

Hrvatski sustav mirovinskog osiguranja i europski socijalni model

MIHOVIL RISSMONDO*

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 368.914(497.5) : 061.1EU
doi: 10.3935/rsp.v17i1.884
Primljeno: prosinac 2009.

U ovome radu autor uspoređuje zakonodavstvo hrvatskog sustava mirovinskog osiguranja s obvezama iz pravne stečevine Europske unije u kontekstu usklađivanja toga zakonodavstva u postupku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (EU). Pri tome se autor ne ograničava samo na formalnu usklađenost hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, nego ispituje i usklađenost hrvatskog mirovinskog sustava s europskim socijalnim modelom, koji se primjenjuje u području mirovinskoga sustava, a proizlazi iz pravne stečevine EU-a, kao i prakse u zapadnoeuropskim državama. U zaključku autor utvrđuje usklađenost zakonodavstva, kojim je uređen hrvatski mirovinski sustav, s pravnom stečevinom EU-a, ali i ukazuje na neusklađenost dijela toga sustava s europskim socijalnim modelom.

Ključne riječi: Europski socijalni model, mirovinski sustav, mirovinsko osiguranje, pravna stečevina.

UVOD

Republika Hrvatska, kao država kandidat za pristupanje Europskoj uniji, u procesu je usklađivanja svojega zakonodavstva o mirovinskom osiguranju s njezinom pravnom stečevinom (*acquis communautaire*). U tom kontekstu ispituje se, ne samo formalna usklađenost toga zakonodavstva i pravne stečevine, nego i u kojoj je mjeri postignuta prilagodba sustava tog osiguranja europskom socijalnom modelu koji bi Hrvatska, kao članica Vijeća Europe i buduća članica Europske unije trebala primjenjivati. Pri tome valja uzeti u obzir i odluke Europskog vijeća EU-a od 23. ožujka 2000.,

poznate pod nazivom Lisabonska strategija (LS), prema kojoj EU do 2010. treba postati »najkompetitivnije gospodarstvo utemeljeno na društvu znanja«. O tome je u toj strategiji navedeno sljedeće:

»Europski socijalni model, sa svojim razvijenim sustavom socijalne zaštite, mora biti u temelju prelaska na gospodarstvo znanja. Ipak, ovi sustavi moraju biti prilagođeni kao dio aktivne socijalne države kako bi se osiguralo da se rad isplati, da se osigura njihova dugoročna održivost usprkos starenju populacije, da se promovira društvena uključenost i jednakost spolova, i pruži kvalitetna zdravstvena zaštita. Svjesni da se s ovim izazovom može bolje

* Mihovil Rissmondo, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje/Croatian Institute of Pension Insurance, Antuna Mihanovića 3, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, mihovil.rissmondo@mirovinsko.hr

suočiti kroz suradnju, Europsko vijeće poziva Vijeće:

- da ojača suradnju između država članica razmjenjujući iskustva i najbolje prakse na temelju unaprijeđenih informacijskih mreža koje su u ovom području osnovni alat (Radaelli, 2003.:15)
- da se ovlasti Visoka radna skupina za socijalnu zaštitu (*High Level Working Party on Social Protection*) da, uzimajući u obzir posao koji obavlja Odbor za ekonomsku politiku (*Economic Policy Committee*), podrži ovu suradnju i, kao prioritet, pripremi, na temelju komunikacija Europske komisije, studiju o budućem razvoju socijalne zaštite gledano dugoročno, posvećujući posebnu pozornost održivosti mirovinskih sustava u različitim vremenskim okvirima do 2020. godine i kasnije, gdje je potrebno. Izvješće o napretku trebalo bi biti dostupno do prosinca 2000. godine.« (LS: 31)

Kako se može zaključiti, Lisabonska strategija polazi od aktivne socijalne države, kao jedne od poluga općeg razvoja, s posebnim naglaskom na kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti i održivim mirovinskim sustavima u budućnosti, usprkos starenju stanovništva koje pogađa sve europske države i njihove sustave socijalne zaštite, a sa svrhom prilagodbe europskog socijalnog modela potrebama veće konkurentnosti zbog globalizacije. Druga dimenzija Lisabonske strategije jest obveza država članica EU-a na suradnju po modelu otvorene koordinacije, za koji se može smatrati da čini dio pravne stečevine i obvezivat će i Hrvatsku po njezinom pristupanju EU. Polazeći od obveza koje za Hrvatsku proizlaze iz statusa države kandidata za EU, u ovome radu ispitat će se usklađenost pravnih okvira sustava hrvatskog mirovinskog osiguranja s pravnom stečevinom EU-a i europskim socijalnim modelom, te ispitati i u kojoj je mjeri europski socijalni model

primijenjen u sustavu hrvatskog mirovinskog osiguranja.

EUROPSKI SOCIJALNI MODEL

Europski socijalni model nije egzaktno definiran okvir socijalnih djelatnosti, prava i institucija, već je obilježen određenim njihovim karakteristikama. Taj se model može promatrati (i definirati) s više aspekata: u našem slučaju pokušat će se definirati prema okvirima sadržanima u pravnoj stečevini EU-a, tj. prema propisima kojima se uspostavljaju obveze za njezine države članice, ali i određuje sadržaj i pravci njihove socijalne politike, ovog puta u mirovinskom sustavu. Prvotno, unutar Europske unije postojale su tri koncepcije za tzv. socijalnu Europu. Prva se temeljila na uniformiranom pristupu i normiranju nacionalnih zakonodavstava (»odozgo prema dolje« ili »odozdo prema gore«), sa svrhom jedinstvenog uređivanja instituta i odnosa u pojedinim državama članicama. Drugi pristup bio je temeljen na decentralizaciji i odbacivao je svako uređivanje socijalnog zakonodavstva na razini Unije, dok je treći pristup bio zapravo mješovite naravi i uključivao je uređivanje socijalne sigurnosti dijelom na razini Unije, a dijelom sporazumijevanjem između socijalnih partnera (Richiez, 1994.:82-83). U raspravama u Uniji prihvaćena je treća (kompromisna) koncepcija. Zbog toga se danas u Europskoj uniji inzistira na dijalogu i sporazumijevanju socijalnih partnera na svim razinama, u Uniji i u nacionalnim okvirima. Također, ako se pogleda sadržaj osnovnih akata o uređenju Europske unije, onda se može zapaziti da je člankom 2. Ugovora iz Maastrichta, kao jedan od ciljeva Unije naznačeno »jačanje ekonomske i socijalne kohezije« (Ciriello, 2001.:13), a Poveljom o osnovnim socijalnim pravima radnika od 9. prosinca 1989. (EEZ, 1989.), utvrđena su osnovna socijalna prava zaposlenih, kasnije ponovljena u Povelji o osnovnim pravima

Europske unije (EU, 2007.), koja je postala dijelom Ustava Europske unije, odnosno Lisabonskog ugovora, i koja sadržava sljedeće:

- »Zabranjen je svaki oblik diskriminacije temeljene, osobito, na spolu, rasi, boji ili etničkom odnosno društvenom podrijetlu, genetičkim karakteristikama, jeziku, vjeri ili osobnim uvjerenjima, političkim stavovima ili bilo čemu druge naravi, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovini, rođenju, invaliditetu, dobi ili spolnom opredjeljenju. (članak 21., stavak 1.)
- Jednakost između muškaraca i žena treba biti osigurana na svim poljima, uključujući područja zapošljavanja, rada i plaća. Načelo jednakosti nije u suprotnosti s mjerama koje sadržavaju posebne prednosti za nedovoljno zastupljen spol. (članak 23.)
- Unija priznaje i uvažava pravo starih osoba na dostojan i samostalan život te sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu. (članak 25.)
- Unija priznaje i uvažava pravo osoba s invaliditetom na korištenje mjera koje im osiguravaju samostalnost, socijalno i profesionalno uključivanje te sudjelovanje u životu u zajednici. (članak 26.)
- Unija priznaje i uvažava pravo na pristup davanjima iz socijalne sigurnosti i socijalnim službama koje osiguravaju zaštitu u slučaju bolesti, majčinstva, ozljeda na radu, potrebe tuđe pomoći ili starosti, kao i nezaposlenosti, prema uvjetima iz prava Unije i nacionalnim zakonodavstvima i praksi. (članak 34., stavak 1.)
- Svaki pojedinac koji živi ili se zakonito kreće unutar Unije ima pravo na davanja iz socijalne sigurnosti i socijalna davanja prema pravu Unije i nacionalnim zakonodavstvima i praksi. (članak 34., stavak 2.)

- U svrhu borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva, Unija priznaje i uvažava pravo na socijalnu pomoć i pomoć za stanovanje sa svrhom osiguravanja dostojne egzistencije svima koji ne raspolažu dovoljnim sredstvima, prema uvjetima iz prava Unije i nacionalnim zakonodavstvima i praksi. (članak 34., stavak 3.)«.

Ovdje valja još dodati socijalni dijalog i sporazumijevanje socijalnih partnera, kao način i postupak za donošenje odluka u području socijalne sigurnosti (EEZ, 1989.:11–13; EU, 2007.:27–28). Osim temeljnih akata EU-a univerzalne naravi, dio europskog socijalnog modela čine i akti Vijeća Europe (VE), koji sadrže socijalne standarde, pa je tako, uz Povelju iz 1989., u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice naznačena i Europska socijalna povelja VE iz 1961. Međutim, s obzirom na namjenu i svrhu ovoga rada, aktima VE ovdje se nećemo baviti.

U razmatranjima o socijalnim pravima unutar EU-a, pod tim pravima podrazumijevaju se prava građana, ne samo iz područja socijalne sigurnosti, uključujući tu i socijalnu skrb, nego i prava iz područja rada i zapošljavanja, obitelji i stanovanja, što je daleko šire nego u hrvatskoj zakonodavnoj i političkoj praksi. Zbog toga su ova razmatranja ograničena na područje socijalne sigurnosti, u hrvatskim okvirima i praksi, a unutar toga – na sustav mirovinskog osiguranja. S druge strane, europski socijalni model ne znači strogo dizajnirani sustav, s jedinstvenim elementima obveznim za države članice Europske unije. Zbog toga, područje socijalne sigurnosti, pa tako i mirovinskog osiguranja, u Europskoj uniji spada u područja primarne odgovornosti država članica, s relativno slabom zajedničkom regulacijom na razini EU-a i značajnim razlikama između pojedinih država u ovome području.

U mirovinskom osiguranju, europski socijalni model ima četiri oblika: nordijski,

anglosaksonski, zapadnoeuropski korporativni i južnoeuropski (Rys, 2001.). Ono što je svim ovim oblicima zajedničko jest:

- na prvoj razini, javno i obvezno mirovinsko osiguranje, koje je ustanovljeno i provodi se na temelju zakona, u kojemu se osigurava i ostvaruje solidarnost u nacionalnim okvirima i koje svojim korisnicima jamči određenu razinu davanja, u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima (MOR, odnosno Vijeće Europe)
- na drugoj razini, dodatna mirovinska osiguranja, u pravilu vezana uz strukovno organiziranje
- na trećoj razini, dobrovoljno i individualno osiguranje, prepušteno izboru svakoga pojedinca, u svakom pogledu (Hecquet, 1984.: 9).

