

PRAVNE I EKONOMSKE OSNOVE INDEKSACIJE MIROVINA

Indeksacija ili usklađivanje mirovina jedan je od ključnih problema sustava mirovinskog osiguranja. Prava iz toga osiguranja, odnosno socijalna prava pripadaju trećoj generaciji ljudskih prava. To znači da jednom stečena prava nisu zauvijek definirana u nekom opsegu, već dijele sudbinu sa drugim sličnim pravima, i to prema gospodarskim mogućnostima društva u kojem se ostvaruju. Prema tome, formule za usklađivanje mirovina mijenjaju se tako kako se mijenjaju gospodarske mogućnosti pojedinih zemalja, odnosno društava.

Većina zemalja koje su gospodarski razvijenije od Hrvatske prelaze s indeksacije mirovina prema plaćama na indeksaciju prema kretanju troškova života. Hrvatskoj bi bila najprimjerenija kombinirana indeksacija s kretanjem plaća i troškova života.

Mirovine su ekonomsko-socijalna kategorija pa se umirovljenike nakon njihova umirovljenja nikako ne smije isključiti iz pretpostavljenog rasta proizvodnosti rada. To upućuje na zaključak da se mirovine, ako već ne mogu u potpunosti, barem djelomično moraju indeksirati s plaćama. Takav je način zadržavanja "povezanosti" mirovina s porastom gospodarskog rasta socijalno, gospodarski i moralno zasnovan.

Pravne odredbe o usklađivanju javnih mirovina prema indeksu plaća ili cijena zajedničko su obilježje sustava socijalne sigurnosti u mnogim zemljama. Aktualna je i živa debata o tome moraju li se ti mehanizmi usklađivanja mirovina održati u modernoj i fleksibilnoj socijalnoj državi.

* A. Škember, dr. sc., pomoćnik ravnatelja, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. Članak primljen u uredništvo: 8. 1. 2003.

Odredbe o indeksaciji smatraju se bitnim elementom socijalne sigurnosti, jer se tako pitanje razine davanja prenosi iz političke arene u područje prava. U tom smislu odredbe o indeksaciji mogu imati visoko simbolično značenje: "Nijedan drugi faktor ... ne veže se tako izravno uz test socijalne solidarnosti".¹

Sa druge strane, te se odredbe mogu shvatiti i kao kočnica ekonomskoj i proračunskoj politici, kao faktor koji potiče rast inflacije i poreza.

Ta dva argumenta, čini se, upozoravaju na činjenicu da su odredbe koje se odnose na indeksaciju djelotvorne, a što znači da u velikoj mjeri ograničuju mogućnosti političkog utjecaja na odluke o usklađivanju mirovina. Je li uistinu tako?

Čini se očiglednim da klauzule o indeksaciji ne "funkcioniraju" kako treba. Naravno, u razdoblju prosperiteta (kao u vrijeme šezdesetih godina) moglo se očekivati posebno značajno povećanje mirovina, a u razdoblju ekonomske stagnacije (kao u vrijeme osamdesetih godina) neizbježno je bilo reducirano usklađivanje. "Politički govoreći, nerazumno je pokušavati modificirati postojeća prava ... ekonomski govoreći teško je naći manevarski prostor unutar nacionalnog proračuna a da se ne dira u prava".² Ipak, vjerojatno je da vlade različitih zemalja u sličnim okolnostima čine isti izbor u području usklađivanja mirovina, što navodi na zaključak da postojeće razlike u sadržaju klauzula o indeksaciji nemaju veliku važnost.

Ta se zapažanja mogu potkrijepiti dokazima. Ipak, pojavljuju se nova pitanja. Ako usklađivanje mirovina nije neovisno o ekonomskom prosperitetu, postavlja se pitanje kako to utječe na opći koncept indeksacije, a isto tako i na sadržaj odredaba o indeksaciji? Dalje, ako je učinak odredbi o indeksaciji na dugi rok beznačajan, s pravom se možemo zapitati jamče li odredbe o indeksaciji stabilno usklađivanje mirovina u kraćim, odvojenim razdobljima?

