

POLITIČKA EKONOMIJA MIROVINSKIH REFORMI U HRVATSKOJ 1991-2006.

mr. sc. Igor GUARDIANCICH*
European University Institute u Firenci

Izvorni znanstveni članak**
UDK 330.1
JEL H55

Sažetak

Nakon raspada bivše Jugoslavije Hrvatska je naslijedila “nezreli” socijalistički mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti i tekuće raspodjele. Početkom 1990-ih taj je sustav, više nego bilo gdje drugdje u Srednjoj i Istočnoj Europi, služio za ublažavanje prijelaza na tržišno gospodarstvo, čime je uvelike pojačana potreba za reformom mirovinskog osiguranja. Autor u članku nastoji podrobno opisati reformski proces tijekom razdoblja 1991-2006. godine, što su ga obilježile tri razmjerno odvojene faze: prva – faza ograničavanja prava zbog nastalih teškoća tako da je većina umirovljenika bila osuđena provesti starost u siromaštvu; druga – faza restrukturiranja, koja je pod budnim okom međunarodnih financijskih institucija vodila ozakonjivanju radikalnih reformi; treća – populistička faza, u kojoj je najveći dio prije provedenih aktivnosti vraćen u početno stanje. Članak završava zaključkom da je ta mješavina siromaštva, zarobljenosti nadležnih ustanova (agency capture) i neslobodnoga ortačkog (crony) kapitalizma imala zajednički nazivnik – bila je to borba za moć tijekom demokratske konsolidacije zemlje.

Ključne riječi: Hrvatska, institucionalne promjene, višestupanjski mirovinski sustav i mirovinske reforme, populističke mjere

Što se držite paragrafa kao pijan plota!

Josip Broz Tito

* Autor upućuje zahvalnost prof. dr. Tinetu Stanovniku na podršci. Ujedno, posebno se zahvaljuje Bruni Sitiću i Goranu Šverku na njihovoj pomoći.

** Primljeno (*Received*): 10.6.2007.

Prihvaćeno (*Accepted*): 27.6.2007.

1. Uvod: osnovna obilježja, predmet istraživanja i hipoteze

1.1. Osnovna obilježja i regulacija sustava u 2007. godini

Hrvatski mirovinski sustav u 2007. godini dobar je primjer hibridnog procesa sličnoga onome u skupini nordijskih i srednjoeuropskih zemalja (Natali, 2004:19-20). Hrvatska sada ima višestupni sustav utemeljen na klasičnom receptu Svjetske banke iz 1994. Ipak, unutar sadašnjega mirovinskog sustava postoje mnoge neusklađenosti koje uzrokuju brojne političke probleme.

Prvi stup međugeneracijske solidarnosti i tekuće raspodjele (*Pay-As-You-Go* - PAYGO) zadržao je aktuarsku pravednost koristeći se “njemačkim sustavom bodova” i naprednim formulama definiranih naknada utemeljenim na cjeloživotnim primanjima. Drugi je obvezni kapitalizirani stup izvučen iz prvoga i obvezan je za osiguranike koji su 2002. godine bili mlađi od 40 godina, odnosno one između 40 i 50 godina koji su se za to dobrovoljno opredijelili. Treći dio (treći stup) hrvatskoga mirovinskog sustava dobrovoljan je i obuhvaća osobne i strukovne sustave mirovinskog osiguranja. Tako u Hrvatskoj od 2002. postoje dva osnovna oblika osiguranja: stari PAYGO i novi, utemeljen na kapitalnom financiranju, određenim doprinosima i osobnim štednim računima.

Iza te naizgled lijepe fasade nalaze se brojna neriješena pitanja vezana za naslijeđe socijalizma i početke Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a), kao i uz nedovoljnu odvažnost u rješavanju reformskih pojedinosti.

Najveći problem hrvatskoga mirovinskog sustava jest izuzetno nepovoljna stopa sistemске ovisnosti (broj umirovljenika u odnosu prema broju zaposlenih – aktivnih osiguranika), koja je svoju najnepovoljniju vrijednost od 1,36 dosegla u 2000. godini¹, čime je uvjetovana financijska neodrživost sustava bez drastičnog smanjenja stope zamjene (udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći). U 2000. godini, neto stopa zamjene iznosila je 37,62 čime nije poštovana Konvencija 102 Međunarodne organizacije rada te je približno 700.000 umirovljenika neizbježno izloženo siromaštvu. Stanje se neće popraviti sve dok drugi stup ne postane posve operativan, a time je uvjetovana i oštra rasprava o navodnoj diskriminaciji *novih* u usporedbi sa *starim* umirovljenicima u predizbornom razdoblju tijekom 2007. godine.

Nadalje, upitno je hoće li kapitalizirani sustav bilo što riješiti s obzirom na nisku stopu doprinosa od samo 5%. Svjetska banka izvorno je planirala da se ta stopa tijekom vremena poveća, slično kao u Mađarskoj, ali je tadašnji ministar financija Borislav Škegro zbog straha od visokih tranzicijskih troškova zaustavio taj pokušaj (izjava Anušić i Mintas Hodak u intervjuu). Tek sada izvršna vlast ponovno plaho razmišlja o toj strategiji (Vlada RH, 2006:48). Ipak, niska stopa doprinosa samo je jedan od problema koji pogađaju drugi stup. Administrativne su naknade visoke, a konkurencija i ulaganja previše ograničeni i neizbježno vezani za nerazvijeno tržište kapitala. Za treći stup sigurno nije od koristi i nepostojanje poreznih olakšica za poslodavce. Ujedno, kako ćemo kasnije opširno pokazati,

¹ Neki tvrde da je stvarna stopa sustavske ovisnosti bila čak i gora, i iznosila samo 1,00 uzimajući u obzir zaposlenike koji neredovito primaju plaće, odnosno 0,70 ako se uključe radnici koji su tehnološki višak (Marković, 1999). Naravno, te krajnje vrijednosti nisu demografski uzrokovane, nego su pretežito posljedica nedosljedne politike prijevremenog umirovljenja, zaustavljene Zakonom o mirovinskom osiguranju (NN 102/98).

sustav je i dalje ranjiv zbog zahtjeva posebnih interesnih skupina koje vladaju sustavom, pa ga nijedna sadašnja politička koalicija ne može osloboditi stega.

Tako je hrvatski mirovinski sustav u mnogim teškoćama koje vode u mješavinu siromaštva, narušavanja temeljnih prava, zarobljenosti u postojeću organizacijsku strukturu i *ortački (crony)* kapitalizam, što je sve postalo zajedničko obilježje borbe za vlast tijekom demokratske konsolidacije zemlje.

1.2. Hipoteze o razvoju sustava

Priča o reformi hrvatskoga mirovinskog sustava nije vezana samo za jedan od pogrešnih početaka i glavna odlaganja, nego i za jaku politizaciju mirovinskih pitanja i korištenje sustavom za rješavanje najvažnijih problema javnih financija. Zbog svega toga mirovinski sustav nije ostvarivao svoju najvažniju zadaću – pružanje socijalne sigurnosti starijim osobama.

Krenuvši od nezreloga jugoslavenskog PAYGO mirovinskog sustava i nepovoljnih ekonomskih uvjeta, Hrvatska je ozakonila radikalnu višestupnu mirovinsku reformu. Njezina je provedba odgođena zbog duboke financijske krize, što je ostavilo pogrešan dojam o postupnosti te reforme, dok su ostale reforme iz tog doba bile okrutne prema gubitnicima (Županov, 1996), a dobitnici su se njima okoristili. Pristup reformi bio je elitistički i nasilan: socijalni su partneri *dijalog* više doživjeli kao *instrukcije*, a *vanjsku uvjetovanost* kao *diktat* (Maršić, 2004:87-88).² Bez obzira na navedeno, Carana Corporation (Hurd, 2003:3) konačni je učinak označila kao *izuzetan uspjeh i jednu od najboljih reformi u Hrvatskoj dosad*.

Promjene su bile diskontinuirane, ali se mogu grupirati u tri najvažnija razdoblja.

Prvo razdoblje bilo je obilježeno svekolikim pokušajima ograničavanja javne potrošnje provedene stabilizacijskim paketom 1993. godine. Iako je u cjelini bio neučinkovit zbog pratećih populističkih mjera, paket je većinu starije populacije gurnuo u beznadno siromaštvo. Te su jednostrane odredbe stvorile temelje za kontroverznu odluku Ustavnog suda kojom su pokrenuti mehanizmi takve snage da i danas, nakon deset godina, odvrćaju hrvatsku politiku od rješavanja gorućih problema u zemlji.

Druga je faza posljedica veće uključenosti međunarodnih financijskih institucija i praćena je presudnim promjenama hrvatskoga mirovinskog sustava provedenima Zakonom o mirovinskom osiguranju (NN 102/98), te nešto kasnije Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima ili Zakonom o fondovima (NN 49/99) i Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (NN 106/99). Ta tri parametrijska zakona uvelike su promijenili PAYGO sustav i uvela dva dodatna dijela (stupa) kapitaliziranoga mirovinskog osiguranja. Provedba je uslijedila mnogo kasnije – u lipnju 2002, kada je novi sustav službeno zaživio, što pokazuje spremnost Hrvatske za kapitalizirani sustav. Konačni je učinak uvelike bio pod utjecajima preporuke Svjetske banke, koja je od kraja 1995. godine podržavala djelomičnu privatizaciju mirovinskog sustava (Rismondo, 1997). Tehnički je paradigmatički prijelaz bio bez pogreške, ali socijalno je to posve druga priča.

² Ipak, mišljenja o ostvarenoj kvaliteti uvelike se razlikuju (vidjeti daljnji tekst).

Posljednja je faza obilježena uzvratnim udarcem gubitnika, odnosno prekidom očekivane ovisnosti o prijedenu putu (Aleksandrowicz, 2006). Nakon što su tri udruženja umirovljenika potpisala Socijalni ugovor dajući time potporu Socijaldemokratskoj stranci (SDP-u) i Hrvatskoj socijalno-liberalnoj stranci (HSLŠ-u) i prije izbora 2000. godine (Matković, 1999e) te kasnije, kada je Hrvatska stranka umirovljenika (HSU) ušla u vladajuću koaliciju s HDZ-om krajem 2003. godine (HSU, 2003), preusmjeravanje nekih reformskih mjera postalo je prihvaćeno kao najvažnije pitanje političkih rasprava i djelovanja. Tijekom provedbe hrvatska se država pokazala očito preslabom u sprečavanju ostvarivanja višestrukih zahtjeva raznih interesnih skupina. Tako su učinci reforme postali vrlo ugroženi.

Cijeli je rad strukturiran na sljedeći način. U prvom poglavlju iznosi se kronologija reformi mirovinskog sustava, s jakim naglaskom na provedbi.³ Najvažnija je reforma započela u siječnju 1999. godine, pa se lako moglo uočiti konsolidiranje različitih interesa nastalih izvan lobija – financijskih organizacija i umirovljenika – i unutar državne strukture – dijela javne uprave i uskog sloja biračkog tijela. U drugom dijelu teksta поблише se istražuju ti pritisci i njihovi glavni sudionici. Izlaganje će otkriti kako se izražavala moć izvršne vlasti ili, bolje, njezine slabosti, koje su rezultirale neodgovarajućom provedbom reforme mirovinskog sustava u Hrvatskoj.

2. Evolucija mirovinskog sustava

Dok su se u Hrvatskoj do početka 1990-ih primjenjivali savezni zakoni bivše Jugoslavije, ipak su postojale određene razlike jer su savezni zakoni više davali smjernice nego čvrsta pravila tako da su ih pojedine republike mogle prilagođavati svojim specifičnim potrebama. Druga se razlika očitovala u vrlo neujednačenoj razini bruto društvenog proizvoda, kojim su odražavani različiti stupnjevi gospodarske razvijenosti pojedinih republika. Ujedno su i druga zbivanja, poput Domovinskog rata i vladavine HDZ-a, uvelike pridonijeli velikim razlikama i specifičnostima političke i ekonomske tranzicije u Hrvatskoj. Sve se to odražava i u mirovinskom sustavu.

2.1. Hrvatske teškoće u tranziciji

Tranzicijski izazovi koji su stajali pred Hrvatskom i prije raspada bivše Jugoslavije slični su onima u drugim poslijesocijalističkim državama (demokratizacija, uvođenje tržišta, proglašenje samostalnosti te pretvaranje regionalnoga u nacionalno gospodarstvo), no ipak su etnonacionalističke borbe obilježile zaostajanje hrvatskoga gospodarstva i politička zbivanja tijekom razdoblja od proglašenja samostalnosti 25. lipnja 1991. do izbornog poraza HDZ-a početkom 2000.

Promjena je u svom početku bila obilježena kao *endogena tranzicija* ili *ruptura pactada*, tj. strategija pregovaranja stranačkih elita o tranziciji, nakon što je Savez komunisti Hrvatske (SKH) u prosincu 1989. uveo višestranački politički sustav. Ipak, srpski su nacionalisti uspjeli udaljiti Hrvatsku s tog pravca. Na prvim višestranačkim izborima na-

³ Godine 2002. slavila se osamdeseta godišnjica mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, te je za tu potrebu Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje objavio knjigu *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*, koju je uredio Mihovil Rismondo. Bez te publikacije i suradnje njezina urednika bilo bi gotovo nemoguće odrediti prijelaz hrvatskoga mirovinskog sustava od socijalističkog doba do danas.

cionalistički i populistički HDZ bio je najveći protivnik SKH-SDP-u (Stranci demokratakih promjena), nasljedniku SKH-a. HDZ je pobijedio zbog dva najvažnija čimbenika: a) stranka je utjelovila hrvatski povijesni radikalizam, a njezin vođa i osnivač, bivši general JNA i nacionalistički disident Franjo Tuđman, uporno se protivio srpskom hegemonizmu, tako da je time postao privlačan hrvatskoj većini, uz istodobno sustavno traženje potpore od emigracije; b) oporba je bila slaba, SKH-SDP bio je duboko podijeljen između reformatora i dogmatičara pa se stoga nije činio uvjerljivim, jer je zastupao demokratske reforme, a ujedno se zalagao za očuvanje savezne zajednice kako bi privukao nehrvatske glasače (Zakošek, 1997).

Izbori u travnju i svibnju 1990. doveli su do premoćne pobjede HDZ-a, koji je 30. svibnja preuzeo vlast. Komunistički jednopartijski sustav zamijenjen je antikomunističkom jednostranačkom Vladom. Novostvorena "etničko-nacionalna država" brzo se degenerirala prema institucionalizaciji nacionalističkog pokreta i pratećoj deinstitucionalizaciji vladajućeg aparata ili, točnije rečeno, njegovu miješanju s HDZ-om. Stvoren je tzv. *hibridni režim* (Grubiša, 2002: 33-36; Kasapović i Zakošek, 1997: 27-29). Tuđmanov izbor za hrvatskog predsjednika, izbijanje Domovinskog rata i trijumfalna operacija *Oluja* samo su ojačali HDZ-ov položaj. To je gurnulo Hrvatsku u razdoblje autoritarne regresije. Trebalo je gotovo cijelo desetljeće da se SKH-SDP, preimenovan u travnju 1994. godine u Socijaldemokratsku stranku (SDP), reorganizira i u koaliciji s HSLŠ-om pobijedi na izborima.

Na korporacijskoj sceni, takav je zaokret bio podjednako drastičan. HDZ-ov autoritarni stil temeljio se na *aut aut* pristupu, prema kojemu se starim političkim elitama postavlja ultimatum: moraju prihvatiti novu vlast ili napustiti političko djelovanje. To je značilo potpuno razbijanje ionako već slaboga socijalnog dijaloga, koji je obnovljen tek 2001. godine, kada je pod SDP-om zaključeno osnivanje Gospodarsko-socijalnog vijeća i ostali oblici socijalnog partnerstva te potpisan sporazum *Partnerstvo za razvoj*. Ipak, opće mišljenje o sindikatima prilično je nepovoljno te Vlada izbjegava odgovornost, ne savjetuje se ili ne započinje prave pregovore nego predstavlja već napravljene prijedloge zakona. Tijekom 1990-ih zapravo je poništena ideja konstruktivnoga socijalnog partnerstva, pogotovo zato što je Zakonom o radu omogućeno osnivanje sindikalne organizacije ili udruženja poslodavaca sa samo deset članova. Sindikati su time vrlo usitnjeni i slabo povezani u šest sindikalnih središnjica (tabl. 1).

Tablica 1. Sindikalne središnjice u Hrvatskoj 2004. godine

Naziv	Kratice	Broj članova u 2004.
Savez samostalnih sindikata Hrvatske	SSSH	211.205
Matica hrvatskih sindikata javnih i državnih službi	MATICA	55.830
Nezavisni hrvatski sindikati	NHS	91.000
Hrvatska udruga sindikata	HUS	40.000
Udruženje radničkih sindikata Hrvatske	URSH	60.000
Sindikat usluga	UNI-CRO	20.099

Izvor: CARDS (2005:50-72)

S obzirom na nepovoljne uvjete – rat i međunarodni embargo – hrvatsko je gospodarstvo bilo razmjerno uspješno, ako se zanemari visoka nezaposlenost. Do 2000. godine privatizirano je 80% tvrtki u državnom vlasništvu, do kraja 1993. suzbijena je hiperinflacija i uspješno su provedene neke strukturne reforme (liberalizacija cijena, uvođenje PDV-a, najvažnije mirovinske reforme). Čak su i dvije makroekonomske krize uspješno prevladane. Ipak, Hrvatska je smatrana međunarodnim parijem *jer je razvijala* endemski i sustavni *ortački* kapitalizam, koji je omogućio zarobljenost države (*state capture*), iznuđivanje renti (*rent-seeking*) i pogrešnu alokaciju resursa (Bićanić i Franičević, 2003: 14-23).

Bićanić i Franičević tvrde da se uzroci tih zbivanja mogu naći i u institucionalnom naslijeđu bivše Jugoslavije (državnom paternalizmu, urušavanju najvažnijih tržišta) i lošem odabiru ekonomsko-političkih mjera, koje su katkad podržavale međunarodne financijske institucije, npr. previše kruta monetarna politika i fiksni devizni tečaj. Na kraju je *ortački* kapitalizam pobijedio sâm sebe jer je počeo stvarati sve manje povrate i za stanovništvo (stalnim krizama i recesijama) i za tajkune (jer im nije pružao odgovarajuću zaštitu vlasničkih prava). Do 2000. sustav je posve izgubio legitimnost, a kako nisu ostvareni očekivani gospodarski učinci, to je oporbenim strankama omogućilo stvaranje odgovarajućeg programa promjena kojemu se moglo vjerovati i na kojemu se temeljila njihova izborna kampanja.

2.2. Od starog sustava do stabilizacijskog programa iz 1993.

Konsolidacija samoupravljanja i decentralizacija u bivšoj Jugoslaviji uvelike su utjecali na hrvatski mirovinski sustav saveznim Zakonom o osnovnim pravima u mirovinskom i invalidskom osiguranju iz 1982. godine i republičkom provedbom Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, koji je stupio na snagu u srpnju 1983. Hrvatsko mirovinsko i invalidsko osiguranje bilo je organizirano u tri samoupravne interesne zajednice (SIZ-ove): a) radnika; b) samostalnih privrednika (obrtnika, prijevoznika i ugostitelja); c) individualnih poljoprivrednika.⁴ Promjenom Ustava Republike Hrvatske 15. listopada 1990. SIZ-ovi su pretvoreni u republičke fondove (Rismondo, 2002: 64-74).⁵ Najveći je bio fond radnika.

Tablica 2. Članstvo u republičkim fondovima 1998. godine

	Osiguranici	Postotak	Umirovljenici	Postotak	Sistemska stopa ovisnosti
Fond radnika	1,228.576	86,67	868.131	90,87	1,42
Fond samostalnih privrednika	80.021	5,65	20.226	2,12	3,96
Fond individualnih poljoprivrednika	108.912	7,68	66.995	7,01	1,63
Ukupno	1,417.509	100,00	955.352	100,00	1,48

Izvor: Ott (2001:66)

⁴ Dva posljednja postala su samostalna 1969, odnosno 1980. godine.

⁵ Radi jednostavnosti, sve do spajanja svih triju fondova u Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje – HZMO 1999, za Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske upotrebljava se kratica RFMO.

Kao i u drugim dijelovima bivše Jugoslavije, mirovine su se izračunavale na individualnoj osnovi, što je dopuštalo veliku disperziju dohotka. Sustav se financirao doprinosima poslodavaca i zaposlenih radnika, a Hrvatska je preuzela odgovornost za mirovine pojedinih kategorija koje su financirane iz saveznog proračuna (sudionici NOR-a, radnici na određenim mjestima u unutarnjim poslovima i pravosuđu), te za nove korisnike mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili po povoljnijim uvjetima (v. tabl. 5), što je sve uvjetovalo povećanje deficita fondova. Tako su, u načelu, sljednici jugoslavenskoga mirovinskog sustava bili bismarkovski izdašni i bilo je potrebno svekoliko razmišljanje o strukturi poticaja. Kako starenje stanovništva Hrvatske nije stvaralo veće probleme, pravodobno postrožavanje uvjeta ostvarivanja mirovine vjerojatno bi spriječilo kolaps.

Bez obzira na to, sve do studenog 1995. nije započela nikakva ozbiljna rasprava o reformama. Naprotiv, mirovinski je sustav prepušten samovolji donositelja političkih odluka, koji su ga (zlo)upotrebljavali kao gotovinsku kasu za populističke ustupke i istodobno za ublažavanje fiskalnih teškoća hrvatskog proračuna. Tako su se u Fondu radnika očitovale dva suprotstavljena trenda: veliko povećavanje mirovinskih rashoda i istodobno pravi kolaps iznosa prosječne stope zamjene.

2.2.1. Umirovljenički stampedo

Populizam u mirovinskom osiguranju nije bio najveća teškoća hrvatskog društva. Najveći je problem bila ozbiljna gospodarska recesija koja je uslijedila raspadom Jugoslavije i uskoro nastalim Domovinskim ratom, koji je cijelo gospodarstvo bacio na koljena. Draistično je narasla nezaposlenost, pogotovo među muškarcima.

Tablica 3. *Nezaposlenost u Hrvatskoj (u tis.)*

Godina	1989.	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
Ukupna nezaposlenost	139,9	160,6	253,7	266,6	250,8	243,3	240,6	261,0	277,7
Nezaposlenost žena	83,4	91,4	133,0	141,3	138,4	130,5	124,2	129,6	137,3
Godina	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Ukupna nezaposlenost	287,8	321,9	357,9	380,2	389,7	329,8	309,9	308,7	291,6
Nezaposlenost žena	149,3	169,1	188,5	203,4	213,0	189,7	180,8	180,8	175,1

Izvor: Državni zavod za statistiku (različite godine); *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*.

Široko rasprostranjena korupcija, teškoće ulaska u sustav i visoke stope doprinosa (tabl. 6) potaknuli su dvije međusobno povezane pojave: sve veće značenje neslužbenoga gospodarstva (ili neformalizaciju cjelokupnoga gospodarstva) i vrlo veliko izbjegavanje plaćanja doprinosa, koje je bilo vrlo koncentrirano u nekim sektorima i pojedinim kategorijama radnika (Bejaković, 2002:335-338). Oprostim plaćanja mirovinskih doprinosa podržavano je ozdravljenje brodogradilišta. Borci Domovinskog rata, članovi njihovih

obitelji, mnogobrojni zaposleni u policiji i vojsci ostvarili su oslobođenje od plaćanja doprinosa bez smanjivanja prava. Određene vrste dohotka (honorari, naknade) nisu ulazile u osnovicu za plaćanje doprinosa. Samozaposleni i poljoprivrednici imali su manju obvezu plaćanja zbog propusta u prilagođivanju njihova minimalnoga oporezivog dohotka na nominalnu plaću (Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster, 2003:19). Drugi, vjerojatno neželjeni izvor bio je neuredno vođenje podataka o prikupljenim doprinosima. Brojne agencije s dužnostima koje su se međusobno preklapale, nedovoljno organizirana i neučinkovita revizija te neusklađenost mjesečnog plaćanja doprinosa i godišnjeg prikupljanja podataka vodilo je učestalom kašnjenju nadzora⁶, a sve je to bilo uzrokom što tvrtke u državnom vlasništvu nisu plaćale doprinose ili su iskazivale netočne podatke, a istodobno je bila mala vjerojatnost da će biti uhvaćene u nezakonitom ponašanju i kažnjene (Bejaković, 2004:69-70).

Tablica 4. Promjene u broju osiguranika i umirovljenika (u tis.) te sistemske stope ovisnosti

	Starosni umirovljenici ^a	Promjene (%)	Invalidske mirovine	Promjene (%)	Ukupno	Promjene (%)	Osiguranici	Promjene (%)	Inverzna sistemska stopa ovisnosti
1990.	321,3	20,8 ^b	166,1	-4,510 ^b	655,8	7,110 ^b	1.968,7	-3,1 ^b	3,00
1991.	353,4	10,0	182,6	9,9	719,9	9,8	1.839,3	-6,6	2,56
1992.	399,4	13,0	183,0	0,2	774,9	7,7	1.724,8	-6,2	2,23
1993.	419,3	5,0	182,1	-0,5	794,8	2,6	1.698,1	-1,5	2,14
1994.	440,2	5,0	185,7	2,0	825,1	3,8	1.621,9	-4,5	1,97
1995.	443,0	0,6	190,2	2,4	865,8	4,9	1.568,0	-3,3	1,81
1996.	457,6	3,3	191,4	0,6	888,8	2,7	1.479,0	-5,7	1,66
1997.	477,6	4,4	198,1	3,4	925,5	4,1	1.468,9	-0,7	1,59
1998.	495,7	3,8	201,2	1,6	955,3	3,2	1.471,5	0,2	1,54
1999.	518,0	4,5	235,4	17,0	1.017,8	6,5	1.406,1	-4,4	1,38
2000.	531,5	2,6	237,5	0,9	1.018,5	0,1	1.380,5	-1,8	1,36
2001.	539,6	1,5	237,6	0,0	1.032,1	1,3	1.402,2	1,6	1,36
2002.	546,6	1,3	235,5	-0,9	1.042,2	1,0	1.422,0	1,4	1,36
2003.	554,0	1,3	236,1	0,3	1.054,5	1,2	1.444,0	1,5	1,37
2004.	556,7	0,5	238,2	0,9	1.065,7	1,1	1.460,1	1,1	1,37
2005.	564,0	1,3	234,8	-1,4	1.080,6	1,4	1.498,9	2,7	1,39

^a Stupac sadržava podatke i za punu i za prijevremenu starosnu mirovinu.

^b Podaci za 1989-1990.

Izvor: HZMO (2006).