Ovakav model mirovinskog sustava na tri razine nastao je i razvio se praksom u europskim državama s tržišnim gospodarstvom (članice Vijeća Europe i tadašnje Europske ekonomske zajednice), a razvio se osobito nakon II. svjetskog rata.

Osim navedene dvije povelje o socijalnim i drugim pravima, Europska unija ima i određene akte, obvezujuće i neobvezujuće naravi, kojima uređuje područje socijalne sigurnosti, uključujući tu i mirovinsko osiguranje i odnose između institucija koje sudjeluju u njegovoj provedbi. O njima će biti riječi kasnije, u razmatranju pravne stečevine EU-a i usklađenosti hrvatskog zakonodavstva (i sustava mirovinskog osiguranja) s njom. Polazeći, dakle, od naprijed navedenih dokumenata EU-a, europski socijalni model temelji se na sljedećim elementima:

- zabrana svakog oblika diskriminacije temeljene na spolu, rasi, boji, etničkom ili društvenom podrijetlu, genetičkim karakteristikama, jeziku, vjeri ili osobnim uvjerenjima, političkim stavovima ili bilo čemu druge naravi, pripadnosti nacional-

noj manjini, vlasništvu, rođenju, invaliditetu, dobi ili spolnom opredjeljenju

- pravo starih osoba na dostojan i samostalan život te sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu
- pravo osoba s invaliditetom na korištenje mjera koje im osiguravaju samostalnost, socijalno i profesionalno uključivanje te sudjelovanje u životu u zajednici
- pravo na pristup davanjima iz socijalne sigurnosti i socijalnim službama koje osiguravaju zaštitu u slučaju bolesti, majčinstva, ozljeda na radu, ovisnosti u starosti, kao i nezaposlenosti, prema uvjetima iz prava Unije i nacionalnim zakonodavstvima i praksi
- pravo svakoga, koji živi ili se zakonito kreće unutar Unije, na davanja iz socijalne sigurnosti i socijalna davanja prema pravu Unije, nacionalnim zakonodavstvima i praksi
- donošenje odluka na temelju prethodnog dijaloga socijalnih partnera
- mirovinski sustav, uspostavljen kao obvezno i javno mirovinsko osiguranje, dodatno odnosno strukovno mirovinsko osiguranje i individualno dobrovoljno mirovinsko osiguranje.

U tim okvirima bit će i naša naredna razmatranja o hrvatskom mirovinskom sustavu u odnosu na europski socijalni model.

HRVATSKI MIROVINSKI SUSTAV

Hrvatski sustav mirovinskog osiguranja spada u tzv. mješovite sustave, nastale u europskim državama devedesetih godina prošloga stoljeća po modelu Svjetske banke, a karakterističan je po mješovitom (javnom i privatnom) vlasništvu i mješovitoj naravi (generacijska solidarnost i kapitalizacija) obveznog mirovinskog osiguranja. Ovaj je sustav uspostavljen na tri, organizacijski odvojena, stupa (ZOMO, 1998.:1), kao:

- obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti (I. stup)
- obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (II. stup)
- dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (III. stup).

Mirovinsko osiguranje na prvome stupu provodi se od 1. siječnja 1999. na temelju ZOMO-a i poznato je ujedno kao mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti odnosno *pay-as-you-go* mirovinsko osiguranje, u kojemu se doprinosi aktivnih osiguranika izravno troše za tekuću isplatu mirovina postojećih korisnika (tekuće financiranje). Mirovine u takvom mirovinskom osiguranju određuju se na temelju mirovinskog staža i plaća njihovih korisnika tijekom radnog vijeka, pa se ono naziva i **sustav određenih davanja**, jer se u svako vrijeme može unaprijed izračunati moguću svotu mirovine budućeg korisnika. Za razliku od prvog stupa, koji je preuzeo obveze prijašnjih mirovinskih sustava, drugi i treći stup mirovinskog sustava (obvezno i dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje) uvedeni su i provode se od 1. siječnja 2002. (ZODMF, 1999.; ZMOD, 1999.), te se temelje na uplati i kapitalizaciji doprinosa aktivnih osiguranika i odgođenoj potrošnji imovine, nastale na temelju tih istih doprinosa, za njihove mirovine. Kapitalizirano mirovinsko osiguranje naziva se još **sustav određenih doprinosa**, jer je svota mirovine poznata tek po umirovljenju, a poznate su svote uplaćenih doprinosa.

PRAVNI IZVORI I PRAVNA STEČEVINA EU-a U MIROVINSKOM OSIGURANJU

U sklopu EU-a razlikuju se primarni i sekundarni izvori prava. U primarne izvore spadaju osnivački ugovori EEZ-a (Europska

ekonomska zajednica) i EU-a, kao i ugovori o pristupanju EEZ-u i EU (Omejec, 2008.:124–134). Iako neki osnivački ugovori sadrže i odredbe o mirovinskom osiguranju, za to osiguranje značajni su sekundarni izvori prava, i to: uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredbe spadaju u dio stečevine nadnacionalne naravi koji se neposredno primjenjuje u državama članicama, a direktive stvaraju obvezu za države članice da s njihovim sadržajem usklade svoje zakonodavstvo (po vlastitom izboru oblika i metode), dok su odluke obvezne za one kojima su upućene. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu. Što se tiče odluka i mišljenja Suda pravde EU-a, njegove odluke imaju višestruki karakter i domašaj te se ne ograničavaju samo na rješavanje pojedinačnih sporova, već se njima nerijetko popunjavaju pravne praznine i tumači pravna stečevina. Za razliku od izvora prava, pravna stečevina EU-a je šira i čini skup prava i obveza za sve države članice (sadržaj, načela i ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo EU-a, deklaracije, rezolucije, mjere koje se odnose na zajedničku politiku i suradnju). U tom kontekstu, europski socijalni model spada u pravnu stečevinu EU-a, dok izvore socijalnog prava EU-a čine uredbe, direktive, preporuke i odluke, kojima se uređuje područje rada i socijalne sigurnosti.

Obveza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a uspostavljena je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, kojim je određeno da »stranke pridaju važnost usklađivanju postojećega hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Hrvatska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*). Usklađivanje će započeti danom potpisivanja Sporazuma i postupno će se proširivati na sve elemente pravne

stečevine (*acquis*) iz ovog Sporazuma do kraja razdoblja utvrđenoga u članku 5. Sporazuma...« (RH – EZ, 2001.:69). Kako se može zaključiti, obveza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a uspostavljena je 2001. godine, tj. od potpisivanja ovog Sporazuma.

Pravna stečevina odnosno izvori prava EU-a, koji se odnose na mirovinsko osiguranje, čine sljedeće njezine uredbe:

- Uredba 1408/71/EEZ od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na radnike, samostalne djelatnike i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (s naknadnim izmjenama i dopunama)
- Uredba 574/72/EEZ od 21. ožujka 1972. o načinu primjene Uredbe 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na radnike, samostalne djelatnike i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (s naknadnim izmjenama i dopunama)
- Uredba 859/2003/EZ od 14. svibnja 2003. kojom se proširuje primjena odredaba Uredbe 1408/71/EEZ i Uredbe 574/72/EEZ na državljane trećih zemalja koji još nisu pokriveni odredbama tih uredbi samo zbog njihovog državljanstva.

Prve dvije uredbe, kao i akti za njihovu primjenu (odluke Administrativne komisije) spadaju u akte koordinacije, kojima se usklađuje primjena sustava i zakonodavstva socijalne sigurnosti država članica prigodom ostvarivanja prava pojedinaca na temelju socijalnih rizika (u hrvatskom mirovinskom osiguranju: starost, invalidnost, nesreća na poslu ili profesionalna bolest i smrt) i izravno se primjenjuju. Uredbe 1408/71/EEZ i 574/72/EEZ datiraju od početka sedamdesetih godina prošlog stoljeća, a svrha im je uređivanje uvjeta i postupaka za ostvarivanje prava iz socijalne sigurnosti radnika migranata, pripadnika samostalnih djelatnosti koji

također migriraju i članova njihovih obitelji u slučaju zapošljavanja odnosno rada u dvije ili više država članica Europske unije. Ove uredbe u 2003. godini dopunjene su Uredbom 859/2003/EZ, kojom je njihovo važenje i primjena proširena i na građane trećih država koji prebivaju na teritoriju Unije. Donošenje i primjena ovih uredba temelji se na načelu slobode kretanja osoba, na kojemu se, između ostalog, temelji Europska unija (članak 1-4, stavak 1. Ustava Europske unije). Ovdje valja dodati i Uredbu 883/2004/EZ o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kojom će biti zamijenjena sadašnja Uredba 1408/71/EEZ, kada stupi na snagu uredba za njezinu primjenu. Time će se staviti izvan snage i Uredba 574/72/EEZ.

S obzirom na nadnacionalni karakter navedenoga dijela pravne stečevine EU-a, naredna razmatranja bit će posvećena direktivama, koje se primjenjuju na sustave mirovinskog osiguranja i za koje postoji obveza na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva. To su:

- Direktiva 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj ostvarivanju načela ravnopravnosti muškaraca i žena u području socijalne sigurnosti (79/7/EEZ, 1978.)
- Direktiva 86/378/EEZ od 24. srpnja 1986. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u sustavima strukovnih socijalnih osiguranja (86/378/EEZ, 1986.)
- Direktiva 98/49/EZ od 24. lipnja 1998. o zaštiti prava na dodatnu mirovinu zaposlenih i samozaposlenih osoba koje se kreću unutar Zajednice (98/49/EZ, 1998.)
- Direktiva 2003/41/EZ od 3. lipnja 2003. o djelatnosti i nadzoru ustanova strukovne mirovine (2003/41/EZ, 2003.)

Ovdje valja spomenuti i Direktivu 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti

muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabave roba, odnosno pružanja usluga (2004/113/EZ, 2004), koja se, između ostalog, odnosi i na privatna dobrovoljna mirovinska osiguranja, kao što su dobrovoljni otvoreni mirovinski fondovi u III. stupu hrvatskoga mirovinskog sustava. Naime, prema točki 15. njezine preambule, ova se Direktiva primjenjuje na »osiguranje i mirovine koje su privatne, dobrovoljne i odvojene od radnog odnosa«. Na obvezu usklađivanja odredaba ZMOD-a s ovom Direktivom ukazala je Europska komisija u postupku razmatranja toga Zakona i njegove usklađenosti s pravnom stečevinom EU-a.

Direktiva 79/7/EEZ. Predmet ove Direktive je uređivanje javnih sustava socijalne sigurnosti, uključujući tu i javna mirovinska osiguranja, s gledišta osiguravanja njihove jednake primjene s obzirom na spol (u Hrvatskoj: I. stup). U dijelu koji se odnosi na mirovinsko osiguranje, ova jednakost osigurava se uz primjenu načela nediskriminacije temeljene na spolnoj razlici, a posebno se odnosi na:

- pristup u sustav i primjenu sustava (obuhvat mirovinskim osiguranjem, uređivanje uvjeta za ostvarivanje, korištenje i gubitak prava i dr.)
- obvezu plaćanja i izračun doprinosa
- izračun davanja (mirovinska formula i izračun drugih davanja iz mirovinskog osiguranja), uključujući tu i povećanje za supružnika ili člana obitelji koji je na uzdržavanju (članak 3. i 4.).

