

Svjetska banka: prijedlog reforme hrvatskog mirovinskog sustava

Hrvatska se nalazi pred reformom svojeg mirovinskog sustava. Dosadašnji je sustav, kao što znamo, dospio u ozbiljnu krizu pa ga treba mijenjati. U tu reformu uključila se i Svjetska banka. Njena je misija u lipnju prošle godine posjetila Hrvatsku. Nakon toga članovi Misije napravili su dokument o mirovinskoj reformi u Hrvatskoj pod naslovom "Hrvatska - zajam za sanaciju javnog sektora (PSAL) - Misija za reformu mirovinskog osiguranja". Svjetska banka predlaže uvođenje mirovina na tri razine (stupa), od kojih je prvi zasnovan na međugeneracijskoj solidarnosti, drugi na obaveznoj štednji, a treći na dobrovoljnom osiguranju. Objavljujemo taj dokument uz mala kraćenja uvodnog dijela.

Pretpostavljamo da ovo nije definitivni prijedlog reforme mirovinskog sustava od strane Svjetske banke, nego da će na njemu biti promjena. On ipak sadrži najvažnije ideje.

Misija Svjetske banke koja je sredinom prošle godine posjetila Hrvatsku predložila je hrvatskoj Vladi reformu mirovinskog sustava. Predložena reforma sastoji se u uvođenju mirovinskog sustava na više razina (stupova) u Hrvatskoj. Prva razina bio bi sustav na bazi generacijske solidarnosti (PAYGO), druga - obvezni kapitalizirani sustav pojedinačnih štednih računa i treća - dobrovoljni, privatni, također kapitalizirani sustav. U prvom dijelu ovog priloga prikazane su glavne opcije mirovinske reforme te mogućnosti oblikovanja prve razine na bazi generacijske solidarnosti u okviru predloženog novog mirovinskog sustava.

Drugi dio odnosi se na probna rješenja u svezi s obveznim drugim i dobrovoljnim trećim stupom novog sustava mirovinskog osiguranja.

Prijedlozi Misije temelje se na ciljevima i financijskim ograničenjima s kojima je suočena Hrvatska. Ciljevi se sastoje u:

- stvaranju financijski pouzdanog sustava,
- proširenju izvora mirovinskih prihoda,
- izravnoj ovisnosti davanja o doprinosima,
- stvaranju tržišta dugoročnih financijskih instrumenata, i
- manjoj ovisnosti o inozemnom kapitalu.

Financijska ograničenja posljedica su nužnosti obrane, izgradnje i modernizacije hrvatske države. Kako bi se postigli navedeni ciljevi i ublažila ograničenja Misija predlaže određena rješenja za smanjenje financijskih troškova prijelaza sa sadašnjeg na novi režim mirovinskog osiguranja.

Prema procjenama Misije troškovi prijelaza na novi sustav iznosili bi oko 1,7% BDP-a godišnje u razdoblju od oko 15 godina, s tim da bi se nakon toga razdoblja rapidno smanjili pod uvjetom da se razvije novi sustav na više razina prema prijedlozima u dodacima. Ti bi se troškovi u početku financirali imovinom od privatizacije koja je namijenjena Mirovinskom fondu. Prijedlozi Misije temelje se na nakani Vlade da dio privatizacijske imovine upotrijebi za financiranje mirovina, ali je smisao tih prijedloga da se ta imovina upotrijebi za financiranje druge razine sustava, umjesto za sustav generacijske solidarnosti koji obuhvaća sadašnje umirovljenike. Svrha takvog rješenja bila bi da se smanje postojeći i srednjoročni fiskalni troškovi i da se utvrdi stvarna vrijednost imovine.

Financiranje novih mirovinskih računa sredstvima iz stare štednje omogućilo bi da se izbjegne teret dvostrukog plaćanja u prijelaznom razdoblju. Vlada bi preuzela ulogu posrednika između starijih i mladih generacija i preuzela bi nove obveze samo u obliku ograničenih jamstava za imovinu od privatizacije na drugoj razini sustava. U suradnji s radnom skupinom za mirovinsku reformu Misija je razvila jednostavan model procjene troškova prijelaza na novi sustav mirovinskog osiguranja te predlaže da se na osnovi aktuarskih i ekonomskih računa izrade još preciznije procjene.

Predložena reforma mirovinskog sustava utjecala bi i na druge programe javne potrošnje (zdravstvo, socijalna skrb itd.), zatim na

državne prihode (poreze) kao i na razvitak tržišta kapitala.

Predložena reforma mirovinskog sustava u skladu je s ciljevima planiranih reformi javnog sektora, svrhom Zajma za sanaciju javnog sektora (PSAL), te predloženim projektom razvoja kapitalnog tržišta (Capital Market Development Project). Što skorija odluka o konačnom dizajnu mirovinske reforme ubrzala bi rad na pripremi zajma i Projekta razvoja kapitalnog tržišta.

