu oporezivanja rada u Hrvatskoj u razdoblju 1994. - 2000. godine, in Kesner-Škreb, M. et all., 2001. Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1996. do 1999. godine, Financijska teorija i praksa, 25(2), Institut za javne financije, Zagreb, str.141- 260.

[41.] Laboul, A., 1998., Private Pensions Systems: Regulatory Policies in Maintaining Prosperity in an Ageing Society , Paris: OECD, (online) Available from http://www.oecd.org/subject/ageing/awp2_2e.pdf

[42.] Latković, M., 2002., Upravljanje rizicima: identifikacija, mjerenje i kontrola, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 463 - 477.

[43.] Laušić, F., 2009., Mirex je padao manje nego eurofondovi, Slobodna Dalmacija, 13. veljače 2009.; http://www.slobodnadalmacija.hr/.../Default.aspx

[44.] Letinić, I. i Puškarić, V., 2001., Posebnost mirovinskih fondova u odnosu na druge investicijske fondove, poglavlje u knjizi Buneta, A. i dr.: Mirovinska reforma, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 42.-51.

[45.] Letinić, I. i Puškarić, V., 2001., Upravljanje imovinom mirovinskih fondova, Računovodstvo i financije 10/2001., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 38.- 42.

[46.] Madžarević-Šujster S., 2002., Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 26 (1), Institut za javne financije, Zagreb, str. 117.-144.

[47.] Marinković-Drača, D., 2000., Invalidi rada u reformi mirovinskog osiguranja, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 411.– 420.

[48.] Marušić, Lj. i Plevko, S., 2001., Isplativost uključivanja u drugi stup mirovinskog osiguranja, Računovodstvo i financije 10/01., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 32.–37.

[49.] Marušić, Lj., 2003., Primjena i efekti reforme I. stupa u razdoblju 1999.-2002., Mirovinsko osiguranje 1 (1), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 3.-18.

[50.] Marušić, Lj., 2003., Drugi i treći stup mirovinskog osiguranja – struktura i funkcioniranje, Mirovinsko osiguranje 2 (1), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 56-82.

[51.] Marušić, Lj., 2004., Analiza razine mirovina ostvarenih od 1. siječnja 1999., Mirovinsko osiguranje 2 (6) i (7); Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2004.; prvi dio 2(6): str. 3 –14., drugi dio 2 (7): str.17–35.

[52.] Marušić, LJ. i Rismondo, M., 2004., Kandidatura Hrvatske za Europsku Uniju i hrvatski mirovinski sustav, Mirovinsko osiguranje br. 8/2004., Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 29.–46.

[53.] Marušić. Lj., 2005., Utjecaj mirovinskog osiguranja na socijalnu sigurnost umirovljenika, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11) , .Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 38. – 47.

[54.] Marušić, Lj. i Škember, A., 2008., Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Pravni fakultet Zagreb, str. 343. – 363.

[55.] Marušić, Lj., 2009., Mirovine osiguranika drugog stupa osiguranja, Računovodstvo i financije 4/2009., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 113.-119.

[56.] Marušić, Lj., Predložene izmjene uvjeta za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu, Računovodstvo i financije 9/2010., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2010., str. 114.-117.

[57.] Marušić, Lj., Izmijenjeni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu od 1. studenog 2010., Računovodstvo i financije 11/2010., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2010., str. 144.-150.

[58.] Matković, M., 2010., Mirex lani dosegao 8,7 posto, Vjesnik, 26. siječnja 2010.; http://www.vjesnik.hr

[59.] Messere, K., 2001., Porezi dvadesetog stoljeća i njihova budućnost, Financijska teorija i praksa 25(2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 261-288.

[60.] Miletić, V., 2002., Četvrti stup mirovinskog sustava - poticaj ekonomskom razvitku; dostupno na: http://www.royal-mirovina.hr/default.aspx?...

[61.] Mrša, V., 2000., Aktualna pitanja mirovinskog osiguranja, Financijska teorija i praksa 24(3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 395-410.

[62.] Müller, K., 2002., Strukturalne mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama: politički sudionici i uloga države, Financijska teorija i praksa 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 387.- 404.

[63.] Muller, K., 2002., Od države do tržišta: mirovinska privatizacija u Latinskoj Americi, Revija za socijalnu politiku 9 (1), Pravni fakultet Zagreb, str. 3.- 21.

[64.] Nestić, D., 2002., Ekonomske nejednakosti u Hrvatskoj 1973-1998., Financijska teorija i praksa 26 (3), Institut za javne financije, Zagreb, 2002.; str. 595.-613.

[65.] Nestić, D., 2009., Plaće u Hrvatskoj: trendovi, problemi i očekivanja, u: Franičević, V. i Puljiz. V.: rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti, Zagreb, centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet, Zagreb, str. 165.-195.

[66.] Novoselec, D., 2008., intervju tjedniku Lider, od 23. listopada 2008.; Liderpress; http://www.liderpress.hr/Default.aspx

[67.] Obadić, A., 2004., Usporedba osnovnih makroekonomskih indikatora na tržištu rada odabrane skupine zemalja; dostupno na: www.ijf.hr/konkurentnost/obadic1.pdf

[68.] Ott, K., 1998., Economic Policy and Unofficial Economy in Transition: the case of Croatia, Institut za javne financije, Zagreb, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/10/05_ott.pdf

[69.] Ostović, D., 2000., Kapitalizirani sustavi i pitanje pravednosti, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 311.-319.

[70.] Pinera, J., 1997., Transformacija čileanskih mirovinskih iskustava, u Reforma hrvatskog mirovinskog sustava i prikaz međunarodnih iskustava, Opatija, 13-16. studenog 1995., Ministarstvo financija, Zagreb.

[71.] Popović, M., 2010., Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, Radno pravo 10/2010., Rosip d.o.o., Zagreb, 2010.; str. 53.-55.

