

Kriza, reforme i perspektive mirovinskih sustava u europskim zemljama i u Hrvatskoj

ZNANSTVENI RAD

Vlado Puljiz*

Sažetak

U ovom se radu raspravlja o mirovinskim sustavima europskih zemalja i Hrvatske. Prvo se podsjeća na početke mirovinskih sustava, ekspanziju nakon Drugog svjetskog rata te krizu koja ih je zahvatila od sredine sedamdesetih godina. Danas se mirovinski sustavi nalaze pred krupnim izazovima, kao što su demografska regresija, financijski pritisak radi postizanja konkurentnosti na globaliziranom tržištu, transformacija gospodarstva, osobito tržišta rada, te snažni otpor građana mirovinskim reformama. U radu se raspravlja o mjerama koje su europske zemlje poduzimale kako bi novom socijalnom i gospodarskom kontekstu prilagodile mirovinske sustave. Govori se i o hrvatskom mirovinskom sustavu i njegovim mijenama tijekom posljednjih desetljeća. Upozorava se na aktualne probleme hrvatskog mirovinskog sustava te naznačuju pravci mogućih promjena. Zaključuje se da dugoročna održivost mirovinskog sustava, prije svega, ovisi o gospodarskom rastu, kao i o diversificiranoj strukturi financiranja mirovina.

Ključne riječi: mirovinski sustav, kriza mirovinskog sustava, mirovinske reforme, hrvatski mirovinski sustav

JEL klasifikacija: G23, H55, J32

* Vlado Puljiz, profesor emeritus, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu,
e-mail: vlado.puljiz@zg.htnet.hr.

1. O povijesti mirovinskog sustava¹

Industrijalizacija i masovna pojava najamnog rada u 19. stoljeću u razvijenim su europskim zemljama doveli do stvaranja kolektivnih mehanizama zaštite starijih radnika i invalidnih osoba bez prihoda koji su u to vrijeme mahom pridošli sa sela i nakon rada ostajali bez materijalne podrške šire obitelji, koja je dominirala u seoskim društvima i unutar koje su se zbrinjavali stari i nesposobni ljudi². Tako su se postupno razvila tri osnovna oblika materijalne potpore siromašnim starim ljudima. Prvi je oblik pomoć koju je dugo vremena davala crkva u vidu milostinje, a zatim država (najprije temeljem «Zakona za siromašne» – *Poor Laws* – u Velikoj Britaniji, a potom i u drugim europskim zemljama)³. Državnu pomoć siromašni su uglavnom dobivali na osnovi kakve-takve provjere imovnog stanja. Kasnije, u nekim je europskim zemljama, prvo u Danskoj 1891. godine, uvedeno minimalno davanje za sve stare ljude čiji je standard ispod egzistencijalne razine. Treći je oblik socijalno osiguranje za slučaj starosti i invaliditeta, uspostavljen u Njemačkoj osamdesetih godina 19. stoljeća u vrijeme vladavine kancelara Otta von Bismarcka. Njemački zakon o mirovinama iz 1889. godine obvezivao je radnike koji su zarađivali ispod jedne trećine prosječne plaće da, pored poslodavaca, izdvajaju doprinose u mirovinske fondove iz kojih im se, kada dosegnu određenu dob ili pak ostvare drugi uvjet, isplaćuju mirovine⁴. Takav sustav mirovinskog osiguranja, nazvan bismarckovski, proširio se i u drugim, prije svega kontinentalnim europskim zemljama, pa je tako u Hrvatsku, primijenjen u jednom broju gospodarskih subjekata, dospio krajem 19. stoljeća posredstvom zakona Austro-Ugarske Monarhije⁵.

¹ Rad je nastao u okviru projekta «Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj» koji je Ekonomski institut, Zagreb proveo uz potporu iz donacije Zaklade Adris.

² Prema podacima Svjetske banke početkom devedesetih godina oko 70 posto starih ljudi u svijetu, prije svega u nerazvijenim zemljama, zbrinjavano je unutar obitelji. S druge strane, u sedam najrazvijenijih zemalja 23 posto ljudi starijih od 65 godina živjelo je u obiteljima sa svojom djecom (World Bank, 1994).

³ Francuska uzrečica kaže «Charité d'hier c'est l'aide sociale d'aujourd'hui» (Milosrđe od jučer danas je socijalna pomoć).

⁴ Kada su uvedene starosne mirovine njih je ostvarivala tek trećina osiguranika, a, k tome, oni su mirovine koristili mali broj godina (Palier, 2003).

⁵ Bilo je to doba vladavine austrijskog ministra, potom kancelara, Eduarda von Taaffe.

Bitno je istaknuti da su sva tri navedena oblika materijalne zaštite bila usmjerena na borbu protiv krajnjih oblika siromaštva starih i nemoćnih ljudi, koji više nisu bili u stanju privređivati za život. Starost se tako počela tretirati kao socijalni rizik, poput nesreće na poslu ili invaliditeta. Stoga su mirovine, uostalom kao i zdravstvena zaštita te naknade za nesreću na poslu, bile vrlo niske i zadovoljavale su samo najnužnije potrebe relativno malog broja korisnika⁶.

Poslije Drugog svjetskog rata dolazi do velike ekspanzije mirovinskih sustava na sve zaposlene, a u nekim zemljama i na sve građane. Tada većina europskih zemalja napušta sustav kolektivne kapitalizacije mirovina, dominantan prije Drugog svjetskog rata, a koji je, zbog propasti mirovinskih fondova, nestao u velikoj gospodarskoj krizi tridesetih godina i u Drugom svjetskom ratu. Nakon rata u mirovinskim je sustavima razvijenih zemalja prevladao model tekuće raspodjele (*pay as you go* - PAYGO), koji je, za razliku od kapitalizacije mirovina, bilo moguće relativno jednostavno i brzo uspostaviti⁷.

U poslijeratnom razdoblju u Europi su se konstituirale dvije mirovinske filozofije. Prva je bismarckovska, a temelji se na osiguranju zaposlenih, uplatama doprinosa u mirovinske fondove i njihovom tripartitnom upravljanju, te druga, Beveridgeanska, koja je još prije Drugog svjetskog rata bila ukorištena u Danskoj i Švedskoj, a osnažena je britanskom reformom socijalne sigurnosti Williama Beveridgea iz ratnih četrdesetih, a primijenjenom u prvim poratnim godinama. Beveridgeanski pristup podrazumijeva temeljne mirovine, u nekim zemljama uvjetovane provjerom prihoda, a u nekima univerzalne, financirane porezima, kojima upravljaju posebna državna tijela (Puljiz, 2005).

Bitno je istaknuti da je u poslijeratnom razdoblju u Zapadnoj Europi postupno prevladala ideja prema kojoj mirovina nije samo pomoć namijenjena

⁶ *Primjera radi, još godine 1950. prosječna starosna mirovina u 18 zemalja OECD-a iznosila je 28 posto prosječnog dohotka (Palme, 1990).*

⁷ *Naime, u PAYGO mirovinskom sustavu mirovine se isplaćuju iz tekućih doprinosa zaposlenih, za razliku od kapitaliziranih sustava u kojima treba proći određeno vrijeme akumuliranja u mirovinskim fondovima.*

pukom preživljavanju starih ljudi, nego ona predstavlja «zamjenu dohotka», tzv. «odgođeni dohodak» (*salaire différé*, kako kažu Francuzi), stečen temeljem uplaćenih doprinosa. Brojne reforme, koje su, naročito tijekom 1960-ih i 1970-ih godina, poduzimane u europskim zemljama, uglavnom su usmjerene na podizanje razine mirovina, bilo promjenom parametara izračuna bilo uvođenjem komplementarnih mirovina. Osnovni je cilj bio znatnije podići standard umirovljenika, dakle, njihovu kupovnu moć, pa tako, sukladno prevladavajućem kejnzijanskom konceptu, osnažiti potražnju i potaknuti gospodarski rast. Stopa zamjene (*replacement rate*) za puni mirovinski staž dosegla je u većini zemalja razinu višu od 60 posto bruto dohotka zaposlenih. Konačan rezultat reformi bilo je znatno smanjenje razlika u prihodima između zaposlenika i umirovljenika u zapadnoeuropskim zemljama. Štoviše, podaci za 1998. godinu pokazali su da je rizik siromaštva bio manji među starim ljudima nego među djecom⁸. U svakom slučaju, cilj europskih društava o približavanju standarda umirovljenika i zaposlenih u znatnoj je mjeri pred kraj dvadesetog stoljeća ostvaren⁹.

2. Promijenjeni društveni kontekst i kriza mirovinskih sustava

«Zlatno doba» socijalne države, koje je uslijedilo nakon Drugog svjetskog rata, a trajalo je otprilike tri desetljeća, obilježeno je izuzetnim gospodarskim rastom u okviru kejnzijanske koncepcije razvoja koja je pogodovala ekspanziji sustava socijalne sigurnosti¹⁰. Međutim, gospodarska kriza, koja je zahvatila svijet sredinom sedamdesetih godina, uzrokovala je duboke promjene u društvenom i ekonomskom kontekstu, a te su promjene postale veliki izazov za mirovinske sustave.

⁸ U svojoj studiji o unutarobiteljskoj razmjeni Kohli je pokazao da postoje značajni unutarobiteljski transferi od osoba starijih od 70 godina prema njihovoj djeci i unucima (Kohli, 1999).

⁹ Vrijedi citirati ocjenu Brune Paliera, vodećeg francuskog stručnjaka za mirovinske sustave: «Općenito gledano, međutim, povijest mirovina u Europi može se smatrati uspješnom. Zahvaljujući mehanizmima kolektivnog osiguranja i redistribucije, stare osobe mogu računati da će u dobi kada neće raditi imati dohodak koji je gotovo jednak dohotku aktivnih osoba» (Palier, 2003: 26).

¹⁰ Jean Fourastié (1979) je to razdoblje nazvao «slavnih trideset godina», misleći na visoke stope rasta i ekspanziju socijalne države.

Ovdje ćemo upozoriti na četiri ključna izazova s kojima su se suočili kreatori i upravljači mirovinskih sustava u europskim zemljama. Prvi su izazov demografski procesi, drugi je financijski pritisak radi smanjenja javnih troškova, treći promjene na tržištu rada, a četvrti su značajni otpori promjenama mirovinskih sustava.

2.1. Demografski procesi

Starenje populacije u razvijenim zemljama u velikoj mjeri utječe na aktualno stanje i budućnost mirovinskih sustava. U prvom redu radi se o produljenju očekivanog trajanja života («starenju odozgo», *greying*), masovnom odlasku u starosnu mirovinu poslijeratnih *baby boom* generacija u narednom razdoblju te smanjenim stopama demografske reprodukcije, odnosno niskom fertilitetu (radi se o «starenju odozdo» ili «dejuvenilizaciji»).