U okviru daljnjih priprema Misija predlaže da mirovinska reforma obuhvati i poljoprivrednike i samostalne obrtnike. Misija je obaviještena da su mirovine poljoprivrednika opterećene posebnim problemima, koji zahtijevaju hitno rješavanje u okviru predloženih reformi mirovinskih i ostalih javnih rashoda.

I. OPCIJE MIROVINSKE REFORME U HRVATSKOJ

1.1. U ovom se poglavlju najprije navode ciljevi i značajke predloženog sustava mirovina na više razina s alternativnim rješenjima za oblikovanje prve razine sustava na bazi generacijske solidarnosti. Zatim se objašnjava način izračunavanja davanja u prijelaznom razdoblju. Na kraju se raspravlja o pitanju raspodjele u okviru predloženog novog mirovinskog sustava.

Ciljevi

1.2. Uvođenje sustava starosnog, invalidskog i obiteljskog osiguranja na više razina, koji bi nakon uzimanja u obzir svih elemenata, bio "kapitaliziran" do 40% ili više. Sustav bi počivao na tri razine ("stupa"):

Prva razina: obvezni sustav javnog mirovinskog osiguranja na bazi generacijske solidarnosti koji bi se sastojao od dva "sloja":

- "konačnog" prvog sloja koji odgovara stalnim mirovinama iz javnog mirovinskog sustava na osnovi generacijske solidarnosti, i

- "prijelaznog" drugog sloja koji će postojati sve dok drugi stup ne osigura odgovarajuću razinu mirovina;

Druga razina: obvezni kapitalizirani privatni mirovinski sustav na bazi individualnih štednih računa pod nadzorom i kontrolom javnih tijela. Financiranje bi imalo dvije faze:

- početnu fazu - koja bi se financirala iz "stare štednje", tj. raspodjelom imovine od pri-

vatizacije poduzeća u društvenom vlasništvu i bivših javnih ili državnih poduzeća, i

- drugu, trajnu fazu - u kojoj bi financiranje imalo oblik "nove štednje" pojedinaca uz potporu odgovarajuće makroekonomske politike.

Treća razina: dobrovoljna štednja za starost u obliku većih doprinosa koji bi se uplaćivali na pojedinačne račune, ili u vidu širih profesionalnih programa na razini poduzeća koje bi nadzirala javna tijela.

1.3. Za obveznu individualnu štednju ("druga razina") kao i za dobrovoljnu štednju za starost ("treća razina") treba primjenjivati posebne odredbe zakona o porezima, tako da se dobit od ulaganja namijenjena štednji za mirovine ne bi oporezivala. Međutim, posebne odredbe o oporezivanju ne bi vrijedile za dobrovoljnu štednju na trećoj razini sustava.

Značajke sustava na više razina

1.4. Svi elementi mirovinskog sustava temeljili bi se na načelu jednakosti. Međutim, treba imati na umu da će takva socijalna solidarnost zahtijevati određene transfere između muškaraca i žena te skupina s relativno visokim prosjekom zarade tijekom radnog vijeka i onih s relativno niskim prosjekom.

1.5. Drugi sloj prve razine bile bi prijelazne mirovine koje bi imale istu razinu kao i sadašnja davanja iz sustava na bazi generacijske solidarnosti, usklađena s rastom cijena. Time bi se izbjegle velike razlike između pojedinih generacija i ujednačila kupovna moć današnjih umirovljenika i onih u prijelaznom razdoblju.

Ovaj mehanizam prijelaza također uspostavlja gornju granicu troškova prijelaznog razdoblja. On se može primijeniti i za postizanje ciljeva preraspodjele tijekom prijelaznog razdoblja.

Zajednički elementi alternativnih rješenja za prvu razinu sustava

1.6. Deset od današnjih dvadesetpet posto, koliko iznosi stopa doprinosa, upotrijebit će se za drugu razinu sustava.

1.7. "Prijelazne" mirovine ili "mirovine koje se usklađuju sa cijenama" financirat će se iz sredstava državnog proračuna doznačenih Fondu socijalnog osiguranja. Kao što je već rečeno, to prijelazno davanje značilo bi za prijelazne generacije postojeću razinu mirovine,

uskladenu za porast cijena, a istovremeno bi postavilo gornju granicu troškova, svodeći ih na troškove sustava u kojemu se davanja usklađuju prema porastu cijena.