Indeksacija javnih mirovina jamči njihovu adekvatnost u različitim okolnostima. Određena razina davanja (smatrana prikladnom u danom povijesnom kontekstu) može se održati na konstantnoj razini kupovne moći, ako se indeksacija obavlja u odnosu na cijene (na potrošnju) ili se, pak, može održati na konstantnoj razini relativne kupovne moći, ako se obavlja prema plaćama. To se prilagođivanje može obavljati čestim ad hoc odredbama ili primjenom odredbe o indeksaciji unesene u zakon. Ne postavlja se pitanje zašto se političari opredjeljuju za usklađivanje socijalnih davanja, nego zašto se oni opredjeljuju za to da se usklađivanje obavlja pod prisilom pravne norme. Korisno je razlikovati dva pitanja: zašto su odredbe o indeksaciji uključene u zakone i kako objasniti njihovo trajanje?

¹ Rohrllich, G. F. 1980. "Maintaining social security pension schemes adequate and solvent: A transnational synopsis of problems and policies", in *International Social Security Review* (2), p.p. 119-154

² Heidenheimer, A. J.; Hecl, H.; Adams, C. T. 1990. *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe and Japan*. Basingstoke, Macmillan Education

Netko će tvrditi da odredbe o indeksaciji nemaju smisla. Kada politička većina podržava usklađivanje socijalnih davanja, ona nema potrebu za zakonom da bi ta usklađivanja autorizirala, a kada ta većina želi odbiti usklađivanje, ona jednostavno može promijeniti zakon. Ta situacija može biti drukčija ako promjena odredbi o indeksaciji obvezno zahtijeva kvalificiranu većinu u parlamentu (npr. za uvrštavanje takvih odredbi u Ustav). U tom slučaju, ipak, politička većina lako može odlučiti da smanji subvencije (stanovanje, obrazovanje itd.), a to ima iste posljedice na prihod umirovljenika. Isto tako može odlučiti da jače oporezuje mirovinska davanja. Bit je u tome da je teško predvidjeti zakone koji će ograničiti slobodu budućih vlada da prema vlastitom nahođenju vode politiku plaća i socijalnu politiku. Zašto se, dakle, političari trude da elaboriraju te zakone?

Jedan je od očitih razloga izborna dobit koja se postiže formalizacijom jamstava za dohodovnu sigurnost umirovljenika. Upravo je to bio važan razlog zbog kojeg je njemački kancelar Adenauer uveo pravnu osnovu za indeksaciju javnih mirovina. Ipak, neovisno o tom početnom efektu, politički angažman na izradi pravnih instrumenata može biti poželjan zbog njegovih posljedica na politički program. U odsutnosti pravnih odredaba o indeksaciji, neizbježni su česti ad hoc zakoni. Kao posljedica političke konkurencije, povećanja mirovina mogu nadmašiti usklađivanja s obzirom na cijene ili plaće - i svakom je političaru teško glasovati protiv takvih povećanja, makar on sam smatra da takva politika nije održiva na dugi rok. Zahvaljujući postojanju odredbe o indeksaciji, političari se štite od iskušenja da predlažu i preuzimaju odgovornost za dodatna povećana davanja. No za to se plaća određena cijena: zakon unaprijed "čini anonimnom" političku odgovornost i zaslugu za usklađivanje.

