

2. REFORMA MIROVINSKOG SUSTAVA: ZAŠTO I KAKO?

1. UVODNE NAPOMENE

Širom svijeta osamdesete, a naročito devedesete godine obilježene su proučavanjem i analiziranjem problematike koja se tiče mirovinskih sustava. Zašto su mirovinski sustavi toliko važni da se istovremeno u većini država troši velika količina znanja i još veći iznosi novca kako bi se poradilo na njihovom mijenjanju? Dio odgovora proizlazi iz toga što je mirovinskom sustavu osnovna svrha postojanja osiguranje stabilnog i sigurnog izvora prihoda starijim građanima. Kao takav, dio je ukupnog sustava socijalne sigurnosti u društvu pa ne iznenađuje činjenica da je, kako u razvijenim industrijskim državama, tako i u državama Srednje i Istočne Europe, velika količina pozitivne energije usmjerena na promjene mirovinskog sustava, a sve se više pažnje stručne javnosti pridaje mirovinskoj reformi. Isto kao i u brojnim drugim državama, mirovinska se reforma nalazi u središtu pozornosti i u Hrvatskoj.

Prije davanja bilo kakvih jasnih odgovora na postavljeno pitanje, važno je upoznati se поблиže sa vrstama i osnovnim obilježjima mirovinskih sustava, koji postoje u pojedinim državama.

Nekoliko je temeljnih podjela mirovinskih sustava. Prva se podjela mirovinskih sustava temelji na kriteriju načina financiranja. Po tom se kriteriju mirovinski sustavi dijele na sustave koji se temelje na međugeneracijskoj solidarnosti, sustave koji se temelje na kapitaliziranoj štednji i mješovite sustave. Mirovinski sustavi koji se temelje na međugeneracijskoj solidarnosti financiraju se iz tekuće uplate doprinosa. To znači da sadašnje generacije aktivnih zaposlenih (osiguranika) plaćaju mirovine sadašnjim generacijama umirovljenika, a mirovine sadašnje

generacije zaposlenih financirat će buduća generacija zaposlenih. Osnovno obilježje mirovinskih sustava koji se temelje na kapitaliziranoj štednji je da zaposleni izdavaju doprinose i štede za svoje buduće mirovine. Takavi sustavi imaju niz prednosti u odnosu na sustave koji se temelje na međugeneracijskoj solidarnosti, a prije svega izravno utječu na povećanje ukupne razine nacionalne štednje, čime se stvara kapital za investiranje i razvoj, doprinose razvoju tržišta kapitala i ukupnom ekonomskom rastu. Danas veliki broj razvijenih država ima mješovite mirovinske sustave tako da, uz javne sustave koji se uglavnom temelje na generacijskoj solidarnosti, imaju i dodatne kapitalizirane mirovinske sustave.

Druga podjela mirovinskih sustava temelji se na kriteriju načina upravljanja sustavom te postoje javni, privatni, kompanijski i mješoviti sustavi. Javni obvezni mirovinski sustavi nastali nakon Drugog svjetskog rata su sustavi koji su u većini država obuhvatili uglavnom ukupno zaposleno stanovništvo. U samom početku nastanka bili su izrazito jeftini, nisu zahtjevali visoke stope doprinosa za njihovo financiranje, a sve su do nedavno osiguravali visoke razine mirovina. Osnovno obilježje javnih mirovinskih sustava je izuzetna osjetljivost na dvije pojave. Prva je pojava tzv. demografska tranzicija odnosno starenje stanovništva koje se očituje u sve većem udjelu starih osoba odnosno osoba iznad 65 godina života u ukupnom stanovništvu. Starenje stanovništva utječe na sve nepovoljniji odnos broja zaposlenih (iz čijih se plaća financiraju mirovine sadašnjih umirovljenika) i umirovljenika. Nepovoljniji odnos između zaposlenih i umirovljenika utječe na potrebu povećanja stope doprinosa ako se želi zadržati ista razina mirovina. Druga pojava koja obilježava javne mirovinske sustave jest tzv. starenje sustava. Sam životni ciklus mirovinskog sustava koji se temelji na međugeneracijskoj solidarnosti, a koji se financira iz tekuće uplate doprinosa, uzrokuje krizu tog sustava. U prvim desetljećima njegovog uvođenja izrazito je povoljan omjer zaposlenih i umirovljenika. To čini sustav jeftinim, za njegovo financiranje potrebne su niske stope doprinosa, a uz to u okviru samog sustava često se propisuju visoke razine mirovinskih prava bez pravog

sagledavanja ukupne održivosti sustava na dugi rok. Nakon nekoliko desetljeća od uvođenja sustava, kada se umirove brojne generacije, a zaposlene su malobrojnije mlađe generacije, sustav traži višestruko više stope doprinosa nego u početnoj fazi njegovog uvođenja. Financijska kriza koja pogađa mirovinske sustave koji se temelje na međugeneracijskoj solidarnosti izražena je u državama sa visokim udjelom starog u aktivnom stanovništvu, odnosno u državama gdje je više od 20% stonovištva starije od 65 godina¹. Tranzicijske države obilježava isti problem povećanja udjela starog stanovništva, uz istovremeni rast broja nezaposlenih, te su suočene s još većim problemima vezanim uz financiranje mirovinskog sustava. Zato značajan i sve veći dio bruto domaćeg proizvoda troše na mirovinske izdatke (čak i do 15%).

Za razliku od javnih mirovinskih sustava koji se osnivaju pod pokroviteljstvom države, početkom osamdesetih godina počeli su se u Južnoj Americi razvijati privatni mirovinski sustavi u kojima glavnu ulogu imaju privatni mirovinski fondovi. Privatni se mirovinski fondovi najčešće formiraju u okviru velikih proizvodnih poduzeća, grane djelatnosti, sindikalnih udruženja. Posebna podvrsta privatnih mirovinskih fondova su fondovi koji djeluju na načelu "kapitalizacije" uplata članova. To su fondovi koji sredstva pribavljaju uplatama od doprinosa svojih članova za vrijeme njihovog radnog vijeka, prikupljena sredstva ulažu u različite vrste imovine, te svojim članovima osiguravaju doživotne redovne mjesečne isplate od uštedenih sredstava zajedno s prinosima poslije njihovog odlaska u mirovinu. Mirovinski kapitalizirani fondovi imaju sve osobine financijske institucije koja nastoji uvećati primljene uplate plasmanima na financijskom tržištu, za razliku od onih koji djeluju na

¹ Neke od država OECD-a troše velik dio domaćeg bruto proizvoda za financiranje sustava mirovinskog osiguranja. Tako, na primjer, Francuska sa udjelom starog u aktivnom stanovništvu od 21% troši 11.8%, a Njemačka sa udjelom starog stanovništva u aktivnom od 22.5% troši 11.5% domaćeg bruto proizvoda za financiranje mirovinskog osiguranja. Vidjeti opširnije u Davis (1995), str. 43.

načelu "generacijske solidarnosti" pri čemu se uplate zaposlenih koriste za isplatu mirovina trenutnih umirovljenika. Mirovinski kapitalizirani fondovi imaju specifičnu socijalnu namjenu pa je uobičajeno da država određuje osnovna pravila njihova poslovanja, a često ih podržava određenim jamstvima. Kapitalizirani privatni mirovinski fondovi imaju prednost jer se njima racionalnije upravlja, oni pojačavaju odgovornost pojedinaca za vlastitu sudbinu, mogu se bolje usmjeriti u investicije na nacionalnom planu, usklađeniji su s tržišnim gospodarstvom. Cilj im je očuvati realnu vrijednost i ostvariti prihode na prikupljena sredstva članova radi većih isplata po njihovu odlasku u mirovinu.

