

Ante Škember*

UDK 368.914
JEL Classification J26, J42
Stručni članak

DEMOGRAFSKA TRANZICIJA, PROMJENE U STRUKTURI TRŽIŠTA RADA I KRIZA MIROVINSKOG SUSTAVA

U nekoliko posljednjih godina mnoge države svijeta započinju mjere adaptacije mirovinskih sustava i to čine u bitno drugačijim uvjetima od onih koji su postojali u vrijeme njihova osnivanja. Usprkos veoma velikim razlikama koje obilježavaju nacionalne sustave, ipak je moguće naći neka njihova zajednička obilježja. S povijesnoga stajališta, opći su uvjeti uspostavljanja tih sustava bili slični, osobito u razdoblju njihova uvođenja i u globalnom okviru u kojem su se razvijali.

O budućnosti javnih mirovinskih sustava raspravlja se već petnaestak godina.

Rasprave su dosad bile usredotočene na tri glavna problema:

- *zabrinutost zbog demografskih perspektiva*
- *ideja da se mirovinskim resursima promjenom načina financiranja može favorizirati gospodarski rast*
- *nastojanje da se smanji sudjelovanje države u financiranju mirovina i da se zaustavi rast obveznih doprinosa (porezi i socijalne kotizacije).*

Države, kad se radi o mirovinama, danas ipak nisu u situaciji da ukinu postojeće mirovinske sustave. Prije se radi o adaptaciji javnih mirovinskih sustava traženjem novih kompromisa i o redefiniranju uloge različitih uključenih sudionika. Taj se posao upravo obavlja u različitim zemljama. On poprima

* A. Škember, dr. sc., pomoćnik ravnatelja za sektor provedbe MIO u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje. Rad primljen u uredništvo: siječanj 2004.

različite forme: rasprave, razmišljanje, suprotstavljanje interesa, pregovaranje, eventualno konflikt. Kroz to vrludanje, karakteristično za proces odlučivanja u suvremenim demokracijama, traži se nova ravnoteža između različitih konstitutivnih elemenata nacionalnih mirovinskih sustava. Izbor koji se obavlja očigledno je različit od jedne do druge zemlje, što ovisi o važećim mirovinskim sustavima koji vrijede u tim zemljama, i izabrane će opcije u velikoj mjeri biti obilježene nacionalnim specifičnostima. No, i pored svih tih razlika, svuda postoji ista bitna dimenzija europskoga modela društva: unutarnja sposobnost da se ostvari kolektivna sigurnost i da se svima osigura pristojan prihod nakon prestanka aktivnosti.

Ključne riječi: mirovinski sustav, tržište rada, demografska tranzicija

Uvod

U nekoliko posljednjih godina mnoge države svijeta započinju mjere adaptacije mirovinskih sustava, a to čine u bitno drugačijim uvjetima od onih koji su postojali u vrijeme njihova osnivanja. Usprkos veoma velikim razlikama koje obilježavaju nacionalne sustave, ipak je moguće naći neka njihova zajednička obilježja. S povijesnoga stajališta, opći su uvjeti uspostavljanja tih sustava bili slični, osobito u razdoblju njihova uvođenja i u globalnom okviru u kojem su se razvijali.

Osim toga, kontekst se transformirao na sličan način i rasprava o mirovinama definitivno se gotovo svagdje postavlja u sličnim terminima, premda se predviđene solucije mogu osjetno razlikovati od države do države.

U svojoj današnjoj konfiguraciji javni su mirovinski sustavi u osnovi uspostavljeni nakon Drugog svjetskoga rata. Prilike nakon rata pogodovale su stvaranju državnih sustava socijalne sigurnosti. Kolektivno ratno iskustvo uvjetovalo je jačanje socijalnih veza i većina se zemalja suočila s prijekom potrebom obnove razrušene ekonomije, oslanjajući se na ograničene resurse. Izbor javnih mirovinskih sustava bio je odlučujući za razvitak dodatnih sustava. Upravo raznolikost tih dodatnih sustava i nacionalne kombinacije koje su konačno nastale veoma se razlikuju od jedne do druge zemlje. Opći okvir u kojem se odvijala uspostava tih različitih sustava ipak je često usporediv. On se može okarakterizirati trima ključnim točkama:

- logika pune zaposlenosti
- oslanjanje na muškarca koji zarađuje i koji ima stabilan posao, ostvarujući potpunu zaposlenost, a čiji se životni ciklus odvija u tri faze: obrazovanje, profesionalna aktivnost, mirovia
- usklađena koncepcija socijalnog osiguranja i ekonomije, primjerena ovisnost u kojoj se socijalno osiguranje i gospodarski rast uzajamno prilagođuju.

Promijenjeno stanje i zrelost mirovinskih sustava

Danas je situacija potpuno promijenjena i samo postojanje mirovinskih sustava, a osobito činjenica da su oni dospjeli do stupnja zrelosti i da u cjelini gledano osiguravaju prilično visoka davanja, potpuno je izmijenila okolnosti. Uostalom, ako pođemo dalje od te tvrdnje, koje se važnost i posljedice uvijek dobro ne procjenjuju, vidjet ćemo da su tri obilježja koja postoje u razdoblju uvođenja mirovinskih sustava dovedena u pitanje. Sadašnji se uvjeti od nekadašnjih razlikuju u sljedećem:

- pojava masovne nezaposlenosti
- razvitak "atipičnih" oblika zaposlenosti, restrukturiranje organizacije životnog ciklusa, feminizacija aktivne populacije u okviru trenda prema jednakosti spolova
- obnova suprotnosti između socijalnog napretka i ekonomske efikasnosti: sustavi socijalnog osiguranja doživljavaju se kao prijetnja konkurentnosti i zaposlenosti.