Sa druge strane, to može biti namjerno učinjeno. Općenito govoreći, institucije socijalne sigurnosti izražavaju snažnu volju da politiku drže na distanci (na primjer, zbog nevladine administracije, financiranja mirovina doprinosima umjesto općim porezima). Stvaranje pravne osnove indeksacije rezultat je te iste volje. Kao što je rekao Norbert Blüm, njemački ministar socijalnih poslova: "Naš se sustav indeksacije davanja odvija automatski. Javna mirovina nije poklon države; ona je rezultat napora njemačkog naroda. Indeksacija davanja slijedi kretanje plaća. Država nije ništa drugo nego bilježnik indeksacije. Ona nikada ne pokreće inicijativu".³ Uvođenje klauzule o indeksaciji može značiti kompromis, jer ona može po posljedicama neizvjesnu političku debatu zamijeniti strukturalnim pravilom koje je istodobno prilagodljivo i privlačno. Indeksacija podrazumijeva da vlada pokriva ne samo rizike od gubitka prihoda nastalih zbog promjene socijalno-ekonomskog položaja (npr. zbog starenja), nego također i gubitak (relativni) prihoda zbog inflacije ili općeg rasta razine plaća. Tako se, dakle, može poboljšati planiranje životnog prihoda.

³ Regierungserklärung: "Vertrauen in die Rentenversicherung", *Bundesarbeitsblatt* 1996/3

Takva koncepcija indeksacije, kao dijela “ugovora osiguranja”, također znači da usklađivanje mirovina ne izražava nikakvu političku (“ideološku”) preferenciju, već se može smatrati neutralnim elementom socijalne sigurnosti. Ukratko, uvođenje pravila indeksacije u zakonodavstvo zamišljeno je tako da kao posljedicu ima minimiziranje političke konkurencije i socijalnog konflikta koji je vezan uz relativno podizanje mirovina, i to zbog pribjegavanja kriteriju “razumnog” usklađivanja.

Trajanje odredbi indeksacije ovisit će o troškovima s kojima se moraju suočiti uzastopne generacije pri primjeni tih odredbi. Tu se pojavljuju tri problema:

- Kako odredbe o indeksaciji uskladiti s antiinflacijskim politikama? Jedna od primjedbi najčešće izrečenih na račun tih odredbi jest da indeksacija pospješuje inflaciju (ako je vezana uz plaće), stvarajući neku vrstu privilegirane klase koja ništa ne dobiva od antiinflacijske politike. To je, zapravo, bio argument kojim se koristio Beveridge protiv pravnih odredbi u području indeksacije mirovina.⁴ Taj argument djelomično počiva na normativnoj osnovi, ali on sadrži i jedan tehnički element. Budući da je usklađivanju mirovina imanentno zaostajanje u odnosu na gospodarski rast, realno postoji rizik da usklađivanje mirovina bude preprekom borbi protiv inflacije.
- Kako reagirati na povećani broj korisnika mirovina? Mehanizmi indeksacije ne uzimaju u obzir porast broja korisnika mirovina u odnosu na zaposlenu populaciju. Indeksacija u odnosu na plaće ne izaziva probleme financiranja dotle dok se ne mijenja odnos broja zaposlenih koji plaćaju doprinose za mirovinsko osiguranje ili poreze i broja korisnika mirovina. Stvari su ipak različite kada se povećava broj korisnika u odnosu na broj zaposlenih. Indeksacija tada traži povećanje doprinosa ili poreza. Dakle, ako raste nezaposlenost ili je na djelu starenje populacije, indeksacija mirovina povećava fiskalni teret doprinosnika ili uzrokuje druge javne troškove. Budući da mnoge zemlje bilježe povećanje broja korisnika mirovina, to izaziva ozbiljan problem u području procedure indeksacije. Problem je otežan oporezivanjem mirovinskih davanja. Dokle su god umirovljenici efektivno zaštićeni od poreza i doprinosa, rezultat punog usklađivanja može biti porast neto mirovina u odnosu na plaće. Potrebno je također upozoriti na to da indeksacija dohodovnih transfera, koji predstavljaju glavni javni trošak, u velikoj mjeri smanjuje proračunsku fleksibilnost. Tada je mnogo teže na odgovarajući način reagirati na promjene konjunktura, osobito u kratkome roku. Štoviše, periodična je evaluacija proračunskih prioriteta zapriječena.
- Postavlja se pitanje: je li moguće na duži rok održati odredbe o indeksaciji, ako se u odnosu na socijalnu sigurnost koju pruža sustav mirovinskog

