

TREBA LI NAM OVAKAV ZAKON O STAŽU OSIGURANJA S POVEĆANIM TRAJANJEM

UDK 369.5:331.255
PRIMLJENO: 24.6.2008.
PRIHVAĆENO: 15.12.2008.

SAŽETAK: Vrijeme i gospodarsko-politički sustav u kojem je uspostavljen institut računanja staža osiguranja s povećanim trajanjem, kao i djelatnosti, tehnologije i poslovi na koje se odnosi njegova primjena u takvom su raskoraku s današnjim stanjem u Hrvatskoj da postaje upitna opravdanost postojanja propisa koji se donose sa svrhom njegove primjene.

Zbog ekstenzivnog pristupa i široke primjene, institut beneficiranog staža¹ uzrokovao je snižavanje ionako niskih propisanih dobnih granica za odlazak u starosnu ili prijevremenu starosnu mirovinu². Opseg beneficija znatno je širi nego u drugim državama gdje se, u pravilu, omogućava ranije umirovljenje samo užim skupinama zaposlenih (rudari, vojska, policija, strojovođe i sl.). Predstojeći ulazak Hrvatske u Europsku uniju zahtijeva kvalitetno uređivanje područja u kojima se reguliraju pitanja zdravlja i radne sposobnosti čitave populacije koja treba ostvariti radne rezultate u konkurentskim odnosima s drugim članicama Unije. To znači da institut koji opterećuje poslodavca financijski, a istodobno ne daje rezultate u smanjenju troškova za liječenje i rehabilitaciju oboljelih ili radno onesposobljenih radnika, već ih uz starosnu mirovinu (koja čini sve manji postotak u odnosu na plaću koju radnik dobiva tijekom radnog vijeka) tjera na dodatne poslove, pa i one koje ne bi smjeli raditi - ne ispunjava svrhu svojeg postojanja.

Slijedom navedenog nameće se i potreba predlaganja mogućih rješenja kojima bi se kvalitetno odgovorilo na pitanje gubitka zdravlja i radne sposobnosti na osobito teškim i štetnim radnim mjestima, a na kojima poslodavac taj gubitak ne može spriječiti niti osnovnim niti posebnim mjerama zaštite na radu.

Ključne riječi: *staž osiguranja s povećanim trajanjem, snižavanje dobne granice, osobito teški i za zdravlje i radnu sposobnost štetni uvjeti rada, radna mjesta, zanimanja, profesionalni rizik, osiguranici – invalidi, mirovinska reforma*

UVOD

Na pitanje što je zapravo staž osiguranja s povećanim trajanjem ili beneficirani radni staž jedan od mogućih odgovora jest da je to institut

*Mr. sig. Lidija Loborec Rezo, dipl. ing., Ergonomika d.o.o., Ozaljska 74, 10000 Zagreb.

¹Za institut računanja staža osiguranja s povećanim trajanjem u uporabi je najčešće kraći naziv «beneficirani staž», pa će se i u ovom tekstu prema potrebi rabiti taj naziv.

²Do reforme mirovinskog osiguranja više od 110.000 korisnika ostvarilo je mirovinu s prosječnih tri godine i četiri mjeseca beneficiranog staža.

obveznog osiguranja radnika u radno-socijalnom zakonodavstvu na osnovi generacijske solidarnosti. Svrha mu je stjecanje prava na starosnu mirovinu **prije nastupa invalidnosti, odnosno prije gubitka radne sposobnosti za obavljanje poslova na kojima se primjenom mjera zaštite ne mogu eliminirati štetni uvjeti rada.** Takvi uvjeti onemogućavaju da radnik bez posljedica za zdravlje odradi puni radni vijek do odlaska u starosnu mirovinu. Prema tom načelu postoje **dvije kategorije osiguranika** koji mogu ostvarivati prava iz obveznog mirovinskog osiguranja na

temelju generacijske solidarnosti, čime se podrazumijeva kumulativno stjecanje ovih uvjeta:

- da poslovi koji zbog svojih specifičnosti **trajno i znatno** utječu na zdravlje radnika ubrzavajući gubitak njihove radne sposobnosti
- da je uspješnost obavljanja profesije **one-mogućena životnom dobi** (dakle, zbog prirodnog starenja organizma mogu je obavljati mlađi radnici).

Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem donesen je 1999. godine (N.N., br. 71/99.) u sklopu reforme mirovinskog sustava, a njegovim donošenjem stavljena je izvan snage **Odluka o utvrđivanju poslova odnosno radnih zadataka na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem** (N.N., br. 19/84.) utemeljena na članku 154., stavka 3. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju (N.N., br. 26/83.).

USPOSTAVA INSTITUTA BENEFICIRANOG STAŽA I NJEGOVE KARAKTERISTIKE DO MIROVINSKE REFORME

Ako se prati trag spomenute Odluke prema ishodištu, treba navesti da je ona bila rezultat svojevrsne deregulacije saveznih propisa na razini poslijeratne Jugoslavije, a kojom je svakoj od tadašnjih republika bila dana mogućnost da obavlja reviziju poslova na kojima treba primijeniti institut beneficiranog staža u skladu s promjenama i napretkom tehnoloških procesa te dostignutim stupnjem sigurnosti i zaštite zdravlja radnika na takvim poslovima. U određenim razdobljima odluke su se usklađivale na saveznoj razini, čime je bila izbjegnuta dugotrajna i komplicirana procedura donošenja saveznog Zakona³. Zbog objektivnijeg sagledavanja svih elemenata kojima se objektivno mogu utvrditi razlozi za uvrštavanje ili odbijanje uvrštavanja pojedinih poslova na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem izrađena je i prihvaćena **Jedinstvena**

metodologija izrade stručne dokumentacije radi utvrđivanja staža osiguranja s povećanim trajanjem koju su morale primjenjivati sve ovlaštene institucije za izradu takve stručne dokumentacije u svakoj od republika, odnosno autonomnih pokrajina.

