

Očekivana kretanja u mirovinskom sustavu Republike Hrvatske u razdoblju do 2040. godine

UDK: 368.914(497.5)

Ovaj prilog dio je opsežnog teksta u kojem se definira strategija razvitka mirovinskog sustava, a koji je dio šire studije "Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi", koja je rađena u okviru projekta Vlade Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću". Vlada je ovaj dokument usvojila u svibnju 2002. godine, a o njemu je u lipnju 2002. godine raspravljao i Hrvatski sabor.

U prvom dijelu strategije razvitka mirovinskog sustava raspravlja se o dosadašnjim kretanjima i krizi mirovinskog sustava. U drugom dijelu riječ je o uspostavi prvog, drugog i trećeg mirovinskog stupa prema već započetoj mirovinskoj reformi. Nadalje, u narednom razdoblju predviđa se uvođenje temeljne nacionalne mirovine (nulti stup), četvrtog stupa za stare, nemoćne ljude te izjednačavanje mirovinske dobi za muškarce i žene na 65 godina do 2018. godine, o čemu se također govori u strategiji.

U drugom dijelu dokumenta, a kojeg ovdje objavljujemo, riječ je o kretanju broja osiguranika i umirovljenika, udjelu mirovina u plaći, strukturi i kretanju prosječne mirovine, tranzicijskom trošku mirovinske reforme, udjelu i strukturi mirovinskih izdataka u BDP-u, a sve to do 2040. godine.

Radnu skupinu koja je priredila strategiju razvitka mirovinskog sustava, činili su: prof. dr. sc. Željko Potočnjak (voditelj), mr. sc. Snježana Plevko, Ljiljana Marušić, Ivan Jergović i Željko Tufekčić.

Ključne riječi: mirovine, mirovinska reforma, strategija, Hrvatska.

OČEKIVANA KRETANJA U MIROVINSKOM SUSTAVU

Glavni čimbenici kretanja u mirovinskom sustavu

Kretanja u mirovinskom sustavu determinirana su demografskim kretanjima, gospodarskim kretanjima, te propisima koji reguliraju mirovinski sustav. Polazeći od važećim zakonima propisane strukture mirovinskog sustava (trodjelna struktura, primjena drugog i trećeg dijela od siječnja 2002.), kao i procijenjenih demografskih i gospodarskih kretanja, daju se procjene budućih kretanja najvažnijih varijabli u mirovinskom osiguranju. Pritom je važno naglasiti da procjene znatno ovise o vrijednosti uzetih parametara, pa su procjene orijentacijske i manje su pouzdane ukoliko je duže razdoblje za koje se procjene vrše. Zato procjene treba promatrati u okviru uzetih pretpostavki, te se pouzdanijim mogu

ocijeniti smjer i trend kretanja nego intenzitet promjena i vrijednost pojedinih varijabli.

Demografska kretanja

Dugoročno, na mirovinski sustav sve će više utjecati, i to negativno, nepovoljna demografska kretanja. Dosadašnja negativna demografska kretanja već su negativno odredila buduća kretanja u mirovinskom osiguranju, barem tijekom sljedećih tridesetak godina. Isto tako, ako bi se uskoro i poboljšala demografska slika, to bi počelo povoljno utjecati na kretanja u mirovinskom osiguranju tek za 20–30 godina. Zbog niske stope fertiliteta, koja ne osigurava niti prostu reprodukciju stanovništva, te zbog povećanja očekivanog trajanja života, apsolutno će se brojčano smanjivati i ujedno stariti stanovništvo Republike Hrvatske. Slijedećih će se desetljeća smanjivati broj i udjel mladog, radnoaktivnog stanovništva, a

istodobno povećavati broj i udjel starog stanovništva, što će negativno djelovati na mnoga područja, a naročito na kretanja u mirovinskom sustavu. Pouzdanije procjene utjecaja demografskih kretanja na mirovinski sustav moći će se dati tek nakon obrade podataka dobivenih popisom stanovništva 2001. godine, s kojima autori ove studije nisu raspolagali.

Gospodarska kretanja

Na dosadašnja kretanja u mirovinskom sustavu najveći je utjecaj, posebice posljednjih godina, osim mirovinskih propisa koji su postavljali relativno blage uvjete za odlazak u mirovinu i bili povoljni za brojne skupine osiguranika, imala teška gospodarska situacija. Slijedom toga u mirovinskom su se sustavu proteklih godina našli mnogi koji po svojoj životnoj dobi i godinama staža ne bi trebali biti, a što sada ima za posljedicu da ne postoji veći broj starijih osoba koje "čekaju" umirovljenje. Zato se ocjenjuje da će srednjoročno na kretanja u mirovinskom sustavu, putem povećanja broja osiguranika (smanjenje broja nezaposlenih), najviše utjecati gospodarski čimbenici.

Najvažniji su gospodarski parametri koji će utjecati na kretanja u mirovinskom sustavu broj zaposlenih, rast plaća, stope povrata na imovinu mirovinskih fondova i mirovinskih osiguravajućih društava te kretanje bruto domaćeg proizvoda.

U narednim godinama očekuje se oživljavanje gospodarske aktivnosti, te ubrzani gospodarski rast koji će se, pretpostavljamo, nakon desetak godina vratiti u okvire dugoročno održivog rasta. Rast bruto domaćeg proizvoda imat će pozitivne učinke na kretanja u mirovinskom sustavu. Međutim, i reformirani mirovinski sustav trebao bi potaknuti i ubrzati gospodarski rast putem povećanja domaće štednje, boljom alokacijom kapitala te smanjenjem mirovinskih izdataka koji izravno opterećuju cijenu rada i državni proračun.

Pozitivna gospodarska kretanja odrazit će se na povećanje broja zaposlenih odnosno broja aktivnih osiguranika. Također se očekuje da će zaposleni, sukladno stabilnoj gospodarskoj situaciji, sve duže zadržavati status aktivnog osiguranika odnosno sve će manje biti prijevremenih umirovljenika iz ekonomskih razloga.

Rast plaća ima pozitivne učinke na prihode mirovinskog sustava. Drugi učinak koji rast plaća ima na mirovinski sustav, zbog sadašnje mirovinske formule i načina usklađivanja mirovina, je smanjenje udjela mirovine u plaći.

U narednim godinama očekuje se nešto sporiji rast plaća u odnosu na rast domaćeg bruto proizvoda odnosno produktivnosti rada. Nakon toga rast plaća trebao bi se kretati u skladu s rastom produktivnosti rada (BDP-a).

Visoke stope povrata na imovinu mirovinskih fondova, kao i imovinu mirovinskih osiguravajućih društava, imaju pozitivan učinak na razinu mirovina, te time i na povećanje ukupnih mirovinskih izdataka.

Polazi se od pretpostavke da će mirovinski fondovi ostvarivati realnu stopu povrata na imovinu od 4%, dok će osiguravajuća mirovinska društva, zbog nešto konzervativnije politike ulaganja, ostvarivati realnu stopu povrata od 2%.