⁴ Wilson, T.; Wilson, D.J. 1982. *The political economy of the Welfare State*. London, Allen & Unwin

osiguranja preferencije javnog mnijenja promijene? Taj je problem ilustriran izborom između “modela osiguranja” i modela socijalne sigurnosti “porezi/davanja”. Čini se da odredbe o indeksaciji imaju jasno značenje u modelu osiguranja. Te odredbe predstavljaju “garancije u novcu”, pokrivajući raskorak (dugi) između razdoblja doprinosa pojedinca i razdoblja isplate mirovina. To također generira i snažnu političku potporu socijalnoj sigurnosti, stvarajući implicitnu tražnju sada aktivnih naraštaja prema budućim naraštajima, makar neto vrijednost davanja i bila smanjena zbog povećanja broja umirovljenika. Ta će potpora općenito biti veća ako se radi o indeksaciji u odnosu na plaće.

Čini se da je model osiguranja socijalne sigurnosti u posljednje vrijeme u normativnom smislu izgubio na privlačnosti. Konkurira mu i progresivno ga, makar i parcijalno, zamijenjuje model porezi/davanja. U tome modelu socijalna se sigurnost tretira kao godišnja redistribucija između socijalnih skupina (ili naraštaja), a ne kao životna redistribucija unutar tih skupina. Dugoročno, odredbe o indeksaciji u tome kontekstu imaju manje smisla.

Jasno je da se zemlje mogu suočiti s velikim troškovima ako budu primjenjivala stare odredbe o indeksaciji. S tim u svezi postavlja se pitanje: zašto se vlade jednostavno ne odreknu pravnog reguliranja indeksacije?

Činiti očite promjene u odredbama o indeksaciji može indicirati suviše pragmatično poimanje zakonodavstva i pravnog statusa. Pišući o odlučivanju

o indeksaciji u SAD, Weaver upozorava da političari preferiraju strategiju “koja ih štiti od svih prigovora”.⁵ Kada dospije pred “test solidarnosti”, vlada će pokušati eskivirati taj test, na primjer, elaborirajući - doduše suptilnu - razliku između aktualne pravne odredbe i njezina “realnoga” cilja. Pravo pruža izbor koncepta kao što je “indeks potrošačkih cijena” i “indeks plaća”, često tako elaboriran da obični ljudi teško shvaćaju njihov stvarni smisao.

Drugim riječima, nepopularne političke odluke mogu biti pokrivena plaštom tehničkih konsideracija, pa će modifikacije u zakonu često imati tehnički aspekt. Osim toga, postoji i čitav niz mjera koje se odnose na prilagodbu procedura:

- mijenjati ili modificirati indeks prema kojem su mirovine usklađivane;
- odgoditi datum usklađivanja;
- “fiksirati plafon” postotka usklađivanja;
- mijenjati razdoblje na koje se odnosi modifikacija indeksacije.

⁵ Weaver, R. K. 1988. *Automatic government: The politics of indexation*. Washington, DC, Brookings Institution

Sve te mjere imaju (mogu imati) kao posljedicu pad (realan) mirovina, ali se mogu predstaviti kao vremenski zaostatak prema neupitnom pravilu ili, pak, kao nužno rafiniranje toga pravila.

Tablica 1.

