

PRILOG 3.

OBRAZAC ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOGA SUSTAVA

Klasa: 011-01/12-01/161

Urbroj: 524-04-01-01/2-13-38

Zagreb, 24. listopada 2013.

PRIJEDLOG ISKAZA O PROCJENI UČINAKA NACRTA PRIJEDLOGA ZAKONA O MIROVINSKOM OSIGURANJU

1. PROBLEM

Prvi stup mirovinskog osiguranja je obvezno javno mirovinsko osiguranje utemeljeno na međugeneracijskoj solidarnosti, tekućem financiranju izdataka i unaprijed definiranim davanjima uređeno tzv. općim propisom - Zakonom o mirovinskom osiguranju te drugim posebnim propisima, kojima se na poseban način u odnosu na taj opći propis uređuje ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja za pojedine kategorije osiguranika.

Osnovna načela I. stupa su uzajamnost – ovisnost visine mirovine o dužini staža i visini plaća i solidarnost – socijalna preraspodjela u korist određenih skupina. Važeći propisi uspostavili su znatno veću ovisnost visine mirovine o dužini mirovinskog staža i visini plaća te odgovarajuću zaštitu korisnika s niskim mirovinama putem prava na najnižu mirovinu.

Odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju, osiguranicima se na načelima uzajamnosti i solidarnosti obvezno osiguravaju prava za slučaj starosti i invalidnosti, a članovima njihovih obitelji prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika mirovine (pravo na starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, najnižu mirovinu, osnovnu mirovinu). Također, osigurava se profesionalna rehabilitacija, naknada zbog tjelesnog oštećenja i naknada putnih troškova u vezi s ostvarivanjem osiguranih prava.

Polazeći od podataka koji odražavaju stanje u I. stupu za kolovoz 2013. godine, a to je 1,22 mil. korisnika mirovina u odnosu na 1,50 mil. osiguranika (omjer 1:1,23), razvidno je da se mirovinski sustav nalazi u teškoćama, kao što je to slučaj i u većini europskih zemalja, kako zbog gospodarske krize, tako i zbog problema rastuće nezaposlenosti. Prosječna mirovina za kolovoz 2013. godine (isplata u rujnu) iznosila je 2.430,71 kn, a prosječna starosna mirovina određena na temelju mirovinskog staža od 40 i više godina iznosila je 3.323,72 kn. Udio prosječne mirovine u prosječnoj neto plaći za kolovoz 2013. godine iznosio je 44,16%. Prosječna starost umirovljenika iznosi 70 godina i 2 mjeseca, a korisnika starosne mirovine 72 godine. Prosječni mirovinski staž iznosi 29 godina, 6 mjeseci i 23 dana (svi korisnici), odnosno 32 godine, 6 mjeseci i 8 dana (korisnici starosne mirovine). Prosječno korištenje starosne mirovine iznosi 19 godina i 6 mjeseci, a invalidske mirovine 20 godina i 7 mjeseci. Osim toga, zabrinjavajući je i veliki broj invalidskih mirovina, njih čak 27% od ukupnog broja korisnika mirovine, dok je prosjek u članicama EU 15-20%.

Rashodi za mirovine i mirovinska primanja iznosili su u 2012. godini 35,145 mlrd. kuna (10,3% BDP-a), s time da su prihodi od doprinosa iznosili 19,3% (54% rashoda za mirovine), a ostalih 46% rashoda za mirovine financirano je iz državnog proračuna.

Praćenjem primjene odredbi važećeg Zakona o mirovinskom osiguranju uočeno je da se dugogodišnjim osiguranicima pravo na prijevremenu starosnu mirovinu, unatoč dugogodišnjem stažu, trajno umanjuje u odnosu na dob propisanu za stjecanje prava na starosnu mirovinu, a posebice je to istaknuto kod osiguranika s mirovinskim stažem od 41 godine i više. Uz navedenu skupinu, osiguranicima koji su navršili dugi mirovinski staž, a koji nakon navršene 65. godine života prvi puta ostvare mirovinu, mirovina se povećava u jednakom omjeru kao i osiguranicima koji također nakon navršene 65. godine života prvi puta ostvare mirovinu, ali su relativno kratko radili i ostvarili kratki mirovinski staž. S druge strane, postojeće smanjenje prijevremene starosne mirovine nije razmjerno pogodnosti ranijeg odlaska u mirovinu, a djeluje i destimulativno na kasniji odlazak u mirovinu. Problem predstavlja i pitanje životnog standarda umirovljenika s niskom razinom mirovina koji su i dalje radno sposobni, a ukoliko se zaposle, mirovina im se obustavlja.

