

Kriza i reforme mirovinskih sustava

(Teze za raspravu)

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Saopćenje na stručnom skupu

UDK 368.914

Primljeno: svibanj 1998.

(1) Kriza socijalne države i mirovinski sustav

Teza: *Mirovinski sustav ključni je element socijalne države i sustava socijalne sigurnosti koji su posljednjih godina dospjeli u ozbiljnu krizu. Oko mirovinskog sustava i njegove reforme sukobljavaju se mnogi interesi i vode žučne rasprave u mnogim zemljama.*

Danas se mnogo raspravlja o mjestu i ulozi socijalne države. Uvriježeno je stajalište da je ona u krizi, pa se govori o potrebi njene adaptacije na nove gospodarske i socijalne prilike. Usporeni gospodarski rast, demografske promjene, povećana nezaposlenost i globalizacija čine sve težim održavanje dosadašnjeg modela i opsega socijalne države u većini zemalja. U stvari, dovodi se u pitanje njena temeljna filozofija (Rosanvallon, 1995.).

U tom kontekstu prije svega se govori o financijskoj krizi države, stoga što je sve teže pokrivati njene narasle troškove. Dovodi se, također, u pitanje i njena legitimacijska osnova. Mnoge se rasprave vode o sukobu između postojećih sustava socijalne sigurnosti i gospodarske efikasnosti i konkurentnosti u uvjetima globalizacije kojima podliježu sve zemlje u svijetu (Rhodes, 1997.).

Iako ima dosta osporavanja socijalne države, ipak se ne treba bojati njenog iščeznuća, jer uz sve probleme pred kojima se nalazi, u svijesti ogromne većine ljudi socijalna država predstavlja veliko civilizacijsko dostignuće bez kojeg je teško zamisliti održanje suvremenog društva. Iz toga proizlazi da će se reforme socijalne države nastaviti, ali i da će se njena jezgra održati.

Javni mirovinski sustav ključni je element socijalne države. On postoji već 110 godina. (Prvi mirovinski zakon donesen je u Njemačkoj 1889. u doba Bismarcka). Upravo se o promjenama u mirovinskom sustavu danas vode najveće debate. "U brojnim svojim formama i u različitim aspektima mirovine - ili, bolje rečeno, mirovinski troškovi - postaju središnje

pitanje u cijelom industrijskom svijetu", piše u uvodniku broja o mirovinskim reformama u uglednom međunarodnom časopisu za socijalnu sigurnost (RISS, 1995.:3).

Važnost mirovinskog sustava ogleda se u tome da se on neposredno tiče velikog broja ljudi (u razvijenim zemljama oko petine), da će mirovinu koristiti gotovo svi građani (starost je "izvjesna budućnost"), da se danas u razvijenim zemljama na mirovine troši oko 10% GDP-a (u nekim zemljama i do 15%) te da umirovljenici čine značajan dio biračkog tijela koji odlučuje o tome tko će dobiti vlast u mnogim zemljama. Stoga se mirovinskim reformama pristupa s velikom pažnjom, o njima se mnogo raspravlja, pripreme za njih obično dugo traju i oko osnovnih rješenja nastoji se postići što širi nacionalni konsenzus.

(2) Starenje stanovništva i kriza mirovinskog sustava

Teza: *Usljed starenja populacije u razvijenim zemljama dolazi do nesrazmjera među generacijama, odnosno osjetnog povećanja broja umirovljenika u odnosu na broj zaposlenih. To dovodi do preispitivanja osnovnih pretpostavki mirovinskog sustava.*

Većina autora u prvi plan ističe demografske uzroke mirovinske krize, odnosno starenje populacije. Starenje populacije posljedica je dvaju faktora. S jedne strane produžava se prosječni vijek, a s druge strane rađa se sve manje djece. Primjerice, u Zapadnoj se Europi prosječno očekivanje trajanja života prilikom rođenja u razdoblju 1960-90. povećalo za oko 7 godina (Prinz, 1997.). S druge strane prepolovila se stopa fertiliteta. Naime, pedesetih godina u zapadnoeuropskim zemljama žene su u prosjeku rađale troje djece, a danas rađaju 1,5 djece. Također, u dobi iznad 60 godina 1990. godine zemlje OECD imale su 18% stanovništva, a očekuje se veliko povećanje udjela starih ljudi u narednom razdoblju.

