

Kako reformirati hrvatski mirovinski sustav?

Savjetovanje, Opatija 13 - 17. studenoga 1995.

U Opatiji je u organizaciji Ministarstva financija i Ministarstva rada i socijalne skrbi Republike Hrvatske od 13. do 17. studenoga 1995. održan međunarodni skup posvećen reformi mirovinskog sustava. Na skupu su, pored stručnjaka i znanstvenika iz Hrvatske, sudjelovali i stručnjaci Svjetske banke iz Washingtona koji su angažirani u pripremi reforme javnog sektora u Republici Hrvatskoj te istaknuti stručnjaci iz svijeta koji se bave mirovinskim osiguranjem, predstavnici državne uprave, Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, sindikata, banaka i institucija osiguranja.

Raspravljalo se o budućem modelu hrvatskog mirovinskog osiguranja koji bi se uskoro počeo postupno uvoditi. Novi mirovinski sustav trebao bi, dakle, zamijeniti dosadašnji naslijeđen od ranije države, zasnovan na generacijskoj solidarnosti, tj. na tekućem trošenju sredstava prikupljenih doprinosima. Taj je mirovinski sustav zapao u krizu i nelikvidnost, te mu prijeti krah zbog nesrazmjernog povećanja broja umirovljenika i smanjenja broja aktivnih osiguranika koji plaćaju doprinose. Posljedica je to gospodarske krize, rata i nepovoljnih demografskih kretanja, karakterističnih za državu Srednje Europe, u koje spada i Hrvatska.

MODEL BUDUĆEGA HRVATSKOG MIROVINSKOG OSIGURANJA

Nakon pozdravne riječi Zlatka Mateše, predsjednika Vlade Republike Hrvatske, i Ralphi Harbisona iz Svjetske banke, Zoran Anušić (pomoćnik ministra financija Hrvatske) prezentirao je buduću model mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj, s osloncem na tri stupa, a po ugledu na druge europske države.

Prvi stup obuhvatio bi, kao i do sada, sve zaposlene i ostale osiguranike i činio bi dosadašnji mirovinski sustav (obvezni), izmijenjen u pogledu dobnih granica za odlazak u starosnu mirovinu, definicije invalidnosti, načine određivanja mirovine i nekih drugih obilježja.

On bi dosljedno udovoljavao provedbi načela uzajamnosti te načela solidarnosti tamo gdje je to razumno i potrebno. Ovaj dio mirovinskog sustava i dalje bi se temeljio na generacijskoj solidarnosti i financiranju putem razreza doprinosa.

Drugi stup obuhvatio bi u sklopu obveznog osiguranja također sve obvezne osiguranike iz dosadašnjeg sustava, s time da bi u osiguranje bili uključeni osiguranici mlađi od 45 godina života. Financirao bi se primjenom metode kapitalnog pokrivanja, a na osnovi vlastite štednje svakoga osiguranika za slučaj starosti, invalidnosti i smrti.

Treći stup, zasnovan na dobrovoljnosti, obuhvatio bi one osiguranike koji bi željeli, pored obveznog izdvajanja doprinosa za mirovinsko osiguranje u prvome i drugome stupu, platiti sebi i svojim obiteljima poseban ulog za još bolju socijalnu sigurnost u slučaju invalidnosti, starosti ili smrti.

U sklopu prvog stupa ostali bi i svi dosadašnji umirovljenici, kao i buduću umirovljenici, koji bi išli u mirovinu u narednih dvadesetak godina. Prosječna razina njihovih mirovina ostvarenih za tzv. puni mirovinski staž iznosila bi oko 70% razine prosječnih plaća aktivnih osiguranika (kao sada), jer bi oni u budućnosti primali samo jednu mirovinu. Buduću umirovljenici, sada mladi od 45 godina života u času primjene novoga mirovinskog sustava, otprilike za 20 godina, počeli bi primati svoje prve starosne mirovine iz prvoga i drugoga stupa. Ove bi mirovine bile prosječno niže nego mirovine "starijih" umirovljenika, koji bi ostali u sklopu prvoga stupa. Računa se da bi u sklopu prvoga stupa njihove prosječne mirovine iznosile oko 34% prosječnih plaća aktivnih osiguranika (za "puni" mirovinski staž), dok bi u sklopu drugoga stupa ostvarivali prosječne mirovine u visini razlike do 70% prosječnih plaća i tako u mirovini ostvarivali standard koji odgovara standardu umirovljenika koji su u cijelosti ostali u sklopu drugog stupa. S obzirom na to

