

Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj

Svjetska banka
New York

UDK: 614:368.914(497.5)
Primljeno: svibanj 1997.

Stručnjaci Svjetske banke pažljivo prate gospodarsku i socijalnu situaciju u Hrvatskoj. Oni o tome povremeno prave analize i formuliraju zaključke koji su važni radi daljnje suradnje naše zemlje s tom ključnom međunarodnom financijskom institucijom. Ovaj put objavljujemo dio analize Svjetske banke priređene u prvoj polovini ove godine u dokumentu pod naslovom "Izazov mira". Dokument se odnosi na financiranje javnog sektora te financijske aspekte zdravstvene i mirovinske reforme. Riječ je o zanimljivom tekstu u dvostrukom smislu riječi. S jedne strane u njemu nalazimo ključne podatke o strukturi i tendencijama u javnoj, a u tom sklopu i zdravstvenoj i mirovinskoj potrošnji, a s druge strane on sadrži prijedloge koje Svjetska banka daje u pogledu smanjenja i prestrukturiranja javne potrošnje. Nema sumnje da će prijedlozi Svjetske banke utjecati na neke buduće mjere i trendove u socijalnoj politici Hrvatske.

Naslove i numeraciju u tekstu prilagodili smo potrebama objavljivanja u časopisu. (Uredništvo).

SREDNJOROČNA STRATEGIJA FINANCIRANJA JAVNOG SEKTORA

(1) Hrvatska je srednjoeuropska zemlja s trenutno najvišim porezima pa ne uspijeva odvojiti dostatan dio svojih resursa za pokretanje razvoja. Pritisci na javne financije u Hrvatskoj ne proizlaze samo iz obrambenih napora na koje se u proteklom godinama trošilo i do 15% BDP-a, već su oni i posljedica sve većih socijalnih izdataka. Kako je zaposlenost u proizvodnom sektoru opadala, tako je javni sektor postajao utočište za mnoge nezaposlene. Sve nepovoljniji koeficijent ovisnosti stanovništva ugrozio je javne financije, izazivajući rast troškova i, istovremeno, umanjujući poresku osnovicu iz koje se popunjava državni proračun. Usljed toga produbili su se porezom izazvani poremećaji i nejednakosti što je doprinijelo slabljenju ekonomske aktivnosti. Hrvatska je sada suočena s prijetnjom da joj javne financije otežaju gospodarski rast, a nedostatan rast čini situaciju još težom.

(2) No, unatoč fiskalnim poteškoćama pred Hrvatskom se nalazi jedinstvena prilika. Kako se učvršćuje mir, smanjuju se zbog rata povećani javni troškovi pa nositelji političke vlasti mogu značajno smanjiti javne rashode¹, pa tako sniziti stope oporezivanja na oko 40% BDP-a. Takav uspjeh značio bi mnogo za stimuliranje domaće štednje, koja je potrebna kako bi se podržalo od privatnog sektora predvodeno investiranje i razvoj. No to je moguće ostvariti jedino ukoliko se javna potrošnja i transferi obuzdaju do trenutka kada će se društvene potrebe moći podmiriti dobitima budućeg gospodarskog razvoja. Pored toga, javne financije moraju pružiti dovoljno stimulacije za kratkoročni rast, podržavajući rekonstrukciju i strukturalne reforme. Srednjoročno gledano, smanjenje javnih rashoda značilo bi nižu razinu oporezivanja, što bi u velikoj mjeri olakšalo reforme i rekonstrukciju poreznog sustava Hrvatske.

¹ Osim ukoliko nije drugačije naznačeno, javni prihodi i rashodi su oni iz jedinstvenog centralnog državnog proračuna, izvanproračunskih fondova (uglavnom mirovinski fond, zdravstveni fond i fond za zapošljavanje), ali isključuju se i financije lokalnih organa vlasti.

Tablica 1.

Državni prihodi i rashodi u nekim zemljama u tranziciji u postocima BDP

	Prihodi		Rashodi	
	1992-94. (prosjeak)	1995.	1992-94. (prosjeak)	1995.
Mađarska	54,9	51,2	61,4	55,2
Češka Republika	50,3	50,4	49,5	50,0
Poljska	47,0	47,2	50,8	49,8
Hrvatska	39,1	48,8	40,2	49,7
Slovačka	45,5	47,9	52,3	47,3
Slovenija	46,9	45,9	46,8	46,2
Bugarska	37,2	38,2	45,2	44,9
Albanija	26,6	26,7	43,4	38,6

* 1995. uključuje prihode i rashode lokalnih organa vlasti
Izvor: Svjetska banka

Tablica 2.

Javni rashodi Hrvatske u postotku BDP-a (1991/96)

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.
Ukupni prihodi	34,1%	33,2%	31,6%	43,2%	45,8%	46,39%
Ukupni rashodi	39,2%	37,2%	32,6%	41,8%	46,7%	47,3%
Ukupna bilanca	-5,1%	-4,0%	-0,8%	1,5%	-0,9%	-0,4%
Rashodi koji pomažu rast	1,6%	2,4%	1,8%	3,8%	4,5%	6,8%
Investicijska ulaganja	0,8%	1,7%	1,6%	3,3%	3,9%	5,4%
Obnova	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	1,9%
Potpora strukturnim reformama	0,7%	0,7%	0,3%	0,5%	0,6%	1,4%
Uz rat vezani rashodi	12,0%	13,2%	12,4%	16,4%	17,8%	14,7%
Obrana i unutarnji poslovi	9,0%	9,9%	9,6%	12,3%	14,0%	11,2%
Dotacije	3,0%	3,3%	2,8%	2,2%	2,1%	2,1%
Izbjeglice, ratni veterani	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	1,7%	1,5%
Socijalni rashodi	23,0%	19,0%	16,0%	17,3%	20,5%	21,7%
Zdravstvo (bez gotovinskih transfera)	8,3%	8,1%	6,0%	6,0%	7,1%	7,9%
Gotovinski transferi	14,8%	10,9%	10,0%	10,1%	12,3%	13,8%
Mirovine	10,1%	7,3%	7,3%	7,4%	8,9%	9,4%
Drugo	2,6%	2,6%	2,3%	4,2%	4,0%	4,1%
Plaće	7,0%	5,7%	6,2%	10,0%	11,8%	11,1%

Zašto je javni sektor Hrvatske tako velik?

(3) Dio odgovora na ovo pitanje nalazi se u ratu kroz koji je prošla Hrvatska te njegovim višestrukim posljedicama (Tablica 2). Javni troškovi u prvom redu uključuju "nenormalno" visoke izdatke na obranu i policiju², što je progutalo do 14% BDP-a (1995), a više od 11% GDP tijekom 1996. U mirnodopskim uvjetima 2 do 4% BDP-a za te svrhe predstavljalo bi okvirnu normu. No drugi programi potrošnje, koji donose 3-4% BDP-a, također su posljedica izvanrednih okolnosti. Oni uključuju: (1) pomoć izbjeglicama i prognanicima (0,8% BDP-a); (2) dotacije željeznicama, koje su izgubile dvije trećine predratnog prometa (1,5% BDP-a); (3) razne oblike pomoći veteranima rata (1,5% BDP-a).

(4) Iako su uz rat vezani izdaci odnosili veliki dio proračuna, oni objašnjavaju samo dio nedavne eksplozije javnih izdataka u Hrvatskoj. Na ratne troškove odnosi se samo 1,5% od 15% BDP-a povećanja javnih izdataka između 1993. i 1996. godine. Pored dobrodošlog povećanja kapitalnih izdataka (za 4% BDP-a), na povećanje javnih izdataka utjecala su još

dva čimbenika: povećani iznosi plaća (4%) i socijalnih davanja (5%) (Tablica 2).

(5) I dok povećanje iznosa za plaće i socijalna davanja u velikoj mjeri odgovara općem kretanju realnih plaća, njihov ukupni iznos iznimno je visok i ukazuje na sustavno pitanje. Naime, tijekom razdoblja 1991-95. javni sektor apsorbirao je oko 25 posto radne snage izgubljene iz poduzetničkog sektora (vidi Tablicu 3). Naravno, dio ovog transfera radne snage vezan je uz izvanredne okolnosti (tj. uključenje 150.000 građana u vojsku). No, velik je broj radnika (procjenjuje se da se radi o oko 100.000 osoba tijekom razdoblja 1991-96.) povučen iz rada putem ranog invalidskog umirovljenja. Također je uočljiva značajna prezaposlenost u vladinim javnim službama. Ulogu javnog sektora kao tampona u tranziciji ilustrira sve veći omjer građana koji žive od javnog financiranja (javni službenici, umirovljenici i korisnici naknade za nezaposlenost), u odnosu prema onima koje upošljava privreda ili pak koji su samozaposleni. Ovaj omjer bio bi i veći kada bi se u obzir uzeli oni građani koji ne primaju nikakvu ili ograničenu gotovinsku po-

Tablica 3.

Indikatori ovisnosti hrvatskog stanovništva

	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Stanovništvo 20-59, 20-55 godina	2.482	2.452	2.453	2.459	2.466	2.468
Aktivno na tržištima rada	2.151	2.110	1.918	1.888	1.839	1.791
zaposleni	1.956	1.826	1.657	1.645	1.591	1.542
nezaposleni	196	283	261	243	248	249
zaposleni u državnim službama	341	409	395	418	401	475
Neaktivno	311	342	535	571	627	677
Umirovljenici	633	692	762	784	813	838
Omjer javnog financiranja /poduzetništva*	0,72	0,98	1,12	1,18	1,23	1,46
Omjer uposlenih prema:						
- neaktivnim + zaposlenim	3,9	2,9	2,1	2,0	1,8	1,7
- neaktivnim + zaposlenim + umirovljenim	1,8	1,5	1,1	1,1	1,0	0,9

* Osobe potpomognute javnim financiranjem (javni službenici, umirovljenici i nezaposleni) podijeljeno s brojem djelatnika u privrednom sektoru.

Izvor: CBS i procjene Svjetske banke

² Ove su dvije stavke rashoda povezane, jer je rat također doveo do povećanja policijskih snaga i njihovih izdataka.

moć, ali imaju pristup javnim službama, kao što su zdravstveni sustav ili obrazovanje. Dok je tijekom 1990. godine svakog nezaposlenog, a po godinama starosti radno sposobnog hrvatskog građanina, podržavalo 3,9 aktivnih osoba, do 1995. ovaj je omjer pao na 1,7.

Da li prijeti kriza?

(6) Kratkoročno gledano, fiskalni računi Hrvatske djeluju kao da su pod kontrolom. Štoviše, Vlada je povećala prihode od poreza u skladu s izdacima, uspijevajući tako održati odgovarajuće okruže za makroekonomsku stabilnost. Utvrđeni državni deficit ograničen je na manje od 1% BDP-a do 1996. Iako se očekuje da će taj deficit tijekom 1997. porasti na 3% BDP-a, ova je razina održiva tijekom sljedećih pet godina radi relativno niskog stupnja zaduženosti Hrvatske³. No, vlasti ne bi smjele zanemariti prijetnju destabilizirajuće krize u obliku erozije prihoda od poreza. Do ove krize moglo bi doći kako se privatni sektor razvija i kako trenutno prekomjerno porezno opterećenje stimulira nastanak neformalnog sektora, što bi s vremenom vodilo do smanjenja ubranog poreza.