Također, uočeno je da važeći Zakon o mirovinskom osiguranju ne propisuje obvezu kontrolnog pregleda u slučaju opće nesposobnosti za rad, a s obzirom na svrhu kontrolnog pregleda kao provjere zdravstvene i radne sposobnosti osiguranika, pri čemu se može utvrditi pogoršanje ili poboljšanje zdravstvene i radne sposobnosti korisnika invalidske mirovine zbog opće nesposobnosti za rad.

Prema odredbi Zakona o mirovinskom osiguranju najniža mirovina isplaćuje se svakom umirovljeniku kojem je svota pripadajuće mirovine niža od zakonom određene najniže mirovine. Stoga je nužno preispitati institut najniže mirovine kao jedan od instrumenata stvarne zaštite socijalne sigurnosti umirovljenika.

Nadalje, II. stup mirovinskog osiguranja pokazao se manjkavim u dijelu koji se odnosi na formulu za izračun osnovne mirovine, budući da ona nije odraz stvarno uplaćenih doprinosa u mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti što dovodi do nejednakosti visina mirovina umirovljenika sa razmjerno istim stažem i plaćama odnosno doprinosima.

Određene skupine osiguranika ostvaruju prava iz mirovinskog osiguranja na temelju posebnih propisa, koji propisuju blaže uvjete za stjecanje prava i/ili povoljniji način određivanja mirovine od uvjeta propisanih općim propisom. Zajedničko je svim tim mirovinama da su to mirovine iz sustava mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti, financiraju se djelomično ili u cijelosti iz državnog proračuna, a usklađuju se na isti način kao i mirovine iz općeg sustava. Za razliku od ovih mirovina, koje se financiraju iz prihoda državnog proračuna, kojem su osnovni prihod porezi, temeljni izvor financiranja izdataka za mirovine ostvarene prema općem propisu su doprinosi za mirovinsko osiguranje. Iako se, dakle, mirovine ili dio mirovine određene po posebnim propisima u odnosu na mirovine određene po općem propisu, financiraju iz različitih izvora, način njihovog usklađivanja je isti.

Uzimajući u obzir navedene pokazatelje, kao i činjenicu da je važeći Zakon o mirovinskom osiguranju u protekom razdoblju izmijenjen i dopunjen više od deset puta te polazeći od potrebe usklađivanja sustava s aktualnim nepovoljnim demografskim i ekonomskim kretanjima, potrebno je novim normativnim rješenjem urediti obvezno mirovinsko osiguranje generacijske solidarnosti.

2. CILJEVI

Opći cilj novog Zakona o mirovinskom osiguranju je unaprjeđenje položaja umirovljenika, osiguranje financijske održivosti i socijalne adekvatnosti mirovina te unaprjeđenje mirovinskoga sustava, što će se postići putem posebnih ciljeva:

- izmijeniti formulu za usklađivanje mirovina
- proširiti mogućnost rada umirovljenika uz zadržavanje mirovine
- sustav minimalne mirovine
- izmijeniti formulu za određivanje osnovne mirovine

- urediti uvjete za stjecanje prava na mirovinu osiguranicima s dugogodišnjim mirovinskim stažem
- izmijeniti način određivanja starosne mirovine dugogodišnjim osiguranicima, koji nakon 65. godine prvi put ostvaruju pravo na mirovinu
- destimulirati odlazak u prijevremenu starosnu mirovinu većom tzv. penalizacijom
- omogućiti razdvajanje dijela mirovina ostvarenih na temelju uplaćenih doprinosa i mirovine/dijela mirovine koja se financira iz državnog proračuna
- omogućiti odvojeno usklađivanje mirovina/dijela mirovina ostvarenih prema općem i posebnim propisima
- skraćenje roka za prijavu/odjavu na mirovinsko osiguranje na 24 sata
- isplata mirovina putem banaka, a samo iznimno putem pošte na adresu korisnika

Rok ostvarivanja zadanih ciljeva: od 2014. godine nadalje.

3. MOGUĆE OPCIJE

3.1. OPCIJA 1: - ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)

Ukoliko razmatramo opciju da se ne poduzima ništa, odnosno da zakonodavac ne intervenira u cilju rješenja postojećeg problema, moramo biti svjesni da će se teškoće u mirovinskom sustavu nastaviti, kako u pogledu rasta broja umirovljenika tako i visine njihove mirovine. Postojeće gospodarsko stanje i visoka nezaposlenost nepovoljno utječu na omjer broja osiguranika i korisnika mirovine, na način da se broj osiguranika smanjuje u odnosu na broj korisnika mirovine, a nastavljanje takvog trenda i nadalje će nepovoljno utjecati na financijsku održivost mirovinskoga sustava. Dosadašnji način penalizacije prijevremene starosne mirovine i dalje će djelovati destimulirajuće na ostanak u svijetu rada, što će za posljedicu imati povećanje broja prijevremenih umirovljenja, a također će nepovoljno djelovati na one osiguranike koji imaju dugogodišnji mirovinski staž.

