

doi: 10.3935/rsp.v29i3.1986

## MIROVINE ZA 21. STOLJEĆE

Velimir Šonje

Zagreb: Arhivalitika, 2022., str. 192

Mirovinski sustav u suvremenom društvu ima više funkcija, a glavne su ravnomjerna raspodjela dohotka pojedinaca i obitelji tijekom cijelog životnog vijeka, poticanje pojedinačne i nacionalne štednje te ublažavanje siromaštva za vrijeme starosti i radne neaktivnosti. Jedan od najvažnijih ciljeva mirovinskog osiguranja jest održavanje dohotka starijih osoba i čini se kako je tu program bio prilično uspješan. Dok su starije osobe nekad mnogo češće spadale među relativno siromašnima, današnji pokazatelji upućuju na prilično pozitivne učinke, odnosno na značajno smanjivanje siromaštva starijih osoba.

U Hrvatskoj je do početka 2000-ih postojao samo javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti i definiranih davanja. Stoga su se rashodi za tekuće mirovine uglavnom financirali iz uplaćenih doprinosa zaposlenika. Takav je mirovinski sustav dospio u duboku krizu jer se iz postojećih uplaćenih doprinosa nisu mogli financirati troškove mirovina. Nastali manjak financiran je transferima iz državnog proračuna ili zaduživanjem države na domaćemu, odnosno inozemnom financijskom tržištu pa je mirovinski sustav postao jedan od najvažnijih uzročnika deficita proračuna središnje države, koji se godinama akumulira u javni dug. Zbog toga su provedene mirovinske reforme, ponajviše uvođenje obveznog i dobrovoljnog kapitaliziranog osiguranja. Usprkos vrlo pozitivnim učincima takvog oblika

osiguranja, u Hrvatskoj postoje uporni kritičari tog modela, a u velikoj mjeri nedostaje jasne i argumentirane obrane tog pristupa te mogući prijedlozi za njihovo poboljšanje.

Može se ocijeniti kako se stanje u tom pogledu bitno promijenilo izlaskom knjige *Mirovine za 21. stoljeće*, poznatog autora i ekonomskog analitičara Velimira Šonje. Izdavač je Arhivalitika iz Zagreba, a zahvaljujući financijskoj podršci Reiffelsen mirovinskog fonda, knjiga je besplatno dostupna na internetu<sup>1</sup>, što je u velikoj suprotnosti od stava kako nešto što je besplatno nije i jako dobro. Knjiga je preuređeni izbor serijala autorovih tekstova koji su izlazili od proljeća 2021. do proljeća 2022. na mrežnoj stranici arhivalitika.hr.

U kratkim uvodnim napomenama, autor podsjeća kako je produženje očekivanog trajanja života civilizacijski uspjeh, ali to ipak stvara neke ozbiljne poteškoće vezane uz veća izdvajanja za mirovine. Trezveno upozorava kako moguća panika kada se raspravlja o mirovinama nema smisla nego treba pažljivo promisliti i predložiti moguća rješenja za očuvanje mirovinskog sustava. Šonje upozorava kako je nastojao jednostavnim razumljivom načinom pružiti spoznaje o važnim stručnim pitanjima mirovinskog osiguranja o kojima se raspravlja u znanstvenim publikacijama i na okruglim stolovima, ali vjerojatno zbog složenosti teme široka javnost u to nije dovoljno uključena, a može se ocijeniti kako i većina građana ipak nedovoljno poznaje promatrano područje.

Knjiga se sastoji od šest poglavlja. U prvom poglavlju, Šonje razmatra učinak starenja i dugoročnih demografskih i gospodarskih promjena. Pritom pokazuje kako

<sup>1</sup> Na stranici <https://arhivalitika.hr/downloads/mirovine-xxi-web-II.pdf> <https://arhivalitika.hr/downloads/mirovine-xxi-web-II.pdf>.