Može se sa sigurnošću konstatirati da je navedena Odluka bila najpreciznije razrađen instrument preventivnog djelovanja na području zaštite zdravlja i radne sposobnosti onih radnika koji su tijekom rada dugotrajno bili izloženi teškim i za zdravlje štetnim uvjetima. Horizontalno i vertikalno povezana s ostalim propisima činila je sustav koji je osiguravao pravično i dosljedno praćenje svakog zaposlenog radnika sa svrhom zaštite njegovog zdravlja i prevencije invalidnosti. Ovakav pristup značio je dugoročno utjecaj na smanjenje troškova liječenja, rehabilitacije i brige za invalide rada. Dakle, svojim rješenjima pridonosio je racionalnom ponašanju u cijelom sustavu invalidskog i mirovinskog osiguranja.

U Republici Hrvatskoj imenovana je Komisija za ocjenu stručnih mišljenja o opravdanosti primjene staža osiguranja s povećanim trajanjem⁴ na poslovima i radnim zadacima. Ocjene su često rezultirale smanjenjem trajanja beneficiranog staža ili ukidanjem beneficija za neka od njih, ali su se također uvrštavali neki novi poslovi za koje je stručnom dokumentacijom dokazano da je primjena beneficiranog staža opravdana. Dinamika praćenja promjena u razdoblju od donošenja Odluke do raspada SFRJ bila je zadovoljavajuća i davala je rezultate koji su značajno utjecali na gospodarske grane djelatnosti u smislu objektivnog i argumentiranog odlučivanja o opravdanosti izdvajanja sredstava za povećane doprinose poslodavcima koje su uplaćivali u mirovinski fond za radnike na poslovima s beneficiranim stažem. Inercijom je takav trend trajao do 1992. godine, što potvrđuju i česte izmjene i dopune odluka Republičkog fonda mirovinsko-invalidskog osiguranja RH (RFMIORH)⁵. Vidljivo je da su se odluke mijenjale dva do tri puta go-

³Zakon koji je prethodio sadašnjem bio je Zakon o utvrđivanju radnih mjesta na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem (Službeni list SFRJ, br. 17/68., 20/69. i 29/71.).

⁴U skladu sa člankom 155., stavak 2. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju (N.N., br. 26/83. i dalje).

⁵N.N., br.: 19/84., 24/85., 24/86., 35/86., 28/87., 15/88., 10/89., 32/89., 57/89., 25/90., 30/90., 7/91., 11/91., 15/91., 33/91. i 16/92.

dišnje, što znači da su poslodavci i sindikati bili zainteresirani za taj oblik očuvanja zdravlja zaposlenih, odnosno da je tadašnji RFMIORH još uvijek u sklopu uspostavljenog sustava **djelovao kao poticatelj praćenja promjena u gospodarskim djelatnostima.**

Kritički gledano na takav sustav prevencije moglo bi se primijetiti da se sustav zapravo «razigrao» u korist zaštite ustavnih prava radnika na zaštitu života i zdravlja, ne vodeći računa o balansu između detaljno razrađenih prava (uključujući troškove njihova ostvarenja) i mogućnosti financiranja tih prava.

STANJE NAKON MIROVINSKE REFORME

Činjenica jest da je cijeli mirovinski sustav utemeljen na međugeneracijskoj solidarnosti došao u teškoće zbog nepovoljnih demografskih trendova (kao i u drugim zemljama). No, nakon Domovinskog rata, a naročito procesa tranzicije, zbog priljeva golemog broja novih umirovljenika i drugih korisnika prava, te stalnog opadanja broja aktivnih osiguranika od kojih se prikupljaju doprinosi za osiguranje bio je prisutan sve veći raskorak između zakonski zajamčenih prava i svote prikupljenih sredstava. Reforma invalidsko-mirovinskog i zdravstvenog osiguranja (uglavnom usmjerena na restrikcije) bila je neizbježna. Osnovne karakteristike novog mirovinskog sustava sastoje se u tome da će se mirovinsko osiguranje i dalje financirati iz uplate doprinosa i prihoda iz državnog proračuna za financiranje mirovina koje se priznaju pod povoljnijim uvjetima, a prava za slučaj starosti i invalidnosti, te prava za slučaj smrti osiguranika ili korisnika mirovine ostvarivat će se pretežno prema načelu solidarnosti, pa neće ovisiti isključivo o visini uplaćenih doprinosa (osim prava na starosnu mirovinu i prijevremenu starosnu mirovinu). Opseg osiguranja obuhvaća sve rizike osiguranja - invalidnost, starost i smrt. Nakon donošenja Zakona o mirovinskom osiguranju (N.N., br. 102/98.) počele su i njegove uzastopne izmjene i dopune⁶

⁶N.N., br. 127/00., 59/01., 47/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05. i 79/07.

koje su također slijedile izmjene velikog broja podzakonskih propisa, vezanih na Zakon o mirovinskom osiguranju, a te izmjene zadiru i u područje ostvarivanja prava radnika na poslovima s beneficiranim stažem.

Zakonom o mirovinskom osiguranju, među ostalim, **ukinuto je:**

- pravo na naknadu zbog tjelesnog oštećenja nastalog zbog bolesti i ozljede izvan rada, **kao i beneficirani staž po toj osnovi**
- prava na temelju preostale radne sposobnosti (pravo na raspoređivanje, odnosno zaposlenje na drugom poslu, pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom i naknade plaće zbog neposredne opasnosti od nastanka invalidnosti) i izmijenjene radne sposobnosti.