⁶ Kada je u veljači 1999. godine Dunja Vidošević postala direktorica HZMO-a, ubrzo je otkrila nepotraživane kredite još iz 1995. Ona je bila prva koja je sustavno počela analizirati imovinu i obveze Zavoda. Ipak, njezin je utjecaj bio ograničen, jer je informatizacija HZMO-a započela tek potkraj njezina mandata (Matković, intervju).

⁷ Sistemska stopa ovisnosti u Fondu pala je s 3,43 u 1970. na 2,83 u 1990.

Nadalje, mirovinski je sustav uvelike iskorištavan kao način ublažavanja položaja nezaposlenih radnika i tehnološkog viška, prognanih osoba, a i kao nagrada povlaštenim umirovljenicima. Sistemska se stopa ovisnosti spektakularno pogoršala (v. tabl. 4), te je njezina inverzna vrijednost do 2000. godine pala na 1,36, što je jedan od najnižih iznosa u svijetu i vrlo je slabo povezana sa starosnom strukturom stanovništva Hrvatske (World Bank, 1997:78). Zapravo, da se trend u Fondu radnika iz razdoblja 1970-1990 nastavi⁷, stopa bi u 2000. godini bila 2,58 radnika na jednog umirovljenika. Umjesto toga, tijekom 1990-ih broj osiguranika smanjio se za gotovo 30%, a broj umirovljenika povećao se za 55%.

Takva je širokogrudnost imala nekoliko uzroka. S jedne strane, naslijeđeni je sustav bio pretjerano izdašan. Zakonski niska utvrđena dob umirovljenja – 60 za muškarce i 55 za žene s 20 godina staža osiguranja; 65 i 60 godina sa samo 15 godina osiguranja ili bilo koja dob s 40 i 35 godina staža osiguranja – pratilo je i blago *kažnjavanje* za prijevremeno umirovljenje. Zapravo, izuzetno nisko⁸ i privremeno umanjeње od 1,33% za svaku godinu prijevremenog umirovljenja bilo je 1989. godine još sniženo na 0,5% za one koji su postali nezaposleni zbog stečaja i likvidacije tvrtke (HZMO, 2002: 65).

Broj mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima (povlaštene mirovine), od kojih su neke naslijeđene od bivše Jugoslavije, uvelike se povećao zbog Domovinskog rata.⁹ Popustljiv, decentraliziran i slabo nadziran sustav utvrđivanja statusa borca Domovinskog rata i ratom prouzročenih psihofizičkih oštećenja uvjetovao je osjetno veći priljev novih umirovljenika – posebice tijekom 1995. godine, neposredno nakon završetka ratnih zbivanja – što je bio najveći problem, osim brojnih novih umirovljenika rođenih neposredno nakon Drugoga svjetskog rata (Puljiz, intervju).¹⁰ Kako je prosječno razdoblje mirovinskog osiguranja boraca Domovinskog rata samo 12 godina, a prosječna mirovina 5.510 kuna, oni će uvjetovati veće troškove od ušteda ostvarenih u usporavanju povećanja broja osoba koje su mirovinu ostvarile po povoljnijim uvjetima. Do 2005. godine broj korisnika mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima povećao se na više od 16% ukupnog broja umirovljenika i oni su u transferima primali oko 2,4% BDP-a, što je više od 20% ukupnih rashoda HZMO-a.

Poseban sustav uveden u lipnju 1990. godine (NN 25/90), dopuštao je vrlo izdašan dokup nepunog staža osiguranja do pet godina. Poslodavci su se njime koristili kao supstitutom prilagodbe na promjene tržišta rada sve do 1995. godine kada je sustav prekinut novim Zakonom o radu (NN 38/95). Staž je dokupljen za približno 100.000 radnika, odnosno od petine do četvrtine osoba koje su izgubile posao tijekom tranzicije. Te su osobe bile stare u prosjeku 51 godinu, a za njih je dokupljeno oko 175.000 godina radnog staža (Andrijašević, Kovačević i Sabolović, 1997:241; World Bank, 1997:78).

⁸ Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster (2003:27) navode da prema međunarodnim iskustvima odgovarajuće i trajno umanjeње mora biti 5% ili više.

⁹ Za cjeloviti uvid u različite mirovine ostvarene po povoljnijim uvjetima vidjeti Gulin (2002).

¹⁰ Zloporaba je postala tako očita da je RFMO uskoro uveo polugodišnje razdoblje odgode i pojačao nadzor središnje službe nad radom područnih službi. Učinci su ipak bili vrlo oskudni (World Bank, 1997:79).

Tablica 5. Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili po povoljnijim uvjetima 1998-2005.

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	Stopa zamjene ^a
Sudionici NOR-a	76.636	73.466	72.382	70.712	74.668	68.206	63.712	59.244	50,84
Radnici na određenim mjestima u unutarnjim poslovima i pravosuđu	12.791	12.816	13.679	14.257	13.980	16.567	16.633	16.560	74,82
Izvršno vijeće Sabora, Savezno izvršno vijeće i administrativno umirovljeni javni službenici	144	126	125	100	408	524	486	444	48,51
Redoviti članovi HAZU	87	79	81	82	108	152	163	167	154,93
Pripadnici Hrvatske domovinske vojske od 1941. do 1945.	35.614	34.090	33.932	32.788	28.705	30.102	28.584	26.967	42,9
Pripadnici bivše JNA	16.667	16.217	15.784	15.467	14.947	14.467	14.057	13.542	58,34
Bivši politički zatvorenici	3.972	5.668	5.976	5.893	5.772	5.765	5.807	5.778	76,74
Zastupnici u Saboru i članovi Vlade	119	112	119	121	269	296	336	354	198,26
Hrvatska vojska	2.237	2.364	2.769	3.783	6.676	7.919	6.814	11.265	65,15
Hrvatski branitelji	22.612	26.110	28.551	29.300	29.425	32.249	36.559	39.821	123,18
Ukupno	170.879	171.048	173.398	172.503	174.958	176.247	173.151	174.142	

^a *Prosječna mirovina po pojedinoj kategoriji u odnosu prema prosječnoj plaći u 2005. Redovita stopa zamjene iznosila je u 2005. godini 41,8%. Ujedno, očita je razlika u iznosima povlaštenih i običnih invalidskih mirovina.*

Izvor: HZMO.

Druge *populistička* mjera omogućivala je staž s povećanim trajanjem (i do 18 mjeseci) za stvarnu godinu osiguranja brojnim zanimanjima i radnim mjestima koja su izložena opasnostima za zdravlje i život ili su na njima bili nepovoljni psihofizički uvjeti. Za vrijeme bivše socijalističke Jugoslavije napuštene su kategorije radnih mjesta, a sadašnja je lista sastavljena 1999. (Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem, NN 71/99). Za druge korisnike (policijske službenike, profesionalne vojnike, vatrogasce i pirotehničare) to su regulirali posebni zakoni.

Konačno, potrebno je spomenuti član 243. Zakona o radu, koji je omogućivao prijevremeno umirovljenje svim osobama s posebnim potrebama (invalidima) i s preostalim radnom sposobnošću koje su ostale bez posla a nisu se mogle ponovno zaposliti. Ta je praksa trajala od siječnja 1996. godine do stupanja na snagu Zakon o mirovinskom osiguranju u siječnju 1999.

2.2.2. *Financiranje kolapsa*

Kao mjere ublažavanja sistemske velikodušnosti sustava primjenjivane su tri strategije financiranja. Dvje se pokušao refinancirati sustav: stope doprinosa progresivno su se povećavale (tabl. 6), a približno 15% ukupno privatizirane imovine bilo je 1992. doznačeno RFMO-u, u nerealističnoj nadi da će se time stvoriti odgovarajući prihodi. Treća je strategija značila radikalno smanjenje stopa. Na vrhuncu ekonomske krize premijer Nikica Valentić proveo je svoj (ne)slavni stabilizacijski program, čiji se učinci i danas osjećaju.

Tablica 6. Promjene u stopama doprinosa^a

Razdoblje	1990. ^b	1991.	23.4.1991. 31.12.1993.	1994.	1995. 1997.	1.2.1998. 31.5.2000.	1.6.2000. 31.12.2002.	od 2003.
Uposlenici	16,70	9,50	11,00	13,50	12,75	10,75	10,75 ^c	20,00 ^c
Poslodavci	7,40	9,00	11,00	13,50	12,75	10,75	8,75	0,00
Ukupno	24,10	18,50	22,00	27,00	25,50	21,50	19,50	20,00

^a *To nisu bile stope kojima su se stvarno financirale mirovine. U razdoblju 1995-1997. oko 5,5% s RFMO-a je doznačeno HZZO-u za financiranje zdravstvene zaštite starijih osoba.*

^b *Odnosi se na doprinose iz plaće i na plaću. Doprinosi na platnu listu uvedeni su 1991.*

^c *Ukupni doprinos uposlenika. Ako je osoba osigurana u drugom stupu, tada je doprinos za prvi stup iznosio 5,75 i 15%. Preostalih 5% doznačivalo se za kapitalizirani sustav.*

Izvor: HZMO (2002: 93) i Pravilnik o doprinosima za obvezna osiguranja, NN 01/05.

2.2.2.1. *Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja i promjena vlasništva*

Prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća (NN 19/91), hrvatske su se tvrtke za godinu dana trebale transformirati u dioničarska društva i eventualno pripremiti plan privatizacije. Prema članku 5, vlasništvo nad poduzećem pretvorbom su mogli steći, među ostalima, zaposleni i prije zaposleni u poduzeću te u složenom obliku udruživanja odnosno organiziranja u koji je poduzeće udruženo, zaposleni u pravnim osobama koji rade sredstvima u društvenom vlasništvu koje po tom zakonu ne podliježu pretvorbi i u pravnim osobama u državnom vlasništvu, te zaposleni u organima državne vlasti i u njima odgovarajućim organima uz jednake uvjete kao i zaposleni u poduzeću; osobe koje bez prava na popust kupe cijelo poduzeće ili njegov idealni dio; ulagači čiji se dotadašnji uložni pretvore u dionice ili u udio u poduzeću ili oni koji uložu kapital u poduzeće; vjerovnici čija se potraživanja pretvore u dionice ili u udio u poduzeću. Za dio vrijednosti poduzeća za koji vlasništvo nisu stekle navedene osobe, izdane su dionice u dioničkom društvu odnosno priznat je udio u društvu s ograničenom odgovornošću koje je nastalo pretvorbom. Dvije trećine tih dionica odnosno udjela prenesene su bez naknade Hrvatskom fondu za razvoj, a jedna trećina Republičkom fondu mirovinskoga i invalidskog osiguranja radnika i Republičkom fondu mirovinskoga i invalidskog osiguranja individualnih poljoprivrednika. Od pripadajućih sredstava fondova, na Fond radnika preneseno je 60% dijela, na Fond individualnih poljoprivrednika Hrvatske 30%, a na Fond samostalnih privrednika 10%. Za trgovanje tom imovinom fondovi su u travnju 1992. godine osnovali dioni-

čarsko društvo Hrvatsko mirovinsko osiguranje, d.o.o. (HMO d.o.o.).¹¹ Do kraja 1998. godine kumulativna nominalna vrijednost prenesene imovine narasla je na 4,2 milijarde DEM (HZMO, 2002:81-82).

Početne su nade bile da će ta imovina stvoriti dosta velik povrat za ostvarenje pune indeksacije. Ipak, Svjetska je banka (World Bank, 1997:82-83) smatrala da su ta očekivanja najblaže rečeno nerealna. U optimalnim uvjetima povrati HMO-a mogli bi pokriti oko 5% godišnjih rashoda, dok su u 1995. godini stvarno pokrivali 2,1%, što pokazuje da je njihova vrijednost bila ozbiljno precijenjena. Ujedno se odgađalo restrukturiranje tvrtki u vlasništvu i zanemarivalo korporacijsko upravljanje u njima.

U cjelini, važnost privatizirane imovine za hrvatsku mirovinsku reformu ostala je vrlo marginalna. Ipak, skandali koji su pratili upravu Hrvatskoga mirovinskog osiguranja uvelike su poljuljali povjerenje umirovljenika u ustanovu te pojačali viđenje, koje su često navodila udruženja umirovljenika, da je HDZ privatizacijskom pljačkom lišio umirovljenike njihove imovine (Bejaković, intervju).¹²

2.2.2.2. Nakon stabilizacije

Vrlo brzo nakon proglašenja hrvatske samostalnosti izbio je krvavi sukob sa susjednom Srbijom koji je vrlo nepovoljno utjecao na hrvatsko gospodarstvo. Međunarodne financijske organizacije nisu zemlji davale potrebnu financijsku potporu te je priljev stranog kapitala bio zamrznut zbog visokog rizika. Među ostalim štetama, pogotovo je bio pogođen turizam, koji je gotovo prekinut. Novi predsjednik Vlade Nikica Valentić preuzeo je dužnost u travnju 1993. Najvažnija zadaća njegove Vlade bila je stvoriti antiinflacijsku reputaciju kako bi se mogla obraniti od raznovrsnih interesnih skupina koje bi se mogle protiviti stabilizacijskom programu.

Kako bi se spriječila špekulacije sa stranom valutom, program je čuvan kao tajna sve do 3. listopada 1993. kada je obznanjen. Obuhvaćao je tri stupnja: kratkotrajni udar na smanjivanje inflacije fiskalnim i monetarnim pritiskom, a nakon toga uslijedile su strukturalne reforme za očuvanje niske inflacijske ravnoteže (mirovinska je reforma bila dio treće, dugotrajne faze). Prvi je dio djelovao izvanredno: inflacija je do studenoga pala na 1,4% a proizvođačke su se cijene deflacionirale za 4,6% (Valentić, 1997). Ipak, socijalni je utjecaj tog dijela reforme bio težak.

Ad hoc indeksacija započela je strogim ograničavanjem raspoloživih sredstava koja su se izdvajala za mirovine i plaće. Radi zaustavljanja hiperinflacije, sredstva izdvojena za mirovine povećala su se između listopada i studenog 1993. za 4%, i još drugih 4% u prosincu. Ti postoci nemaju nikakve veze s kretanjima cijena, plaća ili porastom BDP-a.

¹¹ Tri su fonda 1997. godine osnovala pravi investicijski fond, Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo, d.o.o. (HMID), koje se ipak nikada nije razvilo u odgovarajuću instituciju.

¹² Neki od najvećih privatizacijskih skandala HDZ-ovih *štićenika* vezani su za HMO-o. Direktorica HZMO-a Dunja Vidošević počela je otkrivati zbivanja koja su se događala za vrijeme njezinih prethodnika Stjepana Brčića (1990.-1996), Silvija Mićina (1996-1997) i Damira Zorića (1997-1999). Najpoznatiji primjer bila je prodaja vrlo popularnog dnevnika *Večernji list*, dok je posljednja *mudrolija* bila pokušana nekoliko dana prije izbora 2000. godine, točnije 29. prosinca 1999, kada je neki nepoznati čelnik HDZ-a naredio – što je kasnije blokirano – prenošenje dionica *Croatia osiguranja*, najveće hrvatske osiguravajuće kuće, od Hrvatskog fonda za privatizaciju na HMO. Razlog za takvo što bio je osjetno blaži postupak otuđivanja imovine koji se primjenjivao u HMO-u (Petrović, 2000).

Usljedi su smanjenja stope porasta mirovina, koja su trajala do prosinca 1996, kada je taj trend zaustavljen.¹³ Koliko god se to može činiti čudnim, umjetna indeksacija bila je česta praksa u tranzicijskim zemljama i prema Cashu (2003:4), najučinkovitija mjera ograničavanja. Bez obzira na to, Valentićeva je Vlada otišla mnogo dalje.

Za približno 160.000 korisnika koji su ostvarili pravo na mirovine po povoljnijim (povlaštenim) uvjetima, iako u svom radnom vijeku uopće nisu plaćali doprinose ili su ih djelomično plaćali, RFMO nije refinanciran iz proračuna. Dodatno, barem do sredine 1996. godine, Vlada je dopuštala evaziju doprinosa, koja je uvjetovala kašnjenja isplata redovitih mirovina i daljnje smanjivanje raspoloživih sredstava (Županov, 1996:286-287). RFMO-ovi prihodi bili su nedovoljni za približno 15-20% ukupnih rashoda, pa je stoga RFMO usvojio internu regulaciju o izračunu mirovina i njihovu rastu. Među ostalim, 1994. godine mirovinska se osnovica počela računati iz neto umjesto iz bruto plaće (Matković, 2000a).¹⁴

Krajnji učinak tih mjera bio je drastičan pad stopa zamjene (tabl. 7).

Tablica 7. *Prosječne neto stope zamjene^a*

Godina	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
NSZ ^b	75,29	62,80	63,19	61,76	52,54	45,88	45,85	47,01
Godina	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
NSZ ^b	46,32	38,37	37,62	41,40	40,73	40,00	42,13	41,8

^a *Neto stopa zamjene samo za starosne mirovine bila je mnogo veća, pa je njezin relativni pad bio mnogo izrazitiji.*

^b *Prosječna neto mirovina u odnosu prema prosječnoj neto plaći.*

Izvor: HZMO (2006)

Reakcija umirovljenika bila je gotovo trenutačna. Oni su 27. listopada 1993. uputili tužbu Ustavnom sudu na odluku iz 1993. Ipak, Sud je počeo razmatrati tužbu udruženja umirovljenika tek u srpnju 1996. godine, tri mjeseca nakon što je 29. ožujka 1996. posebice za tu namjenu osnovan HSU.¹⁵

Radi ublažavanja sve većih napetosti, ista je Valentićeva Vlada u svibnju 1995. godine odobrila simboličan dodatak od 50 kuna (Uredba o utvrđivanju mjesečnog dodatka uz mirovinu, NN 33/95), koji je samo marginalno poboljšao situaciju.

Poznati, često zloupotrebljavani Buchananov navod (1983:340) o tome kako je "široko prihvaćeno da je bilo koja veća promjena osnovne strukture sustava jednaka poli-

¹³ Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju stvarno nikada nije promijenjen jer je takvo rješenje ostavljalo mogućnost veće fleksibilnosti u slučaju socijalnih protesta ili nemira.

¹⁴ Zapravo, ono što se stvarno dogodilo bilo je pravo falsificiranje podataka o plaćama kako bi se očuvala valorizacija na dovoljnoj razini za isplatu mirovina (Anušić, intervju), što je značilo da je prekinuta primjena formule za izračun mirovina s izdašnim stopama uvećanja (približno 2,2 za muškarce i 2,5 za žene za svaku godinu službe).

¹⁵ O razvoju događaja, pogledati <http://www.hsu.hr/povijest.php> [posjećeno 26. siječnja 2007].

tičkom samoubojstvu” nikada se nije pokazao tako pogrešnim kao u hrvatskom slučaju. Umjesto da bude strogo kažnjen, HDZ je trijumfirao na izborima u listopadu 1995. godine dobivši 45% glasova i 59% zastupničkih mjesta u Saboru. U daljnjem ćemo tekstu pokušati dati objašnjenje toga.

2.2.2.3. Nesložnost, obeshrabrenost, dezinformacije i odgađanje

Ta su četiri čimbenika bila u središtu nesposobnosti umirovljenika za djelovanje, što je bilo u suprotnosti s njihovom mogućnosti glasovanja za ostvarenje njihova jedinoga zajedničkog interesa, što se smatralo najvažnijom političkom prijetnjom u drugim zemljama srednje i istočne Europe (Guardiancich, 2004:58). Slično dramatičnim događanjima u Orwellovoj *1984*, Tuđmanova je Hrvatska bila nesposobna za zajedničko djelovanje. U autorovoj studiji četiriju zemalja Hrvatska je bila najbliže onome što Claus Offe naziva *pustopoljem udruženja*, pa je bila nesposobna za kolektivnu akciju.

Udruženja umirovljenika bila su u potpunom rasulu. Zapravo, jedino je spomena vrijedno kolektivno djelovanje bila tužba Ustavnom sudu koju su na početku podržali Matice umirovljenika Hrvatske (MUH), Sindikat umirovljenika Hrvatske (SHU) i Stranka socijalista (SS). Nepostojanje predstavnika na parlamentarnoj ili Vladinoj razini u zemlji pojačanog autoritarizma znači tragediju. Ipak, za to je najviše krivo nedjelotvorno vodstvo. Naime, dok su SHU i MUH vjerojatno bili preveliki oportunisti, Društvu hrvatskih umirovljenika (DHU) nedostajalo je brojnije članstvo jer su ga osnovali pretežito intelektualci i stručnjaci.

Nadalje, građansko je društvo u Hrvatskoj drijemalo u apatiji. Mediji, sindikati, manje političke stranke, nitko od tih sudionika koji na Zapadu, ali i u nekim tranzicijskim zemljama, daju potporu umirovljenicima, nije upozorio ili pak iskoristio činjenicu da su umirovljenici bili žrtvovani za obranu zemlje, kako je to tvrdio predsjednik Stipe Mesić više od deset godina kasnije (Ivićev Balen i Hina, 2003). Ipak, taj izostanak sudjelovanja može se pripisati samoj prirodi HDZ-a. Ta politička stranka, masovni politički pokret i simbioza nacionalnog oslobođenja stvorili su sustav *ograničenog* pluralizma, u kojemu postoje suprotstavljene političke stranke, ali imaju ograničeno političko djelovanje, a masovni su mediji *slobodni*, ali su pod pritiscima čišćenja, nadzora radiofrekvencija, prislušivanja i manipulacija Tiska – vodeće tvrtke u distribuciji novina (Grubiša, 2000:36-39).

Tako su se stvorili uvjeti za HDZ-ov drski ulog. Kada je hiperinflacija u 1993. dosegnula 1617,5%, radikalna je stabilizacija postala neizbježna. Nijedna vlada koja nije sigurna u buduću potporu svoga biračkog tijela ne bi tako nejednako preraspodijelila ekonomski teret reformi. Zapravo, ograničavanje porasta plaća imalo bi mnogo ujednačeniji učinak i na zaposlene osobe i na umirovljenike. Umjesto toga, u početku su bile ograničene i mirovine i plaće, a kasnije je dopušten samo porast plaća. Tako je odgođena divergencija između mirovina i plaća, a učinak na neto stopu zamjene u potpunosti se osjetio 1995. godine (Mintas Hodak, intervju). U tom je trenutku HDZ odvažno opravdavao svoje poteze propagandom utemeljenom na etnonacionalizmu i asimetriji informacija. Trud nekadašnjih zaposlenih, a tadašnjih umirovljenika ili se negirao i pripisivao heretičnom gospodarstvu bivše Jugoslavije ili se pak hvalio kao rodoljubni čin.

Županov je (1996:289) iz istraživanja *Izbori 1995* zaključio: 54,5% umirovljenika smatralo je da je HDZ stranka koja ih najbolje zastupa, a 50,7% njih namjeravalo je gla-

sovati za HDZ, dok su postoci za cijeli uzorak ispitanika bili 45,7% i 34,1%. Tako su umirovljenici i dalje činili najveći dio biračkog tijela HDZ-a te su posve zanemarivali stranačku uzurpacijsku socijalnu politiku.¹⁶ Bez obzira na sve, potrebno je naglasiti da se HDZ vrlo pažljivo pripremio za izbore 1995.

Vojni uspjeh i naslijeđene slabosti oporbe gurnuli su ekonomske teškoće zemlje u drugi plan. Hrvatska je vojska 1995. provela vrlo uspješnu akciju *Oluja*, dok su kasnije vraćeni okupirani dijelovi Slavonije i Krajine, a rat u Bosni završen je mirovnim sporazumom iz Daytonu. Tuđman je raspisao izbore godinu dana prije, želeći kapitalizirati svoj nagli porast popularnosti, a i izborni je sustav prilagođen potrebama HDZ-a. Od ukupno 127 zastupničkih mjesta u Saboru, 80 ih je bilo posve proporcionalnih, 28 su dobili zastupnici iz županija, 12 je bilo predviđeno za predstavnike dijaspore, a 7 za predstavnike nacionalnih manjina, među kojima samo tri za predstavnike Srba (Bartlett, 2003:46-49).

Ukratko, HDZ je 1995. bio na vrhuncu moći, uvelike zahvaljujući probuđenome nacionalističkom žaru. Gubitak izbora, vjerojatno i bez nekih trikova, nije dolazio u pitanje. Novi premijer Zlatko Mateša preuzeo je dužnost 7. studenog 1995. On je i prvi premijer koji je odradio cijeli mandat.

2.3. Konačno, mirovinska reforma!

Hrvatsku su u razdoblju nakon 1991. godine obilježili mnogi pokušaji započinjanja mirovinske reforme, koja se inače smatrala neizbježnom. Naslijeđeni mirovinski sustav bio je pravodobno ugrađen u hrvatsko zakonodavstvo u listopadu 1991. RFMO je samostalno razvijao parametrijsku reformu, u kojoj su se u sustavu međugeneracijske solidarnosti promijenile stope doprinosa, formule za izračun mirovina i drugi parametri, a nisu se provodile neke veće sustavske izmjene kao što je uvođenje kapitaliziranog osiguranja - utemeljenoga na potpunoj kopiji "njemačkog sustava bodova", što je dobro odgovaralo kontinentalno-korporacijskim težnjama Hrvatske, čiji su istaknuti stručnjaci bili obrazovani na bismarckovskoj tradiciji.

Bodiroga-Vukobrat (1994:334) spominje Nacrt zakona o mirovinskoj reformi iz travnja 1994. u kojemu su bile predviđene parametrijske reforme starosne i nova definicija invalidske mirovine. Bez obzira na navedeno, desetak ili više prijedloga izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju predloženih u razdoblju 1992-1994. nije bilo prihvaćeno. Ipak, većina tih koncepta zadržana je i ugrađena u konačnu verziju Zakona o mirovinskom osiguranju iz 1998.

Petogodišnje odgađanje posljedica je mnogih čimbenika. Razdoblje do 1995. obilježavaju Vladini prioriteti (stabilizacija je gurnula u drugi plan sve ostale strukturne reforme) i uvjeti nametnuti izvana (razarajući Domovinski rat). Nakon što je krajem 1995. godine usvojena višestupna strategija, fiskalni učinci (tranzicija se mogla financirati samo znatno sigurnijim proračunskim prihodima, kasnije poboljšanim uvođenjem PDV-a) i nedostatak stručnih znanja, ublaženih uključivanjem Svjetske banke, rezultirali su time da su konkretni prijedlozi bili podneseni tek u 1997.

¹⁶ Ta se potpora ipak smanjila s obzirom na stanje iz 1992. godine (62%), ali se to više može pripisati općem trendu, a ne specifičnim socioekonomskim čimbenicima i uvjetima.

Tako su druga i treća faza Valentićeve stabilizacije bile prekinute jer je hiperinflacija suzbijena za samo mjesec dana. Smanjivanje neto stope zamjene koje je uslijedilo i *ad hoc* indeksacija trebali su opravdati višestupnu reforma koja se nastojala progurati već 1994, ali je eskalacija sukoba onemogućila velike proračunske transfere.

