

Mirovinska reforma u Hrvatskoj

Svjetska banka

Odjel za Albaniju i Hrvatsku
Zagreb

UDK: 368.914(497.5)
Priljeno: svibanj 2000.

Kao što je poznato, Svjetska banka pažljivo prati, predlaže i utječe na reforme sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj, a posebno mirovinskoga i zdravstvenoga.

U našem smo časopisu uobičajili objavljivati izvještaje Svjetske banke relevantne za razvoj socijalne politike u nas.

Ovaj put objavljujemo poglavlje o mirovinskoj reformi u Hrvatskoj iz dokumenta Odjela za Albaniju i Hrvatsku (Regija Europe i Srednje Azije) u Svjetskoj banci, priređenog u veljači ove godine pod naslovom "Program mjera za gospodarsku reformu i rast". Pretpostavljamo da će čitalac u ovom prilogu naći mnogo zanimljivih informacija i ocjena o našem mirovinskom sustavu, njegovim problemima i pravicima mirovinske reforme koje zagovara Svjetska banka.

Ključne riječi: mirovinska reforma, Svjetska banka, Hrvatska.

SAŽETAK

Usprkos znatnim naporima koje je uložila u mirovinsku reformu u 1998. i 1999. godini, Hrvatska je još uvijek suočena s velikim izazovima u mirovinskoj politici i upravljanju mirovinama. K tome, važno je da je Hrvatska ozakonila sve elemente mirovinske reforme koji su usporedivi s već provedenim reformama u Mađarskoj i Poljskoj, uključujući i kapitalizirani "drugi stup". Primijenjen na odgovarajući način, taj drugi stup ne samo što nudi izgled za bolje mirovine mladim radnicima, već isto tako može postati pokretačem rasta, s time što će donijeti dubinu i istinsku konkurentnost hrvatskim tržištima kapitala. Nadalje, odluka Hrvatske da stvori posebnu administrativnu strukturu za drugi stup pomoći će da se svedu na minimum neizravni i izravni troškovi, osigura pravo radnika na privatnost te, ako se to uradi na ispravan način, konsolidira i unaprijeđi prikupljanje i opća naplata prihoda.

Prisutni su, međutim, sljedeći problemi koji zahtijevaju neposrednu pažnju:

- pojavljivanje vjerojatno stalnog deficita u prvom stupu tekuće raspodjele, zbog većeg broja umirovljenja od predviđenog u 1999. godini;

- javno izraženo nezadovoljstvo u svezi s usklađivanjem mirovina u devedesetim godinama ("umirovljenički dug") te moguće nezadovoljstvo zbog postojeće razine mirovina, ozakonjene reformom iz 1998.;

- nedostatak usredotočenog menadžmenta u Zavodu za mirovinsko osiguranje koji upravlja prvim stupom, uvećanog dodatnim teretom upravljanja portfeljem imovine; te

- potreba za realno ostvarivim vremenskim rasporedom za administrativnu i zakonsku primjenu drugog stupa.

Osim toga, Hrvatska će možda trebati preispitati polazišta reformi iz 1998. i 1999. godine, kako bi osigurala srednjoročno i dugoročno financiranje, poboljšala pravičnost, usmjerenost i gospodarsku učinkovitost reformi.

Konačno, portfelj Zavoda za mirovinsko osiguranje i nadzor nad fondovima novog drugog stupa otvaraju pitanja vezana uz razvoj hrvatskih tržišta kapitala, sa stajališta učinkovitosti njihove alokacije, ukupnog upravljanja i sveukupne pravičnosti u raspodjeli vlasništva.

U skladu s tim programom, Vladi se preporučuje da *bez odgađanja* razmotri sljedeće:

- prihvaćanje plana aktivnosti za osiguravanje fiskalne stabilnosti prvog mirovinskog stupa;

- dogovor o vremenskoj primjeni rasporeda za novi sustav prikupljanja podataka i prikupljanja doprinosa, uključujući Središnji registar osiguranika drugog stupa;

- odluku o osiguravanju sredstava/pomoći potrebne za reformu prvog stupa; te

- konsolidaciju upravljanja portfeljem Zavoda za mirovinsko osiguranje sa sličnim port-

feljima u vlasništvu države, dosljedno strategiji rješavanja portfelja koju će izraditi Vlada. To bi moglo uključiti likvidaciju te imovine iz Zavoda, s ciljem podmirenja potraživanja sadašnjih umirovljenika, odnosno, povratom mirovinskog duga iz devedesetih godina.

Te bi mjere mogle smanjiti očekivani deficit od oko 1 posto BDP-a, koji se odnosi na troškove što su se pojavili u primjeni zakona iz 1998. godine te, što je još važnije, spriječiti porast mirovinske potrošnje za čak 6 do 7 posto BDP-a. Mjere za bolju naplatu barem će spriječiti daljnje pogoršanje naplate prihoda, a moguće je da će poboljšati tu naplatu za čitavih 10 posto.

Dugoročno, Vladi se preporuča da izvrši sljedeće analize, uvodeći zakonske mjere u 2001. i dalje:

- analizu potrebnih koraka radi osiguranja dugoročne stabilnosti preostalog prvog stupa pomoću mjera, kao što su povećanja doprinosa, daljnje povišenje dobi za odlazak u mirovinu žena, te posebne odredbe o ranijem umirovljenju na određenim radnim mjestima opasnim za zdravlje. U tom kontekstu treba ponovno sagledati opravdanost troškova i utjecaj na pravičnost odredbe o minimalnoj mirovini, uporedo s opsegom i smanjenjem izdataka za prijevremene mirovine (ukoliko se prijevremeno umirovljenje zadrži);

- analizu posljedica troškova i učinkovitosti postojeće politike mirovinskih anuiteta iz drugog stupa, sadržanoj u Zakonu o anuitetima iz 1999.;

- analizu uloge kontrolora tržišta kapitala, s obzirom na mirovinske fondove i mirovinske anuitete;

- pažljivo promatranje djelovanja fondova drugog stupa, kako bi se osigurala tržišna alokacija novih fondova, nasuprot oligarhijskoj alokaciji kroz postojeće poduzetničko-financijske okvire;

- analizu posljedica distribucije i učinkovitosti subvencija trećeg stupa; te

- pripremu planova za preustroj agencije prvog stupa (Zavoda za mirovinsko osiguranje).

Ako se ne bude djelovalo na taj način, to bi moglo dovesti do kroničnog deficita u sustavu prvog stupa od oko pola posto BDP-a godišnje, do neželjenih transfera relativno bogatijim osiguranicima, nastavka gospodarske neučinkovitosti koja je prigušivala potencijal rasta u Hrvatskoj te fragmentacije u kontroli financijskih tržišta.