promjene u strukturi stanovništva utječu na sustav međugeneracijske solidarnosti (prvi stup) te na koji način se taj sustav financira. Kako su doprinosi dovoljni samo za pokrivanje malo više od polovice mirovinskih rashoda, nastali manjak financiran je transferima iz državnog proračuna ili zaduživanjem države na domaćemu, odnosno inozemnom financijskom tržištu. Tako je mirovinski sustav postao jedan od najvažnijih uzročnika deficita proračuna središnje države, koji se godinama akumulira u javni dug. Šonje to pojašnjava vrlo slikovito na primjeru izmišljenih zemalja Nizije i Dizije te mogućih parlamentarnih rasprava kako osigurati potrebna sredstva za mirovinske rashode. Političari u obje zemlje, neskloni nepopularnim mjerama i nevoljni podizanju stopa mirovinskih doprinosa, vrlo se lako zadužuju, pa onda teret svoje rastrošnosti (ili nepromišljenosti) prebacuju na mlade ili još češće na nerođene naraštaje koje, naravno, nitko ne zastupa niti oni mogu sudjelovati u glasovanju. Čini se kako se otplata glavnice može odgađati unedogled, ali je posve očito da je vrijeme političke sigurnosti i makroekonomske stabilnosti te jeftinog novca za zaduživanje prošlo. Stoga je potrebno itekako pomno razmisliti kako pomiriti nepomirljivo: osigurati pristojnu starost umirovljenika i ne povećavati (ili barem činiti to u što manjoj mogućoj mjeri teret doprinosa i zaduživanja). Iako su *mali koraci* – poput tehnološkog napretka, povećanja proizvodnosti i zaposlenosti i/ili radnog aktiviranja starijih osoba koje su otišle u mirovinu – važni i pohvalni, oni sami od sebe ne mogu riješiti problem adekvatnosti mirovina. Stanje se može nešto poboljšati značajnim imigracijama stanovništva, ali niti to nije dovoljno, nego su potrebne neke nove mjere.

O potrebnim novim mjerama govori se u drugom poglavlju pod nazivom *Mirovinski sustavi: štednja i ulaganja*. Pritom

Šonje ističe kako su neophodni javno mirovinsko osiguranje i individualna štednja jer *individualna mirovinska štednja važan je instrument koji ipak ne može zamijeniti javni mirovinski sustav temeljen na načelima socijalne sigurnosti i međugeneracijske solidarnosti* (str. 44). Autor vrlo lijepo i razumljivo objašnjava kako se u mirovinu uključuje dodatak od 27%, koji je donedavno (2019.) bio moguć samo za osobe koje nisu bile osigurane u kapitaliziranom osiguranju, iako su u prvi stup cijeli svoj radni vijek uplaćivale mirovinske doprinose. Iako je prilično jasan stav kako starenjem mirovinskog sustava novi naraštaji u najvećoj mjeri financiraju brojnije starije danas umirovljene generacije (međugeneracijska redistribucija), uglavnom se ponešto zanemaruje kako se u tom sustavu sredstva preraspoređuju od onih koji žive kraće (uglavnom muškarci) na osobe koje žive duže (žene). Ujedno, gotovo se uvijek zaboravlja i važnost unutargeneracijske redistribucije od osoba koje su imale razmjerno visoke plaće i dugo radile te su stoga ukupno uplatile veliki iznos mirovinskih doprinosa na one koje su zarađivali malo i radili kratko, pa su slijedom toga uplatili malo. Dok kod plaća ne postoji ograničenje najvećeg iznosa, postoji ograničenje najvećeg iznosa na koji se plaćaju doprinosi i prilično stroge odredbe koliko može iznositi najveća mirovina. Prema odredbama Zakona o najvišoj mirovini, najveća mirovina izračunava se tako da se ukupni staž pomnoži s 3,8 vrijednosnih bodova i polaznim faktorom, pri čemu ne smije biti veća od dva iznosa najviše mirovine za 40 godina staža. U svakom slučaju, u sustavu međugeneracijske solidarnosti postoje ozbiljne systemske greške pa, ako se željelo očuvati mirovinsko osiguranje, bile su potrebne reforme.

Navedenim reformama u Hrvatskoj usvojen je drugi mirovinski stup kapitaliziranog mirovinskog osiguranja koji se

poblje izlaže u trećem poglavlju knjige. Taj je oblik osiguranja često podložen (nedovoljno argumentirano i/ili netočno) kritikama kako se privatnoj inicijativi prepušta važna uloga osiguranja koju je tradicionalno obavljala država. Iako je 2014. provedena liberalizacija ulaganja i dozvoljene su različite strategije ulaganja za mirovinske fondove kategorije A, B ili C koji se razlikuju prema članstvu i načelima, posebice riziku ulaganja, osiguranici su većinom neaktivni i ostali su u srednje rizičnim fondovima B. Stoga Šonje ispravno naglašava kako *Osiguranici u drugom mirovinskom stupu drže ključeve alokacije sredstava i odnosa rizika i očekivanog povrata u svojim rukama putem izbora kategorije fonda, no tu mogućnost slabo koriste* (str. 88). Kapitalizirani sustav mirovinskog osiguranja u kraćim vremenskim razdobljima, može ostvariti slabije pa čak i negativne povrate, ali u dužem vremenskom razdoblju povratu su vrlo dobri, a troškovi i naknade se stalno smanjuju. To, naravno, ne znači kako nisu potrebna daljnja regulativna poboljšanja pogotovo stoga što mirovinski fondovi obveznog kapitaliziranog osiguranja nisu napustili hrvatsko tržište kapitala, ali zbog njegove male veličine ustvari se pretvaraju u fondove rizičnog kapitala, čemu zakonsko određenje nije dobro prilagođeno. Autor je posve svjestan kako se razvitak hrvatsko tržišta kapitala neće dogoditi sam od sebe nego će uz poboljšanje financijske pismenosti i informiranosti osiguranika biti također nužno provesti složene i odlučne mjere kao što su ukidanje poreza na kapitalnu dobit i neke druge aktivnosti.