Taj Zakon nije posebno regulirao institut tzv. »beneficiranog staža«. Naime, člankom 33. Zakona o mirovinskom osiguranju **dopušta se da se za određene kategorije osiguranika, odnosno za određena zanimanja ili teške i za radnike štetne poslove, ostvarivanje prava iz obveznog mirovinskog osiguranja na osnovi tzv. »generacijske solidarnosti« propiše, posebnim zakonom.** Posebni zakon, dakle Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem donio je Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora na sjednici 25. lipnja 1999., a stupio je na snagu osmog dana od objavljivanja (N.N., br. 71/99.). No, uz navedeni Zakon, doneseni su i drugi propisi, koji reguliraju stjecanje prava na mirovinu pod povoljnijim uvjetima.

POSLEDICE RESTRIKTIVNIH RJEŠENJA ZA INSTITUT BENEFICIRANOG STAŽA

Donošenjem Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem ukinuta je Odluka o utvrđivanju poslova odnosno radnih zadataka na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i cijela regulativa utvrđivanja takvih poslova, odnosno radnih zadataka dignuta je ponovno na razinu koja zahtijeva proceduru izglasavanja u Saboru. Time je otežano svako usklađivanje s aktualnim stanjem u gospodarstvu i svaka promjena.

Diskriminacija invalidnih osoba

Uz dvije prethodno utvrđene kategorije osiguranika koji mogu ostvarivati prava iz **obveznog mirovinskog osiguranja** na temelju **generacijske solidarnosti** uvedena je prema odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju u Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem i treća kategorija osiguranici – **invalidne osobe**⁷. Ovo je u suprotnosti sa svrhom samog Zakona jer institut beneficiranog staža treba djelovati kao preventivna mjera od gubitka radne sposobnosti na osobito teškim i za zdravlje štetnim radnim mjestima, a za invalidne osobe je jasno da ne mogu biti raspoređene na takva radna mjesta. S obzirom da invalidne osobe već nastupaju na poslove s invaliditetom, odnosno smanjenom radnom sposobnošću, smisao preventive ne postoji.

Svakako je pozitivna namjera zakonodavca da invalidnim osobama osigura sve moguće olakšice, posebice ako se te invalidne osobe unatoč svojem zdravstvenom stanju mogu uključiti u neke radne procese. No, postavljaju se dva pitanja:

1. što je s osobama koje boluju od bolesti ili imaju neke druge tjelesne nedostatke koji nisu spomenuti u članku 1. Zakona, a jednako im otežavaju privređivanje do starosne mirovine (primjerice: nijeme osobe)?
2. koja je osnova da se jedna osoba normalnih mentalnih sposobnosti ranije isključi iz radnog statusa u današnje vrijeme kad su sve prisutniji poslovi koji se obavljaju sjedeći cijelo radno vrijeme uz zaslon i poslovi koji ne zahtijevaju potpunu fizičku sposobnost? Zašto bi se takve osobe upućivalo ranije u mirovinu i izoliralo ih od ostalih radnika kad se s druge strane izrađuju programi za njihovu socijalizaciju i organizira uključivanje u razne druge aktivnosti koje ih povezuju s ostalim ljudima.

⁷ Tom kategorijom obuhvaćene su slijepe osobe, osobe oboljele od distrofije i srodnih mišićnih i neuromišićnih bolesti, oboljeli od paraplegije, cerebralne i dječje paralize, multipleks skleroze, reumatoidnog artritisa, gluhe osobe te osobe kod kojih postoje funkcionalni poremećaji zbog kojih se ne mogu samostalno kretati bez uporabe invalidskih kolica.

Invalidne osobe bile su zbrinute i u vremenima prije 2000. godine, ali ne u sklopu propisa kojemu je temeljna zadaća prevencija gubitka zdravlja i radne sposobnosti. Kod ove skupine osiguranika ne radi se o prevenciji, jer oni se već zapošljavaju kao osobe s ograničenjima za obavljanje određenih vrsta poslova.

Prije stupanja na snagu novog Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem, staž osiguranja i smanjivanje starosne granice priznavao se svim invalidima s utvrđenim stupnjem tjelesnog oštećenja od najmanje 70%, ako su bili u radnom odnosu ili u nekom drugom osiguranju na osnovi kojeg im se priznavalo pravo na povećani staž. To pravo je prestalo s 31.12.1998., s danom prestanka važenja bivšeg Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Povećani mirovinski staž koji je računat do 31.12.1998. priznaje se kao stečeno pravo samo do toga dana. Budući da se svojstvo »osiguranika - invalidne osobe« nakon 16. svibnja 1999. utvrđuje i priznaje samo na osnovi podnesenog posebnog zahtjeva, trebali su svi osiguranici koji smatraju da se mogu svrstati u invalidne osobe iz članka 7., stavka 1. Zakona o stažu s povećanim trajanjem **sami podnijeti zahtjev** za utvrđivanje toga svojstva jer im se staž osiguranja s povećanim trajanjem i pravo na smanjivanje starosne granice nakon 16. srpnja 1999. računa isključivo pod uvjetom da im je utvrđeno navedeno »svojstvo osiguranika - invalidne osobe« prema tom posebnom Zakonu.

Pitanje je koliko osiguranika – invalidnih osoba je upoznato sa svojim pravima i koliko njih može pravovremeno reagirati da bi ostvarilo ta prava. Za pretpostaviti je da velik broj osiguranika – invalidnih osoba već zbog svojeg zdravstvenog stanja nije u mogućnosti pratiti pravne propise, snaći se u tim propisima, a pogotovo nije u stanju obilaziti vještake, pisati i podnositi zahtjeve, istraživati gdje, kome i kada da ih predaju. Ovakvo zakonsko rješenje kojim se osiguranicima – invalidnim osobama prepušta da se same informiraju i brinu o rješavanju svojeg statusa je naprosto maćehinski odnos s neugodnim prizvukom kalkulantskog pristupa u stilu:

„što manje znaju, manje će tražiti“, a to znači uštedu sredstava koja se odvajaju iz obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti. Naravno, na račun invalida.