Nadalje, korištenjem postojeće formule za izračun osnovne mirovine i dalje bi postojala nejednakost u visini mirovina umirovljenika koji mirovinu primaju samo iz I. stupa i korisnika mirovine iz oba mirovinska stupa.

3.2. OPCIJA 2: - (nenormativno rješenje)

Dio utvrđenih ciljeva bilo bi moguće postići kvalitetnom edukacijom te kontinuiranim informiranjem javnosti o pravima iz mirovinskoga sustava, čime bi se stvorili preduvjeti za nastanak nove generacije upućenijih i zadovoljnijih umirovljenika.

Povećala bi se svijest javnosti o važnosti dužeg zadržavanja u svijetu rada, što u konačnici rezultira izostankom penalizacije, a time u pravilu i većom svotom mirovine.

Također bi se povećala svijest javnosti o potrebi štednje kroz III. stup mirovinskoga osiguranja, kao osiguranja veće socijalne sigurnosti u starosti.

Provođenjem strože kontrole ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu, moglo bi se utjecati na smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina.

3.3. OPCIJA 3: - (normativno rješenje)

Kao moguće normativno rješenje moglo bi se pristupiti izmjenama i dopunama postojećeg Zakona o mirovinskom osiguranju. Međutim, ovom opcijom ne bi se postigla odgovarajuća rješenja, osobito uzimajući u obzir da je postojeći Zakon o mirovinskom osiguranju imao više od 10 izmjena odnosno dopuna. U svrhu postizanja utvrđenih ciljeva potrebno je u značajnoj mjeri izmijeniti važeći zakonodavni okvir, što se kroz izmjene i dopune ne bi moglo učinkovito ostvariti.

3.4. OPCIJA 4: - (normativno rješenje)

Donošenjem novoga Zakona o mirovinskom osiguranju, mirovinski sustav uskladit će se s kretanjima u gospodarstvu, tržištu rada i demografskim kretanjima. Uvest će se jasniji kriteriji za ostvarivanje određenih prava unutar pojedinih skupina korisnika mirovine, kao i stroža distinkcija između navedenih skupina, kako bi se spriječila disperzija financijskih sredstava te postigao pravedniji sustav osiguranja socijalne sigurnosti umirovljenika. Zaštitit će se socijalno ugrožene kategorije umirovljenika čime će se dugoročno smanjiti troškovi mirovinskoga sustava.

U tom cilju određene su osnovne teze za izradu Zakona:

- Urediti novi način određivanja prijevremene starosne mirovine dugogodišnjim osiguranicima
- Utvrditi kasniji odlazak u mirovinu za osiguranike koji su navršili dugi mirovinski staž, a koji nakon navršene 65. godine života prvi puta ostvare mirovinu
- Utvrditi mogućnost korisnicima mirovine zasnivanje radnog odnosa uz zadržavanje isplate mirovine
- Sustav minimalne mirovine
- Redefinirati formulu za određivanje osnovne mirovine za osiguranike koji ostvaruju mirovinu iz oba obvezna stupa

4. USPOREDBA OPCIJA

Prilikom predviđanja opcija te analize koristi i troškova, korišteno je Godišnje izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2011. godinu.

Opcije	Koristi	Troškovi
Opcija 1: ne poduzimati ništa	- nema promjene	- daljnji troškovi vezani uz neracionalnu raspodjelu sredstava
Opcija 2: (nenormativno rješenje)	- povećanje svijesti javnosti o vezi između duljine mirovinskog staža i visine mirovine - povećanje broja osiguranika u III. stupu mirovinskog osiguranja	- troškovi vezani za marketinške kampanje i informiranje osiguranika o pravima iz mirovinskog osiguranja

	- stroža kontrola ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu	
Opcija 3: (normativno rješenje)	- izmjenama i dopunama postojećeg zakona kvalitetnije bi se uredila pojedina područja mirovinskoga sustava	- troškovi vezani uz izračun mirovine osiguranicima s dugogodišnjim mirovinskim stažem
Opcija 4: (normativno rješenje)	- donošenjem novog zakona poboljšao bi se cjelokupni mirovinski sustav te bi došlo do pravednijeg sustava osiguranja socijalne sigurnosti, kao i pravednije raspodjele sredstava	- troškovi vezani za izračun mirovine osiguranicima s dugogodišnjim mirovinskim stažem - troškovi vezani za novi izračun osnovne mirovine - troškovi vezani uz javno promicanje novog Zakona o mirovinskom osiguranju