Na kraju, Direktiva sadrži i odredbe o mogućnosti određivanja različite starosne granice za muškarce i žene za ostvarivanje prava na mirovinu, kao i za neke druge slučajeve, ali i obvezu za države članice da periodično preispituju opravdanost zadržavanja različitih uvjeta starosne dobi s obzirom na spol (članak 7.).

Direktiva 86/378/EEZ. Ova Direktiva ima svrhu osigurati primjenu načela jed-

nakosti spolova u sustavima strukovnog socijalnog osiguranja, u ovome slučaju – strukovnog mirovinskog osiguranja. Strukovna mirovinska osiguranja razvila su se u Zapadnoj Europi, osobito nakon II. svjetskog rata do te mjere da ih se danas smatra integralnim dijelom socijalne sigurnosti građana koja se ostvaruje općenito u sklopu mirovinskog osiguranja. Zbog toga, ovoj vrsti osiguranja posljednjih godina također pridaje važnost i nastoji ga urediti svojom regulativom i EU. U tom smislu, ono je u sklopu te međunarodne asocijacije definirano u jednom njezinom dokumentu na sljedeći način: »Smatraju se kao strukovni sustavi socijalnog osiguranja sustavi kojima se ne upravlja na temelju Direktive 79/7/EEZ, koji imaju svrhu da zaposlenima i pripadnicima samostalnih djelatnosti grupiranih u sklopu nekog poduzeća, skupine poduzeća ili nekog strukovnog, međustrukovnog ili gospodarskog sektora osiguraju davanja sa svrhom upotpunjavanja davanja iz sustava socijalnog osiguranja uvedenih zakonom ili njihove zamjene, bez obzira na to je li uključivanje u te sustave obvezno ili dobrovoljno« (EK, 1991.).

Valja napomenuti da je, za razliku od općeg i javnog mirovinskog osiguranja (I. stup), strukovno mirovinsko osiguranje proizašlo dobrom praksom iz svijeta rada, s kojim je ostalo povezano do danas. Zbog toga, a i zbog specifičnosti koje vladaju u pojedinim državama, to se osiguranje razvijalo raznoliko i neujednačeno, a zbog povezanosti sa svijetom rada, u ovom obliku mirovinskog osiguranja u praksi se primjenjuju i direktive koje se ne odnose strogo na područje tog osiguranja, već i na područje rada, kao što je, na primjer, Direktiva 2000/78/EZ o uspostavljanju općeg okvira u svrhu jednakog postupanja u području zapošljavanja i rada (2000/78/EZ, 2000.).

Direktiva 86/378/EEZ primjenjuje se na sve oblike strukovnih mirovinskih

osiguranja, uključujući tu i kapitalizirano mirovinsko osiguranje. Ona sadrži načelo jednakosti spolova, odnosno zabranu svake izravne ili neizravne diskriminacije temeljene na spolu, a osobito u odnosu na bračno ili obiteljsko stanje, te se odnosi:

- na primjenu strukovnih mirovinskih sustava i uvjete za stjecanje svojstva osiguranika u njima
- na izračun i obvezu plaćanja doprinosa
- na izračun davanja, uključujući tu i povećanje davanja za supružnika i uvjete trajanja i očuvanja prava na davanje (članak 5.).

Polazeći od toga, u Direktivi se ukazuje na pojedine dijelove strukovnog mirovinskog osiguranja u kojima mogu nastati nejednakosti (članak 6.). To je:

- stjecanje svojstva osiguranika
- obveznost ili dobrovoljnost na članstvo u nekom strukovnom sustavu
- određivanje različitih uvjeta starosne dobi za pristupanje sustavu ili različite dužine staža za ostvarivanje davanja
- različiti uvjeti za povrat doprinosa pri izlazu iz sustava
- propisivanje različite starosne granice za mirovinu
- prekidanje čuvanja ili korištenja prava zbog porodnog dopusta ili dopusta iz obiteljskih razloga
- određivanje različitih svota davanja, osim u slučaju primjene aktuarske računicе na izračun davanja
- određivanje različitih odredaba ili odredaba primjenjivih samo na radnike jednoga spola, za čuvanje očekivanih prava, kada osiguranik napušta sustav.

Uspoređujući obveze iz ove Direktive s obvezama iz Direktive 79/7/EEZ, može se zaključiti da se starosne granice za ostvarivanje prava na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu u strukovnim mirovin-

skim osiguranjima jednako određuju za žene i muškarce, za razliku od te Direktive, prema kojoj su moguće razlike uvjeta starosne dobi u odnosu na spol. To proizlazi iz shvaćanja, prema kojemu se prava iz strukovnih mirovinskih osiguranja temelje na odnosima nastalim u sklopu radnih odnosa, pa se, slijedom toga, smatraju nastankom prava iz rada (Sud EU-a, 2008.).

Direktiva 98/49/EZ. Ovom Direktivom uređuje se čuvanje prava na dodatnu (strukovnu) mirovinu radnika i pripadnika samostalnih djelatnosti koji se kreću unutar EU-a. Ova se Direktiva temelji na jednoj od četiri slobode koje se u njoj ostvaruju (sloboda kretanja osoba), a njome se, primjenom nacionalnih zakonodavstava, koordinira primjena nacionalnih sustava socijalne sigurnosti. Ovom se Direktivom osigurava:

- da radnici, koji su odlaskom u drugu državu članicu prekinuli uplatu doprinosa u strukovnom mirovinskom osiguranju države u kojoj su prethodno radili, imaju isti pravni položaj kao i drugi radnici koji su ostali u toj državi i prekinuli uplaćivati doprinose (članak 4.)
- da se mirovine, ostvarene u strukovnim mirovinskim osiguranjima jedne države isplaćuju korisnicima u drugoj državi članici i da su pritom oslobođene od pristojba ili drugih nameta (članak 5.)
- da se u slučaju radnika poslanog na rad u drugu državu (detaširani – izasalani radnici) nastavlja s plaćanjem doprinosa u njegovoj državi podrijetla, ali i da prelaskom radnika na rad u drugu državu ne prestaje za tog radnika i/ili njegova poslodavca obveza plaćanja doprinosa za strukovno mirovinsko osiguranje u novoj državi rada (članak 6.)
- da osiguranici trebaju biti odgovarajuće informirani o svojim pravima i mogućnostima kada odlaze iz jedne države članice EU-a u drugu zbog zaposlenja (članak 7.).

Kako proizlazi iz ove Direktive, njome se osigurava da izaslanici (detaširani) radnici pod jednakim uvjetima čuvaju, ostvaruju, koriste ili gube svoja prava iz strukovnog mirovinskog osiguranja, kao i radnici koji su ostali u državi podrijetla, da nositelji strukovnog mirovinskog osiguranja mirovine ostvarene u jednoj državi isplaćuju u druge države članice EU-a te da zaposlene koji odlaze na rad u drugu državu treba obavještavati o njihovim pravima i svim mogućnostima iz strukovnog mirovinskog osiguranja.

Direktiva 2003/41/EZ. Ova je Direktiva donesena kao posljednja u zajedničkom uređenju strukovnih mirovinskih osiguranja. Međutim, nije ništa manje važna od prethodnih s obzirom na sadržaj i obveze koje uspostavlja za nositelje ovog oblika osiguranja. Države članice EU-a morale su svoja zakonodavstva o strukovnim mirovinskim osiguranjima uskladiti u roku od 2 godine od njene objave u službenom glasniku EU-a (do 23. rujna 2005.), a primjenu njezinih odredaba o uspostavljanju fondova sigurnosti nositelja strukovnih mirovinskih osiguranja mogu odgoditi do 23. rujna 2010., tj. sedam godina od stupanja ove Direktive na snagu.

Direktiva se odnosi na poslovanje i nadzor nositelja strukovnih mirovinskih osiguranja, bez obzira imaju li oni pravnu osobnost ili ne i koji se financiraju i posluju na načelu kapitalizacije (članak 2.). Pri tome, Direktivom se ne uređuje organizacija i način upravljanja nositeljima strukovnoga mirovinskog osiguranja, jer je u ingerenciji svake države članice EU-a da to uređuje u skladu sa svojom tradicijom, pravnim poretkom, organizacijom gospodarstva i financijskih institucija, potrebama razvoja i drugim specifičnostima, što je i logično s obzirom na različite modele (oblike) koji se primjenjuju u provedbi strukovnih mirovinskih osiguranja u pojedinim državama članicama. Države članice mogu primjeniti nekih odredaba Direktive proširiti na

osiguravajuća društva koja provode sustave strukovne mirovine, a ne moraju primjenjivati Direktivu na sustave s manje od 100 osiguranika (članak 4. i 5.).

Nositelji strukovnoga mirovinskog osiguranja i njihovo poslovanje. Direktiva propisuje obvezu državama članicama da nositeljima osiguranja strukovne mirovine na svojem području ograničavaju djelatnost samo na provedbu osiguranja u koju svrhu su osnovani i na usputne djelatnosti, uz određivanje minimalnih uvjeta za njihovo osnivanje (odobrenje za rad, upis u registar, angažiranje aktuara, kvalificirani menadžment, zakonito poslovanje, dostatne tehničke pričuve, administrativna sposobnost i informiranje korisnika). Ako poduzeće osiguravanja (poslodavac) samo provodi strukovno mirovinsko osiguranje za svoje zaposlene ili članove, tada njegova imovina i poslovanje moraju biti strogo odvojeni od imovine i poslovanja koje se odnosi na provedbu strukovnog mirovinskog osiguranja (članak 7.).

Izvjestavanje. Direktiva poznaje dvije vrste izvještaja, o godišnjoj bilanci stanja i godišnji izvještaj o upravljanju. Države članice moraju osigurati i to da ustanova strukovne mirovine najmanje svake tri godine daje (i preispituje) pisanu izjavu o načelima politike ulaganja njezine imovine. Ova se izjava mora preispitati uvijek i neposredno nakon znatnije promjene politike ulaganja, bez obzira na to što još nisu prošle tri godine od posljednjeg preispitivanja. Izjava mora sadržavati metode ispitivanja rizika ulaganja, tehnike upravljanja rizicima i stratešku raspodjelu (disperziju) imovine, s obzirom na prirodu i trajanje ulaganja za mirovine.

Izvjestavanje osiguranika i korisnika mirovina. Posebno mjesto u Direktivi dano je izvještavanju osiguranika i korisnika mirovina (članak 11.). Osiguranici odnosno njihovi predstavnici moraju dobiti, na svoj zahtjev, godišnje izvještaje i bilance, o koji-

ma je već bilo riječi, a u primjerenom roku mora im se priopćiti svaka informacija o promjenama pravila mirovinskog sustava u kojemu se nalaze. Isto tako, na zahtjev osiguranika ili njihovih predstavnika, mora im se dati na uvid i izjava o načelima politike ulaganja, koju ustanove strukovne mirovine daju najmanje svake treće godine. Na svoj zahtjev, osiguranici moraju biti pojedinačno obaviješteni o relevantnim podacima o poslovanju ustanove, a svake godine moraju dobiti informaciju o situaciji u ustanovi i aktualnom stanju njihovih očekivanih prava. U vrijeme umirovljenja, osiguranicima se moraju priopćiti informacije o budućim davanjima i načinu isplate.

