

RASPRAVA O MIROVINSKOJ REFORMI U HRVATSKOJ

Zagreb, 18. lipnja 1997.

U Zagrebu je u organizaciji Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske 18. lipnja 1997. održana rasprava o hrvatskoj mirovinskoj reformi, u kojoj su, osim stručnjaka mirovinskog i invalidskog osiguranja, sudjelovali i istaknuti znanstvenici te stručnjaci iz državnih tijela koja se bave problematikom mirovinskog i invalidskog osiguranja. Predmetom ove rasprave bili su koncept budućeg sustava mirovinskog osiguranja i Prijedlog zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju od studenoga 1996., a svrha joj je bila da se utvrde stajališta i stupanj suglasja s temeljnim odrednicama i dvojabama u svezi s hrvatskom mirovinskom reformom.

U svojem uvodnom izlaganju, direktor Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske Damir Zorić istakao je dva cilja mirovinske reforme, i to:

- kao prvo, da se zaustavi relativni rast udjela mirovina u nacionalnom dohotku, jer to ugrožava gospodarski razvoj u uvjetima pojačane međunarodne konkurencije, i

- kao drugo, da se diversificiraju izvori prihoda staroga stanovništva, tako da se ono ne oslanja samo na mirovinska davanja države, nego i da ostvaruje prihode od raznih oblika mirovinske štednje, ulaganja i imovine.

Za reformu mirovinskog sustava otvaraju se tri mogućnosti: prva, kao radikalna privatizacija prema čileanskom modelu, druga, kao uspostava dva obvezna mirovinska sustava (sustav generacijske solidarnosti i sustav obvezne kapitalizacije) i treće, kao racionalizacija i poboljšanje sadašnjeg mirovinskog sustava nizom mjera, što bi bila priprema za najavljenju reformu mirovinskog sustava zasnovanoga na tri razine. U tom smislu posljednja verzija nacrtu mirovinskoga zakona upravo je u skladu s orijentacijom prema racionalizaciji i poboljšanju sadašnjeg mirovinskog sustava. S druge strane, bilo bi opravdano i korisno da se pride reguliranju mirovinskoga sustava na trećoj razini, kao dobrovoljnog sustava zasnovanoga na privatnom kapitalu i financiranog metodom kapitalizacije.

U raspravi koja je slijedila ukazano je na neke dvojbe o temeljnim odrednicama reforme hrvatskog mirovinskog sustava, sadržane u Prijedlogu zakona o mirovinskom osiguranju (J. Škara), dok su ostale rasprave, s malim izuzecima, bile usmjerene više prema općoj koncepciji budućega mirovinskog sustava, problemima njegova financiranja i financiranja prijelaza s postojećeg na budući sustav. U ovome dijelu vrijedi spomenuti postojeću imovinu mirovinskog i invalidskog osiguranja nastalu procesom privatizacije, koja se sastoji od vlasničkih udjela u hrvatskom gospodarstvu (dionice) u vrijednosti od oko 3 milijarde DEM. Za financiranje prijelaza na novi mirovinski sustav moguća su tri pristupa: konverzija, rasprodaja i upravljanje. Hrvatska je izabrala pristup upravljanja i u tu svrhu je postojeći republički mirovinski fond osnovao društvo za upravljanje investicijskim fondovima, u sklopu kojega bi djelovala tri investicijska fonda (Đ. Njavro). Inače, postojeća imovina mirovinskog osiguranja može se podijeliti u tri dijela. U prvome su poduzeća koja kotiraju na tržištu kapitala i čija je vrijednost poznata iz burzovnih izvješća. Drugu skupinu čine poduzeća koja još nisu na tržištu kapitala, ali imaju za to izgled, dok su u trećoj skupini poduzeća koja nemaju izgleda za rast, pa tako niti za kotaciju na tržištu kapitala. Investicijski fondovi mirovinskog osiguranja bit će zatvorenoga tipa, sa svrhom dugoročnog akumuliranja sredstava i kratkoročne likvidnosti. Dosadašnje "Hrvatsko mirovinsko osiguranje" d.o.o. nastavit će poslovanje kao holding s nekoliko poduzeća, a upravljanje ostalima prenijet će se na društvo za upravljanje investicijskim fondovima (Z. Barac). Prijelaz s postojećeg na budući mirovinski sustav izazvat će određeni tranzicijski trošak, koji će se morati pokrivati iz javnih (državnih) proračunskih sredstava. S druge strane, cijeni se da je poresko i doprinosno opterećenje poslodavaca i zaposlenih doseglo gornju granicu, pa je pitanje kako financirati tu tranziciju. Istodobno, sve više rastu obveze i transfer iz državnoga proračuna prema sadašnjem mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Za financiranje tranzicije u novi mirovinski sustav moguća je prodaja kapitala, uporaba ušteđica te zaduživanje. Ako bi došlo do zaduživanja, to bi samo značilo odgađanje problema i njegovo prebacivanje budućim generacijama. Međutim, reforma mirovinskog osiguranja jest produktivan trošak, ali bi visina tranzicijskoga troška prvih godina morala biti niža, kako bi on bio podnošljiv. U tom kontekstu država mora smanjiti javnu potrošnju, podići razinu nacionalne štednje i ograničiti poresko opterećenje (Z. Anušić, B. Prka i M. Dalić).