Posljedice lingvističkih promjena

Za prvu i drugu kategoriju osiguranika Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem utvrđuje **radna mjesta i zanimanja** na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem, pod uvjetom da su zaposleni s punim radnim vremenom ili sa skraćenim radnim vremenom koje se prema Zakonu i kolektivnom ugovoru smatra kao zaposlenje s punim radnim vremenom.

Analiza teksta Zakona ukazuje na nove pojmove koji se pojavljuju u odnosu na raniji propis – Odluku o utvrđivanju poslova odnosno radnih zadataka na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem. Najuočljiviji je pojam **«radno mjesto»** kojim su zamijenjeni pojmovi **«poslovi»**, odnosno **«radni zadaci»**. Očito je da je ova promjena proizašla iz nastojanja da se izbacila iz uporabe terminologija rabljena u razdoblju dok je Hrvatska bila u sastavu SFRJ, kad su se u internim aktima poduzeća rabili upravo pojmovi **poslovi, odnosno radni zadaci**. Osamostaljenjem Hrvatske pojavile su se značajne promjene u terminologiji uopće, pa i u terminologiji radno-socijalnog zakonodavstva. Te promjene vjerojatno na drugim područjima nisu prouzročile neke značajnije posljedice, ali u primjeni instituta beneficiranog staža su takve promjene izazvale pravu konfuziju.

Pojam **radno mjesto** obuhvaća skup više ili manje različitih poslova koji mogu biti različite složenosti, ali i različite rizičnosti. Ti poslovi mogu se raščlaniti na pojedine radne zadatke koji opet mogu biti različite vrste, različite složenosti i rizičnosti. Ako se ta slojevitost stavi u kontekst ostvarivanja prava na beneficirani staž, to znači da neko radno mjesto ne bi smjelo samo po svojem nazivu biti uvršteno u neki

od stupnjeva uvećanja staža osiguranja⁸, nego bi razlog za uvrštenje ili neuvrštenje trebao biti konkretan posao, odnosno radni zadatak, u slučaju da odgovara utvrđenim kriterijima.

Posljedice ove zamjene pojmova (poslovi – radna mjesta) došle su do izražaja u godinama najžešćih tranzicijskih promjena koje su pratile i učestale izmjene propisa u radno-socijalnom zakonodavstvu. Novi vlasnici privatiziranih poduzeća počeli su se ponašati kao da su ih zaista kupili vlastitim kapitalom, a moć njihovog kapitala utjecala je na političku moć, pa su i propisi vezani uz područje radnog i socijalnog zakonodavstva oblikovani prema njihovim interesima i potrebama. Učestalim promjenama Zakona o radu, Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju i niza podzakonskih propisa koji su zajedno činili cijeli sustav, počele su se kidati dugotrajno i pažljivo stvarane spone u mreži sustava. Javljali se prvi znakovi disfunkcije. U poduzećima mijenjali su se Pravilnici o organizaciji i sistematizaciji temeljem kojih radnici više nisu dobivali rješenja o rasporedu na poslove i radne zadatke, već su s poslodavcem sklapali ugovore o radu i raspoređivani su na radna mjesta vrlo uopćenih naziva (primjerice: radnik u proizvodnji). Vlasnici poduzeća su vrlo brzo shvatili da će promjenom naziva radnog mjesta izbjeći plaćanje povećanih doprinosa za ona radna mjesta na kojima je staž osiguranja utvrđen s povećanim trajanjem, pa su to masovno i činili. Naravno da dio njih nije uplaćivao niti obvezne doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, a kamoli za beneficirani staž.

U članku 4. Odluke o utvrđivanju poslova odnosno radnih zadataka na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem bili su

⁸Primjerice, poslovi odnosno radni zadaci radnika koji neposredno rade na odlamanju i rezanju staklenih ploča navedeni u Odluci iz 1984. godine su bili beneficirani samo u dijelu u kojem su radnici obavljali radne zadatke ručnog nemehaniziranog odlamanja i rezanja staklenih ploča. Ako se rezanje staklenih ploča obavljalo strojno, beneficirani staž se nije priznavao. Ali, ako je radnik samo dio radnog vremena obavljao ručno nemehanizirano odlamanje i rezanje staklenih ploča, trebalo je u stručnoj dokumentaciji utvrditi koliki je to dio radnog vremena, kolika je učestalost te vrste radnog zadatka i može li tako utvrđena izloženost štetnim uvjetima utjecati na gubitak zdravlja, odnosno radne sposobnosti prije navršene godina za odlazak u mirovinu.

utvrđeni poslovi, odnosno radni zadaci na kojima zbog težine posla **nakon određenih godina života nije moguće s uspjehom obavljati svoju profesionalnu djelatnost**. Ukidanjem Odluke u novi Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem unesen je novi pojam «zanimanja». Ne ulazeći dublje u definiranje razlika između pojmova «radno mjesto» i «zanimanje» postavlja se ipak pitanje koja je pojmovna razlika između **zanimanja** «ronilac» ili «plesać klasičnog baleta» u odnosu na pojam **radnog mjesta** «kamenoklesar» ili «brodoskelara»? Po čemu jedni jesu zanimanje, a drugi nisu, odnosno jedni pripadaju u skupinu radnih mjesta, a drugi ne?