Općenito govoreći, o budućnosti javnih mirovinskih sustava raspravlja se već petnaestak godina. Rasprave su se dosad usredotočile na tri glavne točke:

- zabrinutost zbog demografskih perspektiva
- ideja da se mirovinskim resursima promjenom načina financiranja može favorizirati gospodarski rast
- nastojanje da se smanji sudjelovanje države u financiranju mirovina i da se zaustavi rast obveznih doprinosa (porezi i socijalne kotizacije).

U sklopu te rasprave neki su predložili da se dovedu u pitanje osnove postojećeg sustava socijalne sigurnosti. Prema tim je mišljenjima te sustave potrebno zamijeniti sigurnosnom mrežom kojom će upravljati država, funkcija koje će biti ublaživati siromaštvo starijih osoba. Što se tiče mirovina, one moraju proizaći iz mehanizma obvezne štednje koja će biti primjenjivana na sve socijalne kategorije kojima će upravljati privatni sektor. Osim toga, mora postojati dobrovoljno osiguranje koje će omogućiti onima koji to žele dodatnu zaštitu, a koja će biti sukladna s dodatnim financijskim naporima koje su oni spremni podnijeti.

Ostvarenje takve solucije čini se veoma nerealnim zato što se pritom vodi malo računa o sadašnjoj stvarnosti mnogih društava i država i o povijesti formiranja njihovih mirovinskih sustava. Iako ideja može izgledati nerealnom, takav prijedlog ipak može imati određenu privlačnu snagu, jer predstavlja već formiranu soluciju - tj. model s unutarnjom koherencijom - soluciju namijenjenu suočavanju s problemima velike kompleksnosti.

Zapravo, traženje mogućih putova reforme mnogo je teži zadatak. Ne može se u demokratskim zemljama društvu nametnuti sustav kakav su zamislili eksperti.

Bolje je sudjelovati u procesu odlučivanja u tijeku kojeg će rasprava među različitim zainteresiranim sudionicima imati bitnu ulogu.

Glavne su poteškoće aktualne situacije vezane uz raznovrsne uloge i uz različite otvorene probleme. Pa ipak, čini se da pet čimbenika determiniraju raspravu o krizi i o reformi mirovinskih sustava. To su:

- demografija, tržište rada i kompetitivnost
- mirovinski sustav i gospodarski rast
- unutarneraštajna i međunarostajna pravednost
- tehnike financiranja mirovina
- proces odlučivanja.

Tih pet čimbenika moraju pokazati u čemu oni pokrivaju središnje probleme vezane uz budućnost mirovinskih sustava.

Demografska tranzicija

Da bi se definirale teškoće s kojima se suočavaju mirovinski sustavi, često se naglasak stavlja na demografske čimbenike. Tako se starenje populacije tretira kao ključni izazov s kojim se suočavaju postojeći sustavi. Svjedoci smo kako se na slikovit način upozorava na "tempiranu demografsku bombu" ili, prozaičnije, na "krizu starenja". A zapravo su opći uvjeti koji određuju budućnost mirovina mnogo složeniji i ne mogu se obilježiti samo demografskom dimenzijom. Uostalom, način na koji demografska varijabla može intervenirati potrebno je analizirati u različitim dimenzijama, a ne samo demografskim odnosom između populacije u radnoj dobi i one u umirovljeničkoj dobi.

Općenito govoreći, dijagnoza sadašnje situacije i buduće teškoće koje će iz toga proizaći upućuju na nekoliko činjenica, koje same po sebi imaju različite posljedice. Demografija je očito važan element. Problem je dobro poznat i on je u biti vezan uz dva čimbenika: ulazak brojnih poslijeratnih "baby boom" generacija u stariju dob i naglašena tendencija produženja života. Spoj tih dvaju fenomena, u budućih će pedeset godina, uzrokovati značajan porast broja starijih osoba i njihova udjela u ukupnoj populaciji, i to će se dogoditi u gotovo svim zemljama.

Perspektiva sve većeg udjela starijih osoba koje će primati mirovinu u odnosu na populaciju u radnoj dobi izaziva veliku zabrinutost. No, posljedice starenja valja relativizirati. Vrijednost odnosa aktivne populacije i populacije u umirovljeničkoj dobi ovisit će o dobi koju ćemo odrediti kao granicu između tih dviju populacija. Taj je odnos moguće održati konstantnim ako podižemo spomenutu dobnu granicu.

Sa čisto tehničkog je stajališta solucija, dakle, jednostavna, a sastoji se u podizanju dobi umirovljenja. To se može činiti to logičnijim, ako zbog produženja trajanja života i poboljšanja zdravlja u starijoj dobi postoji tendencija da se starosna granica pomakne. Ta tvrdnja označuje ograničenja isključivo demografskog pristupa i upućuje na socioekonomske i političke dimenzije problema, tj. na sposobnost i volju da se produže profesionalne aktivnosti. No, evolucija koja je bila na djelu u posljednjih dvadesetak godina ni u kojem slučaju nije išla u tome smjeru. Suprotno tome, prestanak aktivnosti bivao je sve raniji i za mnoge se zaposlene događa čak i prije stjecanja prava na mirovinu. Općenito, mirovinski su sustavi sada suočeni sa dvostrukim fenomenom: sa skraćivanjem razdoblja aktivnosti i uplaćivanja doprinosa i s produženjem razdoblja plaćanja mirovina.