Müller (2003:96-97) vjeruje da je konceptualna točka preokreta bila međunarodna konferencija u Opatiji u studenome 1995. godine, koju su organizirali Vlada, the East-West Institute i Svjetska banka. Nakon oduševljenja zbog veličanstvene pobjede na parlamentarnim izborima (v. prethodni tekst), to je bila prilika za inauguracijsko predstavljanje novoimenovanog premijera Zlatka Mateše, koji se zalagao za višestupnu mirovinsku reformu. Najveće uporište ekonomskih reformi bilo je u Ministarstvo financija, koje je vodio gorljivi zastupnik reformi ministar Borislav Škegro. Ipak, hrvatski su donositelji političkih odluka bili najviše pod utjecajem emigracije iz Čilea¹⁷ i globalne kampanje Svjetske banke za mirovinsku privatizaciju.

Za razliku od drugih zemalja srednje i istočne Europe, posebice Slovenije, Hrvatskoj je nedostajala protuteža EU. Zapravo, zbog političke uvjetovanosti Hrvatska je uključena u program PHARE (kasnije CARDS za jugoistočnu Europu) tek 1999. godine, nakon završetka neprijateljstava na Kosovu. Svjetska je banka dotad bila pet godina aktivna. Naime, u lipnju 1994. dala je Hrvatskoj zajam za hitnu obnovu (*Emergency Reconstruction Loan*) u iznosu 128 milijuna USD, namijenjenih popravku uništene infrastrukture.

Izvorni plan programa reforme bio je vrlo optimističan. Ozakonjenje u 1996. i dvostupna provedba u 1997. godini: prvo novi parametri za javni stup osiguranja kako bi se ograničilo ostvarenje prava i stvorila dobra osnova za drugi kapitalizirani stup, koji je trebalo aktivirati sredinom 1997. Planiranja mirovinskog sustava i priprema zakonskih odredbi ostvarena je uz pomoć japanske darovnice. Za to su bila planirana sredstva Svjetske banke u obliku zajma za prilagodbu javnog sektora (*Public Sector Adjustment Loan – PSAL*), ali nisu ostvarena. U nacrtu proračuna za 1997. godinu bili su predviđeni polugodišnji troškovi za drugi stup i doprinose od 10%, ali je pritisak mnogo većih fiskalnih prioriteta odgodio reforme na neodređeno vrijeme (Anušić, O’Keefe i Madžarević-Šujster, 2003:23-24). U lipnju 1997. održani su predsjednički izbori na kojima je Tuđman ponovno pobijedio,¹⁸ što je uvjetovalo prenamjenu skromnih proračunskih izvora, dok su brojna odgađanja uvođenja PDV-a (Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 47/95) spriječila ministra financija Škegru da osigura čvrst izvor javnih prihoda za pokriće tranzicijskih troškova (Mintas Hodak, intervju).

Kao rješenje poduže krize, početkom 1997. godine usvojen je Zakon o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja (NN 20/97), čime je prekinuta pra-

¹⁷ Među ostalima, tu su bili bivši čileanski ministar financija Hernán Büchi – iz vremena ministra rada Piñera, koji je i sâm bio na opatijskoj konferenciji i koji je početkom 1990-ih bio savjetnik hrvatskog predsjednika, te Andoniko Lukšić, jedan od najbogatijih Čileanaca i glavni ulagač u Hrvatsku (Anušić, intervju).

¹⁸ Istodobno su postale očite prve pukotine u HDZ-ovoj hegemoniji. Predsjednik Tuđman zlorabio je svoju moć tijekom zagrebačke krize, ne potvrdivši imenovanje odabranoga oporbenog gradonačelnika. Kriza je trajala od listopada 1995. do travnja 1997. Nadalje, pokušaj privatizacije postaje *Radio 101*, dosljednog protivnika HDZ-ova režima, u želji da se u studenom 1996. ne dopusti tajkunska kupnja, u središtu Zagreba, na Trgu bana Jelačića, skupilo se više od 100.000 prosvjednika.

ksa uobičajenog *donošenja pravila dekretima*. Zakon je riješio dva dotad velika problema: a) uvođenjem djelomične naknade za indeksaciju u iznosu manjem od porasta neto plaća za razdoblje od 1. veljače 1995. do 31. prosinca 1996; b) mirovine su se svakih šest mjeseci počevši od 1. siječnja 1997. na osnovi statističkih podataka obvezno usklađivale s kretanjem prosječnih troškova života u prethodnih šest mjeseci. Valorizacija u skladu s porastom plaća ostvarena je tek rubno, u skladu sa starim Zakonom o mirovinskom osiguranju iz 1983. godine, a ponovno je određen i transfer sredstava za mirovine ostvarene po povoljnijim uvjetima (povlaštene mirovine).

Ipak, nijedan zakon nije poboljšao financijski položaj RFMO-a, posve narušen zbog povećane sistemske stope ovisnosti, niti je pozitivno utjecao na pogoršani položaj umirovljenika. Sve je to bio samo izgovor za plaćanje mirovinskog duga, što nije bilo dovoljno za ublažavanje nepovoljnih učinaka indeksacije u odnosu prema cijenama. Tako je reforma jednostavno postala neizbježna, pa je ubrzo nakon predsjedničkih izbora, u rujnu 1997. godine, Saboru na usvajanje podnesen Zakon o mirovinskom osiguranju.

Štoviše, Zakon iz 1997. godine stavio je izvan snage sve dotadašnje odredbe o ograničavanju indeksacije. Slijedom toga, ne samo zbog povremenih navoda o politizaciji na razini Ustavnog suda, Sud nije mogao učiniti ništa drugo nego prekinuti postupak koji su 1993. godine inicirala udruženja umirovljenika. Rješenje Ustavnog suda temeljilo se na stajalištu da su te dvije norme već prestale imati učinak (Rješenje Ustavnog suda RH, NN 48/97) i nisu, kako je RFMO kasnije pokušao tvrditi, riješile pitanje indeksacija do siječnja 1995. Ta je odluka okrenula medije i umirovljenike protiv Suda i stvorila preduvjete za donošenje najčudnije odluke vezane za povijest razvoja hrvatske mirovinske reforme (v. kasniji tekst).

2.3.1. *Usmjeravanje reforme preko Povjerenstva za mirovinsku reformu*

Nakon prvog čitanja Zakona o mirovinskom osiguranju reforme su dobile puni zamah. Javni sustav (prvi stup) mirovinskog osiguranja bio je oblikovan kao obvezujući model za uvođenje kapitaliziranog sustava. U svojoj konačnoj verziji, u čl. 1-2. Zakona, čvrsto određuju trostupni sustav, u skladu s predloženim modelom Svjetske banke te propisuje (problematičnu) stopu doprinosa "ne manju od 5%" za sve osigurane osobe mlađe od 40 godina.

U prosincu 1997. godine Svjetska je banka objavila materijal *Hrvatska nakon stabilizacije (Croatia Beyond Stabilization)* (World Bank, 1997), u kojemu se razmatraju oblikovanje i financijska pitanja prelaska na višestupni sustav. Među ostalim, najveći je prioritet dobilo interno financiranje. Predloženo je *sužavanje* javnog stupa osiguranja (usklađivanje mirovina, tj. indeksacija vezana za porast cijena, formula za izračun mirovine utemeljena na dohotku ostvarenom tijekom cijelog života, aktuarsko *kažnjavanje* prijevremenog umirovljenja, povećanje dobi za odlazak u mirovinu), čime bi se ostvarile uštede od oko 2% BDP-a godišnje do 2010.¹⁹

¹⁹ Prvi nacrt teksta Zakona o mirovinskom osiguranju dostavljen Saboru predviđao je jednaku minimalnu zakonsku dob umirovljenja muškaraca i žena od 65 godina. Bez obzira na velike razlike u očekivanom trajanju života muškaraca i žena (8 godina) i sadašnju europsku praksu, saborska je rasprava rezultirala zamjenom prijedloga s važećim stanjem od 65 godina života za muškarce i 60 godina za žene (Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster, 2003:26). S obzirom na konzervativnu prirodu HDZ-a, takav razvoj ne treba čuditi.

Nakon toga izvještaj je usmjeren na drugi stup i predložene su tri mogućnosti: a) reforma u stilu čileanskog sustava, koja bi vjerojatno uvjetovala velik problem dvostrukog plaćanja; b) postupni pristup, tako da se reforma financira domaćom štednjom, ali se pritom pojavljuje opasnost od zarobljenosti (*capture*); c) djelomičan, ali nepovratan prijelaz na kapitalizirani sustav, čiji bi se tranzicijski troškovi mogli pokriti. Time je Svjetska banka hrvatskim političarima ostavila mogućnost odabira, ali im je jasno dala do znanja da bi se trebali odlučiti za treću opciju. Izvještaj je predvidio 40 godina starosti kao obveznu graničnu dob i stvaranje poluujednačenoga (*semi-flat*) javnog mirovinskog stupa koji bi osiguravao približno 30-postotnu neto stopu zamjene, te kapitaliziranog stupa, u kojemu bi ta stopa iznosila još 35%. Izvorno je predloženo da bi se u kapitalizirani sustav usmjeravalo oko polovice doprinosa zaposlenika i poslodavaca (približno 10% bruto plaća), što bi, s obzirom na razmjerno nisku zakonsku dob obveznog prelaska, značilo oko 4-5% ukupnih iznosa platnih lista u Hrvatskoj, pa bi se tako u kapitalizirani sustav usmjeravalo oko 2% BDP-a godišnje.

S obzirom na financiranje, *Beyond Stabilization* nije predviđao da obvezni mirovinski fondovi imaju imovinu u privatiziranim tvrtkama, posebice radi izbjegavanja iskrivljenja u upravljanju i vlasništvu. Uzevši u obzir svu mukotrpnu povijest privatizacije pod HDZ-om i rasprave o tom pitanju (Zdunić, 1996), predložen je pristup *rasprodaje* imovine Hrvatskoga mirovinskog osiguranja, za razliku od pristupa *izravne konverzije* zbog najmanje tri razloga: time se povećavao kredibilitet obveznih mirovinskih fondova jer su oni od prvog dana trebali stvarati svoj portfelj; time su se dodatna likvidna sredstva usmjeravala na tržište kapitala te se tako ubrzavao njegov razvoj i otapalo zamrznuto tržište jer je u to doba većina hrvatskih dionica bila u vlasništvu Fonda za privatizaciju, Hrvatskoga mirovinskog osiguranja, banaka i države.

Kako se rasprava o ta tri zakona nije pokazala nimalo laganom, Vlada je u veljači 1998. osnovala Povjerenstvo za mirovinsku reformu (NN 27/98). Novouvedeni sustav PDV-a imao je jak utjecaj na javne prihode u 1998. pa je odlučnije započelo ostvarivanje reformi. Povjerenstvo je bilo samostalno, s tim da je stroge uvjete nametnuo bivši savjetnik premijera Mateše Zoran Anušić, kojega je imenovala Svjetska banka i koji je pomogao očuvati neformalne odnose Banke i Vlade u doba kada su oni bili narušeni (World Bank, 2004: iii-iv). To svejedno nije omogućilo depolitiziranje problema. Koordinatorica Povjerenstva bila je potpredsjednica Vlade Ljerka Mintas Hodak, a ne netko iz Ministarstva rada ili Ministarstva financija, te su, kako je uočila Müller (2003:97-98), Povjerenstvo činili članovi premijerova užeg kabineta. Osim Mintas Hodak, članovi Povjerenstva bili su još ministar financija Borislav Škegro, ministar rada i socijalne skrbi Joso Škara, ministar privatizacije Milan Kovač, prof. Željko Potočnjak²⁰ i Damir Ostović, pomoćnik ministra privatizacije, koji su bili predsjedavajući stručnih skupina za zakonska odnosno ekonomska pitanja.

Dvije stručne skupine međusobno su podijelile svoje obveze. Ekonomska je trebala pripremiti nacрте zakona s područja obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje (drugi stup) i područja dobrovoljnog sustava mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje za starost (treći stup), dok je pravna trebala izraditi nacрте svih popratnih mirovinskih zakona. Skupine su zajedno

²⁰ Profesor Potočnjak veteran je pripreme zakonskih odredbi koju je pratio sukob.

bile zadužene za suradnju u završnoj fazi donošenja Zakona o mirovinskom osiguranju, kao i za pripremu javne informacijske kampanje te, i konačno, za provedbu Zakona. Dvije su skupine imale ukupno 18 stalnih zaposlenih i raspolagale proračunom za unajmljivane vanjskih konzultanata.

Nakon osnivanja Povjerenstva usvajanje Zakona prošlo je prilično brzo, tako da je Vlada bila optužena za donošenje odluka bez konzultacija s oporbenim strankama (Müller, 2003:102), što je vjerojatno samo površno tumačenje događaja. Nepostojanje veta vjerojatno bolje opisuje stanje.

Interesne skupine – sindikati, akademska zajednica, financijski sektor – koje su imale ključnu ulogu u drugim reformama u zemlji, ostale su bez riječi. Oporba se ponajviše oglašavala preko udruženja umirovljenika, koji su bili zabrinuti uglavnom marginalnim pitanjima čiji će se puni učinci vidjeti tek za 25 godina. Slijedom toga, stvaranje koalicije gotovo uopće nije utjecalo na odgodu reformi.

Manja odgađanja u prihvaćanju zakona uvjetovana su vanjskim odrednicama i pozornim utvrđivanjem slijeda aktivnosti (Odluka Ustavnog suda iz 1998, potreba za dovršetak Zakona o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje), dok su najveće teškoće u primjeni većinom bile vezane za bankarsku krizu iz 1998-1999. godine i, slijedom toga, za gospodarske recesije te poraz HDZ-a nakon Tuđmanove smrti, kao i za političku preraspodjelu nakon što je koalicija SDP i HSLŠ preuzela vlast.

U daljnjem tekstu razmotrit ćemo neke od tih čimbenika, a počinjemo s populističkom Odlukom Ustavnog suda.

2.3.2 Osveta umirovljenika i Odluka Ustavnog suda od 12. svibnja 1998.

Rješenje Ustavnog suda iz 1997. (v. prethodni tekst) samo je rasplamsalo napore udruženja umirovljenika. SHU, MUH i HSU zajedno su postavili pitanje o ustavnosti Zakona o usklađivanju mirovina iz 1997. (NN 20/97) u smislu njegove pravednosti i proceduralnog postupka. Godinu dana kasnije Sud je gotovo u potpunosti proglasio Zakon nevažećim.²¹

Četiri i pol godine nakon što je Vlada predsjednika Nikice Valentića ograničila ukupna sredstva za financiranje plaća i mirovina kako bi stabilizirala hrvatsko gospodarstvo (NN 91/94, 93/93), Ustavni je sud proglasio nevažećim cjelokupni Zakon o usklađivanju mirovina, osim dvaju članaka, i to na temelju stava da je niz privremenih mjera, prihvaćenih zbog vrlo nepovoljne financijske situacije u Hrvatskoj, postao trajan, čime je nanesena velika šteta tadašnjim umirovljenicima i onemogućena naknada za ranije štete.

Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster (2003:33-34) te Bejaković (2006) navode da je Sud svoje odluke temeljio na dva niza zahtjeva. RFMO-ovo usklađivanje mirovina od studenog 1993. do prosinca 1998. bilo je isprekidano zbog namjerne *ad hoc* indeksacije i neodgovarajuće valorizacije koja je posljedica pritjecanja nedovoljnih sredstava Republičkom fondu mirovinskog osiguranja (NN 69/98).

²¹ Za mnoge vrijedne komentare o ulozi Ustavnog suda u hrvatskoj mirovinskoj reformi autor upućuje veliku zahvalnost prof. Željku Potočnjaku, sucu Ustavnog suda Hrvatske.

2.3.2.1. Narodni sud

Dva su pitanja proistekla iz Odluke Ustavnog suda koja je imala učinak potresa na hrvatskoj političkoj sceni, a čiji se šokantni utjecaj osjeća i danas.

Prvo, na temelju čega je Sud utvrdio to pravo za umirovljenike? Postoje dva tumačenja. Prvo se bazira na pitanju pravednosti: dodatak koji je Vlada odobrila nije bio dovoljan za pokriće deficita RFMO-a jer je potjecao iz nestalnih proračunskih transfera. Neki oblik naknade bio bi opravdan. Ujedno, Zakon iz 1997. godine protuustavan je jer nije poštovao zakonsko pravo na neostvareno usklađivanje s porastom nadnica između listopada 1993. i prosinca 1996. Drugo je tumačenje posve proceduralne prirode (Anušić, intervju), ali ne mijenja bit tako da se time potvrđuje pravo na obeštećenje.

To neposredno vodi do drugoga, mnogo važnijeg pitanja: je li Ustavni sud uopće trebao djelovati? Postoji temeljno suglasje pravnih i ekonomskih stručnjaka da je odgovor negativan. Prvo, Sud je slijedio strategiju *čekaj i vidi* šuteći do srpnja 1996. godine vjerojatno smatrajući da je taj slučaj rizičan s obzirom na ekonomsku nestabilnost u zemlji. Jadranko Crnić, predsjedavajući Suda, želio je Sud prikazati kao neovisno tijelo te su neke odluke usvojene suprotno stavu Vlade. Ipak, Rješenje iz 1997. godine uvjetovalo je da je Sud postao vrlo nepopularan, jer su ga mediji i udruženja umirovljenika prozivali i optuživali za političku potporu Vladi (Mintas Hodak, intervju). U želji da ispravi taj javni gubitak legitimiteta, Sud je vjerojatno izabrao pogrešan predmet, pogrešnu proceduru i pogrešno biračko tijelo.²²

Predmet je bio pogrešan jer, prema definiciji, nijedna (nepotrebna) preraspodjela od aktivnoga prema uzdržavanom stanovništvu u uvjetima jakih financijskih ograničenja ne može biti ni potencijalno Paretovo poboljšanje.²³ Usto, veći je dio novca preraspoređen nakon 2007. godine, odnosno 14 godina nakon odluke Valentićeve Vlade, što znači da su većinu tih sredstava naslijedili isti ljudi koji su izdvajali sredstva za njihovo financiranje.

Postupak je bio pogrešan jer je Odluka Suda usmjerena na čvrsto tumačenje Zakona umjesto na kreativno razmišljanje da se istodobno riješe dva problema. Ustavni se sud u to doba većinom sastojao od praktičara, a ne teoretičara, pa je možda nedostajala potrebna inventivnost. Zapravo, elegantno bi rješenje bilo kopirati slučaj *Marbury vs. Madison*, prvi slučaj kada je Vrhovni sud SAD-a djelovao kao sud koji provodi revizije sudskih slučajeva.²⁴ Utvrdivši kako spomenuta odluka uvelike narušava zakonska prava umirovljenika te da postoji pravni lijek, podrazumijevalo bi da se hrvatska država temelji na

²² Za vrlo zanimljivu raspravu autor zahvaljuje Viktoru Gotovcu s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

²³ Zapravo, umirovljenici obično imaju veću sklonost potrošnji od osoba koje primaju plaću, pa stoga takva preraspodjela samo smanjuje štednju stanovništva i tvrtki u zemlji kojoj je prijeko potrebno više ulaganja (World Bank, 1997: 78). Dodatno, HZMO je više puta tvrdio da bi za pouzdani izračun umirovljeničkog duga trebalo približno 7-8 mjeseci. Za izračun tih prava Sud je angažirao samo jednog aktuara (Ivana Tkalca), pa je stoga jednostavno nesvjestan punog iznosa duga.

²⁴ Slučaj je nastao iz tužbe Williama Marburyja 1803. godine, kojega je predsjednik SAD-a John Adams neposredno prije isteka svog mandata imenovao *Justice of the Peaceom* (sudom ograničenih pravnih moći). To imenovanje nije stvarno provedeno po nalogu državnog tajnika Johna Marshalla. Kada je novoizabrani predsjednik Thomas Jefferson preuzeo dužnost, naredio je novom državnom tajniku Jamesu Madisonu da opozove imenovanje Marburyja i nekolicine drugih osoba. Marbury i nekoliko drugih osoba obratili su se sudu kako bi prisilili Madisona na njihovo imenovanje, ali u tome nisu uspjeli (nap. prev.).

vladavini prava. Imajući na umu da Sud ipak nije imao nadležnost ni moć za ostvarivanje tog prava, čime bi se izbjegle neposredne komplikacije koje su ubrzo uslijedile, Ustavni bi se sud stavio iznad ostalog dijela pravosuđa i usmjerio svoje djelovanje na najvažnija prava i najsloženije slučajeve.

Otuda tvrdnja da je Sud izabrao pogrešno izborno tijelo da bi ponovno stekao svoju legitimitnost. Djelujući kao *narodni* sud, utjelovio je još jednog pravobranitelja i preuzeo njegovu ulogu u odnosu prema Vladi. U konačnici je posve nebitno je li se to dogodilo zbog institucionalne ili zbog osobne nesuglasice s Vladom,²⁵ jer se Odluka iz 1998. pokazala kao Pirova pobjeda, ako ne i kao pravi poraz. Pravo na naknadu nije riješilo muke umirovljenika, a degradirana je legitimitnost Ustavnog suda kao manje važne ustanove unutar pravosuđa te su od tada zaredale brojne žalbe upućene Sudu, čak i za posve trivijalna pitanja.

2.3.2.2. Neposredni učinci

Ta *pobjeda* nije omogućila opipljive rezultate za umirovljenike. Vlada premijera Zlatka Mateše nastavila je neizvršavati nastale obveze, potvrđujući time nepoštovanje vladavine prava tijekom sumraka Tuđmanova HDZ-a. Nastala je unutarstranačka rasprava. Dok se ministar financija Škegro nepokolebljivo protivio bilo kakvim ustupcima, odvjetnici poput zamjenice premijera Ljerke Mintas Hodak, tvrdili su da se sudska odluka ne može jednostavno ignorirati. Napokon, nakon višestrukih pritisaka, ministar financija se predao i premijer Mateša je priznao da Vlada tijekom 1990-1997. nije ispunila svoje proračunske obveze prema tri prethodnika HZMO-a.

Upravo tijekom sjednice Sabora na kojoj je usvojen Zakon o mirovinskom osiguranju Sabor je prihvatio i Mali mirovinski zakon (Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98), kojim je doznačeno 7 milijardi kuna za neostvarene transfere za povlaštene mirovine i deficite doprinosa te još dodatnih 500 milijuna kuna za pokriće neispunjenih obveza države prema nelikvidnim tvrtkama, kako je već spomenuto u prijašnjem tekstu. Ukupni je iznos približno odgovarao izračunu udruženja umirovljenika i trebao je u devet rata tijekom razdoblja 1998-2002. biti isplaćen korisnicima čija su prava narušena od rujna 1993. do lipnja 1998. godine. Taj je trošak iznosio približno 1% BDP-a godišnje.

Konačni je učinak takve zakonske nadoknade bio da je trajna šteta nanesena umirovljenicima rješavana krajnje nesustavno. Kasnije je HZMO-u nametnuta obveza da utvrdi načine raspodjele obećanih sredstava i Zavod je predložio vrlo logičnu proporcionalnu raspodjelu, ali su je zastupnici tijekom rasprave promijenili. Đuro Njavro (HDZ) predložio je redistributivnu formulu 100 kuna + 6% (Njavrin dodatak), koja je, kao što će se kasnije pokazati, stvorila veliku smutnju kad se približio prosinac 2002. godine, datum izvršenja obveze.

Pretpostavljeni je izravni učinak ipak bio dvovrstan. Odluka je dala obnovljeni poticaj za zaobilaznje reforme stupa javnog osiguranja jer su hrvatska javnost i sindikati bili okupirani drugim pitanjima, no time su ujedno destabilizirani fiskalni izračuni o tranzicijskim troškovima. Pad neto stope zamjene iskorišten je kao prilika za djelomičnu privatizaciju sustava, a vraćanje na staro stanje ugrozilo bi dotadašnje napore (Müller, 2003:98).

²⁵ Politička nesuglasica vjerojatno nije uzrok jer su samo neki suci bili članovi pojedinih stranaka. Ipak, HDZ-ov stil vladanja bio je odbojan. Vlada se ponašala kao da je iznad zakona i često se miješala u aktivnosti sudstva, što je vjerojatno potaknulo reakciju Suda.

2.3.3. Pravi slijed

Usprkos različitim odgađanjima, hrvatske su reforme bile tehnički i kronološki bez pogreške. Zakon o mirovinskom osiguranju prihvaćen je u srpnju 1998. godine, a stupio je na snagu u siječnju 1999. i otvorio vrata ozakonjenju drugog stupa. Kako je Hrvatskoj ozbiljno prijeto nedavno poljsko iskustvo (neuspjelo usvajanje Zakona o isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje) u doba kada je Zakon o dobrovoljnim mirovinski fondovi ušao u saborsku raspravu, zastupnici su zahtijevali da prijedlog Zakona prije usvajanja sadržava i reguliranje pitanja isplata mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje i mirovinskih osiguravajućih društava.

Ta je odluka uvjetovala odgodu između prvoga i drugog čitanja Zakona o dobrovoljnim mirovinskim fondovima i potaknula prvo pomicanje datuma preusmjeravanja doprinosa za kapitalizirano osiguranje sa siječnja na srpanj 2000.

2.3.4. Uključenost interesnih skupina

Ljerkica Mintas Hodak (intervju) ističe činjenicu da su, usprkos mnogim kampanjama o razvijanju svijesti o mirovinskoj reformi, mladi naraštaji, najviše pogođeni njome, bili samo rubno uključeni u raspravu.²⁶ Četiri najglasnije skupine čiji su se prijedlozi čuli bili su sindikati, udruženja umirovljenika, predstavnici akademske zajednice i sektor financijskih usluga.

2.3.4.1. Sindikati i udruženja umirovljenika

Prve dvije skupine karakterizirala je izuzetna usitnjenost i nesložnost. Sindikati su bili raspršeni u stotine organizacija i pet registriranih središnjica. Najveća od njih, Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) imala je 2004. samo 211.000 članova. Usprkos nedosljednim protivljenjima djelomičnoj privatizaciji, bez ikakvoga samostalnog prijedloga, sindikati nisu utjecali na reformski proces. To iznenađujuće stanje proisteklo je iz međusobno povezanih problema: nedostatka znanja²⁷, nesposobnosti prepoznavanja socijalnih i financijskih posljedica mirovinskih reformi za radnike i nedovoljne političke odlučnosti za zajedničko djelovanje (Milidrag Šmid, intervju).

