

# Hrvatska mirovinska reforma: tijek i dvojbe

Ante Škember  
MIORH  
Zagreb

Saopćenje na stručnom skupu  
UDK 368.914(497.5)  
Primljeno: svibanj 1998.

Problemi mirovinskih sustava iznenadujuće su univerzalni. Oni su ukorijenjeni ne samo u demografiji, nego, prije svega, u političkoj ekonomiji. I dok demografi dramatično upozoravaju na "tempiranu demografsku bombu" ili, blaže rečeno, na "križu starenja" kao posljedicu ulaska brojnih "baby boom" generacija u stariju dob, na niski natalitet i naglašene tendencije produženja života, dotle ekonomisti tvrde da posljedice starenja pučanstva treba relativizirati. Oni, naime, ističu da se presudne promjene na koje se mirovinski sustavi moraju adaptirati zbivaju ne toliko na području demografije koliko u samoj ekonomiji i na tržištu rada.

Promjene koje se zbivaju na tržištu rada, kao što su strukturalna nezaposlenost, porast atipične zaposlenosti, povećanje profesionalne mobilnosti, tendencija kasnijeg zapošljavanja i raniji izlazak iz aktivnosti, uzrokuju velike teškoće u pogledu financiranja mirovina.

Dalekosežnost demografskih promjena te promjena na tržištu rada koje uzrokuju križu mirovinskog sustava možda najbolje ilustrira izjava jednog francuskog političara koji kaže: "Što se tiče mirovina, u sustavu mirovinskog osiguranja međugeneracijske solidarnosti glavni problem jest u tome što ćemo u budućnosti morati množiti s dva visinu doprinosa ili dijeliti s dva visinu mirovina. Ni jedno od ta dva rješenja nije gospodarski niti politički prihvatljivo"<sup>1</sup>.

Općenito uzevši, mirovinska je reforma ključna tema kraja dvadesetog stoljeća o kojoj se raspravlja diljem svijeta. Ta je rasprava uvjetovana činjenicom da javni mirovinski sustavi troše sve veći dio BDP-a, da prijeti dramatičan porast stopa doprinosa, da ti sustavi ne doprinose razvoju tržišta kapitala nego, naprotiv, usporavaju gospodarski rast.

Prema tome, ako se mirovinski sustavi ne reformiraju, oni će uskoro postati financijski neodrživi.

Ako je, dakle, mirovinska reforma nužna, ostaje pitanje kako je obaviti: nužnom adaptacijom sadašnjeg sustava ili pak radikalnom privatizacijom mirovina?

## UZROCI KRIZE HRVATSKOGA MIROVINSKOG SUSTAVA

Što se tiče hrvatskoga mirovinskog sustava, njega je također prijeko potrebno čim prije reformirati. Pod pretpostavkom zadržavanja sadašnjeg hrvatskog mirovinskog sustava, svi bi se njegovi glavni parametri i dalje pogoršavali. Iako prosječna mirovina iznosi samo 42% prosječne plaće, Hrvatska ima izrazito visoku stopu doprinosa (21,5%) i visoki udjel mirovinskih izdataka u BDP-u (12%). Ako hrvatski mirovinski sustav ne bismo reformirali, radi održavanja njegove financijske ravnoteže morali bismo povećati stopu doprinosa na najmanje 40%.

Zašto je došlo do krize hrvatskoga mirovinskog sustava, čija je glavna posljedica relativno zaostajanje mirovina u odnosu na plaće te relativni porast izdataka za mirovine u nacionalnom bruto proizvodu?

U sadašnjem mirovinskom sustavu međugeneracijske solidarnosti generacija koja zarađuje preuzima odgovornost plaćanja mirovina sadašnjim umirovljenicima. To je sustav razreza koji može funkcionirati samo pod određenim uvjetima. Ti su uvjeti: povoljan odnos osiguranika (uplatitelja doprinosa) i umirovljenika (barem 3:1), stabilan i relativno visok gospodarski rast i zaposlenost te stabilna stopa doprinosa.

U Republici Hrvatskoj osjetno su pogoršani svi ovi uvjeti.

Dva najvažnija razloga zbog kojih je sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja došao u križu jesu: nerazmjerni porast broja umirovljenika i istodobno smanjenje broja osigurani-ka.

<sup>1</sup> Vic George: Pensions de retraite: opinions de personnes influentes, *Revue internationale de sécurité sociale*, 4/1996., str. 61.

Demografski trendovi u Republici Hrvatskoj izrazito su nepovoljni i slični su trendovima u razvijenim državama. Prema popisu pučanstva iz 1981. godine u Hrvatskoj je živjelo 710 tisuća osoba starijih od 60 godina (15,6% pučanstva), a u 1991. godini starijih od 60 godina bilo je 907 tisuća (19% ukupnog pučanstva).

Procjenjuje se da je danas broj osoba starijih od 60 godina prešao 1 milijun.

