

MIROVINSKA REFORMA U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI

Regionalna konferencija, Prag, 12.–14. travnja 2000. godine

Nema sumnje da je mirovinska reforma središnje pitanje svih socijalno-političkih rasprava danas u svijetu te da se sve više razumijeva lakmus-papirom budućeg razvoja pojedinih zemalja. Nema sumnje, također, da je takav imidž jasno povezan sa zaokupljenošću Svjetske banke tom reformom i, ponajviše, nastojanjima njene implementacije u nizu postkomunističkih zemalja. Na kraju, izvan je svake sumnje i činjenica da su i rasprave i pristupi mirovinskim reformama obilježeni snažnim interesnim i ideologijskim razlikama pri čemu je Međunarodna organizacija rada, zbog lobiranja za održavanje europske tradicije dominantno javnih mirovinskih sustava te zbog svoje slabe financijske svjetske moći, percipirana očitim gubitnikom.

U slijed ovih neupitnosti regionalna konferencija o mirovinskoj reformi, održana u Pragu od 12. do 14. travnja 2000. godine, a u organizaciji upravo Međunarodne organizacije rada, tj. njenog "Tima za Srednju i Istočnu Europu" iz Budimpešte te češkog Ministarstva rada i socijalne skrbi, unijela je ponešto svježine. Ponajprije, neke vrlo recentne studije o aktualnom stanju mirovinskih reformi (primjerice u časopisu *International Social Security Review*) pokazuju da Svjetska banka pomalo ublažava svoju retoriku te da, iako ne odustaje od svog pristupa reformi, nju prilagođava specifičnostima pojedinih zemalja. Slično se dešava i s Međunarodnom organizacijom rada koja, očevidno, uvažava snagu svjetskih trendova te nastoji trijezno promatrati pozitivne i negativne strane sadašnjih procesa. Čini se da je to otvorilo neophodan prostor trijeznom rasuđivanju te je ova, na prvi pogled vrlo neambiciozno zamišljena konferencija – samo kao razmjena iskustava – polučila zavidan uspjeh u sagledavanju svih specifičnosti pojedinih zemalja u pripremama i provođenju reformi. To je, dakle, bio neophodan (neideologijski) okvir unutar kojeg su nastupili ne samo znanstvenici i stručnjaci za mirovinske reforme, već i praktičari koji je u nekim zemljama direktno provode prema planu Svjetske banke. Ovako konstruiran okvir nije mogla ugroziti ni ambicija češkog Ministarstva rada i socijalne skrbi kao

suorganizatora konferencije. Iako neizgovorena, ta je ambicija bila vidljiva: Češka je, naime, jedna od rijetkih postkomunističkih zemalja (uz Sloveniju) koja je jasno odbila mirovinski koncept Svjetske banke, premda je vrlo rano započela s mirovinskom reformom. Ova je konferencija zato trebala predstavljati dodatnu provjeru takvoga političkog stava. Provjera je, ipak, bila prvenstveno stručna i naši domaćini nijednom gestom nisu pokazali da je namjeravaju iskoristiti za neke druge ciljeve.

Zvijezde skupa bili su nesumnjivo predstavnici Mađarske i Poljske kao zemalja koje su već započele s radikalnom reformom prema konceptu Svjetske banke, a u kojem se uz javni PAYG sustav uvodi tzv. drugi stup obvezne štednje u privatnim mirovinskim fondovima, pri čemu dobrovoljna mirovinska štednja dobiva naziv i status trećeg stupa.

Predstavnici Mađarske (András Simonovits i Zoltán Vajda) detaljno su opisali sve faze reforme koja je započela vrlo rano nizom reformskih koraka: povećanjem minimalnih godina rada kao uvjeta za mirovinu s 15 na 20 godina (1990. godina) formiranjem posebnoga Mirovinskog fonda (1992.), uvođenjem indeksacije prema rastu neto plaća (1992.), izbacivanjem socijalnih elemenata iz mirovinskog sustava (1992.–1995.), uvođenjem dobrovoljnih privatnih mirovinskih fondova (1993.), postupnim povećanjem godina života kao uvjeta za mirovinu na 62 godine za oba spola (1996.–2009.) te najavom uvođenja indeksacije mirovina prema srednjoj vrijednosti porasta cijena i plaća (2001. godina).