Izvjštavanje nadležnih vlasti. Ustanove strukovne mirovine dužne su nadležnim vlastima (nadzornim tijelima), na njihov zahtjev, pružiti detaljne podatke i dokumentaciju o svojem poslovanju (članak 13.), a osobito izjave o načelima politike ulaganja, godišnje izvještaje i bilance te financijske dokumentacije, unutarnje izvještaje o poslovanju, aktuarske procjene, studije o suglasju aktive i pasive, dokaze o uplaćivanju doprinosa i izvještaje o reviziji. Ustanove su dužne nadležnim vlastima omogućiti provjere na licu mjesta i kontrolu odnosa između ustanova i subjekata kojima su ustanove povjerile obavljanje poslova iz svoje nadležnosti (prikupljanje doprinosa ili upravljanje imovinom, na primjer).

Ovlasti i obveze nadležnih vlasti. U ovome dijelu Direktiva posvećuje odredbu (članak 14.), prema kojoj nadležne vlasti (nadzorna tijela) svake države članice »trebaju zahtijevati« »da svaka ustanova strukovne mirovine na njihovom teritoriju raspolaže dobrom i odgovornom upravnom organizacijom te odgovarajućim postupcima unutarnje kontrole«, mogu poduzeti prema svakoj od ustanova i njihovim upravljačima sve mjere (upravne i financijske naravi), radi sprečavanja ili uklanjanja nepravilnosti, mogu ograničiti ustanovu u raspolaganju imovinom, kada

nije uspostavila odgovarajuće tehničke pričuve ili nema dovoljno imovine, te ovlasti za upravljanje prenijeti na posebnog predstavnika (komesara, prisilnog upravitelja), mogu zabraniti ili ograničiti djelatnost ustanove kada ona ne štiti interese osiguranika i korisnika, ne poštuje uvjete poslovanja, ne udovoljava svojim obvezama ili ne primjenjuje propise o socijalnom osiguranju države u kojoj djeluje. Odluke koje nadležna vlast donese u tim slučajevima moraju biti na odgovarajuć način priopćene i obrazložene, te moraju biti predmetom pravne zaštite pred sudom.

Tehničke pričuve. Direktiva tehničkim pričuvama posvećuje dvije opsežne odredbe (članak 15. i 16.). Prije svega, države članice moraju osigurati da ustanove koje provode strukovne mirovinske sustave održavaju likvidnost, radi udovoljavanja svojim obvezama, te da im tehničke pričuve budu dovoljne za pokriće rizika koje osiguravaju. Izračun tehničkih pričuva morao bi se obavljati jednom godišnje, ali se može odrediti i da se taj izračun radi svake treće godine, ako ustanove za to pruže podatke koji to omogućuju. Ovaj izračun obavlja aktuar, ali Direktiva dopušta da, u skladu s nacionalnim propisima, to radi drugi financijski stručnjak, uključujući tu i računovodstvenog povjerenika. Međutim, bez obzira tko će izračunavati tehničke pričuve, Direktiva postavlja uvjet da se izračun mora temeljiti na metodama koje priznaju nadležne vlasti i na sljedećim načelima:

- aktuarska procjena mora biti oprezna i u pogledu ulaganja imovine i obveza u pogledu davanja, te o mogućim nepovoljnim kretanjima
- kamatne stope koje se primjenjuju moraju biti izabrane i primijenjene s oprezom, a najviše kamatne stope određene vodeći brigu o prinosu iz imovine koju ima ustanova i o prinosu iz državnih obveznica visokog kvaliteta

- tablice smrtnosti (biometričke tablice) moraju se sastaviti oprezno, vodeći računa o karakteristikama skupine osiguranika i rizicima koji se pokrivaju
- izračun se obavlja uz primjenu stalnih metoda i osnova za izračun tehničkih pričuva od jednog izračuna do drugog, tako da se pojedini elementi mijenjaju zbog promjena pravnih, demografskih ili ekonomskih uvjeta na kojima se temelje pretpostavke aktuarskog izračuna.

Države članice mogu za izračun tehničkih pričuva odrediti dodatne uvjete, radi bolje zaštite osiguranika i korisnika davanja. Europska komisija će, također, svake dvije godine objavljivati određene podatke, u svrhu usklađivanja pravila za izračun tehničkih pričuva, te predlagati mjere radi sprečavanja mogućih pogrešnih kretanja zbog različitih kamatnih stopa, a u svrhu zaštite interesa osiguranika i korisnika mirovinskih davanja (članak 15.).

Direktiva, nadalje, uspostavlja obvezu državama članicama da osiguraju da svaka ustanova strukovne mirovine u svakom času raspolaže imovinom dovoljnom za pokriće svojih tekućih i budućih obveza. Države mogu privremeno dopustiti da ustanove posluju i s manjom imovinom, i u tom slučaju moraju obvezati određenu ustanovu da izradi konkretan i ostvarljiv plan za ponovno uspostavljanje dovoljne imovine, na koji nadležna vlast mora dati suglasnost i o kojemu se obavještavaju osiguranici ili njihovi predstavnici. U tom planu mora se uzeti u obzir struktura imovine i ulaganja ustanove, profil rizika, plan likvidnosti, dobna struktura korisnika mirovine, specifičnost mirovinskog sustava koji se provodi i prijelaz s djelomičnog na cjelovito financiranje sustava. U slučaju nemogućnosti daljnje provedbe strukovnog mirovinskog sustava, ustanova mora o tome obavijestiti nadležne vlasti. Tada će se njezina preostala imovina prenijeti drugoj ustanovi, koja nastavlja provedbu mirovinskog sustava.

Pričuveni fondovi. Direktiva propisuje i formiranje pričuvnih fondova za nositelje strukovnih mirovinskih osiguranja, u obliku imovine koja nije opterećena obvezama i predstavlja sigurnosni kapital za naknadu razlike između troškova i ostvarene dobiti. Za izračun najniže razine ovih fondova, Direktiva upućuje na odredbe Direktive 2002/83/EZ o životnom osiguranju. Primjenu ove odredbe države članice mogu odgoditi do 23. rujna 2010. (članak 17. i 22.).

Pravila ulaganja. Za ulaganje imovine ustanova strukovnog mirovinskog osiguranja, Direktiva, kao osnovno, postavlja načelo savjesnosti (*prudent person rule*), te uspostavlja određena pravila u tom pogledu, kao što je ulaganje imovine u interesu osiguranika i korisnika davanja, ulaganje koje jamči sigurnost, kvalitetu, likvidnost i rentabilnost portfelja, ulaganje u pravilu na legalnim tržištima, ulaganje u izvedenice u mjeri u kojoj se smanjuje rizik ulaganja, ulaganja raspoređena da se izbjegne ovisnost o jednoj imovini, ulaganje u imovinu jednoga subjekta ne smije preći 5%, odnosno 10% kada taj subjekt pripada određenoj skupini i već je uloženo u imovinu subjekta iz iste skupine i dr. (članak 18.).

Države članice mogu odrediti da se navedena ograničenja primjenjuju na ulaganja u državne obveznice. Nadalje, ustanove strukovne mirovine mogu se zaduživati samo kratkoročno, radi likvidnosti, i ne mogu uzimati zajmove i davati jamstva. Međutim, Direktiva izričito određuje da države članice ne mogu nametati obvezu da se ulaganja obavljaju u određene kategorije imovine, kao niti obvezu da prigodom ulaganja imovine moraju tražiti prethodno odobrenje ili sustavno o tome izvještavati nadležne vlasti. Direktiva, nadalje, omogućuje i propisivanje detaljnijih i strožih pravila o ulaganju, kada je to opravdano, s gledišta mirovinskih sustava koji se provode.

Ostale odredbe. Direktiva sadrži i odredbe o upravljanju imovinom (portfeljom)

nositelja strukovnog osiguranja iz drugih država članica EU-a, ali moraju biti zato ispravno ovlašteni, prema direktivama 85/611/EEZ, 93/22/EEZ, 2000/12/EZ i 2002/83/EZ, kao i to da se njihova imovina povjeri na upravljanje skrbnicima u drugim državama članicama (članak 19.). Na kraju, Direktiva još uređuje i uvjete za obavljanje tzv. prekograničnih djelatnosti, kada ustanove strukovnog mirovinskog osiguranja sa sjedištem u jednoj državi članici pružaju usluge provedbe tog osiguranja na teritoriju druge države članice Europske unije (članak 20.).

Direktiva 2004/113/EZ. Ovom se Direktivom osigurava ravnopravnost muškaraca i žena u području dobivanja i nabave roba i usluga. Prema točki 15. Preambule, ova se Direktiva primjenjuje na privatno mirovinsko osiguranje, odvojeno od radnoga odnosa, koje odgovara dobrovoljnom mirovinskom osiguranju na III. stupu, koje se provodi u sklopu otvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova, za razliku od zatvorenih mirovinskih fondova, čije je osnivanje i poslovanje vezano uz radnu aktivnost. Prema članku 5. stavku 1. Direktive, »države članice osiguravaju da ni u jednom novom ugovoru (o uspostavljanju dobrovoljnog osiguranja ili o mirovini, op.p.) zaključenom nakon 21. prosinca 2007. prilikom izračuna premija (doprinos op.p.) i davanja u svrhu osiguravajućih i povezanih financijskih usluga, upotreba spola kao čimbenika ne dovede do razlika u pojedinačnim premijama i davanjima«. Shodno tome, ovom se Direktivom osiguravaju jednake mirovine za žene i muškarce koje se ostvaruju pod jednakim uvjetima njihovog aktuarskog izračuna.

Preporuke i drugi akti opće naravi. Preporuke, same po sebi, nemaju obveznu snagu za države članice EU-a kojima su namijenjene. Ipak, i one čine dio pravne stečevine EU-a, pa će ovdje biti navedene i kratko opisane. To je:

- Preporuka 92/441/EEZ od 24. lipnja 1992. o zajedničkim kriterijima za dovoljne izvore sredstava i davanja u sustavima socijalne zaštite (92/441/EEZ, 1992.)
- Preporuka 92/442/EEZ od 27. srpnja 1992. koja se odnosi na usklađenost ciljeva i politika u socijalnoj zaštiti (92/442/EEZ, 1992.)
- Rezolucija Vijeća Europske zajednice 93/C 188/01 od 30. lipnja 1993. o prilagodljivim mirovinskim sustavima (93/C 188/01, 1993.).