(7) Iako, kratkoročno gledano, veličina javnog sektora izgleda održivom, ona ima negativan utjecaj na rast, jer negativno djeluje na nacionalnu štednju i ima distorzionu implikaciju na raspodjelu sredstava. Nacionalna štednja, i dugoročni rast, vjerojatno će biti potisnuti stupnjem oporezivanja. I dok je stupanj ekonomskog rasta u privredama u tranziciji inicijalno vezan uz poboljšanja ostvarena kroz provedbu strukturalnih reformi i relociranje proizvodnih resursa (npr. reforma privrednog i financijskog sektora i ubrzanje privatizacije), dugoročni će rast u većoj mjeri ovisiti o ostvarenom stupnju štednje i investiranja i, posljedično tome, o politici koja stimulira razvoj privatnog sektora. U tom smislu značajnu ulogu u poticanju razvojnih mogućnosti Hrvatske igrat će kako političko okruže tako i kvaliteta i sposobnost javne infrastrukture da potakne investicije privatnog sektora.

(8) Što se distorzija tiče, prekomjerno rastezanje javnih financija dovelo je do redistribucije poreskog opterećenja na manji broj

poreskih obveznika i do poreske strukture koja u velikoj mjeri izobličava raspodjelu sredstava. Veliki dio povećanja tijekom prošle tri godine izazvan je nereformiranim i izobličanim porezima koji su zaostatak zastarjelog poreskog sustava. Iako je 1994. godine Vlada predstavila objedinjeni poreski sustav za pravne i privatne osobe, porezi nose samo skromnih 4 do 5% BDP-a. Preko dvije trećine fiskalnih prihoda dolazi iz djelomično kaskadnog posrednog poreza (20% BDP-a) i visokog poreza na plaće (16-17% BDP-a), koji sa sobom nose dobro znane posljedice izobličavanja raspodjele sredstava.

Strategija javnog financiranja

(9) Nedvojbeno je da, srednjoročno gledano, Hrvatska svoj javni sektor mora radikalnije uskladiti sa svojim mogućnostima kako bi tako uspostavila ekonomske okvire koji su podsticajni za rast. No, vremenski okvir za ostvarenje takvog cilja od istog je značenja. Javne financije Hrvatske imaju osobitosti koje mogu, uz uvjet uvođenja ispravnih politika, postati pogodnim šansama. S jedne strane, nestanak iznimnih i uz rast vezanih izdataka u sljedećih nekoliko godina može donijeti proračunske uštede u visini od 8-10% BDP-a takozvane "mirovne dividende". S druge pak strane sada, kada je vjerojatnost trajnog mira postala izvjesnom, pojavljuju se nove potrebe: skora velika povećanja socijalnih davanja odražavaju društveni zahtjev za višim životnim standardom i potrebom za reintegracijom velikog broja vojnika i izbjeglica u proizvodne aktivnosti. Rizik je jasan: Hrvatska je u prilici da "konzumira" svoju mirovnu dividendu umjesto da je usmjeri u programe koji podstiču razvoj, u strukturne reforme i obnovu što bi jedino omogućilo udovoljavanje socijalnim zahtjevima na prihvatljivi način. Ove osobitosti koje Hrvatsku razlikuju od drugih zemalja u tranziciji zahtijevaju dvostupni pristup reformi javnih financija:

- U prvoj fazi mirovna bi se dividenda morala rabiti za financiranje izdataka koji su potrebni kako bi se podržao rast privrednog sektora i kako bi se absorbirali gubici prihoda koji mogu biti posljedica reforme poreskog sustava. Trendovi obuzdavanja potrošnje u drugim programima (zdravstvo, socijalna davanja) i

³ Ukupni vanjski dug Hrvatske, veći dio kojeg je javni ili javno zajamčen, iznosi otprilike 25% BDP-a, a unutarnji dug iznosi 15%.

plaćama javnih službi moraju se održati, što će nužnim učiniti provedbu strukturalnih reformi.

• Kada se, za dvije do tri godine, ova faza okonča doći će do smanjenja iznimnih zahtjeva za razvojno podsticajnim izdacima, osobito za temeljne programe restrukturiranja, pa će se početi osjećati pozitivni učinci reformi u oblasti izdataka i oporezivanja. Veliko prestrojavanje javnog sektora postaje mogućim, podržavajući tako ponovnu pojavu investicijske potražnje privatnog sektora kao pratilje mikroekonomskih reformi.

Koje su temeljne komponente prve faze?

(10) Cilj je prve faze reforme osposobiti javni sektor tako da postavi temelje za rast koje treba predvoditi privatni sektor, osobito tako da pokrije troškove bankovne reforme i reforme poduzeća, kao i izdatke koji su potrebni kako bi se izgradila infrastruktura, demobilizirali vojnici i udomile izbjeglice. Sve skupa, ovi programi na početku bi mogli absorbirati dodatnih 4-5% BDP-a godišnje. Restrukturiranje banaka i poduzeća podrazumijevat će dodatne početne troškove od približno 2-3% BDP-a godišnje za sljedeće tri godine (Tablica 4), iako će ovi troškovi biti više nego pokriveni prihodima od privatizacije, umanjnjem gubitaka banaka i poduzeća, te višim stupnjem ekonomskog rasta. Slično tome, rekonstrukcija bi brzo mogla generirati fiskalne uštede od 3% BDP-a⁴ i stimulirati oporavak poljoprivredne proizvodnje i drugih novih proizvodnih aktivnosti, no jednako će tako zahtijevati visoke prvotne izdatke: napor od 4-5% BDP-a godišnje za prve dvije do tri godine⁵, dakle znatno više od današnjih 2%, bio bi jako poželjan.

Na koji se način mogu financirati ovi dodatni izdaci?

(11) Tablica 4. ukazuje da se, ukoliko će Vlada biti u stanju ublažiti nalet zahtjeva za socijalnom zaštitom, izdaci koji podstiču rast mogu relativno jednostavno financirati iz mirovne dividende. Isto tako, neki od programa obnove mogu biti ostvareni kroz jednostavno preusmjeravanje pasivnih programa socijalne

pomoći na druge programe koji zahtijevaju aktivnije sudjelovanje korisnika (npr. programe nastanjivanja izbjeglica). Pored toga, Vlada bi mogla prihvatiti nešto veći fiskalni deficit nego je to bio slučaj 1996. godine, i to približno od 3% BDP-a. Kao što je prethodno rečeno, ova je razina deficita održiva ukoliko Vlada usvoji ambiciozan program strukturalnih reformi koji će generirati rast. No, usljed ovih dodatnih izdataka, vjerojatno je da će veličina javnog sektora u sljedećih nekoliko godina ostati ista (tj. blizu 50% BDPa).

Postoje li rizici vezani za uspješnu provedbu prve faze?

(12) Odgovor na ovo pitanje je pozitivan, osobito jer će se "mirovna dividenda" tek pojaviti i ne smije se utopiti u povišenje plaća i socijalnih izdataka. Kako se otprilike polovica proračuna za obranu troši na plaće, smanjenje izdataka za obranu podrazumijeva demobilizaciju velikog broja osoba od oko 10% trenutno zaposlenih i polovicu službeno nezaposlenih. Ukoliko se ne razviju i financiraju odgovarajuće politike tržišta rada i socijalne sigurnosne mreže, pojavit će se ozbiljni pritisci usmjereni na usporavanje demobilizacije i zadržavanje vojnika na javnim platnim listama, ili pak pritisci da ih se vrati natrag na njihova prijašnja mjesta. Kao i redukcija obrambenih izdataka, uštede od udomljavanja izbjeglica neće uslijediti bez određenog investicijskog napora. Ukoliko će udomljene izbjeglice i demobilizirani vojnici doprinijeti razvoju, a ne biti prikriveni u javnom sektoru ili pak u poduzećima s prevelikim brojem djelatnika, nužno je da Hrvatska pažljivo dizajnira i dostatno financira, kao što je i prije rečeno, sveobuhvatne programe prilagodbe radne snage, uključujući i kombinaciju aktivnih i pasivnih mjera na tržištu rada.

Koji je temeljni cilj druge faze reforme javnih financija?

(13) Kada su jednom postavljeni temelji za od privatnog sektora predvođen rast (tj. provedena reforma privrede i financijskog sektora, naponi usmjereni na obnovu i demobilizacija/udomljavanje vojnika i izbjeglica), u javnom

⁴ Te bi se uštede mogle ostvariti od ukidanja dotacija za prijevoz (1,5% BDP-a) financijske potpore za radnike prognanike/izbjeglice (1% BDP-a) i za druge manje programe.

⁵ Hrvatska također mora uhvatiti korak s redovitim održavanjem i osuvremenjavanjem vlastite infrastrukture.

Tablica 4.

Scenario srednjoročnog javnog financiranja u Hrvatskoj

	1996.	1997.*	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Ukupni prihodi	46,9%	47,5%	48,0%	45,0%	42,0%	40,0%	38,0%
Ukupni rashodi	47,3%	50,5%	51,0%	48,0%	44,0%	41,0%	39,0%
Ukupna bilanca	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-2,0%	-1,0%	-1,0%
Za rast podsticajni izdaci	6,8%	9,7%	11,8%	11,3%	9,2%	7,7%	6,0%
Kapitalni izdaci	5,4%	6,8%	9,0%	9,0%	7,0%	6,0%	4,5%
Rekonstrukcija	1,9%	1,1%	5,0%	5,0%	3,0%	2,0%	2,0%
Potpora strukturnim reformama	1,4%	2,9%	2,8%	2,3%	2,2%	1,7%	1,5%
Politike tržišta rada	0,5%	0,9%	1,4%	1,5%	1,2%	0,8%	0,7%
Restrukturiranje banaka	0,4%	0,7%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
Vanjski dug	0,5%	1,4%	1,1%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
Izdaci vezani uz obranu i rat	14,7%	14,3%	10,1%	7,5%	5,8%	5,3%	5,3%
Obrana i unutarnji poslovi	11,2%	10,3%	8,0%	6,5%	5,0%	4,5%	4,5%
Dotacije	2,0%	1,9%	1,4%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
Izbjegllice, ratni veterani	1,5%	2,0%	0,8%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Socijalni izdaci	20,8%	22,0%	21,9%	21,8%	20,8%	20,0%	19,8%
Zdravstvo	7,0%	7,6%	7,6%	7,4%	7,2%	7,0%	7,0%
Gotovinski prijenosi	13,8%	14,3%	14,3%	14,4%	13,6%	13,0%	12,8%
Mirovine	9,6%	10,1%	9,8%	9,5%	9,2%	9,0%	9,0%
Drugo	5,6%	4,5%	7,3%	7,7%	8,1%	8,3%	8,3%

* Proračun 1997.

Izvor: Svjetska banka

se sektoru može provesti veliko pregrupiranje. Ono se može ostvariti progresivnim smanjenjem za rast poticajnih izdataka i daljnjim smanjenjem izdataka koji su vezani za rat. U tom kontekstu javni će se izdaci eventualno smanjiti do razina koje su bliže onima u privredama Zapada, recimo za oko 40 posto BDP-a. Ovo smanjenje izdataka ne samo da će omogućiti jednako smanjenje poreznog opterećenja, nego i dovršenje reforme poreznog sustava kako bi se stimulirala proizvodnja i pružili pogodniji podsticaji za rad i odlučivanje o štednji.

KAKO OBUZDATI JAVNU POTROŠNJU I SMANJITI TRANSFERE?

(1) Srednjoročna strategija javnog financiranja u velikoj se mjeri oslanja na sposobnosti Hrvatske da trajno održi i obuzda u posljednje vrijeme iskazane trendove javne potrošnje, osobito plaća i socijalnih transfera. I dok su nositelji hrvatske politike iskazali sposobnost nametanja ponekad oštih ograničenja, npr. mirovina tijekom 1994-95., oni su bili manje uspješni u njihovoj dosljednoj provedbi. Tako

teško ostvarene koristi bivaju podložne povratnom djelovanju i izgubljene. To se dešava stoga što su pritisci na troškovne programe podržani strukturalnim čimbenicima, uglavnom većom ovisnošću hrvatskog stanovništva o javnom sektoru.

