

Mirovinska reforma i mirovinski fondovi u Hrvatskoj

Pension Reform and Pension Funds in Croatia

Ante Škember

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
10000 Zagreb, Mihanovićeva 3

Sažetak Starenje postaje globalnim fenomenom: s jedne strane produžava se prosječan životni vijek, a s druge se strane rađa sve manje djece, što, dakako, uzrokuje krizu javnoga mirovinskog sustava. Međutim, osim demografskih uzroka krize javnih mirovinskih sustava čiji se uzroci još mogu relativizirati, strukturalne promjene u svijetu rada (nezaposlenost i "atipična zaposlenost"), promjene u strukturi zaposlenosti i dramatična upozorenja o "kraju rada", fenomeni su koji se ne daju relativizirati i ozbiljno produbljuju krizu mirovinskog sustava. Kad se fenomen starosti i restrukturiranja tržišta rada stavi u kontekst procesa globalizacije koji radi snažan pritisak na nacionalne ekonomije, onda postaje posve jasno da su reforme mirovinskih sustava prijeko potrebite, odnosno nužne.

Ključne riječi: mirovinska reforma, mirovinski fondovi, stariji umirovljenici

Summary Aging has become a global phenomenon that is caused by two factors: extended life expectancy and reduced natality. This, of course, has caused a crisis in the public pension system. However, in addition to demographic causes that can be generalised, structural changes on the labour market such as unemployment, „atypical employment“, changes in the employment structure and dramatic warnings about the “end of work” are the phenomena that cannot be generalised and that seriously aggravate the pension system crisis. If we put this phenomenon and the labour market restructuring in the context of globalisation, which exerts a significant pressure on national economies, it becomes crystal clear that pension system reforms are indispensable.

Key words: pension reform, pension funds, older pensioners

Uglavnom se ocrtavaju dva pravca mirovinskih reformi. Prvo, riječ je o prilagođavanju postojećih javnih mirovinskih sustava pretežno zasnovanih na PAYGO (Pay-As-You-Go) modelu (tekuća raspodjela) novim okolnostima, što se čini putem redefiniranja osnovnih elemenata na kojima počivaju sustavi tekuće raspodjele. Drugo, provode se radikalnije reforme javnih mirovinskih sustava tako da se prelazi sa sustava tekuće raspodjele na privatizaciju, odnosno fondovsku kapitalizaciju doprinosa za mirovine.

U prvome slučaju, kod prilagodbe postojećih mirovinskih PAYGO sustava, obično se posize za podizanjem životne dobi umirovljenja – primjerice na 65 godina, čime se skraćuje vrijeme korištenja mirovine, a produžava razdoblje plaćanja doprinosa. Osim toga, mijenja se formula izračuna mirovina; pribjegava se dužemu radnom razdoblju u odnosu na dosadašnje, na temelju kojega se kalkulira mirovina. Posebno se koristi promjena formule indeksacije mirovina. Zbog smanjivanja mirovina, uobičajeno je da se napušta indeksacija s obzirom na plaće jer one brže rastu, a uvodi se indeksacija s obzirom na cijene koje sporije rastu. Često se prilikom indeksacije koristi kombinacija cijena i plaća. U Austriji se primjerice kod usklađivanja mirovina u obzir uzima i stopa nezaposlenosti. Mijenja se definicija invalidnosti, koja postaje restriktivnija pa se razlikuje opća

od parcijalne nesposobnosti: ovako se nastoje smanjiti izdaci za invalidske mirovine. Ove promjene unutar postojećeg sustava uistinu mogu biti dalekosežne, pogotovo ako se npr. ide na čisti sustav tekuće raspodjele, kojoj je bliska nedavna talijanska mirovinska reforma (tzv. PPAYGO). Riječ je o tome da se, uz nužnu intervenciju države, a radi ostvarivanja solidarnosti, u odnos izravne ovisnosti dovedu doprinosi i mirovinska davanja, kako na kolektivnoj tako i na individualnoj razini.

