

STANJE U REFORMI MIROVINSKOG SUSTAVA HRVATSKE

Okrugli stol Instituta za javne financije, Zagreb, 28. rujna 2000.

U Hrvatskoj je od 1995. godine, kada se počela pripremati mirovinska reforma, održano desetak skupova posvećenih promjenama mirovinskog sustava. U njima su u pravilu sudjelovali domaći stručnjaci, političari te predstavnici Svjetske banke, međunarodne financijske institucije koja je potaknula i u neku ruku usmjeravala hrvatsku mirovinsku reformu. Na nekim su skupovima sudjelovali i drugi međunarodni stručnjaci koji su, pored ostalog, prenosili reformnska iskustva drugih, uglavnom, postsocijalističkih zemalja. U tim raspravama uobičajeno je bilo referiranja na radikalnu čileansku mirovinsku reformu iz 1981. godine, koja je poslužila kao doktrinarno polazište za kasnije latinoameričke, ali i reforme u nekim drugim, među ostalim i postsocijalističkim zemljama.¹

U našem časopisu mi smo pisali o tijeku i rezultatima mirovinskih reformi u nekoliko zemalja (Čile, Italija, Švedska, Poljska, Slovenija), a redakcija "Revije za socijalnu politiku" je u suradnji sa Savezom samostalnih sindikata i Hrvatskim pravnim centrom i sama organizirala dvije rasprave o hrvatskoj mirovinskoj reformi. Prvu 1996. godine u okviru simpozija "Hrvatska kao socijalna država", a koja je objavljena u broju 3-4/96. "Revije za socijalnu politiku", drugu kao "Okrugli stol: Hrvatska mirovinska reforma: Izazovi novog sustava na tri oslonca", a koja je objavljena u broju 2-3/1998. Pored toga, objavili smo više priloga različite naravi koji su se bavili mirovinskim sustavima u nas i u svijetu.

Ipak, kompleksnost i važnost teme kao što je mirovinski sustav, zahtijeva da se njome, pa i s većim intenzitetom nego dosada, i dalje bavimo, utoliko više što već započeta mirovinska reforma otvara mnoga nova pitanja na koja će trebati dati smislene odgovore.

Mirovinska reforma u Hrvatskoj, u zakonično definirana 1998. i 1999. godine, nije konceptualno do kraja razvijena, pa je, bez obzira na neka protivljenja i nerazumijevanja u javnosti, potrebno nastaviti rasprave o mirovinskom sustavu. Takve su rasprave prisutne svugdje oko nas u Europi i drugdje i smatraju se nužnim pratiocem reformskog nastojanja. Uostalom, sama odgoda primjene zakona kojima je reforma definirana, može se objasniti prije svega njenom nedovoljnom pripremljenošću, a ne samo, kako se to uobičajeno čini, pukom političkom voljom.

Imajući u vidu taj kontekst, Okrugli stol koji je o mirovinskoj reformi u rujnu 2000. godine organizirao Institut za javne financije, bio je koristan i dobrodošao. On je okupio domaće stručnjake različitih profila, a priloge su dali i dva stručnjaka iz Slovenije. Svjetsku je banku također predstavljao naš stručnjak (Z. Anušić). Većina priloga za Okrugli stol bila je unaprijed priređena i dostupna sudionicima. Pretpostavljam da će ti prilozi biti objavljeni u časopisu "Financijska praksa" ili pak u nekoj drugoj publikaciji Instituta za javne financije. Na samom Okruglom stolu vodila se vrlo živa i polemička rasprava oko dosega i bitnih aspekata mirovinske reforme, kao što i priliči ovako kontraverznoj temi.

Za pripremu Okruglog stola osobno je najzaslužniji Predrag Bejaković koji je, pored ostalog, priredio dosta iscrpan pregled dosadašnjih kretanja (demografskih, financijskih i drugih) bitnih za hrvatski mirovinski sustav. Bejakovićev je prilog opsežan i dobro dokumentiran, svakako jedan od najboljih, pa može poslužiti kao pouzdan izvor podataka i drugih informacija za analitičare hrvatskog mirovinskog sustava.

¹ Na skupu posvećenom mirovinskoj reformi u Opatiji 1995. godine u skupini predstavnika Svjetske banke bio je i čileanski ministar Piñera, koji je najzaslužniji za čileansku reformu.