I. Reforma javnih službi

(2) Tijekom razdoblja 1993-96. državni izdaci na neto plaće povećali su se za zaprepašćujućih 5% BDP-a kako bi dosegli visoku točku od 11% BDP-a. Ove bi veličine bile jednostavno zgražavajuće ako ne uzmemo u obzir dva bitna objašnjenja. Prvo, visina iznosa plaća djelomično odražava iznimno visoki udio troškova za obranu s platne komponente koja čini oko 3% BDP-a. Ali, uz pretpostavku smanjenja troškova za obranu za recimo 50%, državne plaće još uvijek ostaju na 10,2% BDP-a, što po međunarodnim standardima predstavlja iznimno visok udio (Tablica 5). Drugo, skorašnja evolucija javnih plaća nije u potpunosti izvan trenda kompenzacija u cijeloj privredi, iako je u neku ruku bila brža. Prosječne plaće u državnom sektoru narasle su za oko 100% tijekom 1993-96. u poređenju s oko 80% u poduzetničkom sektoru. Temeljna razlika između poduzetničkog i državnog sektora leži u kretanju zaposlenosti tijekom posljednjih pet godina. Dok su poduzeća bila u mogućnosti ublažiti dio udara koje je nosilo realno povećanje plaća

smanjenjem radne snage, upošljavanje u državnom sektoru (isključujući obranu i policiju) smanjilo se za samo 10%.

(3) Međunarodne usporedbe ukazuju na to da bi Hrvatska sebi trebala kao cilj postaviti smanjenje tereta državne platne liste u BDP-u i iznad ušteda koje je moguće ostvariti smanjenjem obrambenih troškova. Srednjeročno gledano, razuman bi cilj bilo smanjenje izdataka javne platne liste na skoro 8% BDP-a. Na koji način to Hrvatska može ostvariti? Iako detaljna analiza javne uprave i javnih službi nadilazi okvire ovog izvješća, moguće je istaći dva šira pravca reformi koje bi Vlada morala ozbiljno razmotriti: gdje god je to moguće tijekom vremena smanjiti broj zaposlenih, tj. povećati produktivnost i obuzdati plaće po zaposlenom, uz istovremeno poboljšanje ukupnog podsticajnog sustava za javne službenike.

Poboljšanje produktivnosti javnog sektora

(4) Anegdotalni primjeri i međunarodne usporedbe ukazuju na to da bi moglo biti dosta prostora za poboljšanje produktivnosti javnog sektora Hrvatske. Sveukupno, uz ponovnu pretpostavku 50-postotnog smanjenja obrambenih troškova, 7,4% ukupnog broja stanovnika ili 27% zaposlenih bilo bi na javnoj platnoj listi, što je razina koja je bliža onoj viđenoj u zemljama OECD-a, a ne u zemljama u tranziciji. Iako sveobuhvatan pregled javne uprave

Tablica 5.

Državna zaposlenost i udio plaća zaposlenih u državnim službama u odabranim zemljama (1995)

Zemlja	Javne službe u postotku		Iznos za plaće kao % BDP-a
	Stanovništva	Zaposlenosti	
Hrvatska *	9,5	34,1	11,8
Hrvatska **	7,4	26,7	10,2
Mađarska	8,7	24,1	7,7
Češka Republika	7,0	14,9	4,6
Poljska	5,9	15,2	8,5
Slovačka Republika	7,1	17,8	3,6
Slovenija	7,3	24,6	6,4

* Pri sadašnjoj vojnoj snazi

** Uz pretpostavljeno smanjenje vojnih snaga za 50%

nije predviđen ovim izvješćem, dva specifična primjera ilustriraju potrebu za povećanom produktivnošću. Prvi je dekoncentrirana uprava na razini županija, koja je bila predmetom nedavnog ispitivanja od strane novoosnovanog Ministarstva uprave. Ispitivanje je završilo zaključkom da je 3.000 javnih službenika od ukupno 7.500 suvišni i da bi se broj zaposlenih tijekom vremena morao smanjiti kroz umirovljenje i prekvalifikaciju viška namještenika. Drugi primjer nalazimo u obrazovnom sektoru koji zapošljava približno 30% namještenika javnog sektora.⁶ Sektorski pregled Svjetske banke koji je proveden 1994. ukazuje na to da se omjer učenika/učitelja, kao i tjedno nastavno opterećenje, mogu u znatnoj mjeri povećati, a da to ne uzrokuje štetan učinak na kvalitetu obrazovnog procesa.⁷

(5) Takvi rezultati ukazuju na to da ima prostora za značajne uštede u obrazovanju, a i moguće uštede u drugim sektorima. Ono što bi hrvatske vlasti trebale poduzeti je sljedeće: (1) sistematski pregled potreba zapošljavanja u ministarstvima i drugim javnim agencijama u svjetlu ponovne procjene njihovih zadataka i dobiti u smislu produktivnosti koja bi se mogla ostvariti (npr. kroz viši stupanj primjene informacijske tehnologije) i (2) priprema srednjoročnog plana s ciljem usklađivanja potreba zapošljavanja i raspoloživih resursa, najvećim dijelom kroz umirovljenje, selektivno upošljavanje i umirovljenje i, po potrebi, preustroj javnih službi. I dok je stvaranje novog Ministarstva uprave jasan korak u ovom smjeru, možda se pokaže potrebnim proširiti doseg njegove misije kao i resursa, kao dugoročno investiranje u javni sektor Hrvatske.

Podsticaji u javnim službama

(6) Do trenutka dok se produktivnost javnog sektora ne bude mogla značajno povećati, smanjenje platnog fonda javnih službi u BDP-u podrazumijevat će, sveukupno gledano, restriktivne kompenzacije politike. Vlada je itekako svjesna ove potrebe i hrabro djeluje u smjeru nametanja ograničenja. Nakon neuspjelog pokušaja smanjenja nominalnih plaća

javnih službenika za 10% tijekom 1995. usvojen je princip nultog povećanja plaća tijekom razdoblja od tri godine, a isti je princip proveden putem proračuna za 1996. godinu. Takva se politika, iako u svakom slučaju dobra s fiskalnog stajališta, može pokazati opasnom ukoliko se primijeni bez ikakve fleksibilnosti i u nedostatku širih okvira reforme javnih službi. Kvaliteta javnih službi, osobito na višoj razini, mora se poboljšati u barem odabranim područjima. I dok su prosječne plaće javnih službenika više od onih u privredi, ovo se ne mora odnositi na više položaje i na pojedine djelatnosti, npr. financije i informacijsku tehnologiju, gdje je privatni sektor nedvojbeno konkurentniji.

(7) Ukoliko Vlada želi strogo kontrolirati platni iznos uz izbjegavanje "odljeva mozgova" iz javnog sektora i, u krajnjoj liniji, poboljšanje vlastitih usluga, postojeći sustav javnih usluga mora biti prilagođen. Kako bi se poboljšali podsticaji, i zadržalo ili privuklo visokokvalificirano osoblje, potrebno je razmotriti nekoliko pravaca reforme: (1) revidirati platni sustav kako bi se uveo veći stupanj samostalnosti i razviti na učinku zasnovan platni sustav, za razliku od sustava zasnovanog na senioritetu; (2) povećati platni omjer, koji se trenutno kreće od 1 (nekvalificirani radnici) do 5,85 (ministri); uz ograničeni utjecaj na sveukupan platni iznos, viši platni omjer nosi potencijal značajnog povišenja podsticaja za osoblje višeg ranga, i sveukupnu učinkovitost javnog sektora; (3) razviti obuku u javnom upravljanju, bilo na razini ulaska u posao ili na sredini karijere, moguće kroz stvaranje specijaliziranih škola i (4) poboljšati mogućnost stvarne administrativne karijere povećanjem broja i povećanjem privlačnosti viših položaja u ministarstvima (načelnici odjela i njihovi zamjenici).

II. Reforma zdravstvenog sektora

(8) Vjerojatno je da će zdravstveni sustav Hrvatske u nadolazećim godinama predstavljati značajno opterećenje javnih financija, osim ukoliko se ne samo nastave s primjenom opsežne reforme pokrenute 1993. godine, već i

⁶ Bez obrambenih snaga i policije.

⁷ Omjer učenika/učitelja u prosjeku je iznosio 18/1 u osnovnom školstvu, 16/1 u srednjoškolskom obrazovanju i 11/1 u višem obrazovanju. Istraživanja u različitim nastavnim okružjima ukazuju na to da viši omjeri (30/1 u osnovnom i 25/1 u srednjoškolskom obrazovanju) nemaju negativan učinak na kvalitetu obrazovanja. Pored toga, tjedno nastavno opterećenje u obrazovnom sustavu Hrvatske - 18 sati - pokazalo se znatno nižim od prosjeka zemalja OECD-a.

ako ne budu i produbljene. Paket reformi iz 1993. postavio je osnovu za razvoj modernog i troškovno učinkovitog zdravstvenog sustava i također je uspio zaustaviti ozbiljnu financijsku krizu koja se u tom sustavu razvijala tijekom 1992. godine. Ova je kriza bila posljedica nedostatne usklađenosti troškova zdravstva s vladajućim ekonomskim stanjem. Kao što je prikazano u Tablici 6., potrošnja na zdravstvo u realnom se iznosu smanjila tijekom razdoblja 1991-92., ali ne tako brzo kao i resursi Zavoda za zdravstveno osiguranje, tj. platni iznos u privredi⁸: rezultat je bio deficit od oko 2-3% BDP-a tijekom razdoblja 1992-93., koji je bio pokriven ad-hoc mjerama⁹ i oštrim povišenjem stope doprinosa iz plaća s prethodnih 14 na 20%.

tako i prema komparativnim zemljama. Iako se planiralo da privatizacija progresivno napreduje, sada u Hrvatskoj djeluje 2.000 privatnih davatelja zdravstvenih usluga što je 6 posto od ukupnog broja. No postoje znakovi trajnih napetosti. Tijekom 1993-96. izdaci zdravstva drastično rastu s 6,4 na 8,6 posto BDP-a, i očekuje se da će ovaj iznos u 1997. godini doći 9 posto BDP-a. Iako je do ovog povećanja došlo u skladu sa za cijelu privredu svojstvenim povećanjem realnih plaća u odnosu na BDP, plaće u zdravstvenom sektoru povisile su se znatno brže od prosjeka. Druge stavke izdataka, kao što su bolovanja i lijekovi, također doprinose uzlaznom trendu. Hrvatska na zdravstvo troši više iznose od drugih zemalja sa sličnim primanjima, a za različite zdravstvene re-

Okvir 1.: Reforma zdravstvenog sustava iz 1993.

Paket reformi iz 1993. uveo je dalekosežne mjere usmjerene k poboljšanju učinkovitosti zdravstvenog sustava te kontrole njegovih troškova. Riječ je o tri skupine mjera:

Kontrola tokova financiranja centralizirana je u Zavodu za zdravstveno osiguranje i ojačana uspostavom informacijskog sustava managementa. Ovo je značilo kraj labavom sustavu naslijeđenom iz bivše Jugoslavije, gdje su financijska sredstva odoka doznavačavana samoupravnim interesnim zajednicama na lokalnoj ili regionalnoj razini, uz naglašenu slobodu trošenja.

Uvedeni su mehanizmi kontrole troškova kako bi se zaustavio rast izdataka. Izdaci primarne zaštite pali su pod sustav naknade, dok su troškovi sekundarne i tercijarne zaštite stavljani u okvir godišnjih proračuna zasnovanih na sustavu koji je izveden iz metodologije Svjetske zdravstvene organizacije. Također, u novi proračunski sustav ugrađeni su podsticajni elementi za pomicanje resursa na primarnu zaštitu, a dalje od sekundarne i tercijarne zaštite.