PROCJENE STANJA

Sadašnja situacija

Mora se priznati da je Hrvatska čuvala *relativno nisku stopu doprinosa* u odnosu na zemlje u regiji (21,5 posto, pola plaćaju radnici, a pola poslodavci), te da je ozakonila sve elemente mirovinske reforme, koji su usporedivi s ranijim i više oglašenim reformama u Mađarskoj i Poljskoj. *Novousvojeni mirovinski sustav u Hrvatskoj sadrži umanjene "prvi stup tekuće raspodjele, kao i novoosnovani kapitalizirani drugi stup", uz 5-postotnu stopu doprinosa.* U načelu, učinci reforme iz 1998.–99. pokrit će većinu tranzicijskog troška koji se vezuje uz drugi stup, i to kroz smanjenje razine isplata mirovina iz prvog stupa, povećanje dobi za umirovljenje te iskorištavanje kratkoročnog porasta mlade radno sposobne populacije.¹ Udjeli prvog i drugog stupa u Hrvatskoj mogu

¹ Tranzicijski deficit povezuje se s tranzicijom od čistog režima tekuće raspodjele prema potpuno kapitalno financiranom režimu ili, kao u slučaju Hrvatske, prema obveznom režimu s dva stupa u kojem se drugi stup kapitalno financira. Tranzicijski deficit može biti financiran porezima ili dugom. U ovom kontekstu, trošak "financiran porezima" znači one mjere koje smanjuju tranzicijski deficit snižavanjem mirovinske potrošnje u prvom stupu (smanjena razina isplata, viša starosna dob za umirovljenje), povećanjem stopa mirovinskog doprinosa, ili transferom iz općeg proračuna, do kojeg se dolazi smanjenjem potrošnje ili većim porezima negdje drugdje u javnom sektoru. Alternativa je "financiranje dugom" – to jest, neprestano povećavanje državnog javnog duga zemlje svim ili samo nekim tranzicijskim deficitima. U Hrvatskoj udjel koji bi se financirao dugom iznositi će oko 10 posto BDP-a. Iako to financiranje dugom umanjuju kumulativni učinak štednje iz reforme, ono je relativno skromne veličine, a troškovi servisiranja dodatnih dugova vjerojatno će se "utopiti" u učincima rasta tržišta kapitala koji će proizici iz reforme. U Hrvatskoj se, možda, radi o tome da financiranje porezima također može uključivati novčane primitke iz privatizacije (novac koji bi se inače potrošio kroz neki drugi oblik državne potrošnje ili za smanjenje poreza). U tom slučaju financiranje dugom iznosilo bi manje od 8 posto. Uz novčane primitke iz privatizacije postoji, međutim, velika količina neizvjesnosti (bilo zbog onog što Zavod za mirovinsko osiguranje sada ima, bilo zbog onoga što može očekivati od prodaje državnih poduzeća). Taj tranzicijski deficit treba razlikovati od nepredviđenih deficita u prvom stupu, koji nastaju zbog smanjene gospodarske aktivnosti, opadajuće naplate i velikog vala umirovljenja. Mjere za rješavanje tih problema razmotrene su u glavnom dijelu ovog odlomka.

se usporediti s onima u Mađarskoj i Poljskoj, iako će, zato što te zemlje imaju više ukupne stope doprinosa, njihov drugi stup biti veći nego onaj u Hrvatskoj.²

Positivni rezultat mirovinske reforme u Hrvatskoj također je i odluka da se *izgradi administrativna struktura za drugi stup*, koja može minimalizirati teret za poslodavce, potencijalno niskim održati administrativne troškove, zaštititi radnike od utjecaja poslodavaca na njihov odabir fonda, te pružiti radnicima stvarnu mogućnost uvida u podatke o njihovoj zaradi iz drugog stupa (u novom Registru osiguranika). (Kako je kasnije navedeno, zahtjev drugog stupa za češćim i detaljnijim izvještavanjem nudi mogućnost za konsolidaciju i potporu u prikupljanju prihoda te opće naplate.)

Manje obećava neposredni fiskalni i politički izazov. Hrvatska reforma prvog stupa, ozakonjena 1998. i provedena 1999. godine, pokušala je stabilizirati osnovni sustav tekuće raspodjele (PAYG) tako da je povisila dob za umirovljenje i postupno smanjila mirovine u odnosu na neto plaće. Sada se, međutim, čini da je reforma iz 1998. provedena prekasno, te da nije bila dovoljno radikalna (niti je mogla biti) da bi se u potpunosti suočila s fiskalnim naslijedom tog sustava još iz 1990. i 1998. To znači da će se, vjerojatno, pojaviti trajan deficit u preostalom prvom stupu tekuće raspodjele u iznosu od oko 1 posto doprinosa.

Osim toga, smanjivanje razine mirovina u devedesetim godinama imalo je političke posljedice. Jedna je bila povećana potrošnja kod posebnih mirovina, koje se financiraju iz proračuna. Druga posljedica odnosi se na zahtjeve za dodatnim mjerama koje bi kompenzirale neprovođenje potpunog indeksiranja s plaćama u devedesetima, pa čak i zahtjevi za promjenom zakona iz 1998., tako da razina mirovina bude bliža onoj prema prethodnom zakonu. Te bi mjere mogle povećati izdatke za mirovine od 1 do 7 posto BDP-a (1 posto za dodatne isplate radi povrata duga umirovljenicima, te 7 posto za usklađivanje postojeće razine mirovina s razinom od prije 1991.).

Na administrativnom planu je u Zavodu za mirovinsko osiguranje, koji upravlja prvim stupom, bilo premalo koncentriranog upravljanja, a bilo je i planova za administrativnu pro-

vedbu drugog stupa, koji zanemaruju ograničenja sustava i, što je još bitnije, ograničenja zakonskog postupka. Osim toga, Hrvatska će, možda, morati revidirati polazišta reformi prvog i drugog sustava, da bi osigurala njihovo srednjoročno i dugoročno financiranje te da bi povećala pravednost sustava, održala smjer reformi i gospodarsku učinkovitost. Naposljetku, portfelj Zavoda za mirovinsko osiguranje i nadzor nad novim fondovima drugog stupa postavljaju pitanja glede razvoja tržišta kapitala Hrvatske, sa stajališta učinkovitosti u raspodjeli, ukupnog upravljanja i opće pravičnosti u raspodjeli vlasništva.