Ova demografska kretanja uzrokuju poremećaje u kvantitativnom odnosu generacija, posebno mlade i radne generacije te one u umirovljeničkoj dobi. Prema jednoj projekciji, relativni udio starih osoba iznad 60 godina u 2025. godini premašit će relativni udio mladih do 20. godina.

Posebno kritična situacija s obzirom na razmjer radne i umirovljeničke populacije nastat će kada u umirovljeničku dob počinju odlaziti "baby-boom" generacije rođene u prvih desetak godina nakon rata, što će biti počevši od 2005. godine. Tada će se znatno pogoršati generacijski razmjeri, a pogotovo indeks ovisnosti koji proizlazi iz omjera radne i umirovljeničke populacije (dependency ratio). Primjerice, danas na 100 stanovnika u radnoj dobi (20-60 godina) u Zapadnoj Europi dolazi 40 onih u dobi iznad 60 godina, dok se predviđa da će taj odnos 2030. godine iznositi 70 na 100 osoba.

(3) Promjene u strukturi zaposlenosti i kriza mirovinskog sustava

Teza: *U posljednjim decenijama desile su se značajne promjene na tržištu rada, koje su obilježene visokim stopama nezaposlenosti i širenjem raznih oblika fleksibilne zaposlenosti, što je poremetilo dosadašnji način financiranja mirovina.*

Neki autori tvrde da poremećaji u starosnoj strukturi stanovništva ne moraju izazvati dramatične posljedice u mirovinskom sustavu pod pretpostavkom da se podigne granica između radne i umirovljeničke dobi, npr. sa 60 na 65 godina. U Francuskoj su izračunali da bi na taj način koeficijent ovisnosti 2020. godine ostao gotovo isti kao i 1990. godine (2,7 i 2,8) (Reynaud, 1998.).

Međutim, pored demografskih uzroka krize mirovinskih sustava ostaju vrlo ozbiljni problemi vezani uz zaposlenost stanovništva, koje nije moguće riješiti pomjeranjem dobnih granica između radne i umirovljeničke populacije. Riječ je o nezaposlenosti. Naime, u zemljama Europske Unije već se dugo vremena održava vrlo visoka stopa nezaposlenosti od oko 11%. To je danas, bez sumnje, najznačajniji socijalni problem tih zemalja. Nadalje, prema podacima EUROSTAT-a godišnji broj sati po zaposlenom posljednjih je godina u osjetnom padu. Širenje uslužnog sektora i eksternalizacija ra-

da u kompanijama dovela je do značajnog povećanja samozapošljavanja. Samozaposleni čine 20-25% radne snage u južneuropskim zemljama. Isto tako u porastu su drugi oblici tzv. "atipične zaposlenosti", kao što je djelomični rad, povremeni rad, rad na ugovor i slično. Godine 1994. u Europskoj uniji 15,5% ljudi bilo je zaposleno s djelomičnim vremenom. Naročito je ovaj oblik zaposlenosti bio proširen među ženama (Jouvenal, 1996.).

Ovi podaci pokazuju da su se desile značajne promjene u strukturi zaposlenosti, koje neke autore navode na dramatična upozorenja o "kraju rada" (Rifkin) ili pak o tome da rad više ne zauzima središnje mjesto u društvu (Castels). Mi smo skloniji mišljenju da je u pitanje dovedena dosadašnja koncepcija zaposlenosti temeljena na dugom, kontinuiranom radnom vijeku, stabilnim radnim karijerama ostvarenim unutar pretežno velikih, čvrsto organiziranih sustava, dakle unutar tzv. fordističke strukture. Na tim je temeljima donedavno počivala organizacija gospodarstva i društva, kao i organizacija socijalne sigurnosti (Penna, O'Brien, 1997.).

Restrukturiranje tržišta rada treba staviti u kontekst procesa globalizacije koji vrši snažan pritisak na nacionalne ekonomije, pogotovo malih država, koje su izložene svjetskoj konkurenciji, pa moraju smanjivati proizvodne troškove, a naročito troškove rada. U troškovima rada značajno mjesto zauzimaju razni doprinosi, a među njima su najveći oni za mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

(4) Pravci mirovinskih reformi

Teza: *Uzrokovane demografskim i gospodarskim promjenama provode se mirovinske reforme. Glavno njihovo usmjerenje ogleda se u preoblikovanju i racionalizaciji postojećih sustava tekuće raspodjele mirovina zasnovanih na međugeneracijskoj solidarnosti.*

Uglavnom se ocrtavaju dva pravca mirovinskih reformi. Prvo, radi se o podešavanju postojećih javnih mirovinskih sustava pretežno zasnovanih na PAYGO modelu (tekuća raspodjela) novim okolnostima. To se čini putem redefiniranja osnovnih elemenata na kojima počivaju sustavi tekuće raspodjele. Drugo, provode se radikalnije reforme javnih mirovinskih sustava tako da se prelazi sa sustava te-

kuće raspodjele na privatizaciju odnosno fondovsku kapitalizaciju doprinosa za mirovine.