da sadašnja stopa doprinosa za obvezno mirovinsko i invalidsko osiguranje iznosi 25,5% od bruto plaće (u to je uključen doprinos za zdravstveno osiguranje), ona bi se razdjelila između mirovinskih osiguranja prvoga i drugoga stupa u omjeru 3/5:2/5 ili 2/3:1/3 (za drugi stup potrebna je manja stopa doprinosa).

Za mirovinski sustav drugoga stupa predlaže se osnivanje više mirovinskih investicijskih fondova u koje bi, po vlastitom izboru, obvezno ulagali svoje doprinose aktivni osiguranici (oni koji su mladi od 45 godina života). Investicijski fondovi ulagali bi kapital prikupljen od doprinosa u dionice i u drugu imovinu u sklopu procesa privatizacije i konkurirali bi na financijskom tržištu. Osiguranici bi svake godine dobivali podatke o tome kolika je vrijednost njihova kapitala u odnosnome fondu i mogli bi, po vlastitom izboru, prenijeti svoj novac u neki drugi fond, u kojemu očekuju veću ili sigurniju mirovinu. Financiranje mirovinskog osiguranja u sklopu drugoga stupa zasnivalo bi se na kapitalnom pokriću, a davanje (mirovine) na određenim doprinosima, što znači da bi se konačna svota mirovine u tom slučaju mogla odrediti tek u momentu odlaska osiguranika u mirovinu. Za tako financirani mirovinski sustav nije bitna fiksna dobná granica za odlazak u mirovinu (ona može biti viša ili niža od one predviđene u prvom stupu), jer visina mirovine ovisi o visini i dužini ulaganja u mirovinsko osiguranje u času odlaska u mirovinu. Za razliku od sustava generacijske solidarnosti (prvi stup), ovaj je sustav pogodniji i za dugoročno određivanje buduće opće potrošnje. Isto tako, u njemu se akumuliraju značajna novčana sredstva koja se mogu ulagati u investicije i tako poticati opći gospodarski razvoj. I konačno, ovaj sustav potiče pojedinca na vlastito ulaganje i štednju tijekom života za kasniju starost, ili za slučaj invalidnosti ili smrti. Predloženi sustav financiranja mirovina drugoga stupa izraden je po modelu koji je u Čileu uveden 1981. kao alternativa dotadašnjem javnom mirovinskom sustavu generacijske solidarnosti koji je doživio krah.

Mirovinsko osiguranje u sklopu trećega stupa bilo bi, za razliku od prvoga i drugoga stupa, na dobrovoljnoj osnovi i provodile bi ga ovlaštene osiguravajuće organizacije. Ono bi se moglo koristiti ne samo za ostvarivanje vla-

stite dodatne socijalne sigurnosti već i za dodatne mirovine koje bi poslodavci mogli osiguravati svojim zaposlenima za vjernost tvrtki ili osoblju zaposlenom na mjestima od značaja za tvrtku odnosno poslodavca. Isto tako, u sklopu osiguranja na trećem stupu mogle bi se osiguravati pogodnosti iz sadašnjega mirovinskog sustava kojih na prvome stupu u budućnosti više neće biti, a bit će nužno njihovo dalje zadržavanje i primjena. Radi se o stažu osiguranja s povećanim trajanjem i snižavanju dobné granice za odlazak u starosnu mirovinu za neke grupe odnosno kategorije osiguranika (rudari, pomorci, baletani i dr.).

STRANA ISKUSTVA

Nakon prikaza budućega modela hrvatskog mirovinskog sustava, prikazano je stanje, tendencije i iskustva mirovinskih osiguranja nekih država, kako bi se sudionici upoznali s različitim modelima mirovinskoga osiguranja i načinima za prevladavanje aktualnih i očekivanih teškoća u njihovoj provedbi.