Okvirna perspektiva

Fiskalni i drugi problemi u prvom stupu tekuće raspodjele (PAYG). Unatoč ozakonjenim reformama, kašnjenje u donošenju zakona te opadanje realne gospodarske aktivnosti i naplate uzrokovalo je pogoršanje omjera umirovljenika i aktivnih osiguranika u prvom stupu. U skladu s tim, prvi stup tekuće raspodjele, nalazi se u ozbiljnim fiskalnim poteškoćama, što znači da se Zavodu dostavlja *sve veći iznos sredstava iz proračuna*. Iako su ti transferi potpuno opravdani na osnovi postojećih i prijašnjih zakonskih obveza, koje iz proračuna treba izdvojiti za sustav tekuće raspodjele, oni su porasli od oko 1 posto BDP-a (za "povlaštene" mirovine) na više od 2 posto u 1999. Bez izvanrednih transfera u 1999. godini za pokrivanje izuzeća brodogradilišta od plaćanja doprinosa, Zavod za mirovinsko osiguranje suočio bi se s deficitom od najmanje 1 posto BDP-a. U 1998. godini deficit se nije povećao samo zahvaljujući prodaji privatizirane imovine s kojom je Zavod za mirovinsko osiguranje raspolagao. *K tome su u 1999. godini, posebne mirovine koje se financiraju iz proračuna (ratne mirovine i "mali zakon" o povratu duga umirovljenicima), stajale dodatnih 2 posto godišnje.*

Kompromisi i "pregovaranja" tijekom zakonodavnog postupka znače da model prvog stupa *također sadrži i odredbe koje bi trebalo ponovno razmotriti i, možda, izmijeniti zbog troškova, gospodarske učinkovitosti i pravičnosti. Također je diskutabilno jesu li razine mirovina, utvrđene zakonom o reformi iz 1998. godine,*

² To nije posve slučajno. Reforme u te tri zemlje odvijaju se u sličnoj demografskoj strukturi i promjenama vezanim uz povišenje starosne dobi za umirovljenje i sniženje efektivnih zamjenskih stopa u prvom stupu.

preniske da bi bile politički održive. (Kako je dalje razmotreno, Zavod za mirovinsko osiguranje nije usredotočen na plan svoje unutarnje reforme, te je i dalje opterećen portfeljem iz privatizacije kojemu se smanjuje vrijednost). U nastavku ćemo detaljnije razmotriti fiskalne i političke izazove.

Tijekom devedesetih godina mirovinski je sustav na različite načine bio korišten kao "posljednje utočište" za rješavanje problema viškova radne snage, posebno među starijim radnicima u opadajućim gospodarskim sektorima. To je dovelo do pogoršanja omjera umirovljenika i osiguranih osoba, od 0,33 na 0,65. Povećanje broja umirovljenika smanjilo se 1998. Na nesreću, reforma iz 1998. godine, zajedno s gospodarstvom u recesiji u 1999., prozročila je "stampedo" umirovljenja u 1999., što je dovelo do daljnjeg pogoršanja omjera umirovljenika i aktivnih osiguranika na oko 0,70 (sedam umirovljenika na deset osiguranika). Izdaci za mirovine porasli su za više od osam posto u 1999. godini u odnosu na 1998. (od 10,3 do 11,2 posto BDP-a). Nasuprot tome, prihod od doprinosa porastao je za manje od 3 posto od 1997. do 1999. Ta razlika u porastu između troškova i prihoda dovela je do manjka u iznosu od 1 posto BDP-a, koji se 1999. morao popuniti pomoću posebnog transfera iz proračuna, što je moralo nadoknaditi izuzeće brodogradilišta i drugih zaštićenih poduzeća od plaćanja doprinosa.

Ako uzmemo u obzir samo izdatke za mirovine, za razdoblja pokrivena doprinosima i tradicionalne mirovine "zaslužnicima", izdaci su u postotku BDP-a nadmašili razinu od prije tranzicije (1990.), koja je iznosila od oko 10 posto BDP-a. No, da bi poslužile kao kompenzacija za više nego udvostručeni omjer umirovljenika i osiguranih osoba, mirovine u odnosu na *neto* prosječne plaće pale su na oko 46 posto, a njihova razina prije tranzicije iznosila je više od 70 posto. Nekada su se izdaci za mirovine, vjerojatno, mogli pokriti stopom doprinosa znatno manjom od 20 posto u 1990. Međutim, usporediva potrošnja u 1999. godini zahtijeva doprinos od barem današnjih 21,5 posto, pretpostavljajući gospodarski oporavak i vrlo visoku razinu naplate. Ako, umjesto toga, naplata ostane, grubo uzeto, na oko 80 posto razine prethodno procijenjene za 1997. godinu i ranije, potrebna je stopa doprinosa od 25 posto ili čak više od toga.

Ne iznenađuje da smanjenje prosječne vrijednosti mirovina, uz brigu za one koji su stradali u Domovinskom ratu, ima političke posljedice. Odgovor na tu situaciju bilo je utvrđivanje novih ratnih mirovina, financiranih iz proračuna, na mnogo višoj razini od one u redovnom, doprinosima financiranom, mirovinskom sustavu (čak i u odnosu na tradicionalne povlaštene mirovine). Na posebne se ratne mirovine trošilo najmanje 0,08 posto BDP-a u 1999. Drugi odgovor bio je takozvani "mali zakon" o povratu duga umirovljenicima za razdoblje od sredine devedesetih, kada iz proračuna nisu dolazile doznake za povlaštene mirovine, uzrokujući tako veće smanjenje mirovina nego što bi se to inače desilo. To predstavlja dodatnih 1,2 posto BDP-a u 1999. Sve vrste mirovinske potrošnje sada čine oko 13,2 posto BDP-a (11,2 posto za "tradicionalnu" mirovinsku potrošnju, 0,8 posto za posebne ratne mirovine te 1,2 posto za povrat duga umirovljenicima prema "malom zakonu").

Umirovljenici nisu zadovoljni "malim zakonom" pa vrše pritisak radi ostvarenja većih retroaktivno određenih mirovina. Logično, to dovodi do argumenta za "usklađenim" razinama mirovina, sličnim onima u starom jugoslavenskom zakonu indeksiranja prema plaćama prilikom određivanja početne razine mirovina, te njihovo usklađivanje također s plaćama. Ovo je jedna od tema o kojoj se raspravlja u cijeloj regiji. U Hrvatskoj je stanje pogoršano, jer su nakon 1996. omogućeni novi novčani dodaci, kako bi mirovine bolje pratile rast plaća nakon 1990. godine, ali su tadašnji stariji umirovljenici ostali na indeksiranju prema cijenama ili ispod toga.