[72.] Potočnjak, Ž., 1999., Glavne značajke novog Zakona o mirovinskom osiguranju, Pravo u gospodarstvu 38 (4); Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 1999.; str. 646 - 690.

[73.] Potočnjak Ž., 2000., Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, Revija za socijalnu politiku 7 (1), Pravni fakultet Zagreb, str. 648.- 654.

[74.] Potočnjak, Ž. i Vukorepa, I., 2008., Upravljanje rizikom prinosa u obveznim kapitalno financiranim mirovinskim sustavima, Revija za socijalnu politiku 15 (3), Pravni fakultet Zagreb, str. 323.– 342.

[75.] Puljiz, V., 1995., Čileanski model reforme mirovinskog osiguranja, Revija za socijalnu politiku 2 (4), Pravni fakultet Zagreb, str. 323 - 329.

[76.] Puljiz, V., 1996., Sustavi mirovinskog osiguranja: nasljeđe i aktualni problemi, Revija za socijalnu politiku 3 (1), Pravni fakultet Zagreb, str. 1.-11.

[77.] Pujiz, V., 1998., Italija – mirovinska reforma sustava generacijske solidarnosti», Revija za socijalnu politiku 5 (1), Pravni fakultet Zagreb, str. 43. – 50.

[78.] Puljiz, V., 1998., Kriza i reforme mirovinskih sustava (Teze za raspravu), Revija za socijalnu politiku 5 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 125.-129.

[79.] Puljiz, V., 1998., Švedska mirovinska reforma: mirovine vezane uz doprinose, gospodarski rast i očekivano trajanje života, Revija za socijalnu politiku, 5 (2-3), Pravni fakultet Zagreb, str. 175.-182.

[80.] Puljiz, V., 2000., Primjena Europske socijalne povelje, Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 197.-201.

[81.] Puljiz, V. i dr., 2003., Mirovinski sustav i socijalna skrb, Strategija razvitka Republike Hrvatske u 21. stoljeću, Zagreb: The Government of Croatia, on line available on http://www.hrvatska21.hr

[82.] Puljiz, V., 2003., Pristup socijalnim pravima u Europi: stvarno stanje, Revija za socijalnu politiku 10 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 199.- 215.

[83.] Puljiz,V., 2005., Demografski trendovi u Europi, Revija za socijalnu politiku 12 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 263.- 272.

[84.] Pusić, E., 1996., Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, Revija za socijalnu politiku 3 (3-4), Pravni fakultet Zagreb, str. 201.- 216.

[85.] Rauh, J. D.: Are State Public Pensions Sustainable? Why the Federal Government Should Worry About State Pension Liabilities, National Tax Journal, September 2010, 63 (3), National Tax Association, str. 585-602.

[86.] Rismondo, M., 1997., Rasprava o mirovinskoj reformi u Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku 4 (3), Pravni fakultet Zagreb, str. 317- 321.

[87.] Rismondo, M., 1999., Reforma mirovinskog osiguranja u Sloveniji, Revija za socijalnu politiku 6 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 147-156.

[88.] Rismondo, M., 2000., Definicija invalidnosti i njezin razvoj u hrvatskom mirovinskom osiguranju, Revija za socijalnu politiku 7 (3), Pravni fakultet Zagreb, str. 299. –309.

[89.] Rismondo, M., 2003., Položaj i prava invalida s gledišta mirovinskog osiguranja, Mirovinsko osiguranje 1 (3-4), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 21.-34.

[90.] Rismondo, M., 2004., Direktive Europske unije o strukovnim mirovinskim osiguranjima i njihova moguća primjena u hrvatskom mirovinskom sustavu, Mirovinsko osiguranje 2 (6)., Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 15.-38.

[91.] Rismondo, M., 2006., Strukovno (dodatno) mirovinsko osiguranje, Pravo i porezi br. 8., RRIF plus, Zagreb, str. 96-101.

[92.] Rismondo, M., 2008., Staž osiguranja s povećanim trajanjem: da li i kakve promjene, Računovodstvo i financije 10/2008, Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 108.-112.

[93.] Rismondo, M., 2009., Izmijenjena prava hrvatskih branitelja, Računovodstvo i financije 12/2009., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 113. –116.

[94.] Rodin, U., 2007., Prirodno kretanje u Hrvatskoj u 2006., Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb, dostupno na: http://www.hzjz.hr/publikacije/stanovnistvo2006.pdf

[95.] Rocha, R.; Vittas, D., 2001., The Hungarian Pension Reform: A Preliminary Assessment Of The First Years Of Implementation, in Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stands, M. Feldstein, and H. Siebert, eds. Chicago: The University of Chicago Press, Available from: http://www.nber.org/books/pensioncrisis/hungary4-6-01.pdf

[96.] Rutkowski, M., 1998., A New Generation of Pension Reforms Conquers the East: A Taxonomy in Transition Economies, Transition, 9(4), str. 16.; (on line) avaliable on: http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/julaug98.pdf

[97.] Rutkowski, M., 2001., Restoring hope, rewarding work: pension reforms in post-communist economies, in L. T. Orlowski, eds. Transition and Growth in Post-Communist Countries, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 243-269.

[98.] Samodol, A., 2000., Reforma mirovinskog sustava ili reforma financijskog tržišta, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 383. – 394.

[99.] Sandford, C., 1997., Policies dealing with tax evasion, Međunarodni seminar: Važnost neslužbenog gospodarstva u zemljama u tranziciji, Institut za javne financije, Zagreb, 16-17. svibnja 1997.

[100.] Sever, I. i Drezgić, S., 2003., Koncepcija i strategija socijalnih odnosa u hrvatskom društvu – distribucija dohotka i imovine, Ekonomija/Economics 10 *(1),* Ekonomski institut, Zagreb, str. 179 – 201.; dostupno na: http://www.staro.rifin.com/root/tekstovi/casopis_pdf/ek_ec_405.pdf

[101.] Sirovica, K, 2009., Osnovica za plaćanje doprinosa, u Brdovnik, V. i dr.: Obračun plaća i drugog dohotka u 2009. godini, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 15 – 35.