Nedostatak inventivnosti može se provjeriti krutim razumijevanjem mirovinske problematike kao generacijskog nadmetanja oko ograničenih resursa i, vjerojatno, čak i kao nepostojanje oportunitetima. Kad je riječ o posljednjemu, samo je jedan sindikat planirao osnovati kapitalizirani mirovinski fond (kasnije uključen u fond *HA jedan*), a to je Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika, koji je sve slabije kratkoročne prednosti članstva želio pretvoriti u dugoročne financijske povrate. Drugi su sindikati u biti "prespavali" usvajanje Zakona o mirovinskom osiguranju i redovito ponavljali kako su promjene u Zakonu o radu njihova najvažnija, ako ne i jedina briga (Cimeša, 2003). Vlada je kritizirala sindikate zbog nedovoljne uključenosti jer nisu sudjelovali u strukturnim raspravama s udruženjima umirovljenika (Mintas Hodak, intervju), a kritizirali su ih i sami

²⁶ Neki od intervjuiranih autora, posebice Zoran Anušić i Predrag Bejaković, navode da je treće mjesto hrvatske reprezentacije na Svjetskome nogometnom prvenstvu 1998. djelomično krivo za izostanak pozornosti javnosti.

²⁷ Privatizacija mirovinskog osiguranja u to je doba bila novost, a slabo financirane skupine nisu mogle navrijeme osigurati potrebna stručna znanja.

umirovljenici i članovi akademske zajednice optužujući ih da ne brane buduća prava radnika (Kalajdžisalihović, 2003b, Matković, 2005b).

No potrebno je istaknuti dvije strukturalne anomalije. Prva je informacijska asimetrija koja je poslužila Vladi jer je u to doba socijalno partnerstvo jednostavno bila fikcija. Sindikati tvrde da su oni upoznati s gotovo završenim nacrtom Zakona, za koji se nije tražila njihova suglasnost. Činjenica je da je tijelo koje je do 2000. godine prethodilo i obavljalo zadaće tripartitnog Gospodarsko-socijalnog vijeća bilo nedosljedno vođeno te da je imalo neujednačene rezultate.²⁸ Imalo je vrlo ograničeno povjerenje javnosti i socijalnih partnera, a beskonačnim se razgovorima ništa nije postiglo. Tako je izvršna vlast, koja je donosila odluke, u javnosti smatrana glavnim pokretačem reformi, ostavljajući vrlo slabu legitimnost za socijalni dijalog (Lowther i Sever, 2006). Drugo, teško se moglo očekivati da će Vlada ozbiljno shvaćati sindikate i da oni za nju neće biti razbijena masa u uvjetima kada se stopa nezaposlenosti, prema definiciji Međunarodne organizacije rada, kretala između 15 i 20%.

Naprotiv, položaj Povjerenstva za mirovinsku reformu s obzirom na ta dva pitanja bio je posve oprečan od položaja sindikata (Anušić, osobna komunikacija), a istina je vjerovatno negdje u sredini. Zapravo, Snježana Plevko (članica radne skupine za ekonomska pitanja), Damir Ostović i Zoran Anušić održali su više pojedinačnih i zajedničkih prezentacija za svaki sindikat i udruženje poslodavaca. Vlada je, nadalje, od Gospodarsko-socijalnog vijeća tražila održavanje dviju dodatnih sjednica posvećenih mirovinskoj reformi radi dobivanja zelenog svjetla svih socijalnih partnera za upućivanje Zakona o mirovinskom osiguranju na usvajanje u Sabor. Svi sudionici dali su Zakonu punu potporu: Đuro Popijač iz Hrvatskog udruženja poslodavaca te Davor Jurić, Boris Kunst, Dragutin Lesar (SSSH), Vilim Ribić, Krešimir Sever za druge sindikalne središnjice.

Usprkos različitim tumačenjima, učinci su bili posve jasni. Dok su sindikati trebali iskazati zanimanje za sve reforme, njihova je neaktivnost bila zamijenjena usmjeravanjem pozornosti javnosti na samo neka pitanja reforme. Puljiz (1999:14-16) ističe dva čimbenika, oba vezana za javni mirovinski sustav. Zastupnice u Saboru i ženske udruge oštro su se protivile ujednačavanju zakonske dobi umirovljenja na 65 godina starosti za oba spola, dok je usklađivanje porasta mirovina vezano za cijene zabrinjavalo udruženja umirovljenika. Prilično učinkovita neutralizacija obiju skupina postignuta je jednostavnim prihvaćanjem njihovih zahtjeva. Stoga je minimalna zakonska dob umirovljenja žene snižena na 60 godina, a indeksacija na cijene zamijenjena je "hrvatskom formulom" – polugodišnjim izračunom prosjeka porasta plaća i cijena.²⁹

Ipak, nije predloženo ništa poput trostupnog sustava, a javno se nedovoljno raspravljalo o kapitaliziranim oblicima mirovinskog osiguranja.

²⁸ Pokušaj promjene okolnosti započeo je tek nakon 2000. godine, kada je na zahtjev SDP-a, USAID pokrenuo Projekt tripartitnog dijaloga.

²⁹ U "švicarskoj formuli" valorizacija prati porast neto plaća, a samo se indeksacija radi s obzirom na porast plaća i nadnica. Nepovoljnija valorizacija uslijedila je nakon rasprave o "tri umirovljena nastavnika". To bi u uvjetima "švicarske formule" završilo različitim mirovinama. Zapravo, asimetrija između indeksacije i valorizacije omogućuje veće mirovine osobama koje su ranije otišle u mirovinu (Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster, 2003:28).

2.3.4.2. Akademska zajednica

Samo je manja skupina predstavnika akademske zajednice, uključujući i stručnjake za pravna i ekonomska pitanja, kritizirala reformu. Među pravnicima je posebice skeptičan bio Puljiz (1999:16), koji je naveo: *Postoji tek nekoliko stručnih procjena da druga mirovinska reforma (o prelasku na kapitalizirani sustav) nije bila dovoljno dobro pripremljena, da je ostvarena u nepovoljnim ekonomskim i socijalnim uvjetima te da zbog tih razloga se neće postići ciljeve čije ih je ostvarivanje potaknulo.* S nekima od tih kritika slagali su se i ekonomisti. Matematičar Bakić (1998) i Škember (1998) iz HZMO-a tvrdili su da je jedna od najvećih zapreka odgovarajućoj provedbi nedovoljna razvijenost i nestabilnost financijskoga i bankarskog sustava. Bez obzira na navedeno, obojica su uključeni u Povjerenstvo za mirovinsku reformu i u pripremu zakonskih odredbi. Kao posljednji stav možemo navesti tvrdnju Milidrag-Šmid da u Hrvatskoj nije bilo stručnjaka za mirovinsko osiguranje poput Tineta Stanovnika iz Slovenije, koji bi se dosljedno zauzeli za stajalište suprotno onome Svjetske banke.

2.3.4.3. Sektor financijskih usluga

Kad je riječ o lobiranju sektora financijskih usluga prije reformi 1999. godine, Anušić s pravom tvrdi da je hrvatski zakonodavac bio brz i nepopustljiv, što je posve razumljivo s obzirom na činjenicu da prije 2000. godine u Hrvatskoj gotovo i nije postojalo upravljanje sredstvima. Četiri najveće banke ušle su u posao kapitaliziranoga mirovinskog osiguranja zajedno s nekim manjim igračima, i to sa Zagrebačkom bankom, Privrednom bankom Zagreb, Erste & Steiermärkische bankom i Raiffeisen bankom Austrija. Fino usklađivanje sustava započelo je tek kada je čvrsto ustanovljen ustroj mirovinskih fondova.

2.4. Zakon o mirovinskom osiguranju

Zakon o mirovinskom osiguranju usvojen je u srpnju 1998. i počeo se primjenjivati 1999. godine. Kapitalizirano mirovinsko osiguranje postalo je obvezno za sve osiguranike mlađe od 40 godina i one između 40 i 50 godina koji se za nj dobrovoljno opredijele. Najvažniji odmak od izvornog prijedloga Zakona jest da je umjesto 10-postotne stope doprinosa za kapitalizirani sustav usvojena formula “ne manje od 5%”, čime je bio zadovoljan samo ministar financija Škegro i nitko više.

Problem je bio, naravno, vezan za dvostruko plaćanje. Kritike su ipak bile različite. Anušić je predlagao postupno povećanje – slično kao u Mađarskoj – te tvrdio da će se pitanja velikih deficita trebati riješiti kasnije. Vlada je čak bila svjesna da će se većina doprinosa vratiti u obliku državnih vrijednosnih papira. Bez obzira na to, Ministarstvo financija ostalo je pri svom stajalištu i zadržalo nesretnu formulu. Ne iznenađuje, ali kako je već rečeno i poznato, stopa je ostala točno 5% (Anušić, Mintas Hodak, intervju).

Osim te, bile su potrebne neke druge političke prilagodbe. Zakon o mirovinskom osiguranju značio je radikalno parametrijsko smanjenje iznosa starosne i invalidske mirovine. Najveće promjene doživjela je mirovinska formula. Za sve osiguranike barem se dio mirovine računao u skladu s njemačkom bodovnom formulom. Mirovine u kapitaliziranom obveznom osiguranju određivale su se prema dvodijelnoj formuli: *osnovne mirovine* utemeljene na bodovima korisnika mirovine iz prvog stupa koji su osigurani u drugom stupu i paušalnog dijela koji ovisi o prethodnom stažu osiguranja.

Tablica 8. *Reforme u javnom stupu mirovinskog osiguranja*

	Muškarci	Žene
Dob umirovljenja i godine staža osiguranja	Minimalna zakonska dob umirovljenja podignuta je od 1999. do 2007. godine za po 6 mjeseci, ukupno za pet godina. Godine staža osiguranja smanjene su za 5 godina. Prijelazno razdoblje završava 2008. godine. 65 godina života i 15 godina staža osiguranja	60 godina života i 15 godina staža osiguranja
Prijevremeno umirovljenje	Minimalna zakonska dob prijevremenog umirovljenja podignuta je od 1999. do 2007. godine za po 6 mjeseci, ukupno za pet godina. 60 godina života i 35 godina staža osiguranja	55 godina života i 30 godina staža osiguranja
Odbici (umanjenja mirovine)	Trajno smanjenje prijevremene starosne mirovine od 0,3% za svaki mjesec, odnosno 3,6% za svaku godinu prijevremenog umirovljenja u odnosu prema zakonski utvrđenoj dobi umirovljenja.	
Prava s obzirom na dužinu osiguranja	Pošto osoba dosegne 40 godina (muškarac) i 35 (žena) godina staža osiguranja, minimalna zakonska dob umirovljenja bila je 1999. godine utvrđena za muškarce 55 godina i 6 mjeseci, a za žene 50 godina i 6 mjeseci, a nakon toga je podizana za po 6 mjeseci godišnje do 2008.	
Staž s povećanim trajanjem	Zakonom o stažu osiguranja s povećanim trajanjem osiguranja (NN 71/99) propisana su radna mjesta i zanimanja za koja se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i za osiguranike invalidne osobe kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem. Time se daje pravo da se svakih 12 mjeseci provedenih na tim radnim mjestima u staž osiguranja (ovisno o zanimanju) računa do 18 mjeseci. Sustav je zadržan za pojedina zanimanja i uvjete rada što je regulirano posebnim zakonima.	
Mirovinska formula	Prvi stup javnog osiguranja	Prvi i drugi stup osiguranja
Određivanje	aktualna vrijednost mirovine (AVM) x osobni bodovi (OB) x mirovinski faktor (MF)	AVM x OB x MF (za razdoblje osiguranja u starom sustavu) + osnovna mirovina (za razdoblje osiguranja u starom sustavu) + anuitet iz drugog stupa
Najniža i najviša mirovina	Najniža mirovina određuje se za svaku godinu mirovinskog staža do 30 godina u visini 0,825%, a za svaku godinu staža koji prelazi 30 godina mirovinskog staža u visini 0,41-25% prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u 1998. godini prema podacima Državnog zavoda za statistiku. Najviša mirovina ograničena je na 3,8 prosječnih osobnih bodova (3,8 prosječne plaće u Hrvatskoj) za korisnike mirovina ostvarenih prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (općim propisima), ali može biti viša ili niža, ovisno o izvršenome mirovinskom stažu osiguranika u određenom slučaju.	

Indeksacija i valorizacija	AVM = 50% plaće + 50% cijena mirovina = 50% plaće + 50% cijena	AVM = 50% plaće + 50% cijena prvi stup = 50% plaće + 50% cijena osnovna mirovina = 50% plaće + 50% cijena anuitet iz drugog stupa = indeks potrošačkih cijena
Aktualna vrijednost mirovine (AVM) ^a	Članak 175. Zakona ne daje preciznu definiciju, nego samo određuje da će ona biti izračunana s obzirom na razinu mirovina dosegnutu do prosinca 1998.	
Osobni bodovi (OB)	Prosječni vrijednosni bodovi računaju se kao prosjek vrijednosnih bodova u obračunskom razdoblju. (U 1999. godini 10 uzastopnih godina, u 2000. godini 13 uzastopnih godina do ukupnog razdoblja 2009. godine. Umjesto 10 najpovoljnijih, tako će se uzimati u obzir 40 godina.) Vrijednosni bodovi ovise o plaćama, odnosno osnovicama osiguranja osiguranika, a za izračun se uzimaju u obzir plaće od 1970. do godine koja prethodi godini ostvarivanja prava. Vrijednosni bodovi računaju se tako da se plaća, odnosno osnovica osiguranja podijeli prosječnom plaćom svih zaposlenih u Hrvatskoj za istu kalendarsku godinu. Osobni bodovi utvrđuju se tako da se prosječni vrijednosni bodovi pomnože ukupnim mirovinskim stažem i polaznim faktorom. Osobni bodovi jednako se računaju za sve vrste mirovina.	
Mirovinski faktor (MF)	Ovisno o vrsti mirovine, starosna i prijevremena starosna mirovina = 1,00	
Osnovna mirovina	Osnovna mirovina određuje se kao zbroj dijelova mirovine određenih u visini 0,25% prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Hrvatskoj u prethodnoj godini za svaku godinu mirovinskog staža navršenu nakon 1. siječnja 2002. i 25% aktualne vrijednosti mirovine za osobne bodove ostvarene nakon 1. siječnja 2002.	
Invalidska mirovina	Najveće smanjenje postignuto je ukidanjem invalidske mirovine utemeljene na preostaloj radnoj sposobnosti te ukidanjem regionalnih invalidskih komisija koje su bile izvor široko rasprostranjene zloupotrebe. Vrsta invalidske mirovine određuje mirovinski faktor.	
Opća nesposobnost	opća nesposobnost za rad = 1,00	
Profesionalna nesposobnost	invalidnost uzrokovana gubitkom profesionalne sposobnost = 0,6667 invalidnost uzrokovana profesionalnom nesposobnosti za rad nastale ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću = 0,5 invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad koja se isplaćuje osiguraniku za vrijeme zaposlenja, odnosno obavljanja samostalne djelatnosti = 0,3333	
Obiteljske mirovine	MF = 0,7 do 1,00, ovisno o broju članova obitelji korisnika invalidske mirovine	

^a *Žestoka rasprava započela je nakon što je izračunan početni AVM (Vjesnik, 10 rujna 2003), utvrđen u 1999. godini (NN 31/99) u iznosu 35,16 kuna, što je omogućilo pretpostavljenu blagu tranziciju između mirovina ostvarenih u prosincu 1998. i siječnju 1999. godine (Anušić, intervju). Za pojedinosti vidjeti kasniji tekst vezan za položaj starih i novih umirovljenika.*

Izvor: Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster (2003); Narodne novine 102/98, 162/98; Potočnjak (1999)

Perspektiva umirovljenja prema novim, strožim uvjetima i pretvaranje invalidskih umirovljenika od primatelja privremenih naknada utemeljenih na preostaloj radnoj sposobnosti u prave umirovljenike stvorilo je pravi val odlazaka u mirovinu tijekom 1999. godine (broj invalidskih mirovina povećao se za 17%, a starosnih za 4,5%, vidjeti tabl. 4). Ujedno, tijekom drugog čitanja Zakona o mirovinskom osiguranju određena je razmjerno visoka najniža mirovina: 0,5-postotna stopa povećanja podignuta je na 0,825% za svaku godinu do 30 godina mirovinskog staža. Pravo na to je ostvarilo oko 45% novih umirovljenika. Osobito su poljoprivrednici i samozaposleni počeli primati mirovine koje su bile veće od utvrđene granice siromaštva. Gotovo nije spomena vrijedno, ali utjecaj proširenja obuhvata bio je minimalan (Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster, 2003:29-31).

Čak i nakon blagih ograničenja najniže mirovinu u 2002. godini (v. tekst *Provedba kapitaliziranih stupova*) broj umirovljenika stalno se povećavao. Do 2006. godine prosječnih 0,9 mirovinskih bodova po godini staža osiguranja omogućivalo je iznos mirovine veći od najniže mirovine samo ako je osiguranik imao 40 ili više godina staža osiguranja.

Tablica 9. Starosne mirovine 1. srpnja 2006. (u kn)

Plaća osiguranika kao postotak prosječne plaće	Stož mirovinskog osiguranja						
	15	20	25	30	35	40	45
35	266,49	355,32	444,15	532,98	621,81	710,64	799,47
80	609,12	812,16	1.015,20	1.218,24	1.421,28	1.624,32	1.827,36
90	685,26	913,68	1.142,10	1.370,52	1.598,94	1.827,36	2.055,78
100	761,40	1.015,20	1.269,00	1.522,80	1.776,60	2.030,40	2.284,20
200	1.522,80	2.030,40	2.538,00	3.045,60	3.553,20	4.060,80	4.568,40
najviša mirovina 380	2.893,32	3.857,76	4.822,20	5.786,64	6.751,08	7.715,52	8.679,96
najniža mirovina	738,30	984,40	1.230,50	1.476,60	1.599,65	1.722,70	1.845,75

Izvor: HZMO, Aktualna vrijednost mirovine (AVM) = 50,76; najniža mirovina za svaku godinu mirovinskog staža do 30 godina u visini 49,22 te iznad 30 godina 24,61 za svaku godinu. Osiguranici s iznosima u zasjenčanim poljima ostvaruju pravo na zaštitni dodatak kako bi primili iznos zajamčene najniže mirovinu.

Takav razvoj, zajedno s mjerama koje je ozakonio vladajući HDZ i SDP koji ga je naslijedio na vlasti, u smislu poštovanja Odluke Ustavnog suda iz 1998. ponovno je povećao, iako samo privremeno, rashode za mirovinsko osiguranje.

2.5. Zakon o mirovinskim fondovima i Zakon o isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje

Kako je već spomenuto, Zakon o mirovinskim fondovima uvelike je ovisio o Zakonu o isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje, a oba su usvojena tijekom 1999. To je samo neznatno utjecalo na tri odgađanja početka datuma uvođenja do-

prinosa za drugi stup (od siječnja 2000. na siječanj 2002), nego je to, naprotiv, bilo uvjetovano nevezanim političkim i ekonomskim čimbenicima čiju je međusobnu uvjetovanost nemoguće utvrditi.

U političkoj su areni izbori 2000. godine, promjena vlasti i imenovanje novoga upravljačkog osoblja u većini nadležnih službi imali veliku ulogu i zajedno su trajali dulje od godine dana. Anđelka Buneta u Središnjem registru osiguranika (Regos), Srećko Vuković u HZMO-u i Dragan Kovačević u Agenciji za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (Hagena) bili su imenovani kao osobe bliske SDP-u (Matković, intervju). Nadalje, postojao je i stalni ideološki sukob. Staro Povjerenstvo za mirovinsku reformu raspušteno je 1999. godine, a novo je osnovano početkom 2000. godine pod presjedanjem zamjenice predsjednika Vlade Željke Antunović (SDP), čija je zadaća bila ekonomska i tehnička procjena dvaju zakona. Kontinuitet je ostvaren zadržavanjem predstavnika Svjetske banke Zorana Anušića i drugih ključnih sudionika, poput Snježane Plevko (kasnije imenovane zamjenicom direktora Hagene). Činjenica da se SDP u Saboru protivio usvajanju tih dvaju zakona bila je razlogom neugodnosti, a zamjenica premijera Antunović u raznim je prilikama tvrdila da će u njih biti unesene promjene. Ipak, nije uslijedila nikakva konkretna aktivnost i SDP je potihom usvojio te zakone. U svakom slučaju, vjerojatno se moglo predvidjeti ozbiljno pogoršanje odnosa sa Svjetskom bankom ako bi višestupni mirovinski sustav bio odbačen (Anušić, Mintas Hodak, intervju).

Na ekonomskom području, naprotiv, Zakon o usklađivanju mirovina iz 1998. godine, gospodarska kriza i porast broja umirovljenika 1999. godine, te Zakon o povećanju mirovina radi uklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima iz 2000. godine (v. daljnji tekst) i istodobno snižavanje doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje za 2% (NN 54/00) obnovili su bojazan za pokriće tranzicijskih troškova. U takvim uvjetima ne treba iznenaditi dvogodišnja odgoda. Ostavljajući povijesne podrobnosti po strani, za kasniji tekst, tehničke pojedinosti obaju zakona ostale su nepromijenjene sve do njihove provedbe.

Tablica 10. Obilježja kapitaliziranih stupova^a

Članstvo	obvezno – za osobe mlađe od 40. godina starosti, odabir obveznoga mirovinskog fonda do 31. ožujka 2002. dobrovoljno - zaposlenici u dobi od 40 do 50 godina, odabir obveznoga mirovinskog fondova do 30. lipnja 2002. U obvezni mirovinski fond nije dopušteno učlanjenje osobama starijim od 50 godina.
<hr/> Reguliranje obveznih i dobrovoljnih mirovinskih fondova	
Zakonski (legalni) položaj	Obvezni i dobrovoljni mirovinski fondovi nemaju pravnu osobnost, oni su samo imovina s posebnim statusom. Svaki fond treba imati poseban fond menedžera (društvo za upravljanje mirovinskim fondom). Svako društvo za upravljanje mirovinskim fondom može upravljati samo jednim obveznim mirovinskim fondom, dok takvo ograničenje ne postoji za dobrovoljni mirovinski fondovi. Dozvole za društva za upravljanje mirovinskim fondom izdaje Hagena.

Zahtjevi u smislu članstva i kapitala	obvezni mirovinski fondovi – 80.000 članova do treće godine poslovanja, početni kapital 40 milijuna kuna dobrovoljni mirovinski fond – 2.000 članova do treće godine poslovanja, početni kapital 15 milijuna kuna
Zajamčeni prinos (zajamčena stopa povrata – ZSP)	Zajamčeni prinos mirovinskih fondova utvrđen je u razmjerno niskom iznosu koji Hagea izračunava jedanput godišnje referentni prinos = stvarni vagani tržišni udio ZSP-a, 2% ZSP = ako je referentni prinos pozitivan, zajamčeni prinos iznosi trećinu referentnog prinosa ako je referentni prinos negativan, zajamčeni se prinos određuje u trostrukom postotku
Financiranje jamstva	a) jamstveni polog (neograničen) b) osnovni kapital društva za upravljanje obveznim mirovinskim fondom (do 20% zaliha) c) državni proračun (neograničeno) Jamstveni polog iznosi 1 milijun kuna za svakih 10.000 članova više od minimalnog broja 100.000 članova i 75% naknade za uspješnost u svakoj od tri godine u nizu.
Ograničenja ulaganja	Postoje ograničenja u izdavanju i vrsti imovine, pri čemu su utvrđena kvantitativna ograničenja i zabrana ulaganja. Ista se pravila odnose na obvezne i dobrovoljne mirovinske fondove. Među ostalim, zabranjeno je ulagati u vrijednosne papire kojima se ne trguje na organiziranom tržištu, u derivate, imovinu koja je po zakonu neotuđiva, nekretnine, vrijednosne papire mirovinskog društva ili povezane osobe mirovinskog društva i banke skrbnika, opcije i terminske poslove. Najmanje 50% imovine fonda mora se ulagati u dugoročne obveznice ili druge dugoročne vrijednosne papire što ih je izdala Republika Hrvatska ili Hrvatska narodna banka, a najviše 15% ulaganja može biti u strane vrijednosnice.
Administrativne naknade	Ulazna naknada (za članstvo): najviše 0,8% na sve uplaćene doprinose; Regos naknade prikuplja svaki mjesec. Naknade za upravljanje: najviše 0,8% godišnje ukupne neto vrijednosti imovine (NVI) mirovinskog fonda; izračunava se dnevno i prikuplja mjesečno. Naknada za uspješnost u poslovanju: najviše 25% godišnjega realnog prinosa po odbitku troškova koji se zaračunavaju imovini (umanjenje za indeks potrošačkih cijena). Neto vrijednost imovine dnevno izračunava banka skrbnik i dobiva se odbitkom obveza koje se mogu zaračunati mirovinskom fondu poput naknade mirovinskom društvu i banci skrbniku. Uključuje skrbničku naknadu, a naknadu za brokere snose društva za upravljanje. Naknada za promjenu fonda ili izlaz: 5% ukupno akumuliranih sredstava u prvoj godini, 2,5% u drugoj, 1,25% u trećoj, 0,625% u četvrtoj i 0,31% u petoj. Nakon provedbe u 2002. godini bila je dopuštena promjena fonda bez plaćanja naknade.
Porezni tretman i subvencije (poticaji)	Obvezni i mirovinski fond – IIO ^b ili OII ^c , ovisno o vrsti dohotka iz kojega se plaćaju doprinosi. Mirovine se oporezuju samo u iznosu većem od 2.500 kuna. Dobrovoljni mirovinski fond – porezno umanjeње do 0,8 osnovnoga osobnog odbitka, najviše 1.000 kuna mjesečno, zbrojeno za dobrovoljno mirovinsko, zdravstveno i životno osiguranje. Državna subvencija do 25% uplaćenih doprinosa do maksimalnog iznosa plaćenih doprinosa od 5.000 kuna, tako da je to najviše 1.250 kuna godišnje.