Propisi iz 1993. postavili su temelje za privatizaciju kako pružanja zdravstvene zaštite tako i za zdravstveno osiguranje.

(9) Reforme iz 1993. u više područja donijele su impresivne rezultate. Nove proračunske procedure i informacijski upravni sustav brzo su uspostavljeni. Financijska ravnoteža sustava od tada je održana, doduše po cijeni viših stopa doprinosa, kako u odnosu na 1993.

zultate.¹⁰ Pored toga postoje razlozi za strah od budućih pritisaka na izdatke uporedo s time kako se provodi već odavno potrebno osuvremenjivanje zdravstvenih ustanova i privatizacija pružanja zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja.

⁸ Skoro svi zdravstveni izdaci pokriveni su sustavom javnog osiguranja kojim upravlja Zavod za zdravstveno osiguranje. Zavod za zdravstveno osiguranje je izvanproračunski fond koji se najvećim dijelom financira općenito postavljenim porezom na plaće (14% plaća u 1995. godini, jednako raspoređeno na sve namještenike i poslodavce).

⁹ Deficit 1992. financiran je zamjenama dug/udjeli (1/3) i prisilnim otpisima (1/3) za hrvatske dobavljače te transferima iz Državnog proračuna (1/3).

¹⁰ Očekivani životni vijek žena (75 godina) zaostaje za 4-5 godina u odnosu na zemlje OECD, ali je blizu prosjeka za zemlje u tranziciji. S druge strane, muškarci u prosjeku umiru u 65. godini, tj. 8 godina ranije nego je to u zemljama OECD i 4 godine ranije nego u zemljama u tranziciji. Stopa smrtnosti kod poroda (9,6 na tisuću) zaostaje za OECD zemljama, ali je treća najniža u bivšim socijalističkim zemljama. Visoki postotak pobačaja - 74 na svakih 100 poroda u 1992. godini, djelomično je posljedica ograničene razvijenosti kontracepcije - pa to i dalje ostaje značajnom prijetnjom zdravstvenom stanju žena.

Tablica 6.

Rashodi i prihodi Fonda zdravstvenog osiguranja

Kao % BDP-a	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
Zdravstvena zaštita	7,6%	6,4%	5,7%	5,8%	6,7%	6,5%	6,7%
Primarna i stomatološka zaštita	1,7%	1,1%	0,9%	1,0%	1,2%	nema	nema
Poliklinike	1,2%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	nema	nema
Bolnička njega	3,1%	2,4%	2,0%	2,2%	2,8%	nema	nema
Lijekovi	1,1%	1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	nema	nema
Drugo	0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	nema	nema
Gotovinske naknade	1,6%	0,4%	0,4%	0,8%	1,2%	1,6%	1,6%
Bolovanja	1,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,5%	nema	nema
Porodiljski	0,5%	0,2%	0,2%	0,4%	0,5%	nema	nema
Drugo	0,7%	1,7%	0,4%	0,2%	0,3%	0,5%	0,8%
Ukupni rashodi	9,8%	8,5%	6,4%	6,8%	8,2%	8,6%	9,1%
Prihodi	7,8%	5,7%	5,9%	7,0%	8,0%	8,4%	9,0%
Bilanca	-2,0%	-2,8%	-0,6%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%

* Proračun

(10) Srednjoročni cilj smanjenja poreznog opterećenja i činjenica da su izdaci za zdravstvo po međunarodnim standardima dosegli visoke razine ukazuju na to da bi Hrvatska morala postaviti kao cilj održanje javnih izdataka za zdravstvo najviše na razinama iz 1996. godine, tj. 8,5% BDP-a. Kako bi zdravstveni sustav ostvario ovaj cilj, uz istovremeni nastavak poboljšanja zdravstvenog položaja stanovništva, potrebno je dosljedno primjenjivati tri orijentacijske politike. Prvo, mora se poboljšati troškovna učinkovitost izdataka zdravstva davanjem većeg naglaska na preventivu i primarnu zaštitu. Drugo, moraju se poboljšati mehanizmi kontrole trošenja kombiniranim djelovanjem opskrbe i potražnje. Naposljetku, moralo bi se podsticati sudjelovanje privatnih davatelja i osiguravatelja zdravstvenih usluga, ali istovremeno porezno regulirati njihovo djelovanje.

Troškovno učinkovitija potrošnja

(11) Činjenica da Hrvatska na zdravstvo troši više od zemalja sa sličnom razinom priho-

da, uz nedostatak ikakvog očiglednog utjecaja na zdravstveno stanje stanovništva, ukazuje na to da postoji prostor za poboljšanje troškovne učinkovitosti u potrošnji, i to kroz realokaciju u dva smjera.

(12) Prvo, znatno više pozornosti moralo bi se pokloniti *programima javnog zdravlja*. Takvi programi, usmjereni na razvoj prevencije i zdravstveno promotivnog ponašanja, uključuju znatno manje troškove, pokazalo se da nose znatno veći učinak od viših troškova na zdravstvenu njegu. I dok su programi cijepljenja bili uspješni u iskorjenjivanju infektivnih bolesti, Hrvatska se sada suočava s tipičnim zdravstvenim problemima zrelog društva srednje razine prihoda, kojim dominiraju kronične degenerativne i uz stil života vezane bolesti. Preveliki je broj ljudi koji sada nepotrebno umire ili su onesposobljeni od nesreća ili bolesti koje su mogle biti spriječene ili odgođene. Rješenje ovog problema ne leži u skupljim zdravstvenim uslugama, već u kombinaciji djelovanja koja uključuju križanje sektora: obrazovanje sta-

novništva i davatelja zdravstvenih usluga, kampanje osvješćivanja javnosti; prehrambeni standardi i informacije, industrija i okoliš; opozivanje i lokalne vlasti. Nedavno povećanje poreza na duhanske proizvode, zabrana reklamiranja duhanskih proizvoda i zabrana pušenja na javnim mjestima predstavljaju iznimno pozitivne korake. No postoji potreba za uspostavljanjem sveobuhvatnijih i agresivnijih mjera, kao i za značajnim povećanjem resursa posvećenih javnom zdravstvu u Hrvatskoj, koji su trenutno simbolični.

(13) Drugo, u Hrvatskoj *bi se znatno morala ojačati uloga primarne zaštite*. Ne samo da primarna zaštita može umanjiti izdatke nepotrebne primjene skuplje sekundarne i tercijarne zaštite, već također može dati svoj doprinos provedbi programa prevencije. Ovo je bio eksplicitan cilj reformi iz 1993., koje su liječnicima nastojale ponuditi fiskalne podsticaje da *ne usmjeravaju* svoje pacijente specijalistima ili bolnicama. U biti, stvarni rezultati bili su razočaravajući: tijekom 1995. primarna je zaštita trošila ukupno 14,6% ukupnih troškova zdravstva, jednako kao i 1993., nasuprot tome bolnički izdaci povećali su svoj udio za ukupno 3 postotka. I dok financijski podsticaji koji su ponudeni liječnicima možda i jesu preniski eda bi izmijenili njihovo ponašanje, i u svakom se slučaju podsticajno ne obraćaju pacijentu, dodatni problem mogao bi izvirati iz nedostatne opskrbljenosti uslugama primarne zaštite, osobito pomoćnih ambulantnih usluga (rendgen, laboratoriji i pomoćno medicinsko osoblje). U svjetlu skromnih rezultata, zdravstvene vlasti možda bi mogle razmotriti agresivnije mjere s ciljem poboljšanja opskrbljenosti uslugama primarne zaštite, uključujući ovdje i omogućavanje prebacivanja resursa iz sekundarne i tercijarne zaštite, npr. (1) modificiranje podsticaja za pacijente kroz veću participaciju na sekundarne i tercijarne usluge; (2) provesti rebalans platnih razina u korist odabranih medicinskih usluga koje se nude na razini primarne zaštite; (3) dodatna obuka davatelja usluga koji djeluju na sekundarnim i tercijarnim razinama, i moguće ponuditi financijske podsticaje kako bi se ovi prebacili u primarnu zaštitu.

Bolji mehanizmi kontrole troškova

(14) Iako proračunski sustav razvijen od 1993. znači radikalnu promjenu u odnosu na staru praksu, i iako je dao rezultata, ta promjena nije bila učinkovita kao što se očekivalo da će biti. Ako je suditi na temelju dvije godine iskustva, tri su područja reforme koja zahtijevaju osobitu pozornost: odnos između zdravstvenih vlasti, tj. Ministarstva zdravstva i Zavoda zdravstvenog osiguranja, i proračunskih vlasti, proračunski mehanizmi i potražnja za zdravstvenim uslugama.

Odobranje proračuna i kontrola

(15) Stupanj kontrole koju provode proračunske vlasti nad izvanproračunskim sredstvima¹¹ znatno je labaviji nego je to slučaj s izdancima središnjih vlasti i to iz tri razloga. Prvo, prema sadašnjim procedurama Sabor ne glasuje o obveznom proračunu za njih, već jednostavno prihvaća prošle i predviđene bilance koji se dodaju općem proračunu, ali nisu i njegovim dijelom. Drugo, Ministarstvu financija manjkaju vještine koje bi bile nužne kako bi se učinkovito mjerilo s tehničkom stručnošću upravljanja izvanproračunskim fondovima. Napokon, problem je dodatno otežan određivanjem prihoda za izvanproračunsku potrošnju, što djeluje kao poziv na trošenje svih resursa koji su prikupljeni, i/ili umanjuje podsticaje za prikupljanje prihoda. Ovo je očigledno lekcija iz epizode povećanja plaća iz 1994-95., koja je značajno podigla prihode Zavoda zdravstvenog osiguranja i izazvala ozbiljno slabljenje financijske discipline. I dok su ovi problemi teoretski zajednički svim izvanproračunskim fondovima, oni postaju kritični kada je odlučivanje o potrošnji prekomjerno decentralizirano, kao što je slučaj u zdravstvu, za razliku od socijalnih davanja koja su određena zasebnim odlukama (npr. povišenje mirovina). Ukoliko se u zdravstvu želi ponovno uspostaviti financijska disciplina, mora se odaslati nedvojbena poruka kako niti jedna javna agencija nema pravo slobodno trošiti fiksni dio nacionalnog dohotka. Proračunska procedura trebala bi se izmijeniti tako da Sabor godišnje glasuje o obveznom limitu *izdataka Zavoda zdravstvenog osiguranja, a ne o njegovim prihodu*.

¹¹ Zavod zdravstvenog osiguranja jedan je od nekoliko izvanproračunskih fondova u koje također spada mirovinski fond, fond za nezaposlenost i dječji fond. Svi izvanproračunski fondovi financiraju se kroz okvirne doprinose iz plaća.

dima. Stopa doprinosa također bi se morala godišnje odobravati od Sabora i dopustiti da se ova smanji, osobito ukoliko su se plaće povećale brže od BDP-a. Naposlijetku, razvoj interne stručnosti iz područja zdravstvene ekonomije i financija unutar Ministarstva financija pomoglo bi poboljšanju racionalnosti proračunskih odluka u ovom području, kao i odgovornosti zdravstvenih vlasti.

Proračunski mehanizmi

(16) I dok su ove mjere potrebne kako bi se učvrstila odgovornost Zavoda zdravstvenog osiguranja, iste će mjere uroditi plodom samo ukoliko se postojeće procedure kontrole troškova revidiraju, odnosno pritegnu kada je to potrebno. Situacija u velikoj mjeri varira u ovisnosti od funkcionalnih područja potrošnje.