Prema podacima za 2009. godinu prosječno očekivano trajanje života prilikom rođenja u zemljama Europske unije kretalo se u rasponu od 81,9 godina u Italiji do 73,2 godine u Litvi. Stanovnici zemalja kao što su Francuska, Švedska, Španjolska, Cipar, Nizozemska, Luksemburg, Austrija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka, Malta, Grčka, Finska i Belgija mogli su prilikom rođenja u prosjeku očekivati koji mjesec više od 80 godina života. S druge strane, od bivših socijalističkih zemalja najbolje je stajala Slovenija sa 79,4 godine očekivanog trajanja života, a najslabije Litva (73,2) (Eurostat, 2012)¹¹. Za procjenu mogućnosti održanja mirovinskih sustava važno je koliko građani mogu očekivati da će živjeti nakon navršenih 65 godina, tj. nakon uobičajene granice umirovljenja. U Francuskoj je to 21,2, u Italiji 20,5, a u Španjolskoj 20,2 godine. S druge strane, najmanje je očekivano trajanje života nakon 65 godina zabilježeno u Bugarskoj – 15,5 godina (Eurostat, 2012). U cjelini gledano, očekuje se da će do 2050. godine Europljani živjeti 4-5 godina dulje nego što danas žive.

¹¹ Ovdje treba dodati da je očekivano trajanje života žena nekoliko godina duže nego muškaraca. Primjerice, u zemljama EU-27 2009. godine očekivano trajanje života muškaraca bilo je 76,4, a žena 82,4 godine (Eurostat, 2012).

Nadalje, masovan odlazak u mirovinu *baby boom* generacija nakon 2010. godine, prema procjenama analitičara, povećat će mirovinske izdatke za 25-30 posto. Drugim riječima, produljenje trajanja života i odlazak u mirovinu sada već *papy boom* generacija do 2050. godine uzrokovat će, *ceteris paribus*, povećanje mirovinskih izdataka između 2 i 6 posto BDP-a (EPC i ECOFIN, 2001).

Na demografsko starenje posredno utječu i stope fertiliteta (broj djece koju u prosjeku rodi jedna žena tijekom svoje fertile dobi). Prema podacima za 2009. godinu, najviše stope fertiliteta u Europskoj uniji, koje su bile nešto ispod razine proste reprodukcije stanovništva, imale su Irska i Francuska – 2,07 i 2,00. Skandinavske zemlje, Belgija i Nizozemska imale su stope fertiliteta koje su se kretale oko 1,8. Preostale zemlje, među kojima su Njemačka i Austrija, zatim istočnoeuropske i mediteranske zemlje, imale su vrlo niske stope fertiliteta, u rasponu između 1,4 i 1,3. Budući da je za stopu proste reprodukcije stanovništva nužna stopa fertiliteta od 2,1, većina je europskih zemalja u ozbiljnim problemima, o čemu svjedoče demografske projekcije¹². Važno je da su politike koje najviše potiču natalitet upravo one koje pogoduju zapošljavanju žena te uspješnom usklađivanju obiteljskih i radnih obveza roditelja male djece. Radi se o tome da su za povećani natalitet, prije svega, potrebne razvijene i dostupne usluge za djecu i obitelj, koje omogućavaju zapošljavanje žena. U zemljama u kojima je obiteljska politika slabo razvijena, u kojima se ljudi znatnije oslanjaju na obiteljsku solidarnost, kao što je to slučaj u mediteranskim zemljama, ženama je teško zaposliti se i imati djecu, pa su u njima znatno niže stope nataliteta. Esping-Andersen (2010)¹³ ističe da veće investiranje u institucije predškolskog odgoja, što podrazumijeva napuštanje tradicionalne familijarističke ideologije, a prihvaćanje na uslugama zasnovane obiteljske

¹² Prema projekcijama za 2060. godinu Njemačku, sada državu s najvećim brojem stanovnika u EU-u, preteći će Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Od velikih zemalja EU-a, Njemačkoj sličnu demografsku sudbinu doživjet će Italija (Eurostat, 2012).

¹³ Esping-Andersen piše: «To je potvrđeno rezultatima evaluacijskih istraživanja koji sugeriraju da svaki dolar uložen u kvalitetne usluge za djecu donosi između pet i dvanaest dolara dobitka». Esping-Andersen odbacuje teoriju kako je smanjeni natalitet posljedica prihvatanja postmodernih vrijednosti. Naime, istraživanja pokazuju da je željeni broj djece u Europi oko dvoje, a teško je povjerovati da su postmoderne vrijednosti jače ukorijenjene u Španjolskoj ili Italiji, u kojima je natalitet nizak, nego u Švedskoj u kojoj je među najvišima u Europi (Esping-Andersen, 2010: 17).

politike koja, pored većeg nataliteta, donosi povećanje ukupne vrijednosti ljudskog kapitala.

Upravo zbog smanjenog nataliteta u europskim zemljama dolazi do zabrinjavajuće generacijske neravnoteže. S jedne strane, sve je veći broj starih ljudi u mirovinskoj dobi, a s druge, sve je manje djece i pripadnika radnog kontingenta koji će u vremenu koje predstoji biti zaposleni i plaćati doprinose za mirovine. Podaci Eurostata pokazuju da će u članicama EU-15 ukupni porast stanovništva 2050. u odnosu na 2008. godinu iznositi 8,3 posto, a radni kontingent će se smanjiti za 6,8 posto. To će se odraziti na koeficijent ovisnosti, tj. odnos broja stanovnika starijih od 65 godina i onih koji su u radnoj dobi (15-64 godine). Prema podacima za 2010. godinu, u zemljama EU-15 koeficijent je ovisnosti bio 0,26, a godine 2050. dosegnut će 0,50, što znači da će na jednog starijeg biti dva stanovnika u radnom kontingentu. Najveći koeficijent ovisnosti očekuje se u Njemačkoj (0,58), Grčkoj (0,58), Španjolskoj (0,57) i Italiji (0,57), a najniži u Ujedinjenom Kraljevstvu (0,40) i Irskoj (40,0) (ECOFIN i EPC, 2011).

2.2. Financijski pritisak na mirovinske fondove

Zbog krize započete sedamdesetih godina, kao i uslijed globalizacije te intenziviranja europske integracije, narastao je pritisak na ograničavanje javnih, pa tako i socijalnih troškova. Paradoksalno je da su se upravo sredinom sedamdesetih godina, kada su provođene reforme kojima je cilj bio povećati mirovine, pojavili deficiti u javnim financijama koji su doveli do smanjenja javnih troškova. Na financijski je pritisak djelovala konvergencija gospodarskih politika zemalja članica Europske unije utemeljena Sporazumom u Maastrichtu 1992. godine te ograničavanje proračunskog deficita zemalja članica na 3 posto BDP-a. Posebno je važno bilo prihvaćanje zajedničke valute – eura, koje je dovelo do povećane kontrole javnih financija u državama članicama¹⁴. Uvođenje zajedničke valute te jačanje kolektivnih tržišnih mehanizama intenziviralo je gospodarsku

¹⁴ *Sada vidimo da središnji nadzor u Europskoj uniji nije bio dostatan da bi spriječio krizu javnih financija, posebno u južnim članicama, pa će, po svemu sudeći, u narednom razdoblju uslijediti jača centralizacija europskih financija.*

konkurenciju, pri čemu su troškovi rada postali ključan element u tržišnom nadmetanju gospodarskih subjekata, pa i samih država. Devedesetih godina poduzete su brojne reforme u zapadnoeuropskim zemljama kojima je cilj bio smanjiti javne troškove, dakle i izdatke za mirovine. Korištene su različite mjere, prije svega unutar tzv. parametarskih reformi, koje su mijenjale opseg mirovinskih prava i formule izračuna mirovina. Sve te mjere imale su za cilj smanjiti stope zamjene javnih mirovina, pa tako i mirovinske troškove.

Na svjetskoj razini istovremeno se odvijala liberalizacija i intenzifikacija, prvenstveno financijskih tržišta. Visoki socijalni doprinosi smanjuju kapitalnu dobit pa tako ugrožavaju konkurentsku sposobnost država i gospodarskih subjekata. Takav pritisak financijskog kapitala, kako međunarodnog tako i nacionalnog, na reforme mirovinskih sustava naglašeniji je u zemljama u kojima prevladava tekuća raspodjela. S druge strane, sustav kapitalizacije mirovina činio se prikladnim načinom akumulacije nacionalnog kapitala potrebnog za investiranje.

2.3. Promjene na tržištu rada

U prvom poslijeratnom razdoblju, kojeg nazivamo fordističkim, mirovinski sustavi zasnivali su se na pretpostavci stabilne, trajne zaposlenosti, uglavnom muške radne snage («model jednog hranitelja»). Takvi su mirovinski sustavi slabo prilagođeni današnjem postfordističkom modelu ekonomije i tržišta rada, koji su fluidni, dakle, u permanentnoj transformaciji. Riječ je, prije svega, o tome da mladi ljudi, zbog produženog školovanja, kasnije ulaze na tržište rada. Isto tako, posljednjih je desetljeća, uslijed masovnog školovanja i tercijarizacije gospodarstva, došlo do velikog zapošljavanja žena. K tome, sve je više atipičnih oblika zaposlenosti, kao što je rad sa skraćenim radnim vremenom (*part-time work*), rad na određeno vrijeme, sezonski rad, neovisni rad, *telework* itd. Podaci za zapadnoeuropske zemlje pokazuju da su se u posljednje vrijeme znatno proširili atipični oblici rada, karakteristični za postindustrijsko društvo (Sarfati, 2002). Kriza zaposlenosti i novi oblici rada u velikoj su mjeri utjecali na sustave socijalne sigurnosti. Ovdje vrijedi

citirati Roberta Castela: «Veza između rada i socijalne zaštite je oslabila i sve manje djeluje, budući da postoji masovna nezaposlenost, sve su više na djelu neizvjesni uvjeti rada; množe se različiti oblici ugovora o radu; sve su više prisutni aranžmani u sivoj zoni između rada i neradnih aktivnosti, kao što je dodatni rad, razne vrste staža i rad u fiksiranim shemama» (Castel, 1995: 620). Drukčije rečeno, fleksibilna zaposlenost u konfliktu je sa starim sustavima socijalne sigurnosti, na prvom mjestu s mirovinskim sustavom. Stoga mnoge zemlje pribjegavaju deregulaciji tržišta rada u kojoj se manje štiti stabilna zaposlenost, a omogućava veća fluktuacija radne snage, ali i prilagodbama sustava socijalne zaštite. Radna skupina eksperata Europske unije, na čijem je čelu bio Alain Supiot, 1999. godine predložila je reformu socijalnih prava, upravo polazeći od promjena u svijetu rada. Osnovna je intencija tog prijedloga: osigurati kontinuitet prava tijekom isprekidane radne karijere te tako prevladati konflikt koji postoji između fleksibilnih oblika rada i sustava socijalne sigurnosti (Supiot, 1999). Uostalom, bitne elemente takvog pristupa nalazimo u konceptu «fleksigurnosti» primijenjenom u Danskoj¹⁵.