Tendencije na tržištu rada i adaptacija mirovinskih sustava

Nepobitno i u velikoj mjeri predvidivo starenje populacije ne smije sakriti ostale postojeće dimenzije. Posebno su aktualne tendencije na tržištu rada važan element promjena kojem se mirovinski sustavi moraju prilagoditi. Te se tendencije u osnovnom mogu okarakterizirati ovako: visoka razina nezaposlenosti, opadanje zaposlenosti s punim radnim vremenom, razvijanje "atipičnih" oblika zaposlenosti, povećanje profesionalne mobilnosti, tendencija kasnijeg zapošljavanja i rani prestanak aktivnosti. Ta lista pokazuje svu širinu aktualnih transformacija i teškoća koje nabrojene promjene uzrokuju u financiranju mirovina.

Pri procjeni sadašnje situacije potrebno je uzeti u obzir i strukturu gospodarstva i perspektive njegova razvitka, a o tome je moguće izreći dvije tvrdnje. S jedne strane, u relativnim omjerima, zaposlenost opada u industriji, a raste u uslugama. Sa druge strane, mala poduzeća imaju sve veću ulogu u stvaranju zaposlenosti, a takve tendencije mogu imati značajne posljedice na mirovine, osobito za mirovinske podsustave u poduzećima. Takvi su se mirovinski sustavi dosad razvili u velikim industrijskim poduzećima, tj. u sektoru i u tipu poduzeća u kojima sada opada zaposlenost.

Drugi bitan element promjene konteksta jest globalizacija gospodarstva. Ona je jedan od ključnih ekonomskih fenomena posljednjih petnaest godina. Globalizacija može imati značajne posljedice na financiranje mirovina, i još šire, na financiranje cijelog socijalnog osiguranja. Kombinacija liberalizacije trgovine, pojave novih industrijskih zemalja i otvaranje bivših socijalističkih zemalja, ozbiljno su doveli u pitanje sposobnost mnogih država da nose teret troškova svojih sustava socijalnog osiguranja. Shematski gledano, među ekonomistima se o tome sučeljavaju dvije škole. Jedna, koja je danas dominantna i prema kojoj socijalno osiguranje ima negativne posljedice za nacionalnu kompetitivnost i zaposlenost, pa stoga šteti

ekonomskoj efikasnosti. Druga, suprotno tome, brani ideju da socijalno osiguranje i ekonomska efikasnost nisu suprotstavljene, nego su komplementarne, pa je prema tome održanje socijalnog osiguranja preduvjet za ekonomsku efikasnost.

Ta je rasprava ključna u mjeri u kojoj dodiruje osnovnu dimenziju modela europskoga društva, tj. sposobnost integriranja mehanizma socijalnog osiguranja u logiku tržišne ekonomije, a sa ciljem da se za sve ostvari jamstvo, i to na primjerenj razini socijalne sigurnosti pred egzistencijalnim rizicima.

Usporedno sa zabrinutostima koje izazivaju demografske perspektive, jedno je drugo stajalište postalo ključnim u raspravama o mirovinama, u posljednjim godinama. Prema tome stajalištu radi se o ideji da jedan od ciljeva mirovinskog sustava mora biti podupiranje gospodarskoga rasta povećanjem nacionalne štednje. Pojava toga novoga pristupa vezana je uz povećanje utjecaja na mirovinske sustave financijskih institucija: banaka, osiguranja, upravljača fondovima. Uistinu, mirovinski su fondovi postali institucije koje imaju ključnu ulogu na međunarodnim financijskim tržištima. Tako britanski fondovi drže trećinu burzovnog kapitala u Londonu, a američki fondovi između četvrtine i trećine kapitala u New Yorku. Raprava o mirovinama duboko je izmijenjena povezivanjem tih dvaju čimbenika. Ona više nije ograničena samo na socijalni teren, nego je vezana i uz financijski svijet. Činjenica da projekt mirovinske reforme koji je u posljednjim godinama imao najveći odjek na međunarodnome planu dolazi iz institucije kao što je Svjetska banka veoma je indikativan za promjene koje su se dogodile.

Sama ideja da se sredstvima mirovina koristi za poticanje gospodarskoga rasta, i to povećanom štednjom izaziva, s ekonomskoga stajališta, cijelu seriju pitanja. Općenito govoreći, planirani proces shematski se može objasniti na sljedeći način: uvođenje kapitalizacije mirovina vodi povećanju globalne štednje koja, sa svoje strane, omogućuje financiranje gospodarskoga rasta. Postoje, dakle, dvije sukcesivne etape u razmišljanju, a to otvara dvostruko propitivanje:

- može li razvitak financiranja mirovina kapitalizacijom povećati nacionalnu štednju?
- omogućuje li povećanje nacionalne štednje efikasnije financiranje gospodarskoga rasta?

Na ta dva pitanja nije lako odgovoriti. Prvi se odgovor odnosi na suprotstavljanja tekuće raspodjele i kapitalizacije. To nas vodi raspravi među ekonomistima koja traje više od dvadeset godina, a odnosi se na komparativne efekte dvaju načina financiranja nacionalne štednje. Uspirkos mnogim ekonometrijskim studijama napravljenima nakon sedamdesetih godina, postignuti rezultati nisu nimalo uvjerljivi. Uvođenje kapitalizacije zapravo dovodi do mehanizama supstitucije i preorijentacije štednje. Drugim riječima, ako su financijski poticaji odobreni radi favoriziranja štednje, događa se da takva javna štednja anulira porast privatne štednje. Utjecaj na nacionalnu štednju, dakle, kompleksniji je nego što se na prvi pogled čini.