Valja upozoriti na priloge slovenskih autora Tine Stanovnika i Dušana Kidriča. Tine Stanovnik u prilogu "Mirovinski sustav i mirovinska reforma u Sloveniji" upozorava na tzv. "Bijeli papir o mirovinskoj reformi", objavljen 1997. godine pod utjecajem Svjetske banke. U tom je dokumentu bilo predviđeno uvođenje opsežnog drugog stupa obvezne mirovinske štednje, kao i smanjivanje mirovina iz prvog stupa. No, kasnije je taj koncept mirovinske reforme napušten, jer nije dobio širu potporu u slovenskoj javnosti. Europski eksperti bili su oprezni u pogledu uvođenja drugog stupa, a slovenski stručnjaci za socijalnu sigurnost, mada skloni reformi, bili su također protiv uvođenja kapitalizirane mirovinske štednje. Drugom stupu bili su nenaklonjeni slovenski sindikati, a na kraju je izgubio i podršku Ministarstva financija, što je objašnjeno strahom od pogoršanja inače solidnog stanja slovenskih javnih financija, jer mirovinska reforma zahtijeva visoke tranzicijske troškove. Stanovnik upozorava na primjere Mađarske i Poljske, gdje je financijska kriza mirovinskog sustava (veliki transferi iz proračuna i vanjski dug) uzrokovala presudan utjecaj Ministarstva financija i Svjetske banke na koncept reforme, pa su oni praktično nametnuli uvođenje drugog stupa. S druge strane, u Češkoj ta dva aktera nisu bila uključena u odlučivanje o mirovinskoj reformi, nego je glavnu ulogu imalo Ministarstvo rada i socijalnih poslova, koje nije bilo za radikalne promjene mirovinskog sustava. Što se tiče Slovenije, ona je imala zdravu monetarnu i fiskalnu politiku, pa je ta činjenica znatno ograničila utjecaj Svjetske banke na promjene mirovinskog sustava. Godine 1999. donesen je mirovinski zakon kojim je reformiran postojeći PAYGO-sustav tako da su pooštreni uvjeti ostvarivanja mirovina, ali je na čuđenje T. Stanovnika, zadržano indeksiranje prema plaćama, koje jamči izdašnije mirovine. Isti je zakon definirao okvir za drugi mirovinski stup, koji je obavezan za "opasna zanimanja i za ona zanimanja u kojima se ne može dočekati uobičajena puna dob za umirovljenje." Za druga je zanimanja mirovinsko osiguranje u drugom stupu dobrovoljno, a očekuje se da će veće tvrtke za svoje zaposlene uplaćivati dodatno mirovinsko osiguranje. Više podataka o slovenskom mirovinskom sustavu i njegovoj mirovinskoj reformi sadrži prilog Dušana Kidriča "Mirovinska reforma u Sloveniji – model ili jedinstveno postignuće?"

Dušanka Marinković-Drača u prilogu "Invalidi rada u reformi mirovinskog sustava" upozorava da je nakon provedenih promjena invalidsko osiguranje ostalo u općem sustavu mirovinskog osiguranja, a reforma se invalidskog osiguranja temeljila isključivo na projekciji financijskih ušteda ukidanjem određenih prava ili prevođenjem prijašnjih većih na nova, umanjena prava. Pri tome je, tvrdi autorica, zanemarena prevencija invalidnosti, zapošljavanje invalida te ispunjenje ostalih obveza prema invalidima. Dušanka Marinković-Drača zaključuje: "Nebriga o invalidima rada dovela je do parcijalnih zakonskih rješenja, temeljenih na socijalu, umjesto stvaranja sustava invalidskog osiguranja, sa ciljem da ove osobe preuzmu socijalnu, profesionalnu i ekonomsku ulogu u odnosu na svoju preostalu zdravstvenu sposobnost." Ona pledira za žurne promjene u Zakonu o mirovinskom osiguranju, inzistirajući da osnovnu pažnju treba obratiti na politici na tržištu rada unutar koje treba tražiti mogućnosti za zapošljavanje invalida.

U prilogu "Drugi i treći stup novog hrvatskog mirovinskog sustava: napomene i pitanja", Damir Bakić raspravlja o sustavu definiranih doprinosa, te o rješenjima koja u hrvatski mirovinski sustav donose dva nova stupa: obvezne i dobrovoljne mirovinske štednje. Kada se radi o prednostima definiranih doprinosa, na kojima se u stvari temelji kapitalizirana mirovinska štednja, prema D. Bakiću, treba istaknuti njihovu jednostavnost i transparentnost, pogodnosti za poslodavce, lako izvedive prilagodbe visine mirovina te veću demokratičnost, što znači da korisnici mirovina imaju utjecaj na funkcioniranje mirovinske sheme. S druge strane, postoje značajni rizici sustava definiranih doprinosa koji se reflektiraju na definiranje naknada, a radi se o riziku odabira, produljenju očekivanog trajanja života, inflaciji i visokim administrativnim troškovima. Nadalje, Bakić upozorava da ovi sustavi ne pružaju adekvatnu zaštitu za slučaj invalidnosti, pa je država pozvana da dodatno intervenira u korist invalida. Svi ovi rizici u znatnoj mjeri mogu utjecati na efikasnost sustava definiranih doprinosa i ugroziti njegove prednosti, no to nije razlog da se odustane od njegova uvođenja.