Važeća regulativa

Osim gospodarskih, novi, znatno restriktivniji mirovinski propisi, koji se primjenjuju od 1. siječnja 1999. godine, značajno će srednjoročno i dugoročno utjecati na kretanja u mirovinskom sustavu. To će posebno doći do izražaja nakon primjene drugog i trećeg dijela mirovinskog osiguranja. Međutim, i mirovinski sustav primjenjivan do reforme iz 1998/99. temeljem kojeg je u mirovinskom sustavu sada umirovljeno oko milijun osoba, a koje zadržavaju prava iz toga sustava, dugoročno će utjecati na kretanja u mirovinskom sustavu.

Sada važeći mirovinski propisi, zahvaljujući pooštrenju uvjeta za stjecanje starosne i prijevremene starosne mirovine, užu i restriktivniju definiciju invalidnosti, drugačiji način određivanja mirovina i dr., stavljaju težište mirovinskog osiguranja na njegovu najvažniju i osnovnu zadaću, a smanjuju mogućnost da se putem mirovinskog sustava rješavaju pitanja koja se trebaju primjerenije i racionalnije rješavati u drugim sustavima. To će ublažiti negativne trendove u mirovinskom sustavu i doprinijeti njegovoj dugoročnoj stabilizaciji i održivosti, ali će trebati i nadalje preispitivati sadašnja rješenja i provoditi potrebne promjene mirovinskih propisa i njihovu prilagodbu socijalnim, gospodarskim i demografskim kretanjima.

Polazne pretpostavke*Demografske pretpostavke*

- broj stanovništva Republike Hrvatske u 2000. godini iznosi 4.292.000 (procjena)*
- struktura stanovništva u 2000. godini:
 - 0 – 14 godina 17,5%
 - 15 – 64 godine 66,9%
 - 65 godina i više 15,6%
- broj stanovnika u 2040. godini bit će 3.780.082
- struktura stanovništva u 2040. godini:
 - 0 – 14 godina 17,6%
 - 15 – 64 godine 60,7%
 - 65 godina i više 21,7%
- očekivano trajanje života se svakih deset godina povećava za godinu dana.

Gospodarske pretpostavke

- realni rast plaća 3% godišnje
- realni rast GDP-a prvih devet godina iznad realnog rasta plaća a nakon toga jednak realnom rastu plaća
- realna stopa povrata na imovinu mirovinskih fondova 4%
- realna stopa povrata na imovinu mirovinskih osiguravajućih društava 2%
- postotak zaposlenog stanovništva u dobi od 15 do 64 godine povećava se s 47,7% u 2000. godini na 58% u 2021. godini
- stopa naplate doprinosa povećava se s 82% u 2000. godini na 95% u 2021. godini.

Normativne pretpostavke

- svi važeći mirovinski propisi primjenjuju se do kraja promatranog razdoblja
- mirovine se usklađuju za polovicu stope rasta plaća i polovicu stope rasta troškova života
- stopa doprinosa ostaje neizmijenjena do kraja promatranog razdoblja
- Zakon o povećanju mirovina primjenjuje se od 1. siječnja 2001.
- 860.000 osiguranika od 1. siječnja 2002. postaje osiguranicima drugog dijela mirovinskog sustava

– Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina ("Narodne novine" br.102/98.) prestaje važiti 31. prosinca 2002. godine te od 1. siječnja 2003. prestaje isplata dodatka uz mirovine u iznosu od 100 kuna i 6% od mirovine iz lipnja 1998.

Očekivana kretanja glavnih parametara mirovinskog sustava*Broj osiguranika*

Srednjoročno će broj osiguranika najviše ovisiti o gospodarskim kretanjima i zaposlenosti, pa je procijenjeno da će se postupno, do 2015., povećavati broj zaposlenih i smanjivati stopa nezaposlenosti. Zbog toga bi se broj osiguranika postupno povećavao sa sadašnjih 1,38 mil na oko 1,5 mil u 2020. Nakon toga, zbog umirovljenja posljednjih brojnijih naraštaja rođenih do 1960. godine, a ulaska u radnoaktivni kontingent malobrojnijih mlađih naraštaja, čak i uz punu zaposlenost, počeo bi se, zbog demografskih ograničenja, smanjivati broj zaposlenih odnosno broj osiguranika. Trend smanjivanja broja zaposlenih nastavio bi se do 2040. (na oko 1,3 mil zaposlenih), ali i nakon toga, samo bi intenzitet smanjivanja vjerojatno bio manji nego do tada. Srednjoročna kretanja mogla bi biti povoljnija od procijenjenih ako se ubrza zapošljavanje, a dugoročna kretanja mogla bi biti povoljnija ako se poboljšaju demografska kretanja a time i brojnost mlađeg, radnoaktivnog naraštaja.

Devedesetih godina prosječan godišnji broj živorođenih iznosio je oko 50.000, što je oko 2.500 manje od godišnjeg broja umrlih. Broj živorođenih skoro je upola manji nego 1948. i 1949. kada je prosječni broj živorođenih iznosio oko 93.000. Znači, malobrojnost mladog naraštaja već je determinirala progresivno sužavanje ponude radne snage. Eventualno povećanje stope fertiliteta, odnosno budućeg broja živorođenih, tek bi se za dvadesetak godina počelo pozitivno odražavati na ponudu radne snage. Znači, sasvim su izvjesna nepovoljna demografska kretanja i njihov nepovoljan utjecaj na kretanje broja osiguranika, samo je, do popisa stanovništva, manje pouzdana procjena intenziteta tih promjena.

* Prema rezultatima popisa iz 2001. godine u Hrvatskoj je bilo 4.381.312 prisutnih stanovnika, što je za oko 100 tisuća više od navedene procjene. (Opaska V. P.)

Broj umirovljenika

Zadnjih desetak godina umirovljen je veliki broj osoba kroz različite oblike ranog umirovljenja (uz dokup staža, prijevremena starosna mirovina, invalidska mirovina, povoljniji uvjeti ostvarivanja prava za pojedine skupine) koji bi, u normalnim okolnostima, znatno kasnije ostvarili mirovinu. Zato se sljedećih nekoliko godina može očekivati manji priliv novih umirovljenika nego prethodnih godina.

Osim toga, pooštavanje uvjeta za ostvarivanje starosne i prijevremene starosne mirovine, sužena i restriktivnija definicija invalidnosti kao i način određivanja mirovine koji potiče kasnije umirovljenje, također će smanjiti priliv novih umirovljenika i odgoditi određen broj umirovljenja. Zbog toga se, naročito ako će povoljna gospodarska kretanja utjecati na duže zadržavanje u gospodarskoj aktivnosti, može u pojedinim godinama (srednjoročno) očekivati veći odliv od priliva novih umirovljenika.

Nakon 2010. može se opet očekivati značajniji priliv novih umirovljenika, jer će početi ispunjavati uvjete za starosnu mirovinu zadnji brojniji naraštaji rođeni pedesetih godina.

