
Istraživanja

Izvorni znanstveni članak
349.2(497.5-69):339.732
369.5(497.5-69):339.732
Primljeno: 25. ožujka 2005.

**Uloga Svjetske banke u tranziciji Hrvatske –
ekonomska ili socijalna izvedba?***

TOMISLAV MARŠIĆ**

Sažetak

U radu se razmatra opravdanost kritika uloge Svjetske banke. Skiciraju se značenje i odrednice dviju važnih zakonodavnih i gospodarskih reformi u Hrvatskoj: promjena radnog zakonodavstva i provedba mirovinske reforme. Prvi primjer nastoji istražiti ulogu politike dereguliranja, čime je vjerojatno poboljšana fleksibilnost tržišta rada, ali i znatno povećana nesigurnost radnika. U drugom se dijelu opisuje mirovinska reforma kao primjer privatizacije javnoga uslužnog sektora. U razmatranju se nastoji osvijetliti značenje Svjetske banke, ali i domaćih sudionika uključenih u proces reformi. U završnom dijelu rada ponuđeni su kratki zaključci. Glavna je teza ovog rada da su ocijenjene strukturne prilagodbe osmišljene primarno prema kriteriju ekonomske efikasnosti, dok su socijalni, odnosno društveni aspekti, sustavno zanemareni.

Ključne riječi: strukturni programi prilagodbe, deregulacija, liberalizacija, mirovinski sustav, radno zakonodavstvo, Svjetska banka, Hrvatska

Uvod

Svjetska banka osnovana je 1944. godine kao sestrinska institucija Međunarodnoga monetarnog fonda (MMF) na Konferenciji u Bretton-Woodsu i trebala je poslužiti ponajprije kao davatelj zajmova za financiranje poslijeratne obnove Europe. Dok su u razdoblju neposredno poslije rata korisnici zajmova pretežno bile europske zemlje, šezdesetih je godina težište preusmjereno na afričke zemlje i na borbu za ublažavanje siroma-

* Tekst je izvorno napisan na njemačkom jeziku. Autor ga je preveo na hrvatski uz pomoć Predraga Bejakovića iz Instituta za javne financije u Zagrebu.

** Tomislav Maršić, diplomirani politolog (diplomirao na Free Universität Berlin), praktikant u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske.

štva. Osim ostvarivanja infrastrukturnih projekata, od početka sedamdesetih pozornost je usmjerena na izgradnju *ljudskog kapitala* poboljšanjem sustava obrazovanja i zdravstvene zaštite, kao i unapređenjem ruralnog razvoja davanjem kredita za poljoprivredu. Od početka osamdesetih godina uvedeni su projekti i programski zajmovi strukturnih i sektorskih prilagodbi koje su trebale osnažiti privatno gospodarstvo. Kako uspjesi projekata Svjetske banke ovise o ukupnom gospodarskom i institucionalnom okruženju, Svjetska banka, osim mobiliziranja domaćih resursa, također nastoji ostvariti gospodarske poticaje reformama trgovinskih sustava i sustava cijena (Ertl, 1996.: 14ff).

Tijekom osamdesetih godina oštro je kritizirano socijalno oblikovanje programa institucija iz Bretton-Wooda u studiji UNICEF-a *Adjustment with a human face (Prilagodba s ljudskim licem)* (Cornia i sur., 1987.), koja je u kasnijim godinama često služila kao referalno uporište za ublaživanje negativnih socijalnih posljedica SAP-a (*Structural Adjustment Programs*). Tijekom osamdesetih godina 20. stoljeća Svjetska banka bila je izložena mnogim kritikama vezanima za svoje prijedloge privatizacije i reformama javnog sektora koje su kratkoročno utjecale na znatno smanjivanje zaposlenosti i uvođenje tržišnih kriterija u području pružanja javnih usluga što je, po nekima, imalo negativne učinke na njihovu dostupnost (usporediti Saprin, 2001.). Kao preduvjeti za odobravanje kredita uvedene su obveze smanjivanja državnog subvencioniranja socijalno osjetljivih područja, koje su bile postavljene uglavnom na kriterijima ekonomske efikasnosti, te je u normativnom smislu neproporcionalno velik dio troška prebačen na socijalno slabije, dok je ekonomski ostvareno znatno smanjenje proizvodnje. Ti su preduvjeti izostali u društvenom smislu.

U ovom ćemo radu razmotriti te kritike na dvama konkretnim projektima Svjetske banke. Najprije ćemo razmotriti reformu radnog zakonodavstva kao opravdanosti modela politike dereguliranja, koja ponajprije uvjetuje znatno povećanje nesigurnosti radnika. Potom ćemo izložiti primjer mirovinske reforme koju je zastupala Svjetska banka kao primjer djelomične privatizacije prije uobičajenog dijela javnog sektora. U završnom djelu rada ponuđeni su kratki zaključci.

Reforma radnog zakonodavstva

Istraživanje tema vezanih za tržište rada znači određeno ograničavanje onoga što se naziva “proces neformalnog reguliranja” (Albrecht, 1998.: 2) koji su umnogome prisutni. Ispitani stručnjaci Gotovac i Bejaković istaknuli su znatno nepoštovanje radnog zakonodavstva u privatnom sektoru, koje se među ostalim ostvaruje zahtjevima poslodavaca da novozaposleni unaprijed mora potpisati primjerak zahtjeva za raskid radnog odnosa. To znači da zaposlenik može biti otpušten bez poštovanja zakonski utvrđenoga otkaznog roka. Nadalje, uvriježeno je prijavljivanje zaposlenih na niži iznos plaća i osnovice za obvezne doprinose te, slijedom toga, izbjegavanje plaćanja dijela poreza i doprinosa.

Posljedica je takve prakse, u uvjetima nepostojanja radnih sudova specijaliziranih za radne sporove i odgovarajuće osposobljenih odvjetnika, da ta nepoštovanja zakona prođu neprimijećeno (Ivaniš, 2003.). Tražitelji zaposlenja zbog visoke nezaposlenosti često nisu u prilici da odbiju takve, i ne posve zakonske, mogućnosti zapošljavanja.

Samo je po sebi razumljivo da radno zakonodavstvo ne djeluje u neslužbenom gospodarstvu koje je u Hrvatskoj u razdoblju od 1996. do 2000. godine iznosilo približno četvrtinu BDP-a (*Brutto domestic product*) (Ott, 2002.). S druge strane, preostale tvrtke u javnom vlasništvu i njihove privatizirane nasljednice ispunjavaju svoje zakonske obveze.

Vežano za rasprave o smanjivanju nezaposlenosti u razvijenim zemljama i u onima u razvoju, često se navodi potreba fleksibilizacije radnog zakonodavstva (Berthold, 2002.: 1). To podrazumijeva, unatoč razlici u plaći između regionalnih i strukovnih kriterija, i odgovarajuću fleksibilnu regulaciju kako bi se tvrtke, u uvjetima malog opterećenja, mogle riješiti “suvišne radne snage”.

Kritičari rigidnoga radnog zakonodavstva upućuju na visoke proceduralne i financijske troškove, ograničavanje zapošljavanja na određeno vrijeme i visoke troškove kolektivnog otpuštanja.¹ Takva regulativa vodi podjeli tržišta rada na relativno sigurno zaposlene *insider*-e i na nezaposlene *outsider*-e koji imaju ozbiljnih poteškoća u nalaženju zaposlenja. Tako nastaje gotovo posvemašnje isključivanje s tržišta rada osobito ranjivih skupina (Bertola i sur., 2002.). Nadalje, visoki troškovi otpuštanja utječu na ograničeno novo zapošljavanje jer poslodavci nastoje izbjeći moguće buduće poteškoće i troškove otpuštanja suvišnih radnika. S povećanjem troškova restrukturiranja tvrtki otežava se povećanje proizvodnosti rada te gospodarski rast i razvoj. Strože radno zakonodavstvo potiče zapošljavanje u neslužbenom sektoru kako bi se smanjili eksplicitni i implicitni troškovi rada (Rutkowski, 2003.: 24).

Protivnici daljnjih reformi radnog zakonodavstva boje se *volatilizacije* tržišta rada koja bi zajedno sa slobodnim utvrđivanjem visine plaća i nadnice vodila *trci prema dnu* (*race to the bottom*), što bi uzrokovalo “samo pogoršanje životnih i radnih uvjeta, gubitak kolektivne mogućnosti obrane radničkih prava kao i smanjivanje raspoloživog dohotka kućanstava, kupovne moći i potražnje za domaćim proizvodima.” (WEED, 2002.: 2).