U prvom slučaju, kod prilagodbe postojećih mirovinskih PAYG-sustava obično se posize za podizanjem životne dobi umirovljenja, npr. na 65 godina. Time se skraćuje vrijeme korištenja mirovine, a produžava razdoblje plaćanja doprinosa. Pored toga, mijenja se formula izračuna mirovina. Pribjegava se dužem radnom razdoblju u odnosu na dosadašnji na temelju kojeg se kalkulira mirovina. Posebno se koristi promjena formule indeksacije mirovina. Radi smanjivanja mirovina uobičajeno je da se napušta indeksacija s obzirom na plaće, jer one brže rastu, a uvodi se indeksacija s obzirom na cijene koje sporije rastu. Često se prilikom indeksacije koristi kombinacija cijena i plaća. U Austriji se npr. kod usklađivanja mirovina u obzir uzima i stopa nezaposlenosti. Mijenja se definicija invalidnosti, koja postaje restriktivnija, pa se razlikuje opća od parcijalne nesposobnosti. Tako se nastoje smanjiti izdaci za invalidske mirovine (RISS, 1996.). Ove promjene unutar postojećeg sustava uistinu mogu biti dalekosežne, pogotovo ako se npr. ide na čisti sustav tekuće raspodjele kojem je bliska nedavna talijanska mirovinska reforma (tzv. PPAYGO) (Puljiz, 1998.). Radi se o tome da se, uz nužnu intervenciju države, a radi ostvarivanja solidarnosti, dovedu u odnos neposredne ovisnosti doprinosi i mirovinska davanja kako na kolektivnoj tako i na individualnoj razini.

Drugi, radikalniji pravac reformi označava privatizacija mirovina na osnovi obvezne kapitalizirane štednje. Takve reforme imaju mnoge izvedbene varijante. Jedan vid kapitalizacije mirovina na razini poduzeća ili gospodarskih grana već postoji u zapadnim zemljama. (Neki autori upravo ovakvoj kapitalizaciji mirovina na razini poduzeća pripisuju značajnu ulogu u ostvarenju poslijeratnog "njemačkog čuda"). Danas je model kapitalizacije na razini poduzeća teško primijeniti zbog promjena na tržištu rada, restrukturiranja poduzeća, dekolektivizacije i individualizacije rada. Uostalom, sustav mirovina u poduzećima je u opadanju. Zato se u novije vrijeme uglavnom posize za kapitalizacijom mirovina na nacionalnoj razini. Uobičajeno se kapitalizacija i privatizacija mirovina dodaje PAYGO-sustavu kao drugi mirovinski oslonac. Radikalnije reforme u čijem je središtu kapitalizacija jesu one u kojima su

kapitalizirani fondovi glavni izvori budućih mirovina. Najdalekosežnija reforma na načelu kapitalizacije i privatizacije mirovina provedena je u Čileu 1981. godine (Puljiz, 1995.). Glavni zagovornik kapitalizacije i privatizacije mirovina je Svjetska banka. Njeni su stručnjaci 1994. godine objavili poznatu knjigu "Averting the old age crisis", u kojoj su detaljno analizirali uzroke mirovinske krize, da bi izvukli zaključak o nužnosti izgradnje ključnog mirovinskog stupa temeljenog na individualnoj kapitaliziranoj štednji i rentnom financiranju mirovina (The World Bank, 1994.). Svjetska banka, posebno postsocijalističkim zemljama, predlaže reduciranje prvog stupa javnih mirovina gotovo do rezidualne razine, te kapitalizaciju individualnih mirovinskih doprinosa u drugom stupu (Deacon, 1995.). Cilj je takvog pristupa, pored osiguranja mirovina, povećanje nacionalne štednje što će omogućiti novo investiranje i oživljavanje nacionalnog gospodarstva. Preostaje treći stup dobrovoljne štednje za mirovinu, koji uglavnom nije sporan. Neke su postsocijalističke zemlje (Poljska, Mađarska, Litva) prihvatile ove preporuke Svjetske banke (Zrinščak, 1998.), a i Hrvatska je na putu prihvata blaže varijante obvezne kapitalizirane individualne mirovinske štednje koju nude stručnjaci Svjetske banke (Svjetska banka, 1997.).