Naredna izlaganja odnosno rasprava posvećeni su problemima sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja, njegovoj organizaciji i upravljanju te makroekonomskim i demografskim aspektima mirovinske reforme. Prije svega, bez jasnih vizija ne bi trebalo pod svaku cijenu uređivati mirovinski sustav na drugoj razini (obvezni mirovinski sustav financiran kapitalizacijom) i sustav na trećoj razini (dobrovoljni mirovinski sustav zasnovan na kapitalizaciji), kako bi se izbjegle moguće negativne socijalne, gospodarske i političke posljedice. U tom kontekstu istaknuta je uloga socijalnog partnerstva između poslodavaca, zaposlenih i vlasti, koje je uvedeno Zakonom o radu i koje je neophodno i za funkcioniranje institucija u oblasti socijalne sigurnosti, u koje spada i mirovinsko osiguranje. Stoga će biti potrebno da se sve odluke prigodom koncipiranja reforme mirovinskog sustava prethodno razmatraju i u sklopu nedavno obrazovanoga Gospodarsko-socijalnog vijeća. Isto tako, načelo upravljanja putem socijalnog partnerstva treba biti provedeno i u upravljanju nositeljima budućega mirovinskog osiguranja (Ž. Ivančević i B. Žaja). Jedan od važnih čimbenika krize postojećeg mirovinskog osiguranja svakako jest strukturalna nezaposlenost, koja, barem za sada, nema tendenciju smanjivanja. Naime, ona djeluje u dva pravca: prvo, smanjuje materijalnu osnovu za aktualne mogućnosti uplate doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, a time i financijske mogućnosti sadašnjeg mirovinskog sustava. Drugo, ona sprječava sadašnje nezaposlene da danas ulažu u mirovinsko osiguranje za svoju socijalnu sigurnost u starosti. Na drugoj strani, daljnje povećavanje doprinosa za ovo osiguranje neprihvatljivo je iz više razloga ("ili podvostručiti doprinose, ili prepoloviti mirovine"). Hrvatsku mirovinsku reformu može se sagledavati s neoliberalnog gledišta

(Svjetska banka i Međunarodni motenarni fond) ili sa stajališta socijalno-tržišnog gospodarstva (Međunarodna organizacija rada i Međunarodno udruženje za socijalnu sigurnost). S neoliberalnog gledišta bit će potrebno imati razrađeni, sveobuhvatni i transparentni program gospodarske reforme, poduprt čvrstom fiskalnom politikom. U tim uvjetima moguć je obvezni privatni kapitalizirani mirovinski sustav, zasnovan na definiranim doprinosima, ali pogodan samo za osiguranje rizika starosti (starosna mirovina), dok ostavlja otvorenim traženje rješenja za pokriće rizika invalidnosti i smrti (invalidska i obiteljska mirovina). S druge strane, postavlja se pitanje da li se socijalno primjerena i prihvatljiva zaštita u sklopu mirovinskog osiguranja može žrtvovati u nastojanju da se dostignu gospodarski ciljevi, kao što je uspostavljanje tržišta kapitala ili povećavanje štednje, odnosno da li mirovinsko osiguranje reformirati i svesti u funkciju tih ciljeva, ne vodeći mnogo računa o interesima onih zbog kojih je ono ustanovljeno i postoji. S toga gledišta ne može se prihvatiti teza da se problemi mirovinskog osiguranja mogu riješiti radikalnom privatizacijom, jer se, bilo kako bilo, u sklopu mirovinskog osiguranja uvijek radi o određenoj preraspodjeli između aktivnih osiguranika i umirovljenika, koji one aktivne lišavaju dijela njihovog dohotka. U hrvatskim prilikama, neoliberalni pristup pogodio je samo bogatima, a ne i ostalima, zbog kojih i postoji mirovinsko osiguranje, a siromašniji bi slojevi u pomanjkanju nužne solidarnosti ostali još manje zaštićeni. Zato će trebati stvoriti mirovinski sustav koji će biti ekonomičnim i prihvatljivim za buduće naraštaje. U tu svrhu jedno od rješenja za njegovo financiranje bilo bi u stvaranju pričuve u visini jednogodišnjih rashoda, s kojom bi se poslovalo metodom kapitalizacije i koja bi služila za održavanje likvidnosti mirovinskog sustava. U sklopu samoga zakonodavstva treba provesti stvarno plaćanje proračunskih obveza mirovinskom osiguranju, odvojiti osiguranje za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti iz općega sustava mirovinskog osiguranja, uvesti sudove socijalnog osiguranja, te provesti neke druge neophodne mjere (A. Škember). Na krizu mirovinskog sustava utjecale su i promjene u strukturi obitelji te pojava atipičnih oblika rada u svijetu (pa i u Hrvatskoj), neprimjerenih 8-satnom radnom vremenu, radu u sklopu poduzeća i stalnosti radnoga odnosa, na čemu se za-