[102.] Spajić, F., 2006., Poželjne promjene u poreznom sustavu, Ekonomska politika Hrvatske u 2007. godini, XIV savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, Opatija, studeni 2006.

[103.] Stanovnik, T., 2000., Mirovinski sustav i mirovinska reforma u Sloveniji, Financijska teorija i praksa 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 329.- 343.

[104.] Šašić-Šojat, A., 1999., Matična evidencija o pravima iz mirovinskog osiguranja, Računovodstvo i financije 6/99., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 62. –76.

[105.] Šašič-Šojat A., 2007., Staž osiguranja s povećanim trajanjem, Računovodstvo i financije 4/2007, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 62 – 67.

[106.] Šeparović, A., 2009., Utjecaj poreznog klina na nezaposlenost u zemljama OECD-a i usporedba s Hrvatskom, Financijska teorija i praksa 33 (4), Institut za javne financije, Zagreb, str. 463.- 477.

[107.] Škember, A.,1998., Hrvatska mirovinska reforma u procjepu između neoliberalizma i socijalno tržišnog gospodarstva, Ekonomski pregled 49 (2-3), Hrvatsko društvo ekonomista i Ekonomski institut, Zagreb, str. 244 - 252.

[108.] Škember A., 1998., Hrvatska mirovinska reforma: tijek i dvojbe, Revija za socijalnu politiku 5 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 139.-147.

[109.] Škember A., 2000., Kriza i reforma mirovinskog sustava na tri oslonca, Financijska teorija i praksa, 24 (3), Institut za javne financije, Zagreb, str. 439.- 454.

[110.] Škember A., 2002., Mirovinska reforma po modelu Svjetske banke – čarobna formula za prevladavanje krize mirovinskog sustava i promicanje gospodarskog rasta ili strategija visokog rizika, Ekonomski pregled 53 (7-9), Hrvatsko društvo ekonomista i Ekonomski institut, Zagreb, str. 720.-737.

[111.] Škember, A., 2003., Demografska tranzicija, promjene u strukturi tržišta rada i kriza mirovinskog sustava, Mirovinsko osiguranje 1 (1), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 29.-36.

[112.] Škember, A., 2005., Prevladava li radikalna mirovinska reforma krizu javnih mirovinskih sustava, Mirovinsko osiguranje 3 (9), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 3.-9.

[113.] Šnajder, T. i Prepeljanić, J.: Doprinosi za obvezna osiguranja – analiza učinaka i statistika naplate, Porezni vjesnik 19 (7-8), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 85. – 97.

[114.] Šnajder, T.: Doprinosi u prihodima državnog proračuna, Porezni vjesnik 19 (10), Institut za javne financije, Zagreb, 2010., str. 45. – 52.

[115.] Šonje, V., 2009., Drugi stup mirovinskog osiguranja: stvarno stanje i moguća poboljšanja, Arhivanalitika, Zagreb, dostupno na: http://www.arhivanalitika.hr

[116.] Štimac, D, 2007., Mirovinski fondovi i javna ponuda dionica HT-a, Računovodstvo i financije 11/2007, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 100-102.

[117.] Štimac D., 2008., Domaće tržište kapitala – razlozi trenutnog stanja i očekivanja narednih događanja, Računovodstvo i financije 9/2008., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 76.-78.

[118.] Šućur, Z., 2000., Siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj: osnovni pokazatelji, Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultet Zagreb, str. 221.-227.

[119.] Švaljek, S., 2005., Fiskalne posljedice starenja stanovništva u Hrvatskoj, Mirovinsko osiguranje 3 (10-11), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 3.-23.

[120.] Urban, I., 2008., Preraspodjela dohotka u Hrvatskoj: uloga izravnih poreza i socijalnih transfera, Financijska teorija i praksa 32 (3), Instiut za javne financije Zagreb, str. 391.-408.

[121.] Urban, I., 2009., Porezno opterećenje rada Hrvatskoj, Newsletter 47, Institut za javne financije, Zagreb

[122.] Véghelyi, M. And Erdös, G., 1999., Posebni porezni istražni odjel u Mađarskoj, Financijska teorija i praksa 23(4-5), Institut za javne financije, Zagreb, str. 511-516.

[123.] Vallejo, I., 1998., Poland restructures its pension system, Euromoney, November 1998 (on line) Available from: http://www.euromoney.com/confidential.html

[124.] Veselica, V., 2003., Ulaganja mirovinskih fondova u RH, Svijet osiguranja 1 (6), TECTUS d.o.o., Zagreb, str. 19-25.

[125.] Vuković S., 2005., Budućnost mirovinskog osiguranja – u privatnim ili u javnim rukama, Mirovinsko osiguranje 3, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 62.-70.

[126.] Vuković, S., 2005., Mirovinski sustav Hrvatske, Revija za socijalnu politiku 12 (3), Pravni fakultet Zagreb, str. 377.-391.

[127.] Zuber, M., 2002., Plaća kao kategorija fiskalnog sustava, zbornik radova 47. simpozija Računovodstvo, financije i revizija u suvremenim gospodarskim uvjetima, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 265- 268.

[128.] Zuber, M., 2002., Mirovinska reforma i porezni poticaji, Financijska teorija i praksa br. 26 (2), Institut za javne financije, Zagreb, str. 497-509.

[129.] Zuber, M., 2003., Obračun doprinosa i poreza na zarade ostvarene izvan radnog odnosa, Računovodstvo i financije 1/03, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 154. – 166.

[130.] Zuber, M., 2003., Doprinosi na dodatne zarade i njihov utjecaj na tržište rada, Financijska teorija i praksa 27 (4), Institut za javne financije, Zagreb, str. 567. –580.

[131.] Zuber, M., 2003., Promjene u sustavu javnih prihoda, u Družić i dr.,: Javni prihodi, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 319.-336.