U početnoj fazi kapitalizacije druge razine sustava država će financirati prijelazne mirovine upisivanjem privatizacijske imovine na pojedinačne račune osiguranika. Kada se imovina od privatizacije potroši, financiranje prijelaznih davanja morat će se tretirati kao i drugi proračunski izdaci u okviru vladine financijske politike. Na kraju će to prijelazno davanje postepeno nestati usporedo s rastom relativne vrijednosti druge razine sustava, zahvaljujući kumulaciji uplaćenih doprinosa i dobiti od ulaganja

1.8. Omogućiti li financijska situacija budućim vladama da povećaju relativnu vrijednost mirovina u prijelaznom razdoblju, one bi mogle biti takve da osiguraju bolji standard od današnjih mirovina koje se usklađuju prema rastu cijena. Međutim, to bi zahtijevalo više sredstava iz državnog proračuna. Naime, povećanje mirovina ne bi se smjelo financirati većim stopama doprinosa jer bi to prekinulo proces prijelaza na novu razinu sustava.

1.9. Kao što je već rečeno, to prijelazno davanje može se nazvati privremenim drugim slojem prve razine tj. sustava na bazi generacijske solidarnosti (PAYGO). U prijelaznom razdoblju ono nadopunjuje trajni "prvi sloj" prve razine - sustava PAYGO, koji se temelji na jednoj od dviju alternativnih formula za izračunavanje mirovine o kojima će kasnije biti riječi.

Valja, međutim, upozoriti da prijelazno davanje mora imati iste dobne granice za odlazak u mirovinu kao i odabrana formula za prvi sloj PAYGO, ukoliko se žele sačuvati sredstva uštedena povećanjem dobnih granica u prvoj sloju.

Alternativa 1: Manje izmjene postojećeg Nacrta zakona o mirovinskom osiguranju (postojeći prijedlog Nacrta temelji se na njemačkoj mirovinskoj reformi iz 1992).

1.10. Ova opcija temelji se na postojećem prijedlogu novog zakona. Jedina bitnija promjena bila bi da bi postotak mirovina za puni radni staž iznosio 34% umjesto 85%, kako predlaže sadašnji nacrt zakona. Tih 34% bio bi konačni postotak mirovine koji bi se mogao ostvariti na prvoj razini sustava nakon isteka

prijelaznog razdoblja od 30 godina. Nazovimo tu komponentu "prvim slojem" prve razine - sustava na bazi generacijske solidarnosti.

1.11. Moguća dodatna poboljšanja za davanja na tom "prvom sloju" bila bi:

- postepeno izjednačavanje dobne granice za odlazak u mirovinu za muškarce i žene tijekom razdoblja od npr. 10 godina, nakon što se uvede početno opće povećanje dobne granice za 5 godina. Time bi se ne samo ostvarile financijske uštede, nego i zadovoljile norme EU-e;

- daljnje povećanje početnih i normalnih dobnih granica za odlazak u mirovinu, povrh već predloženih 60 (za prijevremene) i 65 godina (za redovite mirovine), i to počevši od npr. 2010. godine.

Ta buduća povećanja dobnih granica bila bi odraz produžetka životnog vijeka nakon 60. godine života, a uvodila bi se postepeno - npr. po 1 ili 2 mjeseca za svaku godinu nakon 2010;

- izmjene aktuarskih smanjenja prijevremenih mirovina, na osnovi stvarnih podataka o stopi smrtnosti u Hrvatskoj (pitanje je, naime, jesu li smanjenja predložena u Nacrtu novog zakona aktuarski utemeljena, s obzirom na stvarno stanje u Hrvatskoj);

- usklađivanje mirovina prema rastu cijena, umjesto prema rastu plaća.

Opisane promjene dobnih granica za odlazak u mirovinu osnova su za usporedbu s drugom alternativom čiji prikaz slijedi.

1.12. Ova dodatna poboljšanja postojećeg prijedloga reforme imaju dva opravdanja. Prvo, vlada se može odlučiti za ovakvu politiku zato što smatra da su njena načela pozitivna sama po sebi, tj. da se žene i muškarci trebaju izjednačiti glede vremena odlaska u mirovinu te da je podizanje dobnih granica opravdano produžetkom životnog vijeka umirovljenika. Drugo, kasnije i složenije raščlambe mogle bi pokazati da se dugoročno stabilan trajan "prvi stup", tj. sustav generacijske solidarnosti, ne može ostvariti na razini stope doprinosa od recimo 15%. To bi značilo da postojeći prijedlog reforme zahtijeva dublje promjene kako bi se utvrđena stopa doprinosa održala na toj razini.

1.13. Za većinu umirovljenika davanja "prvog sloja" sustava na bazi generacijske solidarnosti uglavnom su hipotetička. Radi se o "internom" izračunavanju u okviru određivanja mirovine u sustavu PAYGO koja je funkcija prijelaznog davanja drugog sloja. Na kraju to

trajno davanje prvog sloja sustava PAYGO čini prijelazno davanje drugog sloja sustava PAYGO irelevantnim. To se događa iz razloga što se davanja prvog sloja usklađuju s rastom plaća prije odlaska u mirovinu (a vjerojatno i poslije umirovljenja), dok "drugi sloj" ovisi samo o porastu plaća od 1997. (tj. godine koja prethodi pretpostavljenoj prvoj godini primjene novog mirovinskog sustava).