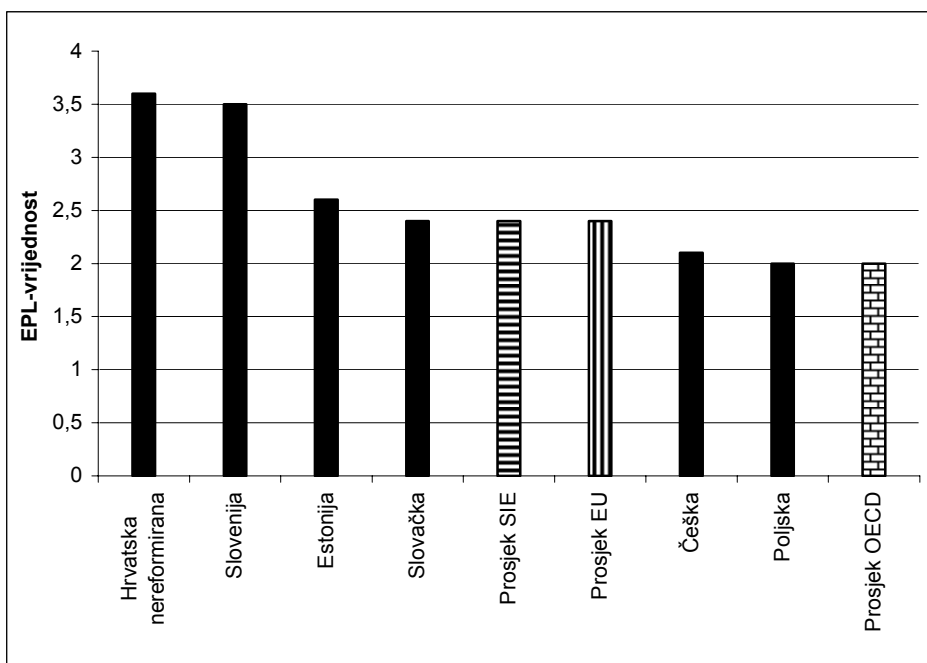
Regulacija radne zaštite određena je Zakonom o radu. Hrvatsko radno zakonodavstvo promijenjeno je 2003. godine te je ublažena strogost, ali je još uvijek, prema indeksu zakonske zaštite zaposlenja OECD-a (*Composite Index of the Strictness of Employment Protection Legislation*² – EPL), hrvatski indeks zakonske zaštite zaposlenja među najvišima u Europi (*Slika 1*).

¹ Treba naglasiti kako međusobni odnos između rigidnosti tržišta rada i zapošljavanja nije dovoljno istražen – teorijski modeli vide ovaj odnos podvojeno (Young, 2003.). To se događa zbog smanjivanja rigidnosti koji teoretski povećava učestalost nezaposlenosti dok s druge strane smanjuje njezino prosječno trajanje povećanjem pritjecanja nezaposlenosti na tržište rada. Tako se nezaposlenost smanjuje sve dok drugi učinci prevladavaju.

² Viši broj znači i veću strogost radnog zakonodavstva pojedine zemlje. Indeks je vagani prosjek 22 pokazatelja zakonske zaštite zaposlenja u trima područjima: 1. redovito zapošljavanje na neodređeno vrijeme (ponder 5/12), 2. zapošljavanje na određeno vrijeme (ponder 5/12), i 3. kolektivno otpuštanje (2/12) (OECD, 1999.).

Drugi autori, naprotiv, dolaze do zaključka da stupanj fleksibilnosti hrvatskog tržišta rada³ nije bitno niži nego u drugim zemljama u tranziciji jer poslodavci sve više temelje zapošljavanje na sklapanju ugovora na određeno vrijeme sa zaposlenima (Šošić, 2004.: 3). Unatoč tome, hrvatsko je tržište rada obilježeno dualizmom: dok zakonodavni zahtjevi o fleksibilnosti tržišta rada ne utječu znatno na novonastale tvrtke u privatnom sektoru, čini se da se procesi restrukturiranja u najvećoj mjeri zbivaju u državnim i nedavno privatiziranim tvrtkama. Privremeno zapošljavanje predstavlja većinu svih radnih oblika i u zadnje vrijeme neprekidno raste. Tako je njihov udio u veljači 2000. godine bio 67,7%, za godinu dana je porastao na 72,4%, a u veljači 2002. godine dosegao je 84,1% (Marinković-Drača, 2002.: 4). Tako će se reforma radnog zakonodavstva ponajprije očitovati na realokaciju rada u državnim i u novoprivatiziranim tvrtkama, dok će imati mnogo manje učinaka kod novonastalih privatnih tvrtki (Šošić, 2004.: 54).

Slika 1. Usporedba indeksa zakonske zaštite zaposlenja u zemljama Srednje i Istočne Europe (SIE)



Izvor: Rutkowski, 2003.: 33; Matković i sur., 2003.: 520 za Hrvatsku; izračun autora

³ Istraživanja o hrvatskom tržištu rada razmjerno su rijetka, a iznimka su studije koje provode vanjski stručnjaci i međunarodne institucije u pripremama i provedbi reformi radnog zakonodavstva (poput Rutkowskoga, 2003. godine na zahtjev Svjetske banke i Lowthera, 2003. na zahtjev USAID-a).

Svjetska je banka u prošlosti kritizirala to što je hrvatska državna vlast više usmjerena na ostvarenje što bezbolnijeg procesa restrukturiranja umjesto da postigne fleksibilnost tržišta rada kako bi se omogućila slobodna realokacija radne snage. Radno zakonodavstvo u Hrvatskoj, kao i politika tržišta rada, teži očuvanju zaposlenosti, zaposlenosti na puno radno vrijeme i kažnjavanju rada s kraćim radnim vremenom i otpuštanja (World Bank, 2001.a: 12).

Od prihvaćanja zakona 1995. godine ono je često bilo predmetom političkih prepucavanja – pogotovo vezanima uz proces većih promjena koje su započele 2001. godine. Uz poticaj i potporu Svjetske banke i MMF-a krajem 2001. godine započela je reforma radnog zakonodavstva⁴ koja se temeljila na sljedećim pitanjima (*Tablica 1*):⁵

- otkaznom roku
- utvrđivanju iznosa otpremnine
- posebnim uvjetima “kolektivnog otpuštanja”
- vremenskom ograničenju ugovora o radu, osim u određenim iznimkama.⁶

Nakon što su hrvatska Vlada i Svjetska banka od siječnja 2001. godine raspravljale o zajmu za strukturnu prilagodbu i prateće uvjete, 23. listopada 2001. godine Slavko Linić, tadašnji zamjenik premijera, i Mato Crkvenac, ministar financija, potpisali su *Pismo o razvojnoj politici*⁷ (*Letter of Development Policy*) (World Bank, 2001.b). Tu su najavljene prve naznake o promjeni radnog zakonodavstva za četvrto tromjesečje 2001. godine. U tu svrhu trebalo je konzultirati socijalne partnere i osigurati njihovu potporu. Prijedlog promjena trebao je do kraja prvog tromjesečja 2002. godine biti na raspravi u Saboru koja je trebala biti okončana do kraja sljedećeg tromjesečja iste godine.

Pritom se radilo o:

1. sniženju troškova otkaza
2. proširivanju zakonskog određenja fleksibilnih ugovora o radu
3. smanjivanju nekih *non-cash* beneficija.

Sniženje troškova otkaza trebalo se ostvariti sljedećim mjerama (World Bank, 2001.a: 12, *Tablica 1*):

- reduciranje zakonski utvrđenoga otkaznog roka

⁴ Čini se da su se podijelili tvorcii točkaka o reformi radnog zakona u *Pismu o razvojnoj politici* zajma za prilagođavanje. Dok se iz službenih dokumenata Bretton-Woods institucije može iščitati kako je to pitanje nametnuo Washington, neki predstavnici sindikata tvrde kako je upletanje Svjetske banke i MMF-a samo sredstvo za otklanjanje očekivanog otpora sindikata. Prema ovom objašnjenju, Vlada je tu točku namjeravala uvrstiti u *Pismo o razvojnoj politici*.

⁵ Tu su izdvojena glavna pitanja strana koje sudjeluju u reformi.

⁶ Određene iznimke su sezonski rad i zamjena trenutačno odsutnog radnika.

⁷ U *Pismu o razvojnoj politici* zemlje dužnice dokazuju – kao i u *Pismu namjere MMF-a (Letter of Intent)* – spremnost za ispunjavanje uvjeta nužnih za dobivanje zajma. U tu svrhu, određuju se političke mjere koje se moraju provesti, a koje su prije bile dogovorene s predstavnicima Svjetske banke. Zajam o prilagođavanju za 2001. godinu iznosio je 202 milijuna dolara koje je trebalo doznačiti u dvjema tranšama.