Preostali su prilozii priređeni za Okrugli stol bili: Ante Samodol: "Stanje u reformi mirovinskog sustava Hrvatske – reforma mirovin-

skog sustava ili reforma financijskog tržišta”, Biserka Žalac: “Zakon o mirovinskom osiguranju – promjene u načinu obračuna i visini mirovina iz I. stupa”, Marija Zuber: “Mirovinski doprinosi, porezne olakšice i tržište rada”, Vlatko Mrša: “Aktualna pitanja mirovinskog osiguranja”, Renata Kašnar-Putar: “Sličnosti i razlike životnog, rentnog i mirovinskog osiguranja temeljem individualne kapitalizirane štednje u obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima”, Damir Lamza: “Koliko nas košta odgoda mirovinske reforme?” te Denisa Fudurića “Razvoj tržišta obveznica kao jedan od predujveta provođenja mirovinske reforme”.

Bez unaprijed pripremljenih pisanih priloga na Okruglom stolu još su govorili Katarina Ott, Nenad Bakić, Zoran Anušić, Ante Škembar, Željko Potočnjak, Vlado Puljiz, kao i drugi sudionici.

Na kraju želimo se osvrnuti na prvi po redu (valjda je tako rangirano i po važnosti) izlaganje na Okruglom stolu Damira Ostovića pod ambicioznim naslovom “Kapitalizirani sustavi i pitanje pravednosti”. Ostović je u esejističkom stilu pokušao pledirati za prednosti kapitaliziranih mirovinskih sustava, pa je, čini se veće efektnosti radi, na PAYGO-sustav svalio sve moguće i nemoguće mane. On tako tvrdi da su pionirsku ulogu u njegovu uspostavljanju imali lijevi i desni populistički pokreti “opsjednuti idejom klasne ili pak nacionalne solidarnosti.” (Baš je F. D. Roosevelt bio desni ili lijevi populist kada je, objašnjavajući uvođenje mirovinskog sustava u SAD iz 1935. godine, u svom inauguralnom predsjedničkom govoru 1937. godine, rekao: “Mi smo odbili da probleme zajedničke dobrobiti prepustimo da ih rješavaju vjetrovi slučaja i uragani rušenja”!).² Nadalje, kriva je njegova tvrdnja da PAYGO-sustav odgovara elitama, koje su moćne u društvu, pa u njemu ostvaruju “pripadne apanaže”, što ih čini sličnima srednjovjekovnom plemstvu. Točno je da takav politički rizik postoji kod PAYGO-sustava i da je kod nas on došao do izražaja. Međutim, isto je tako točno

da pripadnici šire elite, koju bih približno definirao kao sloj s višim prihodima i statusom u društvu, upravo zbog redistribucije u korist siromašnijih slojeva koju sustav međugeneracijske solidarnosti podrazumijeva, općenito žele pobjeći iz toga u mirovinski sustav u kojem će do izražaja doći “lijepa i pravedna surovost matematike”, kako kapitalizirani sustav patetično atribuirao Ostović. Općenito se solidarnost kao tipično europski kontinentalni fenomen³ (a koju EU uvrštava u svoju “zajedničku stečevinu” – *acquis commun*) u ovom prilogu tretira kao nešto anahrono i kao prepreka razvoju. Za Ostovića je kapitalizirani sustav pun neupitnih vrlina. Npr. “...pojedinaac uopće ne ovisi o obliku piramide (misli se na demografsku piramidu – prim. V. P.) i ne zanima ga da li su generacije zaposlenika nakon njega mnogobrojnije ili malobrojnije od njegove”. S druge strane, jedan od aktualnih glavnih stručnjaka za mirovinske reforme u Svjetskoj banci R. Holzmann, uspoređujući PAYGO i kapitalizirane sustave, zaključuje da na ove druge smanjenje aktivne populacije utječe tako da je posljedica, citiramo: “Pad dobiti i budućih naknada”. Točno je, nadalje, da prihod umirovljenika, kako kaže Ostović, “... ovisi o vlastitoj kapitaliziranoj štednji, a ne o tekućim uplatama mladih naraštaja”. Uostalom, to je temeljno načelo kapitaliziranog sustava. No ako se dogode “negativni šokovi na dobit”, onda, opet citiramo Holzmann, “nije moguće kontrolirati posljedice na financiranje”. Ako se pak, ne daj Bože, desi financijska kriza (depresija, rat, hiperinflacija, prirodna katastrofa), onda, kako tvrdi Holzmann, za sustave financirane kapitalizacijom nastupa “redukcija, možda i nestanak, akumuliranih rezervi”.⁴ Stvari, dakle, nisu tako jednoznačne kako ih Ostović nastoji prikazati u ovom prilogu. Panaceje kojom će se izliječiti bolest mirovinskog sustava nažalost nema. Kako god mi postavili mirovinsku formulu, piše ugledni britanski ekonomist, jedno vrijeme savjetnik Svjetske banke, N. Barr, morat ćemo ostvareni nacionalni dohodak u da-