Drugi, radikalniji pravac reformi označava privatizacija mirovina na osnovi obvezne kapitalizirane štednje. Ovakve reforme imaju mnoge izvedbene varijante. Jedan vid kapitalizacije mirovina na razini poduzeća ili gospodarskih grana već postoji u zapadnim zemljama. Danas je model kapitalizacije na razini poduzeća teško primijeniti zbog promjena na tržištu rada, restrukturiranja poduzeća, dekolektivizacije i individualizacije rada. Uostalom, sustav mirovina u poduzećima je u opadanju. Zato se u novije vrijeme uglavnom posize za kapitalizacijom mirovina na nacionalnoj razini. Uobičajeno se kapitalizacija i privatizacija mirovina dodaje PAYGO sustavu kao drugi mirovinski oslonac. Radikalnije reforme u čijemu je središtu kapitalizacija jesu one u kojima su kapitalizirani fondovi glavni izvor budućih mirovina.

Načelo kapitalizacije i privatizacije mirovina

Najdalekosežnija reforma na načelu kapitalizacije i privatizacije mirovina provedena je u Čileu 1981. godine. Glavni zagovornik kapitalizacije i privatizacije mirovina jest Svjetska banka. Njezini su stručnjaci 1994. godine objavili poznatu knjigu "Averting the old age crisis", u kojoj su detaljno analizirali uzroke mirovinske krize, ne bi li izvukli zaključak o nužnosti izgradnje ključnoga mirovinskog stupa temeljenoga na individualnoj kapitaliziranoj štednji i rentnom financiranju mirovina. Svjetska banka podržava individualnu kapitaliziranu štednju i rentno financiranje mirovina. Svjetska banka, posebice postsocijalističkim zemljama predlaže reduciranje prvog stupa javnih mirovina gotovo do rezidualne razine te kapitalizaciju individualnih mirovinskih doprinosa u drugom stupu. Cilj je ovakvog pristupa, pored osiguranja mirovina, povećanje nacionalne štednje, što će omogućiti novo investiranje i oživljavanje nacionalnoga gospodarstva. Preostaje treći stup dobrovoljne štednje za mirovinu, koji uglavnom nije sporan. Neke su postsocijalističke zemlje (Poljska, Mađarska, Litva) prihvatile ove preporuke Svjetske banke, a prihvatila ih je i Hrvatska.

Oko modela privatizacije i kapitalizacije mirovina razvile su se velike rasprave, čiji ishod još nije posve izvjestan.

Stručnjaci Svjetske banke, predlažući privatne kapitalizirane mirovine, polaze od hipoteze da se na ovaj način povećava ukupna nacionalna štednja, omogućuju nove investicije i ubrjava ukupan gospodarski rast. Nadalje, isti pretpostavljaju da se preko ulaganja u kapitalizirane mirovinske fondove mogu ostvariti veće mirovine, nego u sklopu sustava tekućeg plaćanja. Uostalom, tvrde zagovornici modela kapitalizacije, mirovinskim fondovima efikasnije upravljaju privatnici, nego što to čini država. Naglašava se kako privatizacija jača individualnu odgovornost i slobodu, potiskuje kulturu ovisnosti za koju je "zaslužna" socijalna država. Drugim riječima, privatizacijom i kapitalizacijom mirovina bit će lakše prevladati postojeću krizu mirovinskog osiguranja izazvanu demografskim promjenama, nezaposlenošću i postfordističkim promjenama u strukturi rada.

Prigovori za kapitalizaciju mirovina

Ima, međutim, dosta osporavanja teza o kapitalizaciji mirovina kao "čarobnoj formuli" za prevladavanje svekolike krize javnih mirovinskih sustava i istodobnog promicanja povećanih stopa gospodarskog rasta. Prvi je prigovor da se ovakvim modelom mirovina razaraju osnovne vrijednosti na kojima počiva sadašnji mirovinski sustav koji podrazumijeva napor kolektivne i uzajamne potpore društva, čime se jamči sigurnost prihoda onim građanima koji više nisu sposobni za privređivanje. Neki pak kritičari radikalne kapitalizacije osporavaju samu ideju da se sredstva mirovina koriste