sniva današnje svojstvo osiguranika u sklopu mirovinskog osiguranja. Na pojavu atipičnih oblika rada ukazivano je u posljednje vrijeme i na međunarodnim skupovima posvećenima problemima rada i socijalne sigurnosti. Stoga će i hrvatski mirovinski sustav u budućnosti trebati tome prilagoditi i obuhvaćati ne samo osobe u radnome odnosu, već i ostale koji obavljaju određeni posao za plaću, ali se ne nalaze u svojstvu koje im danas daje pravo da budu osigurani u sklopu obveznog mirovinskog osiguranja. Hrvatsko stanovništvo sve je starije, a nekadašnja piramida stanovništva sve više sličí vretenu, što u budućnosti znači manjak aktivnog stanovništva i veći udio uzdržavanog stanovništva (umirovljenika). Reforme mirovinskog osiguranja u svijetu kreću se uglavnom u pravcu produžavanja radne i starosne dobi za odlazak u mirovinu, promjene formule za izračun mirovine i za njezino uskladjivanje, te u pravcu što čvršće povezanosti mirovine i doprinosa. Posebna pozornost pridaje se privatnom kapitalu u ovome osiguranju. Međutim, samo u Čileu (i nekim drugim latino-američkim državama, u manjoj mjeri) izvršena je radikalna mirovinska reforma. Postsocijalističke države za sada prave oprezne korake prema reformi njihovih mirovinskih sustava. Svrha aktualnih mirovinskih reformi uglavnom jest smanjenje ili usporavanje rasta javnih izdataka za mirovine i povećavanje odgovornosti pojedinca za vlastitu socijalnu sigurnost (poticanje osobnih ulaganja). Hrvatska također mora izvršiti nužne prilagodbe svojega mirovinskog sustava, sa svrhom njegove racionalizacije, kao što je predloženo u nacrtu zakona. Drugi korak u ovoj reformi, tj. stvaranje obveznog mirovinskog sustava financiranog kapitalizacijom, može se učiniti kada za to budu osigurana potrebna sredstva iz drugih izvora i kada budu uspostavljene nužne financijske institucije te tržište kapitala. Isto tako, treba dati podršku uspostavljanju dobrovoljnog mirovinskog osiguranja, koje se financira kapitalizacijom (na trećoj razini), jer bi ono moglo amortizirati neke socijalne rizike i pomoći razvijanju infrastrukture za širenje privatnog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj (V. Puljiz). S demografske točke gledišta valja primijetiti da je hrvatsko stanovništvo, ne samo starije, nepravilno distribuirano po čitavoj državi. Radni kontigent stanovništva od 1991. sve je manji, s jedne strane, a broj nezaposlenih se ne smanjuje. S druge strane rješavanje