O stopama realnog rasta plaća tijekom prijelaznog razdoblja ovisit će koliko će vremena trebati da "interno" davanje prvog sloja premaši prijelazno davanje drugog sloja.

Alternativa 2: Daljnje usklađivanje "terminologije" trajne prve razine sustava s načelima novog švedskog modela

1.14. Prema prijedlogu mirovinske reforme formula za izračunavanje mirovine u sustavu mirovinskog osiguranja na bazi generacijske solidarnosti u Hrvatskoj temelji se na plaći pojedinca tijekom radnog vijeka, što znači na stvarno uplaćenim doprinosima. To se postiže uvođenjem "osobnih bodova" i (u konačnici) izračunavanjem mirovine na osnovi svih plaća zaradenih tijekom radnog vijeka. Nova reforma u Švedskoj ide još korak dalje: davanja iz sustava generacijske solidarnosti obračunavaju se na osnovi svih doprinosa uplaćenih tijekom cijelog radnog vijeka.

1.15. U novoj švedskoj formuli za izračunavanje mirovine u sustavu PAYGO uzimat će se u obzir stvarni doprinosi. Svaki osiguranik dobiva fiktivni račun. Doprinosi uplaćeni na taj račun za svaku godinu uvećat će se za pretpostavljenu "dobit" koja predstavlja porast plaća od godine na koju se odnose doprinosi do godine prije odlaska u mirovinu (ili možda do godine koja prethodi toj godini).

Ti se doprinosi i "dobiti" zbrajaju i pretvaraju u određeni broj anuiteta uz pomoć tablica o predviđenim godinama života nakon odlaska u mirovinu za dotičnu generaciju. Prema tome, kako se za svaku generaciju povećava očekivani broj godina života nakon odlaska u mirovinu, to će za isti zbroj doprinosa i "dobiti" svote anuiteta biti manje. S druge strane, rast realnih plaća s vremenom će za svaku novu generaciju rezultirati nešto većim zbrojem doprinosa i "dobiti" zbog porasta plaća.

1.16. Iako švedski model samo jasnije izražava ono što je sadržano i u njemačkom modelu, on ima i nekoliko važnih prednosti:

1/ mirovine svake generacije umirovljenika odraz su stvarnog rasta njihovih plaća, a ne unaprijed "određene visine davanja",

2/ visina mirovina svake pojedine generacije također uzima u obzir činjenicu produžetka životne dobi nakon umirovljenja, koja vrijedi kako za razvijena gospodarstva tako i za zemlje u razvoju, i

3/ model omogućava lakše buduće proširenje druge razine uz istovremeno smanjenje opsega prve razine sustava mirovinskog osiguranja.

Ovo zadnje proizlazi iz činjenice što prva i druga razina imaju obilježja sustava na bazi "definiranih doprinosa".

1.17. Osim toga, činjenica da i prva i druga razina sustava upotrebljavaju zajedničku terminologiju "definiranih doprinosa" olakšava pretvaranje računa s druge razine sustava u anuitete. Doista, svote akumulirane na obje razine sustava mogu se zbrojiti i pretvoriti u jedinstveni anuitet, vjerojatno uz potporu indeksiranih državnih obveznica ili dugoročnih instrumenata sličnih obilježja.

1.18. Usvajanje švedskog modela reforme zahtijevalo bi mnogo posla u pripremljivoj fazi i, vjerojatno, pokrenulo mnoga pitanja u svezi s oblikovanjem sustava, koja je bolje ne načinjati. S druge pak strane, švedska formula nudi mogućnost ponovnog razmatranja nekih načelnih pitanja, kao što je npr. primjena pravila sustava na muškarce i žene.

1.19. U slučaju izbora prve alternative tijekom prijelaznog razdoblja osiguranici uglavnom ne bi bili svjesni ovog "unutrašnjeg" izračunavanja. Prijelazno bi davanje prevladavalo. Međutim, prijelazno bi se davanje moralo određivati tako da se tablice očekivanih godina života za svaku pojedinu generaciju primijene i za to "interno" kao i za trajno davanje.

Izračunavanje prijelaznog davanja

1.20. U prijelaznom razdoblju, koje bi moglo trajati 15 do 20 godina, za nove će umirovljenike biti najvažnije kako se izračunava "prijelazno" davanje.

Prigodom tog davanja utvrdit će se mjesto dotičnog osiguranika u raspodjeli plaća prema formuli koja je vrlo slična onoj u postojećem zakonu.