U Preporuci 92/441/EEZ države članice su, između ostalog, pozvane da »priznaju (...) osnovno pravo svakoj osobi na sredstva i davanja dovoljna za život koji odgovara ljudskom dostojanstvu i da, shodno tome i prema potrebi, prilagode (...) njihove sustave socijalne zaštite«. Druga Preporuka (92/442/EEZ) više je određena s gledišta mirovinskog osiguranja i poziva države članice:

- da jamče najniža primanja invalidnim osobama koje zakonito u njima prebivaju
- da potiču ekonomsku i socijalnu integraciju osoba koje su žrtve dugotrajne bolesti ili nesposobnosti za rad
- da se radnicima, koji su prisiljeni smanjiti ili prekinuti aktivnost zbog bolesti, odobravaju davanja određena u paušalnoj svoti ili na temelju njihovih prethodnih prihoda, koja su određena zavisno od stupnja njihove nesposobnosti i koja će im sačuvati razumnu razinu življenja, a u skladu s njihovim sudjelovanju u sustavu socijalne sigurnosti
- da starim osobama koje žive na njihovom teritoriju jamče najniža primanja
- da poduzimaju odgovarajuće mjere socijalne zaštite, brinući o specifičnim potrebama starih osoba kada ovise od tuđoj pomoći

- da poduzimaju odgovarajuće mjere radi borbe protiv socijalne isključenosti starih osoba
- da, brinući o nacionalnim specifičnostima na području nezaposlenosti i demografske situacije, poduzimaju napore za uklanjanje prepreka za aktivnost osoba koje čekaju na navršavanje najniže starosne dobi za ostvarivanje prava na mirovinu
- da pokrenu mehanizme koji omogućuju starim radnicima, koji su nakon punog radnog vijeka u mirovini, da za vrijeme čitavog razdoblja njihove mirovine primaju razumnu naknadu, vodeći u određenim slučajevima brigu i o zakonom ustanovljenim i dodatnim mirovinskim sustavima, održavajući pri tome ravnotežu interesa između aktivnih osoba i umirovljenika
- da se pri izračunu mirovine umanju »kažnjavanje« radnika s nepotpunim radnim vijekom zbog duže bolesti, invalidnosti ili nezaposlenosti i radnika koji su prekinuli rad zbog odgoja i podizanja djece ili uzdržavanja drugih osoba, otvarajući osobito mogućnost dobrovoljnog osiguranja
- da se mirovinski sustavi prilagođavaju stanju i strukturi obitelji
- da se pomaže, kada je to potrebno, prilagođavanju uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu, osobito zbog toga da se uklone prepreke za pokretljivost radnika
- da se mirovinski sustavi prilagođavaju demografskom razvoju, čuvajući pri tome osnovnu ulogu mirovinskih sustava uspostavljenih zakonom.

I konačno, u Rezoluciji 93/C 188/01, između ostalog, stoji:

- da se starim osobama omogući da ostanu aktivnim elementom društva, tako da bi mogle, ovisno o ekonomskoj situaciji

i stanju zaposlenosti u svakoj državi članici, sačuvati vezu s tržištem rada

- pozivaju se države članice i socijalni partneri da elaboriraju i prilagode, ako je potrebno, svoju politiku zapošljavanja tako da se omogući prilagodba demografskim promjenama i promjena starosne dobi u piramidi aktivnog stanovništva
- pozivaju se države članice da nastave prikupljati informacije i praviti procjene u vezi s promjenama u njihovoj politici zapošljavanja i mirovinskih sustava.

USKLAĐENOST HRVATSKOG MIROVINSKOG SUSTAVA S PRAVNOM STEČEVINOM EU-a

Usklađenost hrvatskog mirovinskog sustava s pravnom stečevinom EU-a može se promatrati kao normativna usklađenost, tj. usklađenost hrvatskog zakonodavstva s obvezama koje za Hrvatsku proizlaze iz zakonodavstva EU-a, ali i kao sustavna usklađenost, tj. usklađenost instituta hrvatskog mirovinskog sustava sa smislom i ciljevima pravne stečevine, te srodnim i zajedničkim institutima mirovinskih sustava europskih država. U prvome slučaju radi se o formalnoj usklađenosti zakonodavstva, pri čemu je bitno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz direktiva i odluka EU-a. Uredbe EU-a vrijede i primjenjuju se izravno, kao nadnacionalni propisi, pa je za njihovu primjenu važno na koji se dio nacionalnog zakonodavstva odnose, odnosno koji dio zakonodavstva treba izuzeti od njihove primjene. U drugome slučaju, radi se o tzv. kognitivnoj usklađenosti hrvatskog mirovinskog sustava s europskim socijalnim modelom, čije naznake nisu sadržane samo u zakonodavstvu EU-a, već i u ostalim dijelovima njezine pravne stečevine, koja zapravo predstavlja »europeizaciju«, definiranu kao »proces izgradnje, širenja i uvođenja formalnih i neformalnih pravila, postupaka, političkih paradigma, načina,

‘smjerova kako napraviti stvari’, sudjelovanja u vjeri i norma koje su prvo utvrđene i pročišćene u političkom procesu u EU, a potom inkorporirane u domaći (nacionalni i unutrašnji) diskurs, političke strukture i javne politike» (Radaelli, 2004.). Ovdje će se ispitati usklađenost hrvatskog mirovinskog sustava s oba aspekta.

a) Normativna usklađenost

Pod normativnom usklađenošću hrvatskog zakonodavstva o mirovinskom osiguranju s pravnom stečevinom EU-a ovdje se podrazumijeva, prije svega, njegova usklađenost i njegova primjena s direktivama EU-a. Što se tiče usklađenosti s ostalim normativnim oblicima EU-a (uredbe, odluke), koje također postoje i primjenjuju se u ovom području, valja podsjetiti da se uredbe (u ovome slučaju 1408/71/EEZ, 574/72/EEZ i dr.), kao nadnacionalni propisi, primjenjuju izravno. Za njihovu primjenu donose se odluke, koje se također primjenjuju izravno i u funkciji su pobližeg uređivanja primjene određenih dijelova tih uredbi. Kada neka odredba nacionalnog zakonodavstva nije u suglasnosti s Uredbom (ili odlukom za njezinu primjenu), primjenjuje se izravno odnosno zakonodavstvo EU-a, jer ono u tome slučaju ima prednost pred nacionalnim zakonodavstvom. Slijedom toga, domaća tijela (i sudovi) dužna su u odnosnom slučaju primijeniti zakonodavstvo EU-a, kao da primjenjuju domaće propise. Preporuke nemaju obveznu snagu, ali, kao dio pravne stečevine, ukazuju na orijentaciju koju bi trebalo slijediti u uređivanju određenih pitanja nacionalnim zakonodavstvima.

Direktive, po svojoj svrsi i prirodi, sadrže obveze za države članice da svoja zakonodavstva uređuju i primjenjuju u skladu s njihovim sadržajem. Pri tome, direktive:

- ne određuju vrstu i razinu propisa kojim će se njihov sadržaj »pretočiti« u nacionalno zakonodavstvo

- ne određuju tijela odnosno države (organizaciju provedbe) nadležna za njihovu provedbu u nacionalnim okvirima.

Sve je to prepušteno uređivanju svake od članica EU-a. Također, usklađivanje s direktivama nije samo formalne naravi, tj. da se tekst direktive formalno »pretoči« u unutarnje zakonodavstvo, već tim zakonodavstvom treba osigurati i ostvarivanje svrhe i ciljeva sadržanih u direktivama. Konačno, neke dijelove direktiva zbog njihova sadržaja nije ni moguće »pretočiti« izravno u nacionalne propise, već tim propisima treba osigurati ostvarivanje ciljeva sadržanih u njima. Polazeći od svega toga, u ovim razmatranjima će se usklađenost hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a mjeriti, ne samo s formalnog gledišta, nego i s gledišta stvarne usklađenosti kojom se osigurava primjena direktiva EU-a u hrvatskom pravnom odnosno mirovinskom sustavu.

Direktiva 79/7/EEZ Ovom se Direktivom ostvaruje načelo jednakosti spolova u javnim mirovinskim sustavima, što u Hrvatskoj odgovara obveznom mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti, uređenim Zakonom o mirovinskom osiguranju (ZOMO, 1998.) i propisima za njegovu primjenu. Od 1. siječnja 2009., primjena ove Direktive provodi se i Zakonom o suzbijanju diskriminacije (ZSD, 2008.:8), koji se odnosi i na područje mirovinskog osiguranja i koji u svojim odredbama definira oblike moguće diskriminacije (ZSD, 2008.:1, 2, 6).

Ova Direktiva svojim člankom 7. omogućuje određene izuzetke od određivanja jednakih uvjeta iz njezinih članaka 4. i 6., od kojih je najznačajnija mogućnost određivanja različitih uvjeta starosne dobi za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja, koji se primjenjuju i u hrvatskom mirovinskom osiguranju (ZOMO, 1998.:30, 31). Ovdje valja, međutim, podsjetiti da su Odlukom Ustavnog suda Republike Hrva-

tske od 17. travnja 2007. utvrđene neustavnima sve odredbe ZOMO-a u kojima su sadržani različiti uvjeti starosne dobi za ostvarivanje pojedinih prava prema tome Zakonu, s obzirom na spol (USRH, 2007.). Nakon te Odluke, u hrvatskom mirovinskom osiguranju više nema mogućnosti primjene odnosno odredbe članka 7. ove Direktive, a odredbe ZOMO-a, koje su utvrđene neustavnima, morat će se uskladiti s navedenom ustavnosudskom odlukom do 31. prosinca 2018. Usporedba odredaba ZOMO-a s obvezama iz Direktive 79/7/EEZ pokazala je da nema odredaba toga Zakona, koje su u neskladu s tom Direktivom EU-a.

Direktiva 86/378/EEZ. Za razliku od direktive o kojoj je prethodno bilo riječi, ova Direktiva odnosi se na strukovna odnosno dodatna mirovinska osiguranja (EK, 1991.). Jednako kao i u slučaju Direktive 79/7/EEZ, ova Direktiva sadrži obvezu osiguranja jednakosti između muškaraca i žena u pogledu:

- opsega primjene sustava i uvjeta za pristup u osiguranje
- obveze izračuna i plaćanja doprinosa
- izračuna mirovina iz strukovnog mirovinskog osiguranja (86/378/EEZ:4, 6).

Pojavom obveze usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, strukovno mirovinsko osiguranje prepoznato je u Zakonu o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba (ZPMODVO, 1998.), kojim su, u sklopu obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti (I. stup), uređena posebna prava djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika, službenih osoba pravosuđa s posebnim ovlaštenjima i službenih osoba u sigurnosno – obavještajnom sustavu. Radi njegova usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a, novelom toga Zakona u 2008. godini, od dana prijama Hrvatske u EU žene će biti

izjednačene s muškarcima u pogledu uvjeta starosne dobi za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu i starosnu mirovinu (ZPMODVO, 2008.:4, 10).

Nadalje, u hrvatskom sustavu mirovinskog osiguranja uspostavljeni su izvjesni pravni okviri za strukovna mirovinska osiguranja i već je od 1999. otvorena mogućnost osnivanja zatvorenih mirovinskih fondova (ZODMF, 1999.:15). U svrhu njegova usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a, u hrvatsko zakonodavstvo uneseni su pojmovi neophodni za provedbu strukovnog (dodatnog) mirovinskog osiguranja, kao što je dodatni mirovinski sustav, dodatna mirovina, pravo na mirovinu i ostvareno pravo na mirovinu (ZMOD, 2007.:2).