2.4. Otpori promjenama mirovinskih sustava

Nasuprot objektivnim okolnostima koje determiniraju nužne prilagodbe mirovinskog sustava, protiv mirovinskih reformi djelovale su sile otpora i inercije, koje proistječu iz ukorijenjenosti postojećih institucionalnih rješenja (*path dependency*). Na primjer, nije jednostavno konvertirati mirovinski sustav tekuće raspodjele u sustav kapitalizacije, budući da, pored ostalog, tijekom dugog prelaznog razdoblja treba plaćati doprinose u obadva sustava ili pak podmirivati tzv. tranzicijske troškove¹⁶. Drugim riječima, teško je radikalno promijeniti institucionalni mirovinski okvir, jer on predstavlja etablirani međugeneracijski sporazum prema kojem sadašnje generacije osiguranika dugoročno određuju svoja očekivanja.

¹⁵ Više o fleksibilizaciji zaposlenosti i konceptu fleksigurnosti vidjeti u Puljiz (2009).

¹⁶ Američki predsjednik Reagan, usprkos izraženom nastojanju, nije uspio privatizirati američke javne mirovine tekuće raspodjele upravo zbog tog dvostrukog plaćanja (Palier, 2003: 52).

Stoga se pribjegava reformama kraćeg dometa, kojima se zadržava osnovna struktura, a postupno mijenjaju pojedini elementi mirovinskog sustava¹⁷.

Radikalnije mirovinske promjene priječe stavovi stanovništva, koje je, pokazuju brojna istraživanja, kao i manifestacije otpora reformama, u velikoj mjeri privrženo postojećim mirovinskim aranžmanima. Drugim riječima, europski građani nisu skloni mirovinskim reformama koje im nude javne vlasti. Pokazalo se da je najteže reformirati bismarckovske mirovinske sustave tekuće raspodjele, koji su među najizdašnijima. Osiguranici u bismarckovskom mirovinskom sustavu imaju uvjerenje da su, plaćajući doprinose tijekom radnog staža, «kupili» svoje mirovine, pa ih se u postojećem obliku ne žele odreći. Nadalje, treba dodati da otpornosti bismarckovskih mirovinskih sustava pridonosi i njihova upravljačka struktura. Riječ je o tripartitnom upravljanju u kojem, pored države i poslodavaca, sudjeluju predstavnici radnika, koji brane mirovinske stečevine.

Palier (2003) zaključuje da su reforme mirovinskih sustava prvenstveno političko pitanje. Stoga je zadaća političkih elita uspostaviti konsenzus glavnih društvenih aktera, vodeći pritom računa i o nadnacionalnim determinantama, koje sve više utječu na nacionalne mirovinske sustave.

3. Reforme mirovinskih sustava u Europi

Gotovo sve europske zemlje u posljednja su dva desetljeća provodile reforme mirovinskih sustava. Pri tome je moguće razlikovati četiri skupine zemalja.

(1) Zemlje liberalne tradicije, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska, ali isto tako Danska i Nizozemska, koje su imale trostupne sustave, najprikladnije su za mirovinske reforme u neoliberalnom međunarodnom kontekstu. U *Ujedinjenom Kraljevstvu*, pored temeljnog, univerzalnog i javnog mirovinskog stupa, koji je trošio 4-6 posto BDP-a, otprije su postojali

¹⁷ Neki analitičari zapažaju da reformatori mirovinskih sustava, upravo zbog otpora reformama, pribjegavaju «strategijama zamagljivanja», u kojima je, iza malih koraka promjena, skriven dugoročni cilj radikalnije preobrazbe mirovinskog sustava.

dodatni mirovinski stupovi, uglavnom na privatnoj i profesionalnoj osnovi (unutar poduzeća ili grana djelatnosti). U reformama koje su poduzete posljednjih desetljeća naglasak je na smanjivanju javnih te povećanju kapitaliziranih mirovinskih fondova. Primjera radi, nastojalo se smanjiti razinu temeljnih mirovina i mirovinskog stupa tekuće raspodjele¹⁸, a otvoriti što širi prostor za profesionalne i individualne mirovine financirane kapitalizacijom (Palier, 2003: 75).

Nizozemski i danski mirovinski sustavi nisu radikalno reformirani, nego su podvrgnuti prilagodbama s ciljem smanjivanja javnih mirovina. U Nizozemskoj je još od devedesetih godina vođena politika povećanja zaposlenosti, a posebno zapošljavanja žena, najviše s djelomičnim radnim vremenom ili pak na određeno vrijeme. Međutim, pojavili su se problemi vezani uz pokrivanje mirovinskim osiguranjem atipičnih oblika zaposlenosti. Slično Nizozemskoj, Danska je provela mirovinsku reformu utemeljenu na kapitalizaciji, prije svega profesionalnih mirovina koje se ostvaruju u poduzeću, uključujući i zaposlene na atipičnim poslovima.

(2) U skandinavskim zemljama, Švedskoj i Finskoj, došlo je do značajnih mirovinskih reformi.

U *Švedskoj* su nekadašnje univerzalne mirovine 1998. godine pretvorene u temeljne mirovine koje se daju na osnovi provjere dohotka, kao što je slučaj u nekim anglosaksonskim zemljama. S druge strane, bismarckovski mirovinski stup tekuće raspodjele, koji se financira doprinosima, manjim je dijelom zasnovan na kapitalizaciji (2,5 posto), a većim dijelom na «virtualnim individualnim» računima (*notional defined accounts*) na koje se uplaćuje preostali iznos doprinosa (16 posto). Visina mirovina ovisi o akumuliranim doprinosima i očekivanom trajanju života demografske skupine koja odlazi u mirovinu. Pored obveznih mirovinskih stupova, u Švedskoj je porasla važnost komplementarnih profesionalnih i privatnih mirovinskih shema financiranih kapitalizacijom. Vrijedi istaknuti da je sporazum o mirovinskoj reformi, nakon nekoliko godina pregovora,

¹⁸ Riječ je o sustavu SERPS (*State Earnings-Related Pension Scheme*), koji također funkcionira kao javni obvezni mirovinski sustav, uveden 1975. godine. Kasnije je SERPS zamijenjen dodatnim državnim mirovinama, koje su izdašnije za siromašne umirovljenike.

postiglo pet glavnih političkih stranaka, pa se to ističe kao uspješan primjer ostvarenja nacionalnog konsenzusa oko tako važnog pitanja kao što je mirovinski sustav. Cijeli reformirani švedski mirovinski sustav bit će u punoj primjeni od 2015. godine, pa je još uvijek teško predvidjeti sve njegove posljedice.

Finska je imala relativno nisku stopu zaposlenosti, posebno starih ljudi, pa je, nakon što je modificirala mirovinske parametre 1990-ih godina, povećala zaposlenost starih ljudi, pod sloganom «iskustvo je nacionalno bogatstvo». S tim ciljem početkom prošlog desetljeća pomaknuta je dobna granica te uveden fleksibilni odlazak u mirovinu. Isto tako, Finska je, slično kao i Švedska, prešla s univerzalnih na nacionalne mirovine, a tome su potom dodane minimalne mirovine pod uvjetom provjere resursa (OFCE, 2010).

(3) Bismarckovski sustavi kontinentalne Europe, temeljeni na socijalnom osiguranju, pokazali su se najotpornijima na strukturne mirovinske reforme. Esping-Andersen (1996: 24) piše o «zamrznutom pejzažu» (*frozen welfare state landscape*) kontinentalne socijalne Europe. Pri uvođenju promjena kao faktor otpora javlja se snažan legitimitet postojećih mirovinskih sustava zasnovanih na plaćanju doprinosa, a dodatna je prepreka mirovinskim reformama kompleksnost i fragmentiranost sustava po granama i profesijama. Iz bismarckovske grupe zemalja vrijedi izdvojiti Njemačku i Italiju, u kojima je provedeno nekoliko mirovinskih reformi.

U *Njemačkoj* je bilo parametarskih reformi od kojih je jedna izvedena u doba kancelara Helmuta Kohla. No neke od Kohlovihi mjera ukinula je vlada kancelara Gerharda Schrödera, koja je pak uvela indeksaciju mirovina prema cijenama umjesto prema plaćama. Pored smanjenja javnih mirovina, njemačka reforma od prije deset godina obuhvaćala je uvođenje privatnih kapitaliziranih mirovina, nazvanih *Reister mirovine* prema ministru koji ih je promovirao. Te su mirovine fakultativne, a država potiče ulaganje u kapitalizirane mirovinske fondove. Novije su njemačke mirovinske reforme dogovarane između socijalnih partnera i različitih političkih stranaka, uključujući one koje su bile u oporbi prilikom njihova usvajanja.

Italija je devedesetih godina imala nekoliko uzastopnih mirovinskih reformi. Bitna je prepreka reformama bila fragmentiranost mirovinskog sustava te mentalitet «stečenih prava». U Italiji su, također, nastojali transformirati sustav tekuće raspodjele u kapitalizirani sustav definiranih doprinosa na temelju «virtualnih individualnih računa». Međutim, razdoblje predviđeno za radikalnu transformaciju mirovinskog sustava relativno je dugo, pa u narednom razdoblju treba očekivati nove pokušaje ubrzanja mirovinskih reformi.

(4) U *postsocijalističkim* zemljama Srednje i Istočne Europe promjene u sustavima socijalne sigurnosti, pa dakle i u mirovinskom sustavu, nastupile su kasnije nego u zapadnoeuropskim zemljama. Štoviše, te su reforme došle poslije ekonomskih i političkih reformi, a bilo je i dosta kontroverzi oko nasljeđa socijalističke socijalne države, kao i uloge socijalne politike u tranzicijskim procesima (Müller, 1999). Radilo se o tome da socijalistička socijalna država nije uključivala samo zaštitu od klasičnih socijalnih rizika, kao što su starost, bolest, invalidnost, nego i pravo na rad, niske cijene hrane, stanovanja, prijevoza, energije, školovanja i kulturnih dobara, kao i relativno egalitarnu distribuciju dohotka¹⁹.