Na početku je *David Lindeman* (Svjetska banka, Washington) dao prikaz stanja u javnome sustavu mirovinskog osiguranja Sjedinjenih Američkih Država. U toj se zemlji do 2035. godine predviđa rast udjela starog stanovništva s 11% na 17%, a do 2070. za daljnja 2%, što je već sada izazvalo dugoročne mjere kao što su: podizanje dobné granice za starosnu mirovinu, reduciranje svote mirovine i poticanje privatnih mirovinskih fondova. S obzirom na teškoće koje se očekuju u javnom mirovinskom sustavu, predloženo je njegovo ustrojavanje i funkcioniranje prema načelu kapitalnog pokrića, kako bi se smanjile stope doprinosa i poboljšali prihodi mirovinskoga sustava.

Markus Nievergelt (Mirovinsko osiguranje, Švicarska) objasnio je švicarski mirovinski sustav također zasnovan na tri stupa. Prvi i drugi mirovinski stup osiguravaju zajedno mirovinu u visini oko 65% od posljednje plaće, a ostatak (do 80-90% plaće) osigurava se iz trećega stupa. Mirovinski sustav na drugome i trećem stupu zasnovan je na kapitalnome pokriću, a sigurnost se osiguranika postiže: organizacijskom odvojenošću nositelja osiguranja od poduzeća (poslodavca), odvojenošću financijskog poslovanja, nadzorom kantonalnih i federalnih

vlasti, revizijom poslovanja i upravljanjem na načelu pariteta između poslodavaca i osiguranika, prema udjelu u financiranju.

Agneta Kruse (Sveučilište u Lundu, Švedska) opisala je reformu mirovinskoga sustava u Švedskoj, koja je u tijeku. Reformirani švedski mirovinski sustav zasnovat će se na definiranim doprinosima, a 90% prihoda ostvarivat će primjenom razreza, dok će ostatak od 10% prihoda ostvarivati financiranjem pomoću kapitalnog pokrića. Za pojedine osiguranike otvorit će se fiktivni osobni računi preko kojih će se obračunavati ulaganja pojedinaca i njihova vrijednost prigodom odlaska u mirovinu, a osnovna narodna mirovina (na prvome stupu) pretvorit će se u zajamčenu mirovinu, u svoti od oko 40% prosječne plaće u Švedskoj.

José Piñera (bivši čileanski ministar rada) prezentirao je obilježja reforme čileanskoga mirovinskoga sustava, zasnovanoga na kapitalnom pokriću, koji je zamijenio dotadašnji javni mirovinski sustav. Doprinosi za ovo osiguranje plaćaju samo osiguranici po stopi od 10% + 3% za invalidske mirovine. Mirovinsko osiguranje u Čileu provodi više privatnih mirovinskih investicijskih fondova, uz veoma strog nadzor države. Fondovi su u međusobnoj konkurenciji, a osiguranici mogu svoje uloge prenositi iz jednoga fonda u drugi.

Monika Queisser (Svjetska banka, Washington) opisala je recentne primjere reforme mirovina u Latinskoj Americi, provedenih po ugledu na čileansku mirovinsku reformu. Pored nesumnjivih rezultata, pojavili su se i određeni problemi, zajednički svim državama, kao što je nedovoljan obuhvat radnoga stanovništva novim oblicima mirovinskoga osiguranja, široka pojava neuplaćivanja doprinosa i iznenadujuće visoki troškovi upravljanja mirovinskim fondovima.

Jana Klimentova (Mirovinski fond, Prag) informirala je o reformi češkog mirovinskoga osiguranja. U toj je državi, uz dosadašnji mirovinski sustav temeljen na generacijskoj solidarnosti, od 1994. uvedeno privatno mirovinsko osiguranje na dobrovoljnoj osnovi. Osiguranici mogu, kao u Čileu, prenositi svoje uloge iz jedne mirovinske blagajne u drugu, a država potiče ulaganje u ovo osiguranje, tako da će ona prve dvije godine plaćati poseban dodatni

doprinos. Zanimljivo je da su i ovdje primijećeni visoki troškovi upravljanja osiguranjem, zbog potrebe plaćanja agenata koji pribavljaju nove osiguranike.