Međutim, ovisno o učinku, mogao bi se umjesto toga primijeniti duži staž za izračunavanje mirovine (prema novom zakonu) i sustav osobnih bodova. Pojedinač bi u tom slučaju dobio isto prijelazno davanje kao i onaj koji bi otišao u mirovinu 1997. pod uvjetom da je imao isto mjesto u raspodjeli plaća za tu godinu, uvećano za porast plaća u 1997.

1.21. Kao rezultat toga, kupovna moć korisnika tih mirovina usklađenih prema rastu cijena bila bi jednaka kupovnoj moći onih koji su otišli u mirovinu 1997. Ovakvo utvrđena početna mirovina usklađivala bi se svake godine prema rastu cijena. Na sličan način, onima koji su već u mirovini ili primaju davanja u 1997. mirovine bi se uvećale samo za rast cijena.

1.22. Da bi se izbjegla financijska kriza u slučaju negativnog rasta plaća (kada cijene raste brže od plaća) prijelazna davanja prije ili poslije odlaska u mirovinu ne bi smjela rasti brže od plaća (načelo usklađivanja prema onome što je niže - cijene ili plaće). To ograničenje nužno je ne samo iz financijskih razloga, već je ono odraz temeljne norme: u slučaju većih kriza u gospodarstvu nepravedno je da se korisnici davanja štite, dok istovremeno osiguranici koji financiraju njihove mirovine pate od posljedica krize. Postupati drukčije značilo bi dodatno opteretiti prihode aktivnih osiguranika povećanjem stope doprinosa ili državnog duga.

1.23. S druge strane ako bi stanje u hrvatskom gospodarstvu nadmašilo očekivanja tako da bi rast BDP-a i realnih plaća potrajao duže vrijeme - buduće bi vlade mogle ponuditi umirovljenicima veća prijelazna davanja, npr. u vidu ad hoc povećanja svih mirovina (ili mirovina za određene skupine, npr. vrlo stare umirovljenike) ili bi mogla primijeniti "velikodušniju" progresivnu formulu koja ukida razliku između rasta cijena i plaća.

Raspodjela

1.24. U raspravi o prvoj razini sustava nije bilo eksplicitno govora o tome da li bi bilo koja od navedenih formula trebala sadržavati elemente preraspodjele, tj. mogućnost da pojedinci s relativno niskim zaradama tijekom radnog vijeka dobiju više od onih s relativno visokim zaradama. Postoji mnogo načina da se postigne takva preraspodjela: uvođenjem "ravnomjernog" davanja, tj. isplate iste svote svim

umirovljenicima s istim stažem osiguranja, zatim tzv. "kosa" formula za izračunavanje mirovine (kao npr. u SAD) i granično davanje (ili davanja) kakvo predviđa hrvatski mirovinski zakon.

1.25. U budućoj raspravi o prvoj razini sustava treba više pozornosti posvetiti pitanjima dizajna. Također treba razmišljati o dodatnim mjerama izvan područja socijalnog osiguranja kojima bi se postigao isti cilj, npr. o uvođenju tzv. "državne mirovine za starije osobe" koja bi se financirala iz državnog poreza, ili socijalne potpore na osnovi imovinskog stanja - za stare i nemoćne osobe.

1.26. Prijelazno razdoblje moglo bi se odrediti i tako da granična svota bude ista ili veća od one prema postojećem zakonu, kako bi se umirovljenici i invalidi zaštitili od oskudice. U stvari, to bi granično davanje moglo ovisiti o starosti korisnika, tako da bi stariji umirovljenici dobivali više od mlađih.

II. POKUSNA RJEŠENJA ZA DRUGU I TREĆU RAZINU

2.1. Ovaj dodatak donosi bitne institucijske i političke mjere koje treba poduzeti u svrhu uvođenja druge i treće razine sustava mirovinskog osiguranja. Potom slijedi rasprava o pitanjima oporezivanja štednje za mirovinu.

Druga razina sustava

2.2. Druga razina bio bi obvezni program na bazi pojedinačne štednje. On bi obuhvaćao sve nove osiguranike kao i one koji su mladi od 45 godina. Ukupna stopa doprinosa bila bi i dalje 25%. Osiguranici mlađi od 45 godina uplaćivali bi 10% od bruto plaće za drugu razinu sustava, a 15% bila bi stopa doprinosa za prvu razinu, tj. sustav na bazi generacijske solidarnosti. Osiguranici stariji od 45 godina uplaćivali bi i dalje 25% od plaće za prvu razinu.

2.3. U prvoj fazi reforme postojao bi središnji "čuvar" pojedinačnih štednih računa, kako bi se smanjili troškovi transakcija tj. naplate doprinosa, kontrole plaćanja i drugih administrativnih poslova.