[132.] Zuber, M., 2005., Fiskalni, gospodarski i socijalni učinci proširenja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa, u zborniku simpozija Računovodstvo, financije i revizija u

suvremenim gospodarskim uvjetima, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 167. – 185.

[133.] Zuber, M., 2006., Radna i socijalna prava zaposlenih s nepunim radnim vremenom, Revija za socijalnu politiku 13 (2) , Pravni fakultet Zagreb, str. 173 - 188.

[134.] Zuber, M., 2008., Izvještavanje o doprinosima za mirovinsko osiguranje na Obrascu R-Sm, Računovodstvo i financije 3, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 51-59.

[135.] Zuber, M., 2008., Poduzetnička plaća kod fizičkih osoba obveznika poreza na dobit, Računovodstvo i financije 2/2008, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 69. – 78.

[136.] Zuber, M., 2008., Porezno određenje dokupa mirovine i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja, Računovodstvo i financije 9/2008., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 69.-75.

[137.] Zuber, M., 2008., Prvi put zaposleni radnik poslodavcu jeftiniji 17,2 posto, Lider, 28.8.2008., Zagreb; dostupno na: http://www.liderpress.hr/Default.aspx?...

[138.] Zuber, M., 2010., Prava obrtnika u sustavima socijalnih osiguranja, u knjizi Poslovanje obrtnika: porezni, pravni i računovodstveni aspekti, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, str. 135. – 154.

[139.] Zrinčak, S., 2000., Mirovinska reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi; Regionalna konferencija, Prag, 12.–14. travnja 2000; Revija za socijalnu politiku 7 (2), Pravni fakultete sveučilišta u Zagrebu, str. 202- 206.

[140.] Žic, I., 2010., Radno vrijeme, u knjizi Babić, V. i dr.., Veliki komentar novog Zakona o radu, Vaša knjiga, Zagreb, str. 67. – 86.

[141.] Živić, D., 2003., Demografske odrednice i posljedice starenja stanovništva, Revija za socijalnu politiku 10 (3-4), Pravni fakultet Zagreb, str. 307.-319.

OSTALO

[1.] Blažić, H., 2010., Porezno opterećenje plaća u Republici Hrvatskoj - međunarodna usporedba, simpozij Računovodstvo i porezi u funkciji gospodarskog razvoja Hrvatske, Pula, svibanj 2010.

[2.] Europska povelja o osnovnim socijalnim pravima, 1988., Revija za socijalnu politiku 5 (4), Pravni fakultet Zagreb, str. 269.-279.

[3.] HANFA: Godišnje izvješće za 2008. godinu; dostupno na: http://www.ripe.hanfa.hr/publiciranje/izvjesca/

[4.] Hrvatska gospodarska komora, 2009., Prijedlog reforme mirovinskog sustava, Drugi stup mirovinskog sustava: stvarno stanje i moguća poboljšanja, Udruženje društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskih osiguravajućih društava, Zagreb; dostupno na: http://hgk.biznet.hr/hgk/fileovi/19492.pdf

[5.] Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2001., Stanje sustava mirovinskog osiguranja i prijedlog mjera, interni materijal, Zagreb

[6.] Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2002., “80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj” (80 years of pension insurance in Croatia), Zagreb

[7.] Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje: Povijest mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, Zagreb, 2002.

[8.] Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2010., Izvješće o radu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u 2009. godini; dostupno na: http://www.mirovinko.hr

[9.] Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Publikacije, Godišnja izvješća Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje o bolovanju; dostupno na: http://www.hzzo-net.hr/05_03_05.php

[10.] Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Izvještaj o strukturi zaposlenika prema visini dohotka na temelju podataka iz PK/IP-1 i PK/IP-2 za pojedine godine 2003 do 2007., interni podaci

[11.] Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Statistika godišnjih prijava poreza na dohodak, za pojedine godine 2003 do 2007., interni podaci

[12.] Ministarstvo financija RH, Središnji ured Porezne uprave, Izvješće o godišnjim prijavama poreza na dobit, za svaku godinu, 2003 do 2007., interni podaci

[13.] Ministarstvo vanjskih poslova RH, Nacionalni odbor za praćenje pregovora, Dvanaesti sastanak Međuvladine konferencije o pristupanju RH u Europksu Uniju, Zagreb, 5. studenog 2010.; dostupno na: http://www.eu-pregovori.hr/Default.asp?ru=587&gl=201011080000001&sid=&jezik=1

[14.] Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2003. godina (Nar. nov. br. 30/03.)

[15.] Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina (Nar. nov. br. 37/04.)

[16.] Odluka o početnoj vrijednosti obračunske jedinice i datumu konverzije (Nar. nov., br. 96/01. i 115/01.)

[17.] Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH broj U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007. i Obrazloženje suprotnog glasa (Nar. nov., br. 43/07.)

[18.] Opći porezni zakon (Nar. nov., br. 147/08.)

[19.] Pravilnik o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 95/05., 96/06., 68/07., 146/08., 2/09., 9/09.-ispr., 146/09. i 123/10.)

[20.] Pravilnik o vođenju matične evidencije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (Nar. nov. br. 98/05., 35/06. i 148/09.)

[21.] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica (Nar. nov. - međ. ugovori, br. 14/01.)

[22.] Vlada RH: Mišljenje o Zahtjevu Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji (COM(2004) 257 konačna verzija), 2007., dostupno na: http://www.delhrv.ec.europa.eu/

[23.] Vlada RH, Programu gospodarskog oporavka Vlade RH, 2010.; dostupno na http://www.vlada.hr

[24.] Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 79/07.)

[25.] Zakon o doprinosima (Nar. nov., br. 84/08., 152/08. i 94/09.)

[26.] Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja (Nar. nov., br. 147/02. i 177/04.)

[27.] Zakon o Financijskog agenciji (Nar. nov., br. 117/01., 60/04.i 42/05.)

[28.] Zakon o financijskoj policiji (Nar. nov., br. 177/04.)

[29.] Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje (Nar. nov. br. 106/99., 63/00. i 107/07.)