Kompanijski mirovinski sustavi su mirovinski sustavi koje organiziraju velike korporacije, a osnivaju se radi zadovoljavanja interesa definirane grupacije zaposlenih. Uglavnom se radi o osnivanju privatnih mirovinskih fondova radi dodatnog dobrovoljnog mirovinskog osiguranja pojedine kategorije zaposlenih.

Mješoviti mirovinski sustavi obuhvaćaju kombinaciju osnovnih značajki javnih i privatnih mirovinskih sustava. Osnovna im je prednost diverzifikacija rizika različitih sustava, te korištenje pozitivnih aspekata pojedine vrste mirovinskog sustava (npr. državno jamstvo iz javnog mirovinskog sustava u kombinaciji s individualnim mirovinskim računom iz privatnog mirovinskog sustava).

Treća podjela mirovinskih sustava odnosi se na način definiranja visine mirovine u sustavu, odnosno pravila (formule) po kojoj se računa mirovina. Prema kriteriju načina računanja mirovine postoje sustavi u kojima se mirovina računa prema uplaćenim doprinosima - sustav definiranih doprinosa. Za razliku od toga sustava postoji i sustav definiranih beneficija. U sustavu definiranih beneficija mirovina se računa po zadanoj formuli, bez obzira kolika je svota doprinosa uplaćena u sustav. Mješoviti sustavi su mirovinski sustavi koji u sebi imaju ugrađena obilježja oba sustava - sustava definiranih doprinosa i sustava definiranih beneficija.

2. RELEVANTNI PODACI

Iz prethodnog pregleda vrsta i osnovnih obilježja mirovinskih sustava lako je uočiti da postoje brojne razlike među pojedinim mirovinskim sustavima. Uz sve razlike koje jasno obilježavaju mirovinske sustave važno je napomenuti da je nekoliko zajedničkih razloga koji su doveli do potrebe za mirovinskom reformom bez obzira o kojoj se vrsti mirovinskog sustava radi i o kojoj je državi riječ.

Osnovni razlozi za reformu mirovinskog sustava u Hrvatskoj su, kao i u većini zemalja, demografski, ekonomski i ostali.

Demografski razlozi odnose se na starenje stanovništva, uslijed čega dolazi do povećanog pritiska na sredstva mirovinskih fondova. Demografska slika Hrvatske značajno se promijenila i zbog posljedica rata, što je rezultiralo daljnjim povećanjem broja umirovljenika u odnosu na broj zaposlenih koji plaćaju doprinose. Odnos između zaposlenih koji plaćaju doprinose i umirovljenika u stalnom je smanjenju (vidi Tablicu 1.). Procjenjuje se da će odnos između broja zaposlenih i umirovljenika varirati između 1,6 i 1,8 s tendencijom daljnjeg smanjivanja. To uvjetuje povećanje jaza između visine uplaćenih doprinosa i potreba za isplata mirovina. Taj se jaz može riješiti ili većim doprinosima ili razlike treba neprestano namirivati iz državnog proračuna, što vodi potencijalnom rastu proračunskog deficita.

Treba napomenuti da se istovremeno s povećanjem broja umirovljenika, mijenjala ukupna stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje (vidi Tablicu 2.).

Tablica 1.
**ODNOS BROJA AKTIVNIH OSIGURANIKA
 PREMA BROJU KORISNIKA MIROVINA**

Godina	Broj aktivnih osiguranika (u 000)	Broj korisnika mirovina (u 000)	Odnos (aktivni osiguranici: korisnici mirovine)
1986.	1,716	527	3,2
1987.	1,750	535	3,3
1988.	1,756	549	3,2
1989.	1,751	569	3,1
1990.	1,683	595	2,8
1991.	1,556	646	2,4
1992.	1,442	712	2,0
1993.	1,411	732	1,9
1994.	1,385	756	1,8
1995.	1,341	771	1,7
1996.	1,479	851	1,7
1997.	1,469	888	1,8
1998.	1,472	919	1,6

Izvor: Statistički bilten mirovinskog i invalidskog osiguranja. Različiti brojevi. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Iako su demografski razlozi važni i traže promjenu u postojećem mirovinskom sustavu, ekonomski razlozi su još značajniji. Oni se svode na to da u sadašnjem mirovinskom sustavu ne postoji nikakva izravna veza između visine uplaćenih mirovinskih doprinosa i visine isplaćene mirovine budući da se sve uplate troše na održavanje današnje generacije umirovljenika. Visina doprinosa koja se uplaćuje iz plaća aktivnih osiguranika ne može garantirati ni postojeću razinu mirovina u budućnosti, niti povišenje umirovljeničkog standarda.

Uz navedene razloge, prilagođavajući se tržišnom gospodarstvu, Hrvatska je bila suočena s dodatnim problemima. Prvenstveno se radi o pojavi pojačanog prijevremenog umirovljenja i invalidskog umirovljenja, kojima se rješava problem nezaposlenosti, te invalidsko umirovljenje koje je posljedica rata. Poseban problem predstavlja izbjegavanje plaćanja doprinosa zbog bujanja nelegalnog sektor, rada na crno, loše državne uprave, rasta korupcije u državi i sličnih problema.

Zadnjih godina pojavio se gorući problem koji se odnosi na zaostajanje u isplata mirovina i indeksaciji mirovina s rastom plaća i rastom cijena zbog nedostatka sredstava u proračunu.

Tablica 2.

KRETANJE STOPE DOPRINOSA ZA MIROVINSKO OSIGURANJE

- u postocima od bruto plaće

Godina	Zaposleni	Poslodavci	Ukupna svota doprinosa
1990.	16,7	7,4	24,1
1991.	9,0	9,5	18,5
1992.	11,0	11,0	22,0
1993.	11,0	11,0	22,0
1994.	13,5	13,5	27,0
1995.	12,75	12,75	25,5
1996.	12,75	12,75	25,5
1997.	12,75	12,75	25,5
1998.	10,75	10,75	21,5
1999.	10,75	10,75	21,5

Izvor: Dokumentacija Ministarstva rada i socijalne skrbi Republike Hrvatske

Ostali razlozi proizlaze iz procesa restrukturiranja gospodarstva. Od početka devedesetih godina omogućeno je nizom neodgovarajućih zakonskih rješenja otkup mirovinskog staža te mogućnost ranijeg umirovljavanja velikog broja osoba koje su radile u poduzećima koje je trebalo restrukturirati. Cilj je bio na odgovarajući način riješiti problem prekobrojne radne snage, s osnovnom namjerom da velik broj osoba ne završi bez posla.