Potpuno usklađivanje mirovinske formule temeljem zakona iz 1998. godine prema praksi od prije 1991., a pri današnjem omjeru umirovljenika i osiguranika, podrazumijeva povećanje izdataka za mirovine kao i stope doprinosa od 60 posto ili više. Čak i uz pretpostavku uklanjanja posebnih ratnih mirovina, takav porast razine mirovina znači izdatke od približno 17 posto BDP-a za osobe koje su plaćale mirovinski doprinos te one s povlaštenim mirovinama. To bi, također, kao posljedicu imalo stope doprinosa samo za mirovine u rasponu od 35 do 40 posto. Daljnji rast potrošnje za dospjele ostatke mirovina procijenjen je na oko 30 milijardi kuna ili, približno, 20 posto BDP-a iz 1999. Uz amortizaciju tijekom 10 godina, to

traži dodatni trošak od 2 posto BDP-a godišnje, uz dvostruku sadašnju razinu u iznosu od 1 posto za isplate prema "malom zakonu".

Zadovoljavanje tih zahtjeva potkopalo bi bilo kakvo smanjenje ukupne javne potrošnje. Nije vjerojatno da bi uspjelo posebno kratkoročno kompenziranje takvog povećanja mirovinskih izdataka u drugim područjima (npr. u obrani). Bez tih kompenzacijskih smanjenja, veličina bi javne potrošnje porasla, stvarajući potrebu za porastom kombiniranja doprinosa, poreza na dohodak i prihoda od PDV-a. Kao posljedica bi se, vjerojatno, povećala današnja "rupa" u naplatama (ili se barem ne bi smanjila), usprkos administrativnim naporima u suprotnom pravcu. U takvom fiskalnom okruženju vrlo je vjerojatno da drugi stup nikada ne bi bio proveden radi toga da se izbjegne dodatni tranzicijski trošak u iznosu od 1 do 2 posto BDP-a.

Problemi provedbe drugog stupa. Na žalost, prethodna je Vlada sporo postupala u uspostavi upravljanja i nadzora nad drugim stupom. Tek se sada započelo s ozbiljnim poslom, a i taj posao otežavaju neodgovarajući kadrovska i prostorna resursi. Zbog toga se desilo neizvedivim da zakonom određeni 1. srpnja 2000. postane datumom stupanja na snagu drugog stupa. To su stajalište hrvatski dužnosnici zauzeli čak prije nedavnih izbora. Datumi stupanja na snagu odredbi o drugom stupu, koji se sada spominju u tisku i u neslužbenim razgovorima s osobljem Banke, jesu 1. siječnja 2001., 1. srpnja 2001. i 1. siječnja 2002. Dogovor o realnim datumima stupanja na snagu različitih aspekata provedbe drugog stupa – upisa, početka mjesečnog (ili tromjesečnog) izvješćivanja o pojedinačnim plaćama, plaćanju doprinosa i poreza, te početak novčanih priljeva u fondove drugog stupa – treba postići što je prije moguće. O odabiru tih datuma ovisi hoće li biti moguće izraditi projekt za zajam Svjetske banke, koji bi se kretao unutar očekivanih granica rizika za Banku. *Kontingentno planiranje mora postati dio napora za provedbu; to je stajalište koje je, vjerujemo, prihvatio hrvatski vladajući tim.*

Različiti problemi. Mirovinska pitanja otvaraju nekoliko problema koji prelaze i u druge sektore:

– **Naplata prihoda.** Novi registar drugog stupa, koji funkcionira preko ZAP-a, pretpostavlja obećanje da će povećati opću naplatu pri-

hoda – uključujući porez na dohodak, te plaćanja agenciji prvog stupa (Zavodu za mirovinsko osiguranje), kao i zdravstvenom fondu. To bi se moglo postići stvaranjem sustava mjesečnog (ili tromjesečnog) izvješćivanja od strane poslodavaca, čime bi se dobili detaljni podaci o svakom pojedinom radniku. No, kako je gore rečeno, ozbiljan posao tek počinje. Osim toga, taj se sustav izvješćivanja i prikupljanja poreza oslanja na dio postojećeg Zavoda za platni promet (ZAP). Kako se funkcije ZAP-a odjeljuju i demonopoliziraju, Vlada, MMF i Svjetska banka moraju se dogovoriti na koji način sačuvati postojeću sankciju današnjeg *de facto* prikupljanja poreza – što znači da se nadnice i plaće ne mogu isplaćivati, a da se prije toga ne isplate porezi i doprinosi. Inspekciju ("kontrolu") također će trebati konsolidirati kao dio tog procesa.

– **Dovršenje privatizacije i korporativno upravljanje.** Zavod za mirovinsko osiguranje, koji provodi prvi stup, ostaje opterećen privatizacijskim portfeljem iz prve runde privatizacije (zakon Ante Markovića). Taj portfelj predstavlja ozbiljnu političku obvezu za Zavod, s time što podržava iluzorna očekivanja od vrijednosti portfelja koja nitko nije voljan smanjiti. Vođenje tog portfelja također predstavlja oduzimanje vremena za posloводство, a na račun stvarnog posla koji Zavod ima, te je to postalo izvorom sekundarnih prihoda za one zaposlene u Zavodu i za njihove lokalne suradnike. Vlasništvo Zavoda nad imovinom dio je šire priče o hrvatskom fragmentarnom pristupu privatizaciji, što je proces koji ostaje nedovršen i podložan političkim manipulacijama od strane *insidera*.

– **Razvoj i kontrola tržišta kapitala.** Mirovinski fondovi drugog stupa predstavljat će značajan novi izvor kapitala u Hrvatskoj, koji će rasti između pola i jedan posto godišnje, kako se drugi stup bude postepeno uvodio tijekom sljedećih 20 godina. Bit će izazov pobrinuti se da ti fondovi ne postanu prilikom za zadovoljavanje drugih interesa. U tom kontekstu važno je osigurati da upravljačke agencije ne rade za međusobno suprotstavljene ciljeve. S vremenom će, možda, biti potrebno razmotriti predstavlja li odvojena kontrola mirovina (posebno anuiteta) optimalan način, bilo iz perspektive stvaranja ugovorene štednje, bilo njezine djelotvorne kontrole.

– **Učinkovitost javne uprave.** Iako su zemlje nasljednice bivše Jugoslavije startale s admini-

strativnim sustavima tekuće raspodjele, koji su bili relativno moderni za tu regiju, oni su imali previše zaposlenih i premalo su bili modernizirani, čak i kad se zanemari funkcija prikupljanja/naplate. Ako modernizacija i preustroj Zaveda za mirovinsko osiguranje ne bude dio zajma Svjetske banke za provedbu mirovinske reforme, bit će to propuštena prilika. Kao i u većem dijelu javne uprave u Hrvatskoj, taj tip modernizacije omogućio bi značajno smanjenje javnog sektora.

RASPOLOŽIVE OPCIIJE

Fiskalni i drugi problemi u prvom stupu tekuće raspodjele. Ograničene su mogućnosti kojima se mogu riješiti kratkoročni fiskalni problemi. Većina uobičajenih mjera – poput povišenja starosne dobi za umirovljenje – već su stupile na snagu zakonom iz 1998. godine, a ta je reforma izazvala val umirovljenja onih koji su na to imali pravo prema prethodnom zakonu ili prema prijelaznim odredbama. Mogu se učiniti dvije osnovne stvari: pokušati utjecati na visinu mirovina te pokušati ograničiti broj novih umirovljenika.