Raspoloživi empirijski radovi u svakom slučaju danas ne omogućuju neprijepornu tvrdnju da će uvođenje kapitalizacije pozitivno utjecati na štednju. To pitanje ostaje veoma kontroverzno i tu je rasprava daleko od konačnoga rješenja.

Druga je točka vezana uz financiranje kapitalizacijom i nameće pitanje o kvaliteti resursa izvučenih mehanizmom kapitalizacije. Taj čimbenik u biti upućuje na sučeljavanje dvaju modela.

Dominantan je model zasnovan na fondovima planiranima na nacionalnom i na međunarodnom tržištu: mirovinski fondovi, ugovori s osiguravajućim kompanijama i planovi individualne mirovine. Taj mehanizam u velikoj mjeri pridonosi vitalnosti tih tržišta, ali on otvara i neka pitanja o utjecaju na nacionalne ekonomije. U nekim se zemljama posebno razvila kritična struja mišljenja o ulozi mirovinskih fondova u financiranju ekonomije i o načinu intervencije njihovih upravljača na tržištima. Tim posljednjima osobito se zamjera njihova kratkoročna vizija koja ih vodi ostvarenju najvećih neposrednih dobiti, a da se pritom ne uzimaju u obzir dugoročne perspektive razvitka ekonomije. Stoga se predlaže drugačija praksa investiranja, posebno to predlaže sindikalni pokret, a radi se o tome da se podržavaju investicije koje potiču zaposlenost i razvitak infrastrukture i okoliša.

Drugi se model financiranja mirovina odvija u bilancama samoga poduzeća. Taj je model osobito značajnu ulogu imao u financiranju velikih poduzeća u Njemačkoj, i neki mu pripisuju značajnu ulogu u stvaranju poslijeratnog "njemačkoga čuda". Tu se alokacija sredstava obavlja izravno samofinanciranjem poduzeća, a ne više, kao u prethodnom modelu preko financijskih tržišta. To je veoma važno sa stajališta ekonomske efikasnosti; ukupna svota o kojoj je riječ sudjeluje u financiranju investicija poduzeća, što nije slučaj kada su prikupljena sredstva investirana na financijsko tržište. No, to pretpostavlja dva pitanja: može li se taj model primijeniti u drugim zemljama? i kakva je njegova budućnost tamo gdje se već razvio?

Konačno, ako želimo kompletirati tu skupinu veza među mirovinama, štednjom i gospodarskim rastom, moramo dodati da prijeka potreba povećanja privatne štednje, na štetu potrošnje, posebno u razdoblju recesije, izaziva različita mišljenja među ekonomistima.

Pravednost i pravda

Jedan od središnjih problema u raspravi o mirovinama odnosi se na pravednost i pravdu. Ni tu se problem ne može razriješiti na jednostavan način. Mirovinski su sustavi mehanizmi distribucije resursa i društva, a načinom na koji su organizirali te mehanizme izražavaju svoj osnovni izbor pravde. Tehničke procedure koje su na djelu i različitost postojećih dimenzija ne pokazuju uvijek eksplicitno o kakvom se izboru radi. Zato su razmišljanja o tome još važnija.

Pritom se prepliće nekoliko činjenica. Prvo, upitna je vremenska dimenzija. Mirovinski sustavi imaju posebno duge rokove i njihov se doseg odnosi na sukcesivne naraštaje. Pitanje pravednosti, dakle, istodobno se postavlja unutar naraštaja i između naraštaja. Kod ovog posljednjega, aktualna je tendencija da se uspostavi bilanca transfera među naraštajima. Ideja koja pritom postoji jest pokazati da veliki mirovinski sustavi tekuće raspodjele funkcioniraju u korist prvih naraštaja umirovljenika, a na štetu onih koji slijede.

U praksi je jedno od obilježja financiranja raspodjelom to da ono efektivno omogućuje izravno plaćanje mirovina, ne očekujući akumulaciju doprinosa. U prvim godinama postojanja tih sustava bilo je moguće platiti pune mirovine zaposlenima koji su za vrijeme zaposlenja samo malo plaćali doprinose. Poslije to nije bilo moguće i sljedeći naraštaji primaju mirovine ovisno o plaćanju doprinosa. Je li takav mehanizam pravedan? Ako se ograničimo samo na bilancu obavljenih transfera preko mirovinskih sustava, odgovor ne ostavlja nikakve sumnje. Budući će naraštaji očito biti "gubitnički". Nasuprot tome, ako uzmemo u obzir druge transfere koji se događaju između naraštaja, odgovor nije tako jasan. Posebno se čini da, u okviru obiteljskih odnosa, budući naraštaji "profitiraju" samom činjenicom da ne moraju na sebe preuzeti teret financiranja svojih roditelja ("prvoga naraštaja"), i to baš zbog toga što oni primaju mirovine zadovoljavajuće razine.

Šire promatrano, možemo se upitati o važnosti usporedbe međunaraštajnih transfera, a da se pritom ne vodi računa o bitno različitim kontekstima u kojima su živjeli naraštaji o kojima je riječ. Postavlja se pitanje: ima li čisto računovodstveni pristup međunaraštajnoj pravednosti u krajnjoj liniji pravoga smisla?