INDEKSACIJA U SKLOPU ZAKONA O JAVNOM
 OSIGURANJU STAROSTI

| ZEMLJA | 1964. | 1971. | 1978. | 1986. | 1993. |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belgija | C | C | C | C | C |
| Danska | C | C | C | C | P |
| Finska* | C | C | C | C | C |
| Francuska | P | P | P | P | C |
| Njemačka (Zapadna) | P | P | P | P | P |
| Nizozemska | P | P | P | P | P |
| Švedska | C | C | C | C | C |
| Austrija | - | P | P | P | P |
| Kanada | - | C | C | C | C |
| Norveška | - | P/C | P/C | P/C | P/C |
| Italija | - | C | P/C | P/C | C |
| Japan | - | - | P/C | P/C | C |
| Novi Zeland | - | - | C | P | - |
| Španjolska | - | - | P | C | P/C |
| Švicarska | - | - | P/C | P/C | P/C |
| Velika Britanija | - | - | P/C | C | C |
| SAD | - | - | C | C | C |

*Finska: jedinstvene mirovine; indeksacija mirovina vezanih uz plaće obavlja se na kombiniranoj P/C osnovi

P = indeks kretanja plaća

C = indeks kretanja cijena

P/C = različito kombinirani oblici indeksacije prema kretanju plaća i cijena

Izvor: US Social Security Administration (razne godine); Myers (1978.); OECD (1988.).

Općenito uzevši, pravne odredbe o indeksaciji socijalnih davanja pojavile su se u sklopu javnog mirovinskog osiguranja starosti. Ubrzo su ih slijedile slične odredbe (često identične) o invalidninama i obiteljskim mirovinama. Uvođenje pravnih odredbi o indeksaciji socijalnih pomoći dogodilo se mnogo kasnije, i to u malom rasponu, ili ga, pak, uopće nije bilo.

Povijesno gledano, indeksacija nije činila dio "sustava" socijalne sigurnosti; ona se razvila tek nakon Drugog svjetskoga rata. Povećanje davanja postalo je normalan element socijalne politike i često je pripisivan fluktuaciji plaća i cijena. No, mnoge su zemlje desetljećima oklijevale prije nego što su počele regulirati indeksaciju (Tablica 1.).

Francuska je prva zemlja koja je na svršetku četrdesetih godina dvadesetoga stoljeća uvela indeksaciju prema plaćama. Njemačka i Nizozemska slijedile su njezin primjer na svršetku pedesetih godina s novim režimom javnih mirovina, u obje zemlje indeksiranih prema plaćama. U Velikoj Britaniji, jednako kao i u SAD, nikakvo zakonodavstvo o indeksaciji nije uspostavljeno prije sredine sedamdesetih godina. Kada su odredbe o indeksaciji konačno uvedene, one su se u obje zemlje odnosile na fluktuaciju cijena. Zanimljivo je istaknuti da su Velika Britanija i SAD prihvatile praksu regularnog usklađivanja mirovina prema porastu plaća i cijena u pedesetim i šezdesetim godinama. U tim je zemljama politički koncept funkcionalne revalorizacije nekoliko godina prethodio pravnoj legislativi.

Tablica 1. pokazuje da je ideja uspostave pravne osnove indeksacije javnih mirovina preživjela godine recesije.

Zanimljivo je konstatirati: kada je zakonodavac jednom odlučio uvesti indeksaciju prema cijenama ili prema plaćama (ili prema njihovoj kombinaciji), ta se odluka u pravilu održala. To se osobito pokazalo u zemljama koje su predvodile u indeksaciji, pa to navodi na pomisao da jednom usvojeno pravo s vremenom dobiva na težini.

Tablica također pokazuje da su se brojne zemlje, nakon što su pravno utemeljile indeksaciju, u sedamdesetim godinama opredijelile da se indeksacija obavlja prema plaćama i cijenama, kao što je to slučaj u Italiji, Švicarskoj ili u Norveškoj.

Kada postoji porez na plaće ili na mirovinska davanja, klauzule o indeksaciji dijelom gube svoj smisao, osim kada se na eksplicitan način primjenjuju na neto iznos plaća ili mirovina.

Vlada koja želi povećati ili smanjiti mirovinska davanja ili nema mogućnosti to činiti u sklopu postojećih mehanizama usklađivanja, može jednostavno pribjeći fiskalnim mjerama s planiranim učinkom. Na primjer, ako se želi postići relativan pad mirovina, dovoljno je smanjiti poreze na plaće i povećati poreze na mirovine.