Što se tiče visine mirovina, jedina je mogućnost ograničiti buduće usklađivanje mirovina. To bi se moglo učiniti na jedan od sljedeća dva načina: ograničavanjem (uključujući opciju nule) usklađivanja mirovina onim osigurancima koji još nisu u dobi za puno umirovljenje i/ili općim ograničavanjem indeksa usklađivanja. Tim bi se koracima ozbiljno suprotstavili umirovljenici koji, suprotno tome, vrše pritisak za naknadnim usklađivanjem mirovina iz sredine devedesetih, čime bi se ponovno uspostavio sustav potpunog usklađivanja s plaćama.

Što se tiče novih umirovljenika, isprobavanje inicijativa za odgođeni odlazak u mirovinu moglo bi u ograničenoj mjeri utjecati na ponašanje umirovljenika i poboljšati vertikalnu jednakost, ali nije vjerojatno da bi znatno smanjilo mirovinske troškove. Jedina mjera koja bi smanjila troškove bila bi da se na razdoblje od tri do šest godina odgodi sada postojeća mogućnost da radnici s dugim stažem odu u mirovinu tri godine ranije no što napune godine potrebne za puno umirovljenje. To bi povećalo izravne novčane tokove unutar sustava, iako bi dugoročne uštede bile mnogo manje. Međutim, ovaj je korak protivan težnjama svojstvenim Hrvatskoj (kao i ostalim zemljama regije) da se umirovljenjem koristi kao načinom otpu-

štanja starijih radnika prilikom restrukturiranja poduzeća.

Povećanje doprinosa za mirovine moglo bi biti dio složene politike s ciljem stvaranja šireg konsenzusa oko reformskih zakona iz 1998. i 1999. godine. Važno je, međutim, upitati se: s kojim bi se ciljem povećali doprinosi? Ukoliko se jednopostotni procjep između trošenja, zasnovanog na doprinosima, i prihoda od doprinosa održi, bilo bi potrebno 25-postotno ili veće povećanje doprinosa, i to samo za pokrivanje nepredviđenog povećanja odlazaka u mirovinu, kao posljedice reforme i budućih učinaka dodatnog restrukturiranja poduzeća. S druge strane, bilo bi korisno imati takvo povećanje, jer bi ono omogućilo nešto višu razinu mirovina (zamjenske stope) u prvom stupu, dok drugi stup u potpunosti još nije uveden, pa bi se smanjilo protivljenje paketu reformi iz 1998. i 1999. godine. Jedino bi znatno povećanje naplate i stope doprinosa omogućilo ispunjenje obaju ciljeva. Time bi se, međutim, odustalo od korištenja rezultata bolje naplate, bilo s ciljem smanjenja stope doprinosa, bilo povećanja iznosa koji bi se mogli transferirati u drugi stup. Prije svega, država bi se trebala oduprijeti pritiscima da zakon iz 1998. vrati na razinu od prije 1991., što bi vodilo do stope doprinosa od 35 posto, veće nenaplate doprinosa i vjerojatnog nestanka drugog stupa iz 1999. čak pri relativno niskoj stopi od 5 posto doprinosa namijenjenoj tom stupu.

Također, postoji i relativno nova vrsta mirovina za branitelje iz Domovinskog rata i njihove obitelji, koje se financiraju iz proračuna. Ta je razina mnogo viša od opće razine mirovina, a isplaćuje se bez obzira na uobičajena pravila umirovljenja. U mnogim se društvima plaćaju posebne mirovine ratnim veteranima, međutim, taj je oblik mirovinske potrošnje u Hrvatskoj vrlo brzo porastao i sada predstavlja gotovo jedan posto BDP-a. Teorijski gledano, te bi se mirovine mogle smanjiti na razinu opće mirovinske sheme (pomoću jednokratne zamjene). To bi, međutim, moglo imati negativne kratkoročne fiskalne učinke i svakako bi uzrokovalo političku "buru", pogotovo među udovicama i invalidima. Mnogi branitelji-invalidi, smatra se, nisu baš teški invalidi te bi se, možda, ako bi se to na prihvatljiv način uspjelo objasniti, neke od tih mirovina mogle ukinuti. Ponavljamo, trebalo bi odvagnuti političku cijenu i potencijalnu uštedu takvih mjera.

Osim uravnoteženja postojećih obveza, najteži izazov za novu Vladu bit će – kako riješiti potraživanja umirovljenika za usklađivanjem mirovina za koje oni vjeruju da im država duguje prema prijašnjem zakonu. U stvari, radi se o iznosu za koji su njihove mirovine zaostale jer nisu usklađivane s plaćama. Tvrdi se da to potraživanje iznosi 30 milijardi kuna, ili oko 20 posto BDP-a. Ovdje navodimo neka zapažanja i prijedloge u svezi s tim potraživanjem:

– Prvo, ovo potraživanje sadrži povrat duga umirovljenicima, već priznat prema “malom zakonu”. Drugim riječima, da je proračun sredinom devedesetih doznačivao iznos za povlaštene mirovine, indeksiranje bi bilo povoljnije za umirovljenike. Prema sadašnjoj vrijednosti, trošak “malog zakona” iznosi oko 5 posto BDP-a. To znači “rupu”, vezanu uz plaćanje duga od 15 posto BDP-a, a ne dodatnih 20 posto BDP-a.

– Drugo, tijekom većeg razdoblja devedesetih godina, *de facto* ili *de jure* u Hrvatskoj se usklađivanje mirovina obavljalo prema cijenama. To je uobičajena norma prihvaćena u mnogim zemljama, na primjer u SAD-u. Nijemci su nedavno prešli na indeksiranje prema cijenama, kako bi se nosili s poteškoćama oko financiranja mirovina. U Poljskoj je prihvaćeno indeksiranje prema cijenama, dok je u Mađarskoj odabrana kombinacija indeksiranja mirovina prema cijenama i plaćama. U zakonu o mirovinskoj reformi iz 1998. godine, Hrvatska je prihvatila formulu sličnu onoj koja se koristi u Mađarskoj. Imajući u vidu neodložnost tranzicije, ne bi bilo nerazumno da se Hrvatska opredijelila za indeksiranje prema cijenama. Trebalo bi provesti izračune kako bi se vidjelo koliko su mirovine devedesetih godina zaostale za indeksacijom prema cijenama, odnosno za 50-postotnom kombinacijom indeksiranja prema cijenama i plaćama, kao i za punom indeksacijom prema plaćama.