Prvog siječnja 1998. godine započelo je uvođenje kombiniranoga mirovinskog sustava na tzv. tri stupa. Nakon 1. kolovoza 1998. godine novi sustav postao je obavezan za sve koji počinju raditi dok svi ostali mogu birati između staroga i novog sustava, jer je Ustavni sud Mađarske osporio zakonsku odredbu prema kojoj stariji od 50 godina ne mogu optirati za novi sustav. Vjerojatno je to bio jedan od razloga (uz dobru markentišku prezentaciju prednosti novog sustava) da je broj onih koji su optirali za novi sustav s 31. kolovozom 1999. godine dosegnuo broj od dva milijuna (od

ukupno 3,7 milijuna aktivnih osiguranika) i time nadmašio sva očekivanja (službene procjene operirale su s brojem od 900 000 do 1,3 milijuna). To je, pak, dovelo do odustajanja od plana povećanja doprinosa u drugi stup s 6% na 8%, jer se s velikim brojem prelazaka povećao financijski deficit prvog stupa. Također, suprotno javnim izraženim očekivanjima članstvo je koncentrirano u šest velikih fondova (oko 80%) koji su u vlasništvu banaka i osiguravajućih društava. Prema strukturi ulaganja, najviše se ulagalo u vladine vrijednosnice (78%), potom u gotovinu i bankovne zapise (11%) te dionice (7%). Prva se godina ulaganja ne može smatrati mjerodavnom, ali ovakva struktura ulaganja ne može ostvariti očekivane rezultate privatizacije. Slično se odnosi i na vrlo visoke operativne troškove koji su, zapravo, poništili ionako nisku stopu dobiti drugog stupa. Problemima implementacije novog sustava priključio se, nažalost, i politički: nova je vlada optužila bivšu za loše pripremljenu reformu i izrazila žaljenje što je uvođenje privatnih fondova povećalo deficit proračuna. Premda se ne očekuje da će ove političke optužbe bitnije omesti provođenje reforme, one mogu utjecati na daljnje odgađanje nekih planova (primjer daljnjeg odlaganja povećanja izdvajanja za drugi stup ili najavljene redukcije porznih poticaja za ulaganja u treći stup).

Izlaganje poljskih predstavnica (Agnieszka Chlon i Irena Woycicka) dočekano je s velikim zanimanjem, jer je A. Chlon bila član najužeg vladinog tima za provedbu reforme te su neke njene kritičke objekcije imale dodatnu težinu. Kako je o osnovnim karakteristikama poljskoga mirovinskog sustava i nacrtu reforme već izvješćeno u ovom časopisu (usp. rad autora ovog prikaza u broju 4/1997. *Revije za socijalnu politiku*), ovdje ćemo prikazati samo iskustva prve godine radikalne reforme koja je započela 1. siječnja 1999. godine.

Prvi problem proizlazi iz ovog datuma jer je mirovinski zakon bio donesen samo dva mjeseca ranije, što nije bilo dovoljno za obavljanje svih priprema, premda je vladina komisija za pripremu reforme formirana sredinom 1996. godine, a opsežni materijal o planu reforme pod nazivom *Security Through Diversity* (a koji je referiran u upravo citiranom članku) javnosti predstavljen u travnju 1997. godine. Uplaćivanje u drugi stup, tj. u privatne mirovinske fondove obvezno je za sve koji rade, a rođeni su nakon 1. siječnja 1969. godine. Oni

koji imaju do 50 godina mogu birati između staroga i novog sustava, a 63% njih je odlučilo optirati za novi sustav, što je dovelo do 10 milijuna participanata u novom sustavu krajem 1999. godine tako da je i u Poljskoj optiranje za novo nadmašilo sva očekivanja. Kao što je priznala A. Chlon, prednosti novog sustava vrlo su spretno građene na negativnostima staroga, neovisno o tome je li time ocrtana istinska alternativa. Na poljskom tržištu djeluje 21 fond, ali je 60% članova koncentrirano unutar tri najveća fonda (90% u deset najvećih fondova). Fondovi osiguravajućih kompanija pokazali su se najvećim dobitnicima, jer su najveću ulogu imali spretni agenti i već uspostavljene prodajne mreže. Deficit u prvom stupu mirovinskog sustava od 1,5% u prve dvije godine pokriven je u najvećoj mjeri prihodima privatizacije javnih poduzeća, koja je i dizajnirana sukladno potrebama mirovinske reforme. Ocjenjuje se da će pod uvjetom dobrog ekonomskog scenarija i niske inflacije ravnoteža u prvom stupu biti uspostavljena tek 2008. godine. Najveće neugodno iznenađenje su i u Poljskoj vrlo visoki administrativni troškovi koji u pitanje dovede predviđenu dobit ulaganja fondova. Međutim, usprkos bojazni i neugodnim iznenađenjima, još se ne očekuje da će biti ugroženi predviđeni dugoročni pozitivni efekti reforme. No, ti su pozitivni efekti zapravo isprepleteni s pozitivnim efektima koji proizlaze iz reforme prvoga, javnog stupa mirovinskog sustava, a povezani su s ukidanjem mogućnosti ranijeg umirovljenja i ugradnjom snažnih poticaja duljeg rada. Otuda, zapravo, proizlazi za hrvatske prilike gotovo nezamislivo predviđanje da će se u 2020. godini broj umirovljenika u Poljskoj smanjiti za oko 600 000.