5. SAVJETOVANJE

Savjetovanje s javnošću provedeno je u razdoblju od **02. srpnja – 01. kolovoza 2013.** godine. Prilikom savjetovanja Nacrt prijedloga iskaza javno je objavljen na stranicama ovog Ministarstva – rasprava.mrms.hr. Na stranicu je pristiglo ukupno 9 komentara. Od dostavljenih komentara, 1 komentar je prihvaćen, 3 komentara su prihvaćena djelomično, a 5 komentara je odbijeno. Analiza komentara nalazi se u **Prilogu A**.

Tijekom savjetovanja, **15. srpnja 2013.** održano je javno izlaganje o Nacrtu prijedloga iskaza i teza novog zakona ispred Savjeta za rad, aktivno starenje i zapošljavanje te je isto predstavljeno i na sjednici Nacionalnog vijeća za umirovljenike i starije osobe, održanoj **26. srpnja 2013. godine**. Prilikom navedenih izlaganja, predstavljene su novine za izradu novog Zakona o mirovinskom osiguranju. Nadalje, 06. rujna 2013. godine na Pravnom fakultetu u Splitu održana je javna tribina na kojoj su predstavljeni prijedlozi za izradu novog zakona, koji su ujedno predstavljeni i na javnoj tribini održanoj 16. rujna 2013. godine u Županijskoj komori Hrvatske gospodarske komore u Rijeci te 23. rujna 2013. godine u Županijskoj komori Hrvatske gospodarske komore u Osijeku. Dana 12. rujna 2013. godine na sjednici Gospodarsko-socijalnog vijeća u Zagrebu iznesene su informacije o tezama i provedenom savjetovanju o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju. Također, u zajedničkoj organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti i Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, 17. rujna 2013. godine održan je Okrugli stol pod nazivom „Demografska politika i tržište rada“ na kojem su predstavljene novosti koje se predviđaju reformom mirovinskoga sustava. Nakon provedenog savjetovanja i pribavljanja mišljenja nadležnih tijela, Nacrt prijedloga iskaza je ažuriran te se u skladu s navedenim pristupilo izradi Nacrta prijedloga novoga Zakona, o kojem je provedena javna rasprava, putem mrežnih stranica Ministarstva, u periodu od 03. do 18. listopada 2013. godine.

Na raspravu je pristiglo 171 komentara, od čega smo 6 komentara prihvatili, 23 smo djelomično prihvatili te 142 komentar nismo prihvatili. Analiza komentara objavljena je na mrežnim stranicama Ministarstva rada i mirovinskoga sustava: <http://www.mrms.hr/analiza-komentara-pristiglih-na-javnu-raspravu-o-nacrtu-prijedloga-zakona-o-mirovinskom-osiguranju/>.

6. PREPORUČENA OPCIJA

Temeljem provedenog savjetovanja, a budući da je potrebno u značajnijem obujmu izmijeniti postojeće odredbe Zakona o mirovinskom osiguranju, predlaže se **opcija 4.**, odnosno **izrada potpuno novog zakonskog rješenja**. Prema predloženim izmjenama bit će potrebno intervenirati u druge propise.

Također, usporedbom opcija jasno je kako bi za svaku od opcija bilo potrebno izdvojiti određena

sredstva, no kako bi se kvalitetno poboljšao cjelokupni mirovinski sustav, najbolju opciju predstavlja normativno rješenje, odnosno donošenje novog Zakona.

7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje putem Središnje službe, Područnih službi i Područnih ureda provodi i primjenjuje odredbe Zakona o mirovinskom osiguranju. Tijekom provedbe, Središnja služba zavoda uz prethodnu suglasnost Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, daje nputke za provedbu odredbi Zakona. Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava obavlja nadzor nad radom Zavoda u pojedinačnim slučajevima ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja i temeljem obavljenog nadzora ukazuje na nedostatke i nepravilnosti u primjeni navedenog Zakona od strane Zavoda.

8. PRILOZI

A Izvješće o provedenom savjetovanju o Nacrtu prijedloga iskaza sa zainteresiranom javnošću – analiza komentara

B Predstavljanje Nacrta prijedloga iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju i teza novog zakona ispred Nacionalnog vijeća za umirovljenike i starije osobe

C Javno izlaganje o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju i teza novoga zakona ispred Savjeta za rad, aktivno starenje i zapošljavanje