Općenito uzevši, problem pravednosti postavlja se različito, ovisno o tome kako se financiraju mirovine: tekućom raspodjelom ili kapitalizacijom. Za velike mirovinske sustave tekuće raspodjele, bit je problema danas u ravnoteži koju valja pronaći između davanja koja odgovaraju uplaćenim doprinosima i onih davanja koja nisu vezana uz uplaćene doprinose. Drugim riječima, radi se o tome da se uspostavi razlika između davanja na osnovi doprinosa, ili na osnovi aktuarskih računica, i davanja koja predstavljaju solidarnost ili mutualizaciju rizika. Odluke se također odnose na područje i na opseg solidarnosti koja se primjenjuje, jednako kao i na ograničivanje skupine unutar koje se ta solidarnost prakticira (stanovnici, građani, aktivna populacija, zaposlenici...). To posebno otvara problem razdoblja ili aktivnosti za koja se odobravaju "besplatna prava": nezaposlenost, materinstvo, uzdržavanje djece, briga o invalidima. Također se radi i o davanjima vezanima uz razne obiteljske situacije srodnika: mirovine nasljednika, mirovine uzdržavanog bračnog druga, dodaci za djecu... Odluke o tome tijesno su vezane uz izbor političke prirode.

Sada se u većini država iskazuje volja za transparentnošću mehanizama redistribucije u velikim mirovinskim sustavima. To se očituje tendencijom da se uspostavi izravnija veza između razine davanja i svote plaćenih doprinosa. Takav

pristup, koji je u skladu s procesom adaptacije mirovinskih sustava na tekuće promjene, na tragu je brige za pravednošću prema korisnicima. Taj pristup, međutim, ne rješava problem pravde. Solucije koje valja izabrati idu dalje od toga. One se odnose ne samo na opseg i formu solidarnosti koji se primjenjuju unutar pojedinih sustava, nego se odnose i na udjele različitih čimbenika - zaposlenih, poslodavaca, države - u snošenju troškova osiguranja. Taj tip odluke danas se događa u dvostrukom kontekstu: s jedne strane, transformacije obiteljskih struktura i odnosa muškarci-žene, a sa druge strane, evolucija tržišta rada koja podrazumijeva novu raspodjelu profesionalne aktivnosti za vrijeme životnoga ciklusa, veću mobilnost i veće rizike nezaposlenosti.

Problem pravednosti koji postavljaju sustavi kapitalizacije, u cjelini gledano, drugačije je vrste. Prvo, ako ti sustavi nisu obvezni, što je čest slučaj, oni u zemljama u kojima su najrazvijeniji ne pokrivaju ništa drugo, nego ograničenu frakciju populacije, koja je uvijek manja od polovine zaposlenih u privatnome sektoru. U cjelini, ti se sustavi osobito odnose na ljude zaposlene u velikim poduzećima, na radnike zaposlene s punim radnim vremenom, kadrove i na najkvalificiranije radnike, zaposlene u industriji i u financijskim institucijama. Sa stajališta pravednosti, postavlja se pitanje je li pravedno dodijeliti fiskalne povlastice sustavima koji funkcioniraju u korist najpovlaštenijih među zaposlenima. Obilježja tako pokriveno populacije, uostalom, ne odgovaraju oblicima zaposlenosti koji se danas tendencijski razvijaju, kao što su: zaposlenost s djelomičnim radnim vremenom, zaposlenost u malim poduzećima, povremeni radni ugovori.

Uostalom, problemi pravednosti različito se postavljaju ovisno o tome radi li se o sustavima s definiranim davanjima ili s definiranim doprinosima. U prvome slučaju, nema izravne veze između razine individualne mirovine i svote plaćenih doprinosa. To, na primjer u Velikoj Britaniji i u SAD, otvara brojne rasprave o tome je li pravedno da neki korisnici primaju prestacije bez obzira na doprinose i da ih tako drugi "subvencioniraju". Općenitije govoreći, sustavi s definiranim davanjima favoriziraju stabilne zaposlenike i mogu kazniti mobilne zaposlene. U zemljama u kojima takvi sustavi imaju značajnu ulogu, često je bilo potrebno uvesti opsežno zakonodavstvo radi uspostave pravednosti između korisnika koji ostaju u sustavu i "prerano otišlih" korisnika.

Sustavi s definiranim doprinosima otvaraju drugu vrstu problema. U njima nije preuzeto nikakvo jamstvo za davanja, plaćeni doprinosi plasirani su na financijska tržišta i davanja su u funkciji ostvarene dobiti od tih plasmana. Takvi su mehanizmi još relativno slabo razvijeni na međunarodnome planu, ali njihov uspon može imati značajne posljedice sa stajališta pravde i pravednosti. Možemo spomenuti dva slučaja o kojima se moramo upitati: arbitraža između plaćanja na osnovi rada ili na osnovi kapitala i veza između dobiti od plasmana i zaposlenosti? Konflikti interesa novog tipa mogu se manifestirati i, općenitije gledajući, uspostavlja se nova forma odnosa između kapitala i rada.

Tekuća raspodjela ili kapitalizacija mirovina

Opozicija između raspodjele i kapitalizacije bitna je dimenzija rasprave o mirovinama. Uobičajeni pristup sastoji se u tome da se uspoređuju dva načina financiranja i da se izvlače na površinu njihove prednosti i nedostaci. Cilj je odrediti optimalnu kombinaciju između dviju tehnika u kontekstu demografske tranzicije. Takav se pristup veoma brzo susreće sa svojim ograničenjima. Suprotstavljajući dva čista modela financiranja mirovina ne vodi se računa o različitostima načina ostvarenja tih tehnika.