Nakon 2020. početak će se smanjivati priliv novih umirovljenika jer će u mirovinu odlaziti malobrojniji naraštaji rođeni šezdesetih godina.

Iz ovih očekivanja može se zaključiti da će se sljedećih godina povećavati broj umirovljenika, ali sporije nego u dosadašnjem razdoblju, a sredinom dvadesetih godina trećeg tisućljeća moglo bi biti oko 1,2 mil umirovljeni-

ka. Nakon 2020. trebao bi se početi smanjivati broj umirovljenika, pa bi njihov broj 2040. mogao iznositi oko 1,1 mil.

Stopa ovisnosti

Zbog navedenog kretanja broja osigurani-ka i broja umirovljenika, stopa ovisnosti (broj umirovljenika na 100 osiguranika), koja je u 2000.-toj iznosila 74,5 (odnosno 1,34 osiguranika na jednog umirovljenika), trebala bi se srednjoročno poboljšavati (smanjivati), i to zbog većeg porasta broja zaposlenih od porasta broja umirovljenika. Dugoročno, a naročito nakon 2030., stopa ovisnosti će se povećavati, pa bi 2040. mogla iznositi oko 82, što predstavlja omjer broja umirovljenika i osiguranika od oko 1 : 1,2. U istom razdoblju, udjel stanovnika starijih od 64 godine mogao bi se povećati za oko 40%, odnosno s oko 16% u 2000.-toj na oko 22% ukupnog stanovništva u 2040., te bi se mogao udvostručiti udjel osoba starijih od 80 godina. Starenje stanovništva, odnosno smanjivanje udjela mladih a povećanje udjela starijih osoba, dugoročno će najviše utjecati na povećanje stope ovisnosti i rast mirovinskih izdataka.

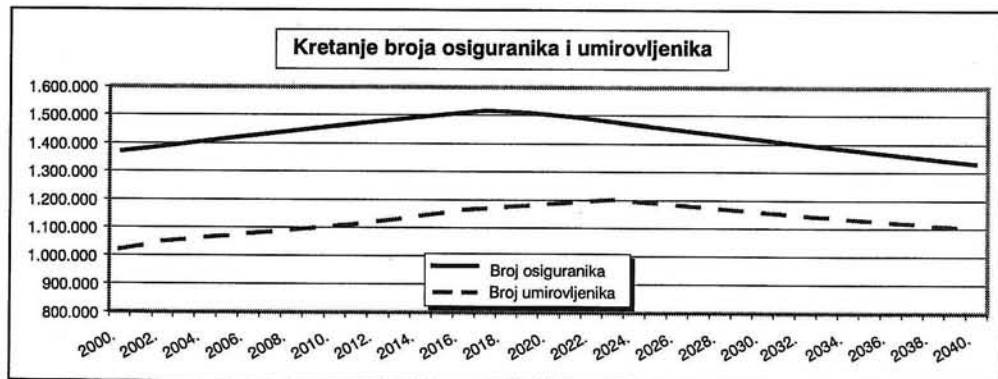
Razina mirovina

Razina mirovina iz jednodijelnog mirovinskog osiguranja

Do 2015. godine ostvarivat će se mirovine uglavnom samo iz prvog dijela mirovinskog sustava, jer će do tada mirovinu ostvarivati pretežno osiguranici koji su bili osigurani samo u jednodijelnom sustavu.

Grafikon 1.

Kretanje broja osiguranika i umirovljenika



Prosječna razina mirovina iz prvog dijela mirovinskog osiguranja jednokratno će se povećati od siječnja 2001. zbog primjene Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima. Nakon toga, u sljedećem razdoblju, ako će realno rasti plaće, povećavat će se i realna vrijednost mirovina, ali po dvostruko manjoj realnoj stopi od rasta plaća (zbog propisanog načina usklađivanja aktualne vrijednosti mirovine – za polovicu stope rasta plaća i polovicu stope rasta troškova života). Način usklađivanja aktualne vrijednosti mirovine će stoga utjecati na postupno sniženje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći.

Do snižavanja udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći dolazit će i zbog utjecaja još nekoliko čimbenika. Prvo, smanjivat će se broj umirovljenika kojima je povećana mirovina prema Zakonu o povećanju mirovina. Drugo, zbog načina određivanja mirovina u prijelaznom razdoblju (dodani staž za žene i širenje obračunskog razdoblja s deset najpovoljnijih godina na cijeli radni vijek), a naročito nakon isteka prijelaznog razdoblja (2008. godine), novi umirovljenici ostvarivat će u prosjeku oko 15% niže mirovine od mirovina ostvarenih do 1999. godine. To će imati za posljedicu da će se učestalije ostvarivati najniža mirovina, a čime će se samo djelomično ublažiti tendencija smanjenja udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći.

Treće, može se očekivati i dodatni negativan utjecaj kraćeg mirovinskog staža s kojima se ostvaruju mirovine na njihovu prosječnu razinu. Naime, zbog visoke razine nezaposlenosti u dosadašnjem razdoblju i očekivanih isprekidanih radnih karijera u budućnosti (razdoblja osiguranja isprekidana s kraćim ili dužim razdobljima izvan osiguranja), može se očekivati da će značajan dio osiguranika ostvarivati mirovinu s kraćim mirovinskim stažem.

Niža razina novih (ostvarenih od siječnja 1999.) u odnosu na razinu starih mirovina (ostvarenih do prosinca 1998.) snižavat će prosječnu razinu mirovina, pa će se, naročito nakon 2008. trebati preispitati i vjerojatno izvršiti određena korekcija (povećanje) novih mirovina radi izjednačavanja s razinom starih mirovina.

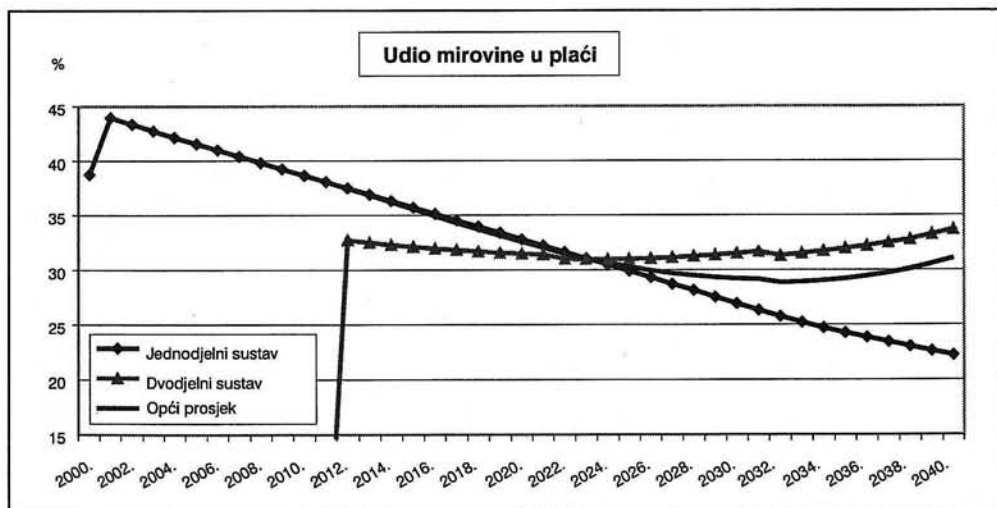
Osigurancima s nižim plaćama neće se snižavati razina mirovine u odnosu na starije umirovljenike i to zbog instituta najniže mirovine.