U smislu primjene ovog Zakona, jedina razlika je upravo ono što je bilo navedeno u Odluci, a to je činjenica da neke poslove ljudi naprosto ne mogu obavljati u starijim godinama zbog slabljenja funkcija organizma. Uglavnom se radi o slabljenju fizičkih funkcija (slabija motorika, slabljenje koštanog i mišićnog sustava, slabljenje vida i sluha usporavaju reakcije na različite podražaje iz okoline, i sl.), što može biti riskantno za samog radnika, ali i za njegovu okolinu. Primjerice, baletni plesač ili plesačica sa 60 godina više neće moći s uspjehom nastupati bez rizika od pada na plesnom podiju i ozljeda pri padu. Njegovim padom neće nitko biti ozlijeđen osim njega samog. No, pilot helikoptera u toj dobi teško da ima jednaku brzinu reagiranja na gomilu istodobnih, a raznovrsnih informacija i sposobnost trenutnog donošenja odluka, čime bi mogao osim sebe u opasnost dovesti i putnike helikoptera i helikopter i ljude koji obitavaju na mjestu pada helikoptera. Dakle, tu mogu nastati golemi gubici i štete. Smisao članka 4. ukinute Odluke ostao je i dalje u članku 5. Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem, ali je ugrađen u besmisleno III. poglavlje kojim se zanimanjima daje krivi smisao. Dapače, u istom članku, a i u članku 6. navode se zajedno oba pojma «radna mjesta, odnosno zanimanja»⁹. Po čemu

je, primjerice, «dimnjačar na čišćenju visokih tvorničkih dimnjaka» zanimanje? Ako dimnjačar jest zanimanje, onda je razlog zašto bi neki od dimnjačara trebao imati beneficirani staž upravo posao čišćenja visokih tvorničkih dimnjaka, za razliku od drugih dimnjačara koji ne rade takav posao. Iz navedenog je očito da ovdje nije djelovala struka nego se pokušalo kozmetički dotjerivati propis kako bi se jezično razlikovao od prethodnog. No, ne bi tu bilo potrebe previše zamjerati kozmetičarima propisa da iz te terminološke kozmetike nije proizašao niz nedoumica i promjena koje se do danas negativno odražavaju na pojedine korisnike ranije stečenih prava.

Snižavanje dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu

Snižavanje dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu ovisi o dužini razdoblja za koje se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i stupnju povećanja staža osiguranja. Svaki 12 mjeseci efektivnog rada računa se kao 14, 15, 16, odnosno 18 mjeseci staža osiguranja, ovisno o odjeljku u koji je svrstano radno mjesto, ili «zanimanje», a za invalide se primjenjuje stupanj uvećanja 12/15.

Izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (N.N., br. 117/03.), a koje se primjenjuju od 23.7.2003., uvedene su povoljnije novosti za osobe koje rade na poslovima na kojima se računa staž osiguranja s povećanim trajanjem. Tim izmjenama i dopunama mirovinskog zakona ponovno je otvoren rok za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu uz smanjivanje uvjeta starosne granice propisane za starosne mirovine osobama koje rade na poslovima na kojima se računa staž osiguranja računa u povećanom trajanju, ali samo do 31.12.2007. Dakle, do toga dana bilo je olakšano ostvarivanje prava na starosnu mirovinu radnika koji ostvaruju pravo na beneficirani staž.

Ove promjene mogle su biti korisne za poslodavce koji su se htjeli osloboditi tereta starijih radnika, ali i za same radnike koji su se na taj način mogli osloboditi pritiska poslodavaca da ih na bilo koji način uklone iz poduzeća. Pitanje je koliko su relevantne službe u poduzećima prati-

⁹Stavak 2. članka 5. Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem (N.N., br. 71/99.): «Staž osiguranja na radnim mjestima pod točkom 1. do 8. stavka 1. ovog članka...»; a stavak 1. istog članka: «Utvrdjuju se zanimanja na kojima fiziološke funkcije organizma...»; stavak 1. članka 6. «radna mjesta, odnosno zanimanja na kojima...»

le ovakve promjene vezane uz staž osiguranja s povećanim trajanjem i koliko su poslodavci bili voljni sudjelovati u ostvarivanju prava radnika ako su ta prava povezana s uplatom povećanih doprinosa. Ako je poznato da je poslodavcima (posebice u manjim poduzećima) olakšano otpuštanje radnika i ako se dopušta da se radnicima otkáže ugovor o radu zbog privremene nesposobnosti za rad u slučaju ozljede na radu i profesionalnih bolesti¹⁰, onda zaista nema niti jednog razumnog razloga zbog kojeg bi sam poslodavac bio inicijator povećane uplate doprinosa.

Inače, mnogi radnici koji su, radeći na radnim mjestima na kojima se računa staž osiguranja s povećanim trajanjem, ostvarili uvjete za odlazak u mirovinu ne koriste se tom mogućnosti, jer su iznosi mirovine tako niski da im ne omogućavaju preživljavanje. Upravo suprotno, ti radnici rade i više od svojeg radnog vremena (primjerice: šumarski radnici – sjekači, prometnici i dr.) nastojeći priskrbiti dodatne prihode uz osobni dohodak koji dobivaju za redovan rad. Ne postoji odredba kojom bi radnici koji rade na radnim mjestima s beneficiranim stažem **morali to pravo i koristiti** s danom stjecanja tog prava, pa je u takvim slučajevima institut beneficiranog staža kao mjera zaštite pretvoren u svoju suprotnost.

Promjene u sustavu evidentiranja obveznika uplate dodatnog doprinosa i korisnika prava na staž osiguranja s povećanim trajanjem

Prema novoj podjeli mirovinskog sustava na I., II. i III. stup osiguranja promijenjen je i sustav evidencije o obveznicima uplate dodatnog doprinosa i korisnicima prava beneficiranog staža. Vođenje podataka prebačeno je iz Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje dijelom u REGOS, a dijelom u Poreznu upravu i pri tome

izgubljen kontinuitet praćenja podataka o kretanjima unutar instituta beneficiranog staža.

Ranije je postojao kodeks po kojem su se vodile evidencije osiguranika s beneficiranim stažem. No, takvi podaci se više ne vode i sve što je moguće u HZMO-u od podataka dobiti jest zbirni broj osiguranih osoba s beneficiranim stažem po djelatnostima i prema stupnju uvećanja.

