

Mirovinske reforme: mitovi, istine i strategijski izbori

Nicholas Barr

Department of Economic
London School of Economics
and Political Science
London, UK

UDK: 369.5

U ovom prilogu analiziraju se komponente mirovinske reforme u svjetlu ekonomske teorije te njihova primjena u različitim tipovima gospodarstava. U prvom dijelu iznose se osnovni ekonomski podaci koji se tiču mirovina. U drugom se dijelu bavimo serijom veoma ukorijenjenih mitova. Polazeći od takve analize, u izvještaju se potom definiraju temeljni efikasne mirovinske politike. U trećem dijelu razmatraju se prethodni uvjeti kojih se svaka mirovinska reforma treba pridržavati, tj. elementi koje savjetnici za strategiju mogu – i trebaju – nametnuti. Četvrti dio sadrži različite solucije koje se nude onima koji odlučuju, a one su zasnovane na velikoj raznovrsnosti rješenja usvojenih u različitim zemljama. Na kraju su se nametnula tri osnovna zaključka: (1) ključna je varijabla efikasno upravljanje javnim poslovima; (2) s ekonomske je točke gledišta razlika između financiranja tekućom raspodjelom i financiranja kapitalizacijom sekundarna; (3) postoje brojne moguće solucije u izradi mirovinskog sustava. Ipak ne postoji "jedinstveni model".

Ključne riječi: mirovinske reforme, mitovi o mirovinskim reformama, tekuća raspodjela, kapitalizacija, učinkovito upravljanje.

Prije više od 20 godina u jednom izvještaju, pod naslovom "Mitovi koje mi je pričao moj djed" ("Myths my grandpa taught me", Barr, 1979.), pozabavio sam se posebnim mitom – onim koji kaže da su mirovinski sustavi financirani kapitalizacijom manje osjetljivi na demografski pritisak od sustava financiranih tekućom preraspodjelom.* Od tada se razvila velika rasprava o nužnosti, prikladnosti, odnosno urgentnosti prelaska na privatne mirovine financirane kapitalizacijom.** Ovaj je prilog doprinos toj raspravi: on je most između ekonomske teorije i praktične politike. U prvom dijelu daju se osnovni ekonomski podaci o mi-

rovinama. U drugom dijelu dotiče se serija iznenađujuće ukorijenjenih mitova. Komponente reforme razmatraju se u dva naredna dijela. Treći dio sumira praktične zaključke prethodnih teorijskih rasprava i definira seriju prethodnih uvjeta koji vrijede za sve mirovinske sustave. Postojanje tih uvjeta ipak ne znači da je ograničen izbor ponuden onima koji odlučuju. Široke mogućnosti izbora iznose se u četvrtom dijelu. Od početka do kraja u ovom se izvještaju eksplicitno objašnjavaju načini kako se argumenti primjenjuju u različitim tipovima gospodarstava (ovaj pristup nema pretenziju da bude niti pregledom niti

* Ovaj je rad izvorno objavljen u časopisu *International Social Security Review* 55(1)2002.:3–36, pod naslovom *Reforming Pensions: Myths, truths, and policy choices*. Prijevod na hrvatski jezik i objavljivanje u našem časopisu odobrio je g. Mike Gautrey, urednik časopisa, na čemu mu najsrdačnije zahvaljujemo (prim. ur.).

** Drugi dio ovog rada rezultat je mojega boravka u svojstvu pozvanog istraživača u Odjelu za javne financije MMF-a. Želim Odjelu zahvaliti na gostoprinstvu i za brojne korisne diskusije koje sam imao s ljudima u MMF-u i izvan njega. Argumenti izneseni u ovom izvještaju detaljnije su obrazloženi u: Barr (2001.), *The Welfare State as piggy bank...*, poglavlje 6.–9., gdje su smješteni u kontekst proširen mikroekonomskim aspektima socijalne države; prethodna se verzija može vidjeti na web-stranici MMF-a. Za mišljenja, kao i moguće greške, u ovom prilogu odgovoran je sam autor.

formalnom usporedbom, nego jednostavno treba pokazati kako se analitički podaci primjenjuju u različitim kontekstima).

OSNOVNA EKONOMIJA MIROVINA

U ovom se izvještaju stalno vraćamo trima temama: važnosti nacionalnog dohotka, prisutstvu rizika i nesigurnosti s kojima su suočeni mirovinski sustavi, te problemu nedostatnih informacija korisnicima.

Važnost nacionalnog dohotka

Ekonomski podaci o mirovinama mogu izazvati zabunu jer su usredotočeni na financije. Pokušat ću pojednostavniti stvari koncentrirajući se na ključno – proizvodnju i potrošnju dobara i usluga.

Postoje dva (i samo dva) načina osiguranja u starosti (Barr, 2001., pogl. 6.). Moguće je *usklađiti aktualnu proizvodnju* namijenjenu za buduću upotrebu. Mada se radi o jedinom načinu kojim Robinzon Crusoe može osigurati potrošnju u starosti, takav je pristup ipak neadekvatan: on je skup, ne rješava problem nesigurnosti (kada je, naprimjer, u pitanju moguća evolucija ukusa), i ne može se primijeniti na usluge koje dolaze od ljudskog kapitala; k tome medicinske usluge tu su posebno važan primjer. Usklađenje aktualne proizvodnje nije, dakle, obećavajući pristup.

Druga je mogućnost razmjena sadašnje proizvodnje za *pravo na buduću proizvodnju*. Postoje dva načina postupanja kako se to može učiniti: svakog tjedna štedeći jedan dio plaće, ja mogu akumulirati iznos *novca* koji ću, nakon odlaska u mirovinu, zamijeniti za dobra koja će proizvesti mladi ljudi; ili, mogu – od svoje djece ili od države – dobiti *obećanje* da ću nakon odlaska u mirovinu koristiti dobra koja će proizvesti druge osobe. Ova dva najčešća načina organiziranja mirovina u osnovi odgovaraju dvjema kategorijama prava na buduću proizvodnju. Sustavi financirani kapitalizacijom, u okviru kojih mirovine pristižu iz fondova koji su godinama alimentirani doprinosima članova, temelje se na akumulaciji finansijskih aktiva. Sustavi financirani tekućom raspodjelom (PAYG), u okviru kojih se mirovine plaćaju (obično od strane države) na osnovi aktualnih fiskalnih prihoda, zasnivaju se na obećanjima.

S obzirom na nedostatke usklađenja aktualne proizvodnje, *jedini* način postupanja je polaganje prava na buduću proizvodnju. Dak-

le, ono što je bitno jest razina dohotka nakon umirovljenja. Radi se o ključnom elementu: umirovljenici nisu zainteresirani za novac (oslikane komade papira na kojima su portreti nacionalnih junaka), nego za potrošnju – hranu, grijanje, medicinske usluge, karte za koncerte itd. Ako se ti artikli i usluge ne mogu kupiti, za umirovljenike novac nema nikakvu važnost.

Rizici i nesigurnosti

Važno je razlikovati rizik i nesigurnost. U slučaju rizika možemo poznavati ili evaluirati potencijalne posljedice; u slučaju nesigurnosti to nije moguće. Razlika je ključna, osobito zbog toga što se aktuarsko osiguranje može suočiti s rizikom, ali ne i s nesigurnošću.

Rizik i nesigurnost koji ugrožavaju mirovinske sustave. Mirovinski sustavi suočavaju se s obadva problema. Pritom postoje najmanje tri vrste nesigurnosti.

a) Makroekonomski šokovi utječu na dohodak, cijene ili na jedno i drugo. Pod pretpostavkom da su mirovinski sustavi financirani kapitalizacijom i tekućom raspodjelom jednostavno različiti načini organizacije prava na buduću proizvodnju, ne iznenađuje (vidjeti dalje – mit 1.) da pad dohotka uzrokuje negativne posljedice na sve mirovinske sustave.

b) Vidjet ćemo da demografski šokovi također djeluju na sve mirovinske sustave.

c) Politički rizici utječu na sve mirovinske sustave, jer svi oni ovise – bez obzira na međusobne razlike – o dobrom upravljanju javnim poslovima.

Osim ovih zajedničkih šokova, privatni mirovinski sustavi financirani kapitalizacijom suočavaju se s dodatnim rizicima.

d) Rizici upravljanja mogu proizaći iz neznanja ili pak zloupotreba, jer korisnici, budući da su nedovoljno informirani, općenito ne mogu osigurati efikasan nadzor.

e) Rizik investiranja: mirovinska štednja uložena na burzovna tržišta osjetljiva je na fluktuacije toga tržišta. U krajnjem slučaju, kada neka osoba treba ići u mirovinu sa 65 godina, u pogledu vrijednost njezine štednje-mirovine prisutan je i element hazarda (lutrije).

f) Rizik tržišta u odnosu na rente: za određeni iznos štednje-mirovine, vrijednost rente ovisi o očekivanom trajanju života te stopi prinosa koji osiguravajuća kompanija može očekivati za to razdoblje. Obje su varijable ne samo rizik nego i određena nesigurnost.

Rizici s kojima su suočeni umirovljenici. Postavlja se pitanje kako su raspoređeni ta nesigurnost i ti rizici? U slučaju individualnih računa financiranih kapitalizacijom (također nazvanim – sustavi s *definiranim doprinosima*), stopa doprinosa je fiksna. Drugim riječima, mirovina se sastoji od rente čija visina (uključeno je očekivano trajanje života, itd.) ovisi *jedino* o opsegu akumulirane mirovinske štednje. Pojedinci su, dakle, suočeni sa svim nesigurnostima navedenim pod a) do c) i s rizicima navedenim pod d) do f).

U okviru sustava *definiranih davanja*, koji su često profesionalni ili granski, mirovine su određene plaćom i radnim stažom. Ključni je element način uključivanja plaća u mirovinsku formulu. Nekada je mirovina često bila zasnovana na posljednjoj plaći. Međutim, takav je pristup ugrozilo kretanje plaća i mobilnost radne snage. Zato se pribjeglo određivanju mirovina ovisno o realnoj plaći, a ona se izračunava na osnovi prosjeka za dugo razdoblje. Neovisno o načinu na koji se izračunava plaća, rente su efektivno vezane uz plaću sve do mirovine. Doprinos zaposlenika općenito predstavlja dio njegove plaće. Tako rizik varijacije profitne stope mirovinske štednje pada na teret poslodavca odnosno na kombinaciju sljedećih aktera: aktualnih radnika poduzeća ili grane (tako utječe na visinu njihovih plaća), akcionare i doprinosnike (preko posljedica na dobit), klijente (preko posljedica na cijene) i/ili na bivše i buduće radnike, ako kompanija posegne za viškovima dohotka u određenim razdobljima radi povećanja mirovina za druga razdoblja.¹

U *socijalnom* je osiguranju raspodjela rizika još važnija. Trošak neke nepovoljne situacije može pasti na teret umirovljenika (smanjenje mirovina), na osiguranike koji plaćaju doprinose (povećanje doprinosa), na porezne obveznike (mirovine subvencionirane fiskalnim putem) i/ili na buduće porezne obveznike (subvencije financirane javnim zajmovima).

Nedostatno informiranje korisnika

“Kraljevski položaj” potrošača pretpostavlja da je on dobro informiran. Međutim, to uvijek nije slučaj. *Prvo*, pojedinci su slabo informirani, budući da je budućnost u znaku *ne-*

sigurnosti koja proizlazi iz zajedničkih šokova o kojima je bilo riječi, pojedinci nisu dobro informirani, jer nitko nije dobro informiran. *Drugo*, pojedinci su suočeni s *rizikom* jer nemaju dostatnu informaciju kada se npr. radi o dužini trajanja života. A takvi se rizici ne mogu pokriti osiguranjem.

Postoji i treća kategorija nedostatnih informacija, koja se posebno primjenjuje na sustave s definiranim doprinosima.

Privatne su mirovine kompleksne jer se zasnivaju na mnoštvu institucija i financijskih instrumenata. Čak i u SAD, zemlji čija populacija možda najbolje poznaje financijska tržišta, u ovom je području neznanje značajno. Orszag i Stiglitz (2001.:37) citiraju Američko povjerenstvo za sigurnost i razmjenu (US Securities and Exchange Commission), koje je utvrdilo da više od 50% Amerikanaca ne zna razliku između obveznice i akcije. Isto tako, u izvještaju jedne od najvećih banaka Velike Britanije ističe se “...da nizak rast investicija predstavlja važan rizik, čak i za solidne fondove. Međutim, malo je dokaza da je ta temeljna istina shvaćena” (National Westminster Bank, 1997.:19). Taj se problem odražava kako na razinu imovine tako i na razinu dobiti. Najslabije su informirane najsiromašnije osobe, jer, podsjetimo, manjak informacija ide usporedo s manjkom novca.