Ipak, u praksi, mirovine su u velikoj mjeri oslobođene poreza. Mnoge zemlje smanjuju poreze na mirovinske prihode, ali najznačajnija fiskalna prednost mirovine

odnosi se na kotizacije socijalnog osiguranja. To stanje proizlazi iz koncepta financiranja socijalne sigurnosti doprinosima. Prema tome konceptu ljudi primaju nešto u zamjenu za svoj novac i na osnovi svojih kotizacija oni participiraju u upravljanju sustavom i mogu dakle ostvarivati striktniju kontrolu nad razvitkom. S toga su stajališta doprinosi za socijalnu sigurnost "naš novac", a porezi su "novac političara". N. Blüm, već spomenuti njemački ministar socijalnih poslova, odbacuje ideju financiranja socijalne sigurnosti porezima, jer to "umirovljenike stavlja u nepovoljnu poziciju da se bore za dio proračuna: koliko dati za ceste, koliko za stanove, koliko za javne mirovine?"⁶

Koncept financiranja doprinosima, međutim, u osnovi je socijalna mitologija. No, ta mitologija ima očitu praktičnu posljedicu: političari preferiraju "namijenjene" doprinose u usporedbi s općim oporezivanjem kao načinom financiranja socijalne sigurnosti. Nazivajući neke (ili zapravo nekoliko) poreze "doprinosima socijalnog osiguranja", ljude činimo sklonijima da ih plaćaju, ali je, praktična posljedica financiranja preko doprinosa to da socijalna davanja moraju u mnogim slučajevima biti oslobođena nameta; na primjer, od jednog se umirovljenika ne može zahtijevati da plaća za osiguranje od nezaposlenosti - ili čak za osiguranje starosti - kada mu ti doprinosi ne daju prava (nova) na davanja.

Rezultat je toga izuzimanja, međutim, činjenica da porast doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje znači teret na plaće, a ne na mirovine. Kombinacija punog usklađivanja mirovina sa bruto plaćama i povećani tereti na plaće imat će za posljedicu sve veće neto mirovine. Budući da su na djelu restrikcije (percipirane s političkog stajališta) na puno oporezivanje mirovina, očito je da se stabilan odnos između neto mirovina i neto plaća može postići potpunim usklađivanjem s neto plaćama.

Premda su usporedivi podaci rijetki, očito je da su u mnogim zemljama (više ili manje) potpuno usklađivanje s plaćama i sve veći teret na plaće koincidirali u tijeku šezdesetih i do sedamdesetih godina. To je izazvalo probleme u području politike indeksacije, osobito nakon 1975. Mada, generalno uzevši, financijski tereti na rad nisu povećani nakon sredine osamdesetih godina u društvima sa sve starijom populacijom, neoporezivanje javnih mirovina teško je kombinirati s punom indeksacijom u odnosu na bruto plaće.

Solucije su u raznim zemljama dosad bile različite. U Njemačkoj, mehanizam indeksacije sada kompenzira restrikcije (percipirane) na puno oporezivanje mirovina. U Nizozemskoj, jasan odnos između minimalne plaće i mirovine obavlja funkciju punog oporezivanja davanja. U Francuskoj je, usklađivanje s bruto plaćama efektiv-

⁶Što se tiče argumenta koji iznosi N. Blüm u već citiranom izvoru, valja shvatiti da umirovljenici još mogu ocijeniti da se u političkoj areni moraju boriti za dostatno povećanje razine doprinosa za javne mirovine nauštrb aktualno aktivne populacije.

no ukinuto, i mada je indeksacija u odnosu na neto plaće uzeta u razmatranje, na snazi je indeksacija u odnosu na cijene. Velika Britanija taj je izbor učinila prije petnaest godina.