S druge strane, u razdoblju od 1990. do kraja 1997. godine broj osiguranika smanjio se za 500 tisuća, a broj korisnika mirovina povećao se za 270 tisuća. Dok su u 1990. godini na jednog umirovljenika dolazila 3 osiguranika, u 1997. godini taj se odnos smanjio na 1,59 osiguranika na jednog umirovljenika.

Stopa fertiliteta sada u Hrvatskoj iznosi 1,5, što znači da deset žena u fertilnoj dobi rodi petnaestero djece. Primjerice, u Hrvatskoj je danas više šezdesetogodišnjaka nego li jednogodišnjaka. Prema demografskim projekcijama, do još nepovoljnijeg odnosa broja starih i mladih stanovnika doći će nakon 2010. godine, kada će u mirovinsku dob masovno ulaziti brojne, poslije Drugoga svjetskog rata rođene "baby boom" generacije.

Postojeći hrvatski mirovinski sustav neprikladan je starenju populacije i ulasku u fazu nepovoljnog omjera osiguranika i umirovljenika. To su stanje rat i nezaposlenost dramatično pogoršali, mada bi i bez toga mirovinski sustav, samo sporije, dospio u tešku krizu.

Kao i u sustavima većine postsocijalističkih država, u Hrvatskoj su propisane niske dobne granice za ostvarivanje mirovinskih prava, nezatna su umanjenja mirovina za prijevremeno umirovljenje, propisana je visoka zamjenska stopa mirovina u odnosu na plaće, široka je definicija invalidnosti, postoji čitav niz izdašnih socijalno-zaštitnih instituta, kao i različitih beneficija, posebnih prava itd. Takav sustav, izložen demografskim i ostalim utjecajima (rat, nezaposlenost, sve veći broj privrednih subjekata koji zbog objektivnih i ostalih razloga izbjegavaju plaćati doprinose), uzrokom je niza negativnih pokazatelja i rapidnog pogoršanja položaja umirovljenika.

Mirovinsko osiguranje u Republici Hrvatskoj, a tako je i u većini europskih država, financira se na temelju razreza doprinosa, a to znači da zaposleni uplaćuju doprinose da bi

umirovljenici mogli ostvarivati prava iz mirovinskog osiguranja. Budući da se zbog svih navedenih razloga poslovalo s deficitom, nema ni potrebnih rezervi za stabilno financiranje mirovina.

Radi toga da bi hrvatska mirovinska reforma bila uspješna mora se definirati odgovor i postići nacionalni konsenzus o sljedećim pitanjima: financijskim rezervama, razini mirovina, dobi odlaska u mirovinu, atipičnim oblicima rada, odnosu između rada i kapitala, načinu obračunavanja i usklađivanju mirovina.

Ipak, najvažniji uzrok krize mirovinskog sustava jest veliki pad broja zaposlenih. Udio nezaposlenih u ukupnom broju zaposlenih danas iznosi 16%. Međutim, znatan broj nezaposlenih radi u "sivoj ekonomiji", što znači da se povremeno, djelomično ili na druge načine zapošljava bez radnog ugovora i socijalnog osiguranja.

Za pokrivanje nastalog deficita mirovinskog sustava nije bila dovoljna ni povećana stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje. Zaposleni u "sivoj ekonomiji" nisu plaćali doprinos za mirovine. Nadalje, neka su poduzeća izbjegavala pravodobno plaćanje doprinosa za svoje zaposlene ili su pak plaćala niže svote doprinosa negoli su to, prema zakonu, bila obvezna. Posljedica svega toga je velika nestašica novca u mirovinskim fondovima, koju nije lako prevladati.

### TRI STUPA NOVOGA HRVATSKOGA MIROVINSKOG SUSTAVA

Zbog toga se predlaže potpuno novi sustav mirovinskog osiguranja koji bi omogućio prevladavanje sadašnje krize. Takav sustav imao bi strukturu oslonjenu na tri stupa. Njegovu jezgru tvorio bi kapitalnim pokrićem potpuno financirani, obvezatni sustav definiranog doprinosa za svakoga zaposlenog (drugi stup).

On treba biti dopunjen javnim mirovinskim sustavom skromnog opsega, s ograničenim ciljem zaštite umirovljeničkog položaja i suosiguranja od brojnih rizika (prvi stup).

Treći stup čini dobrovoljni osobni štedni mirovinski sustav za one građane koji žele veću mirovinu i viši stupanj socijalne sigurnosti u starosti.

U tako osmišljenome novome mirovinskom sustavu štednu funkciju obavlja drugi i treći stup, redistributivnu funkciju prvi stup, a

funkciju osiguranja zajedno sva tri stupa. U biti, osnovna je i vrlo optimistična ideja toga pristupa, a za zemlje u tranziciji posebice privlačna, u tome što bi dosezi takve mirovinske reforme, prema mišljenju njezinih zagovornika, bili daleko važniji od pukog restrukturiranja mirovinskog sustava i racionalizacije njegovih rashoda. Zemlja koja će uspješno izvesti takvu reformu, misle njeni predlagачi, može očekivati višu stopu gospodarskog rasta od inače ostvarive.

