

međunarodne institucije kao nadgradnju svojih vlastitih institucionalnih okvira.

U sedmom poglavlju Word pronalazi temelje koordiniranim i liberalnim tržišnim ekonomijama u njihovom političkom uređenju. Analizirajući Veliku Britaniju i Njemačku, autor pokazuje da je ograničena moć njemačke savezne vlade pogodovala stvaranju institucija koordinacije. S druge strane, postoje mala ili nikakva ograničenja vlasti Westminstera. Velika moć države unosi nesigurnost što sprječava razvoj institucija koordinacije. Stoga država na sebe preuzima pružanje usluga poslodavcima, koje poslodavci u Njemačkoj dobivaju kroz institucije koordinacije.

U osmom poglavlju, analizirajući Njemačku i Francusku, Pepper Culpepper pokazuje da državna politika ima veliku ulogu, zajedno s udrugama poslodavaca, u stvaranju decentralizirane suradnje pri strukovnom obučavanju radnika. Mnoge regije u Francuskoj i Njemačkoj su se oslanjale na tešku industriju, te su teško pogođene znatnim opadanjem ovih industrija u zapadnim zemljama. Osim toga, radnici nisu imali kvalifikacije potrebne za prelazak u visokotehnološki sektor. Stoga je trebalo izvršiti prekvalifikaciju radnika. Culpepper pokazuje da ključnu ulogu u »nagovaranju« privatnih aktera na netržišnu suradnju pri prekvalifikaciji imaju udruge poslodavaca, odnosno sami privatni akteri, jer oni posjeduju najbolje informacije o tome koje kompanije će biti zainteresirane za dugoročna ulaganja u stjecanje novih vještina radnika. Međutim, to nije dovoljno. Država mora ulagati u povećanje moći udruga u privatnom sektoru (npr. udruga poslodavaca) kako bi one bile u stanju provoditi zahtjevne programe netržišne suradnje.

Bob Hancke u devetom poglavlju analizira institucionalni model Francuske i njezinu »protržišnu reformu« tijekom 1980-ih. Autor zaključuje da postoje znatne razlike u rezultatima i samom načinu provođenja deregulacije i decentralizacije u Francus-

koj, u usporedbi s reformama Margaret Thatcher u Velikoj Britaniji i Ronalda Reagana u SAD-u. Glavni nositelj reformi u Francuskoj nisu bili ni tržišta niti država, već velika poduzeća. Krajnji rezultat, pak, nije bila veća konkurencija već veća suradnja velikih poduzeća. Razlog neuspjeha protržišnih reformi u Francuskoj autor vidi u slabosti socijalnih aktera – prvenstveno udruga poslodavaca, ali i sindikata, koji su te reforme trebali provoditi.

Knjiga *Varieties of Capitalism* je izuzetno značajna knjiga zbog svog doprinosa ekonomskoj teoriji i objašnjavanju svakodnevnih ekonomskih pojava s pozicije institucionalističke škole ekonomske misli. U Hrvatskoj, kao i u svijetu, dominira neoklasična škola, koja je poprilično skeptična prema koristima od socijalnih politika, te ova knjiga sa svojom uvjerljivom argumentacijom nudi mogućnost sagledavanja ekonomskih fenomena i iz drugačijih perspektiva. Osim toga, knjiga nije zanimljiva samo ekonomistima. S detaljnim prikazom ekonomskih institucionalnih okvira u najvećim ekonomijama svijeta, knjiga je korisno štivo i za ekonomske povjesničare, pravnike i sociologe.

Ivan Grgurić

### **OLD-AGE INCOME SUPPORT IN THE 21ST CENTURY: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE ON PENSION SYSTEMS AND REFORM**

**Robert Holzmann, Richard Hinz (ur.)**

Washington DC: Svjetska banka, 2006.,  
242 str.

Protoklo desetljeće obilježilo je u cijelom svijetu velika pozornost posvećena mirovinskim sustavima i ekonomskoj sigurnosti u uvjetima starenja stanovništva.

U tome je veliku ulogu odigrala i Svjetska banka koja je publikacijom *Averting the old age crisis, policies to protect the old and promote growth* iz 1994. godine potaknula i na različite načine sudjelovala u mirovinskim reformama u više od 80 zemalja širom svijeta. Banka se zalagala za diversifikaciju rizika tako što se težište mirovinskog osiguranja mora postupno prenositi s javnog osiguranja koje se financira iz tekućeg dohotka međugeneracijske solidarnosti na kapitalizirani, po mogućnosti decentraliziran i privatno vođen, sustav mirovinskog osiguranja. Banka se pritom ponajviše vodila stavom o teškoj dugoročnoj fiskalnoj održivosti mnogih javnih mirovinskih sustava te razmjerno vrlo slaboj povezanosti doprinosa i buduće mirovine. Prema njezinom viđenju kapitaliziranog mirovinskog osiguranja pojedinac uplaćujući svoje mirovinske doprinose na osobni račun može imati mnogo izravniju vezu s budućom mirovinom, te nema razloga izbjegavanju plaćanje doprinosa, jer to znači njegovu financijsku nesigurnost u starosti. Pored toga, smatralo se da financijska sredstva prikupljena u kapitaliziranom sustavu i uložena u domaće gospodarstvo neminovno vode bržem gospodarskom rastu, ostvaruju veći povrat od onog u sustavu solidarnosti, pa time i veće mirovine bez povećanja stope doprinosa.

Zbog raznovrsnih se razloga – najčešće slabe institucionalne, organizacijske i kadrovske podrške, političkih pritisaka povlaštenih skupina, lošeg makroekonomskog *timinga*, ili neočekivano slabe reakcije tržišta kapitala - zamišljeni model često nije pokazao previše učinkovit, pa su stavovi javnosti i stručnjaka o njenoj ulozi prilično oprečni. Tako je Banka u mirovinskim reformama u više zemalja nailazila na znatan broj vrlo otvorenih i kritički usmjerenih protivnika. Kritičari njezinih prijedloga navodili su da se time neće ostvariti važne zadaće mirovinskog osiguranja: ublažavanje opasnosti od siromaštva u sta-

rosti i ujednačavanje potrošnje u doba radne aktivnosti i neaktivnosti. Ujedno, isticali su se visoki tranzicijski troškovi prelaska na višestupni mirovinski sustav, poteškoće u nadzoru privatnih mirovinskih fondova, problemi nerazvijenog financijskog tržišta, prava *eksplozija* marketinških i administrativnih troškova, ograničenost domaćih ulaganja i nemogućnost utjecaja na ulaganja u inozemstvo i drugo. Velike su se kritike upućivale i na priličnu isključivost Banke prema kojoj njezin predloženi model mora svima odgovarati iako se zemlje jako razlikuju po razvijenosti, postojećem sustavu mirovinskog osiguranja, tradiciji, vrijednostima, institucionalnom kapacitetu itd. Ipak, dosta je zemalja u Južnoj Americi i u srednjoj i istočnoj Europi provelo korjenite mirovinske reforme koje su polučile različite učinke. Hrvatski sadašnji mirovinski sustav je u velikoj mjeri ostvarenje njezinih nastojanja: uz javni, postoje još obvezni i dobrovoljni kapitalizirani dio mirovinsko osiguranje. Neke zemlje poput Slovenije i Češke Republike zadržale su samo javno mirovinsko osiguranje međugeneracijske solidarnosti i u njemu provele samo parametrijske reforme.

Tijekom svog rada u mnogim zemljama stručnjaci Svjetske banke znatno su proširili svoje znanje koje su sistematizirano i utemeljeno izložili u publikaciji *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform* (Financijska podrška starosti za 21. stoljeće: međunarodno viđenje mirovinskih sustava i reformi) čiji su urednici Robert Holzmann i Richard Hinz. Uz urednike u publikaciji je neposredno sudjelovala i veća skupina međunarodnih stručnjaka i to Hermann von Gersdorff, Indermit Gill, Gregorio Impavido, Alberto R. Musalem, Robert Palacios, David Robolino, Michal Rutkowski, Anita Schwarz, Yvonne Sin i Kalanidhi Subbarao uz suradnju mnogobrojnih drugih eksperata za mirovinska pitanja.

Bez obzira slaže li se čitatelj sa stavovima Banke ili ne, mora biti zadivljen jasnoćom pisanja njezinih autora, njihovom utemeljenom argumentacijom, vrlo korisnim pojmovnikom te velikim spiskom korištene literature (na gotovo 20 stranica). To je i prilika da se čitatelj upozna sa stalnim procesom evaluacije provedenog te prilagođavanjem mjera i utvrđivanjem potrebnih prioriteta. Iz suradnje s nositeljima političkih odluka, domaćim i međunarodnim mirovinskim stručnjacima, predstavnicima nevladinog sektora, Banka je uvelike nadopunila i proširila svoje viđenje optimalnog mirovinskog sustava te u potpunosti prihvatila potrebu prilagođavanja lokalnim uvjetima i silnicama. Ona se i nadalje zalaže za višestupni sustav koji se prema njezinom sadašnjem stavu treba sastojati od pet dijelova: (a) nekontributivnog ili »nultog stupa« kojim bi se obuhvatili svi građani, financirao porezima te pružio minimalnu razinu zaštite; (b) »prvog stupa« javnog mirovinskog sustava koji bi na različite načine bio vezan za primanja osiguranika i u skladu s tim u starosti zamjenjivao dio dohotka; (c) obveznog »drugog stupa« koji se može organizirati na različite načine a ponajviše se očituje u sustavima osobnih računa; (d) dobrovoljnog »trećeg stupa« koji isto može imati različite oblike (zatvoreni ili otvoreni, sponzorirani od strane poslodavaca, utvrđenih naknada ili utvrđenih doprinosa) ali je u biti fleksibilan i ovisi o odluci osiguranika; i konačno (e) neformalne solidarnosti unutar obitelji ili među generacijama koja može biti financijske i nefinancijske podrške starijim osobama uključujući dostupnost zdravstvenoj zaštiti i njezi te mogućnosti stanovanja. Zbog mnogobrojnih razloga mirovinsko osiguranje uključuje mnogo elemenata pa njihov odabir i pojedinačno značenje u velikoj mjeri ovisi o preferencijama pojedinih zemalja te o razini i fiskalnom kapacitetu podmirivanja transakcijskih troškova uvođenja drugog stupa. Banka vjeruje da se diversi-

fikacijom rizika sve te zadaće i pojedinosti mogu bolje obaviti i uskladiti, te učiniti financijski održivima.

Banka je uvelike postala svjesna važnosti postojećih uvjeta i potrebe uzimanja u obzir posebnosti pojedinih zemalja. Stoga i ova publikacija i nije uobičajeno znanstveno štivo nego vrlo dobar pregled mnogobrojnih spoznaja i izlaganje pozitivnih stečenih iskustava. Knjiga više služi kao **inventurni pregled** dosadašnjih reformi, a ne kao najava nekog mogućeg novog kursa Banke. Ovaj izvještaj pruža vrlo lijepi uvid u kriterije i standarde koje Banka primjenjuje kod odlučivanja kada i gdje će pružiti financijsku i tehničku pomoć za ostvarenje mirovinske reforme. Izvještaj se sastoji od dva dijela: u prvom autori tumače okvir razmišljanja Banke vezanih uz mirovinske reforme, dok je drugi dio posvećen najvažnijim pitanjima oblikovanja i provedbe reformi te uključuje sekciju posvećenu regionalnim iskustvima s mirovinskim reformama, uključujući Južnu Ameriku te Europu i srednju Aziju.

Protoklo desetljeće potvrdilo je uvjerenje Banke o potrebi gotovo obveznog prelaska na višestupni sustav mirovinskog osiguranja koji mnogo bolje udovoljava složene ciljeve koji se pred njega postavljaju. To su ostvarivanje **temeljnih** zadaća - ujednačavanje potrošnje kroz cijeli radni vijek i osiguranje protiv rizika posebice u uvjetima nepoznavanja očekivanog trajanja života - i **dopunskih** obveza - ublažavanju siromaštva u starosti i preraspodjele dohotka od bogatih k siromašnima putem socijalnih transfera kako bi se ujednačila potrošnja. Banka vjeruje da višestupni sustav lakše ostvaruje sve navedeno u uvjetima ekonomskih, političkih i demografskih rizika kojima je izloženo mirovinsko osiguranje. Postojeći sustavi javnog mirovinskog osiguranja često ne ostvaruju zacrtane ciljeve i stvaraju značajna iskrivljenja u djelovanju tržišnog gospodarstva i gotovo su posve dugoročno financijski neodrživi po-

seбно imajući na umu starenje stanovništva u svijetu.

Banka je stvarno uložila veliki napor u evaluaciju vlastitih stavova i provedenih reformi koja bi se mogla sažeti u pet stavova:

**Što bolje razumijevanje reformskih potreba** – što obuhvaća procjenu potrebe za reformom preko očekivanih fiskalnih pritisaka i demografskih teškoća, tako da se obuhvate i pitanja poput socio-ekonomskih promjena i izazova globalizacije; (b) spoznavanje ograničenja i drugih posljedica obveznog sudjelovanja u mirovinskom osiguranju, posebice loše plaćenih skupina zaposlenih a kojima prijete povećana opasnost od siromaštva u starosti, i (c) ponovno naglašavanje (važnosti ali i ograničenja) javnog sustava međugeneracijske solidarnosti u kojem se jasno ističu potrebe promjena u ponašanju, uključujući nužnost kasnijeg umirovljenja i duljeg ostanka u svijetu rada.

**Proširenje i sadašnjeg trostupnog sustava na višestupni model mirovinskog osiguranja u skladu s potrebama i mogućnostima svake pojedine zemlje.** Spoznaje se razlikuju s obzirom na stupanj razvijenosti pojedine skupine zemalja. U jako siromašnim zemljama naglasak treba staviti na razvoj nekontributivnog ili »nultog stupa« čija bi najvažnija zadaća bila ublažavanje siromaštva u starosti. U zemljama nižeg i srednjeg dohotka pozornost treba poticati razvoj trećeg dobrovoljnog stupa mirovinskog osiguranja koji bi trebao pomoći u očuvanju razmjerno visoke stope zamjene (odnosa mirovine prema prethodnom dohotku) za dobro plaćene skupine zaposlenih uz istodobno očuvanje javnih sredstava za siromašne.

**Potrebu i djelotvornost različitog pristupa te ostvarivanje usklađenosti između pojedinih dijelova mirovinskog osiguranja, time da je svaki od njih oblikovan za posebne potrebe i uvjete.** Posve

je očito da se u nekim zemljama opravdanim pokazao samo nulti stup općeg osiguranja uz dopunsko osiguranje. U nekim drugim zemljama bilo je nužno uvesti kapitalizirano osiguranje da bi se mogle provesti neophodne reforme prvog stupa koje bi stanovništvo prihvatilo, dok je pokatkad političko i socijalno stanje zemlje uvjetovalo da reforme prvog stupa prati uvođenje dobrovoljnog mirovinskog osiguranja.

**Bolje razumijevanje početnih uvjeta u provođenju i ograničenju zamišljenih reformi** – Mnogo je jača svijest o važnosti zatečenog stanja mirovinskih sustava s obzirom na ekonomske, institucionalne, financijske i političke uvjete i okruženje, što je posebice važno kod određivanja brzine i opsega promjena.

**Pojačano zanimanje za posebnosti i drugačija rješenja svake pojedine zemlje u ostvarivanju mirovinske reforme** – što među ostalim obuhvaća mogućnosti uvođenja mirovinskog sustava na osnovici provizornih individualnim mirovinskih računa (ili teorijski određenih doprinosa) (*Notional Defined Contribution Plan* – NDC), različite načine prikupljanja doprinosa i dostave podataka, pretvaranje otpremnina starijih radnika u povezani sustav naknada za vrijeme nezaposlenosti i mirovinskih prava, poboljšanje upravljanja javnog mirovinskog sustava i slično. Iako je svaka od ovih mjera izazovna i obećavajuća, njezino usvajanje zahtijeva pozornu procjenu i praćenje njezinih učinaka bez brzoplete primjene u nekoj drugoj zemlji i drugačijim uvjetima.

Pokušamo li u zaključnim napomenama sažeti najvažnija načela i preporuke koje Banka predlaže mogli bismo istaknuti potrebu ostvarivanje temeljne materijalne sigurnosti i ublažavanja siromaštva starijih osoba pri čemu treba posvetiti nužnu pozornost postojećim fiskalnim uvjetima. Tako bi kao prvo, svaka zemlja trebala stvoriti uvjete za pomoć starijim osobama koje su imale

mali dohodak tijekom rada ili su radile u neslužbenom sektoru. Drugo, ako postoje uvjeti, potrebno je zbog više ekonomskih i političkih razloga snažiti javni sustav međugeneracijske solidarnosti jer se time ipak stvaraju uvjeti za ispunjavanje obveze zadane sadašnjim zaposlenima, budućim umirovljenicima. Naravno, pri tom mora biti jasno da obećana prava ne smiju biti nerealna posebice s obzirom na financijsku održivost sustava. Treće, u zemljama u kojima postoje razmjerno povoljni uvjeti potrebno je poduzeti pripreme i provedbu drugog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja, pri čemu prijedloge Banke treba shvatiti kao **moguće rješenje** i kao *benchmark* za usporedbu, a ne kao strogi i nepromjenjivi obrazac ili kalup. Konačno, Banka vrlo utemeljeno razbija neke općeprihvaćene predrasude te navodi da se ona ne zalaže isključivo za drugi stup, što potvrđuje time da je za tu namjenu posuđeno svega 30% njenih ukupno izdvojenih sredstava za mirovinsko osiguranje.

Svojom novom publikacijom *Old-age income support in the 21st century*, Svjetska je banka u cjelini ostvarila značajan doprinos u spoznavanju složenih odrednica

mirovinskog osiguranja: odnosno važnosti odgovarajućeg materijalnog zbrinjavanja starijih osoba, potrebe dostupnosti i održivosti osiguranja, te nužnosti njegove otpornosti na promijenjene demografske, gospodarske, financijske i političke uvjete. Poruka je jasna: kod reformi mirovinskih sustava više se moraju uzimati u oblik pojedinosti određene zemlje, njezin dostignuti stupanj razvoja, odnosi političkih snaga i drugo. Postoji više putova reformi, A Svjetska se banka i nadalje zalaže za višestupni sustav, ali za razliku od stanja pred desetak godina drugi kapitalizirani stup mirovinskog osiguranja više nije **doktrina**, nego **mogućnost**. Mirovinski sustavi trebaju poticati gospodarski rast, motivirati ljude da rade i štede, ali i osiguravati ih u uvjetima starosti i radne nesposobnosti. Bez obzira jeste li zagovornik ili protivnik reformi mirovinskih sustava, odnosno još radite ili ste umirovljenik, sigurno će vam biti više nego korisno upoznati ovu publikaciju. Naravno, nju bi pogotovo dobro trebali upoznati nositelji odluka i sudionici rasprava o mirovinskim pravima koji nažalost često nedovoljno dobro poznaju temu o kojoj odlučuju i raspravljaju.

Predrag Bejaković