Ideja da se dade pravna osnovica indeksaciji javnih mirovina imala je očiti uspjeh nakon Drugog svjetskoga rata, a to znači da su zapadne zemlje usvojile pravne odredbe. Indeksacija je zamišljena tako da jamči sličnu razinu standarda aktivnoj i umirovljenoj populaciji, ili barem stabilnu kupovnu moć. To se može učiniti na osnovi modela "osiguranja" ili modela "porezi/davanja" (redistribucija). Da bi se postiglo osiguranje ili željena redistribucija, potrebna je striktna primjena pravila indeksacije. Produbljeno ispitivanje situacije u raznim zemljama pokazuje da su tendencije u odnosu na usklađivanje više izražene u vremenu i usporedive od jedne do druge zemlje. To upućuje na zaključak da promjene ekonomske konjunktura same po sebi mogu na usklađivanje mirovina, utjecati više nego precizan sadržaj zakona.

Očito je da, čak unutar različitih razdoblja, stope usklađivanja od godine do godine značajno variraju.

Sadržaj odredbi o indeksaciji često je prilagođen promjenama ekonomskog rasta. Ta usklađivanja često poprimaju prije svega tehnički karakter, a to ukazuje na mogućnost da se mehanizmi indeksacije mogu korisno upotrijebiti kao političko sredstvo za prikriivanje smanjenja razine davanja. U svakom slučaju, odredbe o indeksaciji dobivaju očitu političku potporu, što pokazuje da održanje pravne osnove indeksacije ima veliko simboličko značenje. Taj simbol može biti sastavljen od dva elementa. S jedne strane, postoji element "dokaza solidarnosti", koji stavlja akcent na inherentna prava onih koji ne dobivaju novac na osnovi političkih odluka u tijeku godine. Sa druge strane, pravila indeksacije odražavaju duh neutralnosti, odnosno sklonosti političara da uspostave "kontraktualne" odredbe na dugi rok. Čini se da taj dvostruki aspekt odredbi o indeksaciji objašnjava njihov kontinuitet. Odredbe o indeksaciji imaju svoj korijen u načelu osiguranja, ali čak i kada je socijalna sigurnost shvaćena kao sredstvo redistribucije i kada je potisnuta u drugi plan u odnosu na proračunske i ekonomske ciljeve, ima mjesta za odredbe o indeksaciji u taktičkom i političkom smislu (disperzija političke odgovornosti).

Veza između indeksacije i oporezivanja mirovina predmet je posebne pažnje. Usklađivanje sa bruto plaćama imanentno tendira relativnom povećanju neto iznosa mirovina. Izgleda da će najbolja solucija za pomirenje pravila indeksacije s neoporezivanjem mirovinskih davanja u društvu koje stari biti usklađivanje s neto plaćama (kao u Njemačkoj i, u određenoj mjeri, u Nizozemskoj), ali, i se u tom slučaju ne mora očekivati striktna primjena.

Uspjeh mehanizama indeksacije u razdoblju nakon Drugog svjetskoga rata počiva na donekle neodgovarajućem kompromisu između državnih socijalno-političkih vizija i kredibiliteta pravnih angažmana. Jedna nedavno objavljena studija

Europske unije (Europska komisija,⁷ 1994) dopušta - što se tiče članova Unije - da se mehanizmi indeksacije posljednjih desetljeća doslovno ne primjenjuju; u studiji se ipak priznaje da su odredbe o indeksaciji našle svoje mjesto i da su prihvaćene u sklopu socijalno-ekonomskih institucija. Jasno je da će, uspjeh ili neuspjeh instituta indeksacije ovisiti o sposobnosti političara da pronađu pravu ravnotežu između vjerodostojnog angažmana i sposobnosti adaptacije na promjenu okolnosti.