Najbolje rješenje bilo bi da se funkcija "čuvara" dodijeli postojećem Fondu socijalnog osiguranja. Ne preporuča se da se odmah prijedbe na decentralizirani kapitalizirani sustav, jer je financijski sektor tek u začetku. Osim

toga, decentralizirana druga razina sustava zahtjeva vrlo složen zakonski i nadzorni okvir za čije je utemeljenje i oblikovanje potrebno dosta vremena.

2.4. Međutim ako bi se "čuvanje" štednih računa osiguranika povjerilo Mirovinskom fondu imovina druge razine sustava dodijelila bi se sasvim određenom fondu koji bi bio potpuno odvojen i pod zasebnim upravljanjem, neovisno o prvoj razini sustava. Prva razina - sustav PAYGO ne bi imao nikakvog pristupa sredstvima druge, kapitalizirane razine. Na taj bi se način spriječilo korištenje imovine druge razine sustava za financiranje sadašnjih mirovina.

2.5. Tijekom prvih nekoliko godina doprinos od 10% za pojedinačne račune davao bi se Fondu za privatizaciju odnosno Ministarstvu financija u zamjenu za imovinu od privatizacije. Osnovao bi se privatizacijski zakladni fond u koji bi se pohranjivala sva imovina namijenjena za financiranje druge razine sustava. Dionice od privatizacije zatim bi se upisivale na individualne račune ovisno o svoti uplaćenih doprinosa. Pojednosto o primjeni ovog mehanizma trebale bi se razraditi uz pomoć financijskih stručnjaka. Dobit na 10% doprinosa vlada bi zauzvrat mogla koristiti za financiranje troškova prijelaza na novi sustav, tj. za isplatu u postojećih mirovina i "prijelaznih davanja" koja bi buduće umirovljenike dovela na razinu današnjih mirovina usklađenih za rast cijena.

2.6. Čuvar fonda druge razine sustava imenovao bi tri do četiri konkurentna investicijska menadžera koji bi započeli s istim lisnicama i čija bi zadaća bila da trguju imovinom ovisno o stupnju razvoja tržišta. Ti bi menadžeri bili ovlašteni od odgovarajućeg tijela za nadzor nad investicijskim fondovima, tj. od Komisije za burzu vrijednosnica, i upravljali bi lisnicama u skladu s prethodno utvrđenim propisima o ulaganju. Uz pretpostavku da bi udio plaća u BDP-u ostao isti te da bi oko polovine ukupnog broja osiguranika uplaćivalo doprinose za drugu razinu sustava, u prvoj bi godini ukupna svota doprinosa za drugu razinu sustava iznosila približno 1,7 posto BDP-a.

2.7. Tržišna vrijednost privatizacijske imovine koja će se dodijeljivati vlasnicima pojedinačnih računa vrlo je nesigurna. Zato će svote na računima druge razine sustava koji se kapitaliziraju tom imovinom imati jamstvo države u visini uplaćenih doprinosa plus 1 posto real-

ne stope dobiti. To jamstvo može biti i drukčije, ovisno o tome kakva su paralelna jamstva predviđena za pologe u bankama i osiguravajućim društvima.

Važno je naglasiti da takvo jamstvo ne bi imalo nikakvog financijskog efekta prije nego što prvi osiguranici druge razine sustava odu u mirovinu.

Ako se jamstva i budu tražila, to neće biti prije isteka roka od 15 godina nakon uvođenja druge razine sustava, jer će osiguranici stariji od 45 godina biti isključeni iz te druge razine.

Počevši s godinom x (u kojoj će sva imovina od privatizacije biti potrošena) uplaćeni će se doprinosi koristiti, u okviru postojećih propisa, za kupnju državnog duga, obveznica i dionica poduzeća i imovine u inozemstvu.

2.8. Do kraja prve faze treba biti završen regulacijski i nadzorni okvir za privatne mirovinske fondove.

Nekoliko upravitelja privatnih mirovinskih fondova, odabrano od strane "čuvara", natjecalo bi se u investiranju doprinosa koji se uplaćuju na račune. Izbor upravitelja morao bi biti u skladu s propisima koji vrijede za ovlaštene upravitelje mirovinskih fondova. Između ostaloga, ti propisi određuju minimalne potrebe za raznovrsnošću i reguliraju obznajivanje podataka.

Mirovinski fondovi smiju ulagati samo u dopuštenu imovinu ili preko drugih financijskih posrednika (banaka, osiguravajućih društava, investicijskih tvrtki) sukladno propisima koji vrijede za dotični financijski sektor. Njihova međusobna konkurencija osnivat će se na pristojbama (u okviru postojećih propisa), kakvoći usluge korisnicima, a s vremenom i na dobiti od ulaganja. Rad mirovinskih fondova nadzirat će nadzorni ured koji će u idealnom slučaju funkcionirati kao zasebno nezavisno tijelo poput nadzorništa nad osiguranjem. Drugo po kvaliteti rješenje bilo bi da se mjerodavnost ureda za nadzor nad osiguranjem proširi i na privatne mirovinske fondove.