Predstavnici Češke (Jiří Rusnok i Jiří Kral) i Slovenije (Dušan Kidrič) nisu mogli iznosti slična iskustva, jer su to jedine postkomunističke zemlje koje su svjesno i odlučno odbile koncept Svjetske banke, premda su i one značajno reformirale svoje mirovinske sustave. U Češkoj je taj proces započeo već 1990. godine, kada su povećani kvalifikacijski uvjeti za ostvarenje prava na mirovinu te je promijenjena mirovinska formula. Češka je dosta rano, već 1994. godine, regulirala sustav dobrovoljne, dodatne mirovinske štednje. Objašnjavajući takav razvoj događaja i razloge odbijanja radikalne reforme, češki su predstavnici iznosili uobičajene prigovore trostupanjskom mirovinskom sustavu. Veću su pozornost, međutim,

privukle neke činjenice koje su vjerojatno bile odlučujuće: relativno niski troškovi sustava (9% BDP-a 1999. godine) te činjenica da je Češka (za razliku od Mađarske i Poljske) zabilježila veliku krizu bankarsko-financijskog sektora dok, s druge strane, državni mirovinski fond sve do 1996. godine nije bilježio financijske probleme (a i kasnije, usprkos deficitu, nije došlo ni do kakvih problema u isplati mirovina), što sve predstavlja važne okolnosti prilikom odluke o implementaciji novog sustava. U 1999. godine zamjenska stopa starosne mirovine iznosila je 45,1% prosječne bruto-plaće (odnosno 58% neto-plaće). Kako bi se postojeći sustav bolje prilagodio budućim izazovima u pripremi su novi propisi kojima će se reducirati mogućnosti ranijeg umirovljenja, uspostaviti jasnija veza između doprinosa i mirovina te poticati formiranje zaposleničkih potpuno financiranih mirovinskih programa. Velika se pozornost posvećuje drugom (ali ovdje dobrovoljnom!) stupu mirovinskog osiguranja u kojem participira oko 40% zaposlenika. Na tržištu sada djeluju 22 privatna mirovinska fonda, a prosječni dobrovoljni doprinos iznosi 2,5% bruto plaće. Češki predstavnici pohvalili su se i s činjenicom da, usprkos neuvođenju obveznih privatnih mirovinskih fondova – pa i usprkos financijskoj krizi – stopa bruto štednje iznosi visokih 30% BDP-a, što izravno proturječi argumentu kako treba barem djelomično privatizirati mirovinski sustav da bi se povećala stopa nacionalne štednje i time potaknuo snažniji gospodarski rast.

Duhovitom, ali vrlo preciznom primjedbom predstavnik Slovenije ocrtao je njihovu situaciju i ukazao na samu bit problema. Kako su se, naime, u diskusijama mnogi osvrtali na koncept Svjetske banke D. Kidrič je izjavio da oni nemaju problema sa savjetima Svjetske banke, jer Slovenija ne treba njihove kredite. Je li u tome ključ svega teško je reći, ali je činjenica da Slovenija, uz potporu povoljnijih ekonomskih indikatora, nije podlegla sirenskom zovu radikalne reforme. Podaci o 10 000 US\$ BDP-a *per capita*, 800 DEM prosječne mirovine i 75% zamjenske stope dovoljno govore sami za sebe. Ipak, u prosincu 1999. godine stupio je na snagu novi zakon kojim se dodatno povisuju kvalifikacijski uvjeti za ostvarenje mirovine te se mijenja mirovinska formula kojom će se postupno zamjenska stopa smanjiti na 63% (za detalje mirovinske reforme u Sloveniji usp. tekst M. Rismonda u *Reviji za soci-*

jalnu politiku, 2/1998.) Od početka 2000. godine uvodi se i dobrovoljno mirovinsko osiguranje te se očekuje da će i ono polučiti dobre rezultate, kao i u slučaju dobrovoljnoga zdravstvenog osiguranja kojim su praktično obuhvaćeni svi aktivni osiguranici. U Sloveniji djeluju i obvezni privatni fondovi, ali samo za osiguranike s posebnim pravima (vojno osoblje, rudari i sl.) te oni obuhvaćaju samo 5% zaposlenih.