[30.] Zakon o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 102/98., 127/00., 69/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05., 79/07., 35/08. i 121/10.)

[31.] Zakon o najvišoj mirovini (Nar. nov., br. 162/98. i 82/01.)

[32.] Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Nar. nov. br. 49/99., 63/00., 103/03., 177/04., 71/07. i 124/10.)

[33.] Zakon o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje za 2002. godinu (Nar. nov., br. 114/01.)

[34.] Zakon o Poreznoj upravi (Nar. nov., br. 67/01., 94/01. i 177/04.)

[35.] Zakona o porezu na dobit (Nar. nov., br. 177/04., 90/05., 57/06. i 146/08.)

[36.] Zakon o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 177/04. i 73/08.)

[37.] Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Nar. nov., br. 94/09. i 56/10.)

[38.] Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Nar. nov., br. 80/08., 94/09. i 121/10.)

[39.] Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (Nar. nov., br. 43/96. i 44/96.-ispr.)

[40.] Zakon o prikupljanju podataka po osiguranicima o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja (Nar. nov., br. 177/04.)

[41.] Zakon o radu (Nar. nov., br. 149/09.)

[42.] Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 71/10.)

[43.] Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem (Nar. nov., br. 71/99., 46/07. i 41/08.)

[44.] Zaključak o prihvaćanju Europske povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika (Nar. nov., br. 37/91.)

POPIS TABLICA

Tablica 1. Povijesni pregled uvođenja sustava mirovinskog osiguranja u razvijenim državama 20

Tablica 2. Razlike između dohodovnog pristupa ubiranju socijalnih doprinosa i pristupa obveznog socijalnog osiguranja 32

Tablica 3. Imovina mirovinskih fondova u izabranim državama Europe i u SAD-u (2002.) 43

Tablica 4. Usporedni prikaz dva mirovinska modela: sustava definiranih naknada i sustava definiranih doprinosa..... 52

Tablica 5. Učešće poreza i socijalnih doprinosa u BDP država članica OECD-a 2007. (u %) 62

Tablica 6 . Prosječno učešće socijalnih doprinosa u ukupnim prihodima od poreza i doprinosa u državama članicama OECD-a od 1990. do 2007. 63

Tablica 7. Doprinosi zaposlenih u 2009. godini u % od bruto plaće u izabranim državama članicama OECD-a..... 64

Tablica 8. Učešće socijalnih doprinosa zaposlenih i doprinosa poslodavaca u ukupnim javnim prihodima od poreza i doprinosa..... 66

Tablica 9. Regionalna distribucija kreditnih aktivnosti Svjetske banke u razdoblju od 1984.-2004. 82

Tablica 10. Usporedba mirovinskih privatizacija u Latinskoj Americi 84

Tablica 11. Udio izdataka za mirovinsko i invalidsko osiguranje u BDP-u u izabranim tranzicijskim državama neposredno prije mirovinske reforme 86

Tablica 12. Izdvajanja za obvezno mirovinsko osiguranje na prvi i drugi stup (PAYGO i FF sustav) u tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe (postotak doprinosa od bruto plaće – iz plaće i na plaću) 88

Tablica 13. Učešće poreza i socijalnih doprinosa u BDP bivših socijalističkih država Europe koje su članice OECD-a, 1995. i 2007. godine (u %)..... 89

Tablica 14. Učešće svih obveznih plaćanja u troškovima rada u tranzicijskim državama članicama OECD-a u 2009. godini (% od troškova rada)..... 90

Tablica 15. Države Središnje i Istočne Europe koje su/nisu objedinile funkciju prikupljanja poreza na dohodak i obveznih doprinosa. 92

Tablica 16. Mirovinski sustav u Češkoj 94

Tablica 17. Sustav mirovinskog osiguranja u Mađarskoj 96

Tablica 18. Očekivana životna dob i uvjeti za ostvarivanje mirovine u pojedinim državama 103

Tablica 19. Prosječne mirovine starih i novih umirovljenika prije i neposredno nakon uvođenja dodatka na mirovine (iznosi u kunama) 116

Tablica 20. Dinamika usklađivanja mirovina u razdoblju 1999. - 2009. godine 117

Tablica 21. Broj osiguranika i umirovljenika u razdoblju 1980. - 2009. godine 118

Tablica 22. Najvažniji pokazatelji učinaka reformiranog mirovinskog sustava generacijske solidarnosti 119

Tablica 23 . Korisnici povlaštenih mirovina i njihove prosječne mirovine (2003. i 2009.) 127

Tablica 24. Broj osiguranika upisanih u matičnu evidenciju koju vodi HZMO, prema osnovama osiguranja 2003. i 2008. (prosječno stanje u razdoblju 1.1. do 31.12.) 142

Tablica 25 . Broj osiguranika prema oblicima mirovinskog osiguranja u razdoblju od 2002. do 2008. godine (stanje na dan 31. prosinca)..... 144

Tablica 26. Obveznici plaćanja mirovinskih doprinosa, ovisno o načinu i pravnom temelju stjecanja statusa osiguranika u sustavu obveznog osiguranja..... 147

Tablica 27. Mjesečne osnovice za plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje za 2009. godinu 150

Tablica 28. Pregled država koje imaju/nemaju propisane gornje limite za plaćanje socijalnih doprinosa..... 152

Tablica 29. Stope doprinsoa za obvezno mirovinsko osiguranje u izabranim državama Srednje i i Istočne Europe 154

Tablica 30. Porezni klin i klin obveznih plaćanja u 2009. godini u Hrvatskoj i prosječno u državama članicama OECD-a (% od ukupnih troškova rada) 155

Tablica 31. Vrste i stope obveznih mirovinskih doprinosa po skupinama osiguranika..... 158

Tablica 32. Usporedba godišnje obveze za mirovinske doprinose za radnike u radnom odnosu na dvije razine godišnjeg dohotka (u kunama)..... 171

Tablica 33. Usporedba godišnje obveze za mirovinske doprinose za obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit (u kunama, za 2009. godinu) 172

