

Razvojni moment hrvatskog gospodarstva i reforma mirovinsko-invalidskog osiguranja

Stjepan Zdunić
Ekonomski institut, Zagreb

Izvorni znanstveni rad
UDK 338(497.5):368.914
Primljeno: travanj 1996.

Restrukturiranje hrvatskih institucija u oblasti financijskog i realnog gospodarskog sustava u punom je jeku. Liberalizacija i privatizacija osnovne su metode te politike. Posebno zanimanje društvene i političke javnosti zauzima reforma mirovinskog sustava. U članku se prosuđuje reforma sa stajališta razvojnog momenta hrvatskog gospodarstva, čija je osnovna karakteristika stanje dugotrajne recesije i podzaposlenosti proizvodnih potencijala i radne snage te nerazvijenost financijskog tržišta.

1. Prije utvrđivanja reforme MIORH, koji bi pored "državne komponente" imao i "svoju tržišnu komponentu", trebalo bi uraditi stanovite analitičke podloge, od kojih neke već i postoje, kao što su:

- projekcija dugoročnog razvoja gospodarstva RH s nužnim elementima upotrebe BDP, ali koja je zasnovana na tržišnom vrednovanju proizvodnih faktora, prije svega rada i kapitala, uz stanovitu ocjenu doprinosa tehničkog napretka (produktivnosti) stopi rasta BDP. Valjalo bi ocijeniti rast realnih nadnica, a zatim to povezati s mirovinskim sustavom odnosno pravima;

- s obzirom na stanje podzaposlenosti potencijala našeg gospodarstva, valjalo bi utvrditi tzv. "ravnotežno stanje pune zaposlenosti". To bi mogao biti kriterij sagledavanja današnjeg stanja, ali i ciljna varijabla, odnosno željeno stanje koje treba dostići putem "recovery" politike, tj. strategije obnove proizvodnje i nakon toga ravnomjernog rasta;

- zatim bi valjalo, što već postoji, učiniti demografske projekcije, sa stupnjem aktivnosti stanovništva odnosno po vremenskim razdobljima raspoređenim brojem osiguranika, ali i umirovljenika. Iz raspoloživih bilančnih sredstava, dobivenih na bazi projekcije, dobili bi se dinamički sagledani deficiti i suficiti, odnosno ravnoteža sredstava državnog mirovinskog fonda u alternativnim mirovinskim sustavima (Auerbach, 1989);

- da bi se dinamičke bilance mogle izraditi, valjalo bi raspolagati najvažnijim elementima "društvenih računa", posebno bi trebalo imati račun stanovništva sa štednjom, račun investi-

cija i tome slično. U tom pogledu, s obzirom na stanje naše statistike društvenih računa, bit će potrebni razni "prečaci".

2. U okvir prethodnog spada i ocjena ponašanja stanovništva, s obzirom na sklonost potrošnji i štednji raspoloživog dohotka kućanstva. Važnost toga proizlazi iz konteksta "anglo-saksonskog" tipa ponašanja i tome odgovarajućih financijskih institucija naspram kontinentalnog njemačko-austrijskog tipa ponašanja i funkcije odgovarajućih financijskih institucija. Tome valja pridodati "uvjetne refleksije" stečene u socijalizmu današnjih tranzicijskih zemalja, među koje spada i Hrvatska. Razlike među samim kapitalističkim zemljama u tom pogledu su ogromne (Davis, 1993.): dionice u ukupnim financijskim ulaganjima sektora stanovništva u SAD iznose oko 13%, Velikoj Britaniji 27%, a u Njemačkoj svega 2,4%, ali u Nizozemskoj oko 40%, te u Francuskoj 3%. Iz navedenoga proizlazi da su "običajni" vrlo različiti:

- Anglosaksonci (s Nizozemcima) vole rizična ulaganja;

- kontinentalci preferiraju ulaganja u štednju kod banaka, koje pažljivo kontrolira država. Na tom su tragu bivši socijalistički sustavi. Danas se nastoji datu prednost anglo-saksonskom modelu, čiji je ideološki prethodnik svakako Svjetska banka. Perspektive i prednosti toga modela inače su nejasni. Riječ je o "grubljem" i rizičnijem modelu za osiguranike. Otuda su krući politički režimi sa stanovništvom koje nije vično štednji i vlastitom programiranju svoje financijske budućnosti, kao što je Čile, prigrlili taj model osiguranja. (Bosworth, 1994). Hrvatski srednjoeuropski men-

talitet daje prednost sigurnosti jer ima razvije-
ne navike štednje i brige o budućnosti;