Dodatni ključni razlog potrebe za reformom mirovinskog sustava u Hrvatskoj je smanjenje oslanjanja na državni proračun. Izdaci za mirovinsko osiguranje iznosili su 1996. 21.4%, 1997. 25.1%, 1998. 25.2%, a u 1999. godini 27.1% ukupnih rashoda konsolidiranog državnog proračuna. Razlika rashoda nad prihodima iz godine u godinu se povećavala i iznosila je 1996. 1.8%, 1997. 5.2%, 1998. 8.5% i u 1999. godini 12.1% konsolidiranog državnog proračuna. Treba još

naznačiti da tokom proteklih nekoliko godina pritisak koji na rashodnu stranu proračuna dolazi od mirovinskog sustava u obliku transfera Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje je neprekidno rastao. Transfer je iznosio 1995. 0.3%, 1996. 1.07%, 1997. 2.1%, 1998. 2.8% i u 1999. godini 4.4% bruto domaćeg proizvoda. Na taj je način Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje postao, uz Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, jedan od značajnih generatora deficita središnjeg i konsolidiranog državnog proračuna (vidi Tablicu 3.).

Tablica 3.
**PRIHODI I RASHODI HRVATSKOG ZAVODA
ZA MIROVINSKO OSIGURANJE**

- u 000 kuna

	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
I. Ukupni prihodi i dotacije (II + VII)	12,407.222	15,299.580	16,093.289	18,946.291
II. Ukupni prihodi (III + IV)	11,246.813	12,675.281	12,255.305	12,662.199
III. Tekući prihodi (IV + V)	11,105.745	12,439.164	11,823.285	12,553.233
IV. Porezni prihodi	10,951.042	12,243.659	11,758.242	12,448.917
V. Neporezni prihodi	154.703	195.505	65.043	104.316
VI. Prihodi od kapitala	141.068	236.117	432.020	108.966
VII. Dotacije	1,160.409	2,624.299	3,837.984	6,284.092
VIII. Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate (IX + XII)	12,411.104	15,547.850	16,556.374	19,046.509
IX. Ukupni rashodi (X+XI)	12,411.104	15,547.850	16,556.374	19,046.509
X. Tekući rashodi	12,393.518	15,532.570	16,522.293	19,029.138
XI. Kapitalni rashodi	17.586	15.280	34.081	17.371
XII. Posudbe umanjene za otplate	0	0	0	0
XIII. Ukupni manjak/višak (I -VIII)	-3.882	-248.270	-463.085	-100.218

Izvor: Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija Republike Hrvatske broj 52, veljača 2000, Zagreb: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, str. 16

Iz prethodnih podataka lako je izvući zaključak da nastavljanje primjenjivanja postojećeg načina i uvjeta umirovljenja u budućnosti gotovo sigurno utječe na nastavak pritiska na porast transfera iz državnog proračuna prema Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, kao i potreba za rastom stope doprinosa za mirovinsko osiguranje.

Budući da je osnovno obilježje mirovinskog sustava u Hrvatskoj to da se radi o javnom sustavu, koji se financira doprinosima, odnosno da se radi o sustavu u kojem danas zaposleni plaćaju za mirovine postojećih umirovljenika, zbog demografskih, ekonomskih i nekih drugih razloga takav je način financiranja mirovina zadnjih godina došao u ozbiljne probleme. Zbog izuzetnog značaja mirovinskog sustava - pružanje materijalne sigurnosti građanima treće generacije koji više nisu u aktivnoj dobi - pojavila se potreba za pronalaženjem novog rješenja vezanim uz mirovinski sustav, koje će istodobno zadovoljiti višestruke zahtjeve. Takvo novo rješenje traži osiguranje odgovarajuće zaštite i poboljšanje materijalnog položaja današnje generacija umirovljenika, dobro rješeno pitanje financiranja mirovina budućih generacija umirovljenika, ali i poticanje gospodarskog rasta u državi.

Kao jedino rješenje nametnula se potreba za reformom mirovinskog sustava. Pri tome nije nevažno precizirati koje osnovne ciljeve treba zadovoljiti budući mirovinski sustav. Reformirani mirovinski sustav treba osigurati sljedeće:

- visna mirovine trebala bi u što većoj mjeri ovisiti o uplatama doprinosa u prošlosti,
- smanjiti poticaje ranijem umirovljenju,
- pomaći na gore dobnu granicu umirovljenja,
- poboljšati ubiranje i kontrolu ubiranja doprinosa državnog i privatnog sektora,
- regulirati upravljanje sredstvima mirovinskih fondova u uvjetima nerazvijenog i nestabilnog bankovnog i financijskog sustava,
- maksimalno ograničavati opterećenje proračuna.

3. DETALJNIJI POGLED NA BUDUĆE STANJE

3.1. Opis sustava na tri stupa

U Hrvatskoj se već nekoliko godina radi na pripremi mirovinske reforme², kojom bi bila obuhvaćena čitava struktura postojećeg mirovinskog sustava. Za sprečavanje potpune propasti postojećeg mirovinskog sustava u Hrvatskoj, pribjegli su njegovoj reformi i prilagodbi tekućoj situaciji. S obzirom na stanje u sustavu i projekcijama budućih kretanja odustalo se od samo promjena unutar postojećeg sustava. Isto tako se odustalo i od kombinacije promjena unutar postojećeg sustava i osnivanja novih oblika mirovinske štednje, već se pristupilo potpunoj zamjeni postojećeg mirovinskog sustava novim sustavom.

Razlog tome je što mirovinski sustav treba obuhvatiti ispunjenje tri osnovne funkcije koje su vezane uz samu svrhu postojanja mirovinskog sustava - funkciju štednje, redistribucije i osiguranja. Zato se i Svjetska banka³, osnovni kreator mješovitog modela mirovinskog sustava, zalaže za sustav koji obuhvaća tri posebna međusobno odvojena sustava odnosno stupa unutar cjelovitog mirovinskog sustava, a svaki od tri stupa imaju odvojen način upravljanja i financiranja. Cjelovit mirovinski sustav sastoji se od obveznog prvog stupa koji se financira doprinosima i porezima i kojme država upravlja; obveznog drugog stupa koji se financira privatnom štednjom i kojime upravljaju privatna društva za upravljanje, te dobrovoljnog trećeg stupa koji se, kao i drugi stup,

² Među prvim važnijim početnim koracima koji su učinjeni u razmatranju potrebe za reformom mirovinskog sustava u Hrvatskoj odnose se na konferenciju pod nazivom "Reforma mirovinskog sustav i prikaz međunarodnih iskustava", koja je u studenom 1995. godine održana u Opatiji. Na toj su konferenciji razmatrani razni modeli i mogućnosti za promjenu postojećeg i razvoj novog mirovinskog sustava.

³ Konceptualni okvir za temeljnu promjenu mirovinskog sustava predstavila je Svjetska banka 1994. godine. Novi model mirovinskog sustava Svjetske banke opisan je u literaturi. Vidjeti u World Bank (1994).

financira privatnom štednjom, kojim upravljaju privatna društva za upravljanje, a osnovni razlog postojanja je ostvarivanje dodatne štednje za buduću mirovinu.