Uostalom, s teorijskoga stajališta, opozicija tekuće raspodjele i kapitalizacije ne dopušta da se dade krajnji odgovor na pitanje adaptacije mirovinskih sustava na demografske promjene. Na makroekonomskoj razini nema transfera kupovne moći u vremenu: radi se uvijek o tome da se u danom trenutku raspodijeli nacionalni dohodak između aktivnih stanovnika i umirovljenika. Ma kakav bio način preuzimanja financijskoga tereta starijih ljudi, efektivni je ponder toga preuzimanja tereta u svakome trenutku na ekonomski aktivnoj populaciji. Ono što se mijenja od sustava do sustava jesu mehanizmi raspodjele i načini intervencije sudionika u proces regulacije.

U uvjetima financiranja tekućom raspodjelom, među velikim različitostima postojećih shema, moguće je globalno razlikovati dva tipa: sustavi s definiranim davanjima i sustavi s definiranim doprinosima. Prvi prihvaćaju jamstva za davanja, određujući jedan cilj, i to formulom računanja mirovina. Drugi ne jamče svotu davanja, nego su ta davanja u funkciji plaćenih doprinosa i resursa sustava. Načini reguliranja i intervencija sudionika u ta dva slučaja veoma su različiti. Općenito govoreći, sustavi s definiranim davanjima danas su u velikoj većini među velikim mirovinskim sustavima tekuće raspodjele, ali se tendencija uspostave sustava s definiranim doprinosima također pojavljuje u nekim zemljama, osobito u Italiji i u Švedskoj.

U sustavima financiranima kapitalizacijom postoji ista razlika između sustava definiranih davanja i sustava definiranih doprinosa. Tu se također u posljednjim godinama pokazuje tendencija razvitka dispozitiva s definiranim doprinosima. Najranije zasnovani mirovinski sustavi u velikoj su većini bili oni s definiranim davanjima, ali oni mlađi najčešće su s definiranim doprinosima. To je osobito slučaj u zemljama u kojima se mirovine financiraju pretežno tekućom raspodjelom i u kojima uspostavljaju novi sustav obilježen kapitalizacijom. Na taj način, za razliku od sustava tekuće raspodjele, koji su po prirodi kolektivni, bez obzira na njihov način funkcioniranja, mehanizmi kapitalizacije mogu biti organizirani na kolektivnoj ili na individualnoj osnovi. Razlika je važna, jer, u prvome slučaju, mehanizmi solidarnosti mogu biti predviđeni pravilima sustava, a u drugom su slučaju davanja striktno u funkciji kretanja doprinosa i dobiti ostvarene od plasmana.

Jedan od aktualnih problema u raspravi o financiranju mirovina vezan je uz činjenicu da logika same raspodjele nije općenito uzeta u obzir. Raspodjela predstavlja tehniku financiranja, sa svojim vlastitim instrumentima i pravilima, a to znači da se ne smije brkati s plaćanjem prestacija iz dana u dan u mjeri kako one dopijevaju s obzirom na uspostavljena jamstva. Ta nas konstatacija navodi osobito na problem izvora financiranja i institucionalne organizacije sustava. Tu postoje dva osnovna elementa: s jedne strane, razlika koja tendira da se poništi u međunarodnim raspravama, između poreza i doprinosa; sa druge strane, postojanje ili nepostojanje autonomnih, odvojenih institucija i administracije. Možemo se zapitati: nije li vrijeme da danas jasno razlikujemo financiranje mirovina uz pomoć režima raspodjele alimentiranog doprinosima i praktično realiziranog autonomnim fondovima, od financiranja davanja uz pomoć administrativnog resursa koji distribuira tekuća sredstva države? Preostaje da se obavi izbor između dvaju načina financiranja s veoma različitim posljedicama za budućnost mirovina.

S dinamičkoga stajališta postoji velika razlika između raspodjele i kapitalizacije. Financiranje raspodjelom dopušta da se odmah plate pune mirovine, a kapitalizacija podrazumijeva da se raspolože potrebnim vremenom stvaranja dostatnih fondova. Zauzvrat, prestanak funkcioniranja postavlja bitno težak problem u sustavu raspodjele: prestanak plaćanja doprinosa uzrokuje trenutni prestanak davanja. U kapitalizaciji postojanje fondova može, suprotno tome, omogućiti da budu ispunjene preuzete obveze, u najmanju ruku na razini realne vrijednosti akumuliranih fondova. To ima višestruke posljedice, bilo sa stajališta javne politike ili, pak, sa stajališta percepcije rizika osiguranika.

Što se tiče demografske dimenzije problema mirovina, često se na pogrešan način suprotstavljaju raspodjela i kapitalizacija. Režimi raspodjele izravno su osjetljivi na demografiju, i to zbog evolucije odnosa onih koji plaćaju doprinose i umirovljenika. No, kada su dispozitivi kapitalizacije široko razvijeni i kada su dospjeli u zrelost, tj. nakon trideset do četrdeset godina davanja punih mirovina, oni će također biti pogođeni neravnotežom između broja aktivnih i broja umirovljenika. Na primjer, možemo veoma lako zamisliti da višak ponude kapitala na financijskim tržištima, zbog relativnog porasta broja korisnika, izazove pad vrijednosti ostvarenih aktiva pa, kao posljedicu toga, pad odgovarajućih mirovina.

Kratkoročno gledano, potrebno je zamijetiti i da stalno produženje očekivanoga trajanja života u posljednje vrijeme u većini država rezultira osjetnim povećanjem cijena koje valja platiti za životne rente. Drugim riječima, razina mirovine ostvarene za određenu svotu uštedenoga kapitala, u nekoliko je godina osjetno pala, i to zbog jednog od glavnih razloga aktualne demografske evolucije. Općenito uzevši, kapitalizacija - po samoj prirodi svoga načina funkcioniranja - ni na koji način ne predstavlja soluciju koja će omogućiti razrješenje problema izazvanih starenjem stanovništva.