Laszlo Csaba (Ministarstvo financija, Mađarska) dao je pregled reforme mađarskog mirovinskoga osiguranja.

Godine 1993. u Mađarskoj su uvedene privatne mirovinske blagajne, za koje su stanovništvu ponuđeni fiskalni poticaji. Mirovine, koje će plaćati ove blagajne, zasnovane su na određenim doprinosima (za sada), ali je moguće da u budućnosti budu zasnovane na određenim davanjima.

U budućnosti bi se mađarski mirovinski sustav također zasnivao na tri stupa, i to: prvi stup, dosadašnji reformirani javni mirovinski sustav, na međugeneracijskoj solidarnosti; drugi stup, novi mirovinski sustav, na kapitalnom pokriću i treći stup, dobrovoljno mirovinsko osiguranje.

Dimitri Vittas (Svjetska banka, Washington) otvorio je veoma zanimljivu temu o mirovinskim fondovima i tržištu kapitala. Prije svega, u državama sa stabilnim financijskim tržištem moguće je značajno dugoročno povećavanje ušteda za životno osiguranje i mirovine. Stoga bi država trebala stimulirati ulaganja u tu svrhu. Međutim, radi sigurnosti je preporučljivo imati mirovinski sustav s uporištem na više stupova, djelomično privatiziran i s dobrim rasporedom uloženog kapitala.

PRIVATIZACIJA I NOVO HRVATSKO FINANCIJSKO ZAKONODAVSTVO

Dio skupa bio je posvećen procesu privatizacije u Republici Hrvatskoj i zakonodavstvu koje će, osim privatizacije, regulirati financijsko tržište u ovoj zemlji.

Ivan Penić (ministar za privatizaciju) dao je prikaz aktivnosti i rezultata polučeni u postupku privatizacije. Iznio je podatak da je do sada privatizirano oko 50% kapitala, 5% rezervirano je za denacionalizaciju, 16% je u vlasništvu mirovinskih fondova, a 29% je ostalo u portfelju fonda za privatizaciju. U novom ustroju ovaj će proces voditi Ministarstvo za privatizaciju, a Fond za privatizaciju poslovat će kao svojevrsni holding za prodaju dionica. U 1996. godini postupak privatizacije trebao bi

završiti, a dotle bi također trebalo usvojiti i odgovarajuće zakone i to: zakon o privatizaciji, zakon o investicijskim fondovima, zakon o vrijednosnim papirima i zakon o denacionalizaciji. Radi omogućavanja funkcioniranja financijskog tržišta, ustrojiti će se i središnji registar vrijednosnica.

Ljerka Ercegović (pomoćnik ministra financija) dala je informaciju o predstojećem zakonodavstvu o financijskom tržištu u Hrvatskoj, koje je u pripremi, a Damir Ostović (pomoćnik ministra financija) izložio je način masovne kuponske privatizacije kojom bi bili obuhvaćeni prognanici i ostali građani oštećeni ratom.

RASPRAVA O BUDUĆEM HRVATSKOM MIROVINSKOM SUSTAVU

U raspravi koja je uslijedila najviše je bilo riječi o predloženoj modelu drugoga stupa budućeg hrvatskog mirovinskog sustava i o načinu prelaska s postojećega na novi mirovinski sustav.

Prije svega, istaknuto je da bi, kao što je u ovakvim situacijama uobičajeno, trebalo izvršiti široko informiranje javnosti. Nadalje, postavljeno je pitanje sigurnosti i profitabilnosti imovine koja će se stvarati u investicijskim fondovima, kao i to kako prevladati probleme tranzicije u tržišno gospodarstvo uopće, pa i u sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja, jer su za to potrebna dodatna sredstva. Izneseo je mišljenje da bi provedba u život mirovinskoga osiguranja odmah i u cijelosti na drugome stupu bila bolje prihvaćena nego njezino odgađanje za starosne mirovine do 2015. godine.

U pogledu uskladjivanja mirovina, osim uskladjivanja prema plaćama, u novome mirovinskom sustavu mirovine bi se mogle uskladjivati i prema cijenama na malo (oba su načina uskladjivanja poznata u svijetu, zasebno ili kombinirano). Za socijalna davanja u sklopu mirovine (sadašnja minimalna mirovina odnosno zaštitni dodatak uz mirovinu) predložena je minimalna osnovica za uplatu doprinosa za mirovinsko osiguranje. To bi u budućnosti trebala biti zaštitna osiguranika s malim plaćama u sklopu mirovinskoga sustava na prvome stupu. Isto tako, kao i do sada, trebat će pratiti odnos između prosječne plaće i prosječne mirovine,

zbog održavanja makroekonomske ravnoteže u potrošnji.

Kao posebno pitanje istaknut je problem aktualnih dugova državnoga proračuna mirovinskom i invalidskom osiguranju, kao i problem naplate doprinosa za mirovinsko osiguranje, jer postojeće zakonodavstvo omogućuje isplatu plaća bez istodobne uplate doprinosa za ovo osiguranje.

U pogledu organizacije budućega mirovinskog osiguranja u sklopu drugoga stupa mogući su razni pristupi - od klasičnih nositelja osiguranja, već poznatih u praksi, pa do privatnih investicijskih mirovinskih fondova. U tom kontekstu otvaraju se i daljnja pitanja od kojih je najvažnije: koja je uloga poslodavaca i osiguranika u upravljanju kapitalom koji se stvara od njihova plaćanja doprinosa mirovinskom osiguranju. Konkretan odgovor na to trebat će tek tražiti. On ovisi o tome, kako će buduće hrvatsko zakonodavstvo tretirati sredstva mirovinskoga osiguranja, tj. da li će ih smatrati imovinom poslodavaca i osiguranika ili imovinom fondova odnosno nositelja osiguranja. Oporezivanje ne bi smjelo poticati izbjegavanje već plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje u sklopu prva dva stupa, a u trećem - trebalo bi poticati financiranje vlastite socijalne sigurnosti. Isto tako, trebat će regulirati i način garantiranja za uložena sredstva u mirovinsko osiguranje. U tom pogledu moguća je minimalna garancija države ili garancija u drugim vidovima, ako što je, na primjer, reosiguranje mirovinskih fondova. Kontrola mora biti predviđena, po mogućnosti na više razina, kao što je kontrola osiguranika i poslodavaca, kontrola zakonitosti (obavlja je država) i revizija poslovanja.

Jedno od zanimljivih pitanja o kojem se vodila rasprava bilo je i to da li kategorije osiguranika, za čije mirovine u cijelosti ili većim dijelom državni proračun naknazuje mirovinskom osiguranju, ostaviti u općem sustavu mirovinskog osiguranja, s ostalim osiguranicima, ili ne. Naime, polazeći od toga da državni proračun za te korisnike mirovina (vojni umirovljenici, umirovljenici MUP-a, bivši borci NOR-a i drugi) već godinama ne plaća mirovinskim fondovima odgovarajuću naknadu, već se njihove mirovine (ili dijelovi mirovina) fiktivno isplaćuju iz sredstava prikupljenih doprinosima ostalih kategorija osiguranika, predloženo je da se za ove posebne kategorije osiguranika i korisnika mirovina osnuju posebni

nositelji osiguranja u sklopu prva dva stupa, koji će za njih provoditi mirovinsko osiguranje, te na taj način odteretiti mirovinske fondove ostalih osiguranika. Ovo će pitanje trebati tretirati na relaciji država - mirovinsko osiguranje i tu pronaći zadovoljavajuće rješenje.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Ovaj značajan međunarodni skup posvećen reformi hrvatskog mirovinskog osiguranja završen je bez posebnih zaključaka. Izla-

ganja i rasprave sa skupa koristit će se prigodom kreiranja novoga sustava hrvatskog mirovinskog osiguranja, oslonjenog na tri stupa. Treba na kraju reći da se mirovinskom osiguranju daje visoko mjesto u ovoj fazi stabilizacije hrvatskog gospodarskog sustava. Istovremeno, od reforme se očekuje da dugoročno riješi danas nesiguran položaj hrvatskih umirovljenika.

Mihovil Rismondo