Evidencija po oznaci naziva radnog mjesta više se ne može pronaći u bazama podataka. Otežavajuća okolnost je da su se oznake djelatnosti promijenile stupanjem na snagu nove nacionalne klasifikacije djelatnosti (N.N., br. 52/03.), a struktura djelatnosti, razreda i podrazreda je različita i neusporediva s prethodnom Jedinственом nacionalnom klasifikacijom djelatnosti koja je bila u uporabi od 1.1.1977. do 31.12.1995. godine. Praćenje i usporedba podataka o stažu s povećanim trajanjem po djelatnostima time su potpuno onemogućeni.

Jedna od otežavajućih okolnosti jest i ta da su u djelatnost **«L - Javna uprava, obrana: obvezno socijalno osiguranje»** uključeni i oni osiguranici kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem, regulira posebnim propisima¹¹.

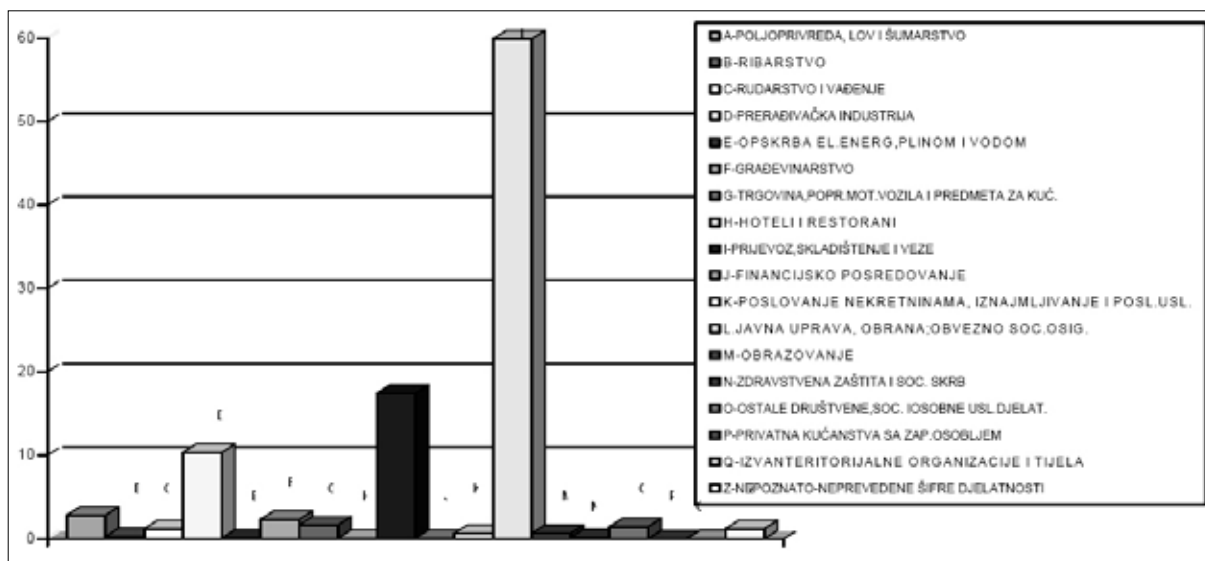
Naime, podizanjem instituta beneficiranog staža s razine Odluke na razinu Zakona dana je mogućnost da se u sklopu drugih zakona donose odluke kojima se regulira beneficirani staž neovisno o ovom propisu, što rezultira različitim kriterijima beneficije i različitim metodologijama utvrđivanja radnih mjesta koja se uvrštavaju u tu kategoriju. Ranije načelo primjene jednakih kriterija pri izradi i ocjenjivanju stručne dokumentacije nitko ne kontrolira i on je nadomješten donošenjem odluka na razini različitih ministarstava.

¹⁰Članak 19. Zakona o zdravstvenom osiguranju zaštite zdravlja na radu (N.N., br. 85/06.).

¹¹Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba (N.N., br. 128/99., 129/00., 16/01., 22/02.), Uredba o radnim mjestima ovlaštenih carinskih službenika kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem (N.N., br. 142/06.), Zakon o vatrogastvu (N.N., br. 106/99.), Zakon o razminiranju (N.N., br. 19/96., 86/98., 64/00.), Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije organiziranog kriminaliteta (N.N., br. 88/01., 12/02.), Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (N.N., br. 108/96., 94/01.), Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru (N.N., br. 55/00.).

Ne dovodeći u pitanje opravdanost ostvarivanja prava na beneficirani staž zaposlenih u djelatnosti javne uprave i obrane, dakle djelatnostima koje su financirane iz državnog proračuna ipak je indikativno koliko je bilo interesa za podnošenje poticaja za utvrđivanje radnih mjesta na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem, za razliku od ukupnog gospodarskog sektora u kojem je taj interes zanemariv.

Odnos broja osiguranika po ovoj osnovi za 2006. godinu je takav da se od ukupnog broja korisnika (72.683) na djelatnost «L» **javna uprava, obrana i obvezno socijalno osiguranje** odnosi 43.563 korisnika, a u svim ostalim gospodarskim, uslužnim i društvenim djelatnostima ostaje 29.120 korisnika. Iskazano u postocima: 59,94% korisnika tereti državni proračun, a za 40,06% korisnika obvezni uvećani doprinos uplaćuju poslodavci. Za ilustraciju će poslužiti slika 1.



Slika 1. Zastupljenost osiguranika s beneficiranim stažem prema djelatnostima

Figure 1. Share of policy holders with accelerated pension plan according to occupation

Interesantno je, također, usporediti zastupljenost osiguranika s beneficiranim stažem u djelatnosti poslovanja nekretninama, iznajmljivanje i poslovne usluge, s djelatnošću zdravstvena zaštita i socijalna skrb. Zar ne vrišti činjenica da ne postoji interes za poticanje utvrđivanja opravdanosti uvrštenja radnih mjesta u kategoriju beneficiranih zanimanja za liječnike, primjerice kirurge (koji s navršanjem određenih godina više nisu u stanju

provesti više sati u operacijskoj sali stojeći u poluprignutom položaju nad pacijentom i operirati nepogrešivim i brzim pokretima trajno izloženi stresu), a istodobno se u poslovanju nekretninama i iznajmljivanju nalazi četiri puta više radnih mjesta i zanimanja koja zaslužuju takvo uvrštenje i za koja se plaćaju povećani doprinosi.