- mirovinski fondovi anglosaksonskog tipa vole svoje viškove plasirati na međunarodnom financijskom tržištu: SAD 4% ukupnih financijskih investicija, Velika Britanija - 16%, Nizozemska 14%, ali Njemačka jedva 0,4%. Od toga iznosa u vlasničke dionice ustanove SAD investiraju 86%, Velika Britanija 94%, a Njemačka samo 7%. Razlike "povjerenja" u tržište odnosno u državu su očigledne jer se ostatak investira u državne papire. "Anglosaksonizacija" po "stupu dva" hrvatskog mirovinskog sustava značila bi 100% ulaganje u dionice, i to jedne bivše privrede, s potpuno neizvjesnim dividendama. (Svjetska banka, 1995).

- Zaključak: u kapitalizmu nema uniformiranosti. Svatko se ponaša po svojoj mjeri i običajima. Preslikavanje bilo kojeg poznatog modela na hrvatske prilike pretpostavlja razvijeno financijsko tržište i primjerenu razinu zaposlenosti, kako bi se mogli ocijeniti bilo kakvi efekti reforme.

3. Položaj građanina u tržišnim privredama polazište je za utvrđivanje i funkcioniranje financijskih institucija, pa otuda i financijskog tržišta. Razlog tome je "prepuštenost" građanina samome sebi da brine o vremenskom podešavanju svojih prihoda i rashoda, uključivo pokrivanje nastanka deficita u pojedinim životnim dobima. Rizik pokrivanja tog deficita pada na građanina, ali mu u tome pomažu financijske institucije: u mlađim godinama "horizontalno", a u starijim godinama "vertikalno". Vertikalna znači da građanin mora imati vlastito "kapitalno pokriće" u starosti, a u mladosti ima "radno pokriće", tj. dobiva zajam, jer se vjeruje da ga može vratiti svojim zaradama. U pokriće starijih i zdravstvenih rizika umiješala se i država, negdje više, negdje manje: u Njemačkoj devetnaestog stoljeća više nego u drugim zemljama. Razlog tome je, među ostalim, Bismarckovo stvaranje države, pa je bilo uputno "homogenizirati interese rada i kapitala" s obzirom na "viši globalni interes" stvaranja velike i jake njemačke države. Ovakav primjer mogao bi biti poučan za "mladu hrvatsku državu".

Tranzicija iz socijalizma (Zdunić, 1991), iz faze posvemašnjeg državnog pokrića starosnog i zdravstvenog rizika, u tržišnu (kapitalističku) privredu, kada građanin svoj individualni vremenski "cash flow" treba uravnotežiti koristeći tržišne financijske institucije za razna osigu-

ranja, ne može biti brz, ali ni totalan. Valja utvrditi posebnu strategiju te tranzicije. Prije toga trebala bi biti jasna svrha te tranzicije, npr:

- da li je to formiranje *veće* štednje za financiranje razvoja, barem u prvoj fazi ili podizanje socijalne sigurnosti u starosti (Puljiz, 1995):

- ili je to potreba dizanja efikasnosti upotrebe već formirane štednje; što bi pak trebalo biti jače kontrolirano međusobno konkurentnim institucijama nad kojima je kontrola građanina svedena na mogućnost izbora alternativnih takovrsnih institucija. To je analogno slučaju "parlamentarnih demokracija" u kojima se kontrola obavlja izlaskom na izbore. U našim prilikama pitanje monopola u sferi financijskog tržišta, ili bolje monopsona, ostat će nerješivo, pa je podloga za svakovrsne "kooperacije" s državom vjerojatna, što će reći da je lako moguća "ekvivalencija" starih sustava s novim - tranzitiranim sustavima.