Neke vrste neznanja moguće je smanjiti javnom edukacijom. Međutim, određeno je neznanje neizbježno. Čak i osobe koje su veoma upućene u financijska pitanja, ne mogu se nužno smatrati dobroobaviještenim korisnicima.² Imajući na umu potencijalne troškove, greške u procjeni, nedostatak informacija, radi djelotvorne primjene, opravdava striktno propisivanje zaštite korisnika u domeni u kojoj oni nisu dovoljno informirani da bi se sami zaštitili. Skandal Maxwell (ilegalno korištenje mirovinskih fondova od strane jednoga britanskoga bankrotiranoga društva, vidjeti Velika Britanija, 1993., 1998.) dokazuje da je nužno zaoštriti propise, čak i u najnaprednijim industrijskim zemljama.

OBMANJUJUĆE INDIKACIJE

Kao što je to čest slučaj, mitovi o kojima ćemo ovdje govoriti možda sadrže i element

¹ Radi detaljnijih usporedbi sustava definiranih davanja i definiranih doprinosa, vidjeti Bodie, Marcus i Merton (1988).

² Za vrijeme konferencije o jačanju zakonodavstva o privatnim mirovinama u Velikoj Britaniji, jedna profesorica financija zaključila je da i ona nije bila dobro informirana o britanskom mirovinskom sustavu sveučilišnih nastavnika.

istine. Međutim, pažljivo ispitivanje pokazuje da se taj element ili održava ili proizlazi iz restriktivnih uvjeta; stratejske su indikacije koje nude ti mitovi, dakle, obmanjujuće. Neki će čitatelji ove posljednje možda smatrati karikaturom koju nitko ozbiljno ne uzima u obzir. Pa ipak, ja sam ih sve susreo u nedavnim raspravama o mirovinama. Rasprava koja slijedi, odnosi se na tri skupine mitova: na makroekonomiku mirovina (mitovi 1-5), na elaboraciju mirovinskih sustava (mitovi 6-9) i na ulogu vlade (mit 10).³

Mit 1.: Kapitalizacija rješava problem nepovoljne demografije

“Određeni stupanj predfinanciranja poželjan je u okviru sustava starosnih mirovina. To pomaže u zaštiti sustava od demografskih šokova” (James, 2001.:63).

Razmotrimo uravnoteženi sustav financiran tekućom raspodjelom, u okviru kojeg:

$$sWL = PN$$

gdje je

s = stopa doprinosa socijalnog osiguranja u sustavu tekuće raspodjele,

W = prosječan nominalni iznos plaće,

L = broj radnika,

P = prosječan nominalni iznos mirovine,

N = broj umirovljenika.

U takvom sustavu, aktualni doprinosi radne snage točno pokrivaju tekuće mirovine.

Da bi se pokazale nepovoljne demografske posljedice, pretpostavimo da brojna generacija u razdoblju 1. slijedi manje brojna generacija u razdoblju 2. Proizlazi da malobrojna radna snaga u razdoblju 2. treba uzdržavati brojnije umirovljenike iz razdoblja 1. Ovdje je korisno odvojeno razmatrati slučaj stacionarnog i rastućeg dohotka.

Statični dohodak. Pretpostavimo da se zbog opadanja stope nataliteta L smanji za polovinu. Ako su sve ostale okolnosti ostale nepromijenjene, mirovinski sustav financiran raspodjelom može se održati uravnoteženim na više načina. Smanjenje za polovinu prosječne mirovine, P znači da su ukupni troškovi demografskog šoka prevaljeni na korisnike mirovina. Ovdje je problem u tome što to znači neispunjavanje datih obećanja i izlaganje umirovljenika riziku siromaštva. Druga se

solucija sastoji u dvostrukom povećanju doprinosa s, odnosno prebacivanju ukupnih troškova demografskog šoka na radnike. Problem ove solucije je u potencijalnim posljedicama demotivacija koje može prouzročiti. O drugim je opcijama riječ u nastavku teksta.

Katkada se tvrdi da sustavi financirani kapitalizacijom nemaju taj problem: radnici u razdoblju 1. akumuliraju mirovinsku štednju. Štednja prosječnog radnika točno korespondira mirovini koju će dobiti (to jest aktualna vrijednost mirovine, koja točno odgovara akumuliranoj svoti u trenutku njegova odlaska u mirovinu); ako su radnici u razdoblju 1. brojniji, kaže se da to nije problem, budući da je svaki radnik akumulirao dosta novca za svoju vlastitu mirovinu.

Na slabost tog argumenta ukazao je Barr (1979.). Ključan problem je u tome da je pad dohotka posljedica demografskih promjena. U sustavu financiranom raspodjelom to utječe na redukciju osnovice doprinosa WL. U slučaju kapitalizacije mehanizam je suptilniji, ali također neminovan, i sastoji se u nedovoljnoj usklađenosti ponude i potražnje na tržištu dobara ili na financijskom tržištu. Taj mehanizam zahtijeva dodatno objašnjenje. Rasprava je počela sa zatvorenom ekonomijom, a njezino kasnije proširenje na međunarodnu ekonomiju ne mijenja rezultat.

Ako jednu brojnu generaciju slijedi malobrojna generacija, imat ćemo značajnu akumulaciju mirovinskih fondova koji pripadaju staroj generaciji u vrijeme kada se radna snaga smanjuje. Stara generacija povlači svoju akumuliranu štednju s ciljem da financira željenu razinu svoje potrošnje u mirovinskom razdoblju. Ta željena razina potrošnje nadvisit će željenu razinu akumuliranih doprinosa za mirovine mlade, manje brojne generacije. Ako dohodak ne raste, neravnoteža koja će nastati manifestirat će se na dva načina.

a) Pretpostavimo da umirovljenici žele kontrolirati buduću proizvodnju, akumulirajući novčana sredstva, naprimjer, u obliku bankarskih računa ili državnih obveznica. U tom slučaju željena potrošnja umirovljenika prelazi željenu štednju radnika. Veća potražnja na tržištu dobara uzrokuje inflaciju koja smanjuje kupovnu moć mirovina u razdoblju 2.

³ Za produbljenju analizu, vidjeti Barr (2001., poglavlje 7.); Orszag i Stiglitz (2001.).

b) Pretpostavimo da, umjesto toga, umirovljenici akumuliraju nemonetarne aktive, na primjer dionice. U tom slučaju željena razina kupljenih dionica od strane umirovljenika nadmašuje željenu razinu aktivnih financijskih aktivizacija radnika. Višak ponude na tržištu financijskih aktiva smanjuje njihovu cijenu, što opet smanjuje mirovinsku štednju, a isto tako i vrijednost mirovinske rente koja iz nje proizlazi.

U oba slučaja umirovljenici ne ostvaruju realne mirovine koje očekuju. Mirovine financirane kapitalizacijom imaju slične probleme kao i mirovine financirane raspodjelom, i to zbog istog razloga – manjak dohotka. Jedina je razlika u činjenici da je u sustavu kapitalizacije proces manje direktan, pa stoga i manje transparentan.

Rastući dohodak. Ako se vratimo na jednadžbu (1), sa statičnim dohotkom, problemi sustava raspodjele mogu se riješiti tako da se prepolovi P , a udvostruči stopa doprinosa s , ili da se pribjegne njihovoj kombinaciji. Druga se situacija javlja kada se dohodak, pa dakle i prosječna plaća W , udvostruči, ali P ostaje konstantan. Mada to podrazumijeva pad zamjenske stopa P/W , umirovljenici – a to i jest ključno – dobivaju realne mirovine koje su im obećane.

Isto tako, povećanje dohotka predstavlja apsolutnu soluciju za sustave financirane kapitalizacijom. Slučajevi a) i b) prezentiraju se kako slijedi:

(a) Tržište dobara: smanjenje štednje u razdoblju pune uposlenosti izaziva povećanje agregatne tražnje. Ali ako agregatna ponuda dovoljno raste, tražnja nije pretjerana i ne uzrokuje inflaciju. Uspriješ pad P/W -a, umirovljenici iz razdoblja 2. ostvaruju očekivane mirovine.

(b) Financijsko tržište: povećanje dohotka općenito podrazumijeva povećanje plaća; ako radnici razdoblja 2. hoće mirovinu koja, na primjer, iznosi 50% njihove prethodne plaće, njihova tražnja aktiva namijenjenih mirovinskoj štednji povećat će se paralelno s njihovom plaćom. U najjednostavnijem slučaju, L se prepolovljava, ali W se udvostručava: tražnja aktiva je, dakle, jednaka željenoj cesiji aktiva umirovljenika. Cijene aktiva, dakle, ne padaju. I ovaj put, umirovljenici iz razdoblja 2. ostvaruju realne, očekivane mirovine.

Mjere u slučaju demografskih promjena. Ključno je pitanje – a to objašnjava zašto smo

naglasak stavili na dohodak – kako potaknuti rast i na koji način tome može doprinijeti kapitalizacija. U načelu, dohodak se može povećati na dva načina.

Jedan način sastoji se u tome da povećamo produktivnost svakoga radnika, odnosno povećamo W u jednadžbi (1). To možemo postići: a) proširenjem i poboljšanjem infrastrukture (kapitalnih ulaganja) i b) usavršavanjem radne snage edukacijom i obukom. Drugi pristup sastoji se u povećanju broja radnika, bilo da povećamo L u jednadžbi (1), naprimjer: c) primjenjujući mjere radi povećanja ponude radne snage, d) povisujući dob umirovljenja, e) direktno uvozeći radnu snagu, naprimjer ublažavanjem propisa za imigraciju, i f) indirektno uvozeći radnu snagu izvozom kapitala u zemlje koje imaju mladu radnu snagu.

Koji je utjecaj kapitalizacije na te mjere? Utjecaj kapitalizacije na akumulaciju kapitala na način a) predmet je kontraverzi. No time ćemo se detaljnije pozabaviti u nastavku teksta (mit 3.).

Učinak kapitalizacije na f) treba dodatno raspraviti. Umirovljenici mogu trošiti dobra proizvedena u inozemstvu pod uvjetom da su u mogućnosti organizirati svoje revandikacije za tim dobrima. Ako britanski radnici dio svoje štednje koriste za kupnju australskih tvornica, oni mogu, kada odu u mirovinu, prodati svoj udjel u dohotku tvornice i zamijeniti ga za australske devize i upotrijebiti ih za kupovinu australskih proizvoda koji će uvesti u Veliku Britaniju. Iako je koristan, ovaj pristup ipak nije savršen. Jer, sve će se kompromitirati ako svi australski radnici otiđu u mirovinu; zato je vrlo važna dobna struktura u zemljama destinacije stranih ulaganja. Drugo, ako velik broj britanskih umirovljenika promijeni australske dolare za druge devize, tečaj australskog dolara može pasti, što će uzrokovati pad realne vrijednosti mirovina. Zato idealna zemlja u koju se investira ima mladu populaciju i proizvode koje ljudi žele kupiti.

Akumuliranje aktiva u zemljama s mladom populacijom predstavlja sredstvo zaštite prava na budući dohodak. Ulaganja mirovinskih fondova u inozemstvo način je primjene toga pristupa. Međutim, ima i drugih načina. Ja, naprimjer, mogu zadržati dio svoje štednje u australskim dionicama ili zajedničkim fondovima plasiranim u Australiju. Tada kapitalizacija sama po sebi nije u prvom planu, nego je to štednja.

Kakvi god bili argumenti koji se tiču mjera a) i f), kapitalizacija očigledno nema utjecaja na mjere b) do e) koje se odnose na povećanje dohotka. To nas dovodi do trostrukog zaključka:

- Kada se radi o demografskom problemu, ključna je varijabla dohodak.
- Politika treba voditi računa o cjelini mjera koje neposredno potiču rast dohotka.
- S makroekonomske točke gledišta, izbor između raspodjele i kapitalizacije je sekundaran.

Prema tome, argument da kapitalizacija štiti umirovljenike od demografskih promjena ne treba previše isticati. S ekonomske točke gledišta, demografske promjene nisu dovoljan argument za prelazak na kapitalizaciju.

Mit 2.: Jedini način predfinanciranja jest mirovinska štednja

Budući da je starenje stanovništva unaprijed poznat fenomen, dobro je planirati na dugi rok. Evolucija prema mirovinama financiranim kapitalizacijom jedna je od mogućih mjera, ali nije i jedina.

Vlada može financirati buduće povećane mirovinske troškove smanjujući druge javne izdatke. Jedan od načina je da se sada vrati dio javnog duga. Tako će povećanje mirovinskih troškova, makar djelomično, biti kontrabalanansirano manjim troškovima servisiranja duga.

Drugo, vlada danas može na stranu staviti resurse namijenjene za podmirenje budućih potreba. Norveška, naprimjer, plasira dio prihoda od nafte u fondove kako bi mogla usklađivati poreze u slučaju demografskih promjena. Isto tako SAD imaju rezervni fond (*Trust Fund*) djelomično namijenjen pokriću budućih mirovinskih izdataka. Međutim, iako se tim mehanizmima ne povećava dohodak, oni su igra sa sumom nula između potrošnje umirovljenika i potrošnje radnika.