Zaključak

Indeksacija ili usklađivanje mirovina jedan je od ključnih problema sustava mirovinskog osiguranja. Prava iz toga osiguranja, odnosno socijalna prava pripadaju u trećoj generaciji ljudskih prava. To znači da jednom stečena prava nisu zauvijek definirana u nekom opsegu, već da dijele sudbinu s drugim sličnim pravima, i to prema gospodarskim mogućnostima društva u kojem se ostvaruju. Prema tome, formule za usklađivanje mirovina mijenjaju se tako kako se mijenjaju gospodarske mogućnosti pojedinih zemalja, odnosno društava.

Većina zemalja koje su gospodarski razvijenije od Hrvatske prelaze s indeksacije mirovina prema plaćama na indeksaciju prema kretanju troškova života. Neke zemlje i dalje zadržavaju indeksaciju mirovina prema kretanju plaća, no najveći broj zemalja uvodi kombinirani model - kombinaciju usklađivanja prema kretanju plaća i troškova života istodobno. Teško je očekivati da će se ubuduće mirovine u Hrvatskoj moći usklađivati isključivo s kretanjem plaća, jer to gospodarske mogućnosti hrvatskoga društva ne mogu podnijeti.

Hrvatskoj bi bila najprimjerenija kombinirana indeksacija prema kretanju plaća i troškovima života.

Mirovine su ekonomsko-socijalna kategorija, pa se umirovljenike nakon njihova umirovljenja nikako ne smije isključiti iz pretpostavljenog rasta produktivnosti rada. To upućuje na zaključak da se mirovine, ako već ne mogu u potpunosti, barem djelomično moraju indeksirati prema plaćama. Takav je način zadržavanja "povezanosti" mirovina s porastom gospodarskog rasta socijalno, gospodarski i moralno zasnovan.

Usklađivanje mirovina samo s kretanjem troškova života bio bi, pak, amoralan čin, kojim bi se položaj umirovljenika ne samo zacementirao na postojećoj, nedopustivo niskoj razini, nego bi se dugoročno i pogoršavao.

⁷ European Commission, 1994. *Social security in Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

LITERATURA

1. European Commission, 1994. *Social security in Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
2. Heidenheimer, A. J.; Hecllo, H.; Adams, C. T. 1990. *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe and Japan*. Basingstoke, Macmillan Education
3. Regierungserklärung: "Vertrauen in die Rentenversicherung", *Bundesarbeitsblatt* 1996/3
4. Ravnić Anton, Osigurani rizik, *Naša zakonitost*, 1976, br. 9, str. 44-56.
5. Rohrlich, G. F. 1980. "Maintaining social security pension schemes adequate and solvent: A transnational synopsis of problems and policies", in *International Social Security Review* (2) p.p. 119-154
6. Škembar, Ante, Financiranje, u: Potočnjak Željko et. al. *Zakon o mirovinskom osiguranju: s objašnjenjem, komentarima, primjerima i priložima*, o.c., str. 239-247.
7. Weaver, R. K. 1988. *Automatic government: The politics of indexation*. Washington, DC, Brookings Institution
8. Wilson, T.; Wilson, D.J. 1982. *The political economy of the Welfare State*. London, Allen & Unwin

LEGAL AND ECONOMIC BASIS OF PENSION INDEXATION

Summary

Indexation or pension adjustment is one of the key issues in pension insurance system. Entitlements emerging from this insurance, i.e. social rights, belong to the third generation of human rights. It means that acquired rights are not defined in a certain scope for an indefinite period of time, but rather they develop, as other similar rights, depending on the economy of the society in which they are granted. Consequently, pension indexation formulae change in accordance with economic situation of a particular country, i.e. society.

Most countries that are economically more developed than Croatia change the model of pension indexation by wages to indexation by cost of living. The most appropriate solution for Croatia would be the combination of indexation by wages and cost of living.

Pensions are economic-social category; therefore pensioners should not be, under any circumstances, excluded from the presumed labor productivity growth after their retiring. This presumption implies that pension should be, if not completely, then at least partially indexed by wages. This manner of maintaining "connection" between pensions and economic growth is socially, economically, and morally justified.