Veoma važan element koji jasno razlučuje dvije tehnike financiranja odnosi se na uvjet održavanja mirovinskih sustava na duži rok. Za sustave financirane raspodjelom, nameće se striktno poštovanje pravila: posebno, opće i obvezno pokrivanje osiguranika. Primjena takvih mehanizama financiranja u sustavu kapitalizacije može izazvati ozbiljne probleme kada sustav dospije u stanje zrelosti. Akumulirani fondovi bit će veoma značajni i, ako se poslužimo logikom supstitucije raspodjele kapitalizacijom, ti će fondovi biti čak i enormni. Na primjer, izračunano je da je u Francuskoj u tijeku sedamdesetih godina bilo potrebno raspolagati fondom koji je bio na razini dva do tri BDP da bi se kapitalizacijom financirale mirovine tada financirane raspodjelom. Akumulacija takvih razmjera postavlja cijelu seriju pitanja o korištenju i kontroli svota o kojima se radi i, s ekonomskoga stajališta, možemo se zapitati: neće li to imati jake destabilizirajuće posljedice?

Sa druge strane, financiranje mirovina kapitalizacijom ne zahtijeva da sustavi budu općeg i obveznog karaktera. Kapitalizacija u trajanju angažmana nije podvrgnuta istim ograničenjima kao i raspodjela i ona ostavlja otvoreni prostor za razvijanje dobrovoljnih inicijativa. Umjesto da omogući izbjegavanje sve većih troškova financiranja mirovina, instaliranje mehanizama kapitalizacije omogućuje da se percepcija kontributivnog napora učini podnošljivom, jer je sustav dobrovoljno izabran i smješta se u okvir globalnog upravljanja poduzećem, kolektivnog pregovaranja ili individualne odluke koju donose zaposlenici.

Razni sudionici mogu intervenirati u procesu odlučivanja o mirovinama. U tome području ne postoji jedinstvena opozicija između javnoga i privatnoga ili između države i individue. Pored države, ovdje postoje: organizacije poslodavaca, sindikalne organizacije, poslodavci, individualni zaposlenici... drugim riječima, svi sudionici iz svijeta rada. Mogući dogovori i načini organiziranja veoma su brojni i variraju od jedne do druge zemlje. Aktualni proces adaptacije potrebno je dovesti do reorganizacije nacionalnih rasporeda i do nove artikulacije odnosa između različitih dispozitiva. Može se posebno zamisliti da se uloga i ponder osnovnih i komplementarnih sustava promijene, i da se udio tih drugih poveća. Raznolikost unutar Europe u tome je području ogromna. Ovdje ne postoji jedinstveni model, nego postoje različiti modeli s veoma različitim utjecajem različitih sudionika. Raznolikost postoji i u osnovnim režimima, kojima upravljaju bilo administrativna tijela, bilo autonomne institucije, a ta je raznolikost još veća u komplementarnim režimima - ona može doći od poslodavca, od kolektivnog pregovaranja, od granskog ili nacionalnog, ili čak ugovorom između zaposlenika i financijske institucije.

Mirovinski sustav prema modelu Svjetske banke

Na međunarodnom je planu jedan model mirovinskoga sustava razvila Svjetska banka. To je sada jedini raspoloživi model koji nudi Svjetska banka. Možemo se upitati je li on realan ili je izraz utopije koja se oslanja na vjerovanje u autoregulativne

sposobnosti tržišta. Njegova bi konkretna realizacija u većini država predstavljala, u svakom slučaju, dubok poremećaj postojećeg mirovinskog sustava. Uloga države posebno se temeljito transformira. Ona bi bila limitirana kada se radi o plaćenim mirovinama, zato što predviđa napuštanje logike socijalnog osiguranja. No, ta bi uloga morala biti veoma važna u području kontrole, reglamentacije i sposobnosti nametanja obveze doprinosa za privatne sustave. Kod ovog posljednjega, čileanski primjer, uostalom, pokazuje kako bijeg pred obvezom štednje može postati tako značajan fenomen kao što je izbjegavanje poreza. Drugačije rečeno, u sustavu kapitalizacije ne bi se radilo o povlačenju države, nego o drugom načinu angažmana u odnosu na onaj vezan uz financiranje mirovina.

Prilikom te modifikacije uloge države djeluje nekoliko čimbenika. Možemo spomenuti dva na osnovi spoznaja prikupljenih analizom postojećega sustava. Prvi se odnosi na jedan od značajnih izbora koji valja obaviti u perspektivi realizacije predviđenog sustava: radi se o udjelu obvezne štednje i o poticanju na štednju. Iskustvo pokazuje da se bit poticaja u tome području sastoji u dodjeljivanju financijskih prednosti. Razvitak dobrovoljnih sustava, dakle, podrazumijeva potencijalno značajne troškove za državu u obliku gubitka prihoda. Drugo je bitno pitanje kontrole i zaštite. Tu se mogu izvesti dvije konstatacije.

S jedne strane, nastojanje da se zaštite korisnici privatnih sustava može dovesti do proizvodnje velikog broja propisa. Sa druge strane, ozbiljne slabosti koje su otkrivene u posljednjim godinama, posebno u slučaju individualnih privatnih mirovina u Velikoj Britaniji, pokazale su potrebu efikasnih procedura kontrole.