Tablica 34. Usporedba opterećenja izravnim porezima i doprinosima za mirovinsko osiguranje obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika obveznika poreza na dobit (u kunama, osnovice za 2009.) 181

Tablica 35. Varijanta 1 - usporedba ukupnog fiskalnog opterećenja obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika poreza na dobit (uz pretpostavku jednakih osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa) 184

Tablica 36. Varijanta 2 - usporedba ukupnog fiskalnog opterećenja obrtnika obveznika poreza na dohodak i obrtnika poreza na dobit (uz pretpostavku jednakih osnovica za plaćanje mirovinskih doprinosa) 185

Tablica 37. Usporedba učinaka važećih osnovica za plaćanje doprinosa i pretpostavljenog izjednačavanja osnovica za obrtnike..... 186

Tablica 38. Usporedba mjesečne obveze za mirovinske doprinose za osiguranike osigurane po različitim osnovama (u kunama, bez lipa) 189

Tablica 39. Doprinos za drugi stup na osnovicu naknade plaće (u kunama)..... 192

Tablica 40. Primjena najviše mjesečne i najviše godišnje osnovice za obračun doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje (iznosi u kunama) 195

Tablica 41. Obračun mirovinskih doprinosa na jednokratno isplaćeni primitak veći od najviše godišnje osnovice i «izgubljeni» prihod od porez na dohodak (u kn)..... 196

Tablica 42. Učešće mirovinskih doprinosa i poreza na dohodak u bruto plaći, prema visini plaće (osnovice za 2009. godinu, iznosi u kunama) 200

Tablica 43. Učešće plaćenih mirovinskih doprinosa u isplaćenim bruto plaćama u razdoblju od 2004. do 2007. godine (iznosi u tisućama kuna)..... 202

Tablica 44. Učešće godišnjih obveza za mirovinske doprinose i porez u ostvarenom dohotku za obrtnike, samostalna zanimanja i poljoprivrednike..... 203

Tablica 45. Usporedba mjesečne obveze za mirovinske doprinose i porez na dohodak za neke profesije samostalnih zanimanja (u kunama) 204

Tablica 46. Učešće godišnjih obveza za mirovinske doprinose i porez u ostvarenom dohotku poljoprivrednika obveznika poreza na dohodak (iznosi u kunama) 204

Tablica 47. Broj marginalnih stopa i način određivanja osnovica za plaćanje socijalnih doprinosa samozaposlenih osoba u izabranim državama, 2009. godine..... 206

Tablica 48. Učešće godišnjih obveza za mirovinske doprinose i porez u ostvarenoj dobiti kod samozaposlenih obveznika poreza na dobit 207

Tablica 49. Prosječni godišnji dohodak i obveza za mirovinske doprinose prema osnovama osiguranja i obliku izravnog poreza u razdoblju od 2004. do 2007. (u tisućama kuna)..... 209

Tablica 50. Porezna struktura (% od ukupnih poreznih prihoda) u 2007. godini 213

Tablica 51. Naplaćeni doprinos za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti od osiguranika osiguranih temeljem radnog odnosa i primitaka od drugog dohotka (2002.-2008.)..... 215

Tablica 52. Procjena izgubljenih prihoda mirovinskog doprinosa generacijske solidarnosti za osobe u radnom odnosu 220

Tablica 53. Zadužene obveze i naplaćeni socijalni doprinosi od samozaposlenih osiguranika u razdoblju 2003. – 2008. (u tisućama kuna) 221

Tablica 54. Dug fizičkih osoba koje su same obveznici plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti prema načinima utvrđivanja obveze u razdoblju 2007. do 2009. (stanje na dan 31. prosinca, u tisućama kn..... 222

Tablica 55. Uplaćeni iznosi doprinosa za drugi stup mirovinskog osiguranja u razdoblju od 2003. do 2008. godina (iznosi u kunama)..... 226

Tablica 56. Imovina i prinosi mirovinskih fondova drugog stupa obveznog osiguranja..... 227

Tablica 57. Aktivni i neaktivni osobni računi članova obveznih mirovinskih fondova u razdoblju 2004.-2007. godina (stanje na dan 31. prosinca) 230

Tablica 58. Broj osiguranika kojima su na osobni račun uplaćene zatezne kamate u razdoblju 2004. do 2007. godina (iznosi u kunama)..... 232

Tablica 59. Usporedni prikaz elemenata na temelju kojih se određuje visina mirovine u dva obvezna mirovinska sustava u Hrvatskoj 234

Tablica 60. Usporedni prikaz prava članova obitelji u slučaju smrti osiguranika/korisnika mirovine 235

Tablica 61. Korisnici mirovina iz sustava generacijske solidarnosti prema vrstama i visini mirovina (u kunama, za lipanj 2009.) 240

Tablica 62. Broj korisnika i visina najniže mirovine (u kunama, za lipanj 2009.)..... 241

Tablica 63. Broj korisnika i visina najviše mirovine (u kunama, za lipanj 2009.) 242

Tablica 64. Simulacija očekivane visine mirovina iz drugog stupa, ovisno o uplaćenim svotama doprinosa u razdoblju mirovinske štednje, uz prosječni prinos od 2% godišnje 249

Tablica 65. Simulacija očekivane visine mirovina iz drugog stupa, ovisno o uplaćenim svotama doprinosa u razdoblju mirovinske štednje, uz prosječni prinos od 3% godišnje 251

Tablica 66. Osiguranici drugog stupa mirovinski osigurani temeljem radnog odnosa, prema visini mjesečne osnovice..... 253

Tablica 67. Odnos broja korisnika starosnih i invalidskih mirovina u razdoblju 2001-2009. 265

Tablica 68. Korisnici starosnih i invalidskih mirovina u 2005. i 2009. koji su pravo na mirovinu ostvarili po posebnim propisima 269

Tablica 69. Planirani rashodi za mirovine u razdoblju 2010.-2012. (u mlrd kn)..... 271