Mirovinski sustavi u postsocijalističkim zemljama doživjeli su u posljednja dva desetljeća radikalne promjene. Te su promjene u najvećoj mjeri potaknute «neoliberalnom ortodoksijom» koju je promovirala Svjetska banka. Podsjetit ćemo na neke karakteristike mirovinskih reformi u *Poljskoj*, *Mađarskoj* i *Češkoj*. U mirovinskim reformama u ovim zemljama potkraj devedesetih godina osiguranicima je ponuđeno da dio svojih doprinosa ulože u privatne kapitalizirane mirovinske fondove. Indikativno je da je broj osiguranika koji su prihvatili, makar u jednom dijelu, kapitaliziranu mirovinsku štednju bio znatno iznad očekivanog (Fultz, 2004). Razlika je između Mađarske i Poljske u tome što je u Mađarskoj, uz javni sustav tekuće raspodjele, uspostavljen mirovinski stup kapitalizirane mirovinske

¹⁹ *Istina je da su mnogi ekonomisti, osobito oni neoliberalne provenijencije, socijalističku socijalnu državu kritizirali kao odveć rastrošnu, previše ekstenzivnu i «prerano sazrelu» (Kornai, 1998). S druge strane, ugledni analitičari socijalne politike upozoravali su na nisku razinu i slabu kvalitetu socijalnih usluga i njihovu nedostupnost svim građanima (Standing, 1996). No svi su se složili u tome da je socijalistička socijalna politika bila paternalistička i bez aktivnog sudjelovanja građana u njenom definiranju (Deacon, 1992).*

štednje. S druge strane, Poljska je u obvezni javni sustav uvela «virtualne individualne račune», koji su oblik mirovina definiranih doprinosa. Tako je reformom u obje zemlje na neki način povećana nesigurnost osiguranika u pogledu razine budućih mirovina (Hughes i Stewart, 2004).

Za razliku od Mađarske i Poljske, češki mirovinski sustav nije doživio dubinske promjene. U Češkoj je broj umirovljenika i nezaposlenih u godinama postsocijalističke tranzicije relativno sporo rastao pa nije bilo znatnijeg pogoršanja koeficijenta ovisnosti, dakle ni financijskog pritiska na mirovinske fondove kao u drugim zemljama. Nadalje, češki su mirovinski fondovi imali financijske viškove koji su pomogli u prevladavanju teškoća u javnim financijama. U mirovinski je sustav uvedena dobrovoljna mirovinska štednja, koja je postala komplement javnog sustava tekuće raspodjele, u kojeg je ugrađena beveridgeanska temeljna komponenta kojom se štite najugroženije kategorije umirovljenika²⁰. Vrijedi spomenuti da radikalne mirovinske reforme nije provela ni Slovenija, koja također nije imala znatnijih problema javnih financija i visoke nezaposlenosti kao druge postsocijalističke zemlje²¹.

Usporedo s mirovinskim reformama u pojedinim europskim zemljama, devedesetih godina pojavili su se *nadnacionalni mirovinski modeli*, u prvom redu model Svjetske banke, a u određenoj mjeri u tu kategoriju spadaju i smjernice o mirovinskim politikama Europske unije. Prije angažiranja Svjetske banke, najveći utjecaj u reguliranju radnih i socijalnih prava imala je Međunarodna organizacija rada (ILO), odnosno Međunarodni ured rada sa sjedištem u Ženevi²².

²⁰ Zanimljivo je da češki premijer iz devedesetih godina Vaclav Klaus, kojeg se smatralo pristalicom neoliberalnog pristupa, ipak nije prihvatio koncept mirovinske reforme koji je nudila Svjetska banka. Možda je u tome bila presudna činjenica da Češka nije imala značajniji vanjski dug pa nije trebala financijsku pomoć Svjetske banke, kao što je to bio slučaj s Mađarskom i Poljskom. Stoga je u mirovinskoj reformi glavnu ulogu imalo Ministarstvo rada i socijalnih djelatnosti, a ne Ministarstvo financija kao u dvije druge srednjoeuropske zemlje (Müller, 1999).

²¹ Detaljan pregled strukture mirovinskih sustava, načina raspodjele te visine davanja i zamjenskih stopa sadrži publikacija OECD-a *Pensions at a Glance* (2011). O reformi slovenskog mirovinskog sustava, u kontekstu sa srbijanskim i hrvatskim, vidjeti više u *Guardiancich* (2011).

²² Na tragu dokumenata ILO-a, posebno Konvencije (br. 102) o socijalnoj sigurnosti (minimalni standardi) iz 1952. godine, Vijeće Europe 1964. godine usvojilo je *Europski zakonik socijalne sigurnosti* u kojem se definiraju osnovni standardi radnih i socijalnih prava.

Mirovinski model Svjetske banke utemeljen je na koncepciji kapitalizacije mirovina. U modelu Svjetske banke načelo «zamjene dohotka», koje se sedamdesetih godina ukorijenilo u europskim zemljama, ustupilo je mjesto načelu aktuarske povezanosti doprinosa i mirovina. Isto tako, taj model uključuje drugi stup kapitaliziranih mirovina koji nije opsežan, nego ostavlja dovoljno prostora za ekspanziju trećeg, dobrovoljnog, kapitaliziranog mirovinskog stupa. Glavni argument Svjetske banke u korist privatizacije mirovina je da taj pristup bolje odgovara zahtjevima ekonomskog rasta te da, u krajnjoj liniji, podiže razinu materijalne sigurnosti umirovljenika. Osim toga, takav pristup Svjetska banka smatra pogodnim za prevladavanje krize starenja stanovništva, koja se, kako smo pokazali, prijeti nadviti nad razvijenim zemljama²³. Treba reći da je utjecaj Svjetske banke u reformama mirovinskog sustava osobito prisutan u postsocijalističkim europskim zemljama, koje su tražile nove, liberalnom demokratskom društvu prilagođene puteve razvoja mirovinskog sustava²⁴.

Institucije Europske unije od 2000. godine nastojale su utjecati na reforme mirovinskih sustava u zemljama članicama. Reforme su, pored ostalog, bile uvjetovane Maastrichtskim sporazumom iz 1992. godine te usvajanjem eura kao zajedničke valute. U Sporazumu iz Amsterdama iz 1997. godine pokrenut je tzv. «Luksemburški proces» kojim se nastojalo koordinirati politike zapošljavanja u članicama. Osim toga, na inicijativu portugalske vlade na samitu u Lisabonu 2000. godine usvojena je «metoda otvorene koordinacije» (*open method of coordination* – OMC). «Na taj se način prvi put u novom mileniju bilježi proširenje interesa EU s makroekonomske politike i politike zapošljavanja prema širem području socijalne politike» (Stubbs i Zrinščak, 2005: 161).

²³ Kritičari modela Svjetske banke ističu da kapitalizacija mirovina ne može riješiti problem demografskog starenja. Naime, mirovine uvijek ovise o produktivnosti radnog kontingenta stanovništva, bez obzira na to koja se mirovinska formula primijenila. Kada je riječ o kapitalizaciji mirovina, oni koji napuštaju svijet rada u stvari «prodaju» svoju kapitaliziranu štednju na tržištu kapitala, pa ako je gospodarska i financijska situacija nepovoljna, onda će «cijena» njihovih individualnih fondova biti manja, pa će tako biti manje i njihove mirovine (Barr, 1993).

²⁴ Između europskih postsocijalističkih zemalja ima razlika u mirovinskim reformama. Najbliže su radikalnom modelu Svjetske banke reforme u baltičkim zemljama, a najdalje su od tog modela reforme koje su provele Slovenija i Češka.

U godinama nakon Lisabona postupno je koncipirana kompleksnija mirovinska strategija Europske unije. Ona se sastoji od tri osnovne komponente. Prvu predstavlja podizanje stope zaposlenosti, drugu smanjivanje javnog duga, a treću prilagodba mirovinskih sustava novim prilikama u Europi i u svijetu.

Kada je riječ o zapošljavanju, Lisabonskim sporazumom predviđeno je da se ukupna stopa zaposlenosti (udio zaposlenih u radnom kontingentu stanovništva u dobi od 15 do 64 godine) poveća na 70 posto do 2010. godine, stopa zaposlenosti žena na 60 posto, a stopa zaposlenih radnika u dobi između 60 i 64 godine na 50 posto²⁵. Što se tiče proračunskog deficita, države članice EU-15 na samitu u Barceloni 2002. godine obvezale su se smanjiti javni deficit te u javnim financijama otvoriti prostor za stvaranje rezervi potrebnih za financijsko održanje mirovinskih sustava u razdoblju masovnog odlaska *baby boom* generacija u mirovinu. Prilagodba samog mirovinskog sustava sastoji se u tome da se mehanizam tekuće raspodjele u određenoj mjeri zamijeni kapitalizacijom mirovina, što znači prelazak s formule definiranih davanja na formulu definiranih doprinosa. K tome, na sastanku Europskog vijeća u Laekenu 2001. godine definirano je jedanaest zajedničkih ciljeva Unije u području mirovinske politike²⁶. Međutim, kriza koja je zahvatila europske zemlje pred kraj prvog desetljeća 21. stoljeća odgodila je ispunjenje ovih ciljeva Europske unije za bolja vremena.

Poglavlje o mirovinskim reformama u Europi možemo zaključiti ocjenom Brune Paliera: «... moguće je uočiti zajednički cilj koji se postizao na različite načine u svim zemljama; drugim riječima, sve reforme poduzete u devedesetim godinama nastojale su limitirati tekuće, a posebno buduće javne mirovinske izdatke. Sve reforme imaju zajedničku logiku koja podrazumijeva smanjenje, u relativnim razmjerima, tekuće raspodjele kao

²⁵ U stvari, umjesto stare paradigme «održanja dohotka» prihvaćena je paradigma «aktiviranja». Također se promovira «model odraslog radnika» (adult worker model), što znači da svi odrasli građani trebaju biti zaposleni.

²⁶ Radi se o sljedećim ciljevima europskih mirovinskih sustava: prevenirati socijalnu isključenost, omogućiti održanje razine životnog standarda umirovljenika, promovirati solidarnost, podići razinu zaposlenosti, produžiti aktivan život umirovljenika, osigurati financijsku održivost mirovinskih sustava, prilagoditi davanja doprinosima, osigurati adekvatnost i solidnost privatnih mirovinskih sustava, prilagoditi mirovinske sustave fleksibilnoj zaposlenosti, uspostaviti veću ravnopravnost muškaraca i žena u mirovinama i osposobiti mirovinske sustave da ostvare postavljene ciljeve (Palier, 2003: 66-68).

njega moguće, preko mehanizma tripartitnog odlučivanja, ishoditi mirovine makar dijelom indeksirane prema plaćama, što je privlačno zaposlenicima. Kako bi se strategija podizanja stope doprinosa održala valjanom, potrebno je, dakle, što je više moguće, vezati povećanje doprinosa s većim pravima osiguranika, što u stvari znači revitalizaciju načela međusobne ovisnosti doprinosa i mirovinskih davanja.