Tako, ako je predfinanciranje ocijenjeno kao poželjno, to ne znači da je prelazak na privatne mirovine jedina moguća solucija.

Mit 3.: Postoji neposredna veza između kapitalizacije i rasta

Često se samorazumljivom uzima činjenica da će štednja, pa dakle i ekonomski rast,

biti veći u sustavu financiranom kapitalizacijom nego u sustavu financiranom raspodjelom. "Među glavnim argumentima u korist strukture s više stupova (...) [ističe se] činjenica da kapitalizacija povećava nacionalnu štednju" (James, 2001.:63). Međutim, veza između kapitalizacije i rasta podrazumijeva nekoliko značajnih restrikcija.⁴

Prvo, argument povećanja štednje, ako ima tog povećanja, dešava se samo u vrijeme stvaranja fondova, u sustavu koji je došao do zrelosti, štednja radnika poništava se isplata mirovina.

Drugo, štednja, čak i u razdoblju formiranja, *nužno* ne raste. Povećanje obvezne štednje može biti, makar djelomično, poništeno smanjenjem dobrovoljne štednje (vidjeti naprimjer, Gale, 1998.).

Uostalom, postavlja se temeljno pitanje: što se dešava s mirovinama stare generacije? Ako su one smanjene, potrošnja pada i, polazeći od toga, ako je sve drugo nepromijenjeno, štednja *nužno* raste. Ako, međutim, mirovine nisu smanjene, treba ih financirati porezima ili državnim zajmovima. Preveliko oprezivanje vrši pritisak na pad štednje, a preveliki zajmovi, u najmanju ruku djelomično, neutraliziraju dodatno formiranje privatnog kapitala. Ti makroekonomski učinci mogu predstavljati prepreku prijelazu s tekuće raspodjele na kapitalizaciju. Stoga ne iznenađuje zaključak u jednoj studiji MMF-a (Mackenzie, Gerson i Cuevas, 1997.:1):

"... istraživanja američke ekonomije, u kojoj je bilo najviše istraživanja, na relativno pouzdan način pokazuju da je uvođenje i razvoj javnih mirovinskih sustava uzrokovalo pad privatne štednje, iako je domet te pojave teško procijeniti. Iz studija radjenih u drugim zemljama također se ne može izvući pouzdan zaključak."

Treće, štednja *nužno* ne vodi novim investicijama. Jedan poznati primjer: prije nekoliko godina britanski je sindikat dio svojih mirovinskih fondova uložio u slike velikih majstora. Četvrto, povećanje investicija *nužno* ne vodi povećanju dohotka: tijekom posljednjih dana komunizma investicije su bile velike, a rast nizak ili čak negativan. I u dobrostojećim ekonomijama ne može se jednostavno pretpostaviti da upravljači mirovinskih fondova ostvaruju najbolji izbor u odnosu na druge ak-

⁴ Vidjeti, Barr (2001., poglavlje 7.); Thompson (1998.); Mackenzie, Gerson i Cuevas (1997.).

tere te da usmjeravaju resurse u najproduktivnije svrhe.

Posebni su argumenti da kapitalizacija indirektno doprinosi ekonomskom rastu, povećavajući i produbljujući tržišta kapitala. Kako ističe Diamond (1995.), ako se taj argument ne može primijeniti na zemlje OCDE-a, on vrijedi za zemlje u tranziciji i za zemlje u razvoju. Važan je, međutim, opći kontekst: ako razvoj tržišta kapitala može biti *komponenta* rasta, to samo po sebi nije valjana solucija. Jedna od ključnih lekcija naučenih u Čileu (gdje se argument razvoja tržišta kapitala često koristio, Holzmann, 1997.) bila je efikasnost reforme izvan financijskog sektora.

Rezimirajući široku, kompleksnu i kontradiktornu literaturu možemo reći:

- domet utjecaja kapitalizacije na rast predmet je kontraverzi. Mada neki elementi indiciraju da kapitalizacija doprinosi povećanju štednje u SAD, nikakav pouzdan podatak to ne potvrđuje u nekoj drugoj zemlji. Štoviše, čak su i u SAD raspoloživi podaci proturječni;
- u svakom slučaju pitanje je vezano samo uz jedan od izvora rasta. Politike rasta trebaju, dakle, uzeti u razmatranje *cijelu* lepezu mjera o kojima smo ranije raspravljali;
- iako je rast značajan, ipak ostaje činjenica da je prvi cilj mirovina sigurnost u starosti. U tom smislu Mackenzie, Gerson i Cuevas (1997.:1) ističu: "Ne treba previše inzistirati na činjenici da temeljni cilj javnoga mirovinskog sustava nije povećanje stope štednje, nego da je to osiguranje dohotka za stare osobe, odnosno makar jamstvo minimalnog dohotka".

Mit 4.: Kapitalizacija smanjuje javne mirovinske troškove

Ako privatne mirovine, kada su dospjele u razdoblje zrelosti, na duži rok mogu smanjiti javne mirovinske izdatke, one kratkoročno povećavaju proračunski pritisak. Ako doprinosi radnika doprijevaju na njihove individualne mirovinske račune, oni se ne mogu koristiti za financiranje mirovina stare generacije; stoga vlada putem poreza i zajmova treba financirati mirovine tranzicijske generacije.

K tome, troškovi privatizacije hipertrofirano sustava tekuće raspodjele veći su nego

troškovi privatizacije jednoga održivog sustava. Iz toga slijedi važan zaključak: privatizacija nije dobar odgovor na proračunske probleme. *Ako javni sustav nije održiv, jedina solucija sastoji se u tome da ga se učini održivim*, i to povećavanjem doprinosa, smanjenjem davanja, ili kombinacijom obiju ovih mjera. Prijelaz na kapitalizaciju bez obzira kakve ona imala zasluge, ne treba poduzimati radi kratkoročne redukcije troškova.

Mit 5.: Povratak dugova uvijek je dobra politika

Argumenti u prilog ovoj postavci su sljedeći:

- a) Sudionici sustava raspodjele koriste svoja akumulirana prava.
- b) Ta prava predstavljaju nekaptalizirani angažman, koji se može shvatiti kao implicitan dug.
- c) Radi se o vrlo velikom dugu; proračunska racionalnost nalaže da ga treba smanjiti.
- d) To je smanjenje moguće ako se prijeđe na kapitalizaciju. Država prisiljava mlade radnike da pristupe sustavu kapitalizacije, i ona porezima ili dugovima plaća mirovine stare generacije. Ti izdaci prestaju poslije smrti stare generacije. U krajnjem slučaju akumulirani dug, ako ga ima, plaćaju sadašnji i budući porezni obveznici.
- e) Prelazak na kapitalizaciju je, dakle, poželjan jer se tako smanjuje javni dug.

Kada se razmatraju ti argumenti (kompletniji uvid: Barr, 2001., poglavlje 7.), postavlja se pitanje – je li uvijek poželjno vratiti dug? Općenitije rečeno, treba li sve buduće anticipirane potrebe unaprijed financirati? Primjericice, ja znam da cijeli život moram kupovati hranu, ali ja neću praviti rezerve, naprotiv, ja računam da ću hranu kupovati svojim budućim dohotkom. Razlog radi kojeg akumuliram mirovinsku štednju druge je prirode: naime, ja računam ići u mirovinu, što znači da ću prestati proizvoditi dobra koja mogu razmijeniti za druga dobra. Akumulacija takve vrste u svijetu bez mirovina je nepotrebna, to jest u svijetu u kojem su ljudi besmrtni ili pak rade do svoje smrti. Takav svijet ne postoji za pojedinca, ali to je ono što se dešava s državama; one, naime, ne mogu postupati tako da anticipiraju prestanak proizvodnje. Ključna je, dakle, činjenica da su države besmrtnne. S ekonomske točke gledišta, to predfinanciranje čini se ne-

potrebnim, u najmanju ruku ako to nema pozitivan učinak na dohodak, o čemu se, kako je prethodno rečeno, mišljenja razilaze.

Štoviše, ono što uznemiruje jest nekapitalizirani angažman države, i zašto se taj argument primjenjuje samo na mirovinu. U svim zemljama, s izuzetkom najsiriromašnijih, zdravstvena zaštita i obrazovanje u velikoj se mjeri financiraju državnim sredstvima. Vlade lako ne napuštaju dana obećanja (često u obliku ustavnih jamstava), prema kojima će preuzeti zdravstvenu zaštitu bolesnih i obrazovati djecu. Ti su angažmani implicitan dug, kao i mirovine, a njihovo se značenje ne razlikuje. Ipak, ovdje nema prethodnog financiranja.

Ako predfinanciranje ne povećava dohodak, njegove prednosti nisu uočljive. Ako sam uštedio 20.000 USA dolara, a moj je dug 5.000 USA dolara, moja čista vrijednost je 15.000 USA dolara. Činjenica da sam vratio dug ne mijenja moju čistu vrijednost, ali to znači da trebam "stegnuti kaiš". Ako povratak duga nije nužan, njegove prednosti sa socijalne točke gledišta nisu jasne.

Takvo rezoniranje vodi k dvama zaključcima: prvo, ono što je važno nije bruto količina budućih angažmana, nego njihova održivost. Drugo, argumenti za redukciju duga nisu baš uvjerljivi: ovdje, kao i drugdje, ta redukcija treba biti optimalizirana a ne minimalizirana.

Mit 6.: Sustavi financirani kapitalizacijom najbolji su poticaj za rad

"Među glavnim argumentima u prilog strukture s nekoliko stupova [nalazimo] (...) činjenicu da su definirani doprinosi dobar poticaj za rad, osobito u odnosu na dob umirovljenja" (James, 2001.:63).

Pervertirani učinci na tržištu rada ublaženi su ako su doprinosi i davanja aktuarski vezani. To je slučaj privatnih mirovina, a to je isto tako slučaj javnih sustava s davanjima proporcionalnim doprinosima. Suprotno tome, loše koncipirani sustavi – bili oni javni ili privatni – mogu ohrabriti rani odlazak u mirovinu (vidjeti: Gruber i Wise, 1999.). Brojni su sustavi koje su uspostavili poslodavci, a koji priječe mobilnost radne snage (javni sustavi, budući da su univerzalni, nemaju taj problem). U krajnjem slučaju, ponuda radne snage ovisi o konfiguraciji mirovinskih sustava, a ne o tome radi li se o privatnom ili javnom sektoru.

Taj argument, između ostalog, implicitno pretpostavlja da je bitna ponuda rada. Međutim, kao i kod prethodnih argumenata koji se odnose na štednju, nije bitna ponuda rada nego ekonomska dobrobit. Može se, naprimjer, desiti da sustav s definiranim davanjima do marginalnih razmjera smanji ponudu radne snage. Međutim, ako je praktični gubitak zbog smanjenog dohotka više nego kompenziran dobitkom zbog povećane sigurnosti, moguće je da sustavi definiranih davanja poboljšaju socijalne uvjete čak i ako smanje ponudu radne snage.

Mit 7.: Mirovine financirane kapitalizacijom diversificiraju rizike

"Glavna je prednost mirovinskog sustava s nekoliko stupova diversifikacija rizika. Mirovinski portfelj, gledan u cjelini, nije tada talac političkih i demografskih rizika" (Holzmann, 2000.: 21.)

Prethodno je bilo riječi o različitim rizicima i tipovima nesigurnosti s kojima se suočavaju mirovine. Sustavi financirani raspodjelom, kao i sustavi financirani kapitalizacijom, osjetljivi su na makroekonomske šokove. No oni su također osjetljivi i na demografske šokove (mit 1.). Kao što ćemo raspraviti vezano uz mit 10., svi oni apsolutno ovisе o dobrom upravljanju javnim poslovima, što ih čini izloženim političkim šokovima.

Privatne se mirovine suočavaju s dodatnim rizicima. Prvo, postoji upravljački rizik. Upravljanje može biti pošteno ali nekompetentno, ili pak potpuno obilježeno zloupotrebom. Stoga, mirovinske fondove treba urediti tako da štite korisnike. Drugo, postoji investicijski rizik. U sustavu definiranih doprinosa, dvije osobe koje su imale isti dohodak mogu ostvariti vrlo različite mirovine. "Davanja ovisе o prinosu aktive (koja je stohastična – a proces stohastičnosti tek treba utvrditi), i o cijeni rente (koja je također stohastična, što je također predmet za raspravu...)" (Diamond, 2001.:76). Burtless (rad u tisku) komparira radnike koji se razlikuju samo po vremenu odlaska u mirovinu i nalaze bitne varijacije – naprimjer, zamjenska stopa od 80% ostvarena je u slučaju osobe koja je otišla u mirovinu 1972., a jedva nešto iznad 40% ostvarila je osoba koja je otišla u mirovinu 1974. godine. Na osnovi europskih podataka, Miles (2000.) zaključuje da "neke kohorte postižu vrlo nizak, čak negativan dohodak (...)" Ti nalazi o ri-

ziku kojem su izloženi umirovljenici suprotni su stavu sadržanom u mnogim radovima i oni sugeriraju da se procjenjuju uspjesi sustava financiranih kapitalizacijom" (Royal Economic Society, 2000.:13.). Mada je moguće i poželjno, smanjenje tih rizika je, međutim, igra sa sumom nula: ono samo po sebi ne čini ništa za povećanje dohotka. Tako se dobitak u potrošnji umirovljenika, nastao zahvaljujući kupovini njihove štednje u najpovoljnijim tržišnim uvjetima, dešava na uštrb potrošnje radnika.