- ublaživanje definicije “kolektivnog otpuštanja”
- skraćivanje otkaznog roka
- smanjivanje iznosa otpremnine.

Kao presudni korak u fleksibilizaciji tržišta rada bilo je predviđeno poništavanje zakonodavnog određenja prema kojem je zapošljavanje na određeno vrijeme iznimka i mora imati opravdanje. U području *non-cash* beneficija, te roditeljnog dopusta koji se namjeravao ograničiti na dvanaest mjeseci.

Nakon rasprava koje su trajale više od dviju godina, u Saboru je 14. lipnja 2003. godine prihvaćena izmijenjena verzija zakona sa 71 glasom za, 41 protiv i 5 suzdržanih. Zakon je odmah stupio na snagu – osim dijela koji se odnosi na isplatu otpremnina koji je zaživio početkom 2004. godine (Galić, 2003.). Dok su zastupnici reforme nacrt zakona smatrali nedovoljno korjenitim, sindikati su mu se oštro usprotivili, pogotovo u nekoliko središnjih odrednica. Ponajprije, prelazak obračuna otpremnina s neto na bruto plaće značio je znatno smanjenje prava. Istina, to je bilo praćeno povećavanjem iznosa novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti⁸ s 900 na 1.000 kuna mjesečno, a također je i produljeno najdulje razdoblje korištenja s 12 na 15 mjeseci⁹.

Tablica 1. Usporedni pregled razvoja reforme

	Nereformirani zakon	Prijedlog zakona (listopad 2001.)	Usvojeni zakon (srpanj 2003.)
Visina otpremnine	polovica bruto mjesečne plaće po godini radnog staža; bez ograničenja najvišeg iznosa	trećina neto mjesečne plaće po godini radnog staža; ukupno najveći iznos 6 mjesečnih plaća	trećina bruto mjesečne plaće po godini radnog staža; ukupno najveći iznos 6 mjesečnih plaća
Otkazni rok kod zaposlenika s 20 ili više godina radnog staža	6 mjeseci	3 mjeseca	3 mjeseca
Definicija “kolektivnog otkaza”	najmanje 5 zaposlenika u 6 mjeseci	najmanje 20 zaposlenika u 90 dana	najmanje 20 zaposlenika u 90 dana
Ugovor o radu na određeno vrijeme	iznimno	neograničeno trajanje	određeno od strane agencije za privremeno zapošljavanje

Izvor: Matković i sur., 2003.: 520; World Bank, 2001. a.

⁸ Novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti u Hrvatskoj prima manje od 20% nezaposlenih. Razlog je tome što su nezaposlenošću pogođeni pogotovo mladi koji ne ispunjavaju uvjete prethodnog rada da bi ostvarili pravo na novčanu naknadu. Nadalje, znatan je dio dugotrajno nezaposlenih kojima je već isteklo pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Naknada iznosi približno četvrtinu prosječne plaće u Hrvatskoj (Rutkowski, 2003.: 10).

⁹ U mnogim članicama EU uočena je inverzna povezanost strogosti radnog zakonodavstva i iznosa novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti. Dok neke države imaju visoku razinu reguliranosti tržišta rada i isplaćuju razmjerno niske novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, taj je odnos u drugim državama obratan (Bejaković, 2004.: 2).

Tablica 2. Usporedni prikaz EPL pokazatelja u Srednjoj i Istočnoj Europi nakon reforme Zakona o radu

Zemlja		EPL-indeks			
		regularna zaposlenost	privremena zaposlenost	kolektivno otkaza	ukupno
Hrvatska	<i>nereformirana</i>	2,8	3,9	5,0	3,6
	<i>reformirana</i>	2,6	2,6	3,5	2,8
Češka		2,8	0,5	4,3	2,1
Estonija		3,1	1,4	4,1	2,6
Mađarska		2,1	0,6	3,4	1,7
Poljska		2,2	1,0	3,9	2,0
Slovačka		2,6	1,4	4,4	2,4
Slovenija		3,4	2,4	4,8	3,5
SIE prosjek		2,7	1,2	4,1	2,4
EU prosjek		2,4	2,1	3,2	2,4
OECD prosjek		2,0	1,7	2,9	2,0

Izvor: Rutkowski, 2003.: 33; Matković i sur., 2003.: 520.

Kad je riječ o ocjeni mogućih djelovanja posljedica promjena zakona o radu postoje poprilične nepoznanice u pogledu drugih utjecaja čimbenika poput kasnijeg stupanja na snagu bitnoga sastavnog dijela zakona, kao i još uvijek otvorene rasprave o uzročnoj povezanosti strogosti tržišta rada i zaposlenosti. Nadalje, od osobitog je značenja pritom pitanje koliko formalna regulacija može biti značajna prema nedovoljnoj provedbi postojećih zakona.

U cjelini je promjena zakona o radu relativno *blago* ostvarena i već se pojavljuju zahtjevi da se provode daljnje fleksibilnosti radnog zakonodavstva. Unatoč tome što je teško odgovoriti na pitanje koja se razina nesigurnosti *teško* podnosi, bilo je potrebno provesti dereguliranje tržišta rada. Istodobno je potrebno podsjetiti na to da je u Sloveniji, unatoč visokoj razini zakonske zaštite zaposlenja, ipak niska razina nezaposlenosti (6,4% u četvrtom tromjesečju 2004.). Liberalizacija tržišta rada polemički je način prepuštanja rastućim pritiscima izvedenim iz neprestane liberalizacije (posebice) financijskog tržišta. Stoga je krajnje problematično teorijski-konceptualno izjednačivanje tržišta rada s drugim tržištima (primjerice, roba i kapitala), jer time su stvarni životni uvjeti ograničeni na samo ekonomski pripadajuće potrebe. Ta se problematika djelomično odražava u raspravi Ujedinjenih naroda i MMF-a o sredstvima i cilju. S tim u vezi Sakiiko Fukuda-Parr, direktorica Ureda za izradu Izvještaja o ljudskom razvoju UNDP, navodi: "Povećanje materijalne proizvodnje smatra se sredstvom, a ne ciljem. U teorijama o nastanku ljudskog kapitala ili razvoju ljudskih resursa, u kojima se ljudska bića smatraju sredstvima ekonomskog rasta, odnos cilj-sredstvo je obrnut. Iako pristup ljudskog razvoja smatra da ulaganje u obrazovanje i zdravstvo ima intrinzičnu vrijednost za ljudski život, pristup razvoja ljudskih resursa naglašava načine na koje obrazovanje i zdravstvo unapređuju produktivnost i imaju važnu ulogu u promicanju ekonomskog rasta" (Fukuda-Parr, 2003.: 2).

Mirovinska reforma

Hrvatski mirovinski sustav razvijao se tijekom devedesetih godina 20. stoljeća prema sličnim manjkavim odrednicama kao i u drugim europskih državama. Osim dugoročnih demografskih trendova postojali su i sistemski uzroci sve većih financijskih poteškoća povećanja financijske održivosti sustava mirovinskog osiguranja.¹⁰

Među demografskim čimbenicima osobito se ističu opća tendencija starenja stanovništva kao i smanjivanje stope prirodnog priraštaja. Dok je broj aktivnih osiguranika u razdoblju od 1980. do 1998. godine pao za gotovo 400 tisuća, više se nego udvostručio broj umirovljenika. Razlozi za to su sljedeći:

- izbjeglice iz drugih republika bivše Jugoslavije koje su tamo ostvarile mirovinska prava
- osiguranici koji su mirovinska prava ostvarili u bivšoj JNA
- ratni vojni invalidi i članovi obitelji branitelja poginulih u Domovinskom ratu
- mirovinska prava političkih zatvorenika.

U razdoblju od 1991. do 2001. smanjio se broj stanovnika Hrvatske za 3% te je u 2000. godini iznosio 4,3 milijuna osoba, dok je istodobno zabilježeno sniženje stope aktivnosti sa 65,3% na 50,7%. Tako su u 2001. godini tri aktivna osiguranika financirala jednog umirovljenika te je sistemski stopa ovisnosti (broj aktivnih osiguranika na jednog umirovljenika) u 2003. godini bila 1,38 (Bejaković, 2003.: 2).