(5) Rasprava o tekućoj raspodjeli i kapitalizaciji mirovina

Teza: *Postoje različita mišljenja o efektima kapitalizacije mirovina. Nasuprot stručnjaka Svjetske banke ima mnogo autora koji upozoravaju na opasnosti koje ona donosi, pa sugeriraju oprez pred takvom mirovinskom reformom.*

Oko modela privatizacije i kapitalizacije mirovina razvile su se velike rasprave čiji ishod još nije posve izvjestan.

Stručnjaci Svjetske banke predlažući privatne kapitalizirane mirovine polaze od hipoteze da se na taj način povećava ukupna nacionalna štednja, omogućavaju nove investicije i ubrzava ukupni gospodarski rast. Nadalje, oni pretpostavljaju da se putem ulaganja u kapitalizirane mirovinske fondove mogu ostvariti veće mirovine nego u okviru sustava tekućeg plaćanja. Uostalom, tvrde zagovornici modela kapitalizacije, mirovinskim fondovima efikasnije upravljaju privatnici nego što to čini država. Naglašava se da privatizacija jača individualnu

odgovornost i slobodu, potiskuje kulturu ovisnosti za koju je "zaslužna" socijalna država. Drukčije rečeno, privatizacijom i kapitalizacijom mirovina lakše će biti prevladati postojeću krizu mirovinskog osiguranja izazvanu demografskim promjenama, nezaposlenošću i postfordističkim promjenama u strukturi rada (The World Bank, 1994.).

Međutim, ima dosta osporavanja ovih teza zagovornika kapitalizacije mirovina. Prvi je prigovor da se ovakvim modelom mirovina razaraju osnovne vrijednosti na kojima počiva sadašnji mirovinski sustav koji podrazumijeva napor kolektivne i uzajamne potpore društva kojom se jamči sigurnost prihoda onim građanima koji više nisu sposobni za privređivanje (Euzeby, 1997.). Dalje od toga, neki kritičari radikalne kapitalizacije osporavaju samu ideju da se sredstva mirovina koriste za poticaj gospodarskog rasta. U pogledu teze da kapitalizacija mirovina povećava nacionalnu štednju, ekonomisti se uglavnom slažu oko toga da kapitalizacija dovodi do preorijentacije nacionalne štednje. Naime, nema pouzdanih empirijskih dokaza za neprijepornu tvrdnju da uvođenje kapitalizacije dugoročno ima pozitivne efekte na štednju. To pitanje ostaje i dalje otvoreno. Isto tako osporava se teza prema kojoj se privatizacijom i kapitalizacijom mogu prevladati problemi nastali usljed naznačenih demografskih promjena i starenja stanovništva (Beaty, Mc Gillivray, 1995.). Tekuće plaćanje mirovina u stvari predstavlja porez na plaće sadašnjih osiguranika, a mirovine na temelju kapitaliziranih fondova uzimaju se iz dobiti na kapital nastao doprinosima. I u jednom i u drugom slučaju sredstva za mirovine uzimaju se iz ostvarenog nacionalnog bruto proizvoda u trenutku njihovog plaćanja (Artus, 1994.). Kako piše ugledni engleski ekonomist Barr, to znači da umirovljenici mogu potrošiti samo ono što su proizveli radnici, pa prema tome oni uvijek ovise o radnom kontingentu stanovnika (Barr, 1993.). Čini se da prevladava zaključak da u zemljama koje oskudijevaju kapitalom mobilizacija mirovinske štednje može donijeti određene početne pozitivne efekte, ali je svakako neutemeljeno očekivati od mirovinske

štednje da bude ključni faktor u rješavanju gospodarskih problema. Iskustvo pokazuje da u zemljama s oskudicom kapitala nad mirovinskim fondovima lebdi opasnost inflacije, niskih profitnih stopa i političkih zlouporaba.

Ovaj oprez pred kapitalizacijom ne znači da taj model, posebno u prikladnoj kombinaciji s PAYG-sustavom, treba odbaciti. No pogrešno je euforično ga prihvaćati kao definitivno pronađenu mirovinsku formulu koja je istovremeno motor gospodarskog razvoja.