Konačno, postoji i tržišni rizik za rente. Osobe koje idu u mirovinu u trenutku kada su interesne stope niske, dobit će malu mirovinu.

U Čileu je npr.:

"Kolaps interesnih stopa na dugi rok (...) imao je dramatične posljedice na stope rente. Naprimjer, 100.000 jedinica kapitala moglo je u srpnju 1998. godine jamčiti životnu rentu od 8.000 jedinica godišnje. Za istog čovjeka od 65 godina, u listopadu 1998. godine, 100.000 jedinica kapitala moglo je jamčiti rentu od 5.800 jedinica godišnje" (Callund, 1999.:532).

Ova objašnjenja vode dvama zaključcima. Prvo, argument raspodjele rizika kompleksniji je nego se to čini: privatne mirovine mogu i ne moraju diversificirati rizike; no one sigurno u igru uvode dodatne rizike. Drugo, ako *efektivno* prihvatimo taj argument, mora nam biti jasno da on predstavlja obranu kako javnih tako i privatnih mirovina.⁵ S logičke točke gledišta, argument diversifikacije rizika inkompatibilan je s vizijom prema kojoj prvi stup treba minimalizirati (Svjetska banka, 1994.; James, 1998.).

Mit 8.: Veći izbor povećava socijalnu dobrobit

Mogućnost većeg izbora tu je poželjna, ali samo onda kada su korisnici dobro informirani (o ključnoj ulozi informacija vidjeti: Loewenstein, 1999.). Međutim, kao što je bilo rečeno u prvom dijelu ovoga rada, čak i za korisnike koji imaju dobra financijska znanja, mirovine su kompleksno pitanje, a problem je još veći u siromašnim zemljama.

Troškovi, naročito administrativni, koji su nužni radi stvaranja mogućnosti izbora, također su značajni. Ograničeni izbor (naprimjer u

okviru državnog sustava) pruža mogućnost da se administrativno ostvari ekonomija obujma; takva se ekonomija ne može ostvariti u okviru sustava individualnih računa u kojem konkurrira više davalaca mirovina. Neki će reći da konkurencija održava troškove na razumnoj razini, ali nas Orszag i Stiglitz (2001.:35) podsjećaju da konkurencija "jedino sprečava pretjerane rente. Ona ne jamči niske troškove. Bolje je reći da *struktura* računa determinira razinu troškova" (kurziv u originalu).

Ovo je pitanje značajno, budući da moć kumuliranih interesa (jedan od glavnih argumenata u korist fondova financiranih kapitalizacijom) jednako vrijedi i za administrativne troškove. Konzultativni savjet SAD za socijalnu sigurnost (*US Advisory Council on Social Security*) procjenjuje, polazeći od plauzibilnih pretpostavki, da *dodatni* administrativni troškovi decentraliziranog sustava apsorbiraju oko 20% vrijednosti mirovinske štednje akumulirane tijekom četrdeset godina rada (Orszag, 1999.:33). Ne treba nas, dakle, iznenaditi (vidjeti, Diamond, 1998.) da Čile i Velika Britanija, a obje zemlje u velikoj mjeri pribjegavaju individualnim računima, imaju visoke administrativne troškove.⁶ Štoviše, administracija često ima fiksne troškove koji znatno pritišću male račune, što je posebno važna točka za zemlje u razvoju.

Mit 9.: Kapitalizacija dobro funkcionira ako realni prinos nadmašuje realan rast plaća

Često se ističe da sustavi financirani kapitalizacijom daju veće mirovine nego sustavi financirani raspodjelom, budući da je prinos na burzovnim tržištima veći nego onaj javnih sustava.

"U usporedbi s prosječnim prinosom od 2,6% na doprinose socijalnog osiguranja, realni prinos prije poreza nefinancijskog kapitala društava dosegao je prosjek od 9,3% za isto (...) razdoblje (...) [Prema tome] prisiljavati pojedince da budu u nekapitaliziranom sustavu, veoma povećava cijenu koju moraju platiti za mirovine" (Feldstein, 1996.:3).

Međutim, direktna komparacija stope prinosa nije isto što i komparacija potpuno jed-

⁵ Merton, Brodie i Marcus (1987.) smatraju da mješoviti sustav može smanjiti rizik inherentan sustavu potpuno financiranome kapitalizacijom.

⁶ Vidjeti također, SAD, 1998.:25-35.

nakih elemenata. Za potpuniju analizu nužno je uključiti troškove tranzicije sustava tekuće raspodjele u sustav kapitalizacije, komparativne rizike i njihove komparativne administrativne troškove. Statistički podaci koji slijede temelje se na istraživanjima Orszaga (1999.) te na netehničkom rezimeu značajne serije rezultata koje je izvorno priredio Breyer (1989.). Zaključak je sljedeći: ako su troškovi prijelaza od sustava tekuće raspodjele na sustav kapitalizacije uzeti u račun, prinos kojeg nude dva sustava je ekvivalentan.

Tablica 1.

Pojednostavljeni sustav tekuće raspodjele

Razdoblje	Generacija			
	A	B	C	D
1.	+\$1	-\$1		
2.		+\$1	-\$1	
3.			+\$1	-\$1
4.				+\$1

Izvor: Orszag, 1999.: str. 9.

Koncipirati sustav za novi svijet. Argument prema kojem umirovljenici financijski bolje prolaze u sustavu kapitalizacije, ako prinos na burzovnim tržištima nadmašuje realan rast plaća, u stvari vrijedi u jednom novom svijetu. Međutim, ono što nas najviše zanima jest tranzicija od postojećeg sustava financiranoga tekućom raspodjelom na sustav financiran kapitalizacijom. U tom je slučaju nužno voditi računa o troškovima tranzicije uzrokovanih tim promjenama.

Pravilo stalnih davanja: troškovi tranzicije financirani porezima. U tablici 1. prikazano je da svaka generacija plaća 1 USA dolar doprinosa u mladosti i dobiva 1 USA dolar mirovine u starosti. Tijekom razdoblja 1. mirovina od 1 USA dolar stare generacije A plaćena je doprinosom od 1 USA dolar mlade generacije B. U razdoblju 2., kada generacija B dosegne starost, njezina je mirovina plaćena doprinosima mlade generacije C. Sada pretpostavimo da je realni prinos aktiva, i , 10 posto, i pretpostavimo da smo mi generacija C. U sustavu raspodjele mi plaćamo 1 USA dolar doprinosa u razdoblju 2. i primamo 1 USA dolar mirovine u razdoblju 3.; realna stopa prinosa je nula. Zauzvrat, s individualnim računom štedimo 1 USA dolar u razdoblju 2. i kao kompenzaciju

primamo 1,10 USA dolara u razdoblju 3.; realna stopa prinosa je, dakle, 10 posto.

Slabost je ovog argumenta sljedeća: ako generacija C svoje doprinose stavlja na kapitalizirane račune, mirovina generacije B treba se financirati iz drugoga izvora. Ako taj izvor čine zajmovi vlade, generacija C prima mirovinu od 1,10 USA dolara, ali mora platiti 10 centi kamata na zajam kojim je financirana mirovina generacije B. Realni je prinos – kao i u sustavu raspodjele – nula. Niži prinos sustava raspodjele nije posljedica intrinzičnog nedostatka nego, precizno rečeno, predstavlja troškove inicijalnog poklona generaciji A. Preciznije, postoji ekvivalencija između dvaju sustava ako se prelazak u kapitalizaciju ne uzima izolirano, nego i s nužnim troškovima financiranja tranzicije (Greyer, 1989.; Belan i Pesticau, 1999.). Generacija C neće, dakle, proći financijski bolje samom činjenicom prelaska na individualne račune:

“U ovom modelu, gubitak monetarne vrijednosti nije posljedica starenja baby-boom generacije, povećanog očekivanja trajanja života ili enormne administrativne neefikasnosti, nego jednostavnih aritmetičkih pokazatelja sustava financiranoga raspodjelom” (Geanakoplos, Mitchell, Zeldes, 1999.: kurziv u originalu).

Pravilo konstantnih davanja: troškovi tranzicije financirani porezima. Pretpostavimo da smo generacija C: tijekom razdoblja 2. plaćamo doprinos od 1 USA dolar na individualni kapitalizirani račun; ali u tom slučaju mirovina od 1 USA dolar generacije B plaćana je proračunskim viškom. Mirovina koju primamo kao generacija C je 1,10 USA dolara. Realni prinos je 10% budući da, zahvaljujući financiranju porezima, generacija C i one koje je slijede neće plaćati kamatu na povećani javni dug.

U osnovi možemo ostvariti isti rezultat parcijalnim predfinanciranjem sustava raspodjele. Pretpostavimo da će tijekom razdoblja 2. dolar generacije C biti plaćen u obliku mirovine generaciji B i da će, *k tome*, 1 USA dolar biti investiran u fondove socijalnog osiguranja. Generacija C i one koje je slijede primit će mirovinu od 1,10 USA dolara, od čega 1 USA dolar potječe od financiranja raspodjelom, a 10 centi rezultat su fondova osiguranja; realni prinos je 10%. Taj povećani prinos nije posljedica prelaska na individualne račune nego dodatnog priloga od 1 USA dolara. Dakle, “restitucijom” poklona prvoj generaciji,

ostvaruje se povećanje stope prinosa sljedećih generacija.

Nema davanja za tranzicijske generacije. Drugi način financiranja tranzicije sastoji se u "zanemarivanju" generacije B, tako da joj se ne daje nikakva mirovina. Generacija C i sljedeće generacije dobivaju realni prinos od 10 posto, ali se taj dobitak ostvaruje nauštrb generacije B, na koju je prebačen integralan teret troškova tranzicije. U tom slučaju, troškovi poklona generaciji A kompenzirani su "nepoklonom" generaciji B.

Ključno je da se radi o igri sa sumom nula između prve i sljedećih generacija. Moguće je cijeli teret poklona prvoj generaciji staviti na prelazne generacije umirovljenika (generacija B), zanemarujući obećanja sustava financiranja raspodjelom; također je moguće taj teret prebaciti na generaciju aktivnih radnika u vrijeme tranzicije (generacija C), financirajući mirovine generacije B fiskalnim putem; nadalje, moguće je raspodijeliti teret na nekoliko generacija, financirajući tranziciju pomoću zajmova. Konačno, moguće je modificirati kronologiju tog opterećenja, ali ne njegov total. Ponovimo, jedini način da se izide iz tog bezizlaza jest u uspostavljanju kauzalne veze između prijelaza na kapitalizaciju i povećanja stopa rasta, što je, već to smo rekli, predmet stalnih kontraverzi.

Kompletirati usporedbe. Trošak financiranja tranzicije jedan je od elemenata usporedbe između raspodjele i kapitalizacije. Drugi element je rizik kojeg razmatra Geanakoplos, Mitchell i Zeldes (1999.). Ključna je točka u činjenici da realni prinos, kako sustava financiranih raspodjelom tako i sustava financiranih kapitalizacijom, treba prilagoditi naniže kako bi se ukalkulirao rizik. U zemljama koje imaju učinkovitu upravu, osnova opozivanja manje je nestabilna od burzovnih tržišta. Zbog toga su dobiti prelaska na kapitalizaciju, makar u nominalnoj vrijednosti, niži nego što se očekuje. Konačno, prilikom komparacije treba uzeti u obzir sve razlike u području administrativnih troškova.

Ne treba zaključiti da je prelazak na individualne račune loša odluka, nego da se korisnost toga prelaska ne može odrediti jednostavnim usporedbom dviju stopa prinosa. Atkinson (1999.:8.) ističe da kritičari socijalne države u prvi plan ističu njezine troškove, a zaboravljaju njezine prednosti:

"Činjenica da ekonomisti toliko inzistiraju na negativnim ekonomskim posljedicama socijalne države može se pripisati usvojenom teorijskom okviru (...) koji je centriran na model perfektno kompetitivnih i kompenzativnih tržišta. [Taj] teorijski okvir ne uključuje nikakve rizike zbog kojih postoji socijalna država. Svaka dimenzija vezana uz smisao socijalne države nema mjesta u tom teorijskom modelu."