problema nezaposlenosti slanjem u mirovinu vodi prema širenju tzv. "sive ekonomije", u kojoj novi umirovljenici uzimaju posao nezaposlenima. To ne rezultira samo gubitkom mirovinskog staža za mlade nezaposlene (odnosno gubitkom ili sužavanjem njihovih očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja), nego i neplaćanjem doprinosa i tako nepriticanjem novca mirovinskom osiguranju te njegovim odlijevanjem na drugu stranu (A. Akrap). S makroekonomskog gledišta, reforma mirovinskog osiguranja provodit će se u uvjetima rasta bruto društvenog proizvoda (BDP) od po 6% godišnje, zaposlenosti od po 1,5% godišnje, a produktivnosti od po 4,5% godišnje. Puna bi se zaposlenost pod ovakvim uvjetima postigla za 20 godina. Stoga je problem mirovinskog sustava u Hrvatskoj problem oporavka i rasta gospodarstva, a ne demografske krize, barem ne sljedećih 10 godina, i pod uvjetom da u tome razdoblju ne bude značajnijih migracijskih kretanja. Kao izvor za poboljšanje sadašnjega stanja u ovome osiguranju moguć je rast zaposlenosti, koji bi morao biti veći od relativnog i apsolutnog rasta broja umirovljenika, kao i brži rast produktivnosti od rasta zaposlenosti. U tu svrhu mogla bi na određen način poslužiti i sredstva samih umirovljenika, koji bi ih mogli uložiti u svoju socijalnu sigurnost na osnovi kapitalizacije. Uspostavljanje obveznog mirovinskog osiguranja na osnovi kapitalizacije (druga razina mirovinskog sustava) stvorit će dodatni deficit u ovome osiguranju, pa, prema tome, eventualnu mirovinsku reformu treba rješavati u realnim okvirima, tj. u granicama mogućega (S. Zdučić). Prigodom ovakve mirovinske reforme treba uzeti u obzir i tzv. "nevidljivi dug", koji predstavlja razliku između rasta obveza i smanjenja prihoda. Isto tako, treba paziti i na ravnomjerno opterećenje svih generacija koje sudjeluju u reformi mirovinskog sustava. Nadalje, reforma kao što je ova, ne smije sadržavati nepoznanice, već mora biti transparentna, radi osobnog planiranja onih koje će ta reforma zahvatiti. U tom smislu bilo bi potrebno već danas utvrditi buduće obveze državnog proračuna prema mirovinskom osiguranju. Nacrt zakona nije regulirao način čuvanja i oplodavanja prikupljenog novca, što bi trebalo učiniti, a iznad svega - uspostaviti povjerenje u institucije, jer bez toga predložena mirovinska reforma neće se moći provesti (K. Ott). Za mirovinsku reformu potrebne su tri pretpostavke:

- prijelaz na tržišno gospodarstvo u sklopu reforme može se uraditi do mjere do koje je došla privatizacija gospodarstva,

- predviđeni prijelaz stvara socijalne probleme (mali sloj bogatih i veliki siromašnih); pri tome valja voditi računa o tome da je mirovinsko osiguranje uspostavljeno radi siromašnih, a ne radi bogatih, i

- prigodom provedbe reforme mirovinskog osiguranja treba osobito paziti na utjecaj vanjskih faktora.

Obvezni mirovinski sustav na temelju kapitalizacije trebalo bi urediti po ugledu na europske primjere (Njemačka i Francuska), zakonom i/ili kolektivnim ugovorima, kao privatno mirovinsko osiguranje. Bilo bi primjereno da se mirovinskim osiguranjem upravlja na bazi socijalnog partnerstva (samouprava, u kojoj sudjeluju poslodavci, osiguranici i država), a nositelja ovoga osiguranja moglo bi biti više, a ne samo jedan, po ugledu na zemlje Srednje i Zapadne Europe (na primjer, posebni nositelji za radnike, javne službenike, pomorce i druge posebne grupe zaposlenih) (A. Ravnić).

U nastavku rasprave predstavnici umirovljenika istakli su problem usklađivanja mirovina, koje bi se trebale usklađivati s plaćama, a ne s troškovima života, kao i problem duga mirovinskog osiguranja prema umirovljenicima, koji ostaje usprkos odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske. Nakon toga, primijećeno je da za reformu hrvatskoga mirovinskog osiguranja još uvijek ne postoji vizija, koju bi morali imati političari. Po predloženim zakonskim rješenjima, mirovinsko osiguranje postalo bi državno osiguranje i iščezla bi iz njega svaka autonomija, inače tradicionalna u ovome osiguranju. Sustav ovoga osiguranja treba prilagoditi atipičnome zapošljavanju te odvojiti osiguranje za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti od općeg mirovinskog sustava. Time bi se stvorila i podloga za prevenciju invalidnosti. Budući da za sada nije realno uvođenje obveznog mirovinskog osiguranja na osnovi kapitalizacije, trebalo bi prići uspostavljanju dobrovoljnog privatnog mirovinskog sustava financiranog putem kapitalizacije. U tome smislu, treba poticati stvaranje manjih privatnih osiguranja (po poduzećima i dr.). I, konačno, predloženom mirovinskom sustavu nedostaje analitička podloga i elementi za poticanje razvoja (Ž. Potočnjak). U Hrvatskoj već sedam godina postoji i provodi se uspješno privatno mirovinsko osiguranje, koje u sebi, zbog

nedostatka odgovarajućih propisa, sadržava elemente generacijske solidarnosti (za davanja) i kapitalizacije (za financiranje). To je "Royal" d.d. iz Zagreba, koje već danas surađuje s velikim brojem privrednih subjekata u Hrvatskoj i čija dosadašnja iskustva mogu poslužiti i u ovoj mirovinskoj reformi (I. Bulaš). Sudionici u raspravi založili su se još i za uređeno socijalno gospodarstvo (N. Gunjina), moguće usklađivanje rasta mirovina i s rastom BDP (V. Puljiz), konsolidiranje povjerenja u institucije i za što egzaktnije analitičke pokazatelje (D. Bakić).