– Treće, u okviru zakona iz 1998. iz dvaju je razloga usvojena takozvana “švicarska” formula indeksiranja mirovina, tj. pola indeksiranje prema cijenama, a pola prema plaćama. Prvi je razlog usklađivanje mirovina prema stopi koja je povoljnija od stope porasta cijena, imajući pri tome u vidu da su mnogi stariji umirovljenici po svom životnom standardu zaostali za zaposlenicima. Drugi je razlog izračunavanje “vrijednosti mirovine” koje služi za utvrđivanje razine mirovina za novog umirovljenika s

obzirom na plaću koju je imao tijekom radnog vijeka. Posljedica ove posljednje upotrebe vrijednosti mirovine je postupno opadanje udjela mirovina u plaćama. U biti, donesena je politička odluka prema kojoj se daje više današnjim umirovljenicima i onima koji će to uskoro postati po cijenu nižih naknada mladim zaposlenicima. Trebalo bi uzeti u obzir ovu realnost sadašnjeg parcijalnog indeksiranja prema plaćama.

– Četvrto, Zavod za mirovinsko osiguranje godinama je bio “opterećen” preostalim portfeljem iz prvog kruga privatizacije. To je samo donijelo političke i upravljačke probleme neproporcionalne prihodima. Vlasništvo nad imovinom od strane državne agencije također je smetalo restrukturiranju gospodarstva i, kako se često tvrdi, pogodovalo “insiderskom” uređivanju stvari. Čišće bi rješenje bilo tu imovinu likvidirati i upotrijebiti je za financiranje jednokratnog otkupa umirovljeničkih potraživanja po osnovi usklađivanja mirovina. U tu bi kombinaciju trebalo uključiti i vrijednosti od skore prodaje telekomunikacija i ostalih tvrtki u državnom vlasništvu, koje su namijenjene mirovinskom fondu.

Drugi problemi vezani uz prvi stup uključuju: (a) zadržavanje mogućnosti tri godine ranijeg odlaska u mirovinu kao pitanja dugoročne politike i/ili razvoj potpuno neutralnog smanjenja mirovina prilikom prijevremenog umirovljenja; (b) eventualno povišenje starosne dobi za odlazak u mirovinu žena za dodatnih pet godina (tijekom desetogodišnjeg razdoblja), tako da se one izjednače s muškarcima; te (c) ukidanje posebnog ranijeg odlaska u mirovinu za one na radnim mjestima opasnim za zdravlje te prebacivanje te odgovornosti na dobrovoljne fondove (ili posebne račune drugog stupa). Te se mjere mogu razmotriti u kontekstu drugog kruga mirovinske reforme do kojeg bi moglo doći u 2001. godini, te ih povezati s posebnim zajmom za prilagodbu. One srednjoročno i dugoročno utječu na financiranje preostalog prvog stupa.

Provedba i drugi problemi vezani uz drugi/treći stup. Prema zakonu o drugom stupu iz 1999. godine, Hrvati imaju vrlo kratak rok za provođenje kompliciranog sustava prikupljanja podataka i reguliranje tokova novca. Osoblje Svjetske banke i savjetnici požurivali su pripremi rad koji, na žalost, zbog političkih i birokratskih razloga nije mogao biti obavljen

prije donošenja zakona. To je ionako kratki rok učinilo još problematičnijim. Također, iz iskustva Mađarske i Poljske znamo da suviše brza provedba sustava drugog stupa, bilo na decentraliziranoj osnovi (Mađarska) ili centraliziranoj osnovi (Poljska), može dovesti do ozbiljnih neuspjeha u usmjeravanju novca u fondove drugog stupa, a uz potrebnu razinu naplate doprinosa i vođenja evidencije.

Sadašnje rasprave o uvođenju drugog stupa uključuju tri roka, u rasponu od 1. siječnja 2001. preko 1. srpnja 2001. do 1. siječnja 2002. I osoblje Banke i njezini vanjski savjetnici sugerirali su da je 2002. godina realističniji termin. Hrvatska strana smatra, međutim, da je raniji vremenski termin izvediv, ako se radi s postojećim kapacitetima ZAP-a. Da bi se utvrdilo što je sve izvedivo, uključujući i ono što bi Banka mogla podržati u vidu zajma za neki projekt, bit će potrebna češća komunikacija glede detalja planiranja projekta između hrvatskih dužnosnika i osoblja/savjetnika Banke. Plan, također, mora izričito uzeti u obzir moguća kašnjenja u zakonskom i regulativnom postupku.

Važni su i interesi onih koji žele postati upraviteljima mirovinskih fondova u privatnom sektoru. Njih ne bi trebalo dovesti u položaj da troše sredstva za financiranje operacija vezanih uz drugi stup – na primjer, na troškove oglašavanja i slično – a da ne budu u stanju te troškove pokriti dotokom gotovog novca zbog toga što datumi stupanja na snagu nisu realistični i trebaju biti odgođeni u zadnji trenutak. Nakon što dobiju licence i započnu s radom, fondovi postaju moćnim političkim akterima. Ako se zanemare poljska iskustva, moglo bi se iznuditi određivanje nerealnih rokova za ispunjenje obveza, čak i po cijenu znatno nedostatne provedbe.

Moglo bi koristiti ako se implementacija drugog stupa utvrdi s faznim određivanjem datuma stupanja na snagu: jedan datum za ustanovljavanje mjesečnog (ili tromjesečnog) izvješćivanja; drugi datum za početak upisa u određene fondove te treći datum kada novac počinje teći u fondove koje su pojedinci odabrali.

Prvi je korak započinjanje s mjesečnim (ili tromjesečnim) izvješćivanjem poslodavaca o svojim radnicima, uz navođenje pojedinosti o plaći tijekom određenog razdoblja, te odgovarajućeg iznosa uplaćenih doprinosa (i radnika i

poslodavca), kao i poreza na dohodak prikupljenog za svakog radnika, te ukupno prikupljenih iznosa. Prema postojećem zakonu, ZAP je upoznat samo s agregatnim mjesečnim novčanim tokovima, a poslodavci raznim agencijama odvojeno podnose izvješća o pojedinim radnicima na kraju godine. Za Hrvatsku je od najveće važnosti da što brže krene prema sustavu s češćim izvješćivanjem o pojedinim radnicima, što je ne samo preduvjet za drugi stup, već služi poboljšanju opće naplate prihoda (prikupljanje poreza na dohodak, doprinosi zdravstvenom fondu i doprinosi Zavodu za mirovinsko osiguranje). Konsolidirani (i češći) sustav izvješćivanja umanjit će i potrebu da poslodavci daju posebna odvojena izvješća različitim skupljačima prihoda i statističkim agencijama. Konsolidiranost u izvješćivanju također bi omogućila konsolidiranost u reviziji i praćenje naplate u jednoj agenciji, kao što je agencija za prikupljanje poreza.