Ovdje se točno radi o istom: prednosti prelaska na kapitalizaciju ne trebaju se izolirati promatrati, nego istovremeno s pripadajućim troškovima. Radi se o elementu na kojega posebno ekonomiste ne treba podsjećati.

Mit 10.: Privatne mirovine potiskuju državu iz područja mirovina

Važnost upravljanja priznata je "vašingtonskim konsenzusom" o ekonomskoj reformi (Williamson, 1993.). Dobro upravljanje javnim poslovima bitno je bez obzira koji je pristup prihvaćen u mirovinskom sustavu. Neuspjeh upravljanja posebno je flagrantan u sustavima financiranim tekućom raspodjelom, utemeljenim na neodgovornim proračunskim obećanjima, čemu se pridodaje nesposobnost prikupljanja doprinosa. Među posljedicama takve situacije jesu inflacijski pritisak i politička nestabilnost. Međutim, privatne su mirovine također ranjive. Proračunska neodgovornost vodi k inflaciji, a ona dalje može uzrokovati gubitak kapitala privatnih fondova; nadalje, nesposobnost reguliranja financijskih tržišta uzrokuje nepravde, a također može dovesti i do gubitka dobiti koju, pretpostavlja se, privatne mirovine trebaju ostvariti. Kao što ističe Thompson (1998.:22):

"Prerano je (...) za saznanje kako će se novi sustavi, temeljeni na modelu definiranih doprinosa, štiti od neodgovornog ponašanja. Političari nisu jedini koji više obećavaju nego što mogu ponuditi. Model definiranih doprinosa traži nadzor i sofisticiranu regulativu, kako bi se izbjeglo da jedna vrsta problema nastalih zbog političke dinamike javnog sektora, bude zamijenjena drugom koja proizlazi iz dinamike operacija privatnog sektora."

Ovdje su važna druga dva pitanja. Nekad se tvrdi da su sustavi financirani kapitalizacijom u odnosu na sustave financirane raspodjelom bolje zaštićeni od neodgovornog presizanja vlade. Ako vlade mogu zanemariti svoja obećanja u sustavima financiranim raspodjelom (a one to i čine!), one također mogu

smanjiti realan prinos mirovinskih fondova, zahtijevajući od upravljača fondova da ulažu u javne financijske aktive čiji je prinos manji od onoga kojeg mogu ostvariti drugim instrumentima, ili ukidajući im, ili smanjujući im neke fiskalne prednosti. (Primjer tome je proračun Velike Britanije iz srpnja 1997.)

Katkad se kaže da su politički pritisci kojima je cilj popraviti katastrofalno stanje državnih sustava mnogo jači nego pritisci radi saniranja pogrešnih koraka privatnih sustava. Kada postoji eksplicitno vladino jamstvo (kao u Čileu), taj je argument bez sumnje pogrešan. Mada je to u biti empirijsko pitanje, argument treba staviti u širi okvir: što je udjel populacije koja optira za privatne mirovine veći, i što je veći i dio dohotka od mirovina koji potječe iz privatnih izvora, bit će veći pritisak na vladu u slučaju katastrofe. Ako sustavi raspodjele predstavljaju implicitan dug, analogno tome obvezne privatne mirovine u osnovi imaju implicitno jamstvo države.

Ključno je da je javno upravljanje dobro, i to s jedne strane, da bi se osigurala makroekonomska stabilnost koja podržava sustave raspodjele i štiti mirovinsku štednju od neočekivane inflacije, a s druge strane, da bi se osiguralo reguliranje financijskih tržišta radi zaštite korisnika. Država pritom igra nezamjenjivu ulogu u području mirovina, iako nemamo povjerenja u političare.

ELABORACIJA MIROVINSKIH SUSTAVA: OSNOVNI PODACI

U raspravi o elaboraciji mirovinskih sustava korisno je napraviti distinkciju između faktora koji se primjenjuju na sve reforme, i kod kojih upravljači imaju mali izbor (o njima je riječ u ovom odjeljku), i onih elemenata između kojih upravljači moraju napraviti izbor (o čemu će biti riječi u sljedećem odjeljku). Na taj način rasprava je artikulirana ne samo radi logike nego i iz praktičnih razloga. Prilikom "savjetovanja vlada korisno je razlikovati područja u kojima savjetnici legitimno mogu lupati šakom po stolu" (na primjer, inzistirati da javni mirovinski troškovi budu kompatibilni ekonomskom rastu), od onih kada su dužni brižljivo postupiti.

U ovom odjeljku prvo ćemo iznijeti glavne zaključke teorijske rasprave o elaboraciji mirovinskih sustava, a zatim navesti prethodne bitne uvjete za uspješnu reformu.

Elaboracija mirovinskih sustava: lekcije ekonomske teorije

Središnja varijabla je budući dohodak. Kao što je rečeno na početku, ograničena je mogućnost čuvanja sadašnjeg dohotka do starosti. Jedini način organiziranja mirovina sastoji se u pravu na budući dohodak. Raspodjela i kapitalizacija jednostavno su različiti mehanizmi ostvarenja toga prava. Iz toga proizlaze dvije posljedice. Prvo, ne iznenađuje što ti mehanizmi slično reagiraju na šokove koji djeluju na dohodak. Drugo, kako je budući dohodak nesiguran, svi su mirovinski sustavi suočeni s nesigurnošću.

Postoje mnoge mjere za povećanje dohotka. Kako je rečeno za mit 1., mjere namijenjene povećanju dohotka podižu produktivnost svakog radnika – povećavajući W u jednadžbi (1) ili povećavajući broj radnika – povećavaju L. Prva vrsta mjera uključuje: a) širenje i poboljšanje infrastrukture; b) usavršavanje radne snage obrazovanjem i obučavanjem. Druga vrsta mjera uključuje: c) povećanje ponude radne snage (bolje službe čuvanja djece, stimulacije za rad s djelomičnim vremenom); d) podizanje dobi umirovljenja; e) direktni uvoz radne snage; f) indirektni uvoz radne snage izvozom kapitala u zemlje s mladom populacijom.

Neke mjere mogu sadržavati fiskalni pritisak. Fiskalna situacija može se poboljšati smanjenjem budućih troškova, PN u jednadžbi (1). Pretjerana redukcija varijable P može produbiti siromaštvo umirovljenika i uzrokovati političke pritiske. Bolje je smanjiti N podižući dob umirovljenja. Cilj ovog pristupa je održati poreze na manje ili više konstantnoj razini, pa tako teret prilagodbe prenijeti na umirovljenike. Drugi pristup sastoji se u povećanju mirovinskih troškova odnosno smanjenju drugih izdataka. Jedan od načina da se to učini jest smanjenje javnog duga, što će smanjiti isplatu budućih kamata. Taj pristup dovodi oporezivanje do točke koja je između sadašnje i buduće razine, bez ikakvih strategijskih promjena. Troškovi promjena tako su raspodijeljeni na nekoliko generacija poreznih obveznika. Drugi pristup sastoji se u tome da se sada stvore rezervni resursi, naprimjer, stvarajući viškove u okviru državnog sustava financiranja raspodjelom.

Ova se tri pristupa mogu kombinirati, naprimjer, plaćajući dio duga radi fiskalnog usklađivanja, te podižući mirovinsku dob radi prebacivanja dijela tereta na umirovljenike.

Demografske promjene stvaraju probleme, ali ne nerješive. Postoji široka lepeza mjera kojima se kontrolira demografski pritisak. Moguće je:

- povećati dohodak, što znači povećati W u jednadžbi (1);
- smanjiti prosječnu mirovinu P ;
- podignuti dob umirovljenja, što uzrokuje smanjenje N i povećanje L ;
- već sada poduzeti mjere da bi se smanjili budući izdaci koji nisu vezani uz mirovine, što će omogućiti povećanje S , s tim da se ne povećaju ukupna fiskalna davanja;
- već sada stvoriti pričuvne resurse kako bi se odgovorilo budućim potrebama, što bi omogućilo da se izbjegne povećanje s .

Navedene mjere mogu uključiti i privatnu mirovinsku štednju.

Rasprava o tekućoj raspodjeli i kapitalizaciji odnosi se na ograničeni kontekst.

- S makroekonomske točke gledišta, izbor između raspodjele i kapitalizacije je sekundaran.
- Veza između kapitalizacije i rasta predmet je kontraverzi.
- U svakom slučaju, pitanje se odnosi samo na jedan izvor rasta.

Elaboracija mirovinskih sustava treba voditi računa o poticajima ponude radne snage. Suprotno raspravama o poticajnim učincima mirovina na štednju i rast, raspoloživi su podaci o poticajima tržištu rada pouzdani. Slabo koncipirani sustavi – bilo javni ili privatni, financirani kapitalizacijom ili raspodjelom – imaju obeshrabrujuće posljedice, i to kako tijekom aktivnog života tako i u mirovinskoj dobi. Mirovine bi trebale izbjeći takve učinke, i to dobrom elaboracijom sustava i uspostavom mjera koje bi osigurale da očekivanja (na primjer, kada je riječ o aktuarskoj vezi između doprinosa i mirovina) odgovaraju stvarnosti.

Implementacija: prethodni uvjeti za reformu

U ovom odjeljku razmatraju se prethodni uvjeti za uspješnu mirovinsku reformu. Ti su

uvjeti sumirani u tablici 2., a na prvom mjestu su uvjeti za javni sektor.

Tablica 2.

Prethodni uvjeti za mirovinsku reformu

	Bitno za državni sustav	Bitno za privatne sustave
Uvjeti za javni sektor		
Fiskalna održivost državnog sustava	X	
Politička održivost prijedloga reforme	X	X
Administrativna sposobnost prikupljanja poreza/doprinosa	X	X
Sposobnost održanja makroekonomske stabilnosti	X	X
Efektivna sposobnost regulacije		X
Uvjeti privatnog sektora		
Dovoljno dobro informirana populacija		X
Financijske aktive		X
Financijsko tržište		X
Aдекватna sposobnost privatnog sektora		X

Obećanja vezana uz javne mirovine moraju biti fiskalno održiva. Nakon određene točke javljaju se negativni učinci pretjeranog oporezivanja – dokaz je iskustvo posljednjih dana komunizma. Javni izdaci – a unutar njih i mirovinski javni izdaci – moraju biti kompatibilni s ekonomskim rastom. To ne znači da javni mirovinski izdaci na dugi rok trebaju biti minimizirani, nego, suprotno tome, optimalizirani. Svjetska banka (1996.:7) s razlogom vladama govori o nužnom “prilagodavanju” (*rightsizing*). Ona objašnjava da ekonomije mogu vrlo dobro funkcionirati s vladama različite veličine, ali u granicama fiskalne održivosti.

Politička održivost reforme počiva na nekoliko elemenata. Prvo, politička volja mora biti dovoljno snažna. Važno je da reforma bude stvar dotične zemlje (po tome poljske reforme iz 1998. godine počivaju na solidnijem temelju nego mađarske).⁷ Drugo, važno je i trajanje političke podrške reformi. Reforma nije do-

⁷ Vidjeti: Nelson (2000.), u vezi s raspravom o političkim aspektima reforme u Mađarskoj, Gora i Rutkowski (1998.) – za Poljsku, te Simonovits (2000.), Augusztinovic i ostali (2002.) – za Mađarsku.

gadjaj nego je proces. Ona ne završava usvajanjem zakona, nego zahtijeva kontinuirani angažman vlade, kako radi nužnih prilagodbi propozicija reforme postojećim prilikama, tako i radi političkih razloga, to jest radi jamstva kontinuiteta javne podrške. Reforma koja se tretira samo kao jedan događaj, riskira da bude zanemarena, da izgubi kredibilitet, pa se može vratiti na početak. Treće, važna je i dubina političke podrške. Njezino razumijevanje treba ići dalje od gornjih slojeva vlasti, bez čega primjena inicijalnog projekta riskira neuspjeh ili, još gore, on je kompromitiran od strane nižih razina vlasti i administracije.

Ostvarenje proračunske i političke održivosti reforme zahtijeva sposobnost upravljanja na sljedećim trima područjima.

Administrativnu sposobnost sakupljanja poreza i utjerivanja doprinosa. Kako za javne tako i za privatne sustave, vlada treba prikupiti ili utjerati doprinose. Zemlja koja ne može ostvariti jednostavne doprinose na plaće, ne može upravljati mirovinskim sustavom. Pitanje je, dakle, kako organizirati borbu protiv siromaštva u okviru ograničenih proračunskih i administrativnih kapaciteta (detaljnije, Ravallion, 1996.)?

Sposobnost održanja makroekonomske stabilnosti nužna je radi ohrabriranja ekonomskog rasta i dugoročne stabilnosti sustava raspodjele. Ona je, također, od ključne važnosti za privatne mirovine, koje su osjetljive na nenadane valove inflacije.