² S. Zavadski, *Država blagostanja* (pogovor V. Stanovčića), Radnička štampa, Beograd, 1975., str. 261.

³ Lazar i Stoyko objašnjavajući temelje poslijeratnog sustava socijalne sigurnosti pišu: “Nasljedje Velike krize, kao i ljudske žrtve i stradanja koja je uzrokovao Drugi svjetski rat, bili su temelj široko prihvaćene političke volje da se stvori bolji svijet. Oni koji su preživjeli strahote tih teških godina tražili su sigurnije uvjete života i izabrali su vlade koje su bile tome najviše naklonjene i najsposobnije da za njih to učine.” H. Lazar, P. Stoyko: *L'avenir de l'Etat social, Revue internationale de sécurité sociale*, 3/98., p. 4.

⁴ R. Holzmann: “L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions”, *Revue internationale de sécurité sociale*, No. 1/2000., p. 27.

tom trenutku dijeliti između zaposlenika i umirovljenika. A taj dohodak ovisi o ukupnoj produktivnosti društva, a ne samo o ovoj ili onoj mirovinskoj formuli.⁵ U PAYGO sustavu zaposlenici za plaćanje tekućih mirovina odvajaju dio svojih plaća, a u kapitaliziranom sustavu po tekućoj cijeni kapitala otkupljuju se mirovinske uštede bivših zaposlenika.

Mada se to mnogima čini, autor ovog prikaza nije protiv kapitalizirane mirovinske štednje, pogotovo u okviru multipilarnog sustava kakav je u nas usvojen. Štoviše, mislim da se u nekritičnom zagovaranju kapitalizacije mirovina, svedenog na reduciranu financijsku logiku, obično zaboravljaju ili pak zanemaruju neke druge prednosti koje novi multipilarni sustav donosi, npr. diversifikaciju mirovina, lakšu prilagodbu fleksibilnom tržištu rada, smanjenje kontributivne evazije, suzbijanje rasprostranjenog sindroma ovisnosti o državi, primjenu načela supsidijarnosti, veću ulogu civilnog društva itd. No sve to ne daje dovoljno argumenata za potcjenjivanje značenja socijalne solidarnosti i u tome uloge PAYGO sustava. S reduciranom solidarnošću društvo se mora suočiti s

povećanim "novim rizicima", indikatorima patologije i raspada, kao što su socijalna isključenost, kriminalitet, narkomanija i slično. Onda se po pravilu dešava da mnogo više novca treba potrošiti na represiju i kontrolu nego što bi se uštedjelo na socijalnim izdacima. To je zamka koju nam može prirediti socijalni re-zidualizam. Primjera radi, B. Jordan navodi podatak prema kojem u Kaliforniji izdaci za suzbijanje kriminaliteta nadmašuju izdatke za visoko obrazovanje, a više je crnaca u zatvorima nego na sveučilištu. On zaključuje: "Nova socijalna politika postaje politika prisile, pa pokušaji smanjenja troškova za socijalne usluge završavaju porastom izdataka za korekciju i kontrolu ponašanja".⁶ Surova pravednost matematike primijenjena na socijalne odnose nije uvijek baš lijepa, pa ni pravedna!

Drugim riječima, uspjehu mirovinske reforme više ćemo pomoći ako realno procijenimo njene domete, kako pozitivne tako i negativne, nego ako nekritično, u makinejskoj maniri govorimo o dvama sustavima bezrezervno zagovarajući jedan, a nipodoštavajući drugi.

Vlado Puljiz

⁵ N. Barr: *The Economics of the Welfare*, London, Niedenfeld and Nicolson, 1993.

⁶ B. Jordan: *The New Politics of Welfare*, 1998., Sage, London, p. 183.