Druga je strategija *podizanje starosne dobi odlaska u mirovinu*²⁷. Tome se instrumentu sada u europskim zemljama najviše pribjegava, jer su neosporne posljedice povećanja očekivanog trajanja života, koje se samo u drugoj polovini 20. stoljeća u Zapadnoj Europi povećalo oko deset godina²⁸. Treba imati u vidu da su stope zaposlenosti starije populacije u europskim zemljama relativno niske. S druge strane, odgoda odlaska u mirovinu, npr. za pet godina, smanjuje udio mirovina u BDP-u 2040. godine za 2,1 postotni poen (od 18,3 posto na 16,2 posto) (OFCE, 2010), pa se u tim proporcijama smanjuje potreba za podizanjem stope doprinosa. Postoje četiri moguća objašnjenja pojave da radnici danas ranije napuštaju svijet rada. Prvo je da na takvo ponašanje utječe povećanje kvalitete života. Drugim riječima, ljudi žele veći dio vremena nego ranije provesti izvan svijeta obveznog rada. Drugo objašnjenje je da su se radni uvjeti pogoršali do te mjere da je starijim nezaposlenim radnicima teško pronaći primjereni posao. Stoga im je povoljnije prijeći u status umirovljenika nego se prijaviti na burzu rada. Treće je objašnjenje da su stariji radnici u odnosu na mlađe skuplji poslodavcima. K tome, obično su manje obrazovani i slabije prilagođeni modernim tehnologijama. Stoga poduzeća preferiraju zapošljavati mlađe radnike, koji ih (zbog uobičajenog stimuliranja dužine radnog staža) manje koštaju. Četvrto, od trenutka kada zaposlenik ima pravo na punu mirovinu, njemu nije isplativo, barem pod današnjim uvjetima, raditi za razliku između plaće i mirovine, utoliko više što može dodatno privređivati u neformalnoj ekonomiji koja nudi različite mogućnosti ostvarenja prihoda.

²⁷ Treba reći da je u pitanju, s jedne strane, zakonska dobná granica umirovljenja, a s druge strane, efektivna dob odlaska u mirovinu.

²⁸ Prosječno očekivano trajanje života u Zapadnoj Europi iznosilo je 1950. godine 67,5, a 2000. godine 78 godina.

do povećanja javnih izdataka, ali i do podozrenja siromašnijih osiguranika koji takav oblik štednje u pravilu ne prakticiraju.

Kapitalizacija mirovinskih doprinosa privlačna je ako je stopa rentabilnosti plasmana mirovinskih fondova veća nego što je stopa rasta gospodarstva. U tom je slučaju kapitalizacija za umirovljenike izdašnija nego tekuća raspodjela. Međutim, tijekom posljednje krize mirovinski su fondovi u nekim zemljama imali velike gubitke, odnosno negativne prinose, pa je kod osiguranika poljuljano povjerenje u sustav kapitalizacije mirovina. Na duži rok kapitalizacija će se isplatiti, pogotovo ako dolaze generacije koje imaju manje djece, viši životni standard, pa prema tome i veći kapacitet za mirovinsku štednju.

Peta, prelazna, strategija između kapitalizacije i tekuće raspodjele je stvaranje *financijskih rezervi u okviru sustava tekuće raspodjele*. Rezerve u mirovinskom sustavu stvorile su neke zemlje, npr. Finska i Švedska. To nije utjecalo na visinu mirovina, mada su unutar sustava tekuće raspodjele akumulirana značajna sredstva namijenjena kolektivnoj kapitalizaciji. Mirovinske rezerve mogu se, pored ostalog, koristiti u razdoblju povećanog priliva umirovljenika *baby boom* generacija. Međutim, *baby boomerska* kriza može biti ublažena većom aktivacijom radnog kontingenta te podizanjem dobne granice umirovljenja, o čemu je ranije bilo riječi. Ambicioznija je varijanta da te rezerve, kao komponenta mirovinskog sustava, u fondovima tekuće raspodjele dobiju stalnu ulogu. U krajnjoj liniji rezerve, nastale uplatom povećanih doprinosa, mogu dugoročno dovesti do pada stopa mirovinskih doprinosa²⁹. Tako mirovinski sustav socijalizira rizike i dobiti za više generacija osiguranika. Nasuprot tome, individualna kapitalizacija znači napuštanje kolektivnosti i solidarnosti unutar mirovinskog sustava.

²⁹ *Neki su ekonomisti predlagali stvaranje rezervi u mirovinskim fondovima tijekom određenog razdoblja, kako bi se u drugom razdoblju mirovine mogle financirati ostvarenim prinosima na tržištu kapitala. No ugledni njemački ekonomist Hans-Werner Sinn (1999), čini se s pravom, ocjenjuje takvu mogućnost za Njemačku rizičnom i neprovedivom.*

5. Financijska kriza i mirovinski sustavi

U prethodnom je poglavlju bilo riječi o dugoročnim strategijama razvoja mirovinskih sustava, prije svega suočenih s nepovoljnim demografskim kretanjima. Međutim, posljednjih smo godina svjedoci duboke financijske i ekonomske krize, koja je pogodila kako europske tako i druge mirovinske sustave³⁰. Kriza je usporila ranije započete reforme mirovinskog sustava. Istovremeno, ona je, na neki način, potvrdila važnost sustava socijalne sigurnosti te otkrila opasnosti koje donose neoliberalne mirovinske reforme, u prvom redu povećanje nejednakosti i nestabilnosti u društvu.

O posljedicama skorašnje krize i odgovorima koji su u pojedinim europskim zemljama ponuđeni da bi se prevladale njene posljedice na mirovinske sustave bit će riječi u nastavku.

Izvor je krize financijske prirode. Kriza je uzrokovala pad prihoda u mirovinskim fondovima te znatne poteškoće u financiranju mirovina. Vrijednost imovine mirovinskih fondova u 34 zemlje OECD-a u 2008. godini smanjena je za 23 posto ili za 5.400 milijardi dolara (OCDE, 2009). Financijska se kriza potom pretvorila u ekonomsku krizu, pa je došlo do pada proizvodnje. Slijedom toga stopa nezaposlenosti u zemljama OECD-a povećala se sa 6 na 10 posto. Istovremeno su opale plaće, smanjen je priliv doprinosa u mirovinske fondove, a povećana je potreba za naknadama nezaposlenih te socijalnim pomoćima siromašnim građanima. Javne su financije ugrožene, a proračunski deficiti dosegli su visoku razinu³¹. To je uzrokovalo krizu javnih mirovinskih fondova.

Financijska je kriza bila najizraženija 2008. godine. Prinosi na ulaganja mirovinskih fondova najviše su pali u Irskoj (37,5 posto) te u Australiji i SAD-u, dok su na drugoj strani najmanje pali u Njemačkoj i Češkoj (oko

³⁰ *Kriza se može locirati u 2008. i 2009. godinu. Mada je nakon toga zabilježen gospodarski oporavak u većini europskih zemalja, novi val problema pojavljuje se u 2011., tako da se još ne može reći da je kriza prevladana.*

³¹ *Krajem 2010. godine sve su europske zemlje imale proračunski deficit veći od 3 posto. Najmanje su deficite imale skandinavske zemlje. Stoga je Europska komisija zatražila od članica EU-a smanjenje javnih troškova, posebno onih za mirovine i zdravstvenu zaštitu. Pritom upozorava da ne treba povećavati poreze, jer se time smanjuje konkurentnost poduzeća na globaliziranom tržištu (OFCE, 2010).*

10 posto) (OECD, 2009)³². Iz kapitaliziranih fondova privatne štednje umirovljenici iz 34 zemlje u prosjeku ostvaruju oko petinu prihoda. Međutim, u pet zemalja (Kanadi, Nizozemskoj, SAD-u, Australiji i Ujedinjenom Kraljevstvu) umirovljenici iz privatnih fondova ostvaruju više od 40 posto svojih prihoda. Na drugoj strani, manje od 5 posto prihoda iz kapitalizirane štednje ostvaruju umirovljenici Srednje i Istočne Europe.

Govoreći o pojedinim kategorijama osiguranika i njihovim kapitaliziranim fondovima, može se zaključiti da mladi osiguranici nisu znatnije pogođeni krizom, jer je njihova kapitalizirana mirovinska štednja relativno mala. K tome, oni pred sobom imaju dugo vremensko razdoblje u kojem mogu kompenzirati posljedice krize. U nešto manjoj mjeri to se može reći za osiguranike srednje dobi. Njihova je prednost u tome što su manje od mladih ili pak starijih radnika bili izloženi riziku nezaposlenosti. Najviše su smanjenju mirovina bili izloženi najstariji zaposlenici, koji su plaćali doprinose u privatne fondove, a nisu kao rješenje odabrali mirovinsku rentu. Pored toga, oni su češće od drugih osiguranika gubili posao. Stoga su morali uzimati niže prijevremene mirovine. Za razliku od mladih i radnika srednje dobi, stariji osiguranici nemaju vremena za oporavak svojih udjela u kapitaliziranim mirovinskim fondovima. Sami umirovljenici u doba krize, mada postoje razlike među pojedinim kategorijama, manje su izloženi negativnim posljedicama.

Nas posebno zanimaju politike koje su proteklih godina primjenjivane s ciljem ublažavanja ili prevladavanja posljedica krize. Mnogo toga ovisi o vrsti i strukturi mirovinskih fondova, ali i o scenarijima izlaska iz krize.

Prvi scenarij je skokovit izlazak iz krize, kojim se brzo popunjava «rupa» nastala u BDP-u uslijed negativnih kretanja. U tom slučaju dosta toga ovisi o modelu mirovinskog sustava i načinu indeksacije mirovina u sustavu tekuće raspodjele. Najveće su žrtve krize, kako je već rečeno, mladi koji tek ulaze na tržište rada te stariji radnici koji su pred umirovljenjem. Drugi je scenarij dugotrajni i postupni oporavak koji slijedi nakon krize.

³² Procjenjuje se da su socijalni fondovi, a od toga glavninu čine mirovinski, u 2008. godini izgubili oko 150 milijardi dolara (AISS, 2009).

ovakvo planiranje ulaganja mirovinskih fondova prema životnom ciklusu nije šire prihvaćeno od strane osiguranika.