Sposobnost efektivne regulacije. Učinkovita regulacija financijskih tržišta bitna je za privatne mirovine radi zaštite korisnika u vrlo kompleksnim područjima u kojima se sami ne mogu štititi. Zato trebaju i regulativne procedure, i ljudi koji su ih sposobni primijeniti. Ovaj je posljednji element kompliciraniji nego što se to čini. Naime, imajući na umu kompleksnu prirodu privatnih mirovina, oni koji ih reguliraju moraju biti visokokvalificirani (riječ je o kvalifikacijama koje se u privatnom sektoru plaćaju zlatom). Pritom postoje najmanje tri strategijska problema: da sustav kontrole kolabira (ili se pokaže neefikasnim); da regulativni sustav *de facto* postane državna kontrola; ili da upravljanje i regulacija mirovinskim fondovima okupira ukupne ljudske resurse, koji su i inače oskudni.

Ovi prethodni uvjeti relevantni su kako za javni tako i za privatni sustav. Pritom privatne mirovine imaju dodatne prethodne uvjete.

Aдекватno razumijevanje i povjerenje u privatne financijske instrumente. Privatne mirovine zahtijevaju da vlada i građani budu dobro informirani o financijskim pitanjima. U nekim manjerazvijenim zemljama još uvijek se vjeruje, čak i u višim razinama vlasti, da ako je jedan fond "privatni" i ako je novac "investiran", onda stopa prinosa mora biti visoka, što znači da ne postoji razumijevanje prirode rizika. Ovdje se ne radi o paternalističkoj zamjerci siromašnim zemljama. Prethodno izlaganje ukazalo je na dimenziju neznanja o financijskim institucijama čak i u Velikoj Britaniji i SAD. Pored pitanja znanja o privatnim financijama, postavlja se i pitanje javnog povjerenja. Preciznije rečeno, ima li javnost barem onoliko povjerenja u privatni sektor koliko ima u vladu?

Financijske aktive i financijska tržišta. Očigledno je da privatni sustavi imaju potrebu za financijskim aktivama, kako bi ih plasirali u mirovinske fondove i na financijska tržišta, pa tako na najproduktivniji način usmjerili svoju štednju. Jedna od naizgled mogućih solucija – primjerice uzimanje državnih obveznica kao aktiva mirovinskih fondova – "slijepa je ulica". Rezultat su sustavi koji su u stvari financirani raspodjelom, budući da plaćanje kamata i otplate duga ovisi o budućim poreznim obveznicama. Nema, dakle, proračunskog dobitka, nema mobilizacije resursa za produktivne investicije, a veliki su dodatni administrativni troškovi.

Druga, naizgled moguća solucija sastoji se u korištenju mirovinske štednje siromašne zemlje za kupnju financijskih aktiva zapadnih zemalja. Naprimjer, bugarska štednja mogla bi se investirati u njemačka, ili pak bolivijska štednja u američka poduzeća. Slabost takvog pristupa je u tome što se zapostavlja unutrašnji rast investicija i zaposlenosti, a time se djelomično argumentira potreba uvođenja privatnih mirovina. Da bi se izbjegao taj problem (Kotlikoff i Seeger, 2000.), sugerira se da siromašne zemlje kupuju zapadne aktive koje imaju nizak rizik, u zamjenu za zapadni kapital koji će ulagati uz visok rizik. Slabost tog pristupa je u odsustvu komplementarnosti između ulaska kapitala (često na kratak rok) i potrebe investiranja siromašnih zemalja na duži rok (detaljnije, Barr, 2001.: 8). Prethodni uvjeti u slučaju financijskih aktiva i financijskih tržišta *realno* su, dakle prethodni uvjeti.

Kapaciteti privatnog sektora. Prvo, da li je kapacitet privatnog sektora adekvatan? Ako to nije slučaj, visoki administrativni troškovi ugrozit će dohodak umirovljenika, što izaziva zabrinutost, posebno u slučaju niskih mirovina. U najgorem slučaju, nedostatni administrativni kapaciteti dovode u opasnost održivost privatnih fondova. Drugo, čak i kada je kapacitet privatnog sektora dostatan, postavlja se pitanje predstavljaju li privatne mirovine najbolji način za poboljšanje dobrobiti stanovništva?

U tablici 2. sumirani su bitni prethodni uvjeti. Tablica služi i kao podsjetnik upravljačima koji planiraju mirovinske reforme, ali i kao vodič za analitičare koji evaluiraju konkretne ili predviđene reforme. Primijenivši te uvjete, zemlje poput Poljske i Mađarske koje su napredovale u tranziciji raspolažu nužnim kapacitetima za predložene sofisticirane reforme.⁸ Godine 1998. došlo je vrijeme reformama. Baš zbog toga što Ruska Federacija očigledno nije bila sposobna ispuniti nekoliko prethodnih uvjeta, Svjetska je banka 1998. godine hrabro i ispravno otkazala svoju potporu uvođenju drugoga stupa, kojega čine obvezne privatne mirovine.

Isti ti kriteriji ozbiljno dovode u pitanje i reforme u Kazahstanu, koje su dovele do uvođenja privatnih mirovina financiranih kapitalizacijom, prije svega na temelju obveza vlade.

ELABORACIJA MIROVINSKIH SUSTAVA: STRATEGIJSKI IZBOR

Komponente

Koji je izbor koji stoji pred upravljačima? Studija o kojoj se mnogo govorilo (Svjetska banka, 1994.) "zagovara mirovinski sustav s nekoliko stupova – optimalno sastavljen od stupa financiranoga raspodjelom, obveznog i javnog, stupa financiranoga kapitalizacijom, obveznog i privatnog, i komplementarnih su-

stava, dobrovoljnih, privatnih i financiranih kapitalizacijom (...). Naš je zaključak da je solucija s više stupova (...), dakle, korektan izbor u mirovinskim reformama" (Holzmann, 2000.: 12.-13).

Ako se vratimo onome što je već rečeno, možemo zaključiti da mirovinski sustavi imaju tri cilja: borbu protiv siromaštva, ravnomjerno usklađivanje potrošnje i osiguranje. Racionalna politika počinje definiranjem ciljeva i nastavlja se raspravom o instrumentima radi ostvarenja tih ciljeva. Problem analize Svjetske banke je u tome da njezina klasifikacija polazi od instrumenata, a ne ciljeva, te da ona u određenoj mjeri prejudicira izbor, a također i kombinaciju instrumenata.

Mirovine će klasificirati prema ciljevima, nastojeći izbjeći tu vrstu presumpcija. Mirovina prvoga dijela, prije svega, ima za cilj borbu protiv siromaštva. Ona je obvezna. Mada tim mirovinama obično upravlja javni sektor i financirane su raspodjelom, one mogu poprimiti različite oblike. Drugi je sloj mirovina usmjeren na raspoređivanje potrošnje; njime može upravljati javni ili privatni sektor; nadalje, može biti financiran kapitalizacijom ili raspodjelom; konačno, taj se sloj može, ali ne mora, integrirati u prvi sloj. Treći je sloj mirovina privatna, financirana kapitalizacijom i dobrovoljan je, a cilj mu je proširiti izbor pojedina. U ovoj klasifikaciji namjerno koristimo riječ "sloj" (tier, fraction), radije nego "stup", budući da je to lingvistički korektnije: stupovi funkcioniraju jedino ako su svi na mjestu, i, k tome, ako su manje-više iste visine; slojevi se, što je adekvatnije, slažu jedan na drugi i njihova se konfiguracija može potpuno slobodno odrediti.

Usput rečeno, navedena pitanja o elabraciji sustava nisu ni približno iscrpljena.

Koji opseg treba imati prvi sloj? Treba li prvi mirovinski sloj biti jamstvo, ili pak temelj za druge mirovinske prihode? On može biti

⁸ Napredak je u Poljskoj bio brz. U siječnju 1990. godine predočen mi je radikalan prijedlog privatizacije mirovina, u trenutku kada je stopa inflacije mjesečno iznosila 80% i kada financijska tržišta nisu bila regulirana – štoviše nije ni bilo financijskih tržišta. Tada sam u jednom izvještaju za Svjetsku banku napisao: "Treba hitno preoblikovati državni sustav mirovina [u Poljskoj] (...) Privatne mirovine, naprotiv, izazivaju temeljna pitanja koja zahtijevaju produbljenu anketu (...). Štoviše, kalendar (...) se odnosi na dugi rok. Radi ta dva razloga u ovom poglavlju možemo predočiti samo neke ključne elemente. U njemu se u određenoj mjeri indiciraju područja koja potencijalno mogu biti problem. Cilj kojim težimo je ne obeshrabriti (...) komplementarni privatni sustav koncipiran na adekvatan način, nego se boriti protiv pretjeranog optimizma (...) u odnosu na ono što se može učiniti i u kojim rokovima (...). Opća orijentacija preporuka je sljedeća: na srednji rok, mirovinski sustav treba evoluirati prema tročlanoj strukturi: mirovina osnovnog socijalnog osiguranja kojim upravlja država; obvezni sustav dodatnih privatnih mirovina reguliranih na adekvatan način; sustav dobrovoljnih privatnih mirovina. Ravnoteža između tih triju elementa treba biti javno raspravljena" (Svjetska banka, 1993., stavak 227.).

oblik državnog jamstva pojedincima u okviru privatnih sustava, kao što je slučaj u Čileu, kada najsiromašnije osobe dobivaju državnu mirovinu. Ova se mirovina može dodijeliti na temelju imovinskog testa (što znači da neće biti dodijeljena imućnijima), kao što je to slučaj u Australiji. Ona može biti jedinstvena – flat-rate (pripada svim umirovljenicima), a po visini ispod praga siromaštva (kao u Velikoj Britaniji) ili iznad praga siromaštva (Novi Zeland). Bez obzira kakva je priroda prvoga mirovinskog sloja, minimalni se dohodak može jamčiti putem socijalne pomoći i uz provjeru dohotka (što je praksa u većini zemalja OCDE-a).

Koju razinu redistribucije treba sadržavati prvi sloj mirovine? Što je manja mirovina i što je tješnja veza između doprinosa i davanja, niža je i redistribucija. Mirovine striktno proporcionalne doprinosima znače da nema redistribucije između bogate i siromašne populacije (ako se zanemari duži život bogatih). Ta je proporcionalnost moguća i u slučaju jednakih mirovina s jednakim doprinosima (*flat-rate*), ili kada su mirovine i doprinosi proporcionalni plaćama. Jedinstvene mirovine, financirane proporcionalnim doprinosima, podrazumijevaju viši stupanj redistribucije, a ako su financirane općim progresivnim porezima, dovest će do veće redistribucije.

Treba li drugi sloj uključivati u mirovinu? Mirovine drugog sloja imaju za cilj raspoređivati potrošnju. Liberalni pristup zagovara obveznu participaciju u drugom sloju jedino u okviru borbe protiv siromaštva (Barr, 1998., u poglavlju 6. produbljene rasprave o tome). Drugim riječima, ovaj pristup zagovara prvi minimalni i treći dobrovoljni i privatni mirovinski sloj. Poznati su argumenti za obveznu mirovinu u okviru drugoga sloja: skrb za dobro građana (paternalizam), budući da će slaboinformirani mladi ljudi napraviti pogrešan izbor u odnosu na cjelinu životnog vijeka; osiguranje od nepredvidivih događaja;⁹ izbjegavanje moralnog rizika kada je izdašna mirovina prvoga sloja.¹⁰ Ovo pitanje dobiva i znakovitu normativnu dimenziju (Agulnik, 2000.). Ako je drugi mirovinski sloj obavezan, postavlja se pitanje treba li tu obvezu primijeniti samo do određenog plafona, i koji je taj plafon?

Treba li mirovine drugoga sloja financirati raspodjelom ili kapitalizacijom? Ovdje se, zapravo, postavlja pitanje u kojoj mjeri treba dijeliti rizike. Kao što je rečeno u prvom poglavlju, sustavi s definiranim doprinosima izlažu pojedince rizicima različitog uspjeha mirovinskih fondova. Ti sustavi također mogu biti izložene i riziku inflacije, mada se teret inflacije može podijeliti s onima koji plaćaju doprinose, ako država primijeni indeksaciju. Profesionalni sustavi često su sustavi s definiranim davanjima, što omogućava širu raspodjelu rizika.

Tko bi trebao upravljati drugim slojem, javni ili privatni sektor? Drugi slojem mirovina u nekim zemljama upravlja javni sektor, što je npr. slučaj sa sustavima financiranim raspodjelom u SAD i Kanadi. U Singapuru sustavom financiranim kapitalizacijom također upravlja javni sektor. U mnogo drugih zemalja, npr. u Australiji i Čileu, mirovinama drugoga sloja upravlja privatni sektor.