Sve to može dovesti u pitanje efikasnost upotrebe viškova mirovinskih fondova: ulaganje u visokoproduktivne projekte, dionice, državne papire; inozemne ili domaće i ulaganje u malu domaću privredu; u visoko rizične ili nisko rizične, pa otuda nisko probitačne poduhvate, itd. Izlaz iz toga može biti garancija države za dio ulaganja, čiji je izvor mirovinski fond, čime se pak javlja mogućnost ostvarenja spomenutog principa "ekvivalencije" sustava, ako se pokaže da su ulaganja promašaj. Takovrsni promašaj je dosta vjerojatan, ako se obvezan otkup dionica "bivše privrede" po predlaganom "stupu dva" koristi kao način privatizacije društvenog (državnog) vlasništva. Takovrsni ex-post "funding" individualnih računa osiguranika je ekvivalentan današnjem modelu rasporeda dijela postojeće imovine mirovinskim fondovima u pogledu sigurnosti prinosa na kapital. Drugim riječima "stup dva" znači raspodjelu već postojećih fiksnih fondova po osnovi obveznih portfolio ulaganja osiguranika, što nema previše veze s tržištem. Da bi se prednost dala tržištu, buduća štednja treba biti mobilna s obzirom na ulaganja, a ne vezana za postojeću imovinu tehnološki zastarjele privrede, kojoj zaista treba novi kapital za modernizaciju, a ne novi korisnici dividendi pristiglih po osnovi kvazi sekundarnog tržišta dionica.

4. Za naše današnje prilike, koje mogu potrajati barem jednu deceniju, dominantan je

ipak bilančni *CASH-FLOW* princip odnosno princip uravnoteženja izdataka sa prihodima. Stvorene dosadašnje obveze daleko nadmašuju moguće prilive sredstava, i to s razloga što su stvorene u uvjetima "punog" korištenja gospodarskih potencijala, s kakvom-takvom efikasnošću. Današnja razina korištenja potencijala i stvorenog dohotka, a ne veća efikasnost, teško bi mogla udovoljiti obvezama nastalim po eventualno u prošlosti utvrđenom kapitalskom pokriću. Upravo suprotno, da su obveze skrojene po osnovi kapitalskog pokrića, mirovine se ne bi isplaćivale. Stvar je "spašena" principom međugeneracijske solidarnosti: onoliko-koliko se može! Provedba je osigurana fiksnom stopom doprinosa i podjelom onog što se skupi, čime je tekuća ravnoteža osigurana.

U tim uvjetima, koji će potrajati, pitanje je da li se mogu očekivati neki viškovi za investiranje ostvareni u plaćama mlađih generacija, koje bi se posredstvom otkupa "stare devizne štednje" trebale "kapitalski" pokrivati dionicama Fonda za privatizaciju, a čijim "dobitkom", ali i uplatama tekućih osiguranika "iz stupa dva", država preko proračuna može pokrivati tekuće deficite solidarnog osiguranja starijih generacija. Efekat na tekuću nacionalnu štednju zaista može biti dvojben, a kad se uzmu u obzir budući tijekovi i negativan trend zbog pritiska umirovljenika za isplatama što većih dividendi. Danas je štednja zaista neophodna - radi financiranja proizvodno-tehnološkog restrukturiranja privrede, ali i stambene gradnje. Ostaje otvoreno, međutim, pitanje da li model "kapitaliziranja dionicama" bivših samoupravnih poduzeća tome može pridonijeti. Nije li riječ o "spašavanju" jednog modela privatizacije koji je zasnovan na čudnoj ideji ponovne prodaje cjelokupne privredne imovine u kratkom roku! Buduće generacije mogu s tom "kapitalizacijom" ostati bez prinosa za svoje buduće mirovine, pa će u "svoje doba" trebati ponovno "solidarnost" tada nekih novih mlađih generacija. Izlaz će biti ostvarenje garancije države za buduće prinose, naravno na teret redovnih poreznih prihoda proračuna. U krajnjoj crti - opet može doći do ostvarenja već izrečenog principa "ekvivalencije sustava". Pokazat će se da to nije bio dobar put razvoja povjerenja u financijsko tržište. Tržišno rješenje plasmana prikupljenih sredstava modelom "stupa dva" skupno sa "stupom tri" bila bi, npr. kupnja obveznica nekog budućeg investicijskog fonda za stambenu gradnju, od kojeg će

te mlađe generacije uzimati hipotekarne kredite i vraćati ih prije odlaska u mirovinu. Ukratko, prisilna briga države o starosti mlađih generacija treba biti odgovorna i realna. Ako se hoće model s kapitalskim pokrićem, onda to treba prepustiti tržišnim financijskim institucijama uz uobičajenu državnu regulaciju. Troškove današnjih predrasuda ne treba prebacivati na buduće generacije osiguranika.