Razina mirovina iz dvodijelnog mirovinskog sustava

Počevši od 2015. sve će veći broj novih umirovljenika ostvarivati, uz osnovnu mirovinu iz prvog dijela mirovinskog osiguranja, također i mirovinu iz drugog dijela mirovinskog

Grafikon 2.

Udio mirovine u plaći



sustava (temeljem uplata doprinosa u drugi dio mirovinskog osiguranja).

Mirovina iz prvog dijela za svaku sljedeću generaciju sve će manje ovisiti o visini plaća osiguranika i sve će biti izraženija solidarnost i redistribucija od osiguranika s višim plaćama prema osiguranicima s nižim plaćama, i to zbog načina na koji se određuje osnovna mirovina. Razina ovih mirovina u prosjeku će biti manja od mirovina korisnika koji ostvaruju mirovinu samo iz prvog dijela. Zbog načina usklađivanja mirovina, a u uvjetima realnog rasta plaća, postupno će se snižavati razina mirovina iz prvog dijela. Intenzitet smanjivanja bit će malo manji nego kod mirovina ostvarenih samo u prvom dijelu, jer jedan dio osnovne mirovine u većoj mjeri prati realni rast plaća nego što to čine mirovine iz jednodijelnog mirovinskog sustava.

Razina mirovine iz drugog dijela, odnosno mirovina određena temeljem kapitaliziranih doprinosa, ovisit će prije svega o visini plaće i dužini razdoblja uplaćivanja, te o realnoj stopi povrata (prinosa). Ako će realna stopa povrata biti barem jednaka ili veća od stope realnog rasta plaća, onda će, naročito za osiguranike koji će ostvarivati mirovinu nakon 2025., ukupna razina mirovine (iz prvog i drugog dijela) biti veća od mirovine koju bi ostvarili da su bili osigurani samo u prvom dijelu mirovinskog osiguranja. Kraće razdoblje štednje (mirovinskog staža ostvarenog u kapitaliziranom

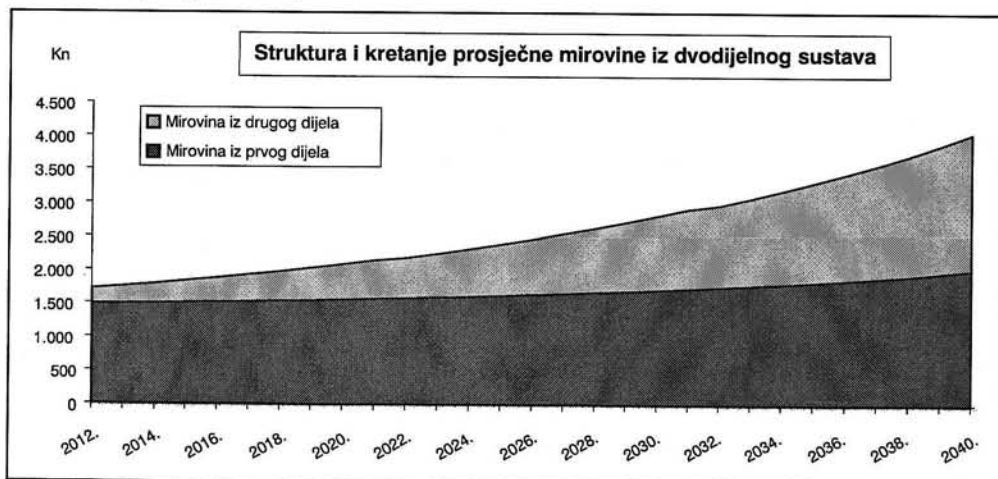
sustavu) i niske stope povrata povećavaju rizik da se iz drugog dijela ostvari niska mirovina, pa bi u tom slučaju ukupna mirovinska primanja mogla biti manja od mirovine koja bi se ostvarila u jednodijelnom sustavu. S druge pak strane, duže razdoblje štednje i više stope povrata omogućile bi veću ukupnu razinu mirovina uz nižu stopu doprinosa nego u jednodijelnom sustavu. Zato će trebati pratiti kretanje stopa povrata na imovinu mirovinskih fondova i, ako se za to stvore mogućnosti i potrebe, eventualno povećati stopu doprinosa za drugi dio mirovinskog osiguranja, odnosno povećati osnovnu mirovinu (u većem opsegu za starije, a u manjem za mlađe osiguranike). To bi povećalo tranzicijski trošak, pa bi se u tom slučaju trebali razmotriti svi učinci povećanja stope doprinosa za drugi dio mirovinskog osiguranja.

Stopa doprinosa

Visina stope doprinosa podliježe drugačijim zakonitostima u sustavu koji se tekuće financira u odnosu na kapitalno financirani sustav. U mirovinskom osiguranju koje se financira iz doprinosa uplaćenih u tekućem razdoblju i koje se temelji na načelu određenih davanja, visina tekućih mirovinskih izdataka uvjetuje i potrebnu visinu stope doprinosa. Stopa doprinosa potrebna za uravnoteženje prihoda i izdataka, proporcionalna je stopi ovisnosti i udjelu prosječne mirovine u pro-

Grafičkon 3.

Mirovina iz dvodijelnog mirovinskog sustava



sječnoj plaći. Razmjerno povećanju ili smanjenju zadnjih dviju varijabli, uz nepromijenjene druge veličine, mora se povećati ili smanjiti stopa doprinosa ako se želi izjednačiti prihode i rashode u tekućem razdoblju. Prema tome, u sustavu tekućeg financiranja i određenih davanja stopa doprinosa je zavisna varijabla.

Od 1980. stopa ovisnosti skoro se trostruko povećala – s 25 na 74 umirovljenika na 100 osiguranika. U istom razdoblju kretanje stopa doprinosa nije pratilo promjene stope ovisnosti (sada stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje iznosi 19,5% bruto plaće). Stoga je ravnoteža prihoda i izdataka u hrvatskom mirovinskom sustavu postignuta smanjenjem udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći (s ranijih oko 70% na oko 40%), s jedne strane, te povećanim financiranjem mirovinskog sustava iz državnog proračuna (s oko 10% u 1980. na oko 33% udjela u ukupnim mirovinskim izdacima u 2000. godini, a na oko 40% u 2001. godini), s druge strane.

U sustavu kapitalnog financiranja i određenih doprinosa, stopa doprinosa je ishodišna, neovisna varijabla. To znači da se visinom stope doprinosa ne uspostavlja ravnoteža prihoda i izdataka u tekućem razdoblju, već visina stope doprinosa u tekućem razdoblju opredjeljuje i o njenoj će visini, uz stopu povrata, ovisiti visina budućih mirovina i budućih mirovinskih izdataka. U tom je sustavu visina mirovine ovisna varijabla koja ovisi o stopi doprinosa, stopi povrata na uložena sredstva i očekivanom trajanju života generacije kojoj osiguranik pripada.