Preduvjeti za konsolidirani sustav prikupljanja poreza i naplate jesu: (a) integrirana baza podataka, uz korištenje baze podataka Fonda zdravstvenog osiguranja kao jezgre; te (b) potpuno provjeren sustav u okviru kojega poslodavci izvješćuju o plaći svakog radnika, kao i o prihodima koji iz nje proistječu, na mjesečnoj (ili tromjesečnoj) osnovi. Na osnovi novih informacija, dobivenih od hrvatske strane, Banka ne smatra vjerojatnim da će svi ti uvjeti biti ispunjeni prije 1. srpnja 2001.

Poseban vremenski okvir uključuje ono što je potrebno da bi se postavio sustav koji bi radnicima, mladima od 40 godina života, omogućio da biraju između konkurentskih mirovinskih fondova i da se upišu u te fondove. (Radnici između 40 i 50 godina života imat će dodatni izbor – uključiti se u drugi stup ili ne.) *Isključivo iz perspektive informacijskih sustava*, 1. srpnja 2001. predstavlja ostvariv rok za početak upisivanja, uključujući i prethodno tromjesečno razdoblje za reklamiranje fondova drugog stupa.

Međutim, iz perspektive zakonskih postupaka, vrlo je malo vjerojatno da će biti obavljen sav posao pisanja potrebnih propisa i popunjavanje agencije osobljem, s ciljem ovlašćivanja, davanja licenci i kontroliranja mirovinskih fondova od 1. srpnja 2001. Ta bi ograničenja postojala čak i kad nedavni izbori ne bi (što nije vjerojatno) ni na koji način utjecali na upravljanje postojeće agencije i njegove radne

strukture. U svjetlu odluka koje je u posljednji trenutak donijela prethodna Vlada, nova će Vlada gotovo sigurno poželjeti preispitati sastav tijela agencije i njezin plan rada. Ta razmišljanja izazivaju dodatna kašnjenja i utječu na dodatne stvari koje treba učiniti poradi izmjena i dopuna zakona.

Osim toga, neka od kašnjenja posljedica su hrvatskog trgovačkog zakona i zakonskih uvjeta koje mora ispunjavati svaka tvrtka da bi mogla poslovati. U skladu s tim, bez izvanrednih zakonskih postupaka radi uspostave fondova drugog stupa, *najraniji su realni rokovi za početak upisivanja u fondove drugog stupa 1. rujna 2001. ili 1. siječnja 2002. Novac bi u fondove drugog stupa mogao početi prijecati tri mjeseca nakon početka upisa (1. siječnja 2002. ili 1. travnja 2002.).*

Postoji privremena mogućnost "holding" računa ("privremenih" ili "flotirajućih" računa). Već od 1. srpnja 2001. godine, zajedno s integriranim sustavom prikupljanja doprinosa i izvješćivanja, novac drugog stupa mogao bi se stavljati na račune pojedinaca. Ti iznosi držali bi se na posebnom računu u Državnoj riznici i isplaćivali prema postojećim tržišnim stopama za državne obveznice. Nakon što se obave drugi pravni koraci i promjene u sustavu, novac prikupljen na tim holding-računima preselio bi se u fondove koje su radnici odabrali. (Švedani se posljednjih nekoliko godina koriste holding-računima, dok raspravljaju o tome kako uspostaviti svoju verziju drugog stupa.) Neki smatraju da su holding računi korisno sredstvo za zatvaranje koncepta drugog stupa, što je prije moguće, dok drugi tvrde da je to nepoželjan presedan, budući da fondovi drugog stupa tako postaju dostupnim izvorom financiranja javne potrošnje.

Jedina preostala mogućnost za poslovanje drugog stupa je da poslodavci prikupe iznose za drugi stup te da ih, prema izboru radnika, izravno pošalju u fondove drugog stupa. Taj model nije bio uspješan u Mađarskoj, niti u smislu naplate niti u smislu opterećenja za poslodavce. Nadalje, u Hrvatskoj, s njezinim iskustvom "radničkog samoupravljanja", važno je na minimum svesti bilo kakvu informacijsku vezu između radnika i njihova odabira fonda s jedne, te poslodavaca s druge strane. Isto tako, ta mogućnost na bilo koji način ne skraćuje istovremena zakonska kašnjenja, do kojih dolazi pri stvaranju mirovinskih fondova ili trgovačkih društava u Hrvatskoj.

Što se tiče drugog (i trećeg) stupa, bit će potrebno preispitati dva bitna dugoročna pitanja. Prvo se odnosi na održivost zakona o anuitetima iz drugog stupa s obzirom na troškove. U zemljama u kojima se konverzija anuiteta zasniva na izboru pojedinca, dokazano je da su troškovi prilikom konverzije po nekim mjerama vrlo visoki. S tim je povezano pitanje vremena vršenja konverzije (u času umirovljenja, prije ili čak nakon samog umirovljenja?), radi suočavanja s rizikom nepostojanosti tržišta.

Drugo dugoročno pitanje odnosi se na to, bi li subvencija za dobrovoljnu štednju trećeg stupa bila djelotvorna. Iskustva Češke Republike i određena literatura o "poreskim povlasticama" u zemljama OECD-a navode na zaključak da bi ova odredba mogla pogodovati onima koji su relativno dobrostojeći.

Dovršenje privatizacije i korporativno upravljanje. O tim se pitanjima iscrpnije govori u drugim poglavljima ove studije. Sljedeći kratki komentar može biti koristan s obzirom na mirovinsku politiku:

– Nije prihvaćeno stanovište da bi umirovljenici mogli imati koristi od privatizacijskog portfelja, vezanog uz Zavod za mirovinsko osiguranje, koji djeluje kao njihov zastupnik. Umjesto toga, kako je već rečeno, taj portfelj predstavlja teret za Zavod. Difuzno "upravljanje" tom imovinom, kao i sličnim portfeljima u javnoj potrošnji, ometa privatizaciju i učvršćuju vlast lokalne elite. Ne postoji druga dobra opcija nego da se upravljanje tom imovinom oduzme Zavodu za mirovinsko osiguranje. Osim toga, iz perspektive javnih financija, kontraproduktivno je za državu da stvara veći dug (veće subvencije Zavodu za mirovinsko osiguranje) pa, stoga, neka druga javna agencija može držati portfelj imovine. Kako je rečeno ranije, oni koji odlučuju mogli bi iskoristiti te fondove za vraćanje umirovljeničkog duga iz devedesetih godina.