Istim zakonskim izmjenama, u dijelu o dobrovoljnim mirovinskim fondovima uređeni su dobrovoljni zatvoreni mirovinski fondovi (ZODMF, 2007.:52), a posebno zabrana diskriminacije između članova tih fondova, koja se temelji na spolnoj razlici, primjerice, u sljedećim slučajevima:

- stjecanje svojstva člana fonda (osiguravnika)
- obveznost ili dobrovoljnost osiguranja
- različiti uvjeti za pristup osiguranju
- različiti uvjeti razdoblja osiguranja za stjecanje prava
- različiti uvjeti prekida osiguranja u pogledu čuvanja ili korištenja prava
- različiti uvjeti ili odredbe za pripadnike jednoga spola.

Izmjenama zakonodavstva o mirovinskim osiguravajućim društvima (ZMOD, 2007.:28.a), uspostavljena je zabrana diskriminacije temeljene na spolnoj razlici, kao i u prethodnom slučaju, primjerice i u pogledu:

- različitih uvjeta računanja razdoblja osiguranja za ostvarivanje prava
- različitih uvjeta starosne dobi za stjecanje prava

- određivanja različitih svota mirovine i drugih davanja, osim kada visina mirovine ovisi o aktuarskom izračunu
- određivanja različitih svota mirovine, zbog različitih uvjeta primjenjivih samo na osiguranike istoga spola, pri određivanju mirovina koje se određuju nakon prestanka članstva u fondu, osim kada visina mirovine ovisi o aktuarskom izračunu.

Iz ovoga prikaza može se zaključiti da su odredbe hrvatskog zakonodavstva o kapitaliziranom mirovinskom osiguranju usklađene s Direktivom 86/378/EEZ, kojom se osigurava ravnopravnost spolova u strukovnom (dodatnom) mirovinskom osiguranju. Ipak, ne isključuje se da su u statutima ili drugim općim aktima zatvorenih mirovinskih fondova sadržane neke odredbe suprotne sadržaju i ciljevima ove Direktive.

Direktiva 98/49/EZ. Ovom je Direktivom uređeno ostvarivanje prava na strukovnu (dodatnu) mirovinu zaposlenih i samozaposlenih osoba koje se kreću unutar EU-a. Polazeći od njezine svrhe, ovu Direktivu neki svrstavaju u akte EU-a o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kao uredbi 1408/71/EEZ i 574/72/EEZ, jer se njome osiguravaju neki ciljevi sadržani u tim aktima. U izvršavanju obveza iz ove Direktive, u hrvatskom je zakonodavstvu (ZODMF, 2007.:55) određeno:

- da se radnicima koji su otišli u inozemstvo i kojima se više ne uplaćuju doprinosi, osigurava isti položaj, kao onima koji su ostali u državi podrijetla (članak 4.)
- da radnicima poslanim na rad u drugu državu (detaširanim radnicima) ne prestaje članstvo u zatvorenom mirovinskom fondu i da im je poslodavac dužan nastaviti s uplatom doprinosa u taj fond u državi podrijetla (članak 6.).

Također, izmjenama zakonodavstva o mirovinskim osiguravajućim društvima

(ZMOD, 2007.:30.a), prema kojima se dodatne mirovine isplaćuju bez ograničenja u države članice EU-a, a u druge države – pod uvjetima iz ugovora o socijalnom osiguranju zaključenim s tim državama ili primjenom uzajamnosti (reciprociteta), u funkciji članka 5. Direktive o isplati davanja unutar država članica EU-a. Također, u izvršavanju obveza iz članka 7. Direktive, uređena je obveza pokrovitelja zatvorenog dobrovoljnog mirovinskog fonda (poslodavca), mirovinskog društva i mirovinskog osiguravajućeg društva da članove tih mirovinskih fondova informiraju o njihovim pravima iz dodatnog mirovinskog osiguranja (ZODMF, 2007.:114c; ZMOD, 2007.:30b). Što se tiče zakonodavstva o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba i njegove usklađenosti s ovom Direktivom, s obzirom na njegovu prirodu i svrhu te na krug osoba koje obuhvaća, može doći u obzir osiguranje isplate u inozemstvo mirovina ostvarenih prema njemu. U tom dijelu, upućuje se na odredbe ZOMO-a, prema kojem se mirovine isplaćuju u inozemstvo u skladu s ugovorom o socijalnom osiguranju ili na temelju uzajamnosti (ZOMO, 1998.:88), čime se ispunjavaju obveze iz ove Direktive. Na kraju, valja napomenuti da je u tijelima EU-a, uviđajući potrebu potpunijeg uređivanja čuvanja prava iz strukovnog (dodatnog) mirovinskog osiguranja, pripremljen prijedlog još jedne direktive u toj funkciji, o minimalnim uvjetima za povećanje pokretljivosti zaposlenih i čuvanju prava na dodatnu mirovinu u EU (EK, 2005.).

Direktiva 2003/41/EZ. Svrha ove Direktive je uređivanje poslovanja i nadzora nositelja strukovnih (dodatnih) mirovinskih osiguranja, koja se financiraju primjenom kapitalizacije. Kako se ovom Direktivom uređuje područje organizacije i nadzora nositelja strukovnog mirovinskog osiguranja, koji se financiraju kapitalizacijom, a koji u

hrvatskom mirovinskom sustavu spadaju u zatvorene dobrovoljne mirovinske fondove i mirovinska društva koja njima upravljaju (III. stup), ovdje ćemo samo naznačiti najnužnije o njezinoj provedbi u hrvatskom zakonodavstvu. Obveze na usklađivanje s nacionalnim zakonodavstvom iz ove Direktive obuhvaćaju:

- organizaciju i upravljanje nositeljima strukovnog mirovinskog osiguranja
- obveze izvještavanja osiguranika i nadležnih vlasti
- ovlasti nadležnih vlasti u nadzoru
- tehničke pričuve i njihovo poslovanje
- pravila ulaganja imovine
- povjeravanje imovine na upravljanje stranim subjektima
- prekogranične aktivnosti.

Usporedbom odredaba ZOMDF-a i ZMOD-a s Direktivom, može se uočiti da je hrvatsko zakonodavstvo uglavnom s njom usklađeno, uz sljedeće napomene:

- u hrvatskom zakonodavstvu nedostaju odredbe o informacijama za članove mirovinskih fondova (o očekivanim davanjima i davanjima u slučaju prestanka rada, o mogućnostima ulaganja imovine kada članovi fondova snose rizik ulaganja, o uvjetima za prijenos prava od jednoga nositelja drugome, o informiranju o stanju i situaciji kod nositelja i o aktualnom stanju financiranja očekivanih prava budućih korisnika)
- od pristupanja Hrvatske EU trebat će omogućiti upravljanje imovinom mirovinskih fondova za to ovlaštenim osobama iz EU-a (za sada je to moguće uz odobrenje HANFA-e, ZODMF-a: 1998.:75).

Direktiva 2004/113/EZ. Usporedba hrvatskog zakonodavstva s obvezom iz ove Direktive (2004/13/EZ, 2004.:5) ukazala je da to zakonodavstvo omogućuje razlike u mirovinama iz dobrovoljnog kapitalizira-

nog mirovinskog osiguranja temeljene na spolu (ZMOD, 1999.:39). Naime, prema tablicama smrtnosti, žene žive u prosjeku 5 - 7 godina duže od muškaraca, pa bi njihove mirovine ostvarene na temelju istih uplata i u istoj starosnoj dobi kao kod muškaraca, na temelju aktuarskog izračuna iznosile manje nego što bi iznosile mirovine muškaraca ostvarene pod istim uvjetima. Zbog toga, a polazeći od obveza iz ove Direktive, bit će potrebno s tim uskladiti hrvatsko zakonodavstvo o dobrovoljnim otvorenim mirovinskim fondovima (III. stup).

b) Europski socijalni model i hrvatsko mirovinsko osiguranje

U prethodnom dijelu ovoga teksta identificirali smo elemente europskog socijalnog modela, koji se primjenjuje u mirovinskom osiguranju, kao:

- zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi i jednakost spolova
- pravo na dostojan život i sudjelovanje u društvu u starosti
- pravo invalida na korištenje mjera koje im osiguravaju samostalnost te socijalno i profesionalno uključivanje
- prava na davanja iz socijalnog osiguranja (sigurnosti) za slučaj ozljede na radu
- pravo na davanja iz socijalnog osiguranja (sigurnosti) u slučaju kretanja unutar Unije.

Kada se ovome doda još socijalni dijalog, kao način za donošenje odluka u socijalnom području i mirovinski sustav uređen kao obvezno javno mirovinsko osiguranje (I. stup), fakultativna strukovna mirovinska osiguranja (II. stup) i individualno dobrovoljno mirovinsko osiguranje (III. stup), onda se dobiva zaokružena slika o europskom socijalnom modelu u području mirovinskog osiguranja.

Zabranu diskriminacije i jednakost spolova. Zabranu diskriminacije i jednakost

spolova u hrvatskom pravnom sustavu uređena je Zakonom o suzbijanju diskriminacije, koji se primjenjuje i u području mirovinskog osiguranja (ZSD, 2008.:8), bez potanijeg određivanja dijela tog sustava osiguranja, što znači da se odnosi na sve njegove dijelove. Tim su zakonom definirani mogući oblici i stupnjevi diskriminacije, kao i postupak za zaštitu u slučaju diskriminacije. Iako su iz zakonodavstva hrvatskog mirovinskog sustava uklonjene odredbe koje su sadržavale norme koje su omogućavale diskriminaciju (osim onih o različitim uvjetima spola za ostvarivanje prava i za koje postoji obveza iz Odluke Ustavnog suda RH), oblici moguće diskriminacije, ako budu prepoznati u važećem zakonodavstvu ili praksi njegove primjene, utvrđuju se u pojedinim konkretnim slučajevima, od slučaja do slučaja. Može se stoga smatrati da je time, barem u normativnom smislu, hrvatski model mirovinskog sustava usklađen s europskim.

Starost. Što se tiče deklariranoga prava na dostojan život i sudjelovanje u društvu u starosti, kao jednog od elemenata europskog socijalnog modela koji je ekonomske i sociološke naravi, mirovinski sustav je samo jedan njegov dio i sadržava obvezu pružanja dostatnih mirovinskih primanja za slučaj starosti koje se u njemu ostvaruju (sve drugo, kao što su zdravstvene i socijalne službe te posebna davanja namijenjena osobama treće dobi, osiguravaju se izvan tog sustava). Novčano primanje starih osoba u sklopu mirovinskog sustava jest starosna mirovina, koja je, prema parametru koji se primjenjuje u EU, 31. prosinca 2007. za mirovinski staž od 45 godina, koliko danas iznosi radni vijek u hrvatskom mirovinskom sustavu, iznosila 68,8% od prosječne neto plaće (HZMO, 2008.). U tom smislu, a u usporedbi sa članicama EU-a, razina starosne mirovine u hrvatskom mirovinskom osiguranju ne zaostaje za razinom takvih mirovina u EU. Tome

su pridonijele zakonske mjere, kojima su povećane mirovine ostvarene do 1998. u prijašnjem mirovinskom sustavu (USRH, 1998.) i mirovine ostvarene u postojećem sustavu (ZDM, 2007.). Razmatranje i uspoređivanje razine mirovina u državama članicama EU-a (i između njih) jest obveza koja se provodi metodom otvorene koordinacije, o čemu je bilo riječi na početku ovih razmatranja. To će biti i obveza za Hrvatsku po njezinom pristupanju EU, a osobito nakon 2012. godine, kada će sve veći broj osiguranika obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje ostvarivati mirovinu prema formuli drukčijoj od sadašnje.