Mješoviti model mirovinskog sustava u svijetu je prihvaćen model mirovinskog sustava⁴ kojim se, uz osnovne smjernice kretanja sustava mirovinskog osiguranja, osigurava da u sebi sadrži specifičnosti pojedine države. O uključivanju specifičnosti, vlastite situacije, stanja i definiranih ciljeva razvoja gospodarstva i unapređenja mirovinskog sustava pojedine države ovisit će i potencijalne koristi za državu koje će se pojaviti na temelju uvođenja novog sustava.

U Hrvatskoj je, uz tehničku pomoć Svjetske banke, predložena reforma mirovinskog sustava. Predložena se reforma sastoji u uvođenju mirovinskog sustava na više stupova (engl. pillars). Reforma obveznog javnog mirovinskog sustava zamišljena je na način da se, uz dosadašnji sustav generacijske solidarnosti, odnosno sustav koji je zasnovan na tekućem trošenju sredstava prikupljenih doprinosima, uvede i kapitalizirani sustav. Novi budući model mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj bio bi, prema predloženom modelu i po ugledu na sustave u drugim državama, zasnovan na tri stupa.

Prvi stup mirovinskog sustava obuhvaća, kao i do sada u važećem sustavu, sve zaposlene i ostale osiguranike i činio bi dosadašnji obvezni mirovinski sustav, izmijenjen u pogledu dobnih granica za odlazak u starosnu mirovinu, definicije invalidnosti, načine određivanja mirovine i niza drugih obilježja⁵. U obvezan mirovinski sustav u okviru prvog stupa uveden je velik broj restrikcija koje će imati dugoročan utjecaj na niži rast

⁴ Do sada je mješoviti mirovinski sustav prihvaćen u više država, od kojih su Mađarska i Poljska među prvim tranzicijskim državama koje su prihvatile taj sustav.

⁵ Prvi stup mirovinskog osiguranja ureden je Zakonom o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine" broj 102/98), a njegova je primjena započela 1. siječnja 1999. godine.

broja korisnika prava iz mirovinskog osiguranja. Promjene u sadašnjem sustavu mirovinskog osiguranja odnose se prvenstveno na povećanje dobnih granica za stjecanje prava na starosnu mirovinu (65 godina za muškarce i 60 godina za žene) i prijevremenu mirovinu (60 godina za muškarce i 55 godina za žene). Promijenjen je način određivanja mirovine, te je napušten raniji način određivanja mirovinske osnovice na temelju ostvarenih plaća od najpovoljnijih deset uzastopnih godina (a kod nekih kategorija osiguranika pet), već se prolazi od plaća odnosno osnovica osiguranja i njihovog odnosa prema prosječnoj plaći svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj. Svota mirovina izračunava se tako da se osobni bodovi pomnože s mirovinskim faktorom i aktualnom vrijednosću mirovine na dan ostvarivanja prava na mirovinu. Vrijednosni bodovi se utvrđuju na temelju plaća i osnovica osiguranja. Osobni bodovi za određivanje mirovine dobivaju se tako da se prosječni vrijednosni bodovi pomnože s ukupnim mirovinskim stažem i polaznim faktorom, koji ovisi o dobi osiguranika na dan stjecanja prava na mirovinu. Uvedeno je indeksiranje mirovina, odnosno porast mirovina pratio bi polovicu rasta plaća i polovicu rasta troškova života, što ima za rezultat nižu razinu mirovina u odnosu na realan rast plaća zaposlenih. Uvedena je još jedna novost tj. osnovna mirovina, koja se sastoji od dva dijela, i to od dijela koji se određuje u visini 0.25% od prosječne bruto plaće u Republici Hrvatskoj za svaku godinu mirovinskog staža izvršenog nakon početka primjene drugog mirovinskog stupa te od dijela koji čini 25% aktualne vrijednosti mirovine za osobne bodove ostvarene nakon početka primjene drugog stupa. Mirovine će se i dalje financirati doprinosima zaposlenih i poslodavaca, a one izdatke koje ne bi pokrili doprinosi financirat će se iz drugih prihoda - državnog proračuna, kamata, dividendi i ostalih prihoda od imovine.

Prvi stup mirovinskog osiguranja dosljedno udovoljava provedbu načela uzajamnosti i načela solidarnosti. Ovaj se dio mirovinskog sustava i dalje temelji na generacijskoj solidarnosti i pretežno financira putem razreza doprinosa. Drugim riječima, novac koji je uplaćen kao doprinos za mirovinsko osiguranje odmah se isplaćuje umirovljenicima.

Drugi stup mirovinskog sustava⁶ u sklopu obveznog osiguranja obuhvatio bi sve obvezne osiguranike iz dosadašnjeg sustava, s time da bi u osiguranje bili obavezno uključeni osiguranici mlađi od 40 godina kao i one zaposlene između 40 i 50 godina života na dan početka primjene sustava koji se odluče za štednju u drugom stupu. Mirovinska štednja u okviru drugog stupa ostvarivat će se putem osobnog računa u obveznom mirovinskom fondu. Ulaganja novčanih sredstava prikupljenih od doprinosa i akumuliranih u obveznom mirovinskom fondu obavljat će obvezno mirovinsko društvo. Svaka će osoba, po vlastitom izboru, imati mogućnost biranja obveznog mirovinskog fonda u kojem će imati svoj mirovinski račun. Ovaj bi se dio mirovinskog sustava financirao primjenom metode kapitalnog pokrića, a na osnovi vlastite štednje svakog osiguranika za slučaj starosti, invalidnosti i smrti. Predloženo je rješenje prema kojem bi svi zaposleni koji će biti uključeni u drugi stup dio doprinosa za mirovinsko osiguranje (5% bruto plaće) uplaćivali na račune individualne kapitalizirane štednje, dok bi drugi dio doprinosa za mirovinsko osiguranje (16.5% bruto plaće) išao za tekuće mirovine. Svi zaposleni koji su stariji od ove granične dobi, nastavili bi uplaćivati doprinose za mirovinsko osiguranje po načelu međugeneracijske solidarnosti odnosno u prvi stup mirovinskog osiguranja. Važno je napomenuti da je drugi stup mirovinskog osiguranja sustav osobne mirovinske štednje na osobnim računima u mirovinskim fondovima. Ta je štednja osobna imovina osobe koja je vlasnik računa i koje štedi u svrhu ostvarivanja i isplate buduće mirovine. Da bi se osiguralo da buduća mirovina bude što viša na dan umirovljenja, uštedena se sredstva s računa ulažu tokom cijelog radnog vijeka u imovinu koja na dugi rok daje odgovarajuću stopu povrata, ali i omogućuje sigurnost ulaganja. Politiku ulaganja svakog obveznog mirovinskog fonda kreira i provodi mirovinsko društvo za upravljanje mirovinskim fondom. Nakon

⁶ Problematika drugog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja regulirana je Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima ("Narodne novine", broj 49/99) i Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje ("Narodne novine", broj 106/99).

stjecanja prava na mirovinu svaki član obveznog mirovinskog fonda bit će obavezan ukupan iznos sredstava na mirovinskom računu zajedno s pripadajućim prinosom prenijeti u ovlašteno mirovinsko osiguravajuće društvo i za ukupna iznos sklopiti ugovor o doživotnoj mirovini. Zbog svojih obilježja i važnosti mirovinski sustav zahtjeva odgovarajući sustav nadzora i kontrole kojeg će provoditi Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja.