Ovome skupu prisustvovali su i Sandor Sipos (Svjetska banka, Washington) i Krzysztof Hagemajer (Medunarodna organizacija rada, Ured za Srednju i Istočnu Europu, Budimpešta), koji su također dali određene sugestije za reformu hrvatskoga mirovinskog osiguranja.

Zaključujući raspravu, Đuro Njavro, predsjednik Upravnog odbora Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, naglasio je kako je reforma ovoga osiguranja nužna, ali i osjetljiva. Stoga će biti potrebno istraživati probleme, obavljati simulacije i ostalo, sa svrhom iznalaženja uporabljivih rješenja. Nesporo je da je nužno usporiti tempo umirovljavanja, ali i ukloniti socijalu iz sustava mirovinskog osiguranja. Valja oprezno pristupiti izradi modela i uspostavljanju mirovinskog osiguranja na drugoj razini, a čini se da smo najbliži uspostavljanju dobrovoljnog i privatnog sustava mirovinskog osiguranja na bazi kapitalizacije (treća razina), u kojemu bi se ovo osiguranje vodilo individualno, preko osobnog računa mirovinske štednje svakoga osiguranika i uz poreske olakšice.

Ovo je bio treći skup ovakove vrste posvećen reformi hrvatskog mirovinskog i invalidskog osiguranja. Prvi put bilo je to u prosincu 1994. u Zagrebu, kada su, a u svrhu pomoći reformi mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, inozemni stručnjaci predstavljali modele i mogućnosti za mijenjanje i razvijanje mirovinskog sustava, te za uvođenje privatnoga kapitala u mirovinsko osiguranje. Drugi ovakav skup bio je u Opatiji u studenome 1995. kada su stručnjaci Svjetske banke prezentirali mogući budući model hrvatskog mirovinskog osiguranja na tri razine, koji bi sadržavao dosadašnji prilagođeni obvezni sustav generacijske solidarnosti (prva razina), obvezni privatni mirovinski sustav zasnovan na kapitalizaciji (druga razina) i dobrovoljni kapitalizirani privatni

mirovinski sustav (treća razina), a s osobitim naglaskom na uspostavljanju mirovinskoga sustava na drugoj razini (v. "Reviju za socijalnu politiku" br. 4/1995). Uspoređujući ovaj skup s navedena dva prethodna, možemo zaključiti da je u međuvremenu došlo do spoznaje o mogućnostima i mogućim pravcima reforme sadašnjeg sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja u Hrvatskoj. Moglo bi se reći i to da je ova reforma već počela donošenjem i početkom primjene Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja ("Narodne novine", br. 20/97), koji se primjenjuje od 1. siječnja 1997. Naime, prema tom zakonu mirovine će se ubuduće usklađivati s troškovima života (a ne više s kretanjem plaća, kao do 31. prosinca 1996.), kako je to i predviđeno u novopredloženom sustavu mirovinskog osiguranja. Drugi segment ove reforme trebao bi se realizirati izmjenom sadašnjih uvjeta za ostva-

rivanje pojedinih prava iz mirovinskog osiguranja (povećavanje dobne granice za odlazak u mirovinu, nova definicija invalidnosti, novi način izračuna mirovine itd.), kako je sadržano u Prijedlogu zakona o mirovinskom osiguranju. Treći segment reforme, najsloženiji i najteži za provedbu, bit će svakako način izmjene financiranja ovoga osiguranja odnosno uvođenje obveznog privatnog mirovinskog sustava zasnovanoga na kapitalizaciji (druga razina). Ostvarivanje ovoga dijela mirovinske reforme tražit će ne samo dodatna sredstva nego i uspostavljanje odgovarajućih institucija neophodnih za funkcioniranje financijskog tržišta. Usporedo s time bit će nužno provesti i druge mjere, kao što je ograničavanje proračunske potrošnje, a iznad svega i mjere kojima će se vratiti povjerenje u institucije sustava, a bez čega neće biti moguće dugoročno provoditi mirovinsko osiguranje u sljedećem stoljeću.

Mihovil Rismondo