(17) *Primarna zaštita* se ne čini područjem koje izaziva veliku zabrinutost. Sustav doprinosa uspostavljen 1993. u osnovi je dobar način obuzdavanja troškova uz istovremeno stimuliranje učinkovitosti u pružanju usluga (pacijenti mogu jednom godišnje promijeniti liječnike). Čini se da su se tijekom protekle dvije godine razine naknade uskladile na ili ispod općih platnih povećanja. Ako ništa drugo, u svjetlu željenog naglaska na primarnoj zaštiti, naknadama po osobi bi se moglo dopustiti da rastu brže od naknada specijalistima, ali unutar ukupnih ograničenja postavljenih općim proračunom.

(18) Ozbiljnije pitanje predstavljaju *bolnički izdaci*. Iako je upravljanje zdravstvenim objektima poboljšano 1993.¹² godine i Zavod zdravstvenog osiguranja ima mogućnost smjenjivanja upravitelja bolnica koji ne ostvaruju postavljene proračunske ciljeve, sami proračuni nisu obvezni niti se na njih tako gleda¹³. Uz gotovinske doprinose bolnički je sektor uglavnom odgovoran za povećanje izdataka u zdravstvu nakon 1993. godine. Kao što je videno u Češkoj Republici, bodovni sustav može, ukoliko izostane pozoran nadzor i proračun troškova zdravstvene zaštite, voditi eskalaciji troškova. Osobito može izazvati izo-

pačene podsticaje ka provedbi, ili traženju, većeg broja specijaliziranih i lukrativnijih procedura nego je to potrebno. Zdravstvene vlasti možda bi trebale razmotriti sljedeće dodatne mjere:

- Pokretanje razvoja, uz davanje prioriteta s obzirom na moguće prepreke, uvođenje procedura za vrednovanje koje bi managerima na centralnoj razini omogućile mjerenje učinkovitosti kliničkih protokola ili učinka osoblja, prepoznavanje troškovnih centara ili poređenje troškova i koristi medicinskih procedura.

- Nastavi li se sadašnji uzlazni trend troškova, razmotriti zamjenu bodovnog sustava *globalnim proračunima*, koji bi se godišnje povećali za fiksni postotak i koji predviđaju unaprijed definirane strukturalne izmjene. Upravitelji bolnica morali bi postati potpuno odgovorni za ostvarenje proračunskih ciljeva i mora im se, jednako tako, dati veća autonomija u upravljanju njihovim ustanovama, na primjer u smislu upošljavanja i otpuštanja osoblja ili razvijanja na učinku zasnovanog sustava plaća.

(19) Gotovinska su davanja (uglavnom bolovanja i porodiljski doprinosi) tijekom 1994-96. godine naprosto bukula i četverostruko se povećala u realnom smislu, od 0,4 na 1,6% BDP-a. Rast naknade za bolovanje osobito je spektakularan. No, u velikoj mjeri povećanje gotovinskih davanja predstavljalo je "hvatanje koraka" s razdobljem 1992-93. godine kada su isti opali brže od prosjeka. Unatoč tome, ovi trendovi zahtijevaju veću pozornost tvorca politike ukoliko se želi osigurati da teret gotovinskih davanja iz javnih sredstava bude, u najboljem slučaju, zadržan na sadašnjoj razini. Čini se da temeljno pitanje leži u strukturi naknade za bolovanje koja nudi malo toga podsticajnog za povratak na rad, i može se čak koristiti kako bi se nadomjestile mjere prilagodbe tržišta radne snage.

(20) Naknade za bolovanja iznose 80% plaća (nasuprot doskorašnjih 50% plaće za naknadu za nezaposlenost), i mogu se izdavati sve dok je bolest medicinski potvrđena i to bez

¹² Upravljanje bolnicom nadzire odbor u kojem su zastupljeni predstavnici lokalne vlasti, predstavnici Zavoda zdravstvenog osiguranja i zdravstveni radnici.

¹³ Bolnice su vezane godišnjim proračunom koji se proračunava temeljem: (1) broja kreveta i očekivanim stupnjem zauzeća, (2) predviđenog iznosa potrebnog za lijekove i (3) predviđenog iznosa za naknadu usluga zasnovanog na bodovnom sustavu. Gornja granica nije obvezna, ali bolnice koje tu granicu pređu ispituju se i prosudbe se donose glede slučajeva prekomjernog trošenja.

smanjenja tijekom vremena (dok se naknada za nezaposlenost u prosjeku isplaćuje u trajanju od godinu dana). Iako troškove bolovanja za prva 42 dana snosi poslodavac, odredba koja bi morala djelovati kao glavni odbojni čimbenik, vjerojatno je jako izazovno za poslodavca i djelatnika da se udruže kako bi Zavod zdravstvenog osiguranja financirao privremenu ili trajnu nezaposlenost. Iskušenje je sigurno povećano činjenicom da se naknade za bolovanja isplaćuju neposredno na ruke poslodavaca koji su, donedavno i uz po sebe malu cijenu, imali mogućnost povećati osnovu naknade (posljednja isplaćena plaća). Djelatnici bi, također usljed prekomjerno strogih definicija koje koristi Zavod zdravstvenog osiguranja, mogli biti nepotrebno odbijeni od prihvaćanja poslova sa skraćenim radnim vremenom. Kako bi se pokušalo zaustaviti rast naknada za bolovanje, zdravstvene su vlasti nedavno (početkom 1996.) povećale obračunsku osnovicu na šest mjeseci i uspostavile kazne za nemarne liječnike (smanjenje isplate po pacijentu). No ove bi se mjere mogle pokazati nedostatnima i vlasti će tada možda morati razmotriti jedan ili više dodatnih koraka: (1) smanjiti zamjenski omjer na ili ispod formule koja se primjenjuje za naknadu za nezaposlenost; (2) produžiti razdoblje "odbitaka" iznad sadašnja 42 dana i, moguće, dopustiti poslodavcima da zahtijevaju da djelatnici cijeli ili dio ovog duljeg razdoblja kompenziraju, npr. iz godišnjih odmora; (3) ograničiti naknadu za bolovanje na razdoblje od, recimo, šest mjeseci, nakon kojeg primatelj može podnijeti zahtjev za naknadu radi privremene onesposobljenosti (i prekvalifikaciju) ili invalidsku mirovinu. Odluku bi trebao donijeti preustrojen Odbor koji balansira stvarne interese pacijenata Zavoda zdravstvenog osiguranja i Mirovinskog zavoda; (4) davati doprinose za bolovanje neposredno na ruke korisnika; (5) povećati podsticaje za povratak na rad, osobito kroz povećanu fleksibilnost definicije skraćenog rada.

Potražnja

(21) Malo je vjerojatno da će se, srednjoročno gledano, zdravstveni troškovi obuzdati ukoliko se kontrole na strani davatelja ne zamijene mjerama koje trebaju umanjiti po-

tražnju za zdravstvenim uslugama. Uvođenje, ili povećanje, participacije može pomoći u ostvarenju ovih ciljeva uz istovremeno smanjenje javnih troškova. Trenutno su participacije u Hrvatskoj znatno ograničene i donose samo oko 1% prihoda Zavoda zdravstvenog osiguranja, a procjenjuje se da je 25% stanovništva oslobođeno plaćanja.¹⁴ Vlasti bi ozbiljno morale razmotriti značajno povećanje razine participacije i njeno proširenje na svo stanovništvo, a izuzeća bi bila opravdana isključivo primanjima. Visina participacije mogla bi se modulirati tako da podstiče/odbija potražnju u skladu s postavljenim prioritetima. Na primjer, participacija bi mogla biti neopravdana za usluge primarne zaštite, s obzirom na potrebu novog promoviranja i kontrolu troškova kroz naknadu po osobi, dok bi se trebala povisiti/uspоставiti za sekundarnu i tercijarnu njegu.

Privatizacija u zdravstvu

(22) Privatizacija u pružanju i osiguranju zdravstvenih usluga može igrati značajnu ulogu u poboljšanju učinkovitosti javnog sektora i povećanju ukupnog zadovoljstva korisnika. No, međunarodna iskustva ukazuju na to da, ukoliko nije dobro regulirana, privatizacija može donijeti ozbiljne negativnosti, npr. neprimjereni transfer troškova na javni sektor ili uspostavljanje dvojnog sustava zdravstva, gdje se potrebama imućnijih i siromašnijih udovoljava pod uvelike različitim kvalitativnim standardima. Osobita pozornost morala bi se pridati implikacijama privatizacije u Hrvatskoj i pripremama temeljnih pravnih okvira, koji se osobito odnose na sljedeća pitanja:

- Kvalifikacija privatnih davatelja usluga i njihov odnos sa sustavom javnog osiguranja trebao bi biti pažljivo definiran. Visoke naknade i niska participacija mogu voditi rastu troškova, osobito kada se njega pruža temeljem naknade za usluge. S druge strane, niske naknade mogu voditi do toga da privatni djelatnici odbiju ugovarati sa Zavodom zdravstvenog osiguranja - kao što je i bio slučaj s većinom od oko 700 privatnih stomatologa, što je nepovoljno za veliki broj pacijenata.

- Privatnim davateljima usluga ne bi se smjelo omogućiti da se okoriste na račun jav-

¹⁴ Oslobođeni su, pored domaćinstava s niskim primanjima, djeca ispod dobi od 15 godina, trudnice, osobe sa zaraznim bolestima, prognanici, česti davatelji krvi.

nih financija. Obično se problem javlja kada se davateljima dopusti da pružaju privatne usluge u javnim bolnicama. Nejasno je, na primjer, da li je korištenje prostorija i medicinske opreme u takvim slučajevima odgovarajuće vrednovano. Drugi mogući izvor zloupotrebe leži u odredbi zakona iz 1993. koji traži od Zavoda zdravstvenog osiguranja da nabavi opremu koja će se iznajmiti privatnim davateljima usluga.

- Naposljetku, nereguliran razvoj privatnog osiguranja može voditi, osobito kada je otvorena mogućnost izlaska iz javnog sustava, "ubiranju vrhnja" ili odabiru korisnika zasnovanom na rizicima i prihodima. Rizik je u tome što bi javni sustav onda mogao biti ostavljen s "lošim" rizicima, što bi značilo značajnu eroziju vlastitih prihoda. Uviđanje ovih rizika navelo je zdravstvene vlasti da suspendiraju primjenu klauzule o mogućnosti izlaska, i djelovanje prvog privatnog osiguravajućeg društva. I dok je i zakašnjeli oprez bolji od nikakvog, sada bi se trebalo ubrzati razmatranje implikacija koje sa sobom nosi privatno osiguranje, kao i donošenje novih propisa.

III. Reforma mirovinskog sustava

(23) Mirovinski sustav Hrvatske izložen je iznimnim pritiscima, što se može ilustrirati s dvije suprotne pojave: s jedne strane mirovinski izdaci su se tijekom razdoblja 1992-96. povećali sa 7 na skoro 10% BDP-a; s druge strane, razina starosnih mirovina izraženih u postotku prosječne neto plaće¹⁵ smanjila se s 90% u razdoblju 1988-90. na 50% u 1995. godini; a realna mirovina, unatoč 30-postotnom povećanju iz 1993. čini 60% iznosa iz 1990. (Tablica 7.). Povratkom na mirnodopsko stanje pritisci za dostizanjem prijašnjih mirovina postaju sve jači i mogli bi imati velikog utjecaja na javne financije. Uz pretpostavku neizmijenjenih platnih razina, povratak stope zamjene na razinu od 60% prosječne plaće izazvao bi kao posljedicu da mirovine progutaju dodatnih 3,5% BDP-a, a da doprinosi iz plaća skoče s 20,5 na 28%. Samo jednopostotno povećanje

realnih mirovina iznad stope rasta BDP-a koštalo bi 1% BDP-a.