Bez posebne želje za ulaženjem u dublju analizu «za» i «protiv» argumenata koji dolaze s različitih strana kad se pokrene pitanje utvrđivanja beneficiranog staža za neko od radnih mjesta ili zanimanja, može se zaključiti da ne postoji institucija koja bi sustavno pratila svrhu postojanja ovog Zakona i davala poticaje za uvrštavanje, odnosno ukidanje radnih mjesta ili zanimanja sa stažem osiguranja s povećanim trajanjem. Ispravno je konstatirati **da postoji institucija koja ima zakonsku mogućnost davanja poticaja** (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje¹²), ali je

ona ovaj segment obveznog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti potpuno izbacila iz područja svojeg interesa, gledajući na njega kroz

¹²Stavak 2. članka 6. Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem: «Poticaj za utvrđivanje, odnosno ukidanje radnih mjesta i zanimanja na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem, može dati poslodavac, sindikat i Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.»

prizmu postotne zastupljenosti u odnosu na ostale vrste osiguranja. Krucijalni problem svake inicijative je financiranje izrade stručne dokumentacije koja se priláže poticaju i dostavlja Komisiji za ocjenu opravdanosti zahtjeva za utvrđivanje staža osiguranja s povećanim trajanjem.

Jasna je «pat» pozicija u koju je doveden sam Zakon, odnosno njegov smisao. Ostaje mogućnost da taj Zakon traje ovakav kakav jest dok se ne promijeni kompletna pravna regulativa i ne uspostavi novi sustav sigurnosti i zaštite zdravlja zaposlenih. Fond mirovinskog osiguranja (tadašnji Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja RH) odustao je još 1999. godine od revizija radnih mjesta i zanimanja na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem, a koje je do tada redovito provodio. Od tada je podnošenje zahtjeva i financiranje izrade stručne dokumentacije prepušteno poslodavcima koji su tražili ukidanje beneficiranih radnih mjesta ili zanimanja, jer su ih doprinosi dodatno opterećivali, a radnika su se mogli lako rješavati i bez oslanjanja na raniji odlazak u mirovinu ostvarenjem beneficiranog staža. Oni koji su tražili isključivo uvrštavanje novih radnih mjesta u Zakon bili su sindikati koji su u tranzicijskim vremenima oslabili i izgubili članstvo, a time naravno i mogućnost financiranja izrade stručne dokumentacije. Jaki sindikati (brodogradnja, pomorci, naftaši, i sl.) uspjeli su najčešće pritiskom na poslodavca izboriti financiranje izrade stručne dokumentacije, a neki sindikati su i sami uspjeli namaknuti za tu svrhu potrebna financijska sredstva. Tamo gdje su u poduzeća ušli strani investitori djelovanje sindikata je zamrlo ili je formalno, a strani vlasnik uopće ne razumije o čemu se radi ako se i uspije dotaći teme beneficiranog staža.

Današnja situacija u praksi je takva da poslodavci koji već imaju od ranije utvrđenu obvezu plaćanja doprinosa za beneficirani staž uplaćuju dodatni doprinos po ovoj osnovi tek ako intervenira sindikat tužbama (pod uvjetom da sindikat uopće postoji ili funkcionira). Sankcije utvrđene ovim Zakonom za poslodavce koji krše obveze plaćanja su simbolične i usmjeruju ih upravo na izbjegavanje provođenja obveza, a poznato je koliki broj sudskih sporova odlazi u zastaru.

ZAKLJUČAK

Postavlja se pitanje ima li smisla u sadašnjem pravnom, gospodarskom, političkom i socijalnom stupnju razvijenosti i zrelosti hrvatske države postojanje propisa koji se pretvorio u vlastitu suprotnost. Za njegovu primjenu i/ili promjenu nisu zainteresirani niti poslodavci, niti država, niti sami radnici, a ako bi i bili, predstavnici radnika/sindikati nemaju dovoljno sredstava za podmirenje troškova izrade stručne dokumentacije za utvrđivanje i reviziju takvih poslova koja prethodi saborskoj proceduri prihvaćanja izmjena i dopuna Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem.

Na pitanje postavljeno u naslovu odgovor je: **ovakav Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem ne služi svrsi, ali potrebno je (i moguće) institut beneficiranog staža zadržati uz višestruke promjene, i to na planu:**

- razine propisa koji će ga regulirati
- korjenite revizije njegovog sadržaja
- iznalaženja načina za ekonomsko opravdanje njegove daljnje primjene
- iznalaženja uplatitelja potrebnih sredstava
- iznalaženja načina sustavne kontrole uplate sredstava, ali i pravilne primjene prava
- usklađivanja velikog broja propisa koji reguliraju prava i obveze osiguranika obuhvaćenih ovim institutom, a trenutno su u međusobnoj koliziji, odnosno paralelno su u primjeni, pa se neke odredbe istovremeno pojavljuju u dva propisa.

Institut staža osiguranja s povećanim trajanjem ne može se promatrati odvojeno od cijelog područja sigurnosti na radu i zaštite zdravlja radnika, pa je potrebno rješavati to područje u cjelini s posebnim težištem na preventivne mjere i razvoj sigurnosne kulture.

Uspostavom cjelovitog sustava prevencije i praćenja ozljeda na radu, profesionalnih bolesti i bolesti vezanih uz rad te razradom posebnog obveznog osiguranja od nesreća na radu kojim će poslodavci biti motivirani mjerama smanjivanja ili povećavanja premija na investiranje u mjere zaštite naprosto bi se ugasio institut beneficiranog staža.