Regulacija mirovina iz kapitaliziranog osiguranja (anuiteta) i mirovinsko osiguravajuće društvo

Legalni položaj	Mirovinska osiguravajuća društva posebna su vrsta osiguravajućih društava koja mogu nuditi samo usluge mirovinskog osiguranja. Temeljni je kapital 5 milijuna kuna, a milijun kuna dodaje se za svakih 1.000 ugovora. Može se zaračunati ulazna naknada od 5% ukupno prikupljenih sredstava prenesenih od obveznoga mirovinskog fonda u mirovinsko osiguravajuće društvo. Višak tehničke pričuve koji prelazi 15% budućih obveza treba se raspodijeliti primateljima mirovina. Aktuarske pričuve imaju stroga ulagačka ograničenja.
Dob umirovljenja	Jednako kao u Zakonu o mirovinskom osiguranju za starosne, prijevremene starosne, invalidske i obiteljske mirovine. Regos prenosi odgovarajući udio obveznoga mirovinskog fonda u mirovinsko osiguravajuće društvo, u skladu s odabirom osiguranika.
Vrsta anuiteta	Obvezni mirovinski fond – doživotna mirovina, četiri vrste: pojedinačna mjesečna mirovina, pojedinačna mjesečna mirovina sa zajamčenim razdobljem koja se isplaćuje korisniku, zajednička mjesečna mirovina, zajednička mjesečna mirovina sa zajamčenim razdobljem koja se doživotno isplaćuje korisniku mirovine, odnosno doživotno bračnom drugu koji nadživi korisnika. Dobrovoljni mirovinski fond – programirana isplata, različiti anuiteti i kombinacija doživotne starosne i privremene starosne mirovine, promjenjive mirovine, djelomične jednokratne isplate i druga mirovinska davanja. Postoje različite mogućnosti indeksacije kao i paušalna isplata u najvećem iznosu od 30%.
Rizik doživljenja (dugovječnosti)	Obvezni mirovinski fond – mirovine se izračunavaju za očekivano trajanje života obaju spolova, što znači redistribuciju od muškaraca prema ženama. Rizik doživljenja ostaje vrlo visok. Dobrovoljni mirovinski fond – za izračun anuiteta mogu se primijeniti tablice doživljenja prema spolu.
Indeksacija	Obvezni mirovinski fond – indeks potrošačkih cijena, zajamčen od države. Dobrovoljni mirovinski fond – indeks potrošačkih cijena, tečajni kurs ili kombinacija obaju pokazatelja.

^a Neka su od tih obilježja promijenjena dopunama i izmjenama koje su uslijedile. Tablica se odnosi na kasnije verzije.

^b IIO – izuzeto – izuzeto – oporezivano: mirovinski doprinosi i investirani dohodak izuzeti su od oporezivanja, a porez se plaća na isplaćene mirovine.

^c OII – oporezivano – izuzeto – izuzeto: porez se plaća na mirovinske doprinose, a investirani dohodak i isplaćene mirovine izuzete su od oporezivanja.

Izvor: Anušić, O'Keefe i Mađžarević-Šujster (2003); Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (NN 49/99, 106/99); Pravilnik o porezu na dohodak (54/01)

U poslovnom svijetu i akademskoj zajednici pojavile su se brojne kritike predloženih rješenja. Donosimo njihov kratki sažetak.

Zakonski (legalni) položaj. Jedna od najvećih nesavršenosti mirovinske reforme bila je potreba određivanja posebnih nevezanih društava za upravljanje obveznim i dobrovolj-

nim mirovinskim fondovima (Vlaić, intervju). Na tako malom tržištu neizbježno se pojavljuje sklonost okrupljivanju, što stvarno otežava poslovanje.

Zajamčena stopa povrata – Usprkos tome što je niska, ona je jak razlog za rasprave.³⁰ Referentna stopa povrata odmjerava se prema udjelu na tržištu (najviše 25%) i umanjuje se za 2% kako bi se uklonila asimetrija oko nule i smanjila mogućnost aktiviranja jamstva. Ipak, to samo prenosi asimetriju na zajamčenu stopu povrata. Vjerojatno bi bilo mudrije smanjiti zajamčenu nego referentnu stopu povrata (Bakić, 2002:442-444).

Ulagачka ograničenja. Utvrđena su na drakonskoj razini (Vittas, 1998:31), što nosi opasnost da na tržištu neće biti dovoljna količina vrijednosnica. Pritom se ističu dvije posebnosti. Prva je da se zahtijeva ulaganje od najmanje 50% imovine fonda u dugoročne obveznice ili druge dugoročne vrijednosne papire Republike Hrvatske ili Hrvatske narodne banke, što je nezabilježeno u zemljama srednje i istočne Europe. Taj je odabir uvjetovan pogoršanim gospodarskim stanjem 1999. Početni su izračuni pokazivali da će u prvoj godini tranzicijski troškovi zbog doprinosa koji odlaze u drugi stup narasti na oko 2,5 milijardi kuna, dok je ministar Škegro tvrdio da raspolože polovicom tog iznosa. Tako je taj minimum, koji su premašili svi obvezni mirovinski fondovi, imao samo zaštitnu ulogu (Anušić, intervju). Drugo, ulaganja u derivate nisu dopuštena, iako bi rizik tečaja mogao biti vrlo velik u zemlji u kojoj je turistička djelatnost tako važna te u kojoj su vrijednosnice često denominirane u stranoj valuti (Matković, 2002b).

Administrativne naknade. Bez obzira na to kako se računaju i izražavaju, utvrđene su u većem postotku nego što se to inače čini. Prelazak iz jednog fonda u drugi gotovo je nemoguć pa je Anušić (2004:5) izračunao da su troškovima uzrokovana smanjenja imovine i prinosa viša nego u bilo kojoj drugoj zemlji koje su analizirali Dobronogov i Murthi (2005:38).

Porezni tretman. U usporedbi sa složenim Zakonom o porezu na dohodak (NN 54/01), glavni je nedostatak što za treći stup osiguranja nisu uvedeni porezni izuzeci za poslodavce, što je presudno za razvoj dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja.³¹

Mirovinska osiguravajuća društva. Poslovni je sektor dugo kritizirao osnivanje izdvojenih ustanova koje nisu stvarale profit. Ipak, razlog za to je želja da se nadzor nad mirovinskim osiguranjem odvoji od ostalog dijela posla kako bi se izbjeglo unakrsno subvencioniranje postojećih financijskih usluga (Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster, 2003: 55-56).

Neke od tih kritika u početku su bile prihvaćene, a time su dodana nova iskrivljenja, što se često događa kada se umiješa politika. Mnogi nedostaci postali su očiti tek tijekom provedbe reforme, koja je započela u 2002. Bez obzira na to, pripreme za kapitalizirani sustav započele su uskoro nakon usvajanja zakonodavstva, jer je trebalo osnovati dvije agencije odgovorne za prikupljanje podataka (Regos) i nadzor mirovinskih fondova (Hagena).

2.5.1. Stvaranje nezavisnih agencija

Posebno obilježje hrvatskih mirovinskih reformi bila je i istodobna reorganizacija prihodne strane prikupljanja doprinosa. Taj je proces trpio zbog mnogih nedjelotvornosti. Po-

³⁰ Za opća razmatranja o strukturi poticaja vezanih za zajamčeni prinos i njegovo moguće financiranje vidjeti Vittas (1998:28-30) te Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster (2003:41-43) za Hrvatsku.

³¹ Vrlo obuhvatno razmatranje vidjeti u Zuber (2002).

slodavci su snosili velik teret izvještavanja zbog obveze dostave 20 raznovrsnih formula različitim ustanovama. Administrativna neučinkovitost bila je pojačana i preklapanjem zadaća i paralelnim mrežama prikupljanja podataka (HZZO, HZMO, Porezna uprava)³², a posljedica svega toga bila je narušena transparentnost i odgovornost te, konačno, nedovoljna djelotvornost javne revizije (World Bank, 2002:3-4).

Stoga je racionalizacija prihodne strane za Svjetsku banku bila nužna prateća aktivnost mirovinskih reformi. U skladu s tim, 1999. godine predložena je Strategija pomoći zemlji (*Country Assistance Strategy – CAS*), koja je ostvarena zajmom za strukturno prilagođivanje (*Structural Adjustment Loan*), koji je do 2002. iznosio 202 milijuna USD, dok je za Projekt ulaganja u mirovinski sustav (*Pension System Investment Project – PSIP*), vrijedan 35,6 milijuna USD, Svjetska banka odobrila kredit u iznosu 27,3 milijuna USD (World Bank, 2004:53). Projekt ulaganja u mirovinski sustav je obuhvatio sljedeće:

- izgradnju kapaciteta za Regos i Hagenu, uključujući ulaganja u dobra, konzultacije i osposobljavanje
- potporu poboljšanju sustava javnih prihoda i kapitaliziranu mirovinsku reformu, koja se sastoji od formiranja i održavanja baze podataka i ujedinjavanja izvještaja poslodavca, financiranja troškova poslovanja Fine, tehničke pomoći institucionalnoj reformi ustanova koje prikupljaju javne prihode, razvoja tržišta javnog duga te jačanja nadzora i naplate Ministarstva financija
- reformu HZMO-a, povećanje efikasnosti i djelotvornosti preraspodjelom ljudskih resursa, upravljanje, osposobljavanje i usavršavanje te unapređenje informacijske tehnologije
- financiranje provedbene jedinice projekta.

Hrvatska je vlada poduzela nekoliko važnih koraka, ali je pomalo čudan put odabra-
ne reforme.

Naime, prikupljanje doprinosa s vremenom je uključeno u Poreznu upravu, s jasnom centralizacijskom strategijom. Zapravo, Porezna je uprava vrlo postupno započela 1998-1999. prikupljati doprinose za zapošljavanje. S osnivanjem jedinstvenog računa Riznice u srpnju 2000. godine, Porezna je uprava uvela prisilnu naplatu doprinosa za mirovinsko osiguranje za sve aktivne osiguranike osim za samozaposlene, a od srpnja 2001. godine počela je prikupljati sve doprinose za obvezna osiguranja, preuzevši tako dio poslova HZMO-a i HZZO-a, uključivši u to i dio njihovih uposlenika. Objedinjeni nadzor i prisilna naplata svih poreza iz platne liste pokrenuti su od sredine 2002. godine, dok je u siječnju 2003. na terenu počeo nadzor obveznih uplata doprinosa za drugi stup. Financijska agencija (Fina), od 2002. godine nasljednica preimenovanog Zavoda za platni promet (ZAP), nastavila je provoditi postupak prikupljanja doprinosa što ih plaćaju poslodavci (Bejaković, 2004:72-73; Zakon o poreznoj upravi, NN 67/01).³³

³² Za vrijedne komentare o ulozi Hagene autor zahvaljuje gospodinu Toniju Lukšiću.

³³ Popratni učinak centralizacije bilo je stvarno uključivanje doprinosa u proračun, čime je tripartitno Upravno vijeće, a time i sindikati, lišeno bilo kakvog utjecaja na raspodjelu sredstava za financiranje mirovina (Milidra Šmid, intervju).

Istodobno, Svjetska je banka razvila decentralizirani nadzor mirovinskog osiguranja kao jedini raspoloživi odabir, ponajviše zato što su druge nadzorne agencije i ustanove (Hrvatska narodna banka, Komisija za vrijednosne papire) odbile mogućnost preuzimanja te zadaće. Tako je krajem 1999. godine samo za doprinose za drugi i treći stup osnovana Hagena. Ona je bila u izravnoj nadležnosti Sabora tako da se očuva njezina neovisnost o Vladi. Za ravnatelja je imenovan Zoran Barac. Njezine su najvažnije zadaće, utvrđene Zakonom o isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje, davanje i oduzimanje autorizacije i odobrenja za rad mirovinskim društvima; nadzor poslovanja mirovinskih društava, mirovinskih fondova i Središnjeg registra osiguranika. Ona je također zadužena i za provedbu pretežitog dijela regulacije vezane za mirovinsko osiguranje na temelju kapitalizirane štednje.

Nadalje, iako se Regos pokazao iznimno učinkovitom ustanovom, ustrojenom kao središnja platna služba koja uvelike štiti uposlenike od pritiska poslodavaca i koja je, očito, kao uzor imala švedsku mirovinsku reformu (World Bank, 2000:2), osnivanje nove agencije za prikupljanje podataka u maloj zemlji poput Hrvatske smatralo se nedjelotvornim (Anušić, intervju). Zapravo, plan je bio proširiti zadatke te ustanove i ustanoviti je unutar postojeće organizacije. Dok se prva zadaća možda mogla i ostvariti, druga nije. Tako je krajem 1999. utemeljen Regos, a za ravnatelja je imenovan Saša Mađarević. Regosovi su se zadaci u sljedeće tri godine znatno proširili (NN 114/01; 153/02) te su obuhvatili prikupljanje podataka o svim doprinosima na platnu listu, porezima i prirezima. Bejaković (2004:71) daje pregled Regosovih zadataka. To su upis osiguranika u fondove drugog stupa, usporedba stvarno uplaćenih doprinosa s izvještajima koje podnose poslodavci, briga o središnjoj bazi podataka o osobnim računima svih osiguranika kako bi se mogle dati informacije Ministarstvu financija i drugim nadležnim tijelima o svakoj ostvarenoj uplati.

Takvo proširenje zadataka bilo je u skladu sa željom za stvaranje jedinstvene baze podataka za sve hrvatske javne službe, ali su pregovori s agencijama (posebice s Poreznom upravom) koje su bile dovoljno informatički snažne da bi mogle upravljati takvim opsežnim tokom informacija ipak bili neuspješni. Stoga su Regos i njegov razmjerno mali broj zaposlenih ostali usamljeni.

U dijelu javne uprave bili su očiti znakovi snažnog protivljenja najvažnijoj racionalizaciji, koja bi bila izravna prijetnja ostanku stotina raznih nepotrebnih ureda s prevelikim brojem zaposlenika. Na kraju je birokracija ipak pobijedila (v. daljnji tekst o toj temi).

2.6. Posljednje uporište HDZ-a

Tijekom druge polovice 1999. postale su sve očitije slutnje da će skori izbori značiti korjenitu promjenu na hrvatskoj političkoj sceni. Izbori u 2000. godine bili su prvi u kojima se nije sa sigurnošću znao budući pobjednik pošto je Sabor završio svoj saziv, te prvi u kojima se HDZ-a činio oslabljenim i za suparnika imao razmjerno ujedinjenu šesteročlanu koaliciju oporbenih stranaka.

Slabljenje HDZ-a bilo je kombinacija različitih čimbenika. Tome su pridonijeli brojni skandali koje je otkrivalo neovisno novinarstvo u smislu ortačkog kapitalizma i njegovih propusta (Bićanić i Franičević, 2003:16-19), zagrebačka kriza i protesti gurnuli su vlada-

juću stranku u položaja iz kojega više nije bilo spasa. Najgori je udarac bilo pogoršano zdravlje predsjednika Tuđmana, kojemu je rak dijagnosticiran 1993, a koji je preminuo 10. prosinca 1999. i zbog čije su smrti izbori odgođeni za 3. siječnja 2000.

Demoralizacija je bila tolika da nije djelovalo čak ni uobičajeno "krpanje" izbornih pravila. Prvi je put napušten većinski izborni sustav i usvojen sustav razmjerne zastupljenosti, s izbornim pragom od 5%. Područje Hrvatske podijeljeno je na deset čudnih izbornih jedinica, a još je jedna ostavljena za glasače iz dijaspore. Etnički su Srbi dobili samo jedno mjesto u Saboru. Cijela kampanja bila je prilično nezanimljiva i ostavljala je malo sumnje u to tko je mogući pobjednik.

Šesteročlanu koaliciju uglavnom su nosili HSLŠ i SDP, a podržale su je još četiri stranke centra: Hrvatska seljačka stranka (HSS), Istarski demokratski sabor (IDS), Liberalna stranka (LS) i Hrvatska narodna stranka (HNS).³⁴

Izborni su rezultati bili vrlo povoljni za koaliciju: SDP i HSLŠ zajedno su dobili 38,7% glasova, a šestorka je osvojila 96 od 151 zastupničkog mjesta u Saboru. Ivica Račan (SDP) predsjedao je novom Vladom, formiranom 27. siječnja 2000. godine, a ona se sastojala od ministara iz svih koalicijskih stranaka.

2.6.1. Uloga umirovljenika

Najvažnija razlika između izbora 1995. i 2000. godine bila je mobilizacija umirovljenika kao biračkog tijela okupljenog oko jednog pitanja, pri čemu su oni činili gotovo četvrtinu svih birača (4.177.495, od čega 3.827.123 u Hrvatskoj i 350.372 u dijaspori). Alojz Malogorski, predsjednik Matice umirovljenika Hrvatske, više je puta ponovio da bi umirovljenici mogli imati presudnu ulogu u izbornim rezultatima (Matković, 1999a).

Postojala je očita razlika između tada vladajućeg HDZ-a i šestorke. Umirovljenici su bili duboko nezadovoljeni kako se HDZ ponašao s Odlukom Ustavnog suda iz 1998. godine (v. prethodni tekst).

Tijekom ponovljenih izlaganja najviših stranačkih predstavnika (Mate Granića, Vladimira Šeksa, Nikice Valentića, Milana Kovača) i u HDZ-ovu izbornom programu *Sve za Hrvatsku*, navedeni su podaci o potrošnji kojima se željelo pobiti rasprostranjeno vjerovanje da se bolje živjelo u doba socijalizma (Jureško, 1999; Matković, 1999c). Ivo Kujundžić, u ime HDZ-ove Zajednice umirovljenika, izravno je kritizirao izjavu predsjednika Ustavnog suda Jadranka Crnića koji je tvrdio da HDZ tijekom svoga posljednjeg mandata ništa nije učinio za umirovljenike (Matković, 1999f).

Odgovor udruge umirovljenika bio je jednoglasan. Predstavnik Matice hrvatskih umirovljenika Alojz Malogorski, Ivan Nahtigal (Sindikata umirovljenika Hrvatske) i Ivan Maričić (Društvo "Hrvatski umirovljenik") potpisali su zajedničku izjavu o ostvarenju stečenih prava umirovljenika i poboljšanju uvjeta i kvalitete njihova života – Socijalni ugovor - s predstavnicima SDP-a i HSLŠ-a i njihovih koalicijskih partnera.³⁵ Usprkos tome što su udruge umirovljenika autonomne, odlučile su se za politički pristup. Izjava je obve-

³⁴ Nakon Tuđmanove smrti, HSLŠ i SDP su 2000. godine nominirali svog predsjedničkog kandidata Dražena Budišu, kojega je na izborima pobijedio Stipe Mesić, kandidat ostale koalicijske četvorke.

³⁵ Sindikat umirovljenika Hrvatske već je bio povezan sa šestorkom putem SSSH, koji je već prije potpisao *Ugovor za pravednu Hrvatsku* (Matković, 1999d).

zala umirovljeničke udruge da pozivaju svoje članove na izbore i glasovanje *po vlastitoj savjesti*, ali za *potpisnice socijalnog ugovora* (Matković, 1999e).

Vjesnik je istraživao razloge zašto sličan dogovor nije potpisan s HDZ-om. Odgovor je bio vrlo jasan i neposredan: HDZ-ov glavni kandidat bio je bivši predsjednik Vlade Nikica Valentić, koji je 1993. godine uveo stabilizacijski paket, pa je time postao glavni krivac za pogoršani socijalni položaj umirovljenika.

2.6.2. *Medeni mjesec i rastava*

Usprkos zavidnoj pobjedi što je obilježila moralni i izborni poraz HDZ-a, koji je dobio 26,66% glasova, što je bilo gotovo 20% manje nego na prethodnim izborima, a to je uvelike i rezultat potpore umirovljenika (na izbore je izašlo 76% glasača), Socijalni se ugovor pokazao upitnom blagodat jer je progonio novu vlast kroz cijeli njezin mandat.

Sadržaj ugovora trebao je upozoriti šestorku da je ostvarivost ugovora pod ozbiljnim fiskalnim ograničenjima. Pobjednička se koalicija suglasila, među ostalim, o provođenju Odluke Ustavnog suda u smislu indeksacije mirovina tijekom razdoblja 1993-1995.³⁶ godine, zaštite od daljnjeg smanjivanja mirovina, izdvajanje socijalne pomoći iz mirovinskog sustava, osiguranje isplate mirovine prije petoga u mjesecu i, konačno, ali i ne najmanje bitno, o povratu umirovljeničkih domova pod nadzor HZMO-a.

Naravno, važnost koja se pridaje pojedinim zahtjevima različita je, ali je ipak najvažnije pitanje neprovedenog indeksiranja između listopada 1993. i prosinca 1998. godine. Podjednako je bilo nerealan vremenski razdoblje za rješavanje problema predviđeno Socijalnim ugovorom. Pritom se imalo na umu da je prosječno korištenje mirovine 15 godina i da će većina oštećenih umirovljenika uskoro umrijeti (Matković, 2000c). Sabor je imao šest mjeseci za usvajanje zakona o umirovljeničkom dugu, dok se puna indeksacija trebala ostvariti u razdoblju od dvije godine, počevši od 2001.

Novoimenovani ministar rada i socijalne skrbi Davorko Vidović (SDP) predstavio je u lipnju 2000. plan povrata prema kojemu je vrijednost nepokrivenog duga procijenjena na 22,7 milijardi kuna kumulativno u razdoblju 2001-2010. S obzirom na postojeća proračunska ograničenja, to je bio realističan plan, iako je podrazumijevao samo uklanjanje razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima. Konačna je verzija usvojena u Zakonu o povećanju mirovina (NN 127/00) radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima. Zakon je predvidio približno 2,15 milijardi kuna godišnje nastojeći prilagoditi razmjerni porast mirovina tim raspoloživim sredstvima. Mirovine su porasle od 0,5 do 20%, ovisno o godini umirovljenja i referentnoj mirovinskoj osnovici, a Zakon je stupio na snagu od siječnja 2001.

Umirovljenici su prilično toplo dočekali prve prijedloge, ali su ih ipak smatrali samo djelomičnim rješenjem koje nije u potpunosti ispunilo njihova očekivanja jer su se za propuštene godine nadali dosljednoj indeksaciji, u skladu s porastom plaća.³⁷ Tako je nakon određenog mirovanja sve krenulo nizbrdo. Postojali su brojni neriješeni problemi za koje su udruge umirovljenika i neki koalicijski partneri (posebice IDS) okrivljavali Vladu.

³⁶ Udruge umirovljenika zahtijevale su također povrat novca zbog neprovedene preindeksacije mirovina iz razdoblja 1991-1992. Radna skupina Ministarstva rada i socijalne skrbi ipak to nije prihvatila (Matković, 2000b).

³⁷ Ispunjavanje takvih zahtjeva državu bi stajalo 140-210 milijardi kuna u desetogodišnjem razdoblju, što je 92-138% hrvatskog BDP-a u 2000. godini (izračuni se razlikuju).

Usprkos stvarnom porastu neto stope zamjene tijekom 2001. godine (v. tabl. 7), to su bile prosječne stope kako bi se izbjegao izračun za svakoga pojedinog umirovljenika. Umirovljenici koji su imali pravo na zaštitni dodatak uz mirovinu kao učinak tog povećanja ili su izgubili to pravo i zapravo ostvarili manji porast, ili su ga i dalje primali pa stvarno nisu ostvarili porast ukupnih mirovinskih naknada. Zbog nedovoljnog iznosa uplaćenih doprinosa isto se dogodilo i onima koji su primali minimalnu mirovinu (Matković, 2000d).

Ne iznenađuje nezadovoljstvo udruga umirovljenika. Osim pozitivne prirode rasprave, postojala je i ona normativna. U članku 1. Zakona navodi se da se njime uređuje način povećanja mirovina radi uklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima i izvršava Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998, što su umirovljenici smatrali neprihvatljivim. Sâm sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti o tom zakonu (NN 03/02).

2.7. Odlučno... možda

Ta se nezaboravna fraza upotrebljavala za opisivanje obiju Vlada premijera Račana. Druga je formirana nakon što je u srpnju 2002. godine HSLŠ izašao iz koalicije. Račan je bio reformist, ali nije mogao vladati razjedinjenom šestorkom. Najveće nesuglasice s Draženom Budišom, vođom HSLŠ-a, izbile su zbog odnosa prema Međunarodnom sudu za zločine u bivšoj Jugoslaviji, koji je podignuo optužnice protiv generala Hrvatske vojske, kao i o suvlasništvu nuklearne elektrane u Krškom, što je konačno razbilo koaliciju.

Vezano za mirovinska pitanja, SDP nikada nije našao ravnotežu između populizma i fiskalne strogosti. Razdoblje petorke obilježilo je niz kontradiktornih zakona³⁸, a one kojima su se željeli ograničiti zahtjevi pojedinih interesnih skupina obično bi zasjenile odluke vezane za dodjelu i dopuštanje ustupaka.

SDP je podlegao mnoštvu zahtjeva, čime je zapravo pokrenuto populističko propadanje koje je uslijedilo nakon ponovnog rađanja HDZ-a, koji je vodio budući predsjednik Vlade Ivo Sanader. Nakon ispunjavanja nekih zahtjeva umirovljenika, Račan je popustio i pred svojim parlamentom i tek nastalim lobijem mirovinskih fondova. Ipak, zanemaren je sve veći problem padanja neto stope zamjene novih umirovljenika, koji je zbog očitih fiskalnih razloga čak i pogoršan. Udruge umirovljenika ponovno su se osjećale izigranim i udaljile se od onoga što je ostalo od vlade lijevog centra.

SDP-ov dobronamjerni plan budućih mirovinskih reformi – strategija razvitka Republike Hrvatske *Hrvatska u 21. stoljeću* (NN 97/03) – ostalo je mrtvo slovo na papiru.

2.7.1. Svi su umirovljenici jednaki, ali neki su jednakiji od drugih...

Kako je već spomenuto, SDP-ova Vlada vrlo je nedosljedno rješavala pitanja povlaštenih mirovina. To je izazvalo veliku ljutnju redovitih umirovljenika koji su takav sustav odlučivanja smatrali simbolom HDZ-ove politike koji je svakako trebalo promijeniti.

S jedne strane, usvojene su mjere kojima su mirovine članova Zastupničkog doma, hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ograničavale na iznos dvostruke svote najviše redovite mirovine (NN 82/01), pa su time izravno smanjene nakna-

³⁸ Od srpnja 2002. do prosinca 2003. godine Vladu je činila peteročlana koalicija, a HSS je postao najvažniji SDP-ov koalicijski partner.

de za povlaštene kategorije u rasponu od 8 do 20%.³⁹ Ujedno je SDP pokušavao smanjiti previše izdašna prava branitelja i nadzirati regionalne komisije odgovorne za odobravanje zakonski utvrđenih povlastica, koje su djelovale unutar Ministarstva branitelja (Puljiz, intervju), ali je nestabilna ravnoteža međunarodnih zahtjeva (suradnje s Međunarodnim sudom) i domaće političke stabilnosti vjerojatno spriječila radikalnije poteze.

S druge strane, na početku mandata prava zastupnika na povlaštene mirovine dodatno su povećana.⁴⁰ Time je pokrenuta prava bujica negodovanja (Goreško, 2000). Čak je i HDZ bio svjestan da se Sabor ne treba nepotrebno igrati tim pitanjima. Uslijedile su tužbe Ustavnom sudu, ali on nije utvrdio da je povrijeđen Ustav ako Vlada nekome odobrava određene povlastice i spremna ih je platiti iz proračuna.

2.7.2. *Produbljeni jaz*

Idući udarac osobama koje su odlazile u mirovinu u skladu s Zakonom o mirovinskom osiguranju bilo je daljnje sužavanje kriterija za ostvarivanje prava.