(24) Spektakularan pad učinka mirovinskog sustava nije primarno posljedica starenja stanovništva Hrvatske. U biti "omjer starosne ovisnosti" (omjer osoba starijih od 60) tijekom 1990-95. smanjio se s 2,97 na oko 2,66. Demografska predviđanja ukazuju da će taj koeficijent ostati relativno stabilan do 2010., a potom će se drastično povećati kao posljedica umirovljenja poslijeratnih generacija.

(25) Znatno upečatljiviji je podatak o rastu broja mirovinskih korisnika u odnosu na broj doprinosnika (omjer ovisnosti sustava) tijekom posljednjih pet godina. Dok je tijekom 1990. godine svaki radni stanovnik uzdržavao u prosjeku 0,35 umirovljenika (omjer koji je bio relativno stabilan 20 godina), ovaj se omjer do 1995. popeo na 0,58, što ga čini jednim od najviših na svijetu i znatno neusklađenim s dobnom strukturom Hrvatske. Da su se nastavili trendovi iz razdoblja 1970-90. omjer ovisnosti trebao se povećati na samo 0,36. Ono što je izazvalo pogoršanje koeficijenta ovisnosti bilo je masovno smanjenje broja zaposlenih tijekom razdoblja 1991-95. zajedno s prekomjerno liberalnom politikom umirovljenja. Ne samo da su dobne granice za punu mirovinu relativno niske u usporedbi sa standardima zapadnih zemalja, osobito za žene, (60 godina za muškarce i 55 godina za žene), već se, od 1995., bilo široke ruke glede ranog i invalidskog umirovljenja, što je u velikoj mjeri korišteno kako bi se nadomjestilo prilagodavanje tržišta rada.¹⁶ Ova dva fenomena - smanjenje radne snage i "nenormalan" premještaj od doprinosnika na korisnike - objašnjava 60 postotnu i 40 postotnu razliku između predviđenih 0,36 i stvarnih 0,58 omjera sustavne ovisnosti.

Reforma mirovinskog sustava

(26) Hrvatske vlasti morale bi raditi na smanjenju mirovinskog opterećenja *kako kao postotka od plaće tako i postotka BDP-a*. Ukupno opterećenje plaća već je sada veliko i nosi negativne makroekonomske učinke, kako na

¹⁵ Prosječna mirovinska davanja (uključujući starosnu, obiteljsku i invalidsku mirovinu) podijeljena s prosječnom plaćom.

¹⁶ Pod posebnim je programima poduzećima dopušteno da, pod povoljnim uvjetima, uzmu kredite za, do pet godina, rano umirovljenje svojih radnika. Broj novih umirovljenika usljed ranog umirovljenja procijenjen je na oko 100.000 ili 20-25 posto radnih mjesta izgubljenih tijekom razdoblja. Ova praksa obustavljena je 1994. godine. Rano je umirovljenje, temeljem važećih propisa, i dalje moguće ali podrazumijeva smanjenu razinu mirovine.

Tablica 7.

Temeljni pokazatelji mirovinskog sustava

	1988.	1989.	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Mirovinski izdaci u % BDP-a	n.p.	n.p.	9,9	10,1	7,3	7,3	7,4	8,9
Omjer sustavne ovisnosti								
Osiguranci/umirovljenici	3,2	3,08	2,83	2,41	2,02	1,93	1,83	1,73
Umirovljenici/osiguranci	0,31	0,32	0,35	0,41	0,50	0,52	0,55	0,58
Omjer dobne ovisnosti*	n.p.	n.p.	2,97	2,89	2,83	2,77	2,71	2,66
Realni mirovinski doprinosi (1990=100)	n.p.	100	102,4	79,7	49,5	47,2	50,0	50,7
Neto zamjenski omjer**	90,2	91,0	88,7	74,2	73,6	71,4	60,6	60,5

*Stanovnici u kategoriji 20-60 godina starosti/stanovnici s više od 60 godina starosti

** Prosječna starosna mirovina u postotku od prosječne neto plaće

tržištu rada tako i u pogledu međunarodne konkurentnosti. Razlog koji stoji iza smanjenja izdataka na mirovine kao postotka BDP-a vrti se oko potrebe za povećanjem domaće štednje u Hrvatskoj: kako je za umirovljenike vjerojatno da posjeduju veći kapacitet za potrošnju od onih koji zarađuju, veći udio mirovina u BDP-u znači i veću potrošnju, a manje privatne i poduzetničke štednje.

(27) Dosadašnje politike nisu bile uspješne u ostvarenju ovih ciljeva. Kao što je prije spomenuto, teret prilagodbe na viši omjer sustavne ovisnosti u najvećoj mjeri podnijeli su umirovljenici u obliku relativno nižih mirovina, no doprinosi iz plaća također su se povišili¹⁷, i neki - ograničeni - deficiti su ostvareni.¹⁸ Erozijski zamjenski omjera do 1993. posljedica je inflatornih usklađivanja koja su kasnila za usklađivanjima plaća. Kao dio stabilizacijskog paketa iz 1993. Vlada je odlučila obustaviti automatsku indeksaciju mirovina, i nastaviti s jednokratnim usklađivanjima. Tijekom 1994-96. realno povećanje mirovina - za 30% - predstavljalo je samo jednu trećinu povećanja realnih plaća: kontinuirani pad zamjenskih omjera

sprotstavljen je deterioraciji omjera sustavne ovisnosti. Tako se izbjeglo povećanje stope doprinosa iz plaća. No, realna povišenja mirovina u znatnoj su mjeri nadvisila stopu ekonomskog rasta tijekom ovog razdoblja, što je rezultiralo višim mirovinskim izdacima s obzirom na udjel u BDP-u.

(28) Kako bi spriječila daljnju eroziju ravnoteže mirovinskog sustava Vlada je poduzela korake. Uzimanje kredita za rano umirovljenje od strane poduzeća obustavljeno je 1995. godine. Mirovinski fond također je poduzeo mjere za kontrolu rastućih troškova invalidskih mirovina. Uvedeno je šestomesečno razdoblje čekanja, a pojačan je centralni nadzor nad regionalnim uredima koji odlučuju o invalidskim zahtjevima. I dok bi ove mjere mogle pomoći u sprječavanju daljnjeg pogoršanja omjera ovisnosti unutar mirovinskog sustava, one neće moći ukloniti štetu koja je nastala tijekom prošlih pet godina. Kratkoročno gledano, jedini način da se smanje mirovinski izdaci, u vidu postotka platnog fonda i BDP-a, može se postići ako se ograniči usklađenje mirovina sa stopom inflacije. Pretpostavljajući rast BDP-a od

¹⁷ Efektivne stope doprinosa (ukupne stope doprinosa za mirovine izdvojene iz transfera) prema Zavodu zdravstvenog osiguranja sredinom 1991., povišile su se sa 18,5 na 22%, a potom su 1995. godine spuštene na 20,5%.

¹⁸ Deficiti su tijekom 1991-94. fluktuirali između 0,2 i 0,7 posto BDP-a i financirani su povlačenjem rezervi i ograničenom upotrebom privatizacijske imovine prenesene na Mirovinski fond: dividende plaćane od poduzeća, prodaja imovine, bilo posredne ili neposredne (jamčene posudbe koje nisu mogle biti isplaćene u sadašnjoj situaciji Mirovinskog fonda, bez prodaje jamstva). Samo se 1995. situacija donekle pogoršala. Tada se deficit povećao na 0,9% BDP-a, a datum isplate mirovina pomakao za dva tjedna.

5% godišnje, primjena ove politike mogla bi generirati uštede od oko 2% BDP-a nakon pet godina. I dok bi ovakva politika mogla biti politički neugodna, trebalo bi imati u vidu da sadašnji zamjenski omjeri mogu biti niski u smislu predratnih standarda Hrvatske, ali ne i prema međunarodnim mjerilima. Drugim riječima, uz manji broj radnika i veći broj umirovljenika, Hrvatska, ukoliko namjerava konkurirati drugim zemljama, više ne može sebi priuštiti da bude šire ruke od drugih zemalja.

(29) No, srednjoročno gledano, postoji mogućnost djelomičnog *preokretanja* omjera sustavne ovisnosti i generiranja dodatne *štednje* na postojećim mirovinskim izdacima. Ova mogućnost ostvarila bi se kada bi Vlada provela reformu mirovinskog sustava koja je trenutno predmetom razmatranja. U skladu s produljenim životnim vijekom, godine za stupanje u mirovinu povisile bi se sa sadašnjih 60 i 55 godina¹⁹ na 65 godina za muškarce i 60 godina za žene, i sniženje davanja za rano umirovljenje uskladilo bi se tako da osigura proračunsku točnost. Pored toga, mirovinska formula bila bi zasnovana na životnoj zaradi²⁰, a ne na najboljih 10 godina. Ove mjere usvojene su ili su predmetom razmatranja kod većine reformatora mirovinskog sustava Srednje i Istočne Europe. No, njihovi pozitivni učinci mogu se ostvariti samo progresivno jer su mnogi stanovnici o kojima ovdje govorimo već sada umirovljeni. Stupanj sustavne ovisnosti bi se do 2010. godine postupno smanjio s 0,58 na oko 0,42 i dostigao aktualnu razinu do 2035., što je posljedica starenja hrvatskog stanovništva. Provedba ovih reformi također može generirati dodatne uštede nad tekućom potrošnjom za mirovine. Moglo bi se omogućiti smanjenje stope doprinosa iz plaća sa *sadašnjih 20% na 17% do 2000. godine i 15% do 2010.* Ovo bi Hrvatskoj omogućilo smanjenje mirovinskih izdataka za *oko 1% BDP-a do godine 2000. i 2% BDP-a do 2010.* i to preko ušteda koje bi uslijedile nakon primjene politike inflatornog usklađenja.

Prelaz na višestupni mirovinski sustav

(30) Kao što je predhodno rečeno, poštrenje kriterija za stjecanje mirovina unutar

postojećeg sustava generiralo bi uštede koje bi do 2010. godine postupno narasle do iznosa od 2% BDP-a godišnje. Ove uštede mogle bi se rasporediti tako da se poboljšaju iznosi mirovine, umanje stope doprinosa ili financiraju drugi državni izdaci ili investicije. Druga mogućnost, koju preporuča ovo izvješće, sastoji se u tome da se prostor koji se postupno ostvaruje reformom ovakvog sustava financiranja upotrijebi za financiranje, srednjoročno gledano, troškova koji bi bili vezani uz uvođenje obvezno potpuno financiranog²¹ elementa (ili drugog stupa) hrvatskog mirovinskog sustava.

Dizajniranje dvostupnog sustava

(31) Pozorno planiranje i provedba prijelaza na višestupni mirovinski sustav predstavlja osnovu uspjeha reforme mirovinskog sustava. Novi sustav morao bi biti u stanju generirati određene pozitivne učinke, čak i u razdoblju tranzicije, i u isto se vrijeme pokazati prihvatljivim s fiskalog stajališta. Ovo ne predstavlja lak zadatak, jer bi agresivna strategija reforme kratkoročno mogla opteretiti javne financije i preko prihvatljivog stupnja, dok bi s druge strane prekomjerno postupna strategija sa sobom nosila iznimno male koristi tijekom prvih godina primjene, ili bi čak mogla donijeti suprotni učinak.