S obzirom da će državni proračun nadoknađivati HZMO-u manjak prihoda po osnovi uplate doprinosa u drugi dio mirovinskog osiguranja, visina ove stope (5%) može se smatrati neutralnom u odnosu na potrebnu visinu ukupne stope doprinosa za oba dijela mirovinskog osiguranja.

Nakon uvođenja osobnih računa u drugom dijelu mirovinskog sustava može se očekivati povećanje stope naplate doprinosa, koja sada iznosi oko 83%, a što znači da se ne naplati godišnje preko 2 milijarde kuna. Nezadovoljavajuća naplata doprinosa prije svega je posljedica gospodarskih teškoća i financijske nediscipline, ali i neefikasnog i rascjepkanog sustava naplate i kontrole plaćanja doprinosa i poreza. Povećanje naplate doprinosa za samo jedan postotni poen povećalo bi godi-

šnje prihode od doprinosa za preko 100 milijuna kuna, ili bi se mogla razmjerno smanjiti stopa doprinosa.

U prvome dijelu mirovinskog sustava i ubuduće će, kao i dosad, visina stope doprinosa ovisiti o kretanju stope ovisnosti i razini prosječne mirovine (udjelu prosječne mirovine u prosječnoj plaći) iz prvog dijela mirovinskog osiguranja, ali i o kretanju drugih varijabli – stopi naplate doprinosa, prihodima iz državnog proračuna i dr. S obzirom na opredjeljenje da se ne povećavaju troškovi koji izravno povećavaju cijenu rada, za očekivati je da će se težiti smanjenju a ne povećanju stope doprinosa. Zbog navedenog, ravnoteža mirovinskih prihoda i izdataka najvjerojatnije će se uspostavljati većim ili manjim izdvajanjima iz državnog proračuna.

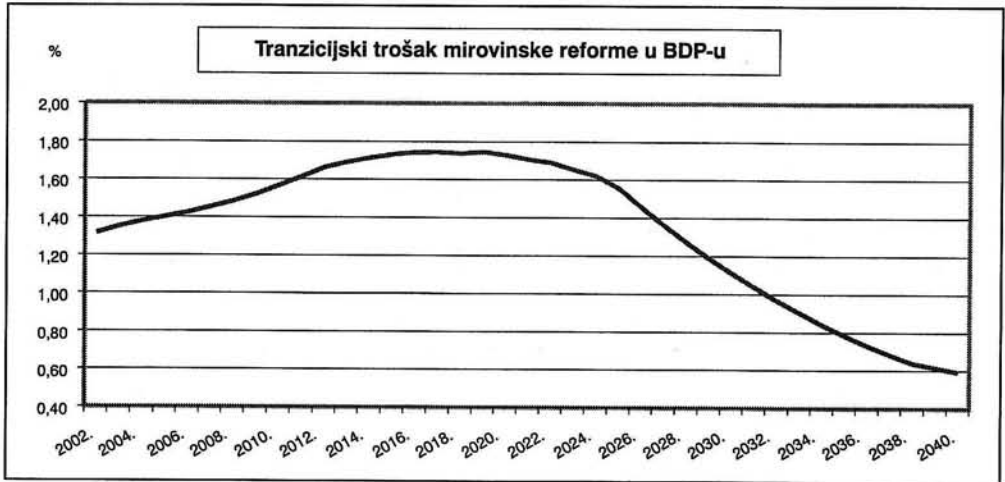
Tranzicijski trošak

Procjena tranzicijskog troška bitno ovisi o načinu definiranja toga troška. Za potrebe ove analize tranzicijski trošak definiran je kao trošak uvođenja drugog dijela mirovinskog sustava. Taj trošak nastaje uplaćivanjem dijela doprinosa u drugi dio mirovinskog osiguranja (5% bruto plaće), a zbog čega dolazi do manjka u prvom dijelu mirovinskog sustava (HZMO). Tranzicijski trošak povećava se razmjerno povećanju broja osiguranika koji postaju osiguranici drugog dijela mirovinskog sustava, a počinje se smanjivati kada se u prvom dijelu počinju ostvarivati osnovne mirovine koje su u prosjeku manje od mirovina iz jednodijelnog sustava. Dakle, pri izračunu tranzicijskog troška u obzir se uzimaju umanjenja obveza prvoga dijela mirovinskog sustava koja nastaju zbog isplate samo osnovne, a ne ukupne mirovine iz prvoga dijela mirovinskoga sustava.

Tako definirani tranzicijski trošak iznosio bi u 2002. oko 1,3% BDP-a. Postupno bi se do 2020. povećavao na oko 1,8% BDP-a i to zbog toga što će sve veći broj osiguranika uplaćivati doprinose u drugi dio mirovinskog osiguranja. Nakon toga bi se, također postupno, tranzicijski trošak smanjivao i 2040. godine iznosio bi oko 0,6% BDP-a.

Međutim, ako se tranzicijski trošak drugačije definira, te se u obzir uzmu učinci ukupnog smanjenja mirovinskih izdataka zbog provedenih reformi, uključivo i one koji proizlaze iz smanjenog omjera između prosječne

Grafikon 4.
Tranzicijski trošak



mirovine i prosječne plaće onda se može dobiti daleko povoljnija predodžba o tranzicijskom trošku prelaska s jednodijelnog na višedijelni mirovinski sustav. Zbog teškoća koje pri izračunu tako definiranog tranzicijskog troška nastaju pri razlučivanju utjecaja različitih elemenata mirovinske reforme (smanjenje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći, povišenje dobne granice za stjecanje prava na mirovinu, promjena definicije invalidnosti, promjena razine najniže mirovine i sl.) opredijelili smo se za naprijed navedenu definiciju tranzicijskog troška. Pored toga, ako se tranzicijski trošak promatra s aspekta troškova koje ima državni proračuna u financiranju mirovinskog sustava, upućujemo na prethodne procjene.

Implicitni dug

Implicitni dug postoji u mirovinskom sustavu koji se tekuće financira i koji se temelji na načelu određenih davanja. Visina implicitnog duga predstavlja sadašnju vrijednost svih akumuliranih prava osiguranika i umirovljenika a za koju nema kapitaliziranog pokrivača. Implicitni dug izravno ne opterećuje tekuću generaciju već predstavlja obvezu budućim generacijama da iz svojih dohodaka financiraju tadašnje mirovinske izdatke.

Prije reforme iz 1998./99. implicitni dug hrvatskog mirovinskog sustava procjenjivan je

na preko 300% bruto domaćeg proizvoda. Reformom je implicitni dug smanjen na oko 200% BDP-a. Razlog smanjenja implicitnog duga je niža propisana razina prava te restriktivniji uvjeti ostvarivanja tih prava.