za poticaj gospodarskoga rasta. U pogledu teze kako kapitalizacija mirovina povećava nacionalnu štednju, uglavnom se slažemo oko toga da kapitalizacija dovodi do preorijentacije nacionalne štednje. Naime, nema pouzdanih empirijskih dokaza za neprijepornu tvrdnju da uvođenje kapitalizacije dugoročno ima pozitivne efekte na štednju: ovo pitanje i dalje ostaje otvoreno. Jednako tako, osporavamo tezu prema kojoj se privatizacijom i kapitalizacijom mogu prevladati problemi nastali uslijed naznačenih demografskih promjena i starenja stanovništva. Naime, moguće je utvrditi blisku povezanost između doprinosa i kasnijih mirovina, jednako kod PAYGO mirovinskih sustava, kao i kod privatnih potpuno financiranih mirovina. Potpuno financirane mirovine (kapitalno pokriće) i PAYGO (tekuće financiranje ili metoda razreza), oba nude osiguranicima određenu mjeru sigurnosti, odnosno izvjesnosti u pogledu njihove budućnosti, ali nijedna metoda (doista nijedna) ne može pružiti osiguranje od sveopćih udara, ili potresa. Budućnost je puna neizvjesnosti (u svezi sa stopama inflacije, s rastom proizvoda, nataliteta i dr.), koji utječu na mirovinske sustave, upravo onako kao što tangiraju većinu ostalih institucija. Zbog toga ne treba biti iznenađujuće što je malo toga ostalo za birati između PAYGO-a i potpunog financiranja u ovom pogledu. Zamišljati da su potpuno financirani (metodom kapitalnog pokrića financirani) mirovinski sustavi bitno bolji, u okolnostima kada se treba suočiti s izazovima ekonomskih rizika u neizvjesnoj budućnosti globalizirane ekonomije, zanošenje je čistom mitologijom. Tekuće plaćanje mirovina ustvari predstavlja porez na plaće sadašnjih osiguranika, a mirovine na temelju kapitaliziranih fondova uzimaju se iz dobiti na kapital nastao doprinosima. I u jednome i u drugom slučaju, sredstva za mirovine uzimaju se iz ostvarenoga nacionalnog brutoproizvoda u trenutku njihova plaćanja. Kao što piše ugledni engleski ekonomist Barr¹, ovo znači da umirovljenici mogu potrošiti samo ono što su proizveli radnici pa prema tome oni uvijek ovise o radnomu kontingentu stanovnika. Čini se kako u zemljama koje oskudijevaju kapitalom mobilizacija mirovinske štednje može donijeti određene početne pozitivne efekte, no svakako je neutemeljeno očekivati od mirovinske štednje da bude ključni faktor u rješavanju gospodarskih problema. Iskustvo pokazuje da u zemljama s oskudicom kapitala nad mirovinskim fondovima lebdi opasnost od inflacije, niskih profitnih stopa i političkih zlouporaba.

Ovaj oprez pred kapitalizacijom ne znači da navedeni model, posebno u prikladnoj kombinaciji s PAYGO sustavom, treba odbaciti. No pogrešno je euforično ga prihvaćati kao definitivno pronađenu mirovinsku formulu koja je istodobno motor gospodarskoga razvoja.

¹ Barr, N. (1993) *The Economics of the Welfare State*, Niedenfeld and Nicolson, London

Zaključak

Konačno, uvođenje sustava kapitalizirane štednje zahtijeva visoke prijelazne troškove, koji se za Hrvatsku u sljedećim godinama procjenjuju na oko 1,8% GDP-a. Ove troškove treba vrlo ozbiljno tretirati. Kako piše Espina: "To je (visokotranzijski troškovi – prim. A. Š.), vjerojatno razlog zbog kojega je u više novijih studija MMF-a prisutan stav da je neizvedivo, a jednako tako nepotrebno, u zemljama sa zrelim mirovinskim sustavom prelaziti s jednoga modela na drugi".²

Visok tranzicijski trošak i relativno nizak vanjski dug bili su temeljnim razlozima zbog čega su Češka i Slovenija, dvije od najrazvijenijih zemalja u tranziciji odbacile privatizaciju,

individualizaciju i kapitalizaciju svojih javnih mirovinskih sustava i na ovaj način izbjegle povećanje fiskalnih poteškoća s kojima se već suočavaju mirovinski sustavi ostalih tranzicijskih zemalja koje su provele radikalnu mirovinsku reformu.

Treba međutim istaknuti da je, bez obzira na prednosti i nedostatak pojedinih strategija reforma, temeljna zadaća reforme na najbolji mogući način prilagoditi mirovinske sustave aktualnim i budućim društvenim procesima, ali ni jedna reforma ne može bitno utjecati na promjenu nekih očito nepovoljnih društvenih procesa (izrazito nizak natalitet, nedovoljan broj osiguranika, niska zaposlenost) pa zbog toga svaka mirovinska reforma ima ograničen kapacitet djelovanja.

² Espina, A. (1996) Reform of pension schemes in the OCDE countries, *Internacional Labour Review* 2/1966

... zajedno prema zdravlju