Dakle, budući reformirani hrvatski mirovinski sustav trebao bi biti ne samo ključna karika u mreži socijalne sigurnosti, nego i instrument gospodarskog rasta.

Postavlja se temeljno pitanje: kako postići to da novi hrvatski mirovinski sustav bude ne samo financijski uravnotežen i da pruža sigurne mirovine, nego da istodobno promovira povećane stope gospodarskog rasta? Što se tiče pitanja u kojoj mjeri mirovine koje se temelje na kapitalizaciji doprinose štednji, o tome među ekonomistima nema suglasnosti. Drugim riječima, na empirijskoj razini veza između kapitaliziranih mirovina i ubrzanoga gospodarskog rasta i dalje ostaje prijeporna.

Uostalom, postavlja se pitanje: je li realno očekivati da reformirani mirovinski sustav pruži ne samo sigurnost mirovina, nego da istodobno rješava probleme proizašle iz nedostatnih investicija i usporenog gospodarskog rasta? Možemo se također upitati: nije li radikalna mirovinska reforma inkompatibilna s osnovnim načelima socijalne pravde? Konačno, umjesno je pitanje: može li se dogoditi da radikalna mirovinska reforma uzrokuje slabljenje gospodarskog rasta i da izloži umirovljenike velikim rizicima u pogledu realne vrijednosti njihovih mirovina?

### **PRVI STUP: MEĐUGENERACIJSKA SOLIDARNOST**

Novi mirovinski sustav počeo se pripremati početkom 1992. godine. Do sada je koncipirano nekoliko prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju, ali je posljednji prijedlog tek prošle godine ušao u zakonodavnu proceduru.

U početku je zakonski prijedlog pripreman po uzoru na njemačko-austrijski model mirovinskog osiguranja. Međutim, kasnije su se u njegovu pripremu uključili i eksperti Svjetske banke, nakon čega je hrvatska mirovinska re-

forma koncipirana kao višeslojna reforma mirovinskog osiguranja sa tri stupa (oslonca).

Hrvatski državni sabor je u rujnu 1997. u prvom čitanju razmatrao Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju. Prijedlog je prihvaćen, s time da se Konačni prijedlog zakona pripremi uzimajući u obzir primjedbe, mišljenja i prijedloge iznijete u saborskoj raspravi.

Konačni prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju Hrvatski je državni sabor razmatrao na sjednicama Županijskog doma u travnju i Zastupničkog doma u svibnju ove godine. Usvajajući nekoliko amandmana Hrvatski je državni sabor zaključio da Konačni prijedlog zakona ide u treće čitanje kada bi se trebao donijeti novi Zakon o mirovinskom osiguranju. Treće čitanje očekuje se u srpnju ove godine.

Podsjetimo da je 19. veljače 1998. Vlada Republike Hrvatske osnovala Povjerenstvo za mirovinsku reformu, koje se sastoji od Savjeta i dvije stručne skupine.

U raspravi o mirovinskoj reformi, a osobito o Konačnom prijedlogu zakona o mirovinskom osiguranju, aktivno su sudjelovali sindikati, poslodavci i, posebno, umirovljeničke udruge.

Treba također napomenuti da je na raspravu o novom zakonu o mirovinskom osiguranju znatno utjecala i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o ukidanju najvećeg dijela odredbi Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja.

Tijekom pripreme mirovinske reforme, a posebno Prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju, bile su prisutne određene dvojbe na koje ćemo ovdje ukazati.

- Postojale su dvojbe o tome treba li mirovinsku reformu provesti kao višeslojnu reformu sustava mirovinskog osiguranja na tri oslonca (stupa) ili je dovoljno donijeti Zakon o mirovinskom osiguranju, dakle bez drugoga i trećega mirovinskog oslonca, te ako se već ide na tri mirovinska oslonca, treba li ih zakonski urediti tako da se istodobno formiraju sva tri oslonca. Nametnulo se i pitanje: može li se donijeti i početi primjenjivati samo Zakon o mirovinskom osiguranju koji uređuje prvi, a da se istodobno ne donesu i zakoni koji će urediti drugi i treći mirovinski stup?

Prevladalo je mišljenje da je ipak potrebno provesti kompleksniju mirovinsku reformu

utemeljenu na tri stupa, zbog toga što svojevrsni oblici dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje (treći stup) praktično već postoje, pa je to osiguranje prijeko potrebno zakonski urediti.

Mislim da se može donijeti Zakon o mirovinskom osiguranju koji uređuje prvi mirovinski stup, a da se istodobno ne donesu i počnu primjenjivati zakoni o drugom i trećem mirovinskom stupu. Čak, štoviše, mislim da s drugim mirovinskim stupom treba ići oprezno, a prije njegovog uvođenja potrebno je svestrano i temeljito razmotriti sve pozitivne i negativne strane toga osiguranja.

- Bilo je ozbiljnih dvojbi o *dobnim granicama* za stjecanje prava na starosnu mirovinu i prijevremenu starosnu mirovinu, osobito za žene. S tim u svezi bilo je različitih primjedbi i prijedloga. Kao što je poznato, u konačnom prijedlogu zakona predloženo je da muškarci i žene stječu pravo na starosnu mirovinu sa 65 godina života, ali s dugim tranzicijskim razdobljem od 10 godina za muškarce odnosno čak 20 godina za žene do kad bi se pravo na starosnu mirovinu ostvarivalo s nižom dobi. Ipak, kasnije je usvojeno da mirovinska dob za žene bude 60 a za muškarce 65 godina.

Treba reći da je povećanje dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu jedan od bitnih elemenata mirovinske reforme kojim se može usporiti velik priljev novih korisnika mirovine, a koji je doveo do izuzetno nepovoljnog odnosa između broja osiguranika i umirovljenika.

- *Invalidnost*, kao jedan od ključnih elemenata svakoga mirovinskog osiguranja, po uzoru na njemačko mirovinsko osiguranje definirana je kao opća nesposobnost za rad i kao profesionalna nesposobnost za rad. Na temelju jedne i druge invalidnosti stječe se pravo na invalidsku mirovinu, ali u slučaju profesionalne nesposobnosti za rad invalidska je mirovina za trećinu niža.

- Nametnulo se pitanje treba li i dalje zadržati *instituti preostale radne sposobnosti* i *prava na osnovi preostale radne sposobnosti*? Ocjenu da to nije u skladu s tržišnim gospodarstvom, Povjerenstvo se opredijelilo, po uzoru na njemačko osiguranje te osiguranja nekih drugih europskih zemalja, na ukidanje tog instituta, osim u slučaju kada se, s obzirom na zdravstveno stanje, životnu dob, naobrazbu i

sposobnost osiguranik profesionalnom rehabilitacijom može osposobiti za rad s punim radnim vremenom. Stupanjem na snagu zakona svi zatečeni korisnici prava na temelju preostale radne sposobnosti preveli bi se po službenoj dužnosti, bez ponovne ocjene invalidnosti, na invalidsku mirovinu s preostalim radnom sposobnošću.

- Dosta dugo se dvojilo oko toga treba li mirovinsko i zdravstveno osiguranje za *slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti* izdvojiti i uspostaviti izvan sustava općega mirovinskog osiguranja s posebnim nositeljem, financiranjem i pravima, kao što je to slučaj u više europskih država. Na kraju je prihvaćeno stajalište da bi za državu veličine Hrvatske to bilo neracionalno, pa je osiguranje za te rizike ostalo u općem mirovinskom osiguranju.

- U novome Zakonu o mirovinskom osiguranju predlaže se tzv. njemačka formula za *izračun mirovine na temelju vrijednosnih i osobnih bodova*, mirovinskog i polaznog faktora i aktualne vrijednosti mirovine, prema kojoj bi se mirovina izračunavala na temelju odnosa plaća koje je osiguranik ostvario u svome čitavom radnom vijeku te prosječne plaće svih zaposlenih. Bilo je mišljenja da bi, možda, bilo uputnije i ubuduće mirovine izračunavati na temelju plaća ostvarenih u nekom kraćem najpovoljnijem razdoblju.

Smatra se da se putem njemačke formule ipak najobjektivnije odražava ukupni doprinos osiguranika mirovinskom fondu te da on onemogućava situacije u kojoj su valorizacijski koeficijenti u određenom razdoblju neadekvatno utvrđeni, što bi se negativno odražavalo na određivanje mirovina.

I u tom pogledu, barem za sada, predlaže se da se u prijelaznom razdoblju postupno prijede s izračuna mirovinske osnove na temelju plaća iz deset najpovoljnijih godina na izračun mirovine iz čitavoga osiguranikovoga radnog vijeka, na način da bi se u 1999. godini uzimala plaća iz najpovoljnijih 10 godina, 2000. godine - 13 godina itd.

- U novome mirovinskom sustavu nema više najznačajnijih socijalno-zaštitnih instituta (zaštitnog dodatka uz mirovinu, minimalne mirovine), ali je uveden *novi institut najniže mirovine*, koja bi se jamčila svakom korisniku ovisno o dužini njegovoga mirovinskog staža. Dakle, za razliku od sadašnje minimalne mirovine koju su ostvarivali osiguranici sa 40 (muš-

karci) odnosno 35 godina mirovinskog staža (žene), najnižu mirovinu, ako je ona za osiguranika povoljnija, ostvarivali bi svi osiguranici, pa i oni s najnižim stažem. Visina najniže mirovine osiguranika sa 40 godina mirovinskog staža odgovarala bi sadašnjoj minimalnoj mirovini.

- Osnovno pitanje, koje izaziva najviše pozornosti osobito umirovljenika i njihovih udruga, jest *način usklađivanja mirovine*. Ključno je, hoće li se mirovine usklađivati s kretanjem plaća ili s kretanjem troškova života, ili, možda, kombinacijom ta dva čimbenika?

Početni je prijedlog bio da se mirovine usklađuju 1. siječnja i 1. srpnja za rast troškova života u prethodnom šestomjesečnom razdoblju, a češće ako su troškovi života porasli više od 3%. Ako to prihodi Zavoda dopuštaju porast mirovina može biti iznad toga.

Umirovljeničke udruge, i ne samo one, predlažu usklađivanje mirovina s rastom prosječnih plaća svih zaposlenih, što bi osiguralo realni rast standarda umirovljenika u skladu s rastom standarda zaposlenika.

Na kraju je predložena kombinirana varijanta, tzv. švicarska formula prema kojoj se mirovine usklađuju za polovicu ukupnog rasta troškova života i plaća.

- Iznesena su dva prijedloga i o *postupku ocjenjivanja invalidnosti*. Pitanje je hoće li to raditi invalidske komisije, uz prethodnu reviziju ocjene invalidnosti, ili će pak invalidnost ocjenjivati stručni vještaci, također uz prethodnu reviziju ocjene invalidnosti. Prevagnula je ova druga inačica.

- Prvotno je predloženo da se u *staž osiguranja* može priznati samo ono vrijeme za koje je uplaćen doprinos za mirovinsko osiguranje, čime bi se čvršće vezalo plaćanje doprinosa i ostvarivanje prava, odnosno konzekventno bi se provelo načelo "do ut des". Međutim, na kraju je, ipak, ostao prijedlog da plaćanje doprinosa nije uvjet za priznavanje staža osiguranja, uz napomenu da su u zakonski prijedlog ugrađeni čvršći mehanizmi za naplatu dospjelih doprinosa (rješenje o naplati doprinosa s kamatama koje je i prije rješavanja žalbe izvršno).

- Prema Konačnom prijedlogu zakona Zavodom bi upravljalo Upravno vijeće od 13 članova koje imenuje Vlada Republike Hrvatske, i to 7 na prijedlog ministra rada i socijalne

skrbi, a po 2 na prijedlog sindikata, poslodavaca i umirovljenika.

- Druga razmatrana varijanta upravljanja Zavodom bila je da njime upravlja Skupština u koju bi jednaki broj predstavnika birali sindikati, udruge poslodavaca i udruge umirovljenika, a određeni broj predstavnika imenovao Sabor ili Vlada, ovisno o sudjelovanju državnog proračuna u financiranju mirovinskog osiguranja.

Može se kazati da je prvo predloženo rješenje na crti etatizacije sustava mirovinskog osiguranja. Naime, ne treba zaboraviti da daleko najveći dio sredstava za mirovinsko osiguranje svojim doprinosima osiguravaju zaposlenici i poslodavci.

- Hrvatski državni sabor zaključio je da se Zakon o mirovinskom osiguranju donese tijekom ove godine, a *počne primjenjivati od 1. siječnja 1999*. Međutim, bilo je prijedloga da se odgodi primjena novoga mirovinskog zakona za sredinu iduće godine ili za početak 2000. godine.

Zbog mnogih ozbiljnih razloga novi Zakon o mirovinskom osiguranju trebalo bi primjenjivati od 1. siječnja 1999. godine.

Tome u prilog govore razlozi za mirovinsku reformu o kojima je ranije bilo riječi, kao i činjenica da je mirovinsku regulativu trebalo uskladiti s Ustavom još do kraja prošle godine. Također, najnovija Odluka Ustavnog suda o ukidanju Zakona o usklađivanju mirovina upućuje na potrebu da se novi zakon počne primjenjivati što prije, što znači od početka 1999. godine.

## DRUGI STUP: INDIVIDUALNA KAPITALIZIRANA ŠTEDNJA

Drugi obvezatni stup mirovinske štednje ključan je za cijelu reformu, ali je i njen najkontraverzniji dio i, dakako, najteži za implementaciju.

Zbog toga ću pokušati pokazati prednosti i nedostatke toga stupa smatrajući da se rasprava o njemu treba nastaviti.

Taj je stup obvezatan iz istih razloga zbog kojih je obvezatan i postojeći javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti. Naime, značajan broj ljudi može se neodgovorno ponašati pa ne uštedjeti dovoljno za svoju starost na dragovoljnoj osnovi i tako postati teret društvu.

Drugi obvezatni stup striktno će vezati mirovine uz doprinose, destimulirat će evaziju i deformacije na tržištu rada, doprinijeti djelotvornijem razvoju tržišta kapitala i povećati razinu nacionalne štednje.

Naime, mirovinski fondovi drugoga stupa, kao oblici dugoročne nacionalne štednje, mogu se koristiti za financiranje investicija i na taj način doprinosti povećanom gospodarskom rastu.

Treba, međutim, računati s mogućnošću da privatni mirovinski fondovi koji investiraju prikupljena sredstva na način da se uštedevine iz zemlje s nerazvijenim tržištem kapitala mogu lako pretočiti u inozemstvo.

Upravo to podržava Svjetska banka, što je u skladu s globalizacijom ekonomije. Postavlja se pitanje: neće li to voditi masovnom bijegu kapitala i biti smetnja nacionalnoj autonomiji u monetarnoj, fiskalnoj i socijalnoj politici? Osim toga, u globaliziranoj ekonomiji mirovinske fondove kapitalnog pokrića nije moguće osigurati od gospodarskih rizika, a nisu neosjetljivi ni na demografsko starenje.

Međutim, čak i kada bi obvezatni mirovinski stup individualne kapitalizirane mirovinske štednje mogao povećati nacionalnu štednju i investicije, ta bi se prednost morala ocijeniti u svjetlu povećanog rizika koji s tim u vezi zaposlenici snose, i nedvojbeno boljih načina za postizanje tih ciljeva kao što je porezna politika i podizanje razine privatne štednje.

Pitanje je: nije li bolje koristiti druga sredstva nego li eventualno žrtvovati ciljeve sustava mirovinskog osiguranja podvrgavajući ih gospodarskom rastu?

Osim toga, skepsu spram brze i nekritične implementacije obveznoga drugog mirovinskog stupa individualne kapitalizirane štednje pojačava i najnovije izvješće Međunarodne organizacije rada u kojem se tvrdi da su čileanski mirovinski fondovi u prosjeku ostvarili negativnu stopu povrata (dobiti) u godini 1995. Jose Piñera, autor čileanskog modela mirovinske reforme priznaje da bi u slučaju Španjolske prijelaz s PAYG sustava na sustav baziran na kapitalizaciji zbog troškova tranzicije rezultirao godišnjim deficitom od 3% BDP, od sada do 2017. godine, a s neizvjesnim probitcima koji bi proizašli iz te promjene. Naime, ukupni

bi tranzicijski troškovi u idućih 15 godina u Španjolskoj iznosili današnjih 2,11 BDP-a.<sup>2</sup>

Do sada nije bilo ozbiljnijih rasprava o drugom mirovinskom stupu. Predviđa se da će se taj stup odnositi na generacije zaposlenih koje sada imaju manje od 40 godina. Predlaže se da osiguranici stariji od 40 godina, kao i do sada, plaćaju mirovinski doprinos od 21,5% bruto plaće namijenjen tekućim mirovinama. Međutim, osiguranici mlađi od 40 godina plaćali bi 16,5% doprinosa u sustav generacijske solidarnosti (prvi stup), a 5% u sustav kapitalizirane štednje (drugi stup). Takvo dijeljenje stope doprinosa i odlijevanje dijela novca u drugi stup kapitalizirane štednje izazvat će, prema nekim proračunima, tranzicijski trošak u prvoj godini reforme u visini od 1,4% BDP-a i deficit u prvome mirovinskom stupu od 250 milijuna dolara.

Ti troškovi prelaska iz sadašnjeg u budući sustav mirovinskog osiguranja predstavljaju velik problem. Naime, početna je ideja stručnjaka Svjetske banke bila da se deficit koji će nastati u prvom mirovinskom stupu pokrije vrijednošću društvene imovine s kojom sada raspolaže mirovinski Fond. Pokazalo se, međutim, da ta imovina nema vrijednost s kakvom se u početku računalo. Prema tome, Vlada će morati potražiti druga sredstva za pokrivanje deficita u prvom stupu u dugom razdoblju postupne uspostave novoga mirovinskog sustava.

No, ima i drugih rezervi u pogledu konstituiranja drugoga mirovinskog stupa. Naime, postoji bojazan za uspješno funkcioniranje investicijskih fondova koji trebaju nastati izdvajanjem dijela doprinosa mlađih zaposlenika. Nestabilno gospodarstvo, nerazvijeno tržište kapitala, velik broj nezaposlenih, opasnost od inflacije i niskih ili pak negativnih profitnih stopa koje lebde nad tim fondovima, također upozoravaju na oprez pred predloženom mirovinskom reformom. Veliki problem predstavlja upravljanje tim novim mirovinskim fondovima.

### **TREĆI STUP: DOBROVOLJNO MIROVINSKO OSIGURANJE**

Što se, međutim, tiče trećeg stupa dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja mislimo da njega treba što prije konstituirati.

<sup>2</sup> Alvaro Espina: Reform of pension schemes in the OECD countries, *International Labour Review*, br. 2/1996., str. 204.

Treba istaknuti da ni kod dobrovoljnog mirovinskog osiguranja stvari nisu jednoznačne. Treba, naime, razlikovati osobnu dobrovoljnu mirovinsku štednju od dobrovoljnog mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje.

Dodatno dobrovoljno mirovinsko osiguranje individualne kapitalizirane štednje mora se temeljiti na sljedećim načelima:

- Dobrovoljno mirovinsko osiguranje nadograđuje se na obvezni mirovinski sustav, tako da njegova davanja počinju uz uvjet umirovljenja u obveznom osiguranju.

Dobrovoljno mirovinsko osiguranje tako je isključivo rezervirano za isplate mjesečnih mirovina korisnicima, i to radi stvaranja njihove materijalne sigurnosti. Tako se ostvaruje svrha mirovinskog osiguranja, odnosno pokrivanje nastalih rizika starosti, invalidnosti i smrti, a onemogućuje uporaba kapitalizirane štednje za jednokratnu potrošnju i eventualna rizična ulaganja (financijski inženjering).

- Nositelji dobrovoljnog mirovinskog osiguranja su mirovinski fondovi. Oni mogu biti otvorenog ili zatvorenog tipa (na primjer, samo za osiguranike određene djelatnosti, za osiguranike članove određenog sindikata itd.).

Osnivači mirovinskih fondova su pravne i fizičke osobe, dakle institucije, poslodavci, sindikati, komore, zaposleni itd.

Mirovinski fondovi neovisne su pravne osobe koje, radi maksimalne zaštite interesa osiguranika, obavljaju jedino ovu djelatnost dobrovoljnog mirovinskog osiguranja sa stručnom upravljačkom strukturom, s organizacijskim i financijskim poslovanjem odvojenim od osnivača i njegove djelatnosti.

- Vlada imenuje Komisiju za nadzor mirovinskih fondova kao tijelo koje u skladu sa zakonom utvrđenim uvjetima izdaje licence mirovinskim fondovima, nadzire njihov rad i provedbu dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja, potvrđuje financijske planove, odlučuje o prestanku poslovanja osiguratelja itd.

- Davanja mirovinskih fondova zakonski su uređena i pod uvjetima koje propisuje Komisija za nadzor mirovinskih fondova. Zaštićena su valutnom klauzulom, obračunata na načelima aktuarske matematike uz propisanu minimalnu stopu kapitalizacije. Ona su mjeseč-

na, doživotna i bez mogućnosti jednokratnog podizanja kapitalizirane svote.

- Osiguranici u dobrovoljnom mirovinskom osiguranju su osiguranici iz obveznog osiguranja prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, a proširuju se i na članove obitelji osiguranika.

Osiguranici uplaćuju doprinos u dobrovoljnom mirovinskom osiguranju u mjesečnoj ili godišnjoj svoti, a u skladu s ugovorom sklopljenim s mirovinskim fondom.

Kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu može se utvrditi da poslodavac uplaćuje doprinose za svoje zaposlenike u cijelosti ili u nekom omjeru, zajedno sa zaposlenikom.

Ovim se osiguranjem mogu pokriti i slučajevi koji inače ostaju nepokriveni u sklopu obveznog mirovinskog osiguranja, na primjer kada dolazi do prestanka rada i nemogućnosti zaposlenja dok se još nisu stekli uvjeti umirovljenja, zatim u slučaju nezaposlenosti, usljed stečaja ili likvidacije poslodavaca, a u visokoj životnoj dobi osiguranika.

- Upravljanje portfeljom mirovinskih fondova od velikog je značaja zbog dugotrajnosti prikupljanja doprinosa i isplate mirovina, pa se zakonom propisuje obvezna diversifikacija ulaganja i omjeri ulaganja, kako bi se osigurao kapitalni dobitak a smanjili rizici ulaganja.

- Dobrovoljne su mirovine izjednačene s mirovinama obveznog sustava, te su takva davanja oporeziva kao i mirovine, dok je trenutak uplate doprinosa porezno oslobođen.

## FINANCIRANJE MIROVINSKE REFORME

Na kraju se postavlja još ključno pitanje: ne polazi li čitava filozofija mirovinske reforme na tri oslonca od implicitne pretpostavke da se, u biti, kriza mirovinskog sustava može prevladati promjenom načina financiranja prelaskom od tekuće raspodjele na kapitalno pokriće?

Ako je tome tako, a čini se da jest, onda bi bilo dobro osluhnuti i ovo upozorenje: "Konačno treba upozoriti da bez obzira kakav će biti mirovinski sustav - raspodjela ili kapitalizacija - svote koje on treba za financiranje u svakom slučaju predstavljaju transfere dohotka od aktivnih prema umirovljenicima. Izbor načina financiranja ne mijenja troškove".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Alain Euzéby, Sécurité sociale: une solidarité indispensable, *Revue internationale de sécurité sociale* 3/97, str. 3-18.

Bit stvari je u tome da se kod mirovina radi o transferu sredstava od aktivnih osiguranika prema neaktivnim umirovljenicima. Bilo kako da se taj cilj ostvaruje, to znači da umirovljenici na izvjestan način od aktivnih osiguranika uzimaju dio njihova dohotka.

Premda se mirovinski sustavi definirano doprinosa u neoliberalnoj doktrini smatraju superiornijim u usporedbi s mirovinskim sustavima definirane mirovine, temeljni problem ostaje, a to je transfer sredstava umirovljenicima od aktivnih osiguranika bilo preko PAYG mirovinskog sustava ili preko modela pojedinačne kapitalizirane štednje. Na tu činjenicu upozorava i Patrick Artus kada kaže: "Jedina nada za poboljšanje ravnoteže mirovinskih sustava početkom idućega stoljeća jest mogućnost ostvarenja veće razine proizvodnje, što će značiti manje uzimanje od svakog aktivnog u korist uzdržavanog".<sup>4</sup>

### ZAKLJUČAK

Hrvatski mirovinski sustav je u krizi. U odnosu na prevladavanje krize postoje dva različita pristupa: racionalizacija postojećega hrvatskoga mirovinskog sustava ili pak privatizacija putem kapitalizirane individualne mirovinske štednje.

Koji je od ta dva različita pristupa ispravan?

Krizu nije moguće prevladati niti samo radikalnom privatizacijom niti samo racionalizacijom postojećega hrvatskoga mirovinskog sustava, već ju je moguće prevladati kombinacijom tih dvaju različitih pristupa.

To znači da u ovom trenutku treba stvoriti normativne pretpostavke za uvođenje obveznoga drugog oslonca individualne kapitalizirane štednje (one su sadržane u Prijedlogu zakona o mirovinskom osiguranju), a provesti ga u

trenutku kada u hrvatskom gospodarstvu bude razvijeno tržište kapitala, tržište vrijednosnih papira, financijsko tržište, razvijen bankarski sustav i tržište rada. Dakle onda kada se stvore realne gospodarske, socijalne i ine pretpostavke za njegovu provedbu.

Pri tome treba imati na umu da je drugi obvezni oslonac privatnoga mirovinskog osiguranja, potpuno financiran s fondovima definiranih doprinosa, moguće uvesti samo za starosno mirovinsko osiguranje te da on mora biti zasebna grana osiguranja, neovisna o invalidskim i obiteljskim mirovinama. Zakon za treći oslonac individualne kapitalizirane štednje dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja, treba donijeti odmah i to osiguranje stimulirati poreznim olakšicama.

Treba učiniti posve transparentnim tranzicijski trošak mirovinske reforme, kao i ukupno opterećenje državnog proračuna.

I na kraju treba istaći još tri ključna pitanja na koja u pogledu mirovinske reforme u Hrvatskoj treba dati odgovor: Kako uvjeriti građane da je opravdano relativno smanjenje mirovina i pogoršanje uvjeta za buduće umirovljenike? Kako provesti mirovinsku reformu koja podrazumijeva manje socijalne solidarnosti i državne intervencije, a veću individualnu odgovornost i oslanjanje na vlastite resurse? Na koji način izbjeći opasnosti koje novim mirovinskim fondovima kapitalizirane štednje prijete u maloj i relativno nestabilnoj postsocijalističkoj ekonomiji s neizgrađenim financijskim tržištem na periferiji zapadnoga kapitalističkog sustava?

U svakom slučaju Hrvatska se nalazi pred velikim izazovom izgradnje novog mirovinskog sustava koji zahtijeva velike napore, umijeće i sposobnost iznalaženja nacionalnog konsenzusa oko ključnih pitanja.

<sup>4</sup> Patrick Artus: Financiranje mirovina, štednja i rast, *Revija za socijalnu politiku* br. 2/96, str. 167.



## LITERATURA

- Crnković-Pozaić, S. (1997.) *Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb
- Deacon, B. (1995.) Nadnacionalne agencije i socijalne politike postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku* 4 : 281-294.
- Puljiz, V. (1995.) Sustavi mirovinskog osiguranja: nasljeđe i aktualni problemi, *Revija za socijalnu politiku* 1 : 1-12.
- RFMIORH (1997.) *Reforma mirovinskog sustava*, Zbornik radova, Zagreb.
- Svjetska banka (1997.) *Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma*, *Revija za socijalnu politiku* 3 : 265-286.
- Škember, A. (1994.) Glavne intencije Prijedloga novog zakona o mirovinskom osiguranju, *Revija za socijalnu politiku* 2 : 167-178.
- Wertheimer-Baletić, A. (1996.) Specifičnosti demografskog razvitka Hrvatske i njegove socio-ekonomske implikacije, *Revija za socijalnu politiku* 3-4 : 251-258.
- World Bank (1994.) *Averting the Old Age Crisis*, Washington D.C.
- Zdunić, S. (1996.) Razvojni trenutak hrvatskog gospodarstva i socijalna država, *Revija za socijalnu politiku* 3-4 : 259-272.
- Zrinščak, S. (1997.) Zaposlenost, nezaposlenost i neslužbeno gospodarstvo, *Revija za socijalnu politiku* 3 : 335-338.