Treći stup mirovinskog osiguranja, zasnovan na dobrovoljnosti, obuhvatio bi one osiguranike koji bi, pored obveznog izdvajanja doprinosa za mirovinsko osiguranje u prvom i drugom stupu, željeli sebi i svojim obiteljima platiti poseban ulog za još bolju socijalnu sigurnost u slučaju invalidnosti, starosti ili smrti. Treći stup kao dobrovoljni sustav mirovinskog osiguranja financirao bi se na temelju kapitalizirane štednje. Zaposleni bi mogli birati koji će iznos uplaćivati i u kojem mirovinskom fondu. Osim toga, ovo bi dovelo do aktivnijeg uključivanja mirovinskih fondova na tržište kapitala na kojem bi dio svojih sredstava prikupljali ostvarivanjem investicijskog odhotka. Mirovinsko osiguranje u okviru trećeg stupa bilo bi na dobrovoljnoj osnovi i provodila bi ga ovlaštena mirovinska društva. Ono bi se moglo koristiti ne samo za ostvarivanje vlastite dodatne socijalne sigurnosti već i za dodatne mirovine koje bi poslodavci mogli osiguravati svojim zaposlenima za vjernost tvrtki ili osoblju zaposlenom na mjestima od značaja za tvrtku odnosno poslodavca. Treći stup je sustav dobrovoljne osobne mirovinske štednje koji predstavlja osobnu imovinu osobe koja dodatno štedi za mirovinu. Budući da se radi o dobrovoljnom mirovinskom sustavu, dobrovoljni mirovinski program dobrovoljnog mirovinskog sustava može obuhvaćati različite oblike isplata mirovina, te uz doživotne mirovine i privremene isplate i promjenjive mirovine. U okviru trećeg stupa omogućen je veći broj različitih vrsta i oblika isplata mirovina. To istovremeno zahtjeva odgovarajući i cjelovit sustav nadzora i izvještavanja kao i u obveznom sustavu drugog stupa.

3.2. Sudionici i institucije u drugom i trećem stupu

Uz članove, osnovni sudionici i institucije u drugom i trećem stupu mirovinskog osiguranja su mirovinski fondovi, mirovinska društva, mirovinska osiguravajuća društva, Središnji registar osiguranika i Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja. Ključan dio drugog stupa mirovinskog osiguranja jesu mirovinski fondovi u koje će svi vlasnici osobnih mirovinskih računa svakog mjeseca obvezno uplaćivati 5% od svojih bruto plaća. Za drugi stup mirovinskog sustava potrebno je osnivati više privatnih mirovinskih fondova u koje bi, po vlastitom izboru, na svoje račune obvezno ulagali svoje doprinose aktivni osiguranici mlađi od 40 godina. Mirovinski fondovi drugog stupa su obvezni mirovinski fondovi u kojima se obvezno osiguravaju osiguranici mlađi od 40 godina, a osiguranicima koji imaju između 40 i 50 godina, ukoliko se odluče za drugi stup mirovinskog osiguranja, njihovo članstvo u mirovinskom fondu drugog stupa postaje obvezno.

Obvezni mirovinski fond jest fond posebne vrste, odnosno zasebna imovina bez pravne osobnosti u vlasništvu njegovih članova, koji se osniva radi prikupljanja novčanih sredstava uplaćivanjem doprinosa članova fonda i ulaganja tih sredstva sa ciljem povećanja vrijednosti imovine fonda radi osiguravanja isplate mirovina članovima tog fonda. Obvezni mirovinski fond nakon dvije godine od osnivanja mora imati najmanje osamdeset tisuća članova, a njime, na temelju statuta fonda, upravlja obvezno mirovinsko društvo⁷.

Mirovinski fondovi trećeg stupa su dobrovoljni mirovinski fondovi u kojem se dobrovoljno osiguravaju osobe na temelju individualne kapitalizirane štednje. Dobrovoljni se mirovinski fond, slično kao i obvezni mirovinski fond, može definirati kao zasebna imovina bez pravne osobnosti u vlasništvu njegovih članova. Dobrovoljni mirovinski

⁷ Vidjeti opširnije u Anušić i drugi (1999.).

fond organizira mirovinski program tako da na osobne račune članova prikuplja doprinose kojima do aktiviranja mirovinskog programa za svakog člana upravlja dobrovoljno mirovinsko društvo. Dobrovoljni mirovinski fond može biti otvorene ili zatvorene naravi. Ako je riječ o dobrovoljnom mirovinskom fondu otvorene naravi onda se, na temelju zahtjeva za članstvo, mora prihvatiti bilo koja punoljetna osoba koja ima prebivalište u Republici Hrvatskoj, a koja prihvaća dobrovoljni mirovinski program. Dobrovoljni mirovinski fonda zatvorene naravi osniva se za potrebe određenih poslodavaca i sindikata, te njihovi članovi moraju biti zaposlenici poslodavca koji osniva fond ili članovi sindikata koji osniva dobrovoljni mirovinski fond. Dobrovoljni mirovinski fond, nakon proteka dvije godine od osnivanja, mora imati najmanje dvije tisuće članova. Dobrovoljni mirovinski fond ima statut, kojim se, kao i kod obveznog mirovinskog fonda, uređuju temelja pitanja vezana uz postojanje fonda.

Mirovinsko društvo je privatno društvo čija je osnovna zadaća osnivanje i upravljanje mirovinskim fondom. Mirovinsko društvo treba brinuti o tome da se prikupljena sredstva od članova mirovinskog fonda kojim upravlja dobro ulažu, da bi na kraju na osobnom računu svakog osiguranika bila odgovarajuća svota namijenjena za isplatu mirovine.

Središnji registar osiguranika je institucija koja će voditi statistiku o članstvu, mirovinskim fondovima i društvima, te se brinuti o uplatama doprinosa svakog člana i obavještavat ga o stanju na njegovom osobnom računu. Osnovni zadatak registra osiguranika je da osigura najefikasniji tok novca od poslodavca do osobnih računa, kao i od mirovinskih fondova do mirovinskih osiguravajućih društava. Osim osiguranja efikasnosti u kolanju uplaćenog novca za mirovinsko osiguranje, registar osiguranika će brinuti i o efikasnom toku informacija i dokumentacije između poslodavaca, vlasnika računa, društava, Agencije i drugih institucija koje će sudjelovati u mirovinskom sustavu. U registru osiguranika će se odvijati prijava pojedinaca u određeni mirovinski fond.

U trenutku kada član mirovinskog fonda stekne pravo na mirovinu, svaki član mirovinskog fonda ukupan iznos svoje štednje na računu će prenijeti u mirovinsko osiguravajuće društvo, privatno društvo koje će mu na temelju toga iznosa odrediti doživotnu mirovinu (ako je riječ o članu obveznog mirovinskog fonda i obveznom mirovinskom osiguravajućem društvu) odnosno dobrovoljni mirovinski program (ako je riječ o članu dobrovoljnog mirovinskog fonda i dobrovoljnom mirovinskom osiguravajućem društvu).

Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja je institucija koja će nadzirati cijeli mirovinski sustav, te će nadzirati sustav osobnih računa u drugom i trećem stupu tj. fazu akumulacije sredstava, kao i fazu isplate doživotnih mirovina i drugih vrsta i oblika mirovina iz dobrovoljnog mirovinskog programa. Agencija za nadzor će odobravati i nadzirati sve aspekte poslovanja mirovinskih društava i mirovinskih osiguravajućih društava, oduzimati oodbrenja za rad u slučaju nastanka nepravilnosti u poslovanju bilo kojeg subjekta u cijelom sustavu, pratiti i odobravati rad društava, nadzirati ulaganja imovine fondova, poštivanje ograničenja ulaganja, aktivirati sustav jamstava u fazi uplata, pratiti postupke prijave članstva, promjene članstva, ispravnost marketinga, u fazi isplata odobravati i nadzirati sklapanje i isplatu ugovora o mirovini, nadzirati ulaganje sredstava tehničkih pričuva i pokretati aktiviranje jamstava u fazi isplate mirovina. Agencija za nadzor će nadzirati i poslovanje Središnjeg registra osiguranika.

U Tablici 4. ukratko je opisano funkcioniranje mirovinskog sustava na tri stupa, koji se organizira s osnovnim ciljem osiguranja odgovarajuće zaštite starijih građana u vrijeme kada više nisu radno aktivni, te da potiče gospodarski rast.

Tablica 4.
MIROVINSKI SUSTAV NA TRI STUPA

	Obavezan stup, državno upravljanje	Obavezan stup, privatno upravljanje	Dobrovoljan stup, privatno upravljanje
Ciljevi	Redistribucija i osiguranje	Štednja i dodatno osiguranje	Štednja i dodatno osiguranje
Oblik	Garancija minimalne mirovine ili jednake mirovine	Osobni plan štednje ili mirovinski sustavi poduzeća	Osobni plan štednje ili mirovinski sustavi poduzeća
Financiranje	Iz poreza (doprinosa)	Regulirano, puna kapitalizacija	Regulirano, puna kapitalizacija

Izvor: World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old Age and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press

4. MOŽEMO LI SE USPOREĐIVATI S DRUGIMA?

Najšira javna diskusija koja se širom svijeta vodi o mirovinskom sustavu odnosi se na usporedbu dva osnovna sustava - sustav međugeneracijske solidarnosti koji se koristi u svim OECD državama, gdje doprinose izravno uplaćuju danas zaposleni i kapitalizirani sustav (engl. funded system), gdje učesnici sustava štede i ulažu doprinose za mirovinsko osiguranje na dugi rok, a kapitalizirana suma im se isplaćuje u trenutku stjecanja prava na mirovinu. Sustav međugeneracijske solidarnosti danas je najviše korišten sustav kojeg karakterizira osnovno obilježje obvezatnosti, javnog upravljanja sustavom i financiranje porezima odnosno doprinosima gdje država djeluje ako posrednik u redistribuciji poreznih prihoda odnosno prihoda od doprinosa čime favorizira zaposlene s nižim dohocima. Iako OECD države još uvijek favoriziraju sustav međugeneracijske solidarnosti, takav sustav je danas u ozbiljnim problemima. Razlozi tome su brojni: od rasta nezaposlenosti, liberalnog stjecanja prava na invalidske mirovine, kao i rano umirovljenje. S druge strane visoki doprinosi za mirovinsko osiguranje u nekim državama smanjuju povjerenje u državnu administraciju i općenito u sustav međugeneracijske solidarnosti posebno zato što se ekonomska aktivnost sve više vuče u neformalni sektor što dodatno utječe na smanjenje

porezne osnovice iz koje se isplaćuju mirovine u sustavu generacijske solidarnosti.

Zato se u velikom broju država pristupilo reformi sustava međugeneracijske solidarnosti. Za rješavanje nagomilanih problema u sustavu moguća su u osnovi tri načina. Jedan se odnosi na povećanje stope doprinosa, drugi na povećanje sudjelovanja aktivnog stanovništva produljenjem godina odlaska u mirovinu odnosno povećanjem broja onih koji uplaćuju doprinose u mirovinski sustav, te treći isplaćivanje nižih mirovina u budućnosti. Uz rješavanje prisutnih problema u mirovinskom sustavu ono što je još važnije jest odgovor na pitanje da li je moguće izbjeći posljedice ili ih umanjiti nastojanjem da se sadašnji mirovinski sustav modificira i građane uputi o važnosti da sami budu odgovorni i da trebaju doprinositi za svoju buduću mirovinu. Osim pozitivnih učinaka koji se odnose na jasno ukazivanje pojedincu da buduća mirovina ipak treba ovisiti o vlastitoj inicijativi, pozitivan učinak uvođenja privatne inicijative trebao bi uslijediti i u obliku dodatnih učinaka koji se odnose na povećanje nacionalne razine štednje, koja bi trebala doprinositi razvitku tržišta kapitala i biti usmjerena na poticanje rasta. Oba su pozitivna učinka posebno važna naročito u državama u kojima se tržišno gospodarstvo tek počinje razvijati.

Osnovno obilježje mirovinskih reformi koje su provedene bilo u državama u Istočnoj Europi ili u državama Južne Amerike jest to što je u mirovinski sustav ugrađen osobni mirovinski štedni račun. Većina "novih" rješenja i prijedloga rješenja za mirovinske sustave može se svrstati u tzv. mirovinski sustav na tri stupa (engl. three-pillar system). U prvom stupu država ima prevladavajuću ulogu. Ciljevi sustava nije samo osiguranje starosnih mirovina, nego rješavanje ukupne problematike koja se tiče alokacije svih vrsta beneficija koje se tiču socijalnog osiguranja i zaštite. Zato je to jedan od važnijih razloga zašto je stari mirovinski sustav nedovoljno transparentan.

Drugi stup mirovinskog sustava je ipak najvažniji prijedlog koji je proizašao iz zahtjeva za širom reformom mirovinskog sustava. Najvažnija

promjena pri tome je što bi se unutar tog stupa barem neke od aktivnosti države trebale prepustiti nekome drugome te sustav usmjeriti na mirovinski sustav s punim pokrićem kojim upravljaju privatna društva i gdje svaki pojedinac ima svoj osobni mirovinski račun na koji on obavezno usmjerava određeni iznos novca za isplatu buduće mirovine. U ovom slučaju ne radi se ni o kakvoj redistribuciji u sustavu.

Treći stup još dodatno smanjuje ulogu države u ukupnom mirovinskom sustavu, često je slučaj da osigurava porezna izuzeća, a definiran je tako da je sve ono što treći stup pokriva u potpunosti privatna stvar pojedinca koji se odluči da pristupi u dobrovoljan sustav.