Postavlja se pitanje treba li država spašavati mirovinsku štednju, kao što je u nedavnoj financijskoj krizi spašavala banke. Sustavi definiranih davanja zaštićeni su utoliko što je država jamac isplate mirovina. Kada je riječ o sustavima definiranih doprinosa, državne vlasti, mada manje obvezne na intervenciju, imaju moralnu dužnost podržati kapitalizirane mirovinske fondove, utoliko više što su oni u pravilu obvezni. S druge strane, spašavanje mirovinskih fondova može biti veoma skupo i podrazumijeva moralni hazard. Drugim riječima, u različitim situacijama umirovljenici, kada na to inače ne bi imali pravo, mogu očekivati državnu intervenciju radi spašavanja mirovina.

Kao što je poznato, nezaposlenošću su snažno pogođeni stariji ljudi. U krizi iz osamdesetih godina vlasti su uglavnom pribjegavale ublažavanju uvjeta odlaska u prijevremenu mirovinu, pa su tako štitile dohodak umirovljenika. Ovaj put europske države nisu napravile istu grešku, koja bi, u stvari, maskirala nezaposlenost i proizvela brojne, nezaslužene, invalidske mirovine.

Međutim, zabrinjavaju neke mjere kojima se mirovinski sustavi vraćaju u stanje prije reforme. Primjera ima nekoliko. Tako je Slovačka omogućila povrat umirovljenika iz drugog, kapitaliziranog, u prvi javni mirovinski stup. Istovremeno, novi zaposlenici na tržištu rada nisu više skloni opredijeliti se za drugi stup, nego ostaju u sustavu tekuće raspodjele. Slične mjere poduzete su u Mađarskoj i Poljskoj. Obje su ove zemlje znatno reducirale drugi stup kapitalizirane mirovinske štednje. Razlika je u tome što je Mađarska promijenila zakon o privatnim mirovinskim fondovima i država je prigrabila akumulirane uštede osiguranika, dok je Poljska dugoročno preusmjerila prihode od mirovinskih doprinosa, smanjivši doprinose za drugi stup. Radi se o reverzibilnim mjerama koje će imati dugoročne posljedice na mirovinske sustave. Takve se mjere mogu donekle objasniti proračunskim teškoćama na kratki rok, ali ipak nisu preporučljive

kao način kriznog djelovanja (Fultz, 2011)³³. Bolje rješenje od svojevrzne nacionalizacije mirovinske štednje je smanjenje kotizacija u kapitalizirani stup. Izgledno je da će tu opciju prihvatiti baltičke zemlje: Latvija, Litva i Estonija.

Neke su zemlje, a među njima Njemačka, Kanada i Švedska, primijenile mehanizme automatske prilagodbe razine mirovinskih prava. Tako su Nijemci definirali vezu između mirovina i stope ovisnosti, odnosno broja osiguranika i umirovljenika. S druge strane, Švedska nastoji uravnotežiti solventnost mirovinskog sustava s aktivama mirovinskih fondova. Shodno tome trebalo je nešto smanjiti mirovine u 2010. godini, da bi kasnije uslijedilo njihovo povećanje. Međutim, ima kritika ovakvih intervencija u mirovine. Naime, postavlja se pitanje je li razumno prociklički smanjivati mirovine i povlačiti sredstva iz ekonomskog ciklusa u razdoblju niske aktivnosti.

Veliki su kratkoročni pritisci na javne vlasti da djeluju u kontekstu pada mirovinskih fondova, proizvodnje i porasta nezaposlenosti. Međutim, na dugi rok glavni izazov za mirovinske sustave ostaju nepovoljna demografska kretanja. Naravno, posljedice ekonomske krize bolne su za mnoge mirovinske sustave u svijetu. Ali, sagledavajući ih u dugoročnom kontekstu, one su relativno beznačajne u odnosu na demografske izazove o kojima je prethodno bilo riječi.

6. Hrvatski mirovinski sustav, reforme, izazovi i perspektiva

U razdoblju nakon Drugog svjetskog rata Hrvatska je doživjela snažnu ekspanziju mirovinskog sustava, koji je obuhvatio ne samo zaposlene u društvenim poduzećima, nego, krajem šezdesetih i sedamdesetih godina, i

³³ Elaine Fultz (2011: 67) u intervjuu časopisu *Banka ovako sudi o tim mjerama prema kapitaliziranoj mirovinskoj štednji*: «Preusmjeravanja glavnih mirovinskih reformi, kako je nedavno napravljeno u Mađarskoj i Poljskoj, težak je proces za sve: radnike koji moraju prilagoditi svoja mirovinska očekivanja; za poslodavce koji su računali na privatni sustav učinkovite mirovinske zaštite svojih zaposlenika; za nositelje državne vlasti koji mogu trpjeti zbog gubitka povjerenja javnosti; te, konačno, za privatne mirovinske fondove koji gube svoje poslovanje i prihode».

poljoprivrednike i obrtnike (Puljiz, 2008). Pred kraj socijalističkog razdoblja, osamdesetih godina, u Hrvatskoj je odnos broja osiguranika i umirovljenika bio oko 3:1 i pokazivao je trend pogoršanja. Da su mirovinska davanja bila relativno izdašna pokazuje udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći koji je 1990. godine iznosio 75,3 posto³⁴. Može se reći da u to vrijeme Hrvatska nije pravovremeno reagirala na krizu koja je u svijetu počela sredinom sedamdesetih godina, nego je u sedamdesetim i osamdesetim godinama nekontrolirano povećavala mirovinske izdatke (što bi se moglo nazvati «sindromom Titanika»).

Početak devedesetih godina, u dramatičnim okolnostima rata i postsocijalističke tranzicije, došlo je do drastičnog pada broja osiguranika te porasta broja umirovljenika, tako da je u 1996. godini njihov omjer pao na 1,66:1, a 2010. na 1,23:1. To se odrazilo na visinu mirovina, pa se udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći 1996. godine spustio na 45,8 posto, a 2010. godine na 39,7 posto. Što se tiče trećeg pokazatelja, udjela mirovinskih troškova u BDP-u, on je u ratnim godinama bio na razini od oko 8 posto, a poslije rata nastavio je rasti do gotovo 14 posto BDP-a u 2001. godini, da bi se u posljednjem razdoblju stabilizirao na razini između 10 i 11 posto BDP-a (Puljiz, 2008).

6.1. Mirovinske reforme

Zbog teškog stanja javnih financija, a pod egidom Svjetske banke³⁵, Hrvatska je u prvim godinama nakon Domovinskog rata počela pripremati opsežne mirovinske reforme. Prvo je 1999. godine stupila na snagu tzv. parametarska reforma (neki je nazivaju «malom reformom»), kojoj je prvenstveni cilj bio mirovinski sustav učiniti financijski održivim. Ovdje nećemo iznositi dobro poznate informacije o toj reformi, nego ćemo upozoriti da se radilo o uobičajenim mjerama podizanja starosne dobi za odlazak u mirovinu, produljenju razdoblja obračuna mirovina, promjeni

³⁴ *Preciznije, 1980. godine odnos osiguranika i umirovljenika bio je 3,46:1, a 1990. godine 2,83:1. Istovremeno je udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći porastao od 59,7 posto na 75,3 posto (HZMO, 2002).*

³⁵ *Svjetska se banka tako, uostalom kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, javlja kao glavna među predvodnicima promjena (drivers of change).*

formule indeksacije, postroženju kriterija za stjecanje invalidskih mirovina i slično. Važna je bila i nova formula izračuna mirovina pomoću bodova. Te su mjere pridonijele smanjenju mirovinskih troškova te poboljšanju financijske održivosti sustava. Međutim, nastale su neke značajne distorzije u mirovinskom sustavu, koje je naknadno, novim promjenama zakona, trebalo ispravljati³⁶.

Druga faza mirovinske reforme stupila je na snagu 2002. godine. Tada je, pored financiranja tekućom raspodjelom, koje je zadržano u glavnom prvom stupu, uveden obvezni drugi mirovinski stup kapitalizirane individualne mirovinske štednje, u koji je za buduće generacije umirovljenika predviđena uplata četvrtine mirovinskog doprinosa. Pored toga, uveden je treći stup dobrovoljne mirovinske štednje za osiguranike koji se dodatno žele osigurati za razdoblje starosti. I ovdje je riječ o kapitaliziranim mirovinama i «definiranim doprinosima», dok visina mirovinskih davanja ovisi o stanju individualnih računa u trenutku umirovljenja.

Općenito se može reći da je Hrvatska, kao i neke druge postsocijalističke zemlje (npr. Mađarska, Poljska i baltičke zemlje), provela mirovinsku reformu nastojeći diversificirati izvore mirovina, smanjiti javnu, a povećati individualnu odgovornost za mirovine te učiniti sustav dugoročno financijski održivim³⁷.

Kako je već rečeno, pojavile su se «greške» u hrvatskom mirovinskom sustavu, od kojih se najvažnije tiču «mirovinskog duga» i «novih mirovina». Mirovinski dug uzrokovan je mjerama vlade Nikice Valentića iz ratnog razdoblja, a zaostajanje «novih mirovina» nastalo je uslijed promjene načina izračuna nakon 1999. godine. Ove su «greške» unutar mirovinskog sustava ispravljene zakonima iz 2007. i 2008. godine. No time su, kao i nekim

³⁶ Zanimljivo je da Igor Guardiancich ocjenjuje da su kreatori hrvatske mirovinske reforme u prvom planu imali financijske ciljeve, a da su zanemarili socijalne, redistributivne mirovinske elemente, što je imalo negativnih posljedica na praktičnu implementaciju reformi (Guardiancich, 2009).

³⁷ Radikalne mirovinske reforme po receptu Svjetske banke nisu provele Slovenija i Češka, nego su samo prilagodile sustav. Radi se o tome da su ove dvije zemlje, kako je već rečeno, bile u povoljnijoj gospodarskoj situaciji pa im nisu trebali krediti Svjetske banke, koji su bili uvjetovani radikalnijom transformacijom mirovinskog sustava.

drugim mjerama (npr. dodacima na «nove mirovine»), povećani mirovinski troškovi i, u neku ruku, ugroženi financijski ciljevi reforme.

Tijekom posljednje gospodarske krize Hrvatska je, radi financijske održivosti mirovinskog sustava, poduzela nekoliko mjera s potencijalno značajnim implikacijama.

Prva se mjera odnosila na pomicanje dobne granice za odlazak žena u starosnu mirovinu. Prema odluci Ustavnog suda, koja je polazila od načela rodne ravnopravnosti, trebalo je izjednačiti dob odlaska u mirovinu muškaraca i žena do 2018. godine. Međutim, promjenom Zakona o mirovinskom osiguranju 2010. godine propisano je da se to izjednačavanje provede u narednih 20 godina, dakle, do 2030. godine, što znači podizanje dobi umirovljenja za žene tri mjeseca godišnje.