Je li dopušteno napustiti državni mirovinski sustav? Mirovina prvoga sloja, centrirana na redistribuciju, obvezna je već po definiciji. Postavlja se pitanje mogu li pojedinci birati između državnoga i privatnog osiguranja? U Velikoj Britaniji osiguranici mogu odustati od državne, uz plaće vezane mirovine, i prijeći u privatni sustav. U Sjevernoj Americi, suprotno tome, obvezno je članstvo u javnom sustavu vezanom uz plaće. Među argumentima protiv mogućnosti napuštanja državnog sustava jest i rizik izbora suprotnog sustava; a među argumentima za promjenu sustava je veća sloboda individualnog izbora.

U kojoj mjeri država treba podupirati indeksaciju mirovina? Nakon što su ljudi otišli u mirovinu, mirovine utemeljene kao rente osjetljive su na inflaciju. Ozbiljno pitanje koje se pritom postavlja jest treba li vlada štiti mirovine od inflacije, i kojim mehanizmom? Takva vladina intervencija uvodi nekapitalizirani element u sustave financirane kapitalizacijom.

Složiti dijelove mozaika

Elaboracija mirovinskih sustava predmet je ozbiljnih polemika. Od pitanja koja se postavljaju, dva su posebno kontraverzna. Prvo, treba li obvezna mirovina prvoga sloja, držav-

⁹ To je argument posebno za socijalno osiguranje, koje može pokriti kako nesigurnosti tako i rizike.

¹⁰ Argument je sljedeći: ako postoji minimalno jamstvo, osobe s niskim dohotkom bit će slabo motivirane za dobrovoljnu štednju.

na i financirana raspodjelom, biti minimalna ili supstancijalna? Drugo, i kako bi drugi sloj trebao biti organiziran, drugačije rečeno, treba li biti obavezan, privatn, financiran kapitalizacijom i s definiranim doprinosima?

Veličinu razlika u tom pogledu ilustriraju dva sljedeća citata.

“Prvi stup okuplja postojeće sustave javnih mirovina, ali on je malen i centriran na redistribuciju – osiguravajući socijalnu zaštitu starim osobama, posebno onima koje imaju nizak dohodak (...) taj stup ima ograničen domet.

Drugi stup (...) uspostavlja aktuarsku vezu između davanja i doprinosa u sustavu definiranih doprinosa; on je potpuno financiran kapitalizacijom i temelji se na privatnom i konkurentnom upravljanju.

Treći stup, koji se sastoji od štednje i dobrovoljne rente, nudi dodatnu mirovinu osobama koje žele raspolagati izdašnjom starosnom mirovinom” (James, 1998.:275).

Suprotno tome, u kontekstu bivših komunističkih zemalja koje provode reforme, Eatwell i drugi (2000.:140-141) podržava sljedeći pristup:

“Očigledno je da nema 'idealnog' modela za reforme mirovinskih sustava. Međutim, prethodno prezentirani argumenti afirmiraju sljedeći pravac kao (...) najbolji pristup za zemlju koja je naslijedila neodrživi sustav raspodjele:

- smanjiti izdašnost mirovina (...);
- ako postoji pozitivna politička evaluacija jasnih prednosti sustava potpuno financiranog kapitalizacijom, to će ohrabriti njegovo uvođenje;
- promocija trećega stupa dobrovoljne privatne štednje (...). Finalni rezultat je potencijalni sustav s tri stupa, naizgled sličan onome kojeg zagovara Svjetska banka (1994.). Treći stup dobrovoljne štednje je, naravno, uvijek aktualan ili potencijalno prisutan... i ne može se smatrati distinktivnim elementom reforme. Međutim, postoje veoma značajne razlike između tih preporuka i preporuka Svjetske banke (1995.), u smislu da je ovdje:
- prvi stup ojačan i podržan u pogledu njegovih izvornih prava i funkcija (...);
- komponenta sustava potpune kapitalizacije je uvedena, ne kao tehnički superiorna solucija nego kao primarno politička, mada savršeno respektabilna solucija.”

U pogledu većeg broja aspekata, lepeza potencijalnog izbora je još i šira. Čak i kada je svaka točka prethodnog odjeljka predstavlj-

na kao jednostavan izbor između da ili ne, osam pitanja otvara 256 mogućih kombinacija. Skice koje slijede ne treba uzeti kao studije, nego kao ilustracije širokog asortimana sustava koji postoje u zemljama OCDE-a i u drugim uspješnim ekonomijama (detaljnije, Barr, 2001., poglavlje 8., i navedene reference).

Čile. Mirovine su u ovoj zemlji privatizirane početkom osamdesetih godina. Zaposlenici su morali prihvatiti individualizirani, privatni sustav, financiran kapitalizacijom i s definiranim doprinosima, s državnim jamstvom radnicima koji su plaćali doprinos dvadeset ili više godina, da će ostvariti malu mirovinu. Drugi je mirovinski sloj obavezan, individualan, upravljan od privatnog sektora i financiran kapitalizacijom, a oslanja se na prvi rezidualni sloj u obliku jamstva. Čileanske reforme predmet su široke rasprave (Diamond, 1996.; Callund, 1999.), no i one su također kontraverzne. U očima nekih, one su izvor nade (Svjetska banka, 1994.), dok su drugi skeptičniji (Beattie i McGillivray, 1995.).

Singapur. Radnici i poslodavci ovdje plaćaju doprinos u Središnji fond osiguranja (Central Provident Fund) kojim upravlja država, a koji omogućava ne samo da se usklađuje potrošnja u starosti nego se prate i medicinski troškovi (Asher, 1999.). Taj sustav ne nudi nikakvo jamstvo sigurnosti za starost. Singapur, kao i Čile, razvija mirovine s definiranim doprinosima, koje potječu iz drugoga mirovinskog sloja. Velika razlika u odnosu na Čile jest da ovdje fondom upravlja javni sektor.

Švedska je 1998. godine uvela sustav s “fiktivno definiranim doprinosima” (Švedska, 1993.). Glavna karakteristika njezina mirovinskog sustava je da je on pretežno financiran raspodjelom putem doprinosa socijalnog osiguranja. Međutim, mirovine imaju neposrednu aktuarsku vezu s tijekom radnog vijeka akumuliranom u mirovinskoj štednji (iznos je prilagođen očekivanom trajanju života kohorte). Pored toga, postoji i socijalno-zaštitna mirovina za osobe koje su u životu zaradile malo novca, a daju se i krediti za razdoblje skrbi o djeci.

Švedska, dakle, ima sustav s definiranim doprinosima sa socijalno-zaštitnim jamstvom, kojim upravlja javni sektor i koji je financiran raspodjelom, analogno kao u Čileu. Ta činjenicu ukazuje na jedan često zanemaren aspekt: u Švedskoj postoji velika fleksibilnost u okviru sustava financiranih raspodjelom. Neki

će reći da švedski pristup riskira neuspjeh u upravljanju. Međutim, on isto tako izbjegava specifične rizike sustava definiranih doprinosa; mada je sustav individualiziran, budući da počiva na definiranim doprinosima, različiti krediti (poput onoga za skrb o djeci) uvode u njega kolektivni element. Konačno, budući da je financiran raspodjelom, ovaj sustav izbjegava tranzicijske troškove prelaska u kapitalizaciju.

Australija je slična Čileu, budući da se ovdje mirovina drugoga sloja temelje na individualnim obveznim računima financiranim kapitalizacijom. Međutim, Australija se od Čilea razlikuje po tome što je njezin prvi sloj potpunije koncipiran. Posebno mu je obilježje u tome da su mirovine prvoga sloja financirane općim porezima, te da se daju ne nakon provjere dohotka (namijenjenog ograničavanju pristupa davanjima na samo siromašnu populaciju) nego i nakon imovinskog testa, kojem je cilj više limitiran na način da davanja ne idu imućnijoj populaciji.

Novi Zeland ima izdašne univerzalne mirovine s fiksnim stopama (oko 65 posto prosječne tjedne plaće), financirane općim porezima i dopunjene dobrovoljnim mirovinama, definiranih doprinosa i financiranim kapitalizacijom. Bilo je rasprava o stvaranju javnog fonda, djelomično namijenjenog pokrivanju budućih mirovinskih troškova. Na referendumu 1997. godine prijedlog prelaska na čileanski mirovinski model masovno je odbijen (80 posto glasača izišlo je na referendum, a 91,8 posto ih je odbacilo taj prijedlog).

Velika Britanija ima jedinstvenu državnu mirovinu, financiranu raspodjelom. U nastavku reforme iz 1980. godine, mirovina je vezana uz cijene a ne uz plaće. Posljedica toga je da je iznos temeljne mirovine ispod praga siromaštva. Pored temeljne mirovine, obvezno je sudjelovanje u mirovinskom sustavu drugoga sloja, što se ostvaruje u okviru državnog sustava uz plaće vezanih mirovina, ili pak u privatnom sustavu.

Sjedinjene Američke Države imaju državni sustav vezan uz plaće financiran raspodjelom, koji je izdan s minimalističke točke gledišta, mada u tome zaostaje za sustavima u europskim zemljama. Iako mogu ostvariti prijevremenu mirovinu, radnici ne dobivaju njezin puni iznos, osim ako ne idu u mirovinu u dobi od 65 godina (a ta se granica postupno podiže na 67 godina). Mnogi radnici sudjeluju u su-

stavu kompanijskih ili industrijskih mirovina i/ili u sustavu individualnih mirovina s definiranim doprinosom, u kojima je članstvo dobrovoljno. Državni sustav u SAD obuhvaća, dakle, mirovine prvoga i drugoga sloja, a privatni sustavi predstavljaju treći, dobrovoljni sloj.

ZAKLJUČAK

U ovoj se studiji razlikuju tri skupine faktora:

- faktori koje, radi analitičkih razloga izloženih u drugom dijelu priloga, treba s oprezom podržati;
- faktori koje je moguće i koje treba čvrsto podržati, osobito kao prethodne uvjete za uspješnu reformu, naznačene u trećem dijelu rada;
- područja, razmatrana u četvrtom dijelu priloga, u okviru kojih je respektirajući razne prethodne uvjete; moguće značajno varirati načine na koje države organiziraju svoje mirovinske sustave.

Iz toga se mogu izvući sljedeći zaključci.

Ključna je varijabla učinkovito upravljanje javnim poslovima. To je prethodni uvjet za dobro upravljanje mirovinama, bez obzira kako su one organizirane (Ross, 2000., dolazi do sličnog zaključka). Vladu nije moguće isključiti iz mirovinskog sustava.

S ekonomske točke gledišta, razlika između raspodjele i kapitalizacije je sekundarna. Ipak, mogu biti niske razlike političko-ekonomske prirode (Cooley i Soares, 1999.). Ističe se, naprimjer, da je politička ekonomija podizanja dobi umirovljenja mnogo lakša u okviru privatnog sustava. Suprotno tome, tvrdi se da državni sustav koji povezuje borbu protiv siromaštva i raspoređivanje potrošnje, budući da obuhvaća i birače srednje klase, može računati na podršku izbornog tijela. Bez obzira na političke argumente, dobici jednoga i drugoga sustava u pogledu ekonomske dobrobiti su ambivalentni. No to ne iznenađuje, budući da su raspodjela i kapitalizacija jednostavno različiti financijski mehanizmi organizacije re-vandikacija budućeg dohotka.

Zadane ciljeve moguće je postići na različite načine. Ne postoji instrument koji točno odgovara zadanom cilju. Zamislimo sustav čiji ciljevi uključuju aktuarsko i obvezno usklađivanje potrošnje, kao i pružanje socijalne zašti-

te. U tom slučaju cilj je postići relativno striktno odvajanje usklađivanja potrošnje i borbe protiv siromaštva. U takvom sustavu redistribucija se ostvaruje jedino borbom protiv siromaštva. Čile te ciljeve ostvaruje oslanjajući se na individualne račune financirane kapitalizacijom, kojima na načelu kompetitivnosti upravlja privatni sektor, s rezidualnim vladinim jamstvima. Švedska je to postigla putem javnog sustava raspodjele, s fiktivno definiranim doprinosima i usklađenim s dispozicijama socijalne zaštite. U osnovi, švedski je sustav javni ekvivalent čileanskoga privatnog sustava.

Postoje mnoge mogućnosti izbora prilikom elaboracije mirovinskih sustava. Ključna poruka prethodnog odjeljka nije samo u tome da ne postoji jedinstveni model – što je uvijek bio apsurdan pojam, nego da su, pod uvjetom uspješnog upravljanja, moguće mnoge odlučije.