Implicitni dug dodatno će se smanjiti primjenom drugog dijela mirovinskog osiguranja jer će osiguranici iz prvog dijela ostvarivati nižu osnovnu mirovinu. Ovo smanjenje odgovara veličini ukupnog tranzicijskog troška.

Prihodi iz državnog proračuna

Trend povećanja financiranja mirovinskih izdataka prihodima iz državnog proračuna nastaviti će se i sljedećih godina, pa će 2001. državni proračun financirati oko 40% mirovinskih izdataka. U 2002. godini obveze proračuna dodatno će se povećati zbog početka primjene drugog dijela mirovinskog sustava, a što će za posljedicu imati manji prihod od doprinosa u prvome dijelu mirovinskog sustava. U 2003. smanjit će se obveze državnog proračuna po osnovi prestanka obveze uplate u HZMO 1,75 milijarde kuna (jer prestaje isplata dodatka od 100 kuna i 6%). Nakon 2004. nastavlja se povećanje obveza prema HZMO-u zbog rasta tranzicijskog troška, ali bi se istodobno smanjivale obveze državnog proračuna prema drugim osnovama (za beneficirane mirovine, obveze prema Zakonu o povećanju mirovina i drugo), kao i zbog smanji-

vanja mirovinskih izdataka u prvome dijelu mirovinskog sustava zbog smanjenja razine mirovina u odnosu na plaće. Zbog toga se od 2010. očekuje postupno smanjivanje financijskih obveza državnog proračuna prema HZMO-u.

Dakle, nakon srednjoročnog povećanja, dugoročno bi se smanjivale financijske obveze državnog proračuna prema HZMO-u za financiranje mirovinskih izdataka iz prvog dijela mirovinskog osiguranja. Međutim, ako će se, neovisno o kretanjima u mirovinskom osiguranju, ustrajati na tome da se ne povećava stopa doprinosa i da se smanjuju troškovi koji izravno povećavaju cijenu rada, tada će obveze državnog proračuna prema HZMO-u ovisiti o ravnoteži mirovinskih prihoda i izdataka.

Javni dug

Jedan od aspekata mirovinske reforme koji nije privukao posebnu pozornost, a mogao bi imati značajan odraz na stabilnost sustava i javnih financija, je utjecaj mirovinske reforme na kretanje javnog duga.

Mirovinski fondovi kao i mirovinska osiguravajuća društva će, prema sada važećim zakonima, najveći dio svoje imovine morati ulagati u državne vrijednosne papire. Pretpostavlja se da će udio državnih vrijednosnih papira u imovini fondova u početku iznositi i do 80%, s time da bi se protekom vremena taj postotak trebao smanjivati, ali nikad ne bi

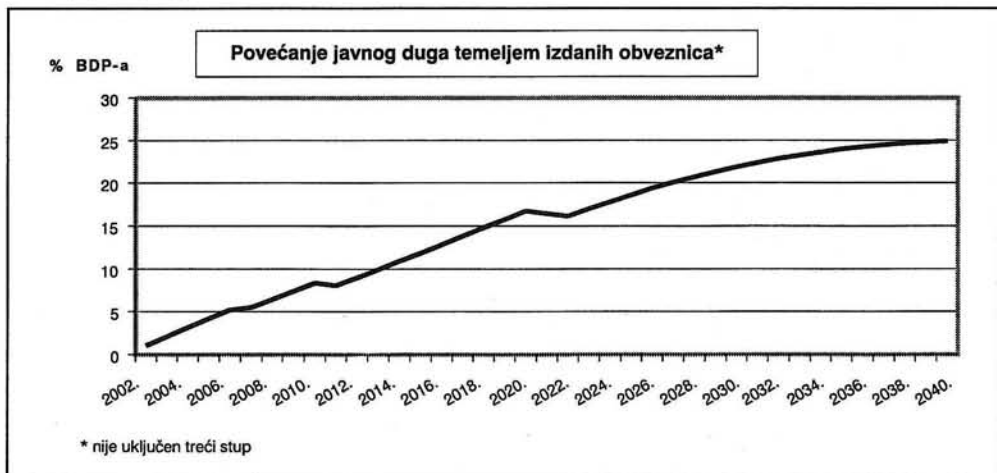
smio pasti ispod 50% imovine mirovinskih fondova i 60% imovine mirovinskih osiguravajućih društava. Imovina mirovinskih fondova i mirovinskih osiguravajućih društava godinama će se uvećavati (unatoč smanjenju udjela državnih obveznica u njima), te će zahtijevati izdavanje sve većih iznosa u obliku državnih vrijednosnih papira. Ako bi se isključivo emitirali novi vrijednosni papiri za potrebe mirovinskog sustava, moglo bi doći do povećanja javnog duga do 2006. godine za oko 5% BDP-a, dok bi ovo povećanje do 2035. godine moglo iznositi gotovo 25% BDP-a.

Međutim, može se pretpostaviti da će javni dug vezan uz prelazak na dvodijelni mirovinski sustav ipak biti manji zbog dva razloga. Prvo, imovina mirovinskih fondova neće se ulagati isključivo u nove obveznice, već i u do sada izdane državne obveznice. Drugo, nakon stabilizacije financijskog tržišta rast će pritisak za povećanje slobode ulaganja (naročito u smjeru smanjenja ograničavanja ulaganja u inozemstvu i domaće nedržavne vrijednosne papire). Dugoročno će to tražiti preispitivanje postojeće obveze ulaganja 50% imovine fondova u državne obveznice.

Pitanje je kakve će posljedice ovakvo kretanje javnog duga ostaviti na kreditni rejting zemlje i njenu poziciju na financijskim tržištima u smislu uvjeta zaduživanja, te njene sposobnosti da emitira tolike iznose svojih obveznica.

Grafikon 5.

Povećanje javnog duga



Osim povećanja javnog duga valja spomenuti da će se sukladno tome postupno povećavati izdaci za kamate koje će trebati plaćati temeljem izdanih državnih obveznica, a što će znatno teretiti buduće državne proračune. Prema procjenama troškovi kamata za ove obveznice bi 2020. godini dosegli 0,5% BDP-a, dok bi 2040. godine taj trošak mogao iznositi i do 1% BDP-a.

Mirovinski izdaci

Mirovinski izdaci najviše će ovisiti o kretanju broja umirovljenika, razini prosječne mirovine u odnosu na prosječnu plaću, te o troškovima poslovanja za provedbu osiguranja. Udjel mirovinskih izdataka u BDP-u ovisit će i o visini rasta BDP-a u odnosu na rast plaća.

Razina prosječne mirovine povećat će se u 2001. (zbog učinaka Zakona o povećanju mirovina), a nakon toga postupno će se, u uvjetima realnog rasta plaća, snižavati udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći. Prosječna razina mirovina u odnosu na prosječne plaće postupno bi se počela povećavati počevši od 2030. i to ako bi realni prinos mirovinskih fondova bio veći od realnog rasta plaća, pa bi se, zahvaljujući prinosu, povećavala razina mirovina iz drugog dijela mirovinskog osiguranja.