Od sistemskih obilježja hrvatskoga mirovinskog sustava potrebno je istaknuti razmjerno izdašnu praksu naslijeđenu iz mirovinskog sustava bivše Jugoslavije. Tu se osobito ističe uzimanje u obračun za mirovinu deset najpovoljnijih konsektivnih godina ostvarenog dohotka koje je osiguranik imao. Zakonska dob odlaska u mirovinu sredinom devedesetih iznosila je 55 godina za žene i 60 godina za muškarce (Anušić i sur., 2002.: 15), ali je stvarno iznosila 54, odnosno 58 godina (Müller, 2003.: 95).

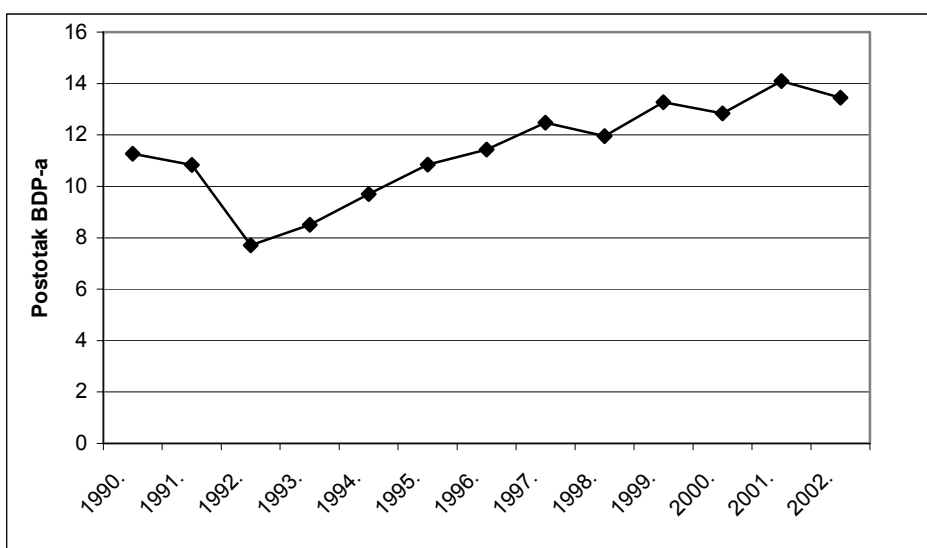
Dok je zakonski utvrđeni staž osiguranja za žene iznosio 35, a za muškarce 40 godina, u stvarnosti je u razdoblju od 1990. do 1995. godine za muškarce pao s 34 na 27 godina, da bi do 2001. godine porastao na 31 godinu (Anušić i sur., 2002.: 19). Približno je petina umirovljenika u 1995. godini ostvarila puna mirovinska prava sa stažem osiguranja od 19 godina.

K tome, mirovinski sustav obavlja zadaće koje nisu dio njegova uobičajenog zadatka: stariji zaposleni koji još nisu otišli u mirovinu, jer nisu dosegli zakonski određenu starosnu dob za umirovljenje, prepustili su, zbog prijeteće opasnosti od nezaposlenosti, svoja radna mjesta mlađim osobama (World Bank, 2000.: 17). Ova je praksa nastavljena i nakon mirovinske reforme kad je 2000. godine u prijevremenu mirovinu poslano 13.000 zaposlenih iz Ministarstva obrane (Anušić i sur., 2002.: 18).

¹⁰ U razdoblju od 1991. do 1994. stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje iznosila je 22% bruto plaće. 1994. godine narasla je na 27,5%, te je od 1995. do 1997. iznosila 25,5%. U razdoblju od 1998. do srpnja 2000. iznosila je 21,5% (World Bank, 2003.: 34).

Takva su kretanja u mirovinskom sustavu uvjetovala znatne financijske teškoće: dok je udio doprinosa u ukupnim prihodima 1994. godine bio otprilike 97%, pao je na približno 60% do 2001. godine, što je trebalo nadoknaditi transferima iz proračuna središnje države. U razdoblju od 1994. do 2000. porastao je udio transfera iz proračuna središnje države u mirovinski sustav od 1,1% na 9% BDP-a (World Bank, 2003.: 14) tako da su ti transferi, kao u brojnim tranzicijskim zemljama, postali jednim od najvažnijih uzroka deficita proračuna središnje države.

Slika 2. Transferi iz proračuna središnje države u mirovinski sustav



Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2004.

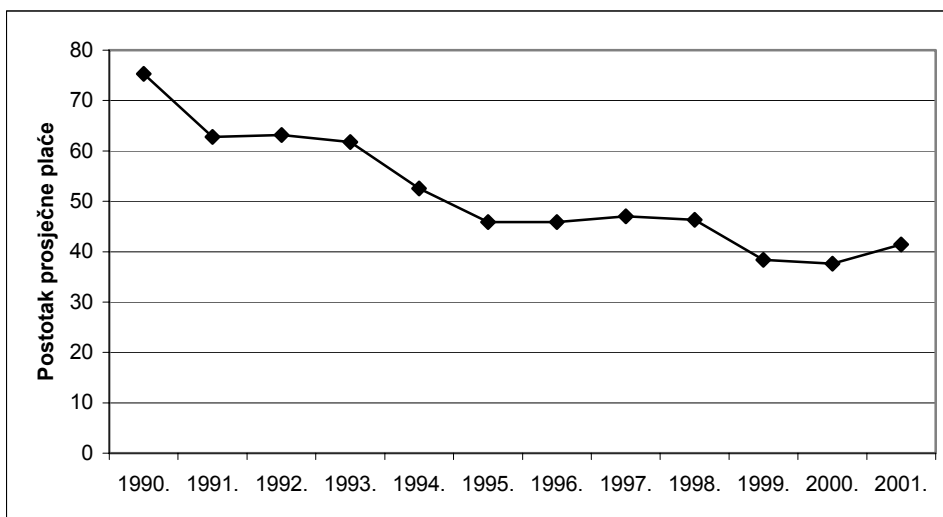
Unatoč visokim rashodima, mnogi umirovljenici istodobno primaju male mirovine. Razina mirovina pala je neposredno nakon proglašenja samostalnosti, a kasnije se još snizila zbog smanjivanja realne plaće – uvjetovane Domovinskim ratom – na koju su se indeksirale mirovine. 1998. godine 47% umirovljenika primalo je mirovinu manju od 1.000 kuna. Osim toga, otprilike 25% osoba starijih od 60 godina ne ostvaruje prava na socijalne povlastice.

Uzrok naglom smanjivanju iznosa mirovina jest promjena načina indeksiranja mirovina koji je nakon 1993. prenesen s prilagodbe prema porastu plaća na prilagodbu prema porastu cijena. Nadalje, za vrijeme Domovinskog rata i ubrzo nakon njega uvedene su *povlaštene mirovine* za određene skupine osoba¹¹, na koje je 1997. godine odlazilo približno 16% ukupnih mirovinskih rashoda (IMF, 1997.). Sredinom devedesetih

¹¹ U ovu se skupinu ubrajaju mirovine saborskih zastupnika, ratnih vojnih veterana i invalida, članova obitelji poginulih hrvatskih branitelja (IMF, 1998.).

godina polovina je umirovljenika bila izložena opasnosti od siromaštva (Bejaković, 1998.: 6).

Slika 3. Kretanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći



Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2004.

S obzirom na navedene teškoće, već se od početka devedesetih razmišljalo o reformi mirovinskog sustava. Stvarna je reforma djelomično zapostavljena i odgođena zbog želje da se spoznaju učinci Stabilizacijskog programa iz 1993. godine (Anušić i sur., 2002.: 19). Nakon provođenja makroekonomske stabilizacije 1993. u 1994. i 1995. godini trebala je uslijediti njezina druga (reforma zakonodavstva i uprave) i treća faza (reforma sustava socijalne zaštite). Zbog ratnih zbivanja i alokacije potrebnih sredstava za obrambene potrebe odgođene su strukturne reforme.

Svjetska je banka sredinom devedesetih godina vodila međunarodnu kampanju za privatizaciju mirovinskog sustava, koju je također prihvatila i hrvatska vlada¹². U to doba Hrvatska nije imala pristup međunarodnom financijskom tržištu i za financiranje svojih ratnih izdataka ovisila je o pomoći međunarodnih financijskih institucija. Na međunarodnoj konferenciji o mirovinskom sustavu održanoj u Opatiji u studenome 1995. u organizaciji hrvatske vlade, Svjetske banke i East-West Instituta, vlada je prvi put najavila koncept reforme mirovinskog sustava na tri stupa (Anušić i sur., 2002.: 21).

¹² Prijedlog navedenog modela naveden je u publikaciji Svjetske banke *Averting The Old Age Crisis* (World Bank, 1994.).