Izlaganja predstavnika ostalih zemalja (Slovačka, Estonija, Letonija, Litva i Hrvatska) sličila su po mnogo čemu. U svim ovim zemljama ponavlja se, naime, vrlo slična priča: dugotrajne reforme postojećega javnog sustava, najave ili ozbiljnije pripreme uvođenja reforme prema konceptu Svjetske banke, utjecaji nepovoljnih gospodarskih kretanja na pripremu reforme te veliki utjecaj političkih mijena na koncipiranje reformi.

U Litvi je, prema riječima Raite Karnite, reforma prvog stupa započela 1995. godine, a zakon o obveznim fondovima drugog stupa donesen je u veljači 2000. godine i treba stupiti na snagu u srpnju 2001. godine. U Letoniji je (izlaganje Theodora Medaiskisa), također, novi mirovinski zakon stupio na snagu početkom 1995. godine, dok se upravo razmatra mogućnost uvođenja obveznih privatnih fondova. Letonija je iskusila snažan negativan utjecaj ruske krize i ima vrlo nepovoljan odnos osiguranika spram umirovljenika (1,27). Gospodarska i društvena situacija je takva da, primjerice, nitko ne želi osnovati dobrovoljne mirovinske fondove jer nema za njih zainteresiranih: siromašni nemaju novaca, dok bogati nemaju povjerenja u mirovinske fondove! Estonski predstavnik (Lauri Leppik) izvijestio je da je mirovinska reforma u toj zemlji započela već 1992./93., a nastavlja se novim zakonima donesenima 1998. godine. Iste godine zamjenska stopa iznosila je 40,5% prosječne plaće. Godine potrebne za umirovljenje postupno se podižu do 63 za oba spola do 2016. godine, dok je ranije umirovljenje dozvoljeno do samo 3 godine i uz redukciju od 0,4% osnovice za svaki mjesec ranijeg umirovljenja. O drugom stupu obveznih fondova još se raspravlja i oni, zasa-da, nisu zakonski uobličeni.

Predstavnice Slovačke (Martina Lubyova i Mária Svoreňová) detaljno su opisale mirovinsku reformu, ali i neke nepovoljne gospodarske indikatore (primjerice, stopa registrirane

nezaposlenosti dosegla je 19,2% 1999. godine). I u Slovačkoj je reformiran javni mirovinski sustav, a premda su već 1995. regulirani dobrovoljni fondovi oni su ostali vrlo nerazvijeni jer je njima obuhvaćeno samo 5% zaposlenih. Vrlo je zanimljiva činjenica da je nova koalicijska vlada, izabrana na izborima 1998. godine, izrazila jasnu želju da prihvati koncept Svjetske banke i uvede drugi obvezni stup, premda još nisu obznanjeni detalji reforme. Kako se novi izbori očekuju u 2002. godini moguće je da će se prije njih donijeti novi zakon koji bi trebao legitimirati vladinu želju da ozbiljno poradi na reformi mirovinskog sustava. U 1999. godini ukinuta je mogućnost ranijeg umirovljenja jer je se prosječne godine odlaska u mirovinu zadržavaju na niskoj razini: 53 do 57 godina za žene (ovisno o broju djece koje imaju) i 60 za muškarce.

Autor ovog prikaza izložio je osnovne demografske i gospodarske pokazatelje Hrvatske, tijekom mirovinske reforme te aktualne dileme oko daljnjeg nastavka reforme, sukladno već donesenim zakonima o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima.

Veliko su zanimanje pobudila i izlaganja predstavnika Međunarodne organizacije rada. Izlaganja su održali Krzysztof Hagemeyer, Colin Gillion, Roger Beattie i Alexander Egorov, dok su svoje priloge u diskusijama dali i Giuseppe Casale, Elaine Fultz i Markus Ruck. Ovdje ćemo kratko predstaviti samo dva najinformativnija izlaganja.