(32) Agresivna strategija mogla bi podrazumijevati prijelaz svih radnika na novi potpuno financirani stup koji bi dobivao, recimo, polovicu sadašnjih doprinosa, uz istovremeno poštivanje tekućih mirovinskih obveza i akumuliranih prava sadašnjih radnika na buduće mirovine. Vlada bi se suočila s problemom financiranja, jer bi se doprinosi iz plaća smanjili s oko 10 na 5% BDP-a, i više ne bi bili u stanju pokriti troškove trenutno važećeg sustava. Kako bi se financirala oba stupa i izbjegla nepodnošljiva opterećenja na plaće, Vlada bi se trebala okrenuti općem oporezivanju i/ili usvojiti znatno veći fiskalni deficit i financiranje kroz izdavanje obveznica. Oba ova rješenja, u zahtjevnoj veličini, mogla bi se pokazati problematičnim. Financiranje kroz opće oporezivanje doprinijelo bi povećanju visokog poreznog opterećenja, povisilo marginalne porezne stope, i

¹⁹ Dob odlaska u mirovinu povećavala bi se za šest mjeseci godišnje tijekom narednog razdoblja.

²⁰ Inicijalno, od 1970. na ovamo (iz razloga raspoloživosti podataka o plaćama).

²¹ Temeljem "potpuno financiranog pristupa", mirovinski troškovi potpuno su "financirani" financijskom ili stvarnom imovinom, koja je nabavljena iz fondova doprinosa, a ne potražnjom prema sadašnjim radnicima. Prelaz na potpuno ili djelomično financirani sustav stoga izaziva problem "dvostrukog plaćanja": doprinosi sadašnjih radnika više nisu u potpunosti raspoloživi kako bi se financirali izdaci sadašnjih umirovljenika.

stoga bi dobiti bile upitne. S druge strane, masovno povećana količina državnih obveznica, iako bi u principu djelomično mogla biti u skladu s potražnjom novog mirovinskog fonda, mogla bi se pokazati neprovedivom, ili bi pak kod investitora mogla uvesti element rizika i komplicirati pitanje zaduženja.

(33) Na drugoj strani postupna strategija izbjegla bi da se srednjoročno poveća fiskalno

opterećenje, i uvela bi drugi stup nakon što se reformom postojećeg sustava ostvare dostatne uštede. Smanjenje stopa doprinosa na oko 15% stvarno bi omogućilo uvođenje drugog stupa i to bez inicijalnih deficita ili povećanja stopa doprinosa. No, trebalo bi proći desetak godina kako bi sadašnji sustav generirao potrebne uštede, što bi u međuvremenu moglo navesti na povišenje postojećih doprinosa.

Okvir 2.: Zašto u mirovinski sustav Hrvatske treba uvesti drugi stup?

Novija istraživanja mirovinskih sustava²² ukazuju na to da uvođenje potpuno financiranog elementa u mirovinski sustav, pored starog sustava koji bi bio proporcionalno reduciran, može donijeti tri glavne koristi:

- *Prvo, ciljevi interpersonalne preraspodjele/osiguranja, unutar vremenskih ušteda, koje se obično kombiniraju unutar starog sustava, mogu se bolje i jasnije ostvariti različitim shemama gdje je svaka od ovih usmjerena na jedan cilj. Bliskim povezivanjem doprinosa uz dobitke za svakog pojedinca, potpuno financirani stup jasno bi se mogao shvatiti kao sredstvo osobne štednje a ne opozreivanja. Također bi se tako uklonile napetosti koje će za dvadeset godina biti posljedicom starenja stanovništva. Smanjenom "prvom stupu" dopustilo bi se da slijedi više redistributivne ciljeve, labavije povezujući doprinose i primanja (npr. minimalno osnovno primanje), uz održavanje razine nečega na što se u razumnim granicama gleda kao na porez.*

- *Drugo, uvođenje drugog stupa moglo bi povećati ukupnu stopu domaće štednje, iako bi se moglo dogoditi da se uspostavljanjem drugog stupa dogodi smanjenje drugih oblika štednje. U svakom bi se slučaju podstakli tokovi štednje kojima posreduje financijski sustav, i stoga bi to vjerojatno pomoglo u ubrzanju izgradnje tržišta kapitala u Hrvatskoj. Povećana štednja ili financijska štednja, i učinkovitiji financijski sustav, vjerojatno će povećati količinu i poboljšati preraspodjelu investicija i stoga budućeg potencijala BDP-a. Iako bi eventualna stopa doprinosa morala biti ista pod čistim PAYG ("pay-as-you-go" postojeći mirovinski sustav) sustavom ili dvostupnim sustavom, ova druga politika u znatno će većoj mjeri povećati domaće bogatstvo, što treba olakšati potrošnju između tada umirovljenog i radnog stanovništva.*

- *Treće, višestupni sustav raspršio bi sistemske rizike svojstvene mirovinskom sustavu, i to na dva načina. Ekonomski, raspršio bi zahtjeve koji financiraju mirovinske troškove dalje od poreske osnove i na privredu uopće. Politički, nešto od posredovanja između generacija dopustilo bi se putem financijskih tržišta, umanjujući tako zahtjeve koji se moraju ugovarati kroz politički sektor.*

I dok su gore navedeni razlozi potpuno sukladni sa slučajem Hrvatske, postoje i značajniji razlozi uvođenja višestupnog sustava:

- *Prvo, kao što je već rečeno, potreba za povećanjem štednje i investicija u Hrvatskoj izraženija je nego drugdje, dok su financijska tržišta također na ranijem stupnju razvoja.*

- *Drugo, s obzirom na znatno opadanje omjera sustavne ovisnosti, djelomično kapitaliziran sustav nudi potencijal ukupno viših stopa prihoda. Reformirani PAYG-sustav bi dugoročno prešao u 57 postotni zamjenski ekvilibrij. U dvostupnom sustavu gdje 5 do 20% doprinosa inicijalno odlazi drugom stupu, dugoročne zamjenske stope bile bi više (60%) ukoliko bi prihodi od investicija bili samo 1 posto viši od stvarnog rasta plaća. Kada bi realne kamate bile 3% više od rasta plaća, dugoročne zamjenske stope bile bi i do 70-80%. Ovaj kasniji scenarij vjerojatno bi se preveo u mogućnost pojedinaca da odu u raniju mirovinu.*

- *Treće, razvoj djelomično kapitaliziranog sustava ubrzao bi prodaju dioničkog portfelja kojeg trenutno drži mirovinski fond, i tako ostvario veću učinkovitost cijele privrede.*

²² Uključujući izdanje Svjetske banke: "Izbjegavanje starosne krize", Svjetska banka, 1994.

(34) Srednje rješenje moglo bi obuhvaćati djelomičan ali nepovratan prijelaz na potpuno financirani oblik, čiji bi parametri uzeli u obzir buduće PAYG-uštede, i mogućnost financiranja dijela prijelaznih troškova s privatizacijskim sredstvima. Prema ovom rješenju, svi radnici ispod granične starosti od recimo 40 godina bili bi prisiljeni preusmjeriti polovicu svojih i doprinosa svojih poslodavaca na drugi stup, što bi iznosilo 4-5% ukupnog fonda platne liste, ili oko 2% BDP-a.²³ Oni bi ostvarili pravo, neovisno od njihovog prošlog doprinosa, na ujednačenu mirovinu prvog stupa koja bi zamjenjivala 30% neto plaće. Potpuno financirana komponenta davala bi mirovinu koja zamjenjuje daljnjih 35% neto plaće.

Kako financirati inicijalne troškove tranzicije?

(35) Kao što je već rečeno, bilo kakav prelazak na djelomično financirani sustav neizbježno nailazi na opterećenje "dvostrukog plaćanja", tj. potrebu financiranja obje postojeće obveze prema umirovljenicima i starijim radnicima s uspostavljenim očekivanjima, uz istovremeno korištenje ukupne ili dijela stope doprinosa kako bi se nabavila financijska imovina koja pridonosi nacionalnoj štednji i budućoj osnovi kapitala. Ovo opterećenje dvostrukog plaćanja može se olakšati kombinacijom smanjenja obveza prema starom (PAYG) sustavu i korištenjem postojećih sredstava u cilju financiranja kapitalizacije uspostavljenog stupa. Temeljni izazov leži u tome kako financirati prijelazni raskorak između početka novog sustava, recimo 1998. godine, i vremena kada kombinirani učinci boljeg ispunjenja obveza i povećanja starosne dobi za mirovinu budu ustaljeni. Uz sva ograničenja, jedino vjerojatno rješenje je primjena privatizacijske imovine dodjeljene, ili namijenjene, Mirovinskom fondu i ciljevima mirovinske reforme.

(36) *Korištenje privatizacijske imovine kako bi se financirao dio inicijalnih troškova tranzicije.* Oko 15% imovine poduzeća u društvenom vlasništvu, u protivrijednosti od oko 2 milijar-

de američkih dolara, preneseno je na Mirovinski fond. Izvorno su postojale nade da bi ova imovina mogla stvoriti dovoljno prihoda kako bi se omogućila potrošnja potpunog post-mirovinskog indeksiranja i/ili više inicijalne razine prihoda. Ova se nadanja nisu ostvarila, a od samog početka i nisu bila realna. Vrijednost imovine Mirovinskog fonda bila je približno jednaka jednogodišnjoj potrošnji na mirovine. I pod najpovoljnijim uvjetima, prihodi iz ovog portfelja nisu mogli preći 5% godišnje potrošnje. Godine 1995. taj je iznos bio 2,1% ukupne potrošnje na mirovine, što je također bila naznaka da je imovina tog portfelja u velikoj mjeri bila precijenjena.

(37) Ne samo da vlasništvo Mirovinskog fonda nad velikim portfeljom malo popravlja njegov operativni gotovinski tok, već je u velikoj mjeri upitno sa stajališta učinkovitosti. S jedne strane, fondovi kao vladine institucije nisu u položaju, neovisno od toga koliko se samostalno njima upravlja, zahtijevati da poduzeća smanje troškove, oslobode se perifernih poslova i općenito povećaju dioničarsku vrijednost. S druge strane, udjeli Fonda često su značajni kao postotak dioničkog kapitala nekog poduzeća i mogu doprinijeti odgodi itekako potrebne vlastite vlasničke strukture, kao i nastanak učinkovitijeg upravljanja. Po mnogo čemu optimalno bi se rješenje stoga sastojalo u upotrebi privatizacijske imovine kako bi se financirao dio inicijalnih troškova tranzicije na višestupni mirovinski sustav. Pod pretpostavkom da je tržišna vrijednost portfelja Fonda oko 50% knjiške vrijednosti (kao što ukazuju stvarne stope prihoda), ova bi imovina vrijedila oko 5% BDP-a, i mogla bi pokriti 2-3 od 6-7 godina potrebnih za tranziciju. Kada bi 30% dioničkog kapitala velikih javnih poduzeća bilo upotrebjeno u cilju provedbe reformi mirovinskog sustava, kao što je navedeno u Zakonu o privatizaciji, perspektive bi bile čak i bolje. Udio Mirovinskog fonda u javnim poduzećima iznosio bi nekih 10% BDP-a i mogao bi pokriti dodatnih 5 godina tranzicije. Na ovoj bi točki uštede koje generira reforma prvog stupa

²³ Nekoliko je pragmatičnih razloga ove diobe: (1) tek nakon 20 ili više godina akumulacije ova sredstva drugog stupa počinju davati značajan godišnji prihod; (2) cijeli iznos doprinosa onih koji su iznad granične dobi nastavlja teći prema starom sustavu (PAYG), tako održavajući efektivnu stopu doprinosa višom za vrijeme kritičnih, početnih godina; (3) nezahtijevanjem od starijih djelatnika da sudjeluju u dvostupnom sustavu na najmanju moguću mjeru umanjuje se poremećaje u iščekivanjima stanovništva koje je najviše uložilo u postojeći sustav.

bile dostatne da pokriju troškove koji rezultiraju iz uvođenja drugog stupa.