Prijedlozi se temelje na stavu da tradicionalni sustav mirovinskog osiguranja, zbog demografskih promjena, financijski nije dugoročno održiv. Zbog ublaživanja navedenih financijskih teškoća trebalo je promijeniti sustav mirovinskog osiguranja tako da se osim javnoga uvedu i stupovi privatnoga mirovinskog osiguranja. Stoga su osigurane osobe trebale dio mirovinskih doprinosa obvezno izdvajati u posebne privatne mirovinske fondove koji će prikupljena sredstva ulagati na domaće i međunarodno tržište kapitala. Bio je zamišljen i treći stup dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja koji će država pomagati poticajnim sredstvima. Vlada je prihvatila koncept mirovinske reforme što ga je Sabor trebao prihvatiti u 1996. godini, kako bi se 1997. mogao provesti.

Zastupnici reforme navodili su sljedeće argumente za sistemsku promjenu mirovinskog sustava:

- nesposobnost postojećeg sustava da na odgovarajući način udovolji demografskim promjenama
- povećanje štednje
- poboljšanje otpornosti novih mirovinskih fondova na političke pritiske
- povećanje poticaja za dulji ostanak u svijetu rada zbog izravne povezanosti doprinosa i visine mirovine
- doprinos izgradnji i razvoju domaćeg tržišta kapitala.

Suprotno prijedlozima o djelomičnoj privatizaciji mirovinskog sustava pojavili su se i kritički stavovi koji su prije svega upućivali na povećanje nesigurnosti za buduće osiguranike. Tu se osobito isticalo nestabilno tržište kapitala čije je djelovanje povezano s povećanim rizikom da će neodgovarajuće ulaganje, ili slab povrat od ulaganja, imati ozbiljne posljedice na životni standard umirovljenika. S tim se u vezi često upućivalo na postojeće poteškoće u velikoj mjeri privatiziranog angloameričkoga mirovinskog sustava, čije su se slabosti jasno pokazale (ICFTU, 2003.: 9).¹³

Nadalje, bili su upitni argumenti za reformu jer se navodilo da se postojeće financijske teškoće mirovinskog sustava mogu riješiti većim stupnjem gospodarskog rasta, većim sredstvima i boljom preraspodjelom koja će i u budućnosti omogućiti financijsku održivost mirovinskog sustava. Teškoće mirovinskog osiguranja, napose u srednjoeuropskim i istočnoeuropskim zemljama koje su provodile mirovinske reforme, umnogome su uvjetovane čestim prijevremenim umirovljenjem kako bi se ublažila ili izbjegla masovna nezaposlenost starijih i teško zapošljivih osoba koje su ostale bez posla. Tako se financijski problemi mogu smatrati posljedicom gospodarske tranzicije, a ne posljedicom nekakvoga temeljnog sistemskog nedostatka. Prema tome, ponajprije se zahtijeva rješavanje problema nezaposlenosti, ali i neprijavlivanja radnika, jer to može osigurati sredstva za održavanje javnoga mirovinskog sustava. Pitanje održivosti mirovinskog sustava temeljenog na tekućim doprinosima nužno je povezati i s pitanjem političke potpore.

Kao značajna sastavnica tih sustavnih promjena nameće se i pitanje nepoštovanja društvenog ugovora. Rizik starosti prenosi se s društva na pojedinca, dok se dio mogu-

¹³ U SAD-u su zabranjena ulaganja javnoga mirovinskog sustava na privatno tržište kapitala zbog loših iskustava, pogotovo tijekom svjetske gospodarske krize. Unatoč tome, krajem 2002. godine na mirovinskim računima američkih tvrtki bio je manjak u iznosu većem od 300 milijuna dolara.

ćih mirovinskih prava pretvara u (povećane) upravne i marketinške troškove te oduzima od umirovljenika i doznaučuje financijskim ustanovama uključenima u privatni mirovinski sustav. Tako su raspoloživi financijski izvori sa stajališta ekonomike razmjene možda i preveliki jer je povoljnije i jeftinije imati samo jedan javno upravljani mirovinski fond. Također, argument da veća razina štednje omogućuje višu stopu gospodarskog rasta vrijedi samo u određenim ograničenim uvjetima ako je niska razina štednje i da to izravno utječe na gospodarski rast (IMF/ICFTU, 2003.: 8).¹⁴

U postupku formuliranja reforme Svjetska je banka bila inicijator aktivnosti, predlagala je najvažnija obilježja reforme, financirala kasnija istraživanja, organizirala tehničku pomoć i unutar Zajma za prilagođivanje odobrila 2001. godine financiranje dijela tranzicijskog troška sa starog na novi sustav. U raspravama oko načina ostvarivanja mirovinske reforme stavovi su se kretali od onih koji su bili za brzu privatizaciju sustava u *jednom potezu* do postupnog prelaska po čileanskom obrascu. Istodobno, Svjetska je banka u prosincu 1997. godine izišla s prijedlogom “pozorno oblikovanog i provedivog prelaska na višestupni sustav” (World Bank, 1997.: 80) i time jasno pokazala da zastupa sekvestriranu strategiju prema kojoj bi se mogao ostvariti dopunski cilj mirovinske reforme, a to je razvoj hrvatskoga financijskog tržišta.

Početak 1998. godine osnovano je Povjerenstvo za mirovinsku reformu koje se sastojalo od dviju radnih skupina i koje je trebalo ostvariti tehničke preduvjete za proširenu reformu. Radnim skupinama predsjedali su potpredsjednica vlade Ljerka Mintas-Hodak i ministar financija Borislav Škegro, koji je još od vremena Stabilizacijskog programa iz 1993. godine bio ključni zastupnik mirovinske reforme.

Za vrijeme provođenja priprema Sabor je prihvatio zakonsko određenje takozvane “male mirovinske reforme”, kojoj se različitim mjerama nastojalo zaustaviti eksplozivni rast mirovinskih rashoda. Tako je zakonski utvrđena dob umirovljenja za žene podignuta (postupno do 2008. godine) s 55 na 60 godina¹⁵, a za muškarce sa 60 na 65 godina. Osim toga, u obračun mirovine uzimat će se primanja iz cijeloga radnog vijeka (Bejaković, 2003.:5). Promijenjena je definicija pojma *invalidnosti* i predviđen je drukčiji način njezina utvrđivanja, tako da bi se trebao smanjiti priliv novih umirovljenika po osnovici invalidnosti.¹⁶

U dugotrajnom postupku hrvatski Ustavni sud utvrdio je 1998. godine da je protuustavna odluka iz 1993. godine o usklađivanju mirovina u skladu s porastom plaća prema porastu cijena, te da se time, zbog manjih mirovina, umirovljenicima mora vratiti nastali

¹⁴ Prema istraživanju Ureda za proračun američkog Kongresa porast od 2,5% BDP-a (što je razmjerno visoki porast štednje), omogućuje povećanje stope gospodarskog rasta od samo 1,6% u razdoblju od 35 godina (CBO, 1997.: 90).

¹⁵ Nacrt zakona izvorno je predviđao izjednačivanje zakonski utvrđene dobi umirovljenja za muškarce i žene. To je promijenjeno zbog pritiska ženskih nevladinih udruga i zastupnica u Saboru (Puljiz, 1999.: 14).

¹⁶ Prema prethodnom je zakonodavstvu invalidska komisija procjenjivala je li invalidna osoba u stanju raditi na svom radnom mjestu. Ako to ona nije mogla, dobivala je invalidski status, odnosno proglašavala se radno nesposobnom. Nakon zakonskih promjena došlo je do strožih uvjeta za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu. Invalidska se mirovina odobravalala samo osobama koje su bile potpuno radno nesposobne ili su bile nesposobne za obavljanje svoje profesije.

dug (Anušić i sur., 2002.: 22). U tome su, ponajprije, ulogu imale proceduralne pogreške i tumačenje zakona. Tijekom stupanja na snagu odluke suda, utvrđeno je usklađivanje mirovina u iznosu od polovine porasta cijene i polovine porasta nominalnih plaća. Zastupnici reforme smatrali su da je ta odluka presudna, te da je niža razina mirovina, omogućena indeksiranjem u skladu s porastom plaća, stvorila *nuždan prostor* (*window of opportunity*) za provedbu reforme, uništen u uvjetima mogućeg povratka duga.

Zbog navedenih troškova i daljnjeg pogoršavanja odnosa aktivnih osiguranika i umirovljenika (sistemske stope ovisnosti) nije ostvareno smanjivanje rashoda za mirovinsko osiguranje predviđeno malom mirovinskom reformom. Porast transfera iz proračuna središnje države, kao i privatizacija imovine Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, ponešto su ublažili deficit javnoga mirovinskog sustava¹⁷ (Anušić i sur., 2002.: 16).