Colin Gillion, direktor Odjela za socijalnu sigurnost u Međunarodnom uredu rada u Ženevi, u svom je izlaganju smatrao potrebnim upozoriti na neke univerzalno prihvaćene normativne principe socijalne sigurnosti, a koji se u sadašnjim raspravama znaju zaboraviti: univerzalna pokrivenost i prisilno članstvo, univerzalna zaštita protiv siromaštva u starijoj dobi, razumna zamjenska stopa, indeksacija prema cijenama (ili bolje plaćama), mogućnosti dobrovoljne dodatne zaštite, zajamčene i predviđene naknade, državna odgovornost i demokratsko upravljanje. Činjenica je, međutim, da u mnogim zemljama svijeta ti normativni principi nisu ni izdaleka zadovoljeni: pokrivenost je niska, univerzalne zaštite nema, loše je upravljanje, visoki su administrativni troškovi sustava i sl. Bojazan, pak, postoji da bi nove reforme mogle dodatno ugroziti principe univerzalne zaštite protiv siromaštva, razumne zam-

jenske stopa, ali i zajamčenih i predvidivih mirovinskih naknada. Ovo nije puka obrana sadašnjega, jer se razumno shvaća da i sustavi određenih davanja (*defined benefit*) i određenih doprinosa (*defined contribution*) imaju svoje prednosti i svoje nedostatke. Stoga valja priznati da će oba sustava biti jednako pogodena starenjem stanovništva, premda na ponešto različiti način. Kako, ipak, nema najbolje alternative autor se založio za miješani, ali četverostupanjski sustav, a čini se da je to sve više nova pozicija MOR-a, jer je upravo u 2000. godini već izražena na nekoliko različitih mjestima (slično će biti elaborirano i u knjizi koja se upravo tiska u izdanju MOR-a: *Social Security Pensions: Development and Reform*). Prvi stup bi trebao predstavljati borbu protiv siromaštva u starosti, što znači da bi trebao biti univerzalno dostupan za one bez ikakvih prihoda, podložan imovinskoj provjeri i financiran iz općih državnih prihoda. Drugi stup je sada PAYG sustav, obavezan i javno upravljani, koji bi trebao osigurati umjerenu zamjensku stopu za sve osiguranike. Treći stup je stup određenih doprinosa, obavezan do određene razine i privatno upravljani. Četvrti je dobrovoljan, privatno upravljani i ne podliježe ograničenjima. Tek treba proučiti sve dimenzije ovog pristupa, premda je njegova osnovna namjera sasvim neupitna: osigurati da mirovinski sustav zaista štiti protiv siromaštva u starosti te da osigura što je moguće više zajamčenost i predvidivost budućih mirovinskih primanja.

Roger Beattie se u svom izlaganju kratko osvrnuo na osnovni argument Svjetske banke prema kome će privatni mirovinski fondovi povećati stopu nacionalne štednje, potaknuti gospodarski rast i time ublažiti negativne efekte starenja stanovništva, tj. povećanja broja umirovljenika i smanjivanja broj aktivnih osiguranika. Kao što je već primjećeno u mnogim studijama, teško je dokazati da će se to i stvarno desiti (premda to ne znači da koncentracija sredstava u fondovima ne može, zaista, potaknuti aktivnost na tržištima kapitala). Ipak, podaci o stopi nacionalne štednje u pojedinim zemljama i veličini kapitala akumuliranoga u mirovinskim fondovima ne sugeriraju nikakvu jasnu povezanost. Primjerice, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD imaju visoke stope akumuliranih mirovinskih sredstava (73% i 66% BDP-a), ali niske stope nacionalne štednje (14% i 15% BDP-a). Suprotno tome, u Francuskoj, Nje-

mačkoj i Japanu kapitalizirani mirovinski fondovi su gotovo irelevantni (3%, 4% i 8% BDP-a), ali te zemlje ipak bilježe visoke stope nacionalne štednje (21%, 23% i 34%).

Možda ovi primjeri nisu relevantni za zemlje koje tek trebaju razviti tržišta kapitala, ali bude oprez u prevelikim očekivanjima. Treba voditi računa i o činjenici da svijetom vladaju veliki igrači te da je sredinom 90-ih samo deset mirovinskih fondova u svijetu kontroliralo 15 000 milijardi US\$ mirovinskih sredstava (što predstavlja iznos veći od BDP-a svake zemlje na svijetu, osim Japana i SAD-a). R. Beattie je na kraju izrazio i svoju čvrstu uvjerenost u činjenice koje tvrde da je Čile (kao naj-

češće spominjani primjer) povećao stopu nacionalne štednje ne zbog kreacije privatnih mirovinskih fondova, već zbog promjena u poreznoj politici kojom je stimulirano reinvestiranje dobiti poduzeća.

Teško je i nepotrebno na kraju sumirati rezultate rada ovog skupa. I organizatori su došli do sličnog zaključka smatrajući posebno vrijednom činjenicu da su detaljno prikazani različiti reformski pravci različitih zemalja. Može se, stoga, samo ponoviti opaska o korisnosti ovakve razmjene iskustava, korisnosti koju bi oni koji se još nalaze u pripremama radikalne reforme trebali znati iskoristiti.

Siniša Zrinščak