- Državnu mirovinu treba *optimalizirati*, a ne *minimalizirati*. Ona može biti niska, kao u Čileu gdje predstavlja minimalno jamstvo, ili u Velikoj Britaniji gdje je blizu pragu siromaštva, ili nešto viša kao u SAD. Ona može biti uvjetovana provjerom dohotka (Čile), provjerom imovine (Australija) ili fiksna (Novi Zeland); može biti parcijalno vezana uz plaće (SAD) ili potpuno vezana uz plaće (Švedska). U siromašnim zemljama, državna je mirovina zbog proračunskih ograničenja relativno skromna; što su države bogatije, veća je mogućnost izbora.
- Usklađivanje potrošnje može se organizirati putem državnog sustava financiranoga tekućom raspodjelom (Švedska), državnog sustava financiranoga kapitalizacijom (Singapur), kombinacijom javnog sustava raspodjele i privatnog sustava kapitalizacije (Velika Britanija i SAD), ili putem gotovo potpuno privatnih institucija (Čile, Australija). Mirovine mogu biti profesionalne s definiranim davanjima (čest slučaj u Velikoj Britaniji) ili individualne s definiranim doprinosima (Australija). U zemljama u razvoju, tržišta su kapitala manje razvijena, sposobnost regulacije je niska, stanovništvo je slabije informirano; u njima se lepeza mogućnosti izbora postupno širi s ekonomskim i institucionalnim razvojem.

Ta široka lepeza mogućnosti, međutim, ne znači da zemlje mogu obaviti izbor i primijeniti razne kombinacije onako kako im se sviđi.

- Zemlje koje imaju provjerene sustave raspodjele i koje se suočavaju sa starijom populacijom, trebaju usvojiti ranije navedeni repertoar mjera, a posebno temeljne mjere: a) povećanje dohotka i b) smanjenje izdašnosti mirovina financiranih raspodjelom, npr. podižući dob umirovljenja. Predfinanciranje može biti jedan od elemenata te strategijske kombinacije.
- Zemlje koje imaju velike, ali neodržive sustave raspodjele, suočene su s malim izborom: *jedina* im je solucija da sustav financiran raspodjelom učine održivim, smanjujući davanja, povećavajući doprinose ili kombinirajući jednu i drugu mjeru. Imajući na umu činjenicu da je privatizacija sustava raspodjele mnogo skuplja kada je on hipertrofirani, bitno je učiniti sustav održivim, bez obzira žele li upravljati da on evoluiraju prema sustavu kapitalizacije.
- Zemlje s ograničenim institucionalnim kapacitetima također imaju ograničen izbor. Postoji znakovit element progresije: u najsiromašnijim, administrativno najslabijim zemljama, sljedeća se etapa može sastojati u građanskoj mirovini financiranoj porezima; jačanje kapaciteta javne administracije omogućava da se uspostavi sustav temeljen na doprinosima; kada dohodi rastu i napreduju, tada administrativni kapaciteti privatnog sektora, privatne mirovine postaju jedna od opcija.
- Zemlje koje imaju neznatan javni sektor i relativno solidne javne i privatne administrativne kapacitete, raspolažu najvećim mogućnostima izbora. Pod uvjetom da ispune prethodne uvjete o kojima smo već govorili, te zemlje raspolažu realnim izborom između sustava raspodjele i sustava kapitalizacije. U ovom izvještaju podržavamo stav da, s *ekonomske* točke gledišta, nijedan pristup nema prednost pred drugim. Imajući to na umu, mislimo da će pravi izbor za neku zemlju biti onaj koji će se najbolje uskladiti s političkom ekonomijom učinkovite reforme. A to svakako ovisi o njezinim nacionalnim specifičnostima.

LITERATURA

- Agulnik, P. (2000.) Maintaining incomes after work: Do compulsory earnings-related pensions make sense?, *Oxford Review of Economic Policy* 16(1).
- Asher, M. (1999.) The pension system in Singapore, in: *Pension reform primer* (Discussion Paper n° 9923). Washington, DC, Banque mondiale. (Raspoloživo na siteu www.worldbank.org/pensions (consulté le 29. 01. 2002.))
- Atkinson, A. B. (1999.) *The economic consequences of rolling back the welfare state*. Londres; Cambridge: MA, MIT Press.
- Augusztinovic, M. et al. (2002.) *The Hungarian pension system before and after 1998 reform* (ILO CEET Policy Paper Series). Budapest: Bureau national du Travail.
- Banque mondiale (1993.) *Poland: Income support and the social safety net during the transition*. Washington, DC: Banque mondiale.
- (1994.) *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University Press.
- (1996.) *World Development Report 1996: From plan to market*. New York: Oxford University Press.
- Barr, N. (1979.) Myths my grandpa taught me, *Three Banks Review* (n° 124, decembre).
- (1998.) *The economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press; Stanford, CA: Stanford University Press.
- (2000.) *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices* (Working Paper WP/00/139). Washington, DC: Fonds monétaire international. (Raspoloživo na siteu <http://www.imf.org/external/pubs/cat> (consulté le 29. 01. 2002))
- (2001.) *The welfare State as piggy bank: Information, risk, uncertainty and the role of the State*. Oxford; New York: Oxford University Press. (Raspoloživo na siteu <http://www.oup.co.uk/isbn/0-19-924659-9> (consulté le 29. 01. 2002))
- Beattie, R., McGillivray, W. (1995.) Une stratégie risquée: Reflexions sur le rapport de la Banque mondiale, La crise du vieillissement, *Revue internationale de sécurité sociale* 48(3-4).
- Belan, P., Pestieau, P. (1999.) Privatising social security: A critical assessment, dans *Geneva Papers on Risk and Insurance* 24(1).
- Bodie, Z., Marcus A. J., Merton, R. C. (1988.) Defined benefit versus defined contribution plans: What are the real tradeoffs?, in: Z. Bodie, J. B. Shoven et D. Wise (eds.): *Pensions in the US economy*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Breyer, F. (1989.) On the intergenerational Pareto efficiency of pay-as-you-go financed pension systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145(4).
- Burtless, G. (à paraître) Social Security privatization and financial market risk, dans T. Ithori et T. Tachibanaki (eds.): *Social security reform in advanced countries*. Londres, New York: Routledge.
- Callund, D. (1999.) Chile: Controversy, difficulty and solutions, *Geneva Papers on Risk and Insurance* 24(4).
- Cooley, T. F., Soares, J. (1999.) A positive theory of social security based on reputation, *Journal of Political Economy* 107(1).
- Diamond, P. (1995.) Government provision and regulation of economic support in old age, dans M. Bruno et B. Pleskovic (eds.): *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington, DC: Banque mondiale.
- (1996.) Social security reform in Chile: An economist's perspective, dans P. Diamond, D. Lindeman et H. Young (urednik): *Social security: What role for the future?* Washington, DC: National Academy of Social Insurance.
- (1998.) The economics of social security reform, dans D. Arnold, M. Graetz et A. Munnell (eds.): *Framing the social security debate: Values, politics, and economics*. Washington, DC: Brookings Institution.
- (2001.) Comments on rethinking pension reform: Ten myths about social security systems, dans R. Holzmann et J. E. Stiglitz, avec L. Fox, E. James et P. R. Orszag (eds.): *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century*. Washington, DC: Banque mondiale.
- Eatwell, J., Elmann, M., Karlsson, M., Nuti, M., Shapiro, J. (2000.) *Hard budgets, soft states*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Etats-Unis. Report of the Panel on Privatization of Social Security (1998.) *Evaluating issues in privatizing Social Security*. Washington, DC: Académie nationale d'assurance sociale.
- Feldstein, M. S. (1996.) The missing piece in policy analysis: Social security reform, *American Economic Review* 86(2).
- Gale, W. (1998.) The effects of pensions on wealth: A re-evaluation of theory and evidence, *Journal of Political Economy* 106(4).
- Geanakoplos, J., Mitchell, O. S., Zeldes, S. P. (1999.) Social security money's worth, in: O. S. Mitchell, R. J. Myers et H. Young (eds.): *Prospects for social security reform*. Philadelphie, PA: University of Pennsylvania Press.
- Góra, M., Rutkowski, M. (1998.) *The quest for pension reform: Poland's security through diversity* (Social Protection Discussion Paper 9815). Washington, DC: Banque mondiale.

- Gruber, J., Wise, D. (1999.) *Social security and retirement around the world*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Holzmann, R. (1997.) *Pension reform, financial market development, and economic growth: Preliminary evidence from Chile* (IMF Staff Papers, 44/2). Washington, DC: Fonds monétaire international.
- (2000.) L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions, *Revue internationale de sécurité sociale* 53(1).
- James, E. (1998.) New models for old-age security: Experiments, evidence and unanswered questions, *World Bank Research Observer* 13(2).
- 2001. Comments on rethinking pension reform: Ten myths about social security systems, dans R. Holzmann et J. E. Stiglitz, avec L. Fox, E. James et P. R. Orszag (eds.): *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century*. Washington DC: Banque mondiale.
- Kotlikoff, L. J., Seeger, C. (2000.) Look abroad to solve the pensions crisis. *Financial Times* (édition US, 25 avril).
- Loewenstein, G. (1999.) Is more choice always better?, *Social Security Brief* (n° 7). Washington, DC: National Academy of Social Insurance. (Raspoloživo na siteu <http://www.nasi.org> (consulté le 29. 01. 2002))
- Mackenzie, G. A., Gerson, P., Cuevas, A. (1997.) *Pension regimes and saving (Occasional Paper 153)*. Washington, DC: Fonds monétaire international.
- Mertola, R., Bodie, Z., Marcus, A. (1987.) Pension plan integration as insurance against social security risk, dans Z. Bodie, J. B. Shoven et D. Wise (eds.): *Issues in pension economics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Miles, D. (2000.) *Moving to funded pension schemes* (javna rasprava, CEPR/RES, 3 février).
- National Westminster Bank (1997.) *A changing nation: Retirement provision for the 21st century*. Londres: National Westminster Bank.
- Nelson, J. (2000.) The politics of pension and health care reforms in Hungary and Poland, dans J. Komai, S. Haggard et R. Kaufman (eds.): *Reforming the State: Fiscal and welfare reform in post-socialist countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orszag, P. R. (1999.) *Individual accounts and social security: Does social security really provide a lower rate of return?* Washington, DC, Center on Budget and Policy Priorities. (Raspoloživo na siteu <http://www.cbpp.org> (consulté le 29. 01. 2002))
- Orszag, P. R., Stiglitz, J. E. (2001.) Rethinking pension reform: Ten myth; about social security systems, dans R. Holzmann et J. E. Stiglitz, avec L. Fox, E. James et P. R. Orszag (eds.): *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century*. Washington, DC: Banque mondiale.
- Ravallion, M. (1996.) Issues in measuring and modelling poverty, *Economic Journal* 106 (septembre).
- Ross, S. G. (2000.) Reformes des pensions de sécurité sociale: doctrine et pratique, *Revue internationale de sécurité sociale* 53(2).
- Royal Economic Society (2000.) The pensions problem, *Royal Economic Society Newsletter*, n° 109 (avril).
- Royaume-Uni. Pension Law Review Committee (1993.) *Pension law reform: Report of the Pension Law Review Committee* (vol. I: Report, et vol. II: Research). Londres: Her Majesty's Stationery Office.
- Royaume-Uni. Treasury Select Committee (1998.) *The mis-selling of personal pensions* (Ninth Report, vol. 1, Report and Proceedings of the Committee, HC712-1). Londres: Her Majesty's Stationery Office.
- Simonovits, A. (2000.) Partial privatization of a pension system: Lessons from Hungary, *Journal of International Development* 12(4).
- Suede. Federation des offices d'assurance sociale (1998.) "Suede", in: *L'avenir de la protection sociale*. Stockholm: Federation des offices d'assurance sociale; Geneve: Association internationale de la sécurité sociale. (Jedna verzija raspoloživa na siteu <http://www.pension.gov.se> (consulté le 29. 01. 2002))
- Thompson, L. (1998.) *Older and wiser: The economics of public pensions*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Webb, S., Webb, B. (1909.) *The break up of the poor law* (Minority Report of the Poor Law Commission, Part I). Londres: Longman.
- Williamson, J. (1993.) Democracy and the Washington consensus, *World Development* 21(8).

Preveo s engleskoga Vlado Puljiz

Summary

REFORMING PENSIONS: MYTHS, TRUTHS, AND POLICY CHOICES

Nicholas Barr

Department of Economics, London School of Economics and Political Science
London, UK

This paper discusses the building blocks of pension reform in the light of economic theory, and their application to different types of economy. The opening section sets out the simple economics of pensions. The second section discusses a series of myths which have proved remarkably persistent. Building on this analysis, the latter part of the paper sets out the foundations of effective pensions policy. The third section discusses the prerequisites which any pension reform must respect, i.e. those things

which policy advisers can – and should – assert authoritatively. The fourth section turns to the range of choices facing policymakers, drawing on the very different arrangements in different countries. The main conclusions are threefold: (1) The key variable is effective government. (2) From an economic perspective, the difference between pay-as-you-go and funding is second order. (3) The range of potential choice over pension design is wide. One size does not fit all.