Invalidi. Pravo invalida na korištenje mjera koje im osiguravaju samostalnost te socijalno i profesionalno uključivanje u Hrvatskoj djelomično je obuhvaćeno i mirovinskim sustavom, za one korisnike prava na temelju invalidnosti, kod kojih postoji preostala radna sposobnost, pa im se određuje profesionalna rehabilitacija (ZOMO, 1998.:34, 39–51). Ti korisnici prava, po završenoj profesionalnoj rehabilitaciji, mogu naći mjesto na tržištu rada pod uvjetima i prema mogućnostima sadržanim u zakonodavstvu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (ZRZ, 2002.). Ovdje valja još dodati da su Nacionalnom strategijom izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine (NS, 2007.), između ostaloga, utvrđene određene mjere za socijalno i profesionalno uključivanje, koje se odnose i na korisnike prava na temelju invalidnosti, i to:

- predlaganje dodatnih mjera radi unapređenja provođenja profesionalne rehabilitacije
- osnivanje regionalnih centara za profesionalnu rehabilitaciju
- omogućavanje pristupa profesionalnom usmjeravanju, bez obzira na životnu dob, obrazovanje i radni status

- provedba senzibilizacije poslodavaca te poticanja na zapošljavanje osoba s invaliditetom
- osiguranje učinkovitih mjera za poticanje samozapošljavanja, odgovarajućih oblika zapošljavanja i zadržavanja zaposlenja na svim razinama
- utvrđivanje modela pri zapošljavanju osoba s invaliditetom koje se ne mogu zaposliti na otvorenom tržištu rada bez podrške i osiguranje mjera podrške pri zapošljavanju
- poticanje dodjele državnih poticaja gospodarskim subjektima koji zapošljavaju osobe s invaliditetom.

U sklopu izvršavanja obveza iz Nacionalne strategije, a u svrhu poboljšanja stanja zaposlenosti osoba s invaliditetom, uključujući tu i korisnike prava na temelju invalidnosti, preispituju se i odredbe Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom. Ostvarivanje ovog dijela invalidske zaštite, međutim, u mnogome će ovisiti o kretanjima i stanju na tržištu rada. Također, u kontekstu ovog dijela Europskog socijalnog modela, valja napomenuti da je područje zaštite invalida u pravnoj stečevini uređeno jednom preporukom (86/379/EEZ, 1986.) i rezolucijama, a ne uredbama i direktivama, kao u području mirovina, o čemu je bilo riječi u prethodnim razmatranjima. To pokazuje i domet do kojeg se došlo u EU u zajedničkom uređivanju pitanja vezanih za invalidne osobe (osobe s invaliditetom).

Profesionalni rizici. Ozljede na radu i profesionalne bolesti (tzv. profesionalni socijalni rizici) predstavljaju općenito posebno zaštićene osigurane slučajeve u svakom sustavu socijalne sigurnosti. Niti hrvatsko mirovinsko osiguranje, u kojemu se ta prava ostvaruju u obliku davanja u većem opsegu, nije u tome izuzetak, tako da se u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti, povodom ozljede na radu ili profesionalne bolesti, bez

obzira na ispunjavanje uvjeta navršenog mirovinskog staža, ostvaruju sljedeća prava odnosno davanja:

- u slučaju invalidnosti, pravo na invalidsku mirovinu u visini kao da je osiguranik navršio 40 godina mirovinskog staža (ZOMO, 1989.:52, 79)
- u slučaju invalidnosti, s preostalom radnom sposobnošću, pravo na profesionalnu rehabilitaciju, s odgovarajućim novčanim naknadama (ZOMO, 1989.:39)
- u slučaju smrti, pravo na obiteljsku mirovinu u visini kao da je pokojni osiguranik navršio 40 godina mirovinskog staža (ZOMO, 1989.:60, 79)
- u slučaju tjelesnog oštećenja, naknada zbog tjelesnog oštećenja u visini stupnja nastalog oštećenja, koja se može ostvariti samo u slučaju tjelesnog oštećenja zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti i koja se može koristiti zajedno s mirovinom (ZOMO, 1989.:56-59).

U hrvatskom sustavu socijalne sigurnosti prava na temelju profesionalnih rizika ne ostvaruju se u sklopu posebne grane socijalnog osiguranja, već u sustavu zdravstvenog osiguranja (za kratkoročna davanja) odnosno sustavu mirovinskog osiguranja (za dugoročna davanja). Pri tome, valja napomenuti da, zbog sadržaja i prirode hrvatskog obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje (II. stup), u postojećem zakonodavstvu nema mogućnosti za ostvarivanje prava u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti pod povoljnijim uvjetima odnosno u opsegu većem, nego u ostalim slučajevima. Štoviše, u tim bi slučajevima mirovine mlađih osiguranika, zbog kratkog razdoblja uplaćivanja i kapitalizacije njihovih doprinosa, bile niže razine nego mirovine starijih osiguranika i u svakom slučaju ne osiguravaju razinu zaštite primjerenu ovoj vrsti osiguranih slučajeva. Tako, za sada, samo na III. stupu postoji mogućnost osni-

vanja dobrovoljnih zatvorenih mirovinskih fondova, u kojima bi se osiguravala dodatna prava zaposlenih u slučaju ozljeda na radu ili profesionalnih bolesti. Prava i njihov opseg u tim slučajevima ovisio bi o uvjetima sadržanim u statutu odnosno mirovinskog fonda.

Kretanje u Uniji. Pravo na davanja iz socijalnog osiguranja (sigurnosti) u slučaju kretanja unutar Unije uređeno je uredbama 1408/71/EEZ i 574/72/EEZ i odlukama za njihovu primjenu, o kojima je naprijed bilo riječi u dijelu o pravnoj stečevini EU-a. To su uredbe kojima se osigurava primjena koordinacije sustava socijalnog osiguranja (sigurnosti) osoba koje se kreću unutar EU-a, a temelje se na članku 48. stavku 1. Rimskog ugovora (EU, 2008.:48), sljedećeg sadržaja:

»Europski parlament i Vijeće EU-a (...) prihvaćaju, u području socijalne sigurnosti, mjere potrebne za uređivanje slobodnog kretanja radnika, uspostavljajući osobito sustav koji zaposlenima i samozaposlenima koji migriraju i članovima njihovih obitelji osigurava:

- a) u svrhu ostvarivanja i čuvanja, kao i za određivanje prava na davanja, zbrajanje razdoblja koja su uzeta u obzir prema nacionalnim zakonodavstvima
- b) isplatu davanja osobama koje prebivaju na teritorijima država članica.«

Ova odredba sadrži načela na kojima se temelje naprijed navedene uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u EU. Hrvatska će po pristupanju EU također primjenjivati te uredbe u postupcima za ostvarivanje prava iz sustava mirovinskog osiguranja za svoje državljane i državljanke 27 država članica EU-a.

Socijalni dijalog. U hrvatskom pravnom sustavu socijalni dijalog uređen je zakonodavstvom o radu (ZOR, 1995.:219, 222), kojim je osnovano i djeluje Gospodarsko-socijalno vijeće, koje funkcionira na »ideji trostrane suradnje Vlade Republike

Hrvatske, sindikata i udruga poslodavaca«. Ovo je tijelo osnovano radi:

- utvrđivanja i ostvarivanja usklađenih djelatnosti s ciljem zaštite gospodarskih i socijalnih prava odnosno interesa radnika i poslodavaca
- vođenja usklađene gospodarske socijalne i razvojne politike
- poticanja sklapanja i primjene kolektivnih ugovora te njihovog usklađivanja s mjerama te politike.

Shodno svojoj namjeni, sastav Gospodarsko-socijalnog vijeća čine predstavnici vlasti, sindikata i poslodavaca. Ovo tijelo, između ostalog:

- prati, izučava i ocjenjuje utjecaj gospodarske odnosno socijalne politike na gospodarsku odnosno socijalnu stabilnost i razvoj
- daje mišljenja u vezi sa sklapanjem i primjenom kolektivnih ugovora
- promiče ideju trostrane suradnje na rješavanju gospodarskih i socijalnih pitanja i problema
- promiče mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova
- daje mišljenje i prijedloge ministru rada u vezi s drugim pitanjima uređenima Zakonom o radu.

U praksi, osobito posljednjih godina, Gospodarsko-socijalno vijeće izjašnjava se i o zakonskim prijedlozima iz područja rada i socijalne sigurnosti, uključujući tu sustav mirovinskog osiguranja. Kako se može vidjeti, uloga ovog tijela je savjetodavne naravi; ono ne odlučuje, ali njegova mišljenja i stavovi imaju snagu dogovora socijalnih partnera, o kojima pri donošenju odluka iz područja rada i socijalne sigurnosti treba voditi računa.

U mirovinskom osiguranju, socijalni dijalog osiguran je u sastavu Upravnog vijeća Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Upravno vijeće, koje imenuje

Vlada Republike Hrvatske, ima 13 članova, od kojih su četiri člana predstavnici Vlade, a po tri člana predstavnici udruga osiguravatelja, umirovljenika i poslodavaca (ZOMO, 1998.:131). Međutim, u sustavu upravljanja nositeljima mirovinskog osiguranja na II. i III. stupu (mirovinska društva koja upravljaju mirovinskim fondovima) socijalni dijalog nije predviđen, ni kao način za donošenje odluka, a niti je omogućen sastavom njihovih tijela upravljanja, kao na I. stupu hrvatskog mirovinskog sustava. S obzirom na obvezni karakter kapitaliziranog mirovinskog osiguranja na II. stupu, u kojem nema dijaloga socijalnih partnera, ne može se smatrati da se socijalni dijalog, kao način i temelj za donošenje odluka u hrvatskom sustavu mirovinskog osiguranja, provodi u svim dijelovima toga sustava.

Mirovinski sustav. Europska koncepcija mirovinskog sustava, bez obzira na to temelji li se na kriterijima Bismarckovskog (rad) ili Beveridgeovog modela (nacija), zasniva se na općem i javnom mirovinskom sustavu generacijske solidarnosti – sustavu određenih davanja (I. stup), dodatnom mirovinskom sustavu fakultativne naravi koji se temelji na profesionalnim elementima (poduzeće, skupina poduzeća, gospodarski sektor ili grana, udruga pripadnika samostalnih djelatnosti), koji se može financirati primjenom generacijske solidarnosti ili kapitalizacije (II. stup) i na individualnom dobrovoljnom mirovinskom osiguranju, u kojemu (budući) osiguranik sam bira nositelja, način i uvjete osiguranja i financira to osiguranje (III. stup). Za razliku od europskog, hrvatski mirovinski sustav, koji se također temelji na tri stupa, na II. stupu ima obvezno i privatno mirovinsko osiguranje koje se financira primjenom kapitalizacije doprinosa na osobnim računima osiguranika – sustav određenih doprinosa, a na III. stupu se nalaze dodatna strukovna osiguranja (zatvoreni mirovinski fondovi) i dobrovoljno mirovinsko osiguranje (otvoreni mirovinski fondovi).