Druga je mjera promjena uvjeta prijevremenog umirovljenja, koje je poprimilo masovne razmjere posljednjih godina. Prvotni je prijedlog izmjena Zakona predvidio povećanje mjesečnog odbitka za prijevremenu mirovinu s 0,15 posto na 0,34 posto, odnosno za pet godina od 9 posto na 20,4 posto. No u samom Zakonu ovi su odbici ublaženi u odnosu na prijedlog na način da oni ovise o stažu, i sada se kreću od 0,15 posto mjesečno uz staž od 40 i više godina do 0,34 posto za staž do 36 godina. K tome, za svaki dodatni mjesec staža nakon 40 godina u slučaju odlaska u redovnu starosnu mirovinu predviđeno je povećanje polaznog faktora za 0,18 posto.

Kratkoročne mjere, koje su u javnosti izazvale žestoke kontroverze, uključivale su uvođenje tzv. kriznog poreza na mirovine te odgodu usklađivanja mirovina. Tim su zakonom umirovljenici koji primaju mirovine između tri i šest tisuća kuna bili obvezni plaćati posebni porez od 4 posto, a oni s mirovinama iznad šest tisuća kuna 6 posto na iznos mirovina³⁸. Obvezom plaćanja ovog poreza bila je obuhvaćena oko trećina umirovljenika. Taj je posebni porez u 2010. godini ukinut za obje kategorije umirovljenika, dok je primjena odgode usklađivanja produljena na 2011.

³⁸ Riječ je o Zakonu o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke, koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2009. godine (NN 94/2009.).

6.2. Izazovi pred hrvatskim mirovinskim sustavom

Osnovni podatak koji indicira stanje mirovinskog sustava je odnos između broja osiguranika i umirovljenika. Prema podacima za prosinac 2011. godine u Hrvatskoj je bilo 1.468.133 osiguranika, a 1.213.121 umirovljenika. Omjer je, dakle, bio 1,21:1. To je jedan od najnepovoljnijih koeficijenata zabilježenih u europskim zemljama, koji, uz to, ima tendenciju pogoršanja³⁹.

Vrijedi upozoriti na podatke o stanju zaposlenosti u Hrvatskoj. Naime, stopa zaposlenosti (udio broja zaposlenih u radnom kontingentu stanovnika u dobi od 15 do 64 godine) u Hrvatskoj je niska u odnosu na zemlje EU-a. Tako je stopa zaposlenosti u Hrvatskoj 2010. godine iznosila 54,1 posto, a u zemljama EU-27 64,2 posto⁴⁰. Osjetno su manje stope zaposlenih u Hrvatskoj u odnosu na zemlje članice EU-a među mladim (15-24 godine) te među starijim radnicima (55-64 godine). Isto tako, u Hrvatskoj je manje zaposlenih žena. Treba upozoriti da je u Hrvatskoj u zamjetnom porastu atipična zaposlenost. Naime, prema podacima za 2004. godinu u Hrvatskoj je od 115 tisuća novozaposlenih njih samo 13,9 posto dobilo posao na neodređeno vrijeme, dok su svi ostali ušli u razne oblike fleksibilnog, atipičnog zapošljavanja (Puljiz, 2006). Treba očekivati da će broj fleksibilnih oblika rada rasti u narednom razdoblju. S tim u vezi nameće se potreba izvjesne deregulacije tržišta rada. Ove promjene na tržištu rada predstavljaju veliki izazov za mirovinski sustav, utoliko više što je on, pogotovo njegova bismarckovska inačica, sazdan na pretpostavci stabilne zaposlenosti i kontinuiranog plaćanja doprinosa.

Krupni je izazov mirovinskom sustavu u Hrvatskoj starenje stanovništva. U tom pogledu Hrvatska slijedi glavne europske trendove. Prema popisu stanovništva 2001. godine u Hrvatskoj je u dobi iznad 65 godina bilo 15,9 posto stanovnika. Procjenjuje se da je taj udio starijeg stanovništva u 2010.

³⁹ Prema podacima za 2005. godinu Srbija je imala 1.546.500 osiguranika i 1.239.600 umirovljenika, pa je njihov omjer bio 1,24:1,0. Treba pretpostaviti da se do danas, zbog krize, taj omjer u Srbiji pogoršao. S druge strane, Slovenija je 2007. godine imala omjer osiguranika i umirovljenika 1,61:1,0 (Guardiancich, 2011).

⁴⁰ Primjera radi, Njemačka je 2010. godine imala stopu zaposlenosti od 71,1 posto, Češka 65,0 posto, a Slovenija 66,2 posto. Prema očekivanju, nižu je stopu imala Makedonija – 45,5 posto, kao i ostale postjugoslavenske zemlje izuzev Slovenije (Eurostat, 2011).

godini povećan na 17,3 posto, a da će 2061. godine iznositi 29,4 posto (DZS, 2011)⁴¹. To se povećanje udjela starog stanovništva može objasniti opadanjem stopa fertiliteta te povećanjem očekivanog trajanja života. Prema podacima za razdoblje od 2008. do 2010. godine očekivano trajanje života žena doseglo je u Hrvatskoj 79,4 godine, a muškaraca 72,6 godina. Drugim riječima, prosjek očekivanog trajanja života je oko 75 godina⁴². Sve veći broj starih ljudi uzrokuje povećanje koeficijenta ovisnosti starog o radnom kontingentu stanovništva.

Ovdje je potrebno upozoriti na odlazak *baby boom* generacija u mirovinu u narednih dvadesetak godina. Riječ je o najbrojnijim generacijama rođenim poslije rata, koji postupno ulaze u stariji kontingent stanovnika. Primjera radi, 1948. godine u Hrvatskoj je rođeno 88.603 djeteta, 1953. godine 89.784, a 1961. godine 61.673 (Gelo, Akrap i Čipin, 2005). S druge strane, posljednjih se godina rađa oko 40 tisuća djece godišnje, što je više od dvostruko manje nego u poratnim godinama⁴³. Mada je mortalitet novorođenčadi u prvim poslijeratnim godinama bio veći nego danas, ipak su brojne poslijeratne generacije na pragu umirovljenja ili će se pak umiroviti u narednim godinama⁴⁴. Drugim riječima, u sljedeća dva desetljeća treba očekivati snažan demografski pritisak na mirovinski sustav.

Treći veliki izazov hrvatskom mirovinskom sustavu predstavlja nepovoljna struktura umirovljenika. Radi se o tome da je proporcionalno velik broj invalidskih i obiteljskih u odnosu na starosne umirovljenike. Tako je u ožujku 2011. godine od ukupnog broja umirovljenih, prema Zakonu o

⁴¹ Tako je Italija 2010. godine imala 20,9 posto stanovnika iznad 65 godina, Njemačka 20,7 posto, Grčka 18,9 posto, a Švedska 18,1 posto (Eurostat, 2012). Demografske prognoze govore da će 2060. godine Europa imati 29 posto stanovnika starijih od 65 godina (ECOFIN i EPC, 2011: 54).

⁴² Kada je riječ o projekcijama očekivanog trajanja života, treba istaknuti da se ono godišnje povećava za oko 1,5 mjeseci ili za nešto više od godinu dana tijekom deset godina. Posljednjih desetljeća 20. stoljeća prosječno trajanje života veoma je brzo raslo. Tako su 1960. godine žene u Hrvatskoj mogle očekivati 69,0 godina, a muškarci 59,1 godinu života.

⁴³ Određeni porast broja novorođenčadi posljednjih godina može se objasniti brojnijim kontingentom žena u najboljoj fertilnoj dobi (25-34 godine). U stvari, radi se o kćerima poslijeratnih baby boomera. S druge strane, povećani natalitet posljedica je povećane registracije djece Hrvata iz Bosne i Hercegovine, budući da ona tako, kao i njihove majke, u Hrvatskoj ostvaruju određena socijalna prava (npr. porodne naknade i dječje doplatke).

⁴⁴ Primjera radi, prema procjenama demografa 2010. godine u dobi između 65 i 74 godine u Hrvatskoj je bilo 383.287 stanovnika. Istovremeno, procjenjuje se da će u toj dobnoj skupini 2025. godine biti 498.113 stanovnika, što je više za preko 100 tisuća (Gelo, Akrap i Čipin, 2005: 225).



mirovinskom osiguranju, 55 posto bilo starosnih, 22,8 posto invalidskih te 21,4 posto obiteljskih. To je nepovoljna struktura, koja pokazuje da je u Hrvatskoj proporcionalno velik broj umirovljenika bez punog radnog staža, što se odražava na probleme njihova financiranja⁴⁵. Ovome treba dodati znatan broj korisnika prijevremenih mirovina, koji se povećao krajem 2010. godine zbog promjene formule izračuna te vrste mirovina⁴⁶. Važno je napomenuti da Hrvatska ima relativno velik broj umirovljenika koji su stekli mirovinu prema posebnim propisima (takve su mirovine u javnom diskursu poznate kao «povlaštene mirovine»). Prema podacima za 2010. godinu ukupan broj korisnika mirovina prema posebnim uvjetima bio je 179.442 ili 15,1 posto. Od toga su najveći broj činili branitelji Domovinskog rata (69.150) te sudionici NOR-a (39.611). Njihove su mirovine, posebno branitelja, u prosjeku osjetno veće od mirovina stečenih na temelju Zakona o mirovinskom osiguranju.

Posljedice su velikog broja i nepovoljne strukture hrvatskih umirovljenika višestruke, a ovdje ćemo izdvojiti dvije ključne: visoki izdaci te prosječno niska razina mirovina. Mirovinski su izdaci u 2010. godini iznosili 35,48 milijardi kuna, od čega je doprinosima prikupljeno 19,15 milijardi kuna ili 54,0 posto, a iz proračuna je pristiglo 16,26 milijardi kuna ili 45,8 posto⁴⁷. Udio mirovinskih troškova u BDP-u Hrvatske bio je 10,6 posto, što je otprilike na razini Europske unije. Iz ovih je podataka vidljivo da je hrvatski mirovinski sustav daleko od samofinanciranja i da je on u velikoj mjeri fiskaliziran, tj. financira se iz općih prihoda države. To je, naravno, posljedica velike disproporcije broja umirovljenika i osiguranika, brojnih

⁴⁵ Ovdje je prikkladna usporedba mirovinskih izdataka za pojedine kategorije umirovljenika. Za to ćemo koristiti podatke iz 2007. godine. Naime, tada je u Hrvatskoj za starosne mirovine potrošeno 60,6 posto mirovinskih izdataka, invalidske 20,2 posto, a za obiteljske 19,2 posto. S druge strane, 1999. godine u EU-15 izdaci za starosne mirovine iznosili su 75,3 posto ukupnih mirovinskih izdataka, za invalidske 9,9 posto, a za obiteljske 5,7 posto. Za ostale vrste mirovina (prijevremene, parcijalne i slično) potrošeno je 5,1 posto sredstava namijenjenih mirovinama (HZMO, 2007; Eurostat, 2002).