Vrlo dobar primjer za takvu mogućnost pruža primjer Slovenije gdje su sva prava koja su radnici stekli u vrijeme raspada SFRJ po osnovi instituta beneficiranog staža ostala nedirnuta, ali su prebačena u obvezno dodatno mirovinsko osiguranje. Novim Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju SR Slovenije koji je u primjeni od 31.12.2000. godine sva radna mjesta koja su na osnovi starih propisa bila utvrđena kao radna mjesta s povećanim stažem osiguranja preimenovana su u **radna mjesta u vezi za koja ostaje obveza dodatnog osiguranja**. Tom vrstom osiguranja upravlja **Kapitalno društvo**. U to osiguranje su 1.1.2001. godine uključeni oni osiguranici koji su na dan 31.12.2000. radili na radnim mjestima na kojima se staž osiguranja računao s povećanjem i koji su na taj dan imali mirovinskog staža manje od 25 godina (muški), odnosno 23 godine (ženske). Tim osiguranicima se starosna granica utvrđena za dobivanje starosne mirovine načelno snižava na račun beneficiranog radnog staža, iako ne u potpunom opsegu, odnosno za onoliko mjeseci za koliko je bila stopa povećanja. Ostaju, naime, određena zakonska ograničenja koja u prethodnom razdoblju postupno podižu najnižu granicu starosti, što znači da se starost neće snižavati u cijelosti nego najviše do te određene granice. Prethodno razdoblje će biti okončano 2010. godine.

LITERATURA

Bergbau-Berufsgenossenschaft-Gesetzliche Unfallversicherung, Vierundzwanzigster Gefahrtarif, Berlin, 1993.

Bogadi-Šare, A., Zavalić, M.: Zaštita zdravlja na radu u Republici Hrvatskoj – stanje i Perspektive, *Sigurnost*, 49, 2007., 2, 83-89.

Deklaracija Svjetske zdravstvene organizacije od lipnja 2006., *dostupno* na: http://ftp.who.int/gb/ebwha/pdf_files/PB2006/P2-en.pdf, posjećeno 18.8.2007.

Direktiva 89/391/EEC o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (31989L0391), 12.6.1989.

Divjak, B., Gulin, B., Kačić, S., Rismondo, M., Šimetić, B.: *Mirovinsko i invalidsko osiguranje*, Narodne novine, Zagreb, 1985.

Guardianchich, I.: *Politička ekonomija mirovinskih reformi u Hrvatskoj 1991 –2006.*, European university Institute, Firenza, 2007.

Konvencija br. 155 u sigurnosti i zaštiti zdravlja na radu i o radnom okruženju, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 11/03.

Pretto, J., Lagrange, P.: Technical Assistance Information Exchange Instrument of the European Commission, *Seminar o zdravlju i sigurnosti na radu te socijalnom dijalogu*, INT MARKT 24876, Zagreb, 6.-7. rujna 2007.

Rismondo, M.: Reforma mirovinskog osiguranja u Sloveniji, *Revija za socijalnu politiku*, svezak 6, br. 2, 1999.

Schulz, U.: *Grundfragen des berufsgenossenschaftlichen Gefahrtarifs*, HVBG, Sankt Augustin, 1999.

Skupina autora: *Medicina rada*, Medicinska knjiga, Zagreb, 1966.

Skupina autora: *Zakon o radu s komentarima i tumačenjima*, Timpress, Zagreb, 2003.

Skupina autora: *Prijedlog nacrt Nacionalnog programa zaštite zdravlja i sigurnosti na radu*, Nacionalno vijeće za zaštitu na radu pri Vladi Republike Hrvatske, Zagreb, 2005.

Socijalni zakonik, šesta knjiga – obvezatno mirovinsko osiguranje - Njemački zakon o mirovinskoj reformi 1992. – Zbirka pravnih propisa 338, Narodne novine, Zagreb, 1992.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, sjedne strane, i Europske zajednice i njezinih država članica, s druge strane, Narodne novine -Međunarodni ugovori, br. 14/01.

Učur, M.: Zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu u projektu reforme zdravstva, *Sigurnost*, 40, 2007., 3, 243-261.

Vuković, S.: Mirovinski sustav u Republici Hrvatskoj – temeljni pokazatelji, *Revija za socijalnu politiku*, rujan 2005., 377-391.

Zrinščak, S.: Socijalna politika u «Planu integrativnih aktivnosti Republike Hrvatske», *Revija za socijalnu politiku*, svezak 6, br. 3, 1999.

IS THE ACT ON INSURANCE WITH INCREASED DURATION ACCEPTABLE IN THIS FORM

SUMMARY: The economic/political system of the period in which the institution of calculating insurance with increased duration was established, as well as activities, technologies and jobs pertaining to it reveal great discrepancies when compared to the current situation in Croatia. For this reason the adequacy of regulations issued according to this Act is brought into question. Due to an extensive approach and a wide-ranging implementation, the institution of accelerated pension plan has caused a further lowering of the already low age limit required for regular retirement and early retirement. The range of benefits is considerably more extensive than in other countries, where early retirement is generally awarded only to select groups of employed persons (coal miners, army and police employees, engine-drivers, etc.). The forthcoming accession of Croatia to the European Union calls for a thorough regulation of areas dealing with health and capacity for work of the entire population which will be required to produce competitive working results within the Union. This being said, an institute which burdens the employer financially but fails to cut costs for medical treatment and rehabilitation of ill or work-incapacitated employees clearly does not fulfil its purpose. In our case, even though the workers receive their old age pension (which, calculated as a percentage of the employee's salary, decreases by the year), they are forced to take on additional, often unsuitable jobs. This problem calls for proposals of possible solutions to the loss of health and work capacity in particularly toilsome and nocuous workplaces, where the use of common and special safety measures cannot prevent this loss.

Key words: *insurance with increased duration, lowering age limit, particularly toilsome and nocuous working conditions, workplaces, occupations, occupational risk, policy holders – invalids, pension reform*

*Subject review
Received: 2008-06-24
Accepted: 2008-12-15*