Tablica 70. Broj korisnika mirovina prema vrstama mirovina i prosječnom mirovinskom stažu 272

Tablica 71 . Simulacija učinaka na državne prihode i rashode za korisnike invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad (u kunama)..... 281

Tablica 72. Simulacija kombiniranih učinaka poreznog rasterećenja i pretpostavljenog povećanja stope mirovinskog doprinosa za drugi stup 285

Tablica 73. Neto plaće zaposlenih prema visini (za ožujak 2008.) i pokazatelj nejednakosti za plaće..... 326

Tablica 74. Korisnici mirovina prema visini pojedinačne mirovine (za ožujak 2009.) i pokazatelj nejednakosti za mirovine 328

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Učešće izdataka za mirovine u BDP i stopa zamjene u razdoblju 1999.-2008. 119

Grafikon 2. Odnos visine povlaštenih mirovina i mirovina ostvarenih prema općim mirovinskim propisima (za lipanj 2009.) 128

Grafikon 3. Osiguranici obveznog mirovinskog osiguranja prema osnovama osiguranja 2003. i 2008. godine 142

Grafikon 4. Broj osiguranika prvog i drugog stupa obveznog mirovinskog osiguranja od 2002. do 2008. 144

Grafikon 5. Prosječno opterećenje troškova rada u Hrvatskoj i u državama članicama OECD-a 156

Grafikon 6. Usporedba kumulativnog opterećenja mirovinskim doprinosima i izravnim porezima za obrtnika obveznika poreza na dohodak i za obrtnika obveznika poreza na dobit 182

Grafikon 7. Učinci pretpostavljenog izjednačavanja osnovice za plaćanje obveznih doprinosa na ukupno fiskalno opterećenje obrtnika 187

Grafikon 8. Opterećenje mirovinskim doprinosima u odnosu na visinu neto zarade osiguranika osiguranih po različitim osnovama 190

Grafikon 9. Usporedba prosječnog godišnjeg dohotka (dobiti) i obveze za mirovinske doprinose za pojedine skupine osiguranika u razdoblju 2003. –2007. godina (apsolutni i relativni odnos) 210

Grafikon 10. Učešće socijalnih doprinosa u ukupnim prihodima državnog proračuna u razdoblju 2002.-2008. (apsolutno i relativno) 212

Grafikon 11. Porezna struktura Hrvatske, OECD-a i OECD-EU 19 u 2007. godini 214

Grafikon 12. Udio samozaposlenih i njihovih doprinosa u broju osiguranika i prihodu od doprinosa u 2008. godini 223

Grafikon 13. Izgubljeni prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti u razdoblju 2003. do 2008. godine 225

Grafikon 14. Prosječne godišnje stope prinosa mirovinskih fondova drugog stupa obveznog osiguranja (2003. – 2009.) 228

Grafikon 15. Učešće neaktivnih u ukupnom broju osobnih računa mirovinskih osiguranika 231

Grafikon 16. Usporedba učešća u plaći mirovine iz prvog stupa i kombinirane mirovine za osiguranika s prosječnom plaćom i 30 godina provedenih u osiguranju 252

Grafikon 17. Indeksi rasta prosječnih plaća i prosječnih mirovina od 1999. do 2009. 259

Grafikon 18. Usporedni prikaz distribucije plaća i distribucije mirovina prema visini..... 262

Grafikon 19. Lorenzova krivulja za plaće i za mirovine 264

Grafikon 20. Broj novih korisnika invalidskih mirovina u razdoblju 1995. – 2009..... 266

Grafikon 21. Projiciran broj stanovnika u radnoj dobi prema varijanti srednjeg fertiliteta ... 270

POPIS SLIKA

Slika 1. Sličnosti i razlike poreza i doprinosa za obvezna socijalna osiguranja 31
Slika 2. Sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj 110
Slika 3. Institucije zadužene za prikupljanje obveznih mirovinskih doprinosa 162
Slika 4. Učešće mirovinskih doprinosa u strukturi bruto plaće 200
Slika 5. Učešće mirovinskih doprinosa i poreza na dohodak u bruto plaći, prema visini plaće 201

PRILOG

1. IZRAČUNAVANJE POKAZATELJA NEJEDNAKOSTI ZA PLAĆE

Za izračun pokazatelja nejednakosti u visini plaća koriste se podaci o prosječnim isplaćenim neto plaćama za ožujak 2009. g. U tablici su navedene potrebne veličine za izračunavanje pokazatelja nejedankosti (Ginijevog koeficijenta) za plaće.

Tablica 73. Neto plaće zaposlenih prema visini (za ožujak 2008.) i pokazatelj nejednakosti za plaće

Raspon neto plaće	Broj radnika (f_i)	p_i	$F(x_i)$	Sredina razreda x_i	$f_i x_i$	$p(T_i)$	$F_T(T_i)$	$p_i \times [F_T(T_i) + F_T(T_{i-1})]$
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1500-1900	28415	0,027	0,027	1700	48305500	0,0099889	0,0099889	0,000269701
1900-2200	57882	0,055	0,082	2050	118658100	0,0245369	0,0345258	0,002448313
2200-2500	61039	0,058	0,14	2350	143441650	0,0296618	0,0641877	0,005725383
2500-2800	68406	0,065	0,205	2650	181275900	0,0374854	0,1016731	0,01078095
2800-3100	73668	0,07	0,275	2950	217320600	0,0449	0,1466121	0,017379964
3100-3400	64197	0,061	0,336	3250	208640250	0,043144	0,1897561	0,020518461
3400-3700	67354	0,064	0,4	3550	239106700	0,049444	0,2392002	0,027453204
3700-4000	65248	0,062	0,462	3850	251204800	0,05194	0,291146	0,032881464
4000-4500	101031	0,096	0,558	4250	429381750	0,0887904	0,3799364	0,064423911
4500-5000	91559	0,087	0,645	4750	434905250	0,0899326	0,469869	0,073933072
5000-6000	153651	0,146	0,791	5500	845080500	0,174751	0,6446204	0,162715452
6000-8000	130498	0,124	0,915	7000	913486000	0,1888967	0,8335171	0,183289048
8000-10000	89455	0,085	1	9000	805095000	0,1664829	1	0,155848953
Ukupno	1052404	1			4835902000	1		0,757667876
Ginijev koeficijent G								0,242332124

Napomena: Podaci uključuju samo isplaćene plaće za ožujak 2008.g. u pravnim osobama.