Troškovi poslovanja u prvom dijelu mirovinskog osiguranja iznose oko 3,5% godišnjih izdataka i postupno bi se trebali smanjivati.

Troškovi poslovanja u drugom dijelu iznositi će godišnje oko 2% vrijednosti imovine mirovinskih fondova i oko 5% vrijednosti godišnjih doznaka u mirovinska osiguravajuća društva.

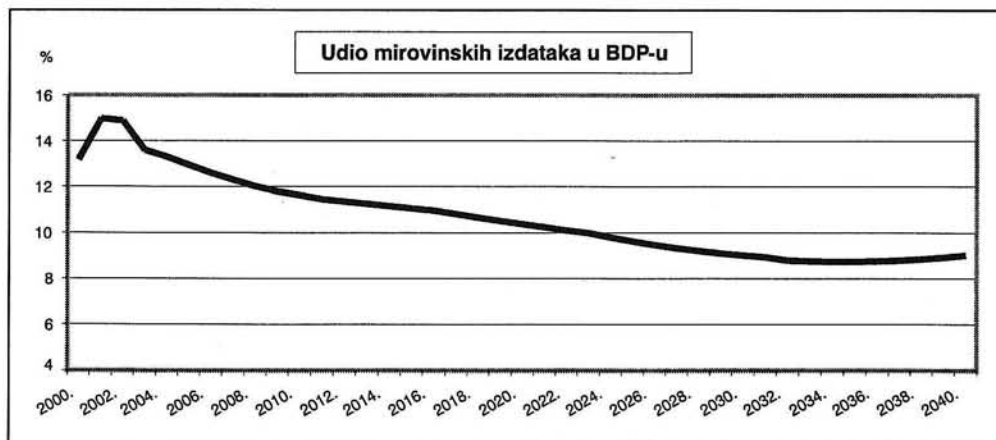
Bruto domaći proizvod trebao bi, barem srednjoročno, rasti brže od rasta plaća. To bi doprinijelo snižavanju udjela mirovinskih izdataka u BDP-u.

S obzirom na sve to u 2001. može se očekivati povećanje udjela mirovinskih izdataka na preko 14% BDP-a. Nakon 2002. počeo bi se smanjivati udjel mirovinskih izdataka u BDP-u, i to zahvaljujući većem postotnom smanjenju udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći od postotnog povećanja broja umirovljenika. Iz istog razloga taj bi se trend nastavio dugoročno. Međutim, moguće je da će se, bilo u srednjoročnom ili u dugoročnom razdoblju, jednokratno ili višekratno, mirovine povećati u većem opsegu od sada propisanog. Naime, iako se propisanim načinom usklađivanja povećava realna vrijednost mirovina, vjerojatno će postupno snižavanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći ubuduće uzrokovati povećanje zahtjeva i pritisaka umirovljenika da više participiraju u realnom rastu plaća. U tom bi se slučaju povećanje mirovina odrazilo i na razmjerno povećanje mirovinskih izdataka iznad procijenjene razine.

Uvođenje kapitalnog financiranja dijela mirovinskog sustava neće, samo po sebi, dovesti do snižavanja mirovinskih izdataka, već

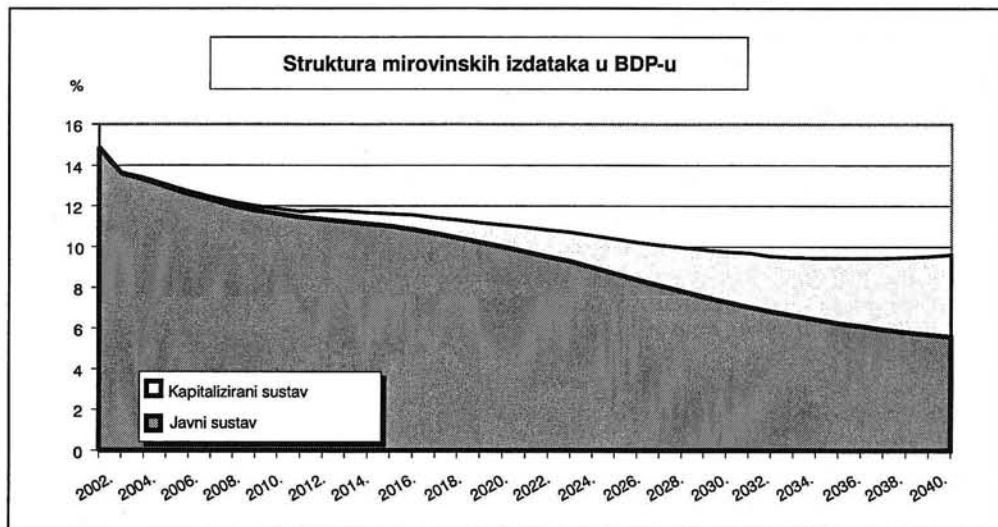
Grafikon 6.

Kretanje mirovinskih izdataka u BDP-u



Grafikon 7.

Kretanje mirovinskih izdataka

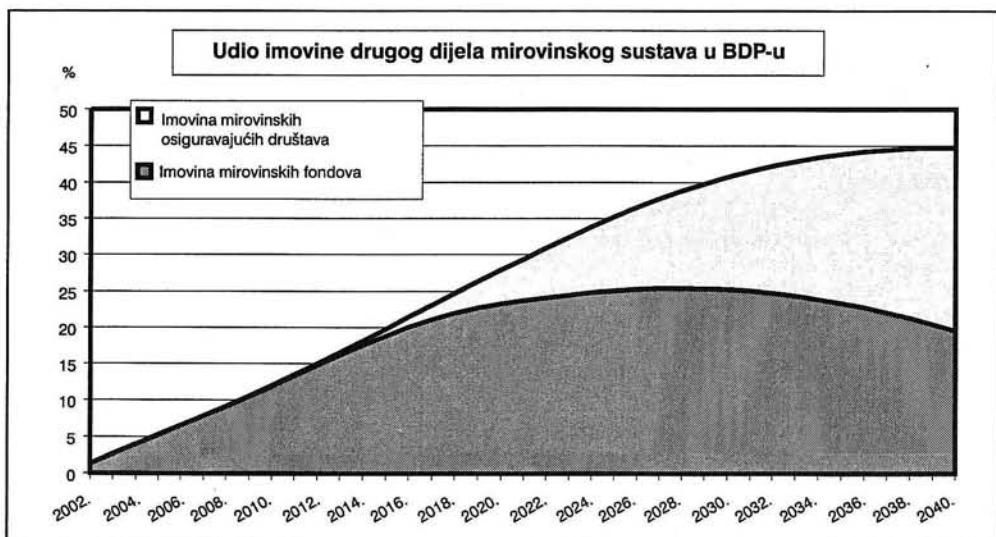


će samo promijeniti strukturu financiranja tih izdataka. Uvođenjem djelomično kapitalno financiranog mirovinskog sustava smanjuju se mirovinski izdaci koji u tekućem razdoblju izravno terete troškove rada i državni proračun, a povećavaju se izdaci koji se fi-

nanciraju na teret kapitalizirane imovine mirovinskih fondova. Takvo dijeljenje izvora i načina financiranja mirovinskog sustava smanjuje rizike koji se u svezi s financiranjem javljaju u sustavima koji se financiraju na samo jedan način.