Javnost je bila šokirana kada je spoznala da je SDP smanjio najnižu mirovinu. Smanjivanja su bila daleko od radikalnih, te se, u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (NN 147/02), najniža mirovina određivala za svaku godinu do 30 godina mirovinskog staža u visini 0,825%, a za svaku godinu staža preko 30 godina mirovinskog staža u visini od 0,4125% prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Hrvatskoj u 1998. godini prema podacima DZS-a. Umanjenje za prijevremeno umirovljenje povećano je na 0,34% za svaki mjesec staža osiguranja manje od zakonski utvrđenoga, što znači 4,08% godišnje, odnosno za najveće moguće prijevremeno umirovljenje od pet godina, iznos mirovine trajno se umanjivao za 20,4%.

Istodobno je zbog rasprave s drugutama umirovljenika o produžetku davanja od 100 kuna i 6% zaštitnog dodatka, što je 1998. godine umirovljenicima odobrio HDZ, Vlada konačno odustala. Dodatak je zadržan, ali nije ušao u izračun osnovice i nije uključen u indeksaciju (NN 147/02).

Konačno, posljedice su bile više nego kobne. U očima javnosti mirovinsko se osiguranje pretvorilo u lutriju zbog brzog prelaska na strože uvjete i progresivnog proširivanja obračunskog razdoblja (Androić, 2002). Nadalje, zadržavanje zaštitnog dodatka osnažilo je kasnije zahtjeve o usklađivanju *starih* i *novih* mirovina.

2.8. *Provedba kapitaliziranih stupova*

Opsežna proizvodnja zakona o stopama doprinosa počela je prije provedbe zakona o kapitaliziranom sustavu. Nakon što je doprinos za mirovinsko osiguranje u 2000. smanjen za 2%, sustav je pažljivo usklađen u prosincu 2002. (NN 147/02). Utvrđene su najniža i najviša mjesečna osnovica za obračun doprinosa u iznosu 35 i 600% prosječne plaće. Najviša godišnja osnovica za obračun doprinosa učinila je sustav simetričnim jer je najveći

³⁹ To se odnosi na izmjene i dopune Zakona o mirovinskom osiguranju i na različite posebne zakone.

⁴⁰ Ako je ostvario pola mandata, zastupnik u Saboru može otići u mirovinu s 55 godina života (muškarci) ili 50 (žene) i 20 godina mirovinskog staža. Zastupnik koji je tu dužnost obnašao tri mandata uzastopce, i ako ju je u svakom mandatu obnašao dulje od polovice propisanog vremena, ima pravo na zastupničku mirovinu ako ima najmanje 15 godina mirovinskog staža. Zastupnička mirovina iznosi 65% osnovice i povećava se za 2% za svaku daljnju navršenu godinu mirovinskog staža (Odluka o proglašenju Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru, NN 55/00).

iznos mirovine (3,8 mirovinskih bodova za godinu) utjecao na evaziju doprinosa. Ujedno, utvrđene su stope doprinosa od 20-15% za prvi i 5% za drugi stup – i njih u punom iznosu plaćaju uposlenici.⁴¹

Kako bi se spriječila daljnja odlaganja, u listopadu 2001. započelo je privremeno licenciranje obveznih mirovinskih fondova i društava za upravljanje mirovinskim fondom.⁴² Do sredine studenoga krenulo je prijavljivanje članova. Bilo je predviđeno da se doprinosi za kapitalizirano osiguranje počnu uplaćivati u siječnju 2002. Regos je podugovorio prijavljivanje Zavodu za platni promet (ZAP-u) (kasnije preimenovanom u Financijsku agenciju), u čijim su poslovnicama organizirani šalteri na kojima se potpisivala izjava (ugovor) o pristupanju mirovinskom fondu.

Osiguranici mlađi od 40 godina mogli su do 31. travnja odabrati obvezni mirovinski fond po želji, a one koji to nisu učinili Regos je dodijelio jednome od obveznih fondova, u skladu s njihovim udjelom na tržištu. Njihovi su doprinosi položeni na račun u Hrvatskoj narodnoj banci, i u njoj ostvaruju povrat u visini eskontne stope od 5,9%. Zaposlenici u dobi od 40 do 50 godina imali su rok za prijavljivanje do kraja lipnja 2002. godine.

Radi podizanja razmjerno niske razine svijesti, ustanove uključene u hrvatsku mirovinsku reformu pokrenule su veliku obrazovnu kampanja koju je financirao USAID, a provela Carana Corporation. To je bio siguran uspjeh. U posljednjih nekoliko mjeseci 2001. godine javna je svijest porasla s 32 na 81%, 82% osiguranika potpuno je ili u većini podržao reformu, a više od 88% njih odabralo je svoj obvezni mirovinski fond, umjesto da to za njih učini Regos (Hurd, 2003:5). Anušić, O'Keefe i Madžarević-Šujster (2003:37) ističu da je kampanja u početku bila usmjerena na djelovanje i promoviranje obveznoga kapitaliziranog osiguranja (drugi stup), a od studenoga 2001. na postupak prijave.

Konačni je rezultat ipak upitan. Do srpnja 2002. godine sedam licenciranih obveznih mirovinskih fondova imali su 837.237 novih članova od kojih su 721.177 bili mlađi od 40 godina, a 116.060 njih bilo je u dobi od 40 do 50 godina (Matković, 2002b). Drugi je pokazatelj ipak neuspješan: umjesto očekivanog uključivanja od približno 50%, u toj je dobnoj skupini udio prijavljenih u kapitalizirani sustav bio manji od trećine. Taj je učinak vjerojatno određen dvama čimbenicima: a) nepovjerenjem koje je stanovništvo imalo nakon velikih financijskih kriza; i b) Hageninim programima na Internetu koji su pokazivali da višestupni mirovinski sustav ima manje prinose od javnoga mirovinskog osiguranja.

2.8.1. Marketinška kampanja

Bez obzira na skupu marketinšku kampanju – 120 milijuna kuna ili 32% ukupno raspoloživog kapitala tog sektora – nisu ponovljeni ekscesi koji su zabilježeni u Poljskoj⁴³,

⁴¹ Ta je promjena vjerojatno bila posljedica ograničene racionalne percepcije zaposlenika prema doprinosima. Iako se fiskalni učinak nije promijenio, svjesnost zaposlenika potencijalno poraste kada je izravno suočen s preuzimanjem cijelog tereta doprinosa.

⁴² Odbađala su se licenciranja banke skrbnika jer je zakonski bio vrlo restriktivno određen sukob interesa te nije bila dopuštena nikakva povezanost s društvom za upravljanje mirovinskim fondom. Na kraju su licencirane HVB Croatia, Hypo Alpe Adria Bank i Hrvatska poštanska banka.

⁴³ Kad je riječ o postupku pripreme i donošenja zakona, Hrvatska, Poljska i Rumunjska gotovo su istodobno krajem 1990-ih započele mirovinske reforme. Nakon toga Poljaci su bili najbrži u provedbi, slijedili su ih Hrvati, dok su se u vrijeme pisanja ovog teksta Rumunji još uvijek mučili s provedbom. Pritom se ne smiju zanemariti učinci učenja na iskustvima.

a narušavanja pravila bila su rijetkost. Stroga su marketinška pravila (Chłoń-Domińczak, 2003:33-34), zajedno s osobnim privatnim odabirom mirovinskog fonda i hrvatskim konzervativizmom, uvjetovali da izravni marketing gotovo i nije utjecao na broj članova pojedinog fonda (Anušić, O’Keefe i Madžarević-Šujster, 2003:59-60).

Najznačajniji čimbenik za odluku o učlanjenju bio je stav korisnika o pojedinim bankama uključenim u upravljanje mirovinskim fondovima (v. sljedeći odjeljak). Zagrebačka banka, Raiffeisen banka i Privredna banka Zagreb odmah su privukle gotovo 90% svih članova, što je izazvalo zabrinutost zbog oligopolskog ponašanja.

Kako se tržišna struktura u idućim godinama konsolidirala, čini se da se ta zabrinutost pokazala sve opravdanijom, a pojačana je i nezainteresiranošću Vlade. Daljnje izmjene i dopune zakonodavstva samo su pogoršale problem.

2.8.2. Razvoj tržišta

Do siječnja 2002. godine Hagen je odobrila rad sedam obveznih mirovinskih fondova i povezanih društava za upravljanje mirovinskim fondom. AZ, PBZ/CO i Raiffeisen vrlo su brzo dosegli potrebni prag od 80.000 članova, dok to nisu uspjeli Erste, Plavi, Helios i HA-jedan.

Tablica 11. *Vlasnička struktura obveznih mirovinskih fondova u Hrvatskoj*

Naziv	Društvo za upravljanje mirovinskim fondom	Strani vlasnik	Udio (u %)	Domaći vlasnik ^a	Udio (u %)
AZ	Allianz ZB, d.o.o.	AZ - Argos 2 GmbH (Njemačka)	51,00	Zagrebačka banka, d.d.	49,00
Erste Plavi	Erste, d.o.o.	TBIH Financial Services Group NV (Nizozemska)	29,00	Istarska kreditna banka, d.d.	2,47
		Erste Bank der Österreichischen Sparkassen AG (Austrija)	12,38	Erste & Steiermärkische banka, d.d.	27,87
		Steiermärkische Bank und Sparkassen AG (Austrija)	12,05		
		EBRD (Velika Britanija)	10,06		
		Zavarovalnica Triglav, d.d. (Slovenija)	6,17		
PBZ Croatia osiguranje	PBZ Croatia osiguranje, d.d.			Privredna banka Zagreb, d.d.	50,00
				Croatia osiguranje, d.d.	50,00
Raiffeisen	Raiffeisen mirovinsko društvo, d.d.			Raiffeisenbank Austria, d.d.	100,00

^a Hrvatske podružnice stranih tvrtki uključene su među domaće vlasnike.

Posljedica financijskih skandala bilo je to da je Erste banka kupila Riječku banku, jednu od suvlasnika Plavoga obveznog mirovinskog fonda. Kako nije bilo dopušteno imati vlasništvo u dva obvezna mirovinska fonda, Hagen je odobrila spajanje Erste, Plavog i Heli-osa u Erste Plavi fond (Matković, 2003b). Ha-jedan, obvezni mirovinski fond koji je, među ostalim, osnovao Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika, konkurencija je posve pregazila te je uspio privući samo 0,35% ukupnog članstva, iako su njegovi marketinški troškovi bili veći od ukupnoga godišnjeg priljeva doprinosa. Nakon što se razmatralo njegovo pretvaranje u dobrovoljni mirovinski fond, Hagen je dopustila da ga preuzme A-Z fond (Hina, 2003). Nakon toga, hrvatsko tržište obveznih mirovinskih fondova gotovo se posve konsolidiralo: preostala su četiri fonda i stanje se do 2007. nije promijenilo.

Sljedeća tablica prikazuje članove, doprinose i povrat krajem 2005. te relativne to-kove u godini.

Tablica 12. Članovi, doprinosi i povrat fondova krajem 2005.

	AZ	Erste Plavi	PBZ/CO	Raiffeisen	Ukupno
Stanje krajem 2004.	462.291	126.768	194.494	380.091	1,163.644
Prve prijave	3.082	1.373	3.338	3.396	11.189
Naknadno dovršene prijave	1.984	635	2.001	1.803	6.423
Raspored Regosa	27.772	7.730	11.836	22.931	70.269
Ukupan broj novih članova	32.838	9.738	17.175	28.130	87.881
Prelasci iz drugih fondova	772	4.939	2.685	3.152	11.548
Prelasci u druge fondove	5.230	1.369	1.765	3.184	11.548
Neto promjena	- 4.458	3.570	920	- 32	-
Ukupan prestanak članstva	892	317	573	808	2.590
Stanje krajem 2005.	489.779	139.759	212.016	407.381	1,248.935
Udio u članstvu (u %)	39,2	11,2	17,0	32,6	100
Neto doprinosi ^a	1,306.286	307.675	531.811	964.515	3,110.287
Uplate iz drugih obveznih mirovinskih fondova	3.119	28.597	15.006	18.317	65.038
Isplate u druge obvezne mirovinske fondove	31.010	8.077	9.518	17.049	65.653
Isplate sredstava po ispravicima	925	174	230	663	1.991
Isplate sredstava po zatvaranju osobnog računa	7.104	2.232	5.173	6.140	20.650
Bruto stopa povrata (u %)	7,69	8,62	8,12	9,19	8,34
Izračun do kraja 2004.	124,01	125,40	127,17	126,14	125,35
Izračun do kraja 2005.	131,28	135,49	133,22	138,12	134,20

^a Svi su iznosi u tisućama kuna.
 Izvor: HANFA (2006:106-108)

Tablica 12. pokazuje veliku razliku među dvama najvećim fondovima (AZ i Raiffeisen) i onim manjima (Erste Plavi i PBZ/CO). Taj je nerazmjerni vjerojatno razlog slabije djelatnosti lobija mirovinskih fondova od optimalne i oligopolske tendencije na tržištu. Ipak su poslovni učinci fondova bili vrlo zadovoljavajući i umjetno potaknuti državnim obveznicama koje su omogućivale vrlo povoljne povrate. Zapravo, portfelj ulaganja bio je uvelike neuravnotežen i obveza držanja najmanje 50% ulaganja u domaćim dugoročnim obveznicama ili drugim dugoročnim vrijednosnim papirima pokazala se suvišnom (v. tabl. 13).

Tablica 13. Struktura ulaganja obveznih mirovinskih fondova (u tis. kn)

Vrsta imovine	31. prosinac 2004.		31. prosinac 2005.	
	Iznos	Udio (u %)	Iznos	Udio (u %)
Domaća imovina	7,498.547	92,75	10,673.953	89,01
Vrijednosni papiri i depoziti	7,174.461	88,74	10,294.567	85,85
dionice + potvrde o deponiranim dionicama	279.148	3,45	333.484	2,78
državne obveznice	6,210.223	76,82	8,709.190	72,63
municipalne obveznice	66.697	0,83	60.016	0,50
korporativne obveznice	521.763	6,45	442.878	3,69
zatvoreni investicijski fondovi	0	0,00	0	0,00
otvoreni investicijski fondovi	0	0,00	258.985	2,16
kratkoročni vrijednosni papiri	59.953	0,74	163.563	1,36
depoziti	36.676	0,45	326.450	2,72
Novčana sredstva	221.129	2,74	148.781	1,24
Potraživanja	102.957	1,27	230.604	1,92
Inozemna imovina	585.955	7,25	1,318.030	10,99
Dionice	62.982	0,78	134.902	1,12
Državne obveznice	41.257	0,51	208.561	1,74
Municipalne obveznice	0	0,00	0	0,00
Korporacijske obveznice	57.855	0,72	52.765	0,44
Zatvoreni investicijski fondovi	0	0,00	0	0,00
Otvoreni investicijski fondovi	423.862	5,24	921.801	7,69
Kratkoročni vrijednosni papiri	0	0,00	0	0,00
Depoziti	0	0,00	0	0,00
Ukupna imovina	8,084.502	100,00	11,991.983	100,00
Neto imovina	7,913.238		11,714.215	

Izvor: HANFA (2006:107)

Različita loša zakonska rješenja koja su se odnosila na treći stup (nepostojanje poticaja za poslodavce) i možda niska razina opće svijesti spriječili su stvarni razvoj dobrovoljnih mirovinskih fondova. Do kraja 2005. godine na hrvatskom je tržištu postojalo šest otvorenih i pet zatvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova. Otvoreni dobrovolj-

ni mirovinski fondovi pokazali su obećavajući razvoj jer se njihovo članstvo povećalo za 70%, na 51.158 članova. Zatvoreni su dobrovoljni mirovinski fondovi tada imali samo 5.336 članova.

2.8.3. Željezni zakon oligarhije

Čim je počela njegova provedba, u Zakonu o fondovima pojavile su se različite nedosljednosti. Radi lobiranja, Vlade i, posebice, Hagene kao regulativne agencije, društva za upravljanje mirovinskim fondovima osnovali su pri Hrvatskoj gospodarskoj komori Udruženje društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskim osiguravajućim društvima te odredili godišnji izbor predsjednika na temelju rotacijskog sustava. Udruženje je također kao promatrač postalo član međunarodne asocijacije Europskog saveza pružatelja usluga umirovljenja (*the European Federation for Retirement Provision – EFRP*), što ipak ima razmjerno malo značenje za hrvatsko udruženje jer se pozornost EFRP-a najviše usmjeravala prema provedbi Direktive o ustanovama za strukovna mirovinska osiguranja (*the Directive on Institutions for Occupational Retirement Provisions – IORP Directive*). Taj oblik osiguranja u Hrvatskoj zasad ima zanemarivo značenje (Vlaić, intervju).

Tijekom gotovo tjednih apela tisku, predsjednici uprava društava za upravljanje mirovinskim fondovima pojedinačno su ili putem svojih udruženja navodili neke probleme u regulaciji koje je trebalo riješiti. Njihovi su zahtjevi većinom bili usmjereni na širenje ulaganja u derivate (čak i samo u ročnice), u strane dionice i vrijednosnice kojima se trguje na manje reguliranim tržištima.⁴⁴

Taj se lobi praktično, usprkos svojoj pozorno planiranoj organizaciji, nije pokazao previše uspješnim. Ispunjeno je manje od polovice njegovih zahtjeva, a SDP je u lipnju 2003. uveo znatne promjene administrativnih naknada i druge zahtjeve upravo prije izbora (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 103/03).

Tablica 14. Prilagođavanja drugog stupa

Licenciranje – zahtjevi u vezi s članstvom	obvezni mirovinski fondovi – 50.000 članova do treće godine poslovanja dobrovoljni mirovinski fondovi – 200 članova do treće godine poslovanja
Promjena fonda	0,8% ukupno akumuliranih sredstava u prvoj godini; 0,4% u drugoj i 0,2% u trećoj
Naknada za uspješnost	opozvana
Naknada za upravljanje	najviše 1,2% neto vrijednosti imovine u godini
Jamstveni polog	za svakih 10.000 članova iznad 50.000 članova obveznog fonda, obvezno mirovinsko društvo mora uplatiti jamstveni polog od milijun kuna

Izvor: NN 103/03

⁴⁴ Bila je dopuštena samo prva kotacija, dok su bila isključena javna dioničarska društva koja imaju samo malo niže standarde trgovanja. Do 2007. godine bilo je samo sedam društava u prvoj kotaciji, šest na Zagrebačkoj burzi i jedno na Varaždinskoj burzi. O pojedinostima vidjeti <http://www.crosec.hr/registri.asp> [posjećeno 17. ožujka 2007].

Tako su ublaženi zahtjevi licenciranja u vezi s članstvom, pretjerana naknada za promjenu fonda znatno je snižena te je ukinuta naknada za uspješnost. Ipak je, kao kompenzacija, vjerojatno zbog neuspjelog povećanja dijela doprinosa koji se usmjeravanju u kapitalizirani sustav, naknada za upravljanje povećana na 1,2% neto vrijednosti imovine, što je svjetski rekord (Anušić, intervju).

Na prvi pogled stanje je bilo pod kontrolom. No u *rumsfeldijanskom* svijetu poznatih nepoznanica vrug je u pojedinostima. Izmjene i dopune Zakona o mirovinskim fondovima samo su pojačale potajnu oligopolizaciju sustava i proširile pukotinu između velikih i malih obveznih mirovinskih fondova. Taj je proces posljedica politike neprilagođene okolnostima (Hacker, 2005). Riječ je o pet čimbenika (Vlaić, intervju):

- s obzirom na malo hrvatsko tržište, zahtjevi u vezi s članstvom (čak i 50.000) sigurno su bili nepremostiva zapreka za ulazak⁴⁵
- prijavljivanje na šalterima Fine praktično je, ali zbog hrvatskoga zemljopisnog izgleda (postoji više od 1.000 otoka) nije optimalno jer obeshrabruje mnoge potencijalne *prebjege*. Tablica 12. pokazuje kako je malo članova promijenilo obvezni mirovinski fond i otišlo u one koji su imali najveći povrat, odnosno, u 2005. godini, u Erste Plavi i Raiffeisen (Matković, 2006d)⁴⁶
- nove članove koji su propustili odabrati obvezni mirovinski fond Regos je automatski dodjeljivao jednome od obveznih fondova u skladu s njegovim tržišnim udjelom. To je *zabetoniralo* početno stanje i gurnulo menadžere obveznih mirovinskih fondova u apatiju jer je onemogućena tržišna utakmica utemeljena na uspješnosti ili na postignutim zaslugama
- uspješna je obrazovna kampanja nakon 2002. godine prekinuta, što znači da su novopridošli sudionici slabo obaviješteni i da stoga vrlo rijetko (približno šestina) odabire obvezni mirovinski fond, čime se pogoršava već spomenuto stanje
- promjene strukture naknada oslabile su poticaje za dobro upravljanje jer su veliki fondovi ostvarivali goleme povrate od gotovog novca zbog povećane naknade za upravljanje. U manjim fondovima, povrat na dionice pao je na oko 10%, što je vrlo mali iznos, jedva dovoljan za osiguranje preživljavanja.

Time je nastala pukotina u jedinstvenost lobija jer su manji fondovi razvili bitno drugačije interese od velikih. Perspektiva baš i nije idealna jer se zbog agresivnog reklamiranja velikih fondova može potpuno uništiti tržišna utakmica. Predviđene promjene u formuli preraspodjele mogu dovesti do još agresivnijih marketinških strategija ako se smanji udio velikih fondova (Latković, intervju). Na tržištu koje se sastoji od samo četiri fonda, bilo koja daljnja koncentracija značila bi neuspjeh mjera Svjetske banke jer bi se time pokazalo da je privatizacija mirovinskog sustava zbog svoje suvišnosti i nepotrebnosti jednostavno preskupa.

⁴⁵ Tijekom 2006. godine širile su se glasine o daljnjem ublažavanju zahtjeva o članstvu u obveznim mirovinskim fondovima.

⁴⁶ Usto, izbjegnuli su ekscesi koji su obilježili mirovinske reforme u Južnoj Americi.

2.9. Izbori 2003.

Tijekom 2003. godine vladajući se SDP i ono što je ostalo od njegove raspadnute koalicije, vezano za pitanja umirovljenika, našao u prilično sličnom položaju kao HDZ 1999. godine. Iako je bilo vrlo malo skandala i zloupotreba kakvi su obilježili prethodnu Vladu, zbog čega su premijer Račan i, posebice, ministar rada Vidović trebali biti ponosni, ipak su se našli u neobranjivom položaju.

Zapravo, lajtmotiv umirovljeničkih udruga bio je da ni prethodna ni sadašnja vlast nisu riješile pitanje njihova duga: HDZ zbog nepoštovanja Odluke Ustavnog suda iz 1998. godine, a SDP zbog neispunjavanja predizbornog ugovora iz 1999. Vladajuće su strukture tvrdile da su isplatile svakom umirovljeniku oko 7,6 od 24 mirovine i time potpuno nadoknadile dug koji je napravio HDZ (Hina, 2003), što stvarno može zvučati apsurdno s obzirom na zastrašujuće siromaštvo kojim su bile pogođene starije osobe.

U početku su MUH i SHU namjeravali ponovno pokušati ostvariti svoje zahtjeve predizbornim ugovorom sa svim mogućim koalicijama (Matković, 2003a), ali su ipak, iako ih je većina stranaka pokušala privući raznim obećanjima, odlučili na izbore izaći ujedinjeni i samostalni. Ako uspiju, postat će prva socijalno homogena interesna skupina zastupljena na parlamentarnoj razini u Hrvatskoj. Većina udruga umirovljenika potpisala je zajedničku deklaraciju kojom su opunomoćili HSU Vladimira Jordana za zastupanje, te je ta stranka imala kandidate u svakoj od 11 izbornih jedinica (Matković, 2003c). Među njima su se posebno isticali vođe udruga kao što su Ivan Nahtigal i Vladimir Lokmer. HSU je u studenom predstavio svoj donkihotski program.

Na izborima 23. studenoga 2003. godine HDZ je zabilježio zavidnu, ali ne i veličanstvenu pobjedu. Ipak, najveće su iznenađenje bila tri zastupnička mjesta što ih je dobio HSU, kojem je zbog nekoliko stotina glasova u tri izborne jedinice malo nedostajalo do 5-postotnog izbornog praga. HDZ je osvojio 66 mjesta (62 u zemlji i 4 od dijaspore) i trebalo mu je još 11 mjesta za većinu u Saboru. Tri od tih 11 glasova postat će poznati kao najdragocjeniji u hrvatskoj povijesti.

2.9.1. Poslijeizborna trgovina

Pritisku što su ga trojica zastupnika HSU napravili na HDZ nisu nedostajale ni ucjene. Takav se tok događaja može objasniti dvama čimbenicima. Sama činjenica da su HDZ-u trebali glasove HSU bila je puka slučajnost, a osim toga, kad se jednom krenulo u tom smjeru, više nije bilo povratka: da se nisu ispunili zahtjevi umirovljenika, HSU bi vjerojatno na svakim idućim izborima bivao sve jači.

Najveći problem Ive Sanadera bio je pronaći odgovarajućega koalicijskog partnera jer je svaka od tri moguće opcije iznenađa postala neostvariva. Koalicija HSLS-a i DC-a doživjela je poraz i posve je ispala iz igre. Hrvatska stranka prava (HSP) zbog svojih je desnih radikalnih stavova bila neprihvatljiva u svjetlu priključenja EU. HSS je mogao biti pravi odabir, ali kada je njegov predsjednik Zlatko Tomčić predložio sporazum, stranka se gotovo raspala. Stoga je Sanader, nakon što je pridobio nekoliko nezavisnih zastupnika, *prebjega* i predstavnika nacionalnih manjina, s predstavnicima umirovljenika sklopio Sporazum o podršci (Latinović, 2003).

2.10. Sanaderova vlada i institucionalna degeneracija

Novoizabrana HDZ-ova Vlada vrlo je brzo pokazala svoje populističko lice, usprkos tome što je bila čvrsti zastupnik članstva u EU i sposobna za rješavanje osjetljivih pitanja vezanih za Domovinski rat (Fisher, 2006:195-196).⁴⁷ Zapravo, pokloni koje je HDZ obećao svojim koalicijskim partnerima i drugim strankama za njihovu potporu (HSS-u, HSP-u i drugima) posve su izbljedjeli u odnosu prema Sporazumu između HDZ-a i HSU. Tri zastupnička glasa za Sanaderovu manjinsku Vladu, u skladu sa sporazumom od 23. prosinca 2003, uključivala su ustupke navedene u tablici 15.