5. Prethodni scenarij ima samo paradigmatičku važnost, a smisao mu je isticanje potrebe izradbe temeljnih analitičkih (i bilančnih) podloga, kako nam se ne bi, po tko zna koji put u ovom stoljeću, desila uspostava novih institucija i mehanizama koji "voze u prazno", a u međuvremenu su izazvali velike administrativno-upravljačke troškove.

Za sada se može reći barem sljedeće:

- prvo, bit će dovoljno prilagoditi postojeći sustav "po njemačkom uzoru", koji zapravo polazi od bilance prihoda i rashoda a svodi se na reviziju starosne granice, preraspodjelu BDP-a putem državnog proračuna nakon prestanka rata, dosljedniju vezu s tekućim plaćama, uz manju podršku dividendi iz prinosa na besplatno dodijeljene dionice;

- drugo, ako se želi da budući mirovinski fondovi tržišnog karaktera, barem za deceniju ili dvije, budu izvor štednje i time izvor financiranja dijela razvoja (i stanogradnje), svakako ga treba odvojiti od potrebe "spašavanja" nejasnog modela privatizacije; te sustave ne treba miješati; treba prihvatiti induktivni gradualistički princip reforme i razvoja mirovinskog osiguranja;

- treće, državni model generacijske solidarnosti treba proširiti modelom slobodnog izbora osiguranja, uključivo razna životna osiguranja i osiguranja rente, ali zaista na tržišnim osnovama, a ne miješati ga s nejasnom potrebom "rekonstrukcije" socijalističke prošlosti u neki kapitalizam s praznim vrijednosnim papirima. Takovrsnu rekonstrukciju treba dovesti do kraja djelomično već primijenjenim modelom jednostavne distribucije dionica ustanovama i pojedincima u dosadašnjem procesu privatizacije. Stope zamjene mirovina za plaću znatno ispod 50% garantiraju "razvoj sklonosti" tržišnim mirovinama, i to na dugi rok, u kojem se državne mirovine razmjerno ne mogu bitno popraviti; mentalitet i sklonost štednji našeg stanovništva tome pogoduje;

- četvrto, dinamički nastali deficiti zbog transformacije sustava mogu se pokrivati iz općih proračunskih prihoda, što nije nepoznato u sličnim prijedlozima;

- peto, prethodno upućuje na potrebu "konzervativnog" pristupa u tranziciji mirovinskog sustava, što pak omogućuje dovoljno vremena za studiozan pristup i političku pripremu mladih generacija. Taj pristup prihvaća nužno prilagođavanje, odnosno "kozmetiku" postojećeg sustava u smjeru današnjih i budućih tranzicijskih procesa. Današnja privatizacija

putem dodjele dionica privrednih poduzeća MIORH (besplatno) element je toga procesa.

6. Zaključno valja naglasiti da je prethodni scenario prilog shvaćanju da je još uvijek neophodno razmatranje same koncepcije tranzicije sustava MIORH, koju treba povezati s globalnim razvojnim i privredno-sistematskim pitanjima naše zemlje i njenog gospodarstva, a kloniti se mehaničkog preslikavanja još nedokazanih modela, pa makar oni imali eksplicitnu podršku danas utjecajnih svjetskih institucija.

LITERATURA:

- Auerbach, A. J. and others (1989) The Economic Dynamics of an Ageing Population: The Case of Four OECD Countries, *OECD Economic Studies*, No 12, spring 1989., Paris.
- Bosworth, B. P., Dornbusch R., Laban R., editors (1994) *The Chilean Economy, Policy Lessons and challenges*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Davis, E. Ph. (1993) The Development of Pension Funds: An Approaching Financial Revolution for Continental Europe, *Finance and International Economy*, The Amