

# Reforma mirovinskog sustava u Poljskoj: sigurnost kroz različitost

Siniša Zrinščak

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta  
Sveučilište u Zagrebu

Pregledni rad

UDK: 368.914:304(438)  
Primljeno: prosinac 1997.

*U radu se prezentiraju najosnovnije činjenice o sveobuhvatnoj reformi mirovinskog osiguranja koja se upravo provodi u Poljskoj. Ta se reforma izvodi prema modelu Svjetske banke koji kao najbitniju novost predviđa uvođenje obvezne štednje za mirovinu putem, od države nadziranih, privatnih investicijskih fondova. U prilogu se posebna pozornost posvećuje najvažnijim pitanjima reforme: veza racionalizacije postojećega i uvođenja novoga sustava, pitanje financiranja reforme, zakonske i gospodarske pretpostavke implementacije reforme i sl. te se na kraju raspravlja o nekim najosnovnijim dilemama i poukama koje poljsko iskustvo može imati za reformu mirovinskog sustava u Hrvatskoj.*

## UVOD

Usporedo s činjenicom da se pitanje mirovinskog sustava posljednjih godina prometnuo u jedno od ključnih pitanja socijalno-političkih procesa i kontroverzi, najava reforme mirovinskog sustava promise se u jedinstveno spasonosno rješenje i to ne samo za sadašnje umirovljenike ili one koji će to ubrzo postati. Radi se, naime, o tome da je krajnji cilj sveobuhvatne reforme mirovinskog sustava usmjeren ponajprije onima koji tek započinju svoj radni vijek. Ako svaka, čak i naizgled neznatna promjena u aktualnom mirovinskom sustavu, zbog broja umirovljenika i činjenice njihove povećane/isključive ovisnosti o javnom sustavu, svojim posljedicama pogada srazmjerno veliki broj stanovništva, radikalnija promjena budućega mirovinskog sustava odnosi se gotovo na svakoga. To su već, ukazujući na brojne upite i nejasnoće, pokazale kod nas provedene rasprave.<sup>1</sup> Smatrajući nužnim i opravdanim da se takve rasprave intenziviraju, kako u pravcu većeg obuhvata socijalnih partnera i svih zainteresiranih tako i u pravcu produbljenijih kri-

tičkih analiza, nakana je ovog članka da, u svijetlu najavljene reforme u Hrvatskoj, predoči zamisao i razrađeni scenarij već započete reforme u Poljskoj.<sup>2</sup>

## ZAŠTO I KAKVA REFORMA?

Odgovor na pitanje "zašto reforma?" vrlo je sličan u svim zemljama koje se suočavaju s krizom javnoga mirovinskog sustava, iako postsocijalističke zemlje dijele neke dodatne specifičnosti.<sup>3</sup> Situacija, ipak, nije posve identična ni u svim postsocijalističkim zemljama (dijelom različito nasljeđe, dijelom različita gospodarska i socijalna situacija, veća razlika u svjetskim integracijskim perspektivama, demografske specifičnosti i sl.) pa je pomna raščlamba zatečenoga stanja osnovni preduvjet odgovora na pitanje "kakva reforma?"

Kriza sustava socijalnog osiguranja u Poljskoj je postala postupno vidljiva u 90-ima, iako se ona u nekim aspektima očituje od početka 80-ih. To se ponajbolje može zaključiti na osnovi podatka o stopi doprinosa socijalnog osiguranja u odnosu na bruto plaću, koja je od

<sup>1</sup> Na stranicama ovoga časopisa prikazano je nekoliko takvih rasprava te je objavljen niz studija o problemima mirovinske reforme. Dio tih relevantnih tekstova citiran je u popisu literature uz ovaj članak.

<sup>2</sup> Podaci o tome crpe se iz obimnog, službenog radnog materijala *Security Through Diversity. Reform of the Pension System in Poland*, objavljenog u lipnju 1997. godine.

<sup>3</sup> U studiji Svjetske banke *Averting the Old Age Crisis* postsocijalističke zemlje nalaze se u grupi zemalja koje karakterizira brzo starenje stanovništva te značajan obuhvat javnih mirovinskih programa čiji će troškovi, međutim, i dalje nesmiljeno rasti.

25% 1981. godine narasla do 45% 1996. godine. Udio mirovinskog doprinosa u ovoj stopi iznosi 24% pa ukupni mirovinski troškovi u Poljskoj iznose danas visokih 15,2% BDP.<sup>4</sup>

Tri istodobna razloga uzrok su tome: veliko povećanje broja umirovljenika, osobito 1991. godine, pad zaposlenih te izraženi rast realne vrijednosti mirovina u usporedbi s plaćama. Vrijedi zabilježiti da je na djelu bio veliki priliv novih umirovljenika samo 1991. godine, ali ne i kasnijih godina što je, ipak, utjecalo na promjenu već relativno visokog omjera ovisnosti. Ako se on izračuna kao omjer između starije populacije (iznad 64 za muškarce i 59 za žene) i radno sposobne populacije (18-64, odnosno 18-59), tada dolazimo do sljedećih vrijednosti: 20,60% 1985, 22,33% 1990. i 23,45% 1995. godine.<sup>5</sup> Procjene su, međutim, da će se uslijed demografskih kretanja taj omjer u budućnosti značajnije mijenjati te će 2020. godine doseći 33,93%.<sup>6</sup> Druga relevantna činjenica pokazuje da je zabilježen porast realne vrijednosti mirovina od 1991. do 1996. godine i prema plaćama u državnom sektoru i prema ukupnim plaćama i naknadama. Čini se da poljski umirovljenici nisu podnijeli najveći teret socijalno-gospodarskog restrukturiranja u odnosu na druge kategorije stanovništva. Iako to ne govori mnogo o stvarnom umirovljeničkom standardu, zamjenska stopa iznosi danas u Poljskoj relativno zadovoljavajućih 67%.<sup>7</sup>

Visoki udio mirovinskih troškova u BDP-u, globalizacijski gospodarski zahtjevi koji nalažu smanjenje, a ne eventualno povećanje ukupnoga poreznog opterećenja te predvidivi demografski trendovi sasvim razložno zore u prilog reformi. Stvarna je i jedina dilema, stoga, kakvu reformu poduzeti.

Racionalizacija dosadašnjeg sustava, čije je glavno obilježje tekuća raspodjela (tzv. PAYG sustav<sup>8</sup>), prvo je moguće rješenje. Autori su ovoga rada razradili scenarij racionalizacije koji pokazuje da je i unutar sadašnjega sustava moguće izvršiti posvemašnju racionalizaciju s respektabilnim rezultatima.

Ukoliko se, naime, mirovinski sustav uopće ne promjeni, demografski će trend sadašnji udio mirovinskih izdataka od 15,2% BDP poći na teško zamislivih 22% BDP 2035. godine. Trenutno povećanje dobi umirovljenja sa sadašnjih 59/55 godina na 65/60 godina već smanjuje taj predvidivi porast na samo 16,6% u istom vremenskom razdoblju. Ako se, međutim, povećanje dobi umirovljenja kombinira s indeksacijom mirovina utemeljenoj na cijenama te ako se razdoblje za obračun mirovine protegne na cijeli radni vijek, tada je moguće razraditi dva scenarija: uz realan porast plaća od 1,5% godišnje mirovinski će troškovi iznositi 12,6% BDP 2035. godine, a uz realan porast plaća od 3% samo 9,7% BDP 2035. godine!

Iako se radi o vrlo značajnim uštedama koje je moguće postići u okviru sadašnjeg sustava autori ove studije, bez dodatnih obrazloženja, samo konstatiraju da bi ovakav sustav bio na granici financijske održivosti te da bi značajne makroekonomske promjene mogle dovesti do ozbiljnog poremećaja ili čak do propasti takva sustava. Kako sama racionalizacija po njima nije ni dovoljna ni poželjna te oni detaljno razrađuju radikalnu inačicu reforme mirovinskog sustava, valja u opisu toga sustava pronaći dodatne motive predložene reforme. Tim više što radikalna reforma u sebi uključuje opisanu racionalizaciju kao svoju prvu i daleko najvažniju pretpostavku.

### TRI STUPA NOVOGA SUSTAVA

Prijedlog Svjetske banke, koji se u Poljskoj upravo nastoji operacionalizirati, predviđa trostupanjku konstrukciju novoga mirovinskog sustava.

Prvi stup predstavlja, zapravo, dosadašnji PAYG sustav, ali će se njegov obim i uloga značajnije promijeniti. On će biti dvostruko uvjetovan: mirovina se ostvaruje na osnovi točno evidentiranih uplata, ali taj stup ujedno osigurava i minimalnu solidarnost (invalidske i obiteljske mirovine ostati će vezane samo uz taj stup, dok će starosne biti zasnovane i na

<sup>4</sup> Ovaj je udio najviši među postsocijalističkim zemljama, a i među najvišima u svijetu. Usp. Kornai, 1997; *Averting...*, 1994.

<sup>5</sup> Ovaj omjer izražava, primjerice, odnos između 5 310 573 stare populacije naspram 22 643 101 radno sposobnog stanovništva 1995. godine.

<sup>6</sup> Ako se omjer ovisnosti izrazi kao odnos između broja umirovljenika i broja radnika onda podaci kazuju da je on iznosio 1:2,7 1989. te se spustio na 1:1,9 krajem 1993. (Maret, Schwartz, 1994:63-65)

<sup>7</sup> Zamjenska stopa (*replacement rate*) pokazuje odnos prosječne starosne mirovine i prosječne neto plaće

<sup>8</sup> "Pay-as-you-go"

drugom stupu). Da bi se ostvario princip transparentnosti u okviru sustava tekuće raspodjele, tj. da bi mirovina zaista bila striktno vezana uz uplaćene doprinose, postojat će imaginarni računi svakog pojedinca. Oni će, dakle, voditi evidenciju o uplatama i stanju na individualnom računu, iako stvarno nikakav novac neće postojati, jer će se on isplaćivati aktualnim umirovljenicima.

Drugi stup predstavlja potpunu novost i on će funkcionirati poput stvarnog računa svakog korisnika. Dio uplaćenog doprinosa se, dakle, ne transferira trenutačno kao mirovinski trošak već se, u okviru posebnih privatnih mirovinskih fondova, taj novac čuva i oplođuje. Nakon odlaska u mirovinu svaki će umirovljenik zatražiti rentu od ovlaštenoga osiguravajućeg društva, na osnovi svojih uplata i financijske dobiti fondova. Predviđa se da će otprilike 35% mirovine dobiti iz ovoga stupa, a oko 65% iz prvog stupa (kasnije će se taj omjer mijenjati, kao što će se realnim rastom plaća i smanjenjem zamjenske stope moći smanjiti i doprinosi za mirovine s 24% na 18%, od čega će se polovica doznačivati svakom stupu).

Treći stup čini individualna, dobrovoljna štednja za mirovinu. Kako bi se ostvario proklamirani princip "sigurnost kroz različitost", uloga trećeg stupa mora postati veća i to će se reformom potaći na dva načina. Prvi je sadržan u odredbi da će gornja granica za doprinose biti određena na 250% prosječne plaće. Time se u mirovinskom sustavu smanjuju elementi solidarnosti jer se ograničuje doprinos onih kojima uplate neće moći biti adekvatno vraćene u obliku mirovinskih isplata te se svi takvi usmjeruju prema različitim, individualnim varijantama osiguranja za starost. Drugi važan poticaj razvoju trećeg stupa jest razvijanje spoznaje da ni očekivana mirovina iz dva stupa neće moći zadovoljiti ikakve veće potrebe umirovljenika, jer bi idealna zamjenska stopa u dužem vremenskom razdoblju trebala iznositi oko 50% (ona će se, dakle, smanjivati s početnih oko 60-62% usporedo s rastom realnih plaća i porastom BDP). To će motivirati svakoga, dakako realno samo one koji to mogu platiti iz svojih prihoda, da se i individualnim dobrovoljnim putem osiguraju za

starost. Jedan od važnijih učinaka reforme jest upravo to.<sup>9</sup>

Kako je racionalizacija sadašnjeg sustava jedna od bitnih pretpostavki nove mirovinske arhitekture, tako je i povećanje dobi umirovljenja osnovni uvjet funkcioniranja novog sustava. U njega je, naime, ugrađen snažan mehanizam stimulacije produženog rada pa će se zamjenska stopa progresivno povećavati s kasnijim umirovljenjem te porasti s oko 60% u 62. godini na čak 107% pri dobi umirovljenja od 70 godina, uz uvjet sadašnjeg očekivanja trajanja života. Na taj se način ne samo produžuje vrijeme uplaćenih doprinosa (ponovno samo za one kojima priroda posla i zdravstveno stanje omogućuju takav produženi rad), već se i znatno smanjuje vrijeme primanja mirovine, čime se otvara dodatni prostor ovako velikom porastu zamjenske stope.

Drugi bitan element predložene konstrukcije jest uvođenje minimalne starosne mirovine koja bi iznosila 28% prosječne plaće. Ako su akumulirani doprinosi nedovoljni za isplatu minimalne mirovine (a simulacija pokazuje da, primjerice, osoba koja radi 25 godina uz 50% prosječne plaće, uplaćenim doprinosima sebi osigurava mirovinu koja iznosi samo 17% prosječne plaće) tada se iz općih državnih prihoda nadoknađuje razlika do predviđenih 28% prosječne plaće. Time se pokazuje se novi mirovinski sustav može i treba korigirati socijalnim mehanizmima, iako su oni na niskoj razini.

S ovime je povezana i treća bitna pretpostavka novoga sustava koja se, zapravo, osigurava prethodnom racionalizacijom. Radi se o tome da on mora biti sveobuhvatan i transparentan, ne dopuštajući nikakve posebne privilegije kao što su ranije umirovljenje, posebna prava za pojedine kategorije umirovljenika i sl. Stoga se predviđa dugo tranzicijsko razdoblje u kome će se sve sadašnje privilegije postupno ukidati (danas u Poljskoj oko 24% svih zaposlenih može koristiti nediskriminacijsko pravo na ranije umirovljenje), dok će sve postojeće obveze prema takvim kategorijama umirovljenika, kao i onima koji će trajno ostati na državnoj skrbi, preuzeti državni proračun koji se financira porezima svih. Time se, zaista, mirovinski sustav oslobađa svih nepotrebnih i

<sup>9</sup> Valja napomenuti da u većini zapadnih zemalja drugi stup čini upravo dobrovoljna štednja za starost (ne postoji, dakle, drugi stup predviđen ovom reformom) te da privatne mirovine čine značajnu dopunu javnom mirovinskom sustavu. Usp. Puljiz, 1996.

financijski neosiguranih obveza, tim više što se u okviru trećeg stupa otvara prostor najrazličitijim mirovinskim programima zaposlenika, koji će biti posebno financirani, ali i porezno stimulirani.<sup>10</sup>

### PROBLEMI PRIJELAZNOG RAZDOBLJA

Implementacija novoga mirovinskog sustava suočena je s dva bitna problema: način prijelaza iz sadašnjeg u novi mirovinski sustav te njegovo funkcioniranje u sasvim neizvjesnoj i nepredvidivoj budućnosti.

Prvom su problemu konstruktori novoga mirovinskog sustava poklonili posebnu pozornost, raščlanjujući ga na više razina. Ne ulazeći u detalje tehničkog problema funkcioniranja dva bitno različita PAYG sustava u prijelaznom razdoblju, jedna se od najvažnijih dilema odnosi na brzinu tranzicije, tj. obuhvat osoba koje već sada rade. Kako je odluka o tome bitno povezana s veličinom povećanih troškova uvođenja novog sustava, autori su se od tri razmatrane alternative opredijelili samo za jednu. Ona predviđa obvezno sudjelovanje u drugom stupu svih osoba do 30 godina i dobrovoljno sudjelovanje za osobe između 30 i 50 godina. Sve osobe iznad 50 godina morale bi ostati u sadašnjem sustavu pošto bi za njih prelaženje imalo vrlo negativne učinke, jer preostalo radno vrijeme nije dovoljno za ozbiljniju akumulaciju sredstava u drugom stupu.

Ovakvim se rješenjem ponajprije omogućuje slobodan izbor osobama koje imaju između 30 i 50 godina te se izbjegava negativna selekcija među onima koji prelaze u reformirani sustav. Time se, ujedno, skraćuje prijelazno razdoblje od alternative koja, primjerice, predviđa novi sustav samo za osobe do 30 godina. Konačno, čini se da se ova alternativa može i financijski osigurati, što je jedno od ključnih pitanja reforme.

Vrlo je, naime, razvidno da se podjelom mirovinskog doprinosa i uplatom dijela sredstva na posebne račune smanjuju sredstva potrebna za tekuće plaćanje sadašnjih umirovljenika. Razvidno je, također, da će se taj manjak

povećavati sve do otprilike sredine prijelaznog razdoblja, tj. povećanjem broja onih koji ne uplaćuju sadašnju veličinu doprinosa, uz još neosjetan pad broja umirovljenika u starom sustavu. Iz detaljno razrađenoga financijskog scenarija, ovdje će se prikazati samo dvije tablice koje najsažetije prikazuju trošak reforme i način njegova financiranja.

Tablice 1 i 2 vrlo jasno pokazuju trošak reforme koji se mora velikim dijelom pokriti dodatnim prihodima. U ovom su slučaju to jedino državni prihodi od privatizirane imovine za koje se pretpostavlja da mogu biti dovoljno izdašni. Uz relativno opreznu, ali moguću pretpostavku rasta BDP od 1,5%, čak ni prihodi od privatizacije ne bi bili posve dovoljni u kasnijim godinama reforme (manjak od 0,52% BDP 2010. i 2017. godine).

Autori su ove studije sasvim svjesni činjenice da je pitanje financiranja reforme jedno od ključnih pitanja na koje je potrebno unaprijed dati sasvim decimirane odgovore. Naime, jedna od najbitnijih pretpostavki reforme jest makroekonomska stabilnost koja jamči provedivost ideje akumulacije sredstava koja se konzumiraju i četrdesetak godina kasnije. Neriješeno pitanje financiranja može bitno utjecati na makroekonomsku stabilnost i izvedivost reforme. Stoga, jedino moguće rješenje jest ono financiranje koje neće voditi povećanju već konsolidiranog proračuna javnog sektora, tj. povećanju inflacije i padu privatne štednje. Upravo su zato racionalizacija PAYG stupa i znatne uštede dobivene tom racionalizacijom tako neraskidivo povezane s uporabom državnih sredstava od privatizirane imovine. Oba se procesa moraju neovisno, ali i istodobno unaprijediti što je brže moguće.

Da bi se postigli ciljevi reforme, mora postojati nacionalni konsensus o tome da je privatizacija velikih državnih poduzeća nužna, da se dobiveni prihodi neće bitno uporabiti u druge svrhe te da se ona izvede relativno brzo. Ubrzana privatizacija jamči ne samo brži ekonomski rast, već je nužna i stoga što bi vrijednost sadašnjih monopolskih poduzeća mogla postati vrlo upitna većom inozemnom konku-

<sup>10</sup> Jedan od važnijih argumenata poreznog financiranja socijalnih potreba jest i srazmjerno veći udio onih s višim primanjima, uslijed postojećeg sustava progresivnog oporezivanja. Time se još jednom opravdava rješenje ograničenja plaćanja doprinosa na 250% prosječne plaće, čime oni s visokim primanjima srazmjerno manje sudjeluju u redistribuciji prihoda u okviru samoga mirovinskog sustava. Porezno financiranje socijalnih potreba, ali i nekih nacionalnih prioriteta koji postoje u mirovinskom sustavu, time u progresivnom oporezivanju visokih zarada dobiva dopunsko opravdanje.

Tablica 1.

Financijski učinci reforme mirovinskog sustava i metode njegova financiranja - rast BDP od 1,5%

		2000	2005	2010	2017
<i>Financijski efekti reforme sustava socijalnog osiguranja - smanjenje doprinosa</i>					
Prelazak 20% od doprinosa u drugi stup, za svakoga tko je mlađi od 30 i za polovicu onih između 30-50	%GDP	0.68%	0.87%	1.09%	1.39%
	PLN m	2.559	3.534	4.773	6.722
Ograničenje doprinosa na iznos od 250% prosječne plaće	%GDP	0.35%	0.35%	0.35%	0.35%
	PLN m	1.308	1.409	1.517	1.684
Standardizirana pravila radi ustanovljavanja minimalnog temeljnog doprinosa za samozaposlene	%GDP	0.22%	0.22%	0.22%	0.22%
	PLN m	839	904	974	1.081
Subvencije mirovinama ispod minimuma	%GDP	0.00%	0.00%	0.00%	0.028%
	PLN m	0	0	0	137
Odljev prema trećem stupu - sudjelovanje zaposlenika u ovom obliku - 25%	%GDP	0.23%	0.23%	0.23%	0.23%
	PLN m	880	948	1.021	1.134
Ukupno A	%GDP	1.48%	1.68%	1.90%	2.22%
	PLN m	5.586	6.794	8.285	10.757
<i>Financiranje efekata reforme</i>					
Uštede povezane s racionalizacijom PAYG stupa, uz rast realne vrijednosti naknada	%GDP	0.00%	0.92%	1.38%	1.70%
	PLN m	0	3.720	6.031	8.324
Prihod od privatizacije	%GDP	1.9%	1.9%	0.00%	0.00%
	PLN m	7.153	7.706	0	0
Ukupno B	%GDP	1.90%	2.82%	1.38%	1.70%
	PLN m	7.153	11.426	6.031	8.234
Ravnoteža (ukupno B - ukupno A)	%GDP	0.42%	1.14%	-0.52%	-0.52%
	PLN m	1.568	4.632	-2.254	-2.253

Pretpostavke (Tablica 1):

Povećanje BDP i plaća: 1,5%

Limit za porezne olakšice trećeg stupa: 7%

Udio u plaći preko 250% (samo višak): 2,6%

Broj umirovljenika koji primaju subvencije za minimalnu mirovinu: 60.000

Prosječna subvencija za minimalnu plaću: PLN 190

Smanjenje minimalnog doprinosa samozaposlenih sa 60% prosječne plaće na minimalnu plaću (oko 40% prosječne plaće)

Konstantan udio plaća u BDP

Konstantan udio doprinosa samozaposlenih u BDP

Konstantna distribucija plaća u odnosu na dob

Konstantne cijene iz 1996.

Tablica 2.

Financijski učinci reforme mirovinskog sustava i metode njegova financiranja - rast GDP od 3%

		2000	2005	2010	2017
<i>Financijski efekti reforme sustava socijalnog osiguranja - smanjenje doprinosa</i>					
Prelazak 20% od doprinosa u drugi stup, za svakoga tko je mlađi od 30 i za polovicu onih između 30-50	%GDP	0.68%	0.87%	1.09%	1.39%
	PLN m	2.714	4.032	5.861	9.148
Ograničenje doprinosa na iznos od 250% prosječne plaće	%GDP	0.35%	0.35%	0.35%	0.35%
	PLN m	1.387	1.607	1.863	2.292
Standardizirana pravila radi ustanovljavanja minimalnog temeljnog doprinosa za samozaposlene	%GDP	0.22%	0.22%	0.22%	0.22%
	PLN m	890	1.031	1.196	1.470
Subvencije mirovinama ispod minimuma	%GDP	0.00%	0.00%	0.00%	0.029%
	PLN m	0	0	0	188
Odjev prema trećem stupu - sudjelovanje zaposlenika u ovom obliku - 25%	%GDP	0.23%	0.23%	0.23%	0.23%
	PLN m	933	1.082	1.254	1.543
Ukupno A	%GDP	1.48%	1.68%	1.90%	2.22%
	PLN m	5.923	7.753	10.174	14.641
<i>Financiranje efekata reforme</i>					
Uštede povezane s racionalizacijom PAYG stupa, uz rast realne vrijednosti naknada	%GDP	0.00%	0.21%	1.90%	2.50%
	PLN m	0	5.578	10.193	16.474
Prihod od privatizacije	%GDP	1.9%	1.9%	0.00%	0.00%
	PLN m	7.586	8.794	0	0
Ukupno B	%GDP	1.90%	3.11%	1.90%	2.50%
	PLN m	7.586	14.372	10.193	16.474
Ravnoteža (ukupno B - ukupno A)	%GDP	0.42%	1.43%	0.00%	0.28%
	PLN m	1.662	6.619	19	1.833

Pretpostavke (Tablica 2):

Povećanje BDP i plaća: 3%

Prosječna subvencija za minimalnu plaću: PLN 262

Ostale pretpostavke iste kao za Tablicu 1.

rencijom, kojoj je već i sve će više biti izloženo sve otvorenije i u svjetsko tržište integriranije poljsko gospodarstvo. Privatizacija i prije početka mirovinske reforme može pomoći tom procesu, ako se dobivena sredstva uporabe za saniranje javnoga duga, jer je tada moguća uporaba sredstava Državne riznice u financiranju reforme manje izložena riziku povećanja ponude novca (putem državnih vrijednosnih papira).

Kako se knjigovodstvena vrijednost državne imovine može znatno razlikovati od realne

tržišne vrijednosti, što znači da je i u prikazanim tablicama predviđeni prihod možda neizvjestan, autori optiraju za jasnu i nedvojbenu identifikaciju najatraktivnije državne imovine (čime se, očito, smanjuju rizici finacijskog plana). Stoga je u studiji i poimence pobrojano 9 najvećih poljskih poduzeća čija knjigovodstvena vrijednost iznosi 21 milijardu PLN.<sup>11</sup> Mehanizam prodaje i uporabe imovine bit će detaljno isplaniran, uz osnovni preduvjet da se imovina koristi samo za nadoknadu nedostatnih sredstava prvog stupa a ne, primjerice, za

<sup>11</sup> 1US\$ = 3,40 PLN, prema sadašnjem tečaju.

osnivanje privatnih mirovinskih fondova drugog stupa.

Sljedeća velika grupa problema odnosi se na funkcioniranje mirovinskih stupova ne samo u prijelaznom razdoblju, već ponajviše nakon potpunog uspostavljanja novoga sustava. Već je sada, naime, potrebno posebnu pozornost posvetiti zakonskoj i ekonomskoj regulativi koja će drugi i treći mirovinski stup učiniti sigurnima kroz vrlo dugo vremensko razdoblje. Stoga, iako privatizirani i podložni tržišnim zakonitostima, ni drugi obvezni ni treći dobrovoljni stup nisu lišeni sasvim respektabilne mjere državnog posredovanja i kontrole.

Prema svjetskom iskustvu, potrebno je najprije osnovati posebnu i neovisnu, specijaliziranu instituciju nadzora mirovinskih fondova drugoga stupa, koja se može koncentrirati samo na nadzorne ciljeve. Stoga će sigurnost sustava mirovinskih fondova u razdoblju akumulacije sredstava biti osigurana:

- potpunim odvajanjem sredstava mirovinskih fondova od sredstava društva koja upravljaju dotičnim fondom;
- traženom diversifikacijom fondovskog investicijskog portfelja i limita ulaganja;
- minimalnom traženom stopom dobitka za mirovinske fondove;
- pravom sudionika da promijene fondove bez naknade ili globe kada su ispunjeni statutarne uvjeti, npr. minimalno razdoblje participacije u fondu;
- kontinuiranim praćenjem sustava i aktivnosti od strane novoosnovanog Nadzornog ureda;
- obvezom mirovinskih fondova da osiguraju sudionicima sustavne informacije unutar zakonski definiranih okvira.

Daljnja detaljna razrada svake navedene točke pokazuje ujedno i najveće nepoznanice koje budućnost može donijeti. Akumulirana sredstva u okviru posebnih fondova imaju jasnu ekonomsku ulogu i logiku svoje uporabe. Iako autori decidirano ne raspravljaju o tome, bit mirovinske reforme predložene od Svjetske banke jest upravo u tome da akumulirana sredstva imaju dvostruku funkciju - očuvanje individualne vrijednosti i poticanje gospodarskog rasta koji će izvjesnim učiniti pretpostavljeni rast BDP - što, pak, treba značiti realno veću vrijednost manjeg iznosa BDP utro-

šenog za mirovinski sustav. Eventualno poboljšanje položaja umirovljenika skriveno je upravo u gospodarskim mehanizmima koji će takvu pretpostavku učiniti stvarnom. Stoga ovdje opisana detaljna razrada tih pretpostavljenih mehanizama kreira svojevrsan osjećaj sigurnosti (pozornost poklonjena osiguranju cilja investicijske politike koji ujedno mora maksimizirati čuvanje kapitala, uz istodobno maksimiziranje profita). Potpuno respektirajući takva nastojanja ne može se, međutim, potisnuti i nelagoda realnoga iskustva koja kazuje da je gospodarski (politički, socijalni...) svijet prečesto usmjeravan neželjenim i nepredvidljivim činjenicama.<sup>12</sup>

Vladina intervencija bit će prisutna i u trećem stupu, ali će ona biti ograničena na nadzor i okvirne smjernice institucionalnih aktivnosti i instrumenata uštede. Instrumenti uštede u tom sustavu moraju imati promjenljive oblike, a osobine koje razlikuju ovaj stup od prva dva su:

- dobrovoljna priroda plaćanja;
- neovisna odluka o načinu plaćanja;
- neograničen izbor tipa, početnog i završnog datuma štednje;
- izbor tipa potpore, primjerice, jednokratna, povremena, životna te čak i odluka o tome tko će naslijediti uštede.

Očekuje se, također, da će treći stup biti bogatiji i shemom mirovinskih zaposleničkih programa. Odluka o uvođenju grupnog osiguranja mora biti zajednička odluka poslodavca i zaposlenika, a sasvim je izvjesno da će velika poduzeća moći kreirati povoljnije, manje skupe oblike grupne štednje. Da bi se neke aktivnosti priznale kao mirovinski programi zaposlenika bit će potrebno zadovoljiti propisane kriterije. Tek će tada poslodavac te troškove moći uključiti u troškove poslovanja, a doprinosi do 7% pojedinačne plaće, plaćene za taj mirovinski program, neće biti uključeni u osnovicu plaće za obračun obveznih doprinosa socijalnog osiguranja.

## ZAKLJUČNE NAPOMENE

Zaključimo ovaj prikaz s mogućim odgovorom na pitanje što novi sustav, zaista, donosi budućim umirovljenicima, jer je to jedina mjera njegove opravdanosti. Studiji je, stoga, priložena i simulacija mirovinskog sustava s točke

<sup>12</sup> Aktualna kriza "azijskih tigrova" govori ponešto i o tome.

gledišta sudionika. Prema priloženim tablicama novi bi sustav trebao jamčiti predviđenu zamjensku stopu, ali ne i nešto više.

Simulacije su zasnovane na pretpostavkama godišnjeg rasta plaće od 1,5%, godišnje stope dobitka za drugi stup od 2,5% i nulte stope inflacije.

Ako primjerice 20-godišnjak započne raditi 2000. godine i zarađuje prosječnu plaću tada će njegova mirovina prema posljednjoj plaći iznositi 65%, ako se umirovi u 62. godini života. Ako, primjerice, osoba sa sveučilišnom nabrazbom počne raditi 4 godina kasnije i ode u mirovinu s 62 godine života te njena zarada raste za dodatnih 3%, slika je sasvim drukčija: njena će prva mirovina iznositi samo 32% posljednje plaće, iako će to tada biti 100% tadašnje prosječne plaće. Osoba koja zarađuje 250% prosječne plaće imat će u trenutku umirovljenja mirovinu koja će tada iznositi 162% prosječne plaće. Osoba koja, pak, zarađuje 50% prosječne plaće pune 42 godine rada, dobiti će mirovinu u iznosu od samo 32% prosječne plaće. S druge strane, osoba koja je započela raditi 1980. godine, dakle prije uvođenja novoga sustava, imati će u trenutku umirovljenja mirovinu u iznosu od 62% prosječne plaće 2022. godine, ako je zarađivala prosječnu plaću tijekom cijeloga radnog vijeka. Prema priloženim tablicama, mirovine osoba koje su započele raditi prije reforme neće se razlikovati ovisno o njihovoj odluci sudjelovanja u drugom stupu!

Suprotno realnim očekivanjima, ove tablice govore vrlo malo i najslabija točka cijelog scenarija reforme nalazi se upravo u tome. Tablice, naime, samo pokazuju da će se, uz stabilne makroekonomske pokazatelje, moći dugoročno osigurati predviđena zamjenska stopa i time se, zaista, reforma opravdava. Nedostaju, ipak, dva ključna odgovora: kolika bi bila zamjenska stopa bez reforme, uz iste makroekonomske pokazatelje te koliki će dio BDP u budućnosti biti potreban za održavanje ove zamjenske stope. Ukoliko nema odgovora na barem prvo pitanje, vrlo je teško razdvojiti učinke racionalizacije sadašnjega sustava od učinaka

ka uvođenja drugoga stupa, kako bi radikalnija inačica reforme mogla pronaći svoje puno opravdanje.

Valja primijetiti i da se ove simulacije dijelom razlikuju od scenarija Svjetske banke za Mađarsku koji, čini se realnije, predviđa neizbježan "šok tretman" kojim će se mirovina u 2000. godini smanjiti do razine od 40% prosječne plaće da bi tek 2065. godine, dakle nakon potpunog završetka reforme, ona iznosila 63%.<sup>13</sup> U scenariju brzoga gospodarskog rasta, zamjenska bi stopa iznosila 55%, ali bi realna vrijednost mirovine bila mnogo veća nego pri višoj zamjenskoj stopi, ali uz sporiji gospodarski oporavak.