Suštinska razlika novog sustava na tri stupa u odnosu na sustav međugeneracijske solidarnosti odnosi se na način financiranja sustava, što se potvrđuje informacijama iz Tablice 5.

Tablica 5.
OSNOVNA OBILJEŽJA MIROVINSKOG SUSTAVA NA TRI STUPA

	Prvi stup	Drugi stup	Treći stup
Ciljevi	Socijalno osiguranje Redistribucija Mirovine	Mirovine Osiguranje	Štednja Osiguranje
Oblik	Garantirane minimalne mirovine Mirovine koje ovise o ukupnoj razini prihoda Definirana razina mirovina	Osobni mirovinski računi Definirana razina doprinosa	Osobni računi Definirana razina doprinosa
Financiranje	Financiranje porezima/doprinosima (+ subvencijama iz državnog proračuna) sustava međugeneracijske solidarnosti	Regulirano Puno pokriće Kapitalizacija Porezna izuzeća ili porezni poticaji	Kapitalizacija Puno pokriće Često su prisutna porezna izuzeća ili porezni poticaji
Provedba		Obvezan sustav Privatno upravljanje	Dobrovoljan sustav Privatno upravljanje

Ipak, bez obzira na brojne sličnosti, između pojedinih mirovinskih sustava postoje mnoge razlike u strukturi i provođenju novog sustava.

Tablica 6. PREGLED PO DRŽAVAMA KOJE SU PRIHVATILE MIROVINSKI SUSTAV NA TRI STUPA

	Hrvatska	Čile	Mađarska	Poljska
Stanovništvo	4,7 milijuna	12 milijuna	10 milijuna	36 milijuna
Udio stanovništva iznad 65 godina života u ukupnom broju stanovnika	1991. 11.62% 2020. 17.9%*	1980. 9.7% 2010. 12.6%	1980. 19.3% 2010. 21.5%	1980. 15.8% 2010. 18.2%
Mirovinski sustav	Prvi stup – međugeneracijska solidarnost Drugi stup – obavezan Treći stup – dobrovoljan	Obvezni mirovinski fondovi Dobrovoljno uplaćivanje viših doprinosa Postupno ukidanje međugeneracijske solidarnosti	Obvezni mirovinski fondovi u drugom stupu Dobrovoljne mirovine u trećem stupu uvedene 1993. godine Postupno ukidanje međugeneracijske solidarnosti	Obvezni mirovinski fondovi u drugom stupu Dobrovoljno sudjelovanje u trećem stupu Postupno mijenjanje međugeneracijske solidarnosti u socijalno osiguranje (prvi stup)
Uvođenje novog mirovinskog sustava	Srpanj 2000.**	Svibanj 1981.	Siječanj 1998.	Siječanj 1999.
Članstvo	Drugi stup obavezan za sve zaposlene mlađe od 40 godina; izbor za zaposlene između 40-50 godina. Treći stup – dobrovoljan za sve građane	Svi građani	Zaposleni	Obvezno za zaposlene ispod 30 godina života, mogućnost izbora za zaposlene između 30-50 godina, vojska nije uključena
Potencijalni broj sudionika	900.000	5 milijuna (1995)	1,2 milijuna (1999)	5 milijuna (srpanj 1999)

Doprinosi (% od plaće)	16,5% prvi stup 5% drugi stup	10% za mirovinu 3% za invalidninu 4% za zdravstveno osiguranje	8% drugi stup	9% drugi stup (20% od 45% sadašnje stope doprinosa)
Visina prosječne neto plaće	398 USD (1999)	280 USD (1997)	275 USD (1997)	120 USD (1997)
Porezne olakšice	Drugi stup nema Treći stup – državna poticajna sredstva	Porezna izuzeća	Porezna izuzeća za doprinose u prvi i drugi stup	
Očekivana visina kapitala kojom će se upravljati	350 milijuna USD godišnje	30 milijardi USD (1998)	270 milijuna USD (1999)	400-500 milijuna USD godišnje
Garancije	Garantira se osnovna mirovina iz prvog stupa; garancija države u drugom stupu za ostvarivanje zajamčenog prinosa	Garantira se minimalna mirovina		Garantira se minimalna mirovina (28% od prosječne plaće)
Osobni račun	Osobni račun u drugom i trećem stupu	Osobni račun	Osobni račun	Osobni račun
Upravljanje mirovinskim fondovima	Novoosnovana društva za upravljanje mirovinskim fondovima	Novoosnovani privatni mirovinski upravljači, jedan mirovinski fond po jednoj upravljačkoj jedinici	Bilo koje stručno kvalificirano tijelo, zadatak je da se registrira za tu djelatnost	Novoosnovana privatna društva za upravljanje mirovinskim fondovima, jedan fond po društvu

Broj društava za upravljanje	Očekuje se od 6-8	Iznad 10	249 (1997)	16
Nadzor	Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja	Kontrolna komisija	Državni nadzor privatnih fondova	Državni ured za nadzor mirovinskih fondova (UNFE)
Dob umirovljenja	65 godina za muškarce 60 godina za žene	62	62	65 godina za muškarce 60 godina za žene
Osiguranje ulaganja doprinosa	ograničenja ulaganja	ograničenja ulaganja, garantira se minimalna stopa povrata (koja ovisi o prosječnom prinosu)		ograničenja ulaganja, garantira se minimalna stopa povrata (koja ovisi o prosječnom prinosu)
Ukupna kapitalizacija na tržištu kapitala				
- dionice		51.9 milijardi USD (1998)	15 milijardi USD (1998)	20.5 milijardi USD (1998)
- obveznice		80.5 milijardi USD (1997)	44.6 milijardi USD (1998)	135.7 milijardi USD (1998)

*Prema projekciji Akrap, Anđelko (1998): Demografski procesi kao odrednice budućeg odnosa između broja aktivne i umirovljeničke populacije. **Poslovni savjetnik**, Broj 6/1998, str. 46.

**Prema postojećem Zakonu o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. Vlada Republike Hrvatske najavila je odgodu, te se očekuje primjena novog mirovinskog sustava u drugom i trećem stupu tek u 2001. godini.

Izvor: Varga, Werner (1999): The Pension System in the Emerging Market Economies. **Central European Quarterly III/99**. Vienna: Creditanstalt AG, str. 88-89; Statistički ljetopis 1999, Državni zavod za statistiku, Zagreb

Tablica 6. sadrži pregled reforme mirovinskih sustava u odabranim državama koje su prihvatile mirovinski sustav na tri stupa. Iako su sustavi slični u svojim osnovnim rješenjima, postoje određene razlike u svakom od naznačenih konkretnih rješenja.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Umjesto bilo kakvog "velikog" zaključka, bolje je opisati kako bi trebao izgledati poželjan mirovinski sustav, a iz njegovog opisa lako je izvesti zaključak da li se u predloženi i reformiran mirovinski sustav u Hrvatskoj ugradilo sve ili samo dio osnovnih obilježja onog poželjnog modela.