⁴⁶ Primjerice, u Hrvatskoj je 1989. godine bilo 20.430 korisnika prijevremenih mirovina, u ratnim godinama im je broj znatno porastao, a samo u prošloj godini bilo je 21.140 novih korisnika prijevremenih mirovina. Zanimljivo je da su razvijene zemlje početkom devedesetih godina također pribjegavale masovnom prijevremenom umirovljenju nastojeći podići konkurentnost na svjetskom tržištu otpuštanjem starijih i zapošljavanjem mladih radnika. Međutim, takva se politika nije pokazala uspješnom pa je prijevremeno umirovljenje kasnije smanjeno (Palier, 2003).

⁴⁷ Razliku od 85 milijuna kuna (0,2 posto) činili su vlastiti i ostali prihodi HZMO-a (HZMO, 2011).

umirovljenika s mirovinama prema posebnim uvjetima, ali i drugih činitelja, kao što je tzv. kontributivna evazija i slično. Druga je ključna posljedica relativno niska razina prosječnih mirovina, koja je početkom 2011. godine iznosila 2.160 kuna ili 40,5 posto prosječne plaće.

6.3. Perspektiva

Hrvatski mirovinski sustav u proteklih je dvadesetak godina doživio brojne reforme. Međutim, zbog nekih grešaka u konceptu te provedbi reforme, ali i pod pritiskom brojne kategorije umirovljenika, posljednjih je godina bilo značajnih promjena u mirovinskom sustavu, koje su ga učinile dodatno nekonzistentnim. Vidimo tri pravca promjena koji će u narednom razdoblju obilježiti hrvatski mirovinski sustav.

Prvo, nastavit će se parametarske reforme koje se tiču dobi odlaska u mirovinu, statusa pojedinih kategorija umirovljenika, načina izračuna mirovina kao i ostale prilagodbe mirovinskog sustava promjenama u društvu, posebno okolnostima na tržištu rada.

Drugo, treba očekivati promjene u institucionalnoj strukturi mirovinskog sustava. Mislimo pritom na smanjenje prvog stupa tekuće raspodjele, a povećanje drugog stupa kapitalizirane mirovinske štednje te trećeg dobrovoljnog stupa, čime bi se povećao, u cjelini gledano, udio modela «definiranih doprinosa» u odnosu na sada dominantni model «definiranih davanja»⁴⁸.

Treće, smatramo da bi bilo korisno uvesti temeljni mirovinski stup (nulti stup), na načelu provjere resursa, koji bi preuzeo funkciju redistribucije i zaštite najsiromašnijih umirovljenika, a bio bi financiran iz općih prihoda države. Isto tako, potrebno bi bilo odvojiti fondove kojima se financiraju mirovine prema posebnim propisima od onih koji se temelje na uplatama doprinosa korisnika.

⁴⁸ Ipak, mislimo da bi sada, kada je još prisutna kriza financijskih tržišta, bilo pogrešno inzistirati na širenju drugog stupa, uostalom kao što je pogrešno, a bilo je takvih prijedloga, njegovo ukidanje i vraćanje isključivo na tekuću raspodjelu.

Ukratko, budući hrvatski mirovinski sustav mora, s jedne strane, osigurati temeljnu socijalnu sigurnost umirovljenika i prevenciju siromaštva kojem mogu biti izloženi najsiromašniji umirovljenici. S druge strane, mirovinski sustav mora pojačati individualnu odgovornost građana za prihode u starosti te utoliko pojačati vezu uplaćenih doprinosa i iznosa mirovina bilo u obliku kapitalizirane štednje ili mogućih «virtualnih mirovinskih računa» unutar prvog mirovinskog stupa tekuće raspodjele.

Posve je očito, međutim, da uspjeh hrvatskih mirovinskih reformi prije svega ovisi o poboljšanju gospodarske situacije, a posebno o povećanju zaposlenosti. U tom kontekstu bilo bi važno poslužiti se mjerama aktivacije radne snage koje preporučuju dokumenti Europske unije. Nadalje, za mirovinske je reforme bitna obiteljska te obrazovna politika, koje svakako treba mijenjati tako da budu više usredotočene na povećanje vrijednosti ljudskog kapitala, ključnog razvojnog čimbenika u europskom «društvu znanja» i intenzivne konkurencije.

7. Zaključne napomene

Sada, u jeku financijske i gospodarske krize u europskim zemljama, u središtu je pažnje financijski rizik ulaganja mirovinskih fondova. No, bez obzira na to, ostaju dugoročni mirovinski rizici, koji stavljaju na veliku kušnju mirovinske politike kako europskih zemalja tako i Hrvatske. Iako se rizici ne mogu izbjeći, čini se da se oni mogu smanjiti diversifikacijom mirovinskih sustava, a ne njihovom unifikacijom u javnom stupu, kako su u krizi to učinile neke zemlje. U studiji OECD-a (2011) o problemima mirovinskih sustava stoji: «Promatrajući dugoročno, diversificirani mirovinski sustav – kombiniran iz javnih i privatnih izvora, tekuće raspodjele i kapitaliziranih mirovinskih fondova kao izvora financiranja – nije samo najrealnija solucija nego i najbolja politika» (OECD, 2011: 11).

Drugim riječima, pored temeljne pretpostavke koju čini gospodarski rast, diversifikacija mirovinskih izvora je najpodesnije sredstvo postizanja dugoročne održivosti mirovinskih sustava, dakle, međugeneracijske ravnoteže i socijalne sigurnosti starih osoba.

Literatura

AISS (Association internationale de la sécurité sociale), 2009, "La sécurité sociale face à la crise", *Travail*, br. 67, prosinac, str. 13-16, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_120142.pdf (pristupljeno 10. srpnja 2011.).

Barr, Nicholas, 1993, *The Economics of the Welfare State*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Castel, Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris: Fayard.

Conseil de l' Europe, 2011, *Mesures anticrise. Préserver l'emploi et la sécurité sociale en Europe*, Strasbourg: Conseil de l' Europe.

COR (Conseil d' orientation des retraites), 2010, "Les systèmes de retraite face à la crise", *La lettre du Conseil d' orientation des retraites*, br. 4, srpanj, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1394.pdf> (pristupljeno 7. srpnja 2011.).

Deacon, Bob, 1992, "Eastern European Welfare: Present, Past and Future in Comparative Context" u Bob Deacon, Mita Castle-Kanerova i Nick Manning, *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*, str. 1-31, London: Sage Publications Ltd.

DZS (Državni zavod za statistiku), 2011, *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske od 2010. do 2061.*, Zagreb: DZS.

ECOFIN (Economic and Financial Affairs) i EPC (Economic Policy Committee), 2011, "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", *European Economy*, br. 4, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf (pristupljeno 11. srpnja 2011.).

EPC (Economic Policy Committee) i ECOFIN (Economic and Financial Affairs), 2001, "Budgetary challenges posed by ageing populations", Bruxelles: EPC i ECOFIN, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7198_en.pdf (pristupljeno 7. srpnja 2011.).

Esping-Andersen, Gøsta, 1996, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy" u Gøsta Esping-Andersen, ured., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, str. 1-31, London: Sage Publications Ltd.

Esping-Andersen, Gøsta, 2010, "Prologue: What Does it Mean to Break with Bismarck" u Bruno Palier, ured., *A Long Goodbye to Bismarck?*, str. 11-18, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eurostat, 2002, *Statistiques en bref*, br. 6, Bruxelles: Eurostat.

Eurostat, 2011, 2012

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (pristupljeno 11. srpnja 2011.).

Fourastié, Jean, 1979, *Les Trentes Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris: Fayard.

Fultz, Elaine, 2004, "Mirovinska reforma u zemljama kandidatima za pristupanje Europskoj uniji: izazovi, ostvarenja i zamke", *Mirovinsko osiguranje*, br. 8, str. 47-58, Zagreb: HZMO, <http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/revija/8/str%2047-58.pdf> (pristupljeno 7. srpnja 2011.).

Fultz, Elaine, 2011, "U minusu još 50 godina", intervju, *Banka*, lipanj.

Gelo, Jakov, Anđelko Akrap i Ivan Čipin, 2005, *Temeljne značajke demografskog razvitka Hrvatske (bilanca 20. stoljeća)*, Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti Vlade RH.

Guardiancich, Igor, 2009, "Pension Reforms in Central, Eastern and Southeastern Europe: Legislation, Implementation and Sustainability", doktorska disertacija, Firenca: European University Institute.

Guardiancich, Igor, 2011, "Penzije i socijalna uključenost u tri zemlje bivše Jugoslavije: Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji" u Drenka Vuković i Mihail Arandarenko, ured., *Socijalne reforme - sadržaj i rezultati*, str. 228-261, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Hughes, Gerard i Jim Stewart, ured., 2004, *Reforming Pensions in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

HZMO (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje), 2002, 2007, *Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje*, razni brojevi, Zagreb: HZMO.

HZMO (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje), 2011, "Izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2010.", Zagreb: HZMO.

Kohli, Martin, 1999, "Private and public transfers between generations: Linking the family and the state", *European Societies*, 1(1), str. 81-104.

Kornai, Janos, 1998, "Reforma socijalnog sektora u postsocijalističkim zemljama: normativni pristup" u Siniša Zrinščak, ured., *Globalizacija i socijalna država*, str. 225-265, Zagreb: Revija za socijalnu politiku i SSSH.

Müller, Katharina, 1999, *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

OCDE, 2009, "Les systèmes de retraite face à la crise", Pariz: OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/43861032.pdf> (pristupljeno 6. srpnja 2011.).

OECD, 2009, "Pension Systems during the Financial and Economic Crisis" u *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, str. 25-53, Pariz: OECD.

OECD, 2011, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, Pariz: OECD.

OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences Po), 2010, "Les réformes des retraites en Europe dans la crise", Document de travail del OFCE, br. 17, Pariz: OFCE, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2010-17.pdf> (pristupljeno 7. srpnja 2011.).

Palier, Bruno, 2003, *La réforme des retraites*, Pariz: PUF.

Palme, Joakim, 1990, *Pension Reforme in Welfare Capitalism*, Stockholm: Akademityck.

Puljiz, Vlado, 2005, "Mirovinski sustav" u Vlado Puljiz, ured., Gojko Bežovan, Zoran Šućur i Siniša Zrinščak, *Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik*, Zagreb: Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, str. 171-198.