– Odluka o stvaranju posebne nadzorne agencije za mirovinske fondove (za fazu prikupljanja novca) i tvrtki mirovinskog osiguranja (za fazu isplate novca) bila je u podjednakoj mjeri diktirana sukobljenim frakcijama u Vladi i neutralnim analitičarima. Pitanje ovlasti posebne agencije nad tvrtkama za posebne mirovine trebat će ispitati u kontekstu poboljšanja djelatnosti osiguranja i njene regulacije u Hrvatskoj.

Administracija Zavoda za mirovinsko osiguranje. Kako je ranije rečeno, bilo bi šteta ne iskoristiti priliku i ne uključiti modernizaciju Zavoda za mirovinsko osiguranje u bilo koji projekt zajma. Cijena neiskorištavanja takve prilike bit će nastavak relativno niske razine pružanja usluga, a agencija s takvom razinom usluga upotrebljava više radne snage no što bi bilo potrebno uz poboljšanu automatizaciju i izmijenjene administrativne postupke.

Dimenzije komponenti prvog stupa ovise o tome je li uspostavljen ranije razmotreni sustav informiranja i prikupljanja poreza, te je li naplata (kontrola naplate) konsolidirana u poreznoj upravi za sve namjene. Postojeći neusklađeni sustav izvješća i naplate pokazuje svoja ograničenja, a Zavod za mirovinsko osiguranje najmanje je djelotvorna agencija u smislu praćenja naplate (često zbog razloga izvan njegove kontrole). Prema tome, bila bi lošija opcija pokušati riješiti te probleme samo unutar Zavoda za mirovinsko osiguranje.

PREPORUČENE MJERE

Kratkoročne mjere

Hitni/prioritetni koraci (analize)

– Usvajanje plana aktivnosti radi osiguranja fiskalne stabilnosti mirovina prvog stupa, uključujući konkretnu i realnu politiku koja rješava “umirovljenički dug” i drži u ravnoteži želje javnosti za višom razinom mirovina, s fiskalnom situacijom i naplatama doprinosa;

– dogovor o provedbi vremenskog okvira za Registar (i za novi sustav prikupljanja doprinosa i poreza);

– odluka o prikupljanju sredstava/pomoći potrebnih za administrativnu reformu Zavoda za mirovinsko osiguranje (agencije za prvi stup), te

– konsolidacija upravljanja portfeljem Zavoda za mirovinsko osiguranje sa sličnim portfeljima u državi, a u skladu sa strategijom rješavanja portfelja koju će izraditi Vlada unutar tog plana s vremenskim okvirima. To bi se moglo odnositi i na korištenje te imovine za podmirenje potraživanja sadašnjih umirovljenika za dospjela usklađivanja mirovina s plaćama.

Institucionalne mjere

– Usvajanje plana koji bi osigurao fiskalnu stabilnost mirovina iz prvog stupa.

– Dogovor o provedbi vremenskog okvira za Registar (i za novi sustav prikupljanja doprinosa), te nastavak rada na dobivanju zajma.

– Dogovor o komponenti prvog stupa u projektu zajma.

– Konsolidacija upravljanja portfeljem Zavoda za mirovinsko osiguranje sa sličnim portfeljima u državi, a u skladu je sa izrađenom cjelovitom strategijom rješavanja portfelja.

Posljedice za proračun

– Postepeno smanjiti očekivani ukupni deficit javne potrošnje za 0,5 do 1 posto BDP-a i to kroz smanjenje razine mirovina i/ili povećanje doprinosa te

– makar sprječavanje opadanja naplate prihoda ili, eventualno poboljšanje, naplate za 10 posto.

Srednjoročne mjere

Hitni/prioritetni koraci (studije)

– Analize potrebnih mjera, da bi se osigurala fiskalna stabilnost preostalog prvog stupa kroz takve mjere, kao što je povećanje doprinosa, daljnje povišenje godina života za umirovljenje žena, te posebne odredbe u svezi ranijeg umirovljenja na radnim mjestima koja su opasna za zdravlje. U tom kontekstu je potrebno preispitati posljedice na troškove i pravičnost s obzirom na minimalne mirovine, kao i, ako se mogućnost ranijeg umirovljenja zadržati, opseg smanjenja iznosa u slučaju ranijeg umirovljenja. Osim toga, trebalo bi ponovno razmotriti razinu posebnih ratnih mirovina.

– Analiza implikacija na troškove i učinkovitost postojeće regulative anuiteta iz drugog stupa. Osim toga vidjeti, treba li zadržati posebne anuitetne tvrtke, te tko bi trebao kontrolirati poslovanje s anuitetima.

– Analiza uloga kontrolora financijskih tržišta, te odgovor na pitanje, bi li trebalo zadržati kontrolora posebnih mirovina. Pažljivo promatranje rada fondova drugog stupa, da bi se osigurala tržišna alokacija novih fondova, a nasuprot oligarhijskoj raspodjeli od strane postojećih poduzeća – financijske elite.

– Analiza posljedica i djelotvornosti subvencioniranja trećeg stupa.

– Ako se kratkoročno ne tretira kao dio projekta zajma, treba planirati preustroj i smanjivanje agencije prvog stupa.

Institucionalne mjere

– Usvajanje izmjena i dopuna zakona o prvom i drugom stupu, koje proizlaze iz gornje analize; vjerojatno ne prije 2001. Moguće povezivanje sa zajmom za prilagodbu sektora.

– Promjena u skladu s daljnjim radom u financijskom sektoru na kontroli, području osiguranja, reformi upravljanja poduzećima, te dovršenju privatizacije.

Posljedice za proračun

– Neusvajanje daljnjeg povišenja starosne dobi za umirovljenje žena, ili porasta stope do-

pinosa u istoj vrijednosti, dovelo bi do trajnih deficita u sustavu prvog stupa od oko 0,5 posto godišnje.

– Ukidanje odredbe o subvencijama trećeg stupa smanjilo bi državne izdatke (još nema podataka na kojima bi se zasnivala procjena).

– Iako ostale mjere nemaju izravne proračunske posljedice, one uzrokuju posljedice na gospodarsku učinkovitost, što neizravno utječu na prihode. One, također, utječu na pravičnost i adekvatnost mirovina.

S engleskoga preveo i priredio Vlado Puljiz

*Summary**PENSION REFORM IN CROATIA**World Bank*

As already known, the World Bank carefully monitors, suggests and influences reforms of the social security system in Croatia, and particularly reforms concerning pensions and health care.

Our journal usually publishes World Bank reports that are relevant to the development of social policy in our country.

However, this time there is a chapter on pension reform in Croatia taken from the document of the Department for Albania and Croatia (European and Central Asia Region) of the World Bank, issued in February this year under the title "Programme of Measures for Economic Reform and Growth". We believe that the reader will find in this paper a large amount of interesting information and assessments of our pension system, its problems and the development of pension reform which is supported by the World Bank.

Key words: pension reform, World Bank, Croatia.