Poželjan mirovinski sustav trebao bi udovoljiti sljedećim zahtjevima:

- Budući da je očigledno da država ne može pokriti sve rizike, prije svega one koji se odnose na demografiju, čini se razumnim da se pruži skup instrumenata koji bi omogućili pokrivanje što većeg broja rizika u sustavu, odnosno definiranje sustava koji se nalazi negdje u sredini između sustava međugeneracijske solidarnosti i sustava s punim pokrićem.
- Cilj osiguranja starosne mirovine ne bi trebalo miješati s postizanjem ostalih ciljeva u području socijalnog osiguranja i zaštite jer bi u tom slučaju u sustavu u znatnoj mjeri bila uključena funkcija redistribucije.
- Osiguranje starosnih mirovina trebalo bi imati najvažniji prioritet, dok je ostvarivanje cilja da se potakne stvaranje tržišta kapitala samo popratni cilj.
- Socijalna sigurnost za starije građane nije samo pitanje koje se tiče pojedinaca, nego bi i društvo trebalo osigurati minimalnu razinu dohotka za staro stanovništvo. Zato mirovinski ustav u određenom smislu treba biti obvezatan.
- Sustav bi trebao dati svojim članovima maksimalnu slobodu, koja ne znači da bi država trebala garantirati najviše stope

povrata, a u isto vrijeme dio doprinosa za mirovinsko osiguranje trebao bi se investirati u sustav s punim pokrićem (sustav kapitalizacije).

- Ako se država odluči za obvezni sustav, ona će imati određenu odgovornost te će upravljati sustavom ili ako prenese svoje upravljačke funkcije na nekoga drugoga ona mora jamčiti za dobro upravljanje sustavom kako bi se osigurala zaštita korisnika mirovina.
- Mirovinski sustav treba biti u potpunosti transparentan, što znači da svaki sudionik u mirovinskom sustavu treba imati osobni mirovinski račun i u potpunosti uvid u njegovo stanje i promjene.
- Tržište kapitala bi se trebalo razviti na način da se izgrade jasna pravila ponašanja koja su razumljiva za sve sudionike na tržištu.

Znajući koja su poželjna svojstva dobrog mirovinskog sustava, preostaje nam samo odgovoriti na nekoliko važnih pitanja koja se tiču započete mirovinske reforme u Hrvatskoj.

Prvo: Što još treba učiniti?

Mirovinska se reforma ne smije odlagati, bez obzira što je Hrvatska suočena s visokom razinom državne potrošnje. Međutim, neophodne su detaljne analize utjecaja mirovinskog sustava na proračun kako bi se mogli dobiti dugoročno pouzdaniji podaci za postavljanje novog mirovinskog sustava u realne proračunske okvire. Uz to je potrebno procijeniti transakcijske troškove, proučiti posljedice promjena na određene dobne skupine i uskladiti reformu mirovinskog sustava s reformom cjelokupnog sustava socijalne skrbi.

Drugo: Ima li vremena za sve to?

Na osnovu svega izrečenog treba zaključiti da je za uspješno provođenje mirovinske reforme u Hrvatskoj potrebno u što kraćem vremenu završiti sa započetim poslom. Uz to što je postignut barem donekle nacionalni konsenzus oko osnovnih elemenata reforme, potreban je dodatni rad na zaokruživanju brižljivo pripremljene regulative na kojoj će se zasnivati funkcioniranje privatnih kapitaliziranih mirovinskih fondova, kao i velik rad na uspostavi potrebnih institucija koje će biti aktivni sudionici u sustavu. Nije nevažno istaknuti da je posljednji čas za organiziranje javne informativne kampanje kako bi najšira javnost bila informirana o razlozima provođenja reforme i njezinim najvažnijim elementima.

Treće: Kada će se vidjeti prvi rezultati?

U zemljama u kojima su financijska tržišta vrlo razvijena, institucionalni investitori, a među njima posebno mirovinski fondovi, su najaktivniji sudionici na tržištu. Osim što su aktivni sudionici financijskih tržišta, mirovinski fondovi stimuliraju razvoj tržišta kapitala, a također potiču financijske inovacije. Mirovinski fondovi imaju veliku ulogu jer izravno investiraju u utržive vrijednosnice u rasponu od državnih obveznica pa do dionica i obveznica poduzeća. Da bi mogao ostvariti investicijski dohodak mirovinski fond mora pravilno formirati svoj portfelj, odnosno vrijednosnice koje se nalaze u njegovom portfelju moraju biti diverzificirane po ročnosti i po stupnju rizika. Za očekivati je da će se slično kao i u drugim državama rezultati privatne mirovinske štednje vidjeti već u razdoblju od nekoliko godina.

Četvrto: Koje su prednosti novog mirovinskog sustava?

Na temelju analize iskustava država koje imaju mješovite mirovinske sustave može se izvesti zaključak da mješoviti sustavi osiguravaju višu

razinu mirovina od sustava koji se isključivo temelje na međugeneracijskoj solidarnosti. Razlog za to je što je stopa povrata kapitaliziranih mirovinskih fondova uglavnom na dugi rok viša od stope rasta plaća pa ti sustavi mogu osigurati i više mirovine. Osim toga, visina mirovine ovisi i o visini uplaćenih doprinosa, što dodatno potiče osiguranike da brinu o svojim budućim mirovinama. Nije im svejedno koliki će se dio njihove bruto plaće uplaćivati na njihov osobni mirovni račun. Zbog svih navedenih prednosti za očekivati je da bi kombinirani mirovinski sustav u Hrvatskoj efikasnije mogao utjecati na višu razinu životnog standarda umirovljenika nego što se to može učiniti kroz sustav međugeneracijske solidarnosti. Osnovni razlog da se tome vjeruje je u činjenici da kapitalizirani mirovinski sustav povoljno djeluje i na ukupni ekonomski rast u državi. Povoljna kretanja na razini cijele države sigurno pozitivno utječu na sve sektore u gospodarstvu, kao i na sve kategorije stanovnika. Vrijeme za čekanje je odavno potrošeno. Mirovinska je reforma Hrvatskoj potrebna, a iz opisanih razloga jasno je zašto i na koji način reformu treba provesti.

KORIŠTENA LITERATURA

Akrap, Anđelko (1998): Demografski procesi kao odrednice budućeg odnosa između broja aktivne i umirovljeničke populacije. **Poslovni savjetnik**. Broj 6/1998.

Anušić, Zoran i drugi (1999), **Mirovinska reforma - druga i treća razina mirovinskog osiguranja. Komentari i objašnjenja Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima**. Zagreb: Inženjerski biro d.d.

Burtless, Gary (1998): The Effect of Pension Privatization on National Saving and Capital Market Development. U: Promoting Pension Reform: A Critical Assessment of the Policy Agenda. Manila: Asian Development Bank

Davis, Philip E. (1995), **Pension Funds. Retirement-Income Security, and Capital Markets. An International Perspective**. Oxford: Clarendon Press

James, Estelle (1998): *Reforming Social Security - How, Why and So What?* U: *Literatura za The Global Social Security Crisis Workshop*, Economic Development Institute of the World Bank and Harvard Institute for International Development

Varga, Werner (1999): *The Pension System in the Emerging Market Economies*. **Central European Quarterly III/99**. Vienna: Creditanstalt AG

World Bank (1994), **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old Age and Promote Growth**. Oxford: Oxford University Press