Na drugom ekstremu, nasuprot državi, u koncepciji modela Svjetske banke, realno postoji samo pojedinac. On je u biti podvrgnut obvezi štednje i može učiniti osobni izbor između štednje i potrošnje, ako želi ići dalje od toga. Cijela struktura društva u tom je pristupu zanemarena, posebno ukupnost čimbenika u radnome području: poslodavaca, sindikata, profesionalnih organizacija... Povijest ipak pokazuje da su ti čimbenici imali, osobito u Europi, veliku ulogu u stvaranju sadašnjih mirovinskih sustava. Ti su sustavi rezultat kombinacije javnih i privatnih inicijativa. Veoma velike razlike koje obilježavaju te sustave upućuju na nacionalne specifičnosti koje se u velikoj mjeri odnose na činjenice, kao što su relacije država-društvo, organizacije profesionalnih odnosa ili strukture financiranja poduzeća.

U perspektivi razvitka komplementarnih sustava, analiza raznolikosti nacionalnih poredaka koji obilježavaju Europu omogućuje nam da utvrdimo činjenice o načinu regulacije raznih sustava. U zemljama u kojima su se razvile privatne inicijative, kao što su sustavi u poduzećima, koje su uspostavili poslodavci, uvedeni su i različiti oblici centralizirane regulacije: konstituiranje značajnog pravnog aparata, uspostavljanje mehanizama nacionalnih kontrola i, u određenim slučajevima, stvaranje sustava nacionalnog jamstva. Zauzvrat, sustavi proizašli iz kolektivnog pregovaranja otvorili su samo malu mogućnost za pravnu regulativu i oni se u velikoj mjeri pozivaju na samokontrolu, bilo da se radi o sustavima po

granama djelatnosti, kao u Nizozemskoj i u Danskoj, bilo o nacionalnim sustavima kakav je slučaj u Švedskoj, u Finskoj i u Francuskoj.

Kada se govori o procesu odlučivanja valja upozoriti na to da je jedno od obilježja tekućeg razvitka pojava individualnog zaposlenika kao čimbenika u mirovinskoj problematici. To je s povijesnoga stajališta značajna novost. Mirovinski su se sustavi dosad u biti razvili prema logici paternalizma i obveznog udjela. Dolazak samog zaposlenika među one koji sudjeluju u procesu odlučivanja uvodi novu dimenziju, posljedice koje će se tek vidjeti.

Zaključak

Države danas, kada se radi o mirovinama, nisu u situaciji da ukinu postojeće mirovinske sustave. Prije se radi o adaptaciji javnih mirovinskih sustava traženjem novih kompromisa i redefiniranjem uloge različitih uključenih sudionika. Taj se posao upravo obavlja u različitim zemljama i on poprima različite forme: rasprave, razmišljanje, suprotstavljanje interesa, pregovaranje, eventualno konflikt. Kroz to vrludanje, karakteristično za proces odlučivanja u suvremenim demokracijama, traži se nova ravnoteža između različitih konstitutivnih elemenata nacionalnih mirovinskih sustava. Izbor koji se obavlja očigledno je različit od jedne do druge zemlje, što ovisi o mirovinskim sustavima koji vrijede u tim zemljama, i izabrane će opcije u velikoj mjeri biti obilježene nacionalnim specifičnostima. No, pored svih tih razlika, svuda postoji isti bitan stav europskoga modela društva: unutarinja sposobnost da se ostvari kolektivna sigurnost i da se svima osigura pristojan prihod nakon prestanka aktivnosti.

LITERATURA

1. Artus, P. Financiranje mirovina, štednja i rast. *Revija za socijalnu politiku*, 2, 167-173. (1996.)
2. Barr, N.: Mirovinske reforme: mitovi, istine i strategijski izbori. *Revija za socijalnu politiku*, 3-4 (2002.), str. 343-364
3. Euzéby, A. Socijalna sigurnost: nužna solidarnost. *Revija za socijalnu politiku*, 4, 401-409. (1997.)
4. Puljiz, V., (1998.) Globalizacija i socijalna država U: Zrinščak, S. ur. *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb, RSP, SSSH

5. Ravnić, Anton, Osigurani rizik, *Naša zakonitost*, 1976., br. 9, str. 44-56.
6. Škembar, A., (2000.) Kriza i reforma mirovinskog sustava na tri oslonca *Financijska teorija i praksa*, 24 (3) str. 439-454.
7. Škembar, Ante, Financiranje, u: Potočnjak Željko et. al. *Zakon o mirovinskom osiguranju: s objašnjenjem, komentarima, primjerima i priložima*, o.c., str. 239-247.
8. World Bank, (1994.) *Averting the Old Age Crisis*. Washington: The World Bank.

DEMOGRAPHIC TRANSITION, CHANGES IN THE STRUCTURE OF LABOUR MARKET AND THE PENSION SYSTEM CRISIS

Summary

In the recent years a lot of countries have been adapting their pension systems in quite different circumstances compared to the circumstances in the beginning. In spite of the great differences, all pension systems have some common features. From the historical point of view and considering the period and global frame of their development, these systems began in similar conditions.

Discussions on the future pension systems development have lasted for more than fifteen years. Discussions were focused on three main aspects:

- Concerns on demographic changes
- Ideas that system financing changes may favour economic growth
- Trying to reduce the role of the state in pension expenses financing and to slow down contribution rate and state subsidies growth.

States are not in the position to liquidate their pension systems. It is more the question of the adaptation of public pension systems through researching new compromises and redefining the role of different actors. Those adaptations are in progress in various countries and take different forms – discussions, confrontations of interests, negotiations, and in some cases conflicts. These processes, common in decision-making in modern democracies, are aimed to achieve new balance in pension systems.

Choices differ from country to country and depend on their present pension system. Despite these differences, the same important aspect is common: internal capability to achieve collective security and to secure decent income in retirement.