Ova asimetričnost hrvatskog mirovinskog sustava u odnosu na europski model ne bi, sama po sebi, bila značajna, kada hrvatsko obvezno mirovinsko osiguranje na II. stupu ne bi imalo sljedeće karakteristike:

- nema elemenata solidarnosti, pa, slijedom toga, gotovo da nema mogućnosti ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu i obiteljsku mirovinu iza smrti aktivnog osiguranika (ZOMDF, 1999.:47, 48), a nema ni garancije najnižeg mirovinskog primanja, već se samo jamči isplata ugovorene mirovine (ZMOD, 1999.:90)
- dosljedna je primjena načela uzajamnosti, tako da davanja ovise u cijelosti o svoti na osobnom računu osiguranika – člana obveznog mirovinskog fonda (ZMOD, 1999.:2)
- primjena instituta osobnog računa predstavlja ograničavajući faktor, ne samo u pogledu mogućnosti ostvarivanja pojedinih davanja, nego i u pogledu razine mogućih davanja, jer nema garancije o visini davanja u odnosu na plaću ili na prihode na kojima se temelje socijalno – zaštitna davanja
- u ovom obliku mirovinskog osiguranja nije moguća kontrola jesu li ispunjeni standardi socijalne sigurnosti iz dokumenata Međunarodne organizacije rada i Vijeća Europe (VE, 2009.)
- kako je već naprijed navedeno, u ovom obliku mirovinskog osiguranja nema socijalnog dijaloga; također, nije predviđeno sudjelovanje osiguranika – članova mirovinskih fondova u upravljanju njihovim sredstvima, iako su ta sredstva njihovo vlasništvo (ZODMF, 1999.:50).

Ovi, a i drugi, nedostaci obveznog mirovinskog osiguranja, temeljenog na kapitalizaciji prepoznati su ne samo u stranoj (Rys, 2001.), nego i u domaćoj literaturi (Marušić – Škemper, 2008.), i o njima će trebati povesti računa, radi uspostavljanja materijalne i socijalne sigurnosti budućih ko-

risnika mirovina iz II. stupa hrvatskog mirovinskog sustava. Polazeći od navedenih konstatacija, može se utvrditi neusklađenost ovog dijela hrvatskog mirovinskog sustava s europskim socijalnim modelom.

ZAKLJUČAK

U ovom radu ispitana je usklađenost hrvatskog mirovinskog sustava s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Europske unije, smatrajući pri tome da pravni okviri EU-a nisu samo formalne naravi, već određuju sadržaj sustava u njezinim državama članicama. Pri tome, razmatranja su ograničena na obveze koje proizlaze iz zakonodavstva Unije i na usklađenost modela mirovinskog sustava koji se primjenjuje u Republici Hrvatskoj s europskim socijalnim modelom, bez upuštanja u usklađenost zakonodavstva i sustava hrvatskog mirovinskog osiguranja s preporukama i drugim aktima EU-a opće naravi, s obzirom na njihovu neobveznost. Ipak, i ti akti navedeni su u dijelu o pravnoj stečevini EU-a, jer čine dio te stečevine (ti akti mogu poslužiti u razmatranjima mogućeg razvoja hrvatskog mirovinskog sustava u budućnosti, po ulasku Hrvatske u EU). U tom kontekstu, treba imati na umu i buduću obvezu na sudjelovanje u zajedničkoj politici o mirovinama primjenom modela otvorene koordinacije uspostavljenim Lisabonskom strategijom, o kojemu je na početku bilo riječi, pri čemu će se uočiti i navedeni nedostaci hrvatskog mirovinskog sustava.

Na kraju, polazeći od naprijed navedenih konstatacija, može se utvrditi:

- da je zakonodavstvo hrvatskog mirovinskog sustava usklađeno s obvezama koje proizlaze iz direktiva EU-a iz područja mirovinskog osiguranja, ali
- da hrvatski mirovinski sustav nije u skladu s europskim socijalnim modelom, u dijelu o obveznom mirovinskom osiguranju na temelju individualne kapitalizirane štednje (II. stup), u kojemu nema

cjelovite zaštite u slučaju rizika invalidnosti i smrti, nema garancije najnižeg mirovinskog primanja, primjena instituta osobnog računa ograničava opseg i razinu prava, nije moguće obavljati kontrolu (ovaj se oblik mirovinskog osiguranja temelji na određenim doprinosima) i nema socijalnog dijaloga.

Ako se u tim okvirima razmatra usklađenost hrvatskog sustava mirovinskog osiguranja i njegovog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, onda se može zaključiti da bi mu trebala »europeizacija« u dijelu o kapitaliziranom obveznom i dobrovoljnom mirovinskom osiguranju na njegovom II. i III. stupu.

LITERATURA

- Ciriello, P. (ed.). (2001). *Trattati dell'Unione e della Comunità Europea espliciti articolo per articolo*. Agnano: Edizioni Giuridiche Simone.
- Direktiva 96/97/EZ. *Journal officiel* L 46.
- Direktiva 2003/41/EZ o djelatnosti i nadzoru ustanova strukovne mirovine. *Journal officiel* L 235.
- Direktiva 2004/113/EZ o načelu ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabave roba, odnosno pružanja usluga. *Journal officiel* L 373/37.
- Direktiva 79/7/EEZ o postupnoj ostvarivanju načela ravnopravnosti muškaraca i žena u području socijalne sigurnosti. *Journal officiel* L 6.
- Direktiva 2006/54/EZ o primjeni načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja između muškaraca i žena u području zapošljavanja i rada. *Journal officiel* L 204/23.
- Direktiva 86/378/EEZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u sustavima strukovnih socijalnih osiguranja. *Journal officiel* L 225.
- Direktiva 2000/78/EZ o uspostavljanju općeg okvira u svrhu jednakog postupanja u području zapošljavanja i rada. *Journal officiel* L 303/16.
- Direktiva 98/49/EZ o zaštiti prava na dodatnu mirovinu zaposlenih i samozaposlenih osoba koje se kreću unutar Zajednice. *Journal officiel* L 209.
- Dokument 2005/0214 (COD). Posjećeno na mrežnoj stranici www.europa.eu.int
- Europska komisija (1991). *Régimes complémentaires de sécurité sociale: la place des régimes complémentaires de retraite dans la protection sociale*

- des travailleurs et leur incidence sur libre circulation*. Dokument SEC (91)1332 final, Bruxelles, 22 juillet 1991, note no. 1. Posjećeno na mrežnoj stranici www.europa.eu.int
- Europska unija. *Lisbon Strategy. Točka br. 31*. Posjećeno na mrežnoj stranici www.europa.eu.int
- Hecquet, P. (1984). Le developpement et le role des régimes complémentaires en Europe. In *Les salaires et leurs pensions complémentaires*. Genève: Association Internationale de Sécurité Sociale.
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2008). *Godišnje izvješće o poslovanju i radu Zavoda za 2007. godinu*. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
- Marušić, Lj., & Škember, A. (2008). Socijalni i gospodarski aspekti uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3), 343-362. doi:10.3935/rsp.v15i3.779
- Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine. *Narodne novine*, br. 63/2007.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998. *Narodne novine*, br. 69/1998.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 17. travnja 2007. *Narodne novine*, br. 43/2007.
- Omejec, J. (2008). Vijeće Europe i Europska unija - institucionalni i pravni okvir. *Novi Informator*, 124-134.
- Povelja EEZ 1989: Povelja o osnovnim socijalnim pravima radnika. *Journal officiel C* 325.
- Povelja osnovnih prava Europske unije. *Journal officiel C* 303/1.
- Preporuka 92/442/EEZ koja se odnosi na usklađenost ciljeva i politika u socijalnoj zaštiti. *Journal officiel L* 245.
- Preporuka 92/441/EEZ o zajedničkim kriterijima za dovoljne izvore sredstava i davanja u sustavima socijalne zaštite. *Journal officiel L* 245.
- Radaelli, C. M. (2004). *Europeisation: Solution or problem? European online papers*, 8(16). Posjećeno na mrežnoj stranici <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Recommandation 86/379/EEZ sur l'emploi des handicapés dans la Communauté*. Posjećeno na mrežnoj stranici www.europa.eu.int
- Rezolucija Vijeća Europske zajednice o prilagodljivim mirovinskim sustavima. *Journal officiel C* 188 188/01.
- Richiez-Battesti, N. (1994). *Dictionnaire des questions sociales*. Paris: Hatier.
- Rimski ugovor, bivši članak 42, pročišćeni tekst. *Journal officiel C* 115/67.
- Rys, V. (2001). Adhésion à l'Union européenne des pays en transition d'Europe centrale: quelques questions de protection sociale. *Revue internationale de sécurité sociale*, 54(2-3), 210. doi: 10.1111/1468-246X.00098
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica. *Narodne novine*, br. 14/2001, 1/2005.
- Sud Europske unije (2008). Presuda Suda pravde EU C-267/06 od 1. travnja 2008. kojom je primijenjena Direktiva 2000/78/EZ u sporu o pravu na dodatnu obiteljsku mirovinu na temelju članstva u istospolnoj zajednici.
- Vijeće Europe (2009). Dokument CS-SS 9: Skupina eksperata Vijeća Europe za primjenu članka 76. Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskim osiguravajućim društvima. *Narodne novine*, br. 107/2007.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. *Narodne novine*, br. 71/2007.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba. *Narodne novine*, br. 41/2008.
- Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju. *Narodne novine*, br. 79/2007.
- Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje. *Narodne novine*, br. 106/1999, 63/2000, 140/2005, 107/2007.
- Zakon o mirovinskom osiguranju. *Narodne novine*, br. 102/1998, 127/2000, 59/2001, 109/2001, 147/2002, 117/2003, 30/2004, 177/2004, 92/2005, 42/2007, 79/2007, 35/2008.
- Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. *Narodne novine*, br. 49/1999, 63/2000, 103/2003, 177/2004, 71/2007.
- Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba. *Narodne novine*, br. 128/1998, 129/2000, 16/2001, 22/2002, 41/2008.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom. *Narodne novine*, br. 143/2002 i 33/2005.
- Zakon o radu. *Narodne novine*, br. 38/1995, 54/1995, 65/1995, 17/2001, 82/2001, 114/2003, 142/2003, 30/2004, 137/2004, 68/2005.
- Zakon o suzbijanju diskriminacije. *Narodne novine*, br. 85/2008.

Summary

THE CROATIAN PENSION INSURANCE SYSTEM AND THE EUROPEAN SOCIAL MODEL

Mihovil Rismondo

Croatian Institute of Pension Insurance

Zagreb, Croatia

*In the paper, the author compares the legislation that regulates the Croatian pension insurance system with the obligations from *acquis communautaire* in the context of the harmonisation of the legislation in the process of the accession of the Republic of Croatia to the European Union (EU). The author is not merely limited to the formal adjustment of the Croatian legislation with *acquis communautaire*, but also questions the adjustment of the Croatian pension system with the European social model which is applied in the pension system area, and which derives from *acquis communautaire*, as well as the practice in Western European countries. In the concluding part, the author determined the adjustment of the legislation that regulates the Croatian pension system with *acquis communautaire*, but also points out that a part of this system is not adjusted to the European social model.*

Key words: European social model, pension system, pension insurance, *acquis communautaire*