Treći stup dobrovoljnog kapitaliziranog mirovinskog osiguranja predmet je zanimanja autora u četvrtom poglavlju knjige te ističe kako je taj oblik osiguranja prilika koju ne treba propustiti. Šonje smatra kako postoji visoka razina komplementarnosti trećeg stupa osiguranja s prvim i

drugom stupom, pri čemu se poticajima u sustav želi privući one štediške koji žele sigurno štedjeti uz prinose koji su usporedivi s prinosisima u drugim oblicima štednje. Iako je sada u tom obliku osiguranja oko 400 tisuća osoba, prosječni uštedeni iznos je prilično mali i iznosi oko 20 tisuća kuna. Ujedno, ne smije se zanemariti kako postoje porezni poticaji za tvrtke koje svojim zaposlenicima ili članovima uplaćuju mirovinsku štednju, a i nema poreza na dohodak na mirovine iz trećeg stupa. Na stranici 134. knjige su vrijedni prijedlozi vezani uz unaprjeđenje privlačnosti i poboljšanje funkcioniranja trećeg stupa, među kojima se posebno ističe potreba vezivanja državnih poticaja i poreznih olakšica za poslodavce uz inflaciju kako bi se očuvala njihova realna vrijednost.

Šonje u petom poglavlju vrlo argumentirano pokazuje kako isplata mirovine nije samo tehničko pitanje nego ima i veliko značenje za ukupno mirovinsko osiguranje. *Postojane, sigurne i vrijednosno fer isplate važan su kotačić koji, ako zaškripi, može narušiti vjerodostojnost mirovinskog sustava. Subjektivno gledano, trenutak »odlaska u mirovinu« predstavlja trenutak istine u kojem se akumulirana štednja pretvara u stvarnost redovitih isplata mirovina u budućnosti* (str. 135). U ovom dijelu knjige autor vrlo razumljivo pojašnjava sedam glavnih tema vezanih uz isplate mirovina, ponajviše vezanih za odabir mirovinskog osiguravajućeg društva zaduženog za isplatu mirovina iz osobne kapitalizirane štednje te složenu odluku treba li se samo vratiti na ostvarivanje mirovine iz javnog sustava međugeneracijske solidarnosti. U 2021. godini nešto manje od dvije trećine osiguranika u drugom stupu se vratilo u prvi, a ostali su samo oni koji su u prosjeku imali veće plaće i više uštedjeli u drugom stupu što im omogućava pristojnu mirovinu. Mogući masovni povratak osiguranika u prvi stup znači opasno fi-

nancijsko opterećenje proračuna središnje države iz kojeg se izdvajaju transferi za pokriće ukupnih mirovinskih rashoda.

Zaključno, šesto poglavlje sadrži prijedloge za poboljšanje mirovinskog sustava. Šonje je zamislio to poglavlje kao podlogu za javnu raspravu o tome kako omogućiti razmjerno izdašna i sigurna mirovinska prava, a da se istodobno ne poveća teret javnih izdvajanja i javnog duga koji trebaju snositi budući naraštaji. Iako se čini da ne postoji prostor i mogućnosti za značajnija poboljšanja mirovinskog osiguranja, Šonje iznosi veći broj vrijednih i zanimljivih, razmjerno jednostavnih prijedloga, čije bi prihvaćanje moglo u velikoj mjeri unaprijediti sustav. Autor je duboko uvjeren kako hrvatski mirovinski

sustav unatoč starenju stanovništva može omogućiti poboljšanje životnog standarda umirovljenika uz očuvanje fiskalne održivosti, ali sustav treba stalno prilagođavati i unaprjeđivati. U tome, ova knjiga može biti od velikog značenja, posebno u otvaranju argumentirane javne rasprave i bolje informiranosti šire javnosti o stanju i odrednicama mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj. Bez sumnje treba pohvaliti i Reiffeisen mirovinski fond koji je omogućio da ova zanimljiva i vrijedna publikacija bude besplatno dostupna svim zainteresiranim.

Predrag Bejaković,  
Institut za javne financije,  
Zagreb, Hrvatska