Nakon dugoga pripremnog razdoblja i zbog naraslih poteškoća, u svibnju 1999. godine najavljena je sveobuhvatna mirovinska reforma. U skladu s konceptom Svjetske banke mirovinski se sustav sastoji od prvog stupa javnoga mirovinskog osiguranja, dok su se u drugi stup morale uključiti osobe mlađe od 40 godina starosti i mogle uključiti zaposlene osobe između 40 i 50 starosti¹⁸ koje za njega izdvajaju četvrtinu mirovinskih doprinosa što ih uplaćuju u privatne mirovinske fondove.¹⁹ Treći stup je dobrovoljno mirovinsko osiguranje koje subvencionira država.

Reforma je provedena u nekoliko faza. Do 1999. godine mirovinske doprinose jednako su snosili poslodavci i zaposlenici, a u 2000. godini u većoj mjeri su ih počeli snositi radnici (sa 10,75% prema 8,75%). Od početka 2001. godine zaposlenici u cjelini snose doprinose za mirovinsko osiguranje. To je u 2000. godini bilo praćeno sniženjem stope doprinosa s 21,5% na 19,5% bruto plaće, a da istodobno nisu osigurani drugi financijski izvori. To sniženje stope doprinosa uvjetovalo je do srpnja 2001. nastanak manjka sredstava u mirovinskom sustavu od 5% ukupnih mirovinskih rashoda, dok su istodobno transferi iz proračuna središnje države za 2001. godine dosegli 5,6 milijardi kuna, što je približno 46% ukupnih sredstava za mirovinsko osiguranje. Uvođenje drugog stupa mirovinskog osiguranja izvorno predviđenog za početak srpnja 2001. godine bilo je, zbog visokih troškova, pomaknuto na početak siječnja 2002. godine.²⁰

¹⁷ Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje sredinom devedesetih godina doznačeno je u vlasništvo otprilike 14,6% privatiziranih tvrtki sa (sigurno precijenjenom) računskom vrijednošću od približno 2 milijuna dolara, uz obrazloženje da su zaposlenici koji su pridonijeli njihovoj izgradnji samo djelomično od toga imali koristi (Müller, 2003.: 96). Ujedinjavanjem fonda radnika, poljoprivrednika i obrtnika utemeljen je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje koji je upravljao mirovinom, a ostvarene povrate od imovine koristio za javni mirovinski sustav. Ti su prihodi u 1995. godini iznosili približno 2,1% ukupnih rashoda mirovinskog sustava. Svjetska je banka kritizirala ovaj prijenos vlasništva, navodeći da se time otežava proces restrukturiranja tvrtki (World Bank, 1997.).

¹⁸ Zaposlene osobe između 40 i 50 godina mogle su se odlučiti između dvaju sustava, dok su starije osobe morale ostati u javnom mirovinskom sustavu za koji odvajaju 20% bruto plaće (Bejaković, 2003.: 6).

¹⁹ Prema zakonskim odredbama mirovinski fondovi moraju najmanje 50% svoje imovine ulagati u državne vrijednosnice, dok se najviše 15% smije ulagati u inozemstvo (Bejaković, 2003.: 6).

²⁰ Za uvođenje drugog stupa mirovinskog osiguranja bio je predviđen tranzicijski trošak u 2002. godini od 1,3% do 2% BDP-a.

Kao provođenje predizbornih obećanja, nova koalicijska vlada započela je u 2001. godini s razmatranjem obračuna mirovinskog duga i načinom njegove isplate. Isplata je bila predviđena za razdoblje od 2001. do 2010. godine u iznosu od približno 23 milijarde kuna²¹, odnosno 1,1% BDP-a u 2001. i prema procjeni otprilike 0,7% u 2010. (World Bank, 2003.: 34). *Simbolična* isplata od 250.000 eura mirovinskog duga koju je SDP prije izbora najavio, propala je zbog protivljenja koalicijskog partnera HSLS-a, kao i otpora MMF-a (Pleše, 2000.b).

Pod naraslim pritiskom javnosti novoizabrana vlada Ivice Račana ukinula je dio povlaštenih prava koja se uobičajeno ne ubrajaju u sustav socijalnog osiguranja i zahvaljujući kojima su veće mirovine i povoljnije uvjete imali ne samo zaposleni u policiji, vojsci, ratni vojni veterani i članovi obitelji poginulih branitelja, nego i cijele gospodarske grane (ponajprije brodogradnja) koje su bile subvencionirane. To se događalo, između ostalog, i tijekom provedbe učlanjenja u Svjetsku trgovinsku organizaciju, koja zahtijeva ukidanje pretjeranih subvencija. Pritom su rashodi za ratne vojne veterane razdvojeni od socijalnih rashoda. U cjelini su povlaštene mirovine smanjene za 8 do 20%, pri čemu je iznos smanjenja ovisio o razini mirovine (Anušić i sur., 2002.: 19).

Unatoč značajnim transferima iz proračuna središnje države u mirovinski sustav, polovina umirovljenika živjela je 1998. godine ispod granice siromaštva²² – 40% svih siromašnih živi u kućanstvu u kojem je i jedan umirovljenik. Nadalje, više od četvrtine svih osoba starijih od 60 godina ne ostvaruje mirovinska prava²³ (World Bank, 2001.a: viii).

S obzirom na reformiranje mirovinskog sustava, postavlja se pitanje je li se poboljšao položaj umirovljenika ili je potrebno proširiti krug korisnika. Kod hrvatske mirovinske reforme izgleda da je težište bilo na financijskoj održivosti sustava i njezinu poboljšanju. U ekonomskom se smislu čini da je reforma polučila uspjeh. Projekcije Svjetske banke pokazuju da bi se javna izdvajanja za mirovinski sustav trebala smanjiti s 13,6% BDP-a u 2002. na 10% u 2020. godini i 6% u 2040. godini (Anušić i sur., 2002.: 31).

U socijalnom smislu reforma ne ukida nejednakosti, iako ublažava veliku razliku niskih i visokih dohodaka od mirovine. Novi način obračunavanja mirovine i novi najmanji iznos po godini značit će, prema projekcijama Svjetske banke, da će se znatno sma-

²¹ Procjene su između 23 (World Bank, 2003.: 34) i 30 milijardi kuna (Županov, 2001.: 45). Zbog dosljednosti s kasnijim izračunima korištene su procjene Svjetske banke.

²² U Hrvatskoj ne postoji službena granica siromaštva možda zbog straha da bi se pritom pokazali pravi razmjeri problema siromaštva. Prijašnje Ministarstvo rada i socijalne skrbi odobravalo je pomoć za uzdržavanje u iznosu od 350 kuna mjesečno po osobi u kućanstvu (Bejaković i sur., 1998.: 2). Za izračun nacionalne granice siromaštva Svjetska je banka koristila košaricu proizvoda koja se sastoji od najnužnijih prehrambenih artikala. Ta je granica za 2001. godinu iznosila 41.500 kuna godišnje za obitelj s dvoje djece, odnosno 15.474 kuna za jednu odraslu osobu. Prema toj granici proizlazi da je siromašno približno 10% hrvatskog stanovništva.

Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) koristi granicu siromaštva koja je za 1998. godinu predviđala najmanje rashode od 55.763 kuna godišnje za četveročlanu obitelj (SSSH, 2004). Zbog usporedivosti u daljnjem se tekstu služimo podatcima o granici siromaštva Svjetske banke.

²³ U Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje ne postoje nikakvi dodatni podatci za ovu procjenu Svjetske banke.

njiti dio siromašnih koji primaju mirovinu samo iz jednog izvora. Prema daljnjim izračunima siromaštvom će biti pogođeno približno 2% onih koji ulaze u sustav mirovinskog osiguranja između 1999. i 2008. godine te otprilike 1% onih koji ulaze između 2009. i 2018. godine (Anušić i sur. 2002.: 33). Ipak Svjetska banka navodi da će novi kriteriji za ostvarivanje prava samo blago smanjiti broj onih koji uopće ne ostvaruju dodatak od mirovine.

Zapravo je u 2001. godini ispod granice siromaštva bilo je *samo* 20% umirovljenika. To je posljedica odluke Ustavnog suda o neustavnom načinu usklađivanja mirovina, a nije uspjeh mirovinske reforme. Mogući učinci reforme umnogome ovise o dugoročnom gospodarskom razvoju i (*us*)*trajnosti* porasta realnih plaća u budućnosti.