Tablica 15. *Sporazum Hrvatske demokratske zajednice i Hrvatske stranke umirovljenika*

Unutar prvih 100 dana Vlada treba	promijeniti formulu usklađivanja (indeksacije) mirovina tako da se one usklađuju s porastom plaća svih zaposlenih u Hrvatskoj
	uključiti u mirovinu dodatak od 100 kuna i 6% lipanjske mirovine iz 1998. godine
Do 30. lipnja 2004.	izraditi i predložiti Zakon o provođenju odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. godine, s obvezom izračuna i vraćanja duga umirovljenicima
	predložiti zakonsku odredbu o izvanrednom godišnjem povećanju mirovina za postotak rasta BDP-a, sve dok prosječna mirovina u prosječnoj plaći dosegne 70%, s time da s 1. siječnja 2005. godine mirovine usklade na razinu 50% prosječne plaće
Tijekom 2004.	predložiti izmjene i dopune Zakona o mirovinskom osiguranju kojim se poboljšava položaj osiguranika koji nemaju pravo na drugi stup mirovinskog osiguranja i drugih skupina umirovljenika
	promijeniti ustroj i sastav Upravnog vijeća HZMO-a
	u zdravstvenom osiguranju zajamčiti da sve osobe koje navrše 65 godina i starije budu oslobođene participacije u troškovima liječenja i lijekova

Izvor: HSU, 2003

Ti se zahtjevi vjerojatno ne bi mogli ispuniti čak i da se Sabor nije bavio ničim drugim.

2.10.1. Sivi lobi

U cijelom razdoblju otkako je formirana Vlada premijera Sanadera, od prosinca 2003. do lokalnih izbora u svibnju 2005, kada je HDZ uspio osigurati glasove uz pomoć HSP-a i nekažnjeno prekršio sporazum s HSU (Matković, 2005b), umirovljeničke su udruge posve zavladaile javnim mirovinskim sustavom.

Slijed ispunjavanja zahtjeva započeo je uz velike fanfare u veljači 2004. godine, kada je osnovana radna skupina predstavnika Vlade i umirovljenika, koju su činili Vla-

⁴⁷ Ipak, u tome je najveće značenje imala prijetnja daljnjeg odgađanja pregovora o pridruživanju EU.

dimir Jordan predsjednik HSU, i članovi užeg Vladina kabineta – zamjenica premijera Jadranka Kosor, Andrija Hebrang i Branko Vukelić, ministar gospodarstva, rada i poduzetništva (Matković, 2004a). Radna je skupina već do ožujka 2004. predložila izmjene i dopune Zakona o mirovinskom osiguranju (NN 30/04) prema kojima se aktualna vrijednost mirovine usklađivala sa stopom rasta prosječne plaće svih zaposlenih u Hrvatskoj, dodatak od 100 kuna + 6% uključenih u mirovinsku osnovicu, te promjenu ustroja i sastava Upravnog vijeća HZMO-a.⁴⁸ Dodatno, promijenjen je Zakon o dohotku tako da je odbitak poreza za umirovljenike povećan s 2.550 na 3.000 kuna. Također je u sustavu zdravstvenog osiguranja proširen krug osoba koje su oslobođene participacije (Matković, 2004b).

Ti su ustupci bili vrhunac u odnosima Vlade i umirovljenika, koji su se nakon toga ubrzano pogoršali, ponajviše zbog toga što proračun nije mogao financirati pretjerane zahtjeve umirovljenika. Zanimljivo je da je presudnu ulogu u raspravi o vraćanju duga i drugih točaka Sporazuma imao Međunarodni monetarni fond (MMF). I Dimitri Demekas, voditelj Odjela za jugoistočnu Europu, i Athanasios Vamvakidis, stalni predstavnik MMF-a u Hrvatskoj, stalno su upozoravali da je mirovinski dug građansko pravo, u skladu s odlukom Ustavnog suda, ali da je usklađivanje mirovina s porastom plaće čisto političko pitanje i, naravno, neodrživo (Matković, 2004c).

Stand-by aranžman u iznosu od 141 milijun USD, potpisan u kolovozu 2004, uvelike je prevagnuo u Sanaderovim odabirima za budućnost. Kako se moglo očekivati, dodatno godišnje usklađivanje u odnosu prema porastu BDP-a još nije bilo ni završeno, i u srpnju 2005. ponovno je vraćena indeksacija utemeljena na *hrvatskoj formuli* (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 92/05). Iako je HSU bio vrlo razočaran, nije prekinuo suradnju s HZD-om. Zapravo, razgovori o povratu mirovinskog duga bili su u tijeku, a problem *novih* prema *starim* umirovljenicima tek se nazirao.

2.10.1.1. Maštovito rješenje

Prvi korak u utvrđivanju mirovinskog duga bio je Zakon o umirovljeničkom fondu iz srpnja 2005. (NN 93/05), kojim je osnovan umirovljenički fond, a u koji je Vlada unijela novčana sredstva, udjele, dionice, obveznice i nekretnine radi potpunog obeštećenja prema Odluci Ustavnog suda iz 1998. Predviđeno je da fondom upravlja HPB Invest. Ostatak godine potrošen je u raspravama kako povrat učiniti učinkovitim.

U studenom 2005. godine premijer Sanader predložio je sljedeća rješenja: a) brzo obeštećenje u četiri isplate tijekom dvije godine (od lipnja 2006. do prosinca 2007) polovice ukupnog duga; b) sporije vraćanje cijelog iznosa u šest godišnjih isplata u razdoblju od 2007. do 2012. godine. Pravo na oštetu ostvarilo je 426.309 od ukupno 677.411 umirovljenika, koji su ušli u bazu podataka za povrat. Njih 74% odabralo je brzo obeštećenje, a 26% sporo. Posljednji je postotak mnogo veći nego što se Vlada nadala (manje od 5%) i povećao je iznos ukupnoga mirovinskog duga s 8 na 13,8 milijardi kuna (HZMO, 2007). MMF baš i nije podržao taj postupak jer bi iznos koji je trebalo izdvojiti za prvu ratu, ako

⁴⁸ Izvorno je Zakon o mirovinskom osiguranju predvidio sedam članova koje imenuje Vlada i po dvojicu koju imenuju udruge umirovljenika, osiguranika i poslodavaca. Navedenim izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranja predviđena su četiri predstavnika Vlade i po tri člana iz svake udruge.

ne bi bio ostvaren prihodima od privatizacije, mogao destabilizirati javne financije i time stvoriti veći proračunski deficit od očekivanoga (Bejaković, 2006).

Završetak sage o mirovinskom dugu napisan je 2007. godine, kada je Vlada nakon mnogih protesta HSU i različitih umirovljeničkih udruga, konačno digla ruke i Saboru po hitnom postupku predložila obeštećenje primatelja obiteljskih i limitiranih mirovina koji su u prvom krugu bili isključeni. Bilo je potrebno osigurati još 1,4 milijarde kuna za isplatu 43.781 umirovljenika (od kojih su 3.093 do kraja 1998. primali najveće mirovine).

2.10.1.2. Novi umirovljenici u odnosu prema starima

Glavni razlog zašto HSU nije prekinuo suradnju s HDZ-om, iako to više nije bilo životno pitanje za koaliciju, jest neriješeno smanjenje kupovne moći *novih* umirovljenika.

Srž problema je u početnom izračunu aktualne vrijednost mirovine (AVM) kako bi se zajamčio kontinuitet izračuna mirovina po staroj i novoj formuli, koji je iskorišten kao element smutnje za izbjegavanje Zakona o mirovinskom osiguranja. Milidrag Šmid (intervju) tvrdi da je AVM određen u skladu s razinom prosječne mirovine iz 1998. godine, bez uključivanje dodatka. Da bi se to učinilo i istodobno zadovoljila Konvencija 102. Međunarodne organizacije rada (o 40-postotnoj minimalnoj neto stopi zamjene u odnosu prema neto plaći kvalificiranog radnika) korištena je prosječna plaća u graditeljstvu, koje je 1998, kao i tekstilna industrija, bilo u velikim teškoćama.

I površna usporedba tablice 9. i tablice 16. pokazuje kako se brzo povećavao jaz između *novih* i *starih* umirovljenika: dok je 2002. godine oko 26% *novih* umirovljenika ostvarivalo zaštitni dodatak na najnižu mirovinu, taj je postotak do 2005. narastao na 67% (Matković, 2006b). Tumačenja tih uzroka su različita ili, bolje reći, komplementarna. Svjetska banka smatra da je najveći dio razlike posljedica zaštitnog dodatka, dok *sivi lobi* tvrdi da je razlike prouzročila stroga formula izračuna u kojoj se širi razdoblje koje se uzima u obzir.

Tablica 16. Osiguranici u oba stupa s obzirom na osnovicu za obračun doprinosa

Godišnji prosjek	Osnovica za obračun doprinosa				Ukupan broj osiguranika
	manje od najmanje osnovice	između najmanje osnovice i prosječne plaće	između prosječne plaće i najviše osnovice	više od najviše osnovice	
2005.	52.171	692.055	389.875	3.102	1,137.201
2006.	40.641	705.566	410.438	3.472	1,160.171

Izvor HZMO. Najmanja osnovica je 35% prosječne plaće, a najviša 600% prosječne plaće. Ukupan je broj osiguranika manji od onoga koji navode mirovinski fondovi jer su uračunani samo oni koji su tijekom referalnog razdoblja stvarno uplatili mirovinski doprinos.

Što god da je uzrok razlika, rezultat je to da se *sivi lobi* ujedinio u pokušaju ispravljanja i preusmjeravanja toga silaznog trenda predlažući niz ispravaka: skratiti obračunsko razdoblje na deset najpovoljnijih uzastopnih godina, *ad hoc* povećanja, uvesti novi izračun aktualne vrijednosti mirovine i određivanje najniže mirovine (za 30 godina staža) na

najmanje 40% prosječne plaće u Hrvatskoj (SSSH, 2006). Zanimljivo je napomenuti da piersonijansko zamučivanje i taktika podjele mogu stvarno isključiti pojedinu interesnu skupinu s političke scene, ali joj, osnaženoj, mogu omogućiti, kako to navodi Orenstein, povratak u idućem izbornom ciklusu. U tom će slučaju dotad podijeljeni i nezainteresirani sindikati ujediniti snage radi ostvarenja interesa *novih* umirovljenika.

Važnost uočene nejednakosti dviju skupina umirovljenika dobivala je na značenju kako se približavala izborna 2007. godina. HSS je već u svibnju 2006. uputio Saboru zahtjev za izmjenu i dopunu Zakona o mirovinskom osiguranju kako bi se ispravilo to stanje. Teatralno, Sanaderova je Vlada posve podržala prijedlog samo mjesec dana kasnije i u listopadu 2006. godine ustanovljena je nova radna skupina. Slijedio je SDP, koji je u studenome predstavio svoj prijedlog. Pojednosti obnovljene mirovinske reforme, koje bi ovisile o upotrebi povećanih proračunskih sredstava (procijenjenih da su ostvarili nevjerojatan godišnji rast od 12%) kako bi se premostio jaz između *novih* i *starih* umirovljenika – npr. ustanovljenjem investicijskog fonda – pritom nisu iznesene, ali su pozvani socijalni partneri i umirovljeničke udruge da se pridruže javnoj raspravi (Lipovac i Oruč Ivoš, 2006). Kako navodi Anušić, ako bi takva reforma prošla, a proći će, mogućnosti da se povećaju doprinosi za drugi stup najvjerojatnije bi nestale.

Manje razmatrano, ali jednako zabrinjavajuće popratno pitanje takvog populističkog ponašanja jest i zasad nepoznato povećanje broja veterana iz Domovinskog rata koji su dobili status invalida, što je često posljedica posttraumatskih stresnih poremećaja (PTSP). Gotovo polovica milijuna razmjerno mladih osoba ima pravo na vrlo visoke naknade, koje bi za nekoliko godina mogle potpuno iscrpiti javne financije, a krivnja bi, prema profesoru Puljizu (intervju), trebala posve pasti na HDZ-ovu neodgovornost. I tako to ide...

2.10.2. *Lobi mirovinskih fondova*

Usprkos svojoj razmjerno dobroj organizaciji, obvezni mirovinski fondovi ni u jednoj značajnijoj kampanji lobiranja za nova zakonska rješenja nisu istaknuli svoja dva najvažnija cilja: regulatora Hanfu i Ministarstvo gospodarstva. Jedan od najvažnijih razloga možda je institucionalizacija njihove uloge jer su predstavnici obveznih mirovinskih fondova zastupljeni u većini radnih grupa koje se bave tim pitanjima. Konačni je učinak toga činjenica da većina zahtjeva obveznih mirovinskih fondova nije bila u potpunosti razmotrena jer su njihovi zahtjevi politički bili previše osjetljivi. Bio je očiti nesklad između važnosti tri spomenuta pitanja (visokih doprinosa, kratkog razdoblja akumuliranja i opasnosti od smanjenja) i tema o kojima se stvarno raspravljalo (ulagačka ograničenja, struktura naknada).

Pozornost medija usmjerena je na ulagačka ograničenja i strukturu naknada, što su ipak manji problemi koji opterećuju hrvatski drugi stup kapitaliziranog osiguranja, a polako se i rješavaju. Zapravo, Hanfa postupno smanjuje naknade odobrene obveznim mirovinskim fondovima zbog ukidanja naknade za uspješnost, snižavajući naknadu za upravljanje s 1,2% neto vrijednosti imovine na 0,95%. Dodatno, polako je na dnevni red dolazilo i ublažavanje ograničavanja ulaganja (pristup javnim dioničarskim društvima, stranim tržištima i derivativima, kao i veća razina koja se mogla uložiti u pojedinog izdavača vrijednosnica). Poseban zakon koji je dopustio dodjelu dijela privatiziranih dionica INA-e obveznim mirovinskim fondovima (Valentić, 2006) otvorio je važan prostor za politička pregovaranja.

Latković (intervju) ističe tri goruća problema, za čije je rješavanje potrebno znatno više političke volje: a) niske stope doprinosa; b) kratko razdoblje akumulacije, posebice za žene; c) velika opasnost od smanjenja fonda. Sva tri problema potječu iz prošlih političkih kompromisa, potrebno je više vremena da stvore negativne popratne učinke, ali ih je onda izuzetno teško ukloniti.

U travnju 2007. prosječni doprinos hrvatskih obveznih mirovinskih fondova iznosio je 31,2 eura, što je vrlo mali iznos, nedovoljan za odgovarajuće kompenzacije za padajuće neto stope zamjene u javnome mirovinskom osiguranju. Sva društva za upravljanje mirovinskim fondovima svjesna su tog problema, ali zasad se ne vidi način njegova rješavanja. Pritom je najuočljivija povezanost s javnim sustavom osiguranja: HDZ-ovo nenamjensko trošenje mirovinskih ušteda i sve veća obećanja *novim* umirovljenicima, nedvosmisleno su u suprotnosti sa željom za povećanjem doprinosa za drugi stup, što je prilično neodređeno sadržano u *Strateškom okviru za razvoj 2006-2013*. (Vlada RH, 2006:48). Zapravo, svaki postotak povećanja doprinosa za drugi kapitalizirani stup stajao bi državu oko 100 milijuna eura, što u sadašnjim uvjetima nije ostvarivo (Vjesnik, 22. ožujka 2006).

To manje ili više vrijedi i za razdoblje akumulacije, posebice za žene, koje su, zahvaljujući uspješnom protivljenju tijekom razdoblja usvajanja Zakona, spriječile izjednačavanje zakonske dobi umirovljenja s muškarcima 65 godina. Problem je, naravno, mnogo složeniji jer je Hrvatska izložena demografskoj katastrofi koju bilježi samo desetak zemalja u svijetu, pa je stoga razmatrana mogućnost povećanja minimalne zakonske dobi umirovljenja na 67 ili 68 godina. Većina sindikata već je najavila svoje protivljenje tome (Matković, 2006a).

Kad je riječ o opasnosti od smanjivanja tih fondova, najveći je problem u visokoj korelaciji vrste imovine unutar njihova portfelja (Kotlikoff, 1999:19). Stoga je ublažavanje ulagačkih ograničenja i dopuštanje veće disperzije rizika korak u pravom smjeru.

2.10.3. Evolucija neovisnih agencija i lobi javne uprave

Nakon razdoblja provedbe reforme javnog sustava mirovinskog osiguranja sve tri povezane ustanove – Regos, Hagen a i HZMO – prošle su veliko restrukturiranje. Ipak, samo je Regos, najučinkovitija i najinovativnija ustanova, postao žrtvom jer su ga nadvladali birokrati iz drugih pridruženih službi kao što su HZZO, Fina i Porezna uprava.

Hagen a je više instrumentalno osnovana kao neovisna agencija za praćenje tržišta mirovinskih fondova koje je bilo u nastajanju. Jednom kada je sustav počeo djelovati bez teškoća, pojavila se potreba za integriranim pristupom, posebice zbog preklapanja nadzora i regulacije ulaganja i mirovinskih fondova. Tri agencije (Hagen a, Direkcija za nadzor društava za osiguranje i Komisija za vrijednosne papire) spojene su početkom 2006. godine u Hrvatsku agenciju za nadzor financijskih usluga (Hanfa) (NN 140/05), koja je razvila funkcionalnu internu podjelu dužnosti: procjenu rizika, licenciranje i dr.

Regos je, očito, postao žrtvom birokratskih pritisaka. Do rujna 2006. vrlo uspješna agencija točno je doznala 99,42% doprinosa na osobne račune u drugom stupu osiguranja pa je djelomično i zahvaljujući njezinoj učinkovitosti ostvareno veliko poboljšanje prikupljanja doprinosa, čime je praktično poništen tranzicijski trošak izdvajanja 5% doprinosa za drugi stup. Stoga je Regosu povjerena središnja uloga u stvaranju jedinstvene

baze podataka za sve poreze i doprinose iz platne liste. Taj je ambiciozni plan osujećen do 2005. godine i Regosov je daljnji opstanak sada upitan.

Ta dva događaja nisu povezana. Regosove su zadaće vezane za baze podataka 2005. godine ograničene samo na doprinose za prvi i drugi stup (NN 177/04), a priča baš i nije posve javno obznanjena. Službeno je objašnjenje neusklađenost baza podataka Regosa i Porezne uprave (Bejaković, intervju), ali vjerojatniji bi uzrok mogao biti pritisak službi Porezne uprave, HZMO-a i Fine na Vladu, što bi bila razmjerno lagana zadaća s HDZ-om kako bi se očuvali njihovi poslovi prikupljanja i obrade podataka, koji bi, kad bi bili ukinuti, prouzročili zatvaranje stotina nedjelotvornih radnih mjesta (Matković, intervju). Taj gubitak Regosova utjecaja imao je privremeni negativni učinak na prikupljanje doprinosa, koje se pogoršalo u 2005. Ipak, privremeni podaci za 2006. godinu pokazuju oporavak pozitivnog trenda prema boljem plaćanju doprinosa, što može značiti da je više pojedinačna, a ne administrativna djelotvornost najvažnije uporište normativne legislative novoga mirovinskog sustava (Anušić, intervju).

Još se uvijek raspravlja o budućim planovima za Regos. Ta je služba razmjerno skupa i stoji 100-120 milijuna kuna u godini (iako se najveći dio sredstava izdvaja za poslove koji su podugovoreni s Finom), a financira se iz proračuna središnje države. Nužno je da dio toga troška snose sami osiguranici, koji će u konačnici imati koristi od tih usluga. Ipak, ne postoji suglasje o praktičnim pitanjima, a opcije su ili spojiti Regos s Finom, privatizirati ga ili ga potpuno financirati iz mirovinskih doprinosa (Matković, 2006a).

3. Sudionici i institucije

3.1. Političke stranke

Uopće ne iznenađuje što se slabosti hrvatskoga stranačkog sustava reflektiraju u problemima kroz koje je prolazio mirovinski sustav nakon proglašenja samostalnosti zemlje. Kao i u drugim tranzicijskim zemljama, i u Hrvatskoj je politička *elitizacija* pojačala, umjesto da je smanjila jaz između civilnog društva i političkog izražavanja. Unutar tog konteksta, izborni je poraz SKH-SDP-a na prvim hrvatskim demokratskim izborima označio nastanak HDZ-ova autokratskog i populističkog stila, koji je s izuzetnom okrutnošću spojio klijentelizam i poniznost.

Kako je već spomenuto, jednostranački je sustav izgubio legitimitet, ali je zamijenjen jednostranačkom nacionalnom državom, koja je tijekom 1990-ih plovila između autoritarizma utemeljenoga na klijentilističkim ustupcima i vezama te gotovo savršenog poistovjećenja stranke s državnim aparatom. Kako HDZ ipak nije bio nasljednik komunističke stranke, očuvanje prijašnje mreže, što obilježava zemlje u kojima je dogovorena *ruptura pactada*, u Hrvatskoj nije bilo automatski provedivo. Prijašnje političke elite mogle su se uključiti u nove strukture ili nestati s političke scene. Ne iznenađuje da je korporativistička arena – specifičan način organiziranja industrijskih odnosa koji obuhvaća sve sudionike (socijalne partnere) uključene u socijalni dijalog (poslodavce, vladu, sindikate) – ubrzo bila ispražnjena.

Slijedom navedenoga, HDZ se našao u čudnom položaju: imao je posve otvoren prostor za jednostrano nametanje nepopularnih mjera građanima, npr. Valentićevih odluka.

Istodobno, stalno je gubio legitimitet odobravajući ustupke posebnim interesnim skupinama koje su time ostvarile golemu ekonomsku korist iako u vrlo nestabilnom okruženju. Bićanić i Franičević (2003) točno ističu da je gubitak legitimnosti HDZ-a krajem 1990-ih bio dvostruk: Tuđmanova je stranka izdala očekivanja javnosti, a nije pružila ni odgovarajuća jamstva svojim *ortacima*.

U svakom slučaju, te su posebnosti stvorile uvjete za provedivost ambiciozne mirovinske reforme iz 1998-1999. godine, ali su ujedno prenijele različite elemente nesigurnosti koji su polako podriivali sustav solidarnosti. Radikalne korake kao što su stvaranje sustava mirovinskih bodova u javnom osiguranju utemeljenome na njemačkom modelu, zamučivanje aktualne vrijednosti mirovine i uvođenje *hrvatske* indeksacije, pratila su ograničenja vezana za širenje drugog stupa osiguranja, očuvanje povlaštenih uvjeta umirovljenja i brojni izuzeci.

Tuđmanovom smrću i dubokom krizom HDZ-a prekinuta je hrvatska mješavina demokracije i diktatorskog sustava, *demo-kratura*. Pobjednička koalicija HSLs-SDP-a obećala je svekolike promjene u načinu donošenja i provođenja političkih odluka, ali je uskoro sama poprimila neka negativna obilježja HDZ-a i stoga ubrzo izgubila vlast. Najveće dostignuće iz razdoblja SDP-a bilo je znatno poboljšanje odnosa s međunarodnim financijskim ustanovama i početak pregovora o pridruživanju Hrvatske EU. U djelovanju u zemlji, učinci su bili manji od mogućih i uglavnom su upućivali na sustavsku i endemsku prirodu hrvatskog klijentelizma, čime se sprečavala provedba odgovarajućih poteza kad god to nije bilo uvjetovano snažnim pritiscima izvana.

S obzirom na mirovinsku reformu, pojava stranke umirovljenika, HSU, kao besramne tvorevine okupljene samo oko jednog pitanja, zarazilo je novi reformski koncept starom praksom. HSU-ova drskost⁴⁹ može se mjeriti samo s nekompetentnošću njegovih vođa. Njihova sumnjiva potpora u svakoj koalicijskoj borbi za vlast (SDP-a u 2000. i HDZ-a u 2004) pretvorila je provedbu reforme u farsu i preoblikovala je hrvatski mirovinski sustav u kasu iz koje se plaćalo političkim miljenicima. Dok dodaci i povećanja mirovina obilježavaju vlast SDP-a, Vlada premijera Sanadera ne samo da nije riješila pitanje mirovinskog duga, nego sada, isključivo s ciljem dobivanja izbora, nastoji preusmjeriti mirovinsku reformu rješavanjem problema *novih* umirovljenika. Dodatno, prerana smrt Ivica Račana u travnju 2007. lišila je SDP uvjerljivog kandidata za skorajšnje izborne bitke.

3.2. *Vanjski sudionici*

Svjetska banka imala je u Hrvatskoj središnju ulogu pri odlučivanju o višestupnoj mirovinskoj reformi. Utjecaj hrvatske dijaspore iz Čilea, imenovanje predstavnika Svjetske banke Zorana Anušića u Povjerenstvo za mirovinsku reformu i nepostojanje nekih kompetentnih sudionika, poput EU (zbog hrvatskih negativnih političkih učinaka), značilo je popločen put za privatizaciju mirovinskog sustava. Nakon Domovinskog rata, pa sve do 1999, ekonomska se situacija popravljala, ali je 1999. godine fiskalni deficit izmakao

⁴⁹ Tijekom lokalnih izbora u svibnju 2005. mnogi članovi HSU izabrani su kao političari usmjerenja bliskog lijevom centru, a kasnije su, tijekom stvaranja regionalnih i općinskih koalicijskih vlasti, podržali HDZ i desno usmjerene stranke.

kontroli. Tijekom tog razdoblja odnosi sa Svjetskom bankom bili su prilično problematični jer je HDZ odbio provesti neke važne zadaće sadržane u *Economic and Sector Work* – ESW, kao što su revizija javnih rashoda i procjena siromaštva. Banka je sav učinak svog programa pomoći, sve do kraja 2001, ocijenila nezadovoljavajućim.

Stoga se teško može govoriti o snažnom utjecaju Svjetske banke. U hrvatskom je primjeru vjerojatno veću ulogu imala neinformiranost jer ni socijalni partneri ni akademska zajednica nisu uspjeli izreći konzistentno protivljenje Vladinu planu. Nepostojanje bilo kakvih alternativnih reformskih prijedloga i neuspjeh uključivanja mladih naraštaja u rasprave o mirovinskoj reformi dobra su potvrda nedostatka znanja i zanimanja, kao i pokazatelj još uvijek nedovoljne razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj.

3.3. Sindikati

Među čimbenicima koji su pridonijeli slabljenju hrvatske korporativne scene čini se da je ključan nepomirljivi stav HDZ-a tijekom 1990-ih. Ipak, za to je moguće okriviti i strukturalna obilježja. Visoka nezaposlenost, velik udio neslužbenoga gospodarstva, fleksibilni oblici rada i vrlo nezavidna financijska situacija razlog su nedovoljne ekipiranosti, razbijenosti i slabe pregovaračke snage hrvatskoga radničkog pokreta.

Hrvatske sindikalne središnjice, na čelu sa SSSH-om, bile su nespreme za mirovinsku reformu. One su istodobno bile zaokupljene provedbom novog Zakona o radu i u mirovinskoj reformi nisu vidjele nešto što izravno utječe na njihovo sve malobrojnije članstvo. Tako je propuštena važna prilika da iskažu svoje interese zbog njihova uvelike nefleksibilnog tumačenja mirovina kao nečega što ima negativne distribucijske utjecaje na politiku tržišta rada.