Izvor: DZS, Publikacije, Priopćenje broj 9.2.5., Struktura zaposlenih prema visini prosječne isplaćene neto plaće i djelatnostima, stanje u ožujku (za svaku promatranu godinu);
za 2008. godinu dostupno na: http://www.dzs.hr/hrv/publication/2008/9-2-5_1h2008.htm;
za svaku od ostalih godina promatranog razdoblja na: http://www.dzs.hr/Hrv/publication/ ;

Provodi se sljedeći postupak:

Korak 1.

Na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku izračunane su relativne frekvencije u trećem stupcu tako da je broj radnika/umirovljenika pojedinog razreda f_i podijeljen s ukupnim brojem radnika/umirovljenika.

$$p_i = f_i / \sum f_i \qquad (62)$$

Korak 2.

U četvrtom stupcu tablice formiran je kumulativni niz prethodno izračunatih vrijednosti, prema formuli

$$F(x_i) = pi + F(x_{i-1}) \qquad (63)$$

gdje je $F(x_0) = 0$

Dobivene veličine $F(x_i)$ će biti vrijednosti na osi apcisa pri crtanju krivulje koncentracije (tzv. Lorenzove krivulje).

Korak 3.

Potom je izračunana struktura ukupnih plaća/mirovina po razredima, po formuli

$$p(T_i) = f_i x_i / T \qquad (64)$$

gdje je T ukupan iznos plaća/mirovina po svim razredima $T = \sum f_i x_i$

Korak 4.

Nakon toga je u osmom stupcu tablice pomoću dobivenih vrijednosti $p(T_i)$ formiran kumulativni niz $F_T(Ti)$, slično kao za četvrti stupac.

$$F_T(Ti) = p(T_i) + F_T(T_{i-1}) \qquad (65)$$

gdje je $F_T(T_0)=0$

Dobivene vrijednosti $F_T(Ti)$ predstavljaju ordinate točaka krivulje koncentracije.

Korak 5.

Ginijev koeficijent koncentracije za zadane podatke izračunan je po formuli:

$$G = 1 - p_i \times [F_T(T_i) + F_T(T_{i-1})] \qquad (66)$$

Ginijev koeficijent (indeks koncentracije, pokazatelj nejednakosti) za plaće iznosi 0,2423.

2. IZRAČUNAVANJE POKAZATELJA NEJEDNAKOSTI ZA MIROVINE

Za izračun pokazatelja nejednakosti za mirovine korišteni su podaci Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje o isplaćenim mirovinama umanjenim za porez na dohodak i prirez za ožujak 2009. godine, sadržani u tablici 74. Podaci se odnose na ukupno isplaćene svote mirovina i obuhvaćaju i oko 120 tisuća umirovljenika kojima je mirovina određena prema međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju za mirovinski staž ostvaren u Hrvatskoj (za prosječno 11 godina mirovinskog staža, njihova je prosječna mirovina iznosila oko 728 kn).). Kako nema podataka na temelju kojih bi njihove mirovine isključili iz distribucije, podaci sadrže i iznose tih mirovina.

Tablica 74. Korisnici mirovina prema visini pojedinačne mirovine (za ožujak 2009.) i pokazatelj nejednakosti za mirovine

Raspon visine neto mirovine	Broj umirovljenika (f_i)	P_i	$F(x_i)$	Sredina razreda x_i	$(f_i)x(x_i)$	$p(T_i)$	$FT(T_i)$	$p_i \times (F_T(T_i) + F_T(T_{i-1}))$
1	2	3	4	5	6	7	8	9
500-500	70154	0,065	0,065	250	17538500	0,007455563	0,00746	0,000484612
500-1000	99186	0,092	0,157	750	74389500	0,03162275	0,03908	0,004281117
1000-1500	128000	0,119	0,276	1250	1,6E+08	0,068015513	0,10709	0,017394485
1500-2000	250310	0,233	0,509	1750	4,38E+08	0,186210535	0,2933	0,093292778
2000-3000	301845	0,281	0,79	2500	7,55E+08	0,320783479	0,61409	0,254977209
3000-4000	150498	0,14	0,93	3500	5,27E+08	0,223916848	0,838	0,203292954
4000-5000	48269	0,045	0,975	4500	2,17E+08	0,092335523	0,93034	0,07957552
5000-6000	16237	0,015	0,99	5500	89303500	0,037962646	0,9683	0,028479646
6000-7000	7952	0,007	0,997	6500	51688000	0,021972412	0,99028	0,013710047
7000-8000	1714	0,002	0,999	7500	12855000	0,005464621	0,99574	0,00397203
8000-9000	1179	0,001	1	8500	10021500	0,004260109	1	0,00199574
Ukupno	1075344	1	2		2,35E+09	1	2	0,701456137
Ginijev koeficijent								0,298543863

Napomena: Podaci se odnose na mirovine umanjene za porez na dohodak i prirez, ostvarene po općim mirovinskim propisima i ne uključuje mirovine koje ostvaruju korisnici mirovina po posebnim propisima.

Izvor: HZMO, Statističke informacije za 2009. godinu; dostupno na: http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2010/1/Statisticke_informacijeHZMOa_1_2010_travanj2010.pdf

Identičnim postupkom opisanom pri izračunavanju Ginijevog koeficiejnta za plaće, u tablici 74. su izračunane potrebne veličine za određivanje indeksa nejednakosti i indeks nejednakosti za mirovine.

Ginijev koeficijent za mirovine iznosi 0,2985.