Konačno, uvođenje sustava kapitalizirane štednje zahtijeva visoke prijelazne troškove, koji se za Hrvatsku u narednim godinama procjenjuju na oko 1,5% GDP-a. Te troškove treba vrlo ozbiljno tretirati. Kako piše Espina: "To je (visoki tranzicijski troškovi - prim. V. P.), vjerojatno razlog zbog kojeg je u više novijih studija MMF-a prisutan stav da je neizvedivo, a isto tako nepotrebno, u zemljama sa zrelim mirovinskim sustavom prelaziti s jednog modela na drugi" (Espina, 1996.:204).

Prema tome, ozbiljnu raspravu o kapitalizaciji mirovina tek treba započeti te oko konačne odluke nakon temeljite stručne rasprave potražiti nacionalni konsenzus. Naime, nije sporno da bi djelomičnu kapitalizaciju mirovina trebalo uvesti, ali je pitanje kada i kako to učiniti. Mi mislimo da je u sadašnjem trenutku uvođenje drugog stupa iz više razloga u nas preuranjeno i nedovoljno pripremljeno. Bolje je koncentrirati pažnju na solidnu izgradnju promijenjenog prvog te uvođenje trećeg mirovinskog stupa oko čega, osim u pogledu pojedinih rješenja, ne postoji temeljnih sporova.

Za kraj ovog podsjetnika citirat ćemo pasus iz uvodnika u tematskom broju o mirovinskim reformama časopisa "Revue internationale de sécurité sociale" 3-4/1995. koji glasi: "Ono oko čega se slažu svi koji se u svijetu zanimaju za problem mirovina jest nužnost reformi. Pitanje oko kojeg se dijele jest model reforme. Naime, priroda mirovina izaziva najveći mogući rizik, jer ako se usvoje neodgovarajuća rješenja, proći će mnogo godina prije nego se pokažu njihove pervertirane posljedice" (RISS, 1995.:3).

LITERATURA

- Artus, P. (1994.) Financiranje mirovina, štednja i rast, *Revija za socijalnu politiku* 2 : 167-172.
- Barr, N. (1993.) *The Economics of the Welfare State*, Nidenfeld and Nicolson, London
- Beaty, R. et Mc Gillivray, N. (1995.) Une stratégie risquée: Reflexion sur le rapport de la Banque mondiale "La crise du vieillissement", *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4 : 5-26.
- Deacon, B. (1995.) Nadnacionalne agencije i socijalna politika postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku* 4 : 281-294.
- Espina, A. (1996.) Reform of pension schemes in the OCDE countries, *International Labour Review* 2.
- Euzeby, A. (1997.) Socijalna sigurnost: nužna solidarnost, *Revija za socijalnu politiku* 4 : 401-412.
- Gillion, C. (1991.) Ageing population: Spreading the costs, *Journal of European Social Policy* 2 : 107-128.
- Jouvenal, H. (1996.) *Changing Europe*, Futuribles International
- OCDE (1998.) Reforming public pensions, Paris, CEDEX
- Penna, S. O'Brien, M. (1997.) Postmodernizam i socijalna politika: malen korak naprijed, *Revija za socijalnu politiku* 2 : 169-182.
- Prinz, C. (1997.) Population ageing: a three-level perspective, in Stropnik, N. (ed.) *Social and economic aspects of ageing societies: An important social development issue*, Institute for Economic Research, Ljubljana
- Puljiz, V. (1995.) Čileanski model reforme mirovinskog osiguranja, *Revija za socijalnu politiku* 4 : 324-330.
- Puljiz, V. (1998.) Italija: mirovinska reforma sustava međugeneracijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* 1 : 43-50.
- Reynaud, E. (1998.) Les retraites dans l'Union européenne: adaptation aux évolutions économiques et sociales, *Revue internationale de sécurité sociale* 1 : 37-54.
- Rhodes, M. (1997.) Globalizacija i države dobrobiti u Zapadnoj Europi: kritička analiza recentnih rasprava, *Revija za socijalnu politiku* 1 : 63-82.
- * * * (1995.) Réformer nos avenir, *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4.
- Rosanvallon, P. (1995.) *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil
- Svjetska banka (1997.) Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3 : 265-286.
- The World Bank (1994.) *Averting the old age crisis*, Washington, D. C.
- Zrinščak, S. (1997.) Reforma mirovinskog sustava u Poljskoj, *Revija za socijalnu politiku* 4 : 391-400.