Ubi major minor cessat (slabi popušta pod jakim), što se očitovalo u vezi s problemom *novih* umirovljenika, sindikalne su središnjice zanemarile svoja vječna prepucavanja i ujedinjene se usprotivile uvođenju mirovinske formule iz 1999. Čini se da ponovno nisu vidjele šumu od drveća jer stalno mijenjanje pojedinosti mirovinskog sustava samo utječe na povećanje njegove složenosti i netransparentnosti umjesto frontalnog napada na velike povlastice koje su preostale još iz doba socijalizma.

3.4. Ustavni sud

Slično kao i u drugim istočnoeuropskim zemljama, Ustavni je sud (za zapadnjačke standarde) u mirovinskoj reformi imao neproporcionalno veliku ulogu. Nedovoljno istražen, taj je oblik utjecaja u hrvatskom primjeru imao barem dva uzroka. Prvo, nedostupnost Vlade organizacijama civilnog društva prisilila ih je na traženje alternativnog puta za postizanje njihovih interesa. Drugo, autoritativno ponašanje HDZ-a uvelike je zamaglilo uobičajenu trodijelnu podjelu vlasti (na zakonsku, izvršnu i sudsku), pa je Ustavni sud na radikalna način želio potvrditi svoju samostalnost.

Konačni su učinci vjerojatno negativni. Naime, Sud je ugrozio svoju ulogu čuvara ustavnosti te se potvrdio kao branitelj narodnih interesa, da bi kasnije bio zasut mnogim posve trivijalnim slučajevima. Usto, šteta nastala priznavanjem mirovinskog duga nije samo fiskalna, jer je znatan dio proračunskih ušteda bio nenamjenski potrošen, nego je i moralna, jer su se mnoge interesne skupine (posebice zastupnici *novih* umirovljenika)

smatrale pozvanima za traženje kompenzacije, što može upropastiti mirovinsku reformu jer ona sve više gubi normativnu legitimnost.

3.5. Predstavnici financijskoga sektora i agencije javnog sektora

Možda neočekivani, financijski sektor nije utjecao na donošenje reformskih zakona. Uzrok tome mogu biti dvije činjenice: nerazvijenost upravljanja imovinom u Hrvatskoj, posao je koji gotovo i nije postojao prije osnivanja obveznih mirovinskih fondova, pa nije moglo doći do koordiniranog lobiranja, a druga je izoliranost donositelja političkih odluka unutar Povjerenstva za mirovinsku reformu.

Stanje se, naravno, korjenito promijenilo od početka provedbe prvih dana 2002. Nakon dvije godine tržišne utakmice ostala su četiri obvezna mirovinska fonda i oni su se organizirali u interesno udruženje – lobi na nacionalnoj i europskoj razini. Njihovi napori zasad nisu osobito uspješni iako je suradnja s regulatornom agencijom Hanfom zadovoljavajuća. Osim nekih napomena upućenih Vladi vezano za potrebu ublažavanja ulagačkih ograničenja, na dnevnom se redu katkad rubno nađu različiti drugi problemi i pitanja. Najveće su teškoće političke prirode i stoga je mala vjerojatnost njihova rješavanja. To su problemi povećanja dijela doprinosa za kapitalizirani sustav i produženje razdoblja plaćanja doprinosa, posebice za žene. Najveća razdjelnica unutar udruženja jest postojanje dvaju velikih i dvaju malih fondova. U središtu rasprave je mehanizam automatske raspodjele novih osiguranika.

U skladu sa socijalističkim naslijeđem, Hrvatska je opterećena neučinkovitom javnom upravom, preklapanjem glavnih funkcija državne vlasti i sporim pravosuđem. Vrlo je pozitivan bio pokušaj Svjetske banke da uz reformu mirovinskog sustava reorganizira i prihodnu stranu proračuna. Regos se kao središnji registar osiguranih osoba pokazao vrlo kompetentnom institucijom, što je pridonijelo uspješnoj provedbi kapitaliziranog sustava i znatno smanjilo obveze poslodavaca u smislu izvještavanja. Ipak, daljnja nastojanja Regosa bila su u izravnoj suprotnosti s onima Porezne uprave, Fine i drugih specijaliziranih agencija. Iako još nije javno obznanjena cijela priča, u raspravi tijekom 2005. upozoreno je na slabu troškovnu učinkovitost ustanove. Stoga je njezina sudbina danas predmet razgovora.

4. Zaključak

Hrvatski poslijesocijalistički mirovinski sustav vjerojatno je jedan od onih koji je najviše (pre)trpio zbog tranzicijskih teškoća. Između 1992. i 1996. godine ukupna je zaposlenost u Hrvatskoj pala za najmanje 25% (odnosno za 429.753 radnika manje), dok se broj umirovljenika povećao sa 691.021 u 1991. na više od milijun deset godina kasnije.

Da bi spriječila vrtoglavi porast cijena, Vlada premijera Valentića provela je radikalni stabilizacijski paket u listopadu 1993. godine, kojim je drastično ograničila indeksaciju i time potaknula veliko smanjenje neto stope zamjene. Sva istraživanja pokazuju da je jednom kada se hrvatsko gospodarstvo počelo oporavljati mirovinski sustav posve izgubio legitimitet u očima javnosti. Njegovo je djelovanje bilo očajno jer je prosječna mirovina jedva omogućivala preživljavanje. Usto, uvelike su se zadržale, a u nekim slučajevima i povećale posebne povlastice kao što su pravo na prijevremenu mirovinu i veće naknade

za pojedine skupine osiguranika. U osnovi, gotovo nitko nije branio postojeći javni mirovinski sustav pa je time otvoren veliki prostor i mogućnost za uvođenje privatnog osiguranja i sustava osobnih računa. U svakom slučaju, mirovinska je reforma u Hrvatskoj bila uništena svojom nedosljednošću tijekom vremena.

Kako smo pokazali u tekstu, mirovinska reforma u Hrvatskoj bila je podložna pritiscima najutjecajnijih posebnih interesnih skupina, čime je tijekom razdoblja donošenja reformskih zakona i za vrijeme njihove provedbe uvelike oslabljena njezina dugoročna *politička* održivost. Hrvatski političari i u HDZ-u i u SDP-u nisu posvetili pozornost prvoj preporuci Svjetske banke da u *javnome mirovinskom sustavu više ne smije biti populizma*. Primjer Hrvatske jasno pokazuje povezanost javnoga i privatnoga mirovinskog sustava utoliko što se politički rizik nikada ne može skinuti s dnevnog reda.

Mehanizmi koji vode institucionalnoj degeneraciji privatnoga mirovinskog sustava povezani su i s organizacijom (agencijom) i sa strukturom. S obzirom na to, pritisci interesnih skupina ne samo da lišavaju državu važnih izvora prihoda koji bi se mogli upotrijebiti za razvoj kapitaliziranog sustava, nego i podrivaju normativnu legitimnost novog sustava time što sve veći broj skupina smatra da ima pravo na naknadu gubitaka. Dodatno, socijalističko je naslijeđe dovelo reformu na staklene noge jer su tranzicijski troškovi ograničili stopu doprinosa za kapitalizirani sustav na samo 5%, nedovoljna je razvijenost financijskog tržišta spriječila zadovoljavajuću diversifikaciju rizika, a neželjena jednostavnost hrvatskog tržišta kapitala onemogućila je uspješno djelovanje samo četiri obvezna mirovinska fonda, ostavljajući sustav otvorenim za stalne oligopolističke prijetnje.

Kako se približavaju izbori u 2007. godini, mirovinski je sustav postao najvažniji instrument očuvanja legitimnosti Vlade HDZ-a. Stranka premijera Sanadera ponovno ga pokušava iskoristiti za kratkotrajne izborne ciljeve obećavajući da će riješiti pitanja *novih* umirovljenika. Ako se to ostvari, time bi se mogli poništiti svi do sada učinjeni napori, što bi gotovo sigurno značilo posve pogrešan stav i način rješavanja problema.

S engleskog preveo Predrag Bejaković

LITERATURA

Aleksandrowicz, P., 2006. *Pension Reforms in Poland since Transition – from Path Departure to Path Dependence*. Paper presented at Transformation of the Welfare State: Political Regulation and Social Inequality, 4th Annual ESPAnet Conference. Bremen.

Andrijašević, S., Kovačević, B. and Sabolović, D., 1997. “A Model for Pension Insurance in Croatia” in: N. Stropnik, ed. *Social and Economic Aspects of Ageing Societies: An Important Social Development Issue*. Ljubljana: Institute for Economic Research, 235-249.

Androić, S., 2002. “Kada se sustav mirovinskog osiguranja pretvara u sustav igara na sreću, tada prestaje biti sustav”. *Vjesnik*, 16. prosinca 2002.

Anušić, Z., 2004. *Administrative Charges of Private Mandatory Pension Funds*. Paper presented at ILO Tripartite Conference on “Recent Developments on Pension Restructuring in Central and Eastern Europe”. Budapest: IBRD: The World Bank.

Anušić, Z., 2007. Intervju, viši ekonomist, Ured Svjetske banke u Hrvatskoj, Zagreb. 6. veljače.

Anušić, Z., O’Keefe, P. and Madžarević-Šujster, S., 2003. “Pension Reform in Croatia” [online]. *Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0304. Available from: [<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0304.pdf>].

Bakić, D., 1998. “Novi zakon o mirovinskom osiguranju: što je sporno u izračunavanju mirovina?”. *Financijska praksa*, 22 (3), 275-288.

Bakić, N., 2002. “Ulaganja mirovinskih fondova u Republici Hrvatskoj”. *Financijska teorija i praksa*, 26 (2), 435-445.

Bartlett, W., 2003. *Croatia: Between Europe and the Balkans*. London: New York: Routledge.

Bejaković, P., 2002. “Evazija doprinosna za mirovinsko osiguranje”. *Financijska teorija i praksa*, 26 (1), 317-349.

Bejaković, P., 2004. “The Collection of Pension Contributions in Croatia” in: E. Fultz and T. Stanovnik, eds. *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: International Labour Office, Subregional Office for Central and Eastern Europe, 59-103.

Bejaković, P., 2006. “Croatia Faces up to Pension Debt Solution”. *Global Pensions*, (July), 46.

Bejaković, P., 2007. Intervju, istraživač, Institut za javne financije. Zagreb. 7. veljače.

Bićanić, I. and Franičević, V., 2003. *Understanding Reform: The Case of Croatia*. Vienna: Global Development Network Southeast Europe: The Vienna Institute for International Economic Studies.

Bodiroga-Vukobrat, N., 1994. “Überblick über das System der sozialen Sicherheit in Kroatien”. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 8 (2), 326-338.

Buchanan, J. M., 1983. “Social Security Survival: A Public-Choice Perspective”. *Cato Journal*, 3 (2), 339-359.

CARDS, 2005. *Analysis of the role and further development of Trade Unions in the Western Balkans*. Framework Contract AMS451-Lot 8 Request N° 2004/96278 – Version 1, Final Report. Bruxelles: Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

Cashu, I., 2003. “The Politics of Pension Reform: An East – West Comparison”. *Interim Policy Research Paper*. Budapest: 2001-2003 (Continuing) International Policy Fellow/Open Society Institute.

Chłoń-Domińczak, A., 2003. *Funded pensions in transition economies in Europe and Central Asia: Design and Experience*. Final Draft. Santiago: International Federation of Pension Funds Association; The World Bank.

Cimeša, M., 2003. *Izazovi vođenja društvenih reformi (studija slučaja o procesu promjena ZOR-a)*. Zagreb: mimeo.

Dobronogov, A. and Murthi, M., 2005. "Administrative fees and costs of mandatory private pensions in transition economies". *Journal of Pension Economics and Finance*, 4 (1), 31-55.

Državni zavod za statistiku (različite godine). *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Fisher, S., 2006. *Political Change in Post-Communist Slovakia and Croatia: From Nationalist to Europeanist*. New York: Palgrave Macmillan.

Goreško, J., 2000. "Šestorka nadmašila čak i HDZ: Dala mirovine zastupnicima s jednogminutnim stažom u Saboru!". *Vjesnik*, 12. svibnja 2000.

Gotovac, V., 2007. Intervju, asistent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb. 8. veljače.

Grubisa, D., 2002. "The Political Development" in: M. Staničić, ed. *Croatia on Its Way towards the EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 33-46.

Guardiancich, I., 2004. "Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: The Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia". *Managing Global Transitions*, 2 (1), 41-64.

Gulin, B., 2002. "Pogodnosti za određene kategorije osiguranika u mirovinskom i invalidskom osiguranju" u: M. Rismondo, ur. *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 185-191.

Hacker, J. S., 2005. "Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment" in: W. Streeck and K. Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 40-82.

HANFA, 2006. *Godišnje izvješće za 2005. godinu*. Zagreb: Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga.

Hina, 2003. "Hagena odobrila pripajanje HA jedan AZ fondu". *Vjesnik*, 13. studenog 2003.

HSU, 2003. *Tekst sporazuma o podršci mandataru vlade dr. Ivi Sanaderu za sastav nove Vlade* [online]. Zagreb: Hrvatska stranka umirovljenika. Dostupno na: [<http://hidra.srce.hr/arhiva/388/7929/000392.htm>].

Hurd, P., 2003. *Pension Reform in Croatia: One Year Later. Capital Market Implications*. Arlington, VA: Carana Corporation.

HZMO, 2006. *Izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2005.* Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

HZMO, 2007. *Promemorija u vezi provedbe odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998.* Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Ivićev Balen, L. i Hina, 2003. "Umirovljenici mirovinama financirali obranu pa je sada red da im država vrati taj dug". *Vjesnik*, 29. studenog 2003.

Jureško, G., 1999. "HDZ je dokazao da zna i može razriješiti sve probleme!". *Vjesnik*, 16. prosinca 1999.

Kalajdžisalihović, D., 2003a. "Pitanje je vremena kada će EK otkriti prijevaru i pljačku umirovljenika na sramotu i štetu Hrvatske". *Vjesnik*, 10. rujna 2003.

Kalajdžisalihović, D., 2003b. “Zaposlenima se otvore oči tek kada prime prvu mirovinu”. *Vjesnik*, 30. listopada 2003.

Kasapović, M. and Zakošek, N., 1997. “Democratic Transition in Croatia: Between Democracy, Sovereignty and War” in: I. Šiber, ed. *The 1990 and 1992/93 Sabor elections in Croatia: Analyses. Documents and Data*. Berlin: Edition Sigma, 11-33.

Kotlikoff, L. J., 1999. *The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform*. Boston, MA: Boston University.

Latinović, A., 2003. “I obećanjima i jamstvima do parlamentarne većine”. *Vjesnik*, 8. prosinca 2003.

Latković, M. 2007. Intervju, risk menadžer, Raiffeisen obvezni mirovinski fond. Zagreb. 13. travnja.

Lipovac, M. i Oruč Ivoš, S., 2006. “Sanader: učinili smo za stare, učinit ćemo i za nove umirovljenike”. *Vjesnik*, 28. rujna 2006.

Lowther, J. and Sever, K., 2006. *Local/National Level Economic Policy Dialogue: the Competitiveness Council and Economic and Social Councils in Croatia*. Paper presented at International Workshop on Public-Private Dialogue at Paris.

Lukšić, T., 2007. Intervju, rukovoditelj odjela. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga. Zagreb. 11. travnja.

Marković, L., 1999. “Mirovine na milijun isplatnih listića”. *Vjesnik*, 31. srpnja 1999.

Maršić, T., 2004. “Uloga Svjetske banke u tranziciji Hrvatske – ekonomska ili socijalna izvedba?” *Politička misao*, 41 (4), 72-91.

Matković, M., 1999a. “Umirovljenici na izborima mogu promijeniti vlast, tvrdi Malogorski”. *Vjesnik*, 4. studenog 1999.

Matković, M., 1999b. “Vlast ne zakida umirovljenike, kažu u HDZ-ovoj Zajednici umirovljenika”. *Vjesnik*, 23. studenoga 1999.

Matković, M., 1999c. “Bolji život u socijalizmu” je mit, po svim pokazateljima prednjači današnja Hrvatska”. *Vjesnik*, 26. studenoga 1999.

Matković, M., 1999d. “Idući tjedan potpis na preostale ugovore stranaka šestorice s umirovljenicima”. *Vjesnik*, 6. prosinca 1999.

Matković, M., 1999e. “Umirovljenici potpisali Socijalni ugovor s oporbenom šestoricom”. *Vjesnik*, 10. prosinca 1999.

Matković, M., 1999f. “Stranka umirovljenika zalaže se za boljitak svih hrvatskih građana”. *Vjesnik*, 23. prosinca 1999.

Matković, M., 2000a. “Umirovljenici traže da se mirovine usklađuju isključivo s rastom plaća”. *Vjesnik*, 10. ožujka 2000.

Matković, M., 2000b. “Umirovljenicima dug samo za razdoblje od srpnja '93. nadalje”. *Vjesnik*, 6. travnja 2000.

Matković, M., 2000c. “Malogorski: čini se da ministar Vidović planira umirovljenike staviti pred gotov čin”. *Vjesnik*, 20. lipnja 2000.

Matković, M., 2000d. “Mirovine od 1. siječnja rastu od 0,5 do 20 posto, umirovljenici nezadovoljni”. *Vjesnik*, 9. prosinca 2000.

Matković, M., 2002a. "Fondovi će previše ovisiti o financijskom položaju države". *Vjesnik*, 6. travnja 2002.

Matković, M., 2002b. "Na Regosovim šalterima besplatna obavijest o stanju na mirovinskom računu". *Vjesnik*, 3. srpnja 2002.

Matković, M., 2003a. "Tko će ponuditi više mirovine?" *Vjesnik*, 29. travnja 2003.

Matković, M., 2003b. "Hagena odobrila Plavom fondu pripajanje Erste i Helios mirovinskog fonda". *Vjesnik*, 6. lipnja 2003.

Matković, M., 2003c. "Mirovine do 70 posto prosječne plaće i osam posto rasta BDP-a". *Vjesnik*, 4. studenog 2003.

Matković, M., 2003d. "SDP: Ova vlada četiri godine vraća HDZ-ov dug umirovljenicima". *Vjesnik*, 13. studenog 2003.

Matković, M., 2004a. "Vlada bi još neko vrijeme mogla zadržati povjerenje i potporu umirovljenika". *Vjesnik*, 13. veljače 2004.

Matković, M., 2004b. "Mirovine će se usklađivati samo s rastom plaća". *Vjesnik*, 2. ožujka 2004.

Matković, M., 2004c. "MMF traži smanjenje troškova, umirovljenici protiv". *Vjesnik*, 4. studenoga 2004.

Matković, M., 2005a. "Mirovina na temelju deset najpovoljnijih godina". *Vjesnik*, 11. veljače 2005.

Matković, M., 2005b. "HSU od najvećeg dobitnika postaje drugoligaš". *Vjesnik*, 20. lipnja 2005.

Matković, M., 2006a. "Fondovima INA jedino uz izmjenu zakona". *Vjesnik*, 22. ožujka 2006.

Matković, M., 2006b. "HSS predložio izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju". *Vjesnik*, 31. svibnja 2006.

Matković, M., 2006c. Hoće li mladi dulje čekati na posao? *Vjesnik*, 19. srpnja 2006.

Matković, M., 2006d. "Fond promijenilo 9500 osiguranika". *Vjesnik*, 16. kolovoza 2006.

Matković, M., 2007. Intervju, novinar, *Vjesnik-Naklada*. Zagreb. 13. veljače.

Milidrag Šmid, J., 2007. Intervju, savjetnica za socijalna pitanja, Savez samostalnih sindikata Hrvatske. Zagreb. 12. veljače.

Mintas Hodak, L., 2007. Intervju, zamjenica dekana, Zagrebačka škola ekonomije i managementa. Zagreb. 14. veljače.

Müller, K., 2003. *Privatising Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.

Natali, D., 2004. *The Hybridisation of Pension Systems within the Enlarged EU. Recent Reforms in Old and New Members*. Brussels: Observatoire Social Européen.

Odluka o aktualnoj vrijednosti mirovine od 1. siječnja 1999. godine, NN 31/99. Zagreb: Narodne novine.

Odluka o osnivanju Povjerenstva za mirovinsku reformu, NN 27/98. Zagreb: Narodne novine.

Odluka o uvjetima, načinu i visini doprinosa za dokup staža osiguranja radnika za čijim je radom prestala potreba zbog tehnoloških, organizacijskih i drugih unapređenja i kada je pokrenut postupak za sanaciju ili je otvoren postupak za prestanak organizacije, NN 25/90. Zagreb: Narodne novine.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-283-1997 od 12. svibnja 1998, NN 69/98. Zagreb: Narodne novine.

Ott, K. (ur.), 2001. *Javne financije u Hrvatskoj.* Zagreb: Institut za javne financije.

Petrović, B., 2000. “Tko je vlasnik Croatia osiguranja?” *Vjesnik*, 27. travnja 2000.

Potočnjak, Ž., 1999. “Glavne značajke novog Zakona o mirovinskom osiguranju”. *Pravo u gospodarstvu*, 38 (4), 646-690.

Potočnjak, Ž., 2007. Intervju, sudac, Ustavni sud Republike Hrvatske, Zagreb, 6. veljače.

Pravilnik o doprinosima za obvezna osiguranja, NN 1/05. Zagreb: Narodne novine.

Pravilnik o porezu na dohodak, NN 54/01. Zagreb: Narodne novine.

Puljiz, V., 1999. “Crisis and Reform of the Pension System in Croatia”. *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 2 (4), 9-17.

Puljiz, V., 2007. Intervju, profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb. 7. veljače.

Rismondo, M. (ur.), 2002. *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj.* Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Rismondo, M., 1997. “Rasprava o mirovinskoj reformi u Hrvatskoj”. *Revija za socijalnu politiku*, 4 (3), 317-321.

Rismondo, M., 2007. Intervju, izvršni koordinator, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb. 9. veljače.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-137-2001 i dr. od 19. prosinca 2001, NN 3/02. Zagreb: Narodne novine.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-394-93. U-II-426-93. U-II-459-93. U-II-025-94. U-II-384-96. U-II-704-96. U-II-783-96 od 29. travnja 1997. i Izdvojeno mišljenje, NN 48/97. Zagreb: Narodne novine.

Škember, A., 1998. “Hrvatska mirovinska reforma u procjepu između neoliberalizma i socijalno tržišnog gospodarstva”. *Ekonomski pregled*, 49 (2-3), 244-252.

SSSH, 2006. *Stavovi i prijedlozi sindikata za rješavanje problema “novih” umirovljenika.* Zagreb: Savez Samostalnih Sindikata Hrvatske.

Strategija razvitka Republike Hrvatske “Hrvatska u 21. stoljeću” – Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi, NN 97/03. Zagreb: Narodne novine.

Uredba o utvrđivanju mjesečnog dodatka uz mirovinu, NN 33/95. Zagreb: Narodne novine.

Uredba o utvrđivanju najviših iznosa mase sredstava za isplatu mirovina, NN 93/93. Zagreb: Narodne novine.

Uredba o utvrđivanju najviših iznosa mase sredstava za isplatu mirovina, NN 91/94. Zagreb: Narodne novine.

Valentić, B., 2006. “40 posto kupit će obvezni mirovinski fondovi”. *Vjesnik*, 29. studenog 2006.

Valentić, N., 1997. “Preparation and Implementation of a Credible Stabilization Program in the Republic of Croatia” in: M. I. Blejer and M. Škreb, eds. *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 204-211.

Vittas, D., 1998. *Regulatory Controversies of Private Pension Funds*. Washington, DC: The World Bank, Development Research Group.

Vlada RH, 2006. *Strateški okvir za razvoj 2006.-2013* [online]. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. Dostupno na: [http://www.nhs.hr/download/STRATESKI_OKVIR_ZA_RAZVOJ.pdf].

Vlaić, P., 2007. Intervju, Chartered Financial Analyst, Erste Plavi mirovinski fond, Zagreb. 12. veljače.

World Bank, 1997. *Croatia Beyond Stabilization*. Report No. 17261-HR. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2000. *Croatia Pension System Investment Project*. Report No. PID9384. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2002. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$27.3 Million to the Republic of Croatia for a Pension System Investment Project*. Report No. 23714-HR. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2004. *Croatia Country Assistance Evaluation*. Report No. 30714. Washington DC: World Bank.

Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja, NN 147/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o dopunama Zakona o najvišoj mirovini, NN 82/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 147/02, 103/03, 30/04, 92/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prikupljanju podataka po osiguranicima o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu porezu na dohodak, NN 153/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje, NN 162/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o najvišoj mirovini, NN 162/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, NN 49/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje od 1. lipnja do 31. prosinca 2000. godine, NN 54/00. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o poreznoj upravi, NN 67/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 47/95. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima, NN 127/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u hrvatskom državnom Saboru, NN 55/00. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina, NN 102/98. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, NN 19/91. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o prikupljanju podataka po osiguranicima o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja, NN 177/04. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o prikupljanju podataka po osiguranicima o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirazu porezu na dohodak, NN 114/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o radu, NN 38/95. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem, NN 71/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o umirovljeničkom fondu, NN 93/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja, NN 20/97. Zagreb: Narodne novine.

Zakošek, N., 1997. "Political Parties and the Party System in Croatia" in: I. Šiber, ed. *The 1990 and 1992/93 Sabor elections in Croatia: Analyses. Documents and Data*, Berlin: Edition Sigma, 34-49.

Zdunić, S., 1996. "Razvojni moment hrvatskog gospodarstva i reforma mirovinskog-invalidskog sustava". *Revija za socijalnu politiku*, 3 (1), 13-16.

Zuber, M., 2002. "Mirovinska reforma i porezni poticaji". *Financijska teorija i praksa*, 26 (2), 497-509.

Županov, J., 1996. "Socijalna prava i ostvarivanje prava – saga o hrvatskim umirovljenicima". *Revija za socijalnu politiku*, 3 (3-4), 285-297.

Igor Guardiancich: The Political Economy of Pension Reforms in Croatia

Abstract

On the collapse of what was then Yugoslavia, Croatia inherited a 'premature' socialist Pay-As-You-Go pension system. During the early 1990s, the latter was used more extensively than elsewhere in Central and Eastern Europe to ease the pains of the country's tran-

sition to a market economy, thereby leaving Croatian pensions in dire need of reforms. This article will try to describe meticulously the reform process during the 1991-2006 period, which was characterised by three relatively independent phases: the first, a retrenchment phase, which condemned a majority of pensioners to poverty in their declining years; the second, a restructuring phase, which led, under the aegis of international financial institutions, to the legislation of radical reforms; and the third, populist phase, which undid most of the previous efforts. The article will conclude that this concoction of poverty, agency capture and crony capitalism had a common denominator, that is the struggle for power during the country's democratic consolidation.

Keywords: Croatia, institutional change, multi-pillar pension systems, pension reforms, populist measures