Grafikon 8.

Kretanje i struktura imovine drugog dijela mirovinskog sustava



Imovina mirovinskih fondova

Vrijednost imovine mirovinskih fondova rast će po osnovi povećanja broja osiguranika koji uplaćuju doprinose u drugi dio mirovinskog osiguranja, realnog povećanja plaća te po osnovi povrata od ulaganja imovine fondova. Vrijednost imovine fondova ubrzano će rasti do 2020., kada bi imovina mirovinskih fondova mogla dosegnuti oko 25% BDP-a. Nakon 2020. stopa rasta imovine fondova bila bi niža, jer se u sve većem broju počinju ostvarivati mirovine iz drugog dijela mirovinskog osiguranja, pa će se mirovinska štednja tih osiguranika prenositi u mirovinska osiguravajuća društva koja će isplaćivati mirovine.

Imovina mirovinskih osiguravajućih društava

Mirovinska osiguravajuća društva početak će stjecati značajniju imovinu (tehničke pričuve) tek kad se počnu u većem broju ostvarivati mirovine iz drugog dijela mirovinskog osiguranja. Imovina osiguravajućih društava ubrzano će rasti nakon 2020. Nakon 2035. godine nastavila bi rasti, ali sporije nego u prethodnom razdoblju, kada će se otprilike izjednačiti s visinom imovine mirovinskih fondova te će zajedno s njom iznositi oko 45% BDP-a.

Treći dio mirovinskog sustava

Treći dio mirovinskog sustava od prva dva dijela se razlikuje po svojoj dobrovoljnosti, naime prva dva dijela su obvezna dok je treći dio dobrovoljan.

Sličnost s drugim dijelom mirovinskog osiguranja proizlazi iz činjenice da se oba temelje na kapitalnom financiranju i određenim doprinosima.

Mirovinska štednja na osobnim računima formirat će se od uplaćenih doprinosa uvećanih za povrat na imovinu fondova, te od poticajnih sredstava iz državnog proračuna. Naime, država će na račun svakog osiguranika u trećem dijelu mirovinskog osiguranja izdvajati poticajna sredstva u visini od 25%, ali najviše do 1.250,00 kuna godišnje.

Očekuje se da će zbog niske razine mirovine iz prva dva dijela mirovinskog osiguranja u odnosu na plaću, navedenih državnih poticaja, kao i zbog očekivanog povrata na imovinu dobrovoljnih mirovinskih fondova, postojati

značajan interes za osiguravanje u trećem dijelu mirovinskog sustava.

VREMENSKI RASPORED AKTIVNOSTI**2002.**

- provedba drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava
- analiza u svezi s najnižom mirovinom i utemeljenjem osnovnog (“nultog”) dijela mirovinskog sustava
- pripreme za reorganizaciju HZMO-a u cilju unapređenja upravljanja
- oblikovanje strategije upravljanja preostalim portfeljem HZMO-a (ako se u cijelosti ne privatizira)
- uvođenje centraliziranog sustava naplate poreza i doprinosa
- analiza učinaka reforme mirovinskog sustava i otklanjanje uočenih nedostataka.

2003.

- promjene u svezi utemeljenja osnovnog (“nultog” ili “nacionalne mirovine”) dijela mirovinskog sustava
- analize u svezi uvođenja demografskog faktora i promjene polaznog faktora (eventualno povećanje umanjenoj mirovine u slučaju prijevremenog umirovljenja)
- analiza odnosa između prava prema općim i povoljnijim uvjetima te razmatranje uvođenja posebnog podsustava mirovinskog osiguranja za osiguranike koji ostvaruju prava prema posebnim (povoljnijim) uvjetima, s posebnim osvrtnom na posebnosti u uvjetima postojanja trodijelnog mirovinskog sustava
- reorganizacija HZMO-a radi unapređenja upravljanja
- analiza u svezi zamjene sustava staža osiguranja koji se utvrđuje u povećanom trajanju sa sustavom obveznog ili dobrovoljnog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje.

2004.

- dodavanje demografskog faktora i izmjena polaznog faktora u na bodovima utemeljenoj mirovinskoj formuli
- uvođenje sustava dodatnog dobrovoljnog osiguranja za naročito teške i štetne poslove

- analiza primjene osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju te mogućnosti razdvajanja tog osiguranja u posebni podsustav

- analiza i redefiniranje osnovne mirovine.

2005.

- razmatranje mogućnosti uvođenja tekuće financiranog sustava određenih doprinosa (NDC sustava) u prvom dijelu mirovinskog sustava ili promjena na bodovima utemeljene mirovinske formule.

2006.

2007.

2008.

- puna primjena ZOMO-a.

2009.-2018.

- postupno podizanje dobne granice za žene sa 60 na 65 godina (svake godine za šest mjeseci).

NORMATIVNE PRETPOSTAVKE PRIMJENE STRATEGIJE

U cilju provedbe navedene Strategije bit će potrebno donijeti desetak zakona i veći broj podzakonskih akata. U skladu s predviđenim vremenskim rasporedom aktivnosti godišnje bi se donosila dva do tri zakona iz područja mirovinskog osiguranja. U pripremi svakog zakona posebna pozornost posvetit će se simulaciji dugoročnih financijskih učinaka donesenog propisa. Bez prethodne simulacije financijskih učinaka zakoni se neće upućivati u zakonodavni postupak.

Priredio: Vlado Puljiz

Summary

THE EXPECTED TRENDS IN THE PENSION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN THE PERIOD UP TO 2004

This paper is a part of the extensive text that defines the strategy of the pension system development, which is part of a wider study The Strategy of the Pension System and Social Care System Development made within the Government's project "Croatia in the 21st Century". The Government adopted that document in May 2002, and the Croatian Parliament discussed it in June 2002.

The first part of the strategy of the pension system development discusses the current trends and the pension system crisis. The second part considers the establishment of the first, second and third pillar in accordance with the already initiated pension reform. Furthermore, the introduction of the basic national pension (the zero pillar) and the fourth pillar for the elderly and the infirm are anticipated and the levelling of the retirement age for men and women at the age of 65 by the year 2018 is also mentioned in the strategy.

The second part of the document, which is published here, deals with the trends in the number of insured persons and retired persons, the share of pensions in the salary, the structure and trends of the average pension, the transition expenditure of the pension reform, the share and structure of the pension related expenditure in the GDP up to 2040.

The following persons were members of the work group that had prepared the strategy of the pension system development: Prof. Željko Potočnjak, Ph.D. (group leader), Snježana Plevko, MS, Ljiljana Marušić, Ivan Jergović and Željko Tufekčić.

Key words: pensions, pension reform, strategy, Croatia.