Upravo ta ovisnost o gospodarskom razvoju, osobito o tržištu kapitala koje ima znatne popratne rizike na koje je već upozoreno, često su bili predmetom kritika tijekom provedbe reforme. U hrvatskoj mirovinskoj reformi to je dodatno ograničeno jer mirovinski fondovi moraju najmanje 50% svoje imovine ulagati u državne vrijednosnice, dok najviše 15% smiju ulagati u inozemstvo.

Veživanje ulaganja uz državne vrijednosnice jamči znatnu razinu sigurnosti jer se pretpostavlja da će država nastaviti s ubiranjem poreza te slijedom toga u određivanju proračuna utvrditi razmjerno stabilne i transparentne parametre. Kroz sistemsko određenje reforme time je najviše 50% ili manje ulaganja izloženo nešto većem riziku, ali zapravo sva četiri konkurentna mirovinska fonda ulažu više od tri četvrtine svojih investicija u državne vrijednosnice (78,89% u 2002. godini; Hagen, 2003.: 27). Ograničenje ulaganja u inozemstvo čini se da je manje potaknuto njihovom sigurnošću, nego je više povezano s većom transparentnošću povoljnom za umirovljenike koji time ne moraju brinuti za sigurnost ulaganja.

Unatoč tome, promjena sustava mirovinskog osiguranja znači neposredno veživanje životnih uvjeta umirovljenika određenih visinama mirovine s nestabilnim tržištem kapitala. S jedne strane, time se stvaraju prilike za ulaganja koja mogu omogućiti veće povrate. Ta mogućnost vjerojatno podriva sigurnost umirovljenika na koju su oni naviknuti.

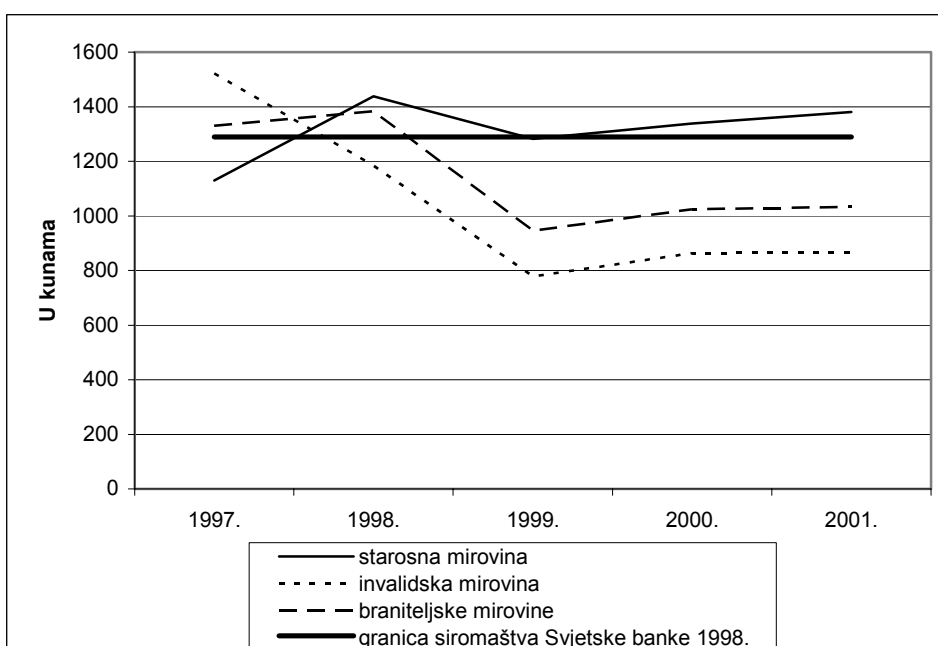
S oslobađanjem poslodavaca da plaćaju mirovinske doprinose za svoje zaposlene, promijenjena je značajna odrednica kojom se prije u približno jednakoj mjeri snosio teret mirovinskih doprinosa. Taj drastični, i u istočnoeuropskom okruženju, jedinstveni pokušaj bio je prije svega potaknut razmjerno visokom razinom plaća koja je izravno povezana s razinom zaposlenosti (Rutkowski, 2003).²⁴ Analitičari taj pokušaj ponajprije vide kao mjeru posrednog sniženja troškova rada.

Za razliku od njih, predstavnik MMF-a Gary O'Callaghan naglasio je kako nije riječ o niskom životnom standardu, nego o prevelikim povlasticama u mirovinskom i zdravstvenom sustavu, a onda i cjelokupnom životnom standardu koji je previsok, i time je

²⁴ Hrvatski troškovi rada su približno 15% viši od čeških, 30% iznad mađarskih i za 50% viši od slovačkih (Rutkowski, 2003.). S obzirom na umjereni porezni klin (razliku onoga što ukupno plaća poslodavac za jednog zaposlenog i njegove neto plaće) od 41,1%, uzroci visokih ukupnih troškova rada nalaze se ponajprije u visokoj razini plaća.

najveći problem za Hrvatsku (Pleše, 2000.a). Ako se uspoređi kretanje razine različitih vrsta mirovina u odnosu na granicu siromaštva, pokazuje se da je prosječan iznos za invalidske i boračke mirovine manji od granice siromaštva za odraslu osobu. Prosječna starosna mirovina prvi je put 1998. godine bila iznad minimalnog standarda kod praga siromaštva koji je utvrdila Svjetska banka, dok je 1999. ponovno pala ispod tog praga.

Slika 4. Kretanje prosječne bruto-realne mirovine novih umirovljenika u odnosu na granicu siromaštva Svjetske banke²⁵



Zaključak

Ubrzavanje reformi *odozgo prema dolje (top-down)* međunarodnih organizacija mogu imati značajne prednosti u odnosu na “nacionalno ograničene” strategije. To se posebno očituje u odnosu na ispunjavanje uvjeta pridruživanja (*conditionality mechanism*) EU, što se već pokazalo kao moćno sredstvo (Anastasakis, 2003.). Istovremeno, moraju se na osjetljiv način promicati pozitivni efekti pogotovo ako zadiru u značenje očuvanja prava suvereniteta. To su obilježje institucije Bretton-Woodsa često zanemari-

²⁵ Zbog nepostojanja odgovarajuće serije podataka primijenjena je nepromijenjena granica siromaštva Svjetske banke iz 1998. godine na prethodne i kasnije godine. To je, dakako, samo gruba mjera jer se potrebe i vrijednost potrošačke košarice moraju usklađivati s godišnjim iznosom porasta troškova, odnosno inflacijom.

vale. Uključene socijalne skupine nerijetko su takozvani “dijalog” više smatrale “podukom”, dok su “kriterije ostvarenja” doživljavale kao “diktat”.

Dok se reformske mjere mogu u cjelokupnome društvenom razmjeru koncipirati tako da se teret promjena ravnomjerno raspodijeli, hrvatsko tranzicijsko iskustvo može korisno poslužiti u prevladavanju duboko ukorijenjenih pojedinačnih interesa. Reforme koje je teško objasniti narodu mogu biti – ako poprime dovoljnu političku vjerodostojnost – opravdane zahtjevima međunarodnih institucija i time lakše ostvarive. U prošlosti su se pokazale korisnima, ponajprije, tehničke i analitičke potpore u stvaranju nužnih domaćih elita.

U odnosu na brojne kritike kod bretton-woodskih institucija od sredine devedesetih očituje se postupan odmak od ortodoksnih strukturnih programa iz osamdesetih godina. Dok se u mnogim zemljama koje su provodile prilagodbene strukturne programe u sektorima obrazovanja i zdravstva provela djelomična ili potpuna privatizacija, to se u Hrvatskoj nije dogodilo. Pritom je promjenu naziva “strukturni” u “programske zamove za prilagodbu” (PAL) pratila barem retorička promjena, ali treba vidjeti koje će se promjene dogoditi i u programskom pristupu.

U svojoj se osnovici djelovanje mjera vrlo malo promijenilo. Reforme u Hrvatskoj pratile su obrazac kojem se prema Morales-Gómezu i suradnicima (1999.: 172) mogu pripisati sljedeća obilježja: liberalizacija, privatizacija, ukidanje državne intervencije kao i usmjerenje na jasnoću ciljeva i selektivno djelovanje. Slično se očituje i u cijelom svijetu u promjeni uloge socijalne države i vodi porastu siromaštva i socijalne isključenosti.

Zbog nedostatka podataka o siromaštvu, ova se teza za Hrvatsku još uvijek ne može podrobno dokazati. Navedena razmišljanja i izlaganja tek se trebaju potvrditi. Možda je u Hrvatskoj kombinacija (razmjerno naprednog) blagostanja bivše države i snažnoga društvenog “samoozdravljenja” spriječila negativni socijalni razvoj.