(38) I dok upotreba privatizacijske imovine za financiranje troškova tranzicije djeluje itekako privlačno, provedba ovog koncepta manje je jednostavna. Predložene su dvije alternative. Prva bi koristila tu imovinu kako bi direktno kapitalizirala mirovinske fondove drugog stupa. Druga bi uključivala prodaju privatizacijske imovine na tržištu, gdje bi se prihodi usmjeravali Državnom proračunu kako bi ovaj - uz moguće kašnjenje - popunio fiskalni procjep.²⁴

(39) *Pristup direktne konverzije.* Prema ovom pristupu, privatizacijska se imovina koja stoji na raspolaganju za provedbu reforme mirovinskog sustava može neposredno koristiti kako bi se financirali računi drugog stupa. Ova bi imovina bila licitirana među skupinom investicijskih menedžera, koji bi morali i dio vlastitog kapitala staviti pod rizik (npr. 10% imovine), i od kojih bi se još tražilo da profil njihovih 10 postotnih udjela bude jednakim kao i preostalih devedeset posto. Od menedžera zajedničkih fondova tada bi se očekivalo da pokrenu međusobnu trgovinu s drugima, uspostavljajući portfelje različitih stilova.

(40) Nakon, recimo, tri godine, temeljna poduzeća ovih zajedničkih fondova morala bi imati čvršće uspostavljene cijene kao i ovi zajednički fondovi. Sudionici drugog stupa pretvorili bi tri godine vrijednosti akumulacije na svojim zamišljenim računima u dionice u ovim zajedničkim fondovima drugog stupa. Za otprilike dodatne četiri godine, doprinosi radnika drugom stupu bili bi usmjereni na nabavu preostalog vlasništva Mirovinskog zavoda nad ovim zajedničkim fondovima. Ovo znači da bi procjep u PAYG sustavu Mirovinskog zavoda bio ispunjen. Nakon što su svi udjeli Mirovinskog fonda u zajedničkim fondovima preneseni na račune drugog stupa (pretpostavimo, krajem sedme godine), radnici bi morali

izabrati gdje žele uložiti svoje buduće doprinose drugog stupa.

(41) *Pristup rasprodaje.* Prema ovom drugom pristupu, država bi rasprodala imovinu koju sada posjeduje Mirovinski zavod ili koja je namijenjena reformi mirovinskog sustava. Ova bi se prodaja odvijala kroz razdoblje od nekoliko godina kako se ne bi rušile tržišne cijene. Pod uvjetom da postoji zasebno vođenje ove imovine, nije potrebno da postoji istovjetan odnos između potreba za financiranjem PAYG sustava i same prodaje. Ukoliko se prodaja odvija relativno brzo, prihodi mogu biti položeni u banke, ukoliko se odvijaju sporije, možda se pokaže potrebnim određeni stupanj financiranja od strane države. Tijekom ovog razdoblja likvidacije imovine mudro bi bilo premjestiti stvarno upravljanje ovom imovinom izvan Mirovinskog fonda, u ruke nekolicine ugovornih upravitelja imovine. Ovo bi predstavljalo početak napuštanja upravljanja poduzećima od strane države.

(42) Temeljem ovog pristupa nekoliko institucija drugog stupa moralo bi se odabrati kroz proces licitiranja. Kao i prema prvom pristupu, pravila moraju biti uspostavljena tako da upravitelji imovine pod rizikom drže i dio vlastitog kapitala. Morat će se donijeti odluke glede količine rizik/nagrada razlike koja će biti omogućena konkurentnim menedžerima. Počev od 1998. do 2000. pojedinci s godinu do tri godine vrijednosti akumulacije i vlastitim zamišljenim računima drugog stupa počet će pretvarati te račune u dionice jednog ili više ovlaštenih zajedničkih fondova drugog stupa. Potom bi doprinosi drugog stupa išli neposredno u nabavu dodatnih udjela.

(43) Temeljno pitanje vezano uz ovaj pristup jest da li tržište za hrvatska poduzeća može prihvatiti ovu rasprodaju imovine u vremenskim okvirima koji su potrebni kako bi se popunila praznina PAYG sustava, ili pak da li će se imovina prodavati pod velikim popustom usljed prisutnih nesigurnosti glede hrvatske

²⁴ No, pod oba pristupa računi novog drugog stupa mogli bi ostati "zamišljeni" za prve 1-3 godine, tj. imovina na računima bi predstavljala državni dug koji prikuplja tržišnu kamatnu stopu i koji ne može biti predmetom trgovine. Nakon početnog razdoblja, računi bi bili pretvoreni u imovinu određenih mirovinskih fondova drugog stupa. Razlog postojanja ovog početnog drugog stupa, moraju se oformiti i osposobiti nadzorne agencije, a i propisi moraju biti doneseni. Drugo, ukoliko se uspješnim pokažu i drugi trenutno provedeni pothvati u Hrvatskoj, za imovinu koja stoji na raspolaganju za reformu mirovinskog sustava uspostaviti će se solidnija cijena. Tijekom ovog početnog razdoblja, 5% platnog iznosa određenog za račune drugog stupa išlo bi neposredno Mirovinskom fondu kako bi ovaj financirao postojeće isplate.

Okvir 3.: Tehnička pitanja reforme drugog stupa

Investicijske smjernice za račune drugog stupa. Odluka će se morati donijeti o stupnju slobode koja je dopuštena imalcima računa drugog stupa glede izbora njihovih udjela. U pristupu raspodaje, s ovim se u potpunosti suočavamo u trenutku kada se pojedincima dopusti izlaz iz njihovih zamišljenih računa. U pristupu direktne konverzije, pitanje se postavlja rano glede 10% njihovih računa i u potpunosti nakon što je proces konverzije okončan. Obično bi mudre politike isključile investiranje u nekretnine, osobnu imovinu ili individualne udjele u poduzećima: umjesto toga, računima drugog stupa bi se dopustilo da investiraju samo u ovlaštene zajedničke fondove, ostvarujući tako veću raspršenost rizika.

Jamstvo države za investicije drugog stupa. Jamstvo države za račune drugog stupa trebalo bi se izbjeći, jer je vjerojatno da bi moglo izazvati značajne moralne opasnosti, ili pak dovesti do znatnog reguliranja od strane državnih vlasti. No, pitanje jamstva bi se moglo pokazati politički nezaobilaznim kako bi se zajamčilo da dobici prvog stupa budu dostatni, zajedno s iznimno niskim prinosom od investicija drugog stupa, kako bi dali minimalno odgovarajuće prihode. Mnogi tvrde da je "relativna" stopa zajamčenog prihoda u Čileu i Argentini bila bezopasna i da je pomogla osigurati sudjelovanje.

Invalidski i obiteljski dodaci mogu biti osigurani bilo pod prvim bilo pod drugim stupom. U kontekstu drugog stupa, sudeći prema iskustvima u Južnoj Americi, oko 2-3 postotka bi se moralo preusmjeriti na osiguravajuća društva kako bi se nabavila sredstva za invalidske i obiteljske dodatke. Odluka o ovom pitanju ovisi o tome koliko je osiguravajuće tržište Hrvatske spremno, za pretpostaviti je u suradnji s renomiranim europskim firmama, latiti se takvog posla.

Pravila anuiteta. Po umirovljenju, akumulacije s pojedinačnih računa bile su u obliku anuiteta ili, alternativno, obročnih uplata prema predefiniranim životnim tabelama. Za one koji su oženjeni, anuiteti bi bili u obliku neopozivih zajedničkih i obiteljskih anuiteta. Anuiteti bi se mogli izdavati bilo od jednog osiguravatelja (npr. mirovinski zavodi pokriveni indeksiranim državnim obveznicama) i/ili od natjecateljskih privatnih osiguravajućih društava koje se koriste predefiniranim tabelama anuiteta. Potrebno je posvetiti dostatnu pozornost razmatranju cijene i prednosti dopuštanju postojanja natjecateljskih izdavatelja anuiteta naspram jedinstvenog zajedničkog fonda anuiteta.

Centralizirano nasuprot decentraliziranom upravljanju. U prvoj fazi reformi postojala bi središnja obračunska ustanova (klirinška ustanova) za individualne račune, kako bi se maksimalno umanjili troškovi transakcija koji se sastoje od ubiranja doprinosa, nadzora dosljedne primjene plaćanja i drugih administrativnih zadataka. Jedna se mogućnost sastoji u dodjeli ove funkcije jasno određenoj komponenti postojećeg Mirovinskog zavoda. Iako bi ova komponenta koristila prikupljanja i podatke Mirovinskog fonda, na nju bi se više gledalo kao na agenta ovlaštenih fondova drugog stupa. Također bi mogla poslužiti kao određeni čuvar/depozitar koji će nadzirati investicijsko ponašanje zajedničkih mirovinskih fondova. U nekom kasnijem datumu moglo bi se odlučiti na pomak ka u većoj mjeri decentraliziranom upravljanju individualnim računima.

Ova funkcija obračunske ustanove ne bi se smjela miješati s vladinim nadzorom i propisima koji upravljaju mirovinskim fondovima drugog stupa i/ili drugim financijskim posrednicima. Ove odgovornosti mogle bi biti određene u Ministarstvu financija, Komisiji za vrijednosne papire, ili pak u neovisnom organu kao što je slučaj u Australiji, gdje ovaj upravlja kako osiguranjem tako i mirovinama. Usklađenost s propisima koji se odnose na osiguranje, osobito u području anuiteta, osobito je kritična.

privrede i informativnih praznina koje postoje u novonastalim tržištima. No, barem su tri velike prednosti koje ovaj pristup čine poželjnim u odnosu na druge pristupe. Prvo i najbitnije, on poboljšava kredibilitet drugog stupa. Neovisno o otvorenosti preraspodjele i procesa vrednovanja prvog pristupa, moglo bi se pokazati nemogućim uvjeriti radnike u vrijednost mirovinskih fondova drugog stupa koji polaze od portfelja. Naravno, velik dio imovine koju proda Mirovinski zavod bit će kupljen od mladih mirovinskih fondova drugog stupa, ali manageri tih mirovinskih fondova bit će oni koji će odrediti njenu tržišnu cijenu. Drugo, ovaj će pristup u ranom stadiju usmjeriti dodatnu likvidnost u tržišta kapitala, ubrzavajući tako razvoj. Napokon, prodaja imovine Mirovinskog fonda pokrenut će "otključavanje" sada zamrznutog tržišta. Veći dio dioničkih udjela u Hrvatskoj sada je u rukama Fonda za privatizaciju, Mirovinskog zavoda, banaka, i u slučaju državnih poduzeća, neposredno u rukama države. Manageri, obično s relativno malim udjelima u svojim poduzećima, u stanju su provoditi upravljanje bilo bez ikakvog učinkovitog nadzora od strane nominalnih vlasnika ili bez da moraju samostalno ili s partnerima osigurati većinsku kontrolu. Ukoliko će se na

hrvatskim tržištima uskoro uspostaviti likvidnost, svi trenutni institucionalni vlasnici moraju skupno djelovati.

Zaključno, prijelaz na financirani drugi stup u Hrvatskoj zahtijeva preuzimanje četiri temeljne obveze od strane zajednice:

- spremnost građana kasne-srednje životne dobi da rade dulje za istu ili veću životnu potrošnju (tj. da tijekom sljedećih deset godina prihvate povećanje granice za umirovljenje);

- spremnost mlađeg stanovništva da plaća više doprinosa za razdoblja 2003-2020. nego je to potrebno, a kako bi se podržao reformirani PAYG sustav s ciljem da akumulira novu štednju u financiranim računima drugog stupa;

- spremnost među nositeljima politike, poduzećima i pojedincima da povećaju stupanj poštivanja doprinosa, kako bi pomogli financirati račune drugog stupa i moguće blago umanje ukupnu stopu doprinosa; i

- plan za kvalitetno upravljano korištenje postojeće privatizacijske imovine kako bi se financirali računi drugog stupa u razdoblju prije 2003. godine.

Priradio: Vlado Puljiz