Očito je, dakle, da novi mirovinski sustav postaje jasnije i određenije vezan uz cjeloviti gospodarski razvoj. Ukoliko se već dio doprinosa, putem obvezne štednje, ulaže u gospodarstvo, tada i veza mirovinskog sustava s gospodarskim mogućnostima postaje izrazitija. Nije teško vidjeti mnoge prednosti toga, ali i sasvim jasne opasnosti. S povećanim rizikom (a rizik je svakako veći ukoliko se dio doprinosa ulaže u gospodarske tokove) povećava se i moguća dobit, ali i mogućí gubitak.

O gospodarskim rizicima i upitnosti logike Svjetske banke već je mnogo toga rečeno te ovdje to ne treba ponavljati.<sup>14</sup> Valja, ipak, naglasiti da karakter prijedloga Svjetske banke, a to je vidljivo iz poljskog primjera, ulazi u onu zonu predviđanja u kojoj je moguće podjednako uspješno napadati i braniti predviđeni koncept. Bit argumentacije svodi se samo na to: koliko ulažemo u gospodarski rast i koliko vjerujemo da ćemo na osnovi toga svi zajedno profitirati. Logika je razmišljanja vrlo jednostavna te, kao što to pokazuje i prijedlog Svjetske banke o reformi mirovinskog sustava u Hrvatskoj, jednostavnost olako prelazi u vjerojatnost: "U svakom bi se slučaju podstakli tokovi štednje kojima posreduje financijski sustav, i stoga bi to *vjerojatno* (potcrtao S.Z.) pomoglo ubrzavanju izgradnje tržišta kapitala u Hrvatskoj. Povećana štednja ili financijska štednja, i učinkovitiji financijski sustav, *vjerojatno* (potcrtao S.Z.) će povećati količinu i po-

<sup>13</sup> Ovdje se, također priznaje, što nije razvidno iz poljskog primjera, da će radnici koji 1995. imaju ispod 30, odnosno 40 godina, biti jasni dobitnici, jer će plaćati manje poreze, a više će dobiti unutar novoga sustava, dok će oni koji 1995. imaju više od 53 godine biti jasni gubitnici, jer dob umirovljenja za njih raste, a neće imati nikakvih beneficija na osnovi manjih doprinosa ili štednji unutar drugoga stupa. (*Averting...*, 1994:40)

<sup>14</sup> Usp., posebice, Singh vs. James, 1996. Usp. i Zdunić, 1996.



boljšati preraspodjelu investicija i stoga budućeg potencijala BDP-a" (Svjetska banka, 1997:281). Unutar ovakvog načina razmišljanja moguće je Hrvatskoj ponuditi i više zamjenske stope od susjednih zemalja: 60% ukoliko bi prihodi od investicija bili samo 1% viši od stvarnog rasta plaća, a čak i do 70-80% ukoliko bi realne kamate bile 3% više od rasta plaća.

Postaje savim jasno da autori poljskog modela i nisu mogli odgovoriti na sva postavljena pitanja. Oni, dakle, čvrsto vjeruju u mirovinski poticaj gospodarskom razvoju i ukupnom ko-

načnom dobitku za sve. Ono što je, pak, s druge strane ovdje, možda, još bitnije jest to da nitko na sebe samoga ne može preuzeti odgovornost za provođenje ovakvoga scenarija. Stoga se na više mjesta sasvim jasno ističe da se radi o odluci cijeloga društva, da konsenzus socijalnih partnera postaje ključnim čimbenikom provođenja reforme. Prema provedenom istraživanju javnoga mnijenja u travnju 1997. godine čini se da je poljska javnost sklona reformama, a da su socijalni partneri u najvećoj mjeri uključeni u nju. Ako ništa drugo, poljski primjer valja slijediti barem u tome.

## LITERATURA

- Averting the Old Age Crisis. Summary* (1994). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- Borowczyk, E. (1996) Poland. What reform of the social insurance system?, *International Social Security Review* 49(3):75-80.
- James, E. (1996) Providing better protection and promoting growth: A defence of *Averting the old age crisis*, *International Social Security Review* 49(3):3-20.
- Kornai, J. (1997) Reforma socijalnog sektora u socijalističkim zemljama: normativni pristup, *Revija za socijalnu politiku* 3:295-315.
- Maret, X., Schwartz, G. (1994) La protection sociale et la régime des pensions durant la transition en Pologne, *Revue internationale de sécurité sociale* (47)2:57-76.
- Puljiz, V. (1996) Sustavi mirovinskog osiguranja: nasljeđe i aktuelni problemi, *Revija za socijalnu politiku* 1:1-11.
- Security Through Diversity. Reform of the Pension System in Poland* (1997). Warsaw: Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform
- Singh, A. (1996) Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: A critical commentary on the World Bank's proposals, *International Social Security Review* 49(3):21-43.
- Svjetska banka (1997) Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3:265-285.
- Zdunić, S. (1996) Razvojni moment hrvatskoga gospodarstva i reforma mirovinsko-invalidskog osiguranja, *Revija za socijalnu politiku* 1:13-16.