2.9. Otvoreno je pitanje da li bi, nakon sazrijevanja druge razine i privikavanja osiguranika na zakonitosti rizika i nagrade, osiguranicima trebalo omogućiti da svoju uštedevinu dijele između različitih vrsta fondova (npr. domaćih dionica, obveznica ili stranih ulaganja), ovisno o njihovom vrednovanju različitih

rizika. Ovdje se radi o političkoj odluci koja se može dogoditi i za kasnije faze reforme.

2.10. Također ostaje otvoreno pitanje treba li jamčiti minimalnu dobit od ulaganja kada individualni računi budu pod upravom privatnih mirovinskih fondova. Neke države nude takva jamstva na osnovi prosječnog poslovanja sektora ili na osnovi nekog određenog standarda. Kada bi osiguranici mogli sami birati svoje lišnice takvih jamstava ne bi bilo.

2.11. Invalidske i obiteljske mirovine postojale bi i na prvoj i na drugoj razini sustava. Od 10 posto doprinosa za drugu razinu dva posto izdvajalo bi se za osiguravajuća društva koja bi isplaćivala invalidska davanja i obiteljska davanja do odlaska u mirovinu. Udovice osiguranika koje nisu u mirovini nasljeđivale bi uštedevinu za mirovinu od umrlog supruga. U slučaju razvoda ta bi uštedevina vjerojatno ulazila u diobenu masu.

2.12. Nakon odlaska u mirovinu pojedincima bi se davanja isplaćivala u vidu anuiteta ili obroka prema propisanim tablicama dugovječnosti. Za oženjene anuiteti bi bili neopoziva zajednička i obiteljska primanja. Anuitete isplaćuje ili čuvar fonda (uz potporu npr. indeksiranih državnih obveznica) ili međusobno konkurentna privatna osiguravajuća društva na osnovi važećih tablica anuiteta. U potonjem slučaju umirovljenik bira osiguravajuće društvo i kupuje anuitet pomoću kapitala nagomilanog na vlastitom računu.

Treća razina sustava

2.13. Treća razina sustava temeljila bi se na dobrovoljnoj štednji za mirovinu. Ta bi se razina mogla spojiti s drugim "stupom". Mirovinski fond mogao bi funkcionirati kao "čuvar" doprinosa i za treću razinu za one pojedince koji bi se radije odlučili za ulaganje posebnih doprinosa preko institucionalnih mehanizama druge razine sustava. Doprinosi za treću razinu mogli bi se također uplaćivati izravno u ovlaštene mirovinske fondove. Radi bolje kontrole ne bi se dopuštalo plaćanje doprinosa za treću razinu izravno financijskim posrednicima.

2.14. Štednja za mirovinu na prvoj i drugoj razini sustava trebala bi imati povlašteni porezni tretman. To znači da se dobit od ulaganja namijenjena individualnim računima na drugoj i trećoj razini sustava ne bi oporezivala.

Osim toga, postoji mogućnost izbora između sljedećih rješenja. Prvo, doprinosi bi se mogli plaćati iz bruto-prihoda na koji nije plaćen porez, te bi se u tom slučaju oporezivale mirovine koje se isplaćuju s pojedinačnih računa. Druga mogućnost bila bi da se doprinosi plaćaju iz prihoda za koji je već plaćen porez, pa se mirovinska davanja ne oporezuju. Mnogi smatraju da prva inačica poticajnije djeluje na dobrovoljnu štednju (slično kao i izuzimanje iz oporezivanja dobiti od ulaganja), ali zato ima veći utjecaj na protok novca u državi. Dugoročno gledano, obje alternative imaju sličan rezultat, ukoliko su porezne stope iste za zaposlene i za umirovljenike. Bitno je jedino to da se ne oporezuje dobit od ulaganja.

2.15. Financiranje treće razine sustava moglo bi se osnivati i na dogovoru radnika i poslodavaca. Poslodavci bi mogli ponuditi takve programe s ciljem privlačenja radnika i to ili u vidu automatskih pologa i/ili na bazi nadopunjavanja (npr. poslodavac uplaćuje 1 kunu za svake dvije kune koje zaposlenik uplati kao vlastiti doprinos za treću razinu sustava).

2.16. Usporedo s razvojem financijskog sektora osiguranici bi imali veću slobodu u odlučivanju o načinu ulaganja sredstava treće razine. Pojedinci bi se npr. mogli odlučiti na ulaganje sredstava treće razine samo u dionice. Pravila tajnosti i pouzdanosti koja inače vrijede u financijskom sektoru primjenjivala bi se i na ulaganja treće razine sustava.

Oporezivanje

2.17. Kao što je već rečeno, za drugu i treću razinu sustava vjerojatno bi vrijedile određene porezne olakšice, i to iz dvaju razloga. Prvo, ako dobit od ulaganja na obveznoj drugoj razini ne bi bila izuzeta iz oporezivanja, stopa dobiti na toj razini mogla bi biti manja od stope dobiti na prvoj razini tj. sustavu generacijske solidarnosti. To bi obveznu drugu razinu učinilo politički neodrživom na duži rok. Nadalje, nema razloga da stopa dobiti od doprinosa koja ovisi o kapitalu (druga razina sustava) bude manja od stope dobiti od doprinosa koji ovisi o rastu realnih plaća i produktivnosti (prva razina).

2.18. Drugi je razlog činjenica što će neoporezivanje dobiti od ulaganja na trećoj razini poticati pojedince na veću štednju za starost i povećati razinu nacionalne štednje. No, budući

da je dobrovoljna mirovinska štednja uobičajena kod pojedinaca s višim prihodima i/ili vrlo uspješnih poduzeća, bilo bi korisno odrediti granične svote dobrovoljne štednje za koju bi vrijedile porezne olakšice.

2.19. Čini se da je hrvatski porezni sustav uspio izbjeći klasične probleme dvostrukog oporezivanja na razini poduzeća (pravne osobe) i na razini pojedinca. Prema saznanjima članova Misije, poduzeća se oporezuju na osnovi njihove dobiti, ali se ne oporezuju kamate na obveznice poduzeća, dividende od dionica i kapitalna dobit na razini pojedinca. S druge strane, prihodi od renti na koje nije plaćen porez na razini neke pravne osobe oporezuju se na pojedinačnoj razini.

2.20. Promatrajući ovaj porezni sustav kao integrirani sustav oporezivanja na razini pravne osobe i pojedinca, porez na razini poduzeća zamjena je za oporezivanje pojedinca. To, međutim, znači da se dobit od ulaganja oporezuje svake godine tijekom akumulacije. Iako to pojedinac ne primjećuje, njegova kapitalna ulaganja, izravna ili preko posrednika, donose neku vrst post-porezne dobiti. (Pojedinac, naravno, vrlo direktno opaža post-poreznu dobit na vlasništvo u nekretninama).

2.21. Postoje barem dva načina da se ta dobit poslije oporezivanja pretvori u dobit prije oporezivanja. Jedan način bio bi da se za račune u priznatim mirovinskim programima daje porezni kredit za poreze koji su već

plaćeni na razini pravnih osoba. To je, međutim, vrlo komplicirano i zahtijeva eksplicitne dotacije mirovinskom osiguranju iz državnog proračuna.

Drugi je način da se poduzećima (pravnim osobama) daju porezne olakšice za svu dobit od ulaganja - bilo u vidu kamata ili dividendi - koju uplaćuju u priznate mirovinske fondove druge i treće razine sustava mirovinskog osiguranja. Slično kao i kod pojedinaca, kapitalna dobit koju ostvare mirovinski fondovi ne bi se oporezivala.

2.22. Također je neriješeno pitanje trebaju li se doprinosi za mirovinske fondove druge i treće razine plaćati već iz prihoda na koji je već plaćen porez ili bi pojedinci mogli uplaćivati doprinose iz bruto prihoda. U prvom slučaju mirovine se ne bi oporezivale a u drugom bi. Pretpostavili smo da će se doprinosi za drugu razinu sustava podijeliti između te dvije alternative, kao što je to slučaj u sadašnjem sustavu na bazi generacijske solidarnosti. Što se tiče doprinosa za treću razinu, izbor ovisi o volji pojedinaca (oni obično nisu skloni plaćati porez na doprinose, čak i onda ako to znači da će jednom u budućnosti morati plaćati porez na mirovine) i potreba države glede protoka novca (ministri financija skloniji su ubirati porez odmah, čak i na uštrb budućih prihoda od poreza).

Priredio: Vlado Puljiz

Summary

THE WORLD BANK: A PROPOSAL FOR A REFORM OF THE CROATIAN PENSION SYSTEM

Croatia finds itself before a reform of its pension system. The present one, as we well know, is in a serious crisis and has to be changed. The World Bank has taken an active part in the reform. Its mission prepared a document on the pension reform in Croatia, under the title "Croatia - A Loan For the Public Sector Sanation (PSAL), A Reform Mission for Pension Insurance". The World Bank proposes pension at three levels (categories): the first one is based on intergeneration solidarity, the second on obligatory savings system and the third on voluntary insurance. We are presenting this document with its introductory part being somewhat shortened.

We suppose that this is not a definite proposal for the reform of the retirement system offered by the World Bank and that it will still go through some changes. It contains only the most important ideas.