Pritom ostaje problematičnim što socijalna sastavnica programa Svjetske banke često nije imala integralne i društveno usmjerene postavljene ciljeve, nego se često koristila “postoperativnim” metodama. Pritom se u svjetlu nesumnjivo potrebnih reformi sustava socijalne sigurnosti nije smjelo previdjeti da će reforme pratiti kriterije ekonomske efikasnosti, koje dugoročno mogu dovesti do društvene desolidarizacije te oslabiti socijalnu koheziju. Pritom opasnost takvoga kratkoročnog djelovanja ostaje prikrivenom pa se njegove posljedice mogu tek dugoročno očekivati.

Nestajanju “društvenog ljepila”, djelomično uzrokovanom opadajućom *output-legitimacy*, mora se aktivno suprotstaviti svijest civilnog društva. I zbog toga je potrebna vjerodostojna i komunikativna politička elita koja mora znati uključiti narod u dalekosežne odluke.

Literatura

- Albrecht, Ulrich, 1998.: Informelle Regulation in Transformationsgesellschaften, u: Hopfmann, Arndt et al. (ur.), *Transformation und Interdependenz. Beiträge zu Theorie und Empirie der Mittel- und Osteuropäischen Systemwechsel*, Münster
- Anastasakis, Othon, et al. 2003.: *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, University of Oxford, Oxford
- Anušić, Zoran, 2002.: *Pension Reform in Croatia*, Zagreb
- Anušić, Zoran i sur., 2002.: *Pension Reform in Croatia*, Zagreb
- Bejaković, Predrag, 1998.: *Welfare Policy and Social Transfers in the Republic of Croatia*, Zagreb, mimeo
- Bejaković, Predrag, 2003.: *Pension System Reform in Croatia*, Zagreb
- Bejaković, Predrag, 2004.: Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost u Europskoj uniji i Hrvatskoj, u: Ott, Katarina (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*, Zagreb
- Berthold, Norbert, 2002.: *Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in Zeiten der Globalisierung*. Gutachten für den deutschen Bundestag, Enquete Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft" (AU Stud 14/23), Würzburg
- Bertola, Guiseppe, et al. 2002.: *Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns*, CEPR Discussion Paper No. 3448
- Bertola, Guiseppe, 2002.: *Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns*, CEPR Discussion Paper No. 3448
- Congressional Budget Office, (CBO) 1997.: *The Economic and Budget Outlook: 1998-2002*, Washington DC.
- Cornia, Giovanni et al. 1987.: *Adjustment with a Human Face, Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford
- Državni zavod za statistiku, 2003.: *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
- Ertl, Angelika, 1996.: *Der Einfluß internationaler Finanzorganisationen auf die Wirtschaftspolitik Polens*, München
- Fukuda-Parr, Sakiko, 2003.: *Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda*, o.O., http://hdr.undp.org/docs/training/oxford/readings/fukuda-parr_Rescuing.pdf
- Galić, Gabrijela, 2003.: Intervju: Davor Jurić, Predsjednik SSSH, *Novi List*, 25.2.2003, Rijeka
- Hagena (Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja), 2003.: *Izvešće o mirovinskim tržištima u Republici Hrvatskoj u 2003.*, Zagreb, <http://www.hagena.hr/publikac/imtrh2003.pdf>
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) 2004.: *Statistika. Višegodišnji podaci (kretanja)*, Zagreb <http://www.mirovinsko.hr/main.asp?ID=455>, 25.02.2004
- International Monetary Fund/International Confederation of Trade Unions (ICFTU), 2003.: *World Bank Involvement in the Privatisation of Public Pension Systems in Developing and Transition Countries*, Washington, DC.

- International Monetary Fund (IMF), 1997.: *Selected Issues and Statistical Appendix*. IMF Staff Country Report, No. 97/35, Washington DC.
- International Monetary Fund (IMF), 1998.: *Republic of Croatia – Selected Issues and Statistical Appendix*. IMF Staff Country Reports No 98/90, Washington DC. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9890.pdf>, 10.4.2003.
- International Monetary Fund (IMF) (ur.), 2001.: *Croatia – Letter of Intent and Memorandum on Economic and Financial Policies*, January 31, 2001., Zagreb
- Ivaniš, Maša, 2003.: Hrvatskoj nedostaju radni sudovi, *Poslovni Tjednik* (Zagreb), 17. 2. 2003.
- Lowther, Joe, 2003.: Labor Flexibility and the Roles of Social Partners in Increasing, Paper presented at the roundtable discussion *Labor Market and Social Policy in Croatia*, organized by the Institute of Public Finance, June 12th, 2003., Zagreb
- Matković, Teo/ Biondić, Iva, 2003.: Reforma zakona o radu i promjena EPL indeksa, *Financijska teorija i praksa*, (27) 4: 515-528
- Marinković-Drača, Dušanka, 2002.: Labour Legislation in Croatia, *South-East Europe Review*, 3: 4-11
- Morales-Gómez, Daniel et al. (ur.), 1999.: *Reforming Social Policy. Changing Perspectives on Sustainable Human Development*, Ottawa
- Müller, Katharina, 2003.: *Privatising Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*, Cheltenham, Northampton
- OECD, 1999.: *Employment Outlook*, Paris
- Ott, Katarina, 2002.: Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj 1990.-2000., *Financijska teorija i praksa*, (26) 1: 1-30
- Ott, Katarina (ur.), 2004.: *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*, Zagreb
- Pleše, Mladen, 2000.a: Dramatični uvjeti MMF-a, *Nacional* (Zagreb), br. 230, 13. 03. 2000.
- Pleše, Mladen, 2000.b: Rascjep u Račanovoj vladi, *Nacional* (Zagreb), br. 262, 23.11.2000.
- Puljiz, Vlado, 1999.: *Crisis and Reform of the Pension System in Croatia*, *South-East Europe Review*, 4: 9-18
- Rutkowski, Jan, 2003.: *Does Strict Employment Protection Discourage Job Creation? Evidence from Croatia*, Zagreb FTP
- Saprin Hungarian National Committee, 2001.: *Socio-Economic Impact of Structural Adjustment in Hungary*, http://www.saprin.org/hungary/research/hun_summary.pdf, 16. 06. 2003.
- Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH), 2004.: *Sindikalna Košarica*, Zagreb
- Šošić, Vedran, 2004.: *Regulation and Flexibility of the Croatian Labor Market*, Zagreb
- WEED, 2002.: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*. Sonderdienst, 1-2, Januar 2002., Bonn
- World Bank, 1994.: *Averting the Old Age Crisis*, Oxford
- World Bank, 1997.: *Croatia – Beyond Stabilization*, Report No. 17261-HR, Washington DC.
- World Bank, 2000.: *Croatia. A Policy Agenda for Reform and Growth*, Vol. 2, Washington DC.

- World Bank, 2001.a: *Croatia. Economic Vulnerability and Welfare Study*. Report No. 22079-HR, Washington DC.
- World Bank, 2001.b: *Croatia. Structural Adjustment Loan*. Letter of Development Policy, Washington DC.
- World Bank, 2003.: *Pension Reform in Croatia*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0304, Washington DC.
- Young, Boris, 2003.: Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform European economy, *Economic papers*, 186, European Commission, Brüssel, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2003/ecp186en.pdf, 1.3.2004
- Županov, Josip, 2001.: Theses on Social Crisis – The Case of Croatia, *South-East Europe Review*, 1: 39-50

Tomislav Maršić

*ROLE OF THE WORLD BANK IN CROATIA'S TRANSITION –
ECONOMIC OR SOCIAL PERFORMANCE?*

Summary

The paper looks into the justifiability of criticisms levelled at the role of the World Bank. The meaning and guidelines of two major legal and economic reforms in Croatia are outlined: the changes in labour laws and the implementation of pension reform. The first part of the text deals with the role of deregulation policy, which has probably improved labour market flexibility, but also significantly increased job insecurity. The second part is devoted to the pension reform as an example of privatizing public service sector. The paper investigates the goals of the World Bank as well as the local reform participants. The final part of the paper offers brief conclusions. The main argument is that the described structural accommodations have been designed primarily with the criterion of economic efficiency in mind while the social aspects have been systematically overlooked.

Key words: structural programs of accommodation, deregulation, liberalization, pension system, labour laws, World Bank, Croatia



Mailing address: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Trg N. Š. Zrinskog 7-8, HR 10000 Zagreb. *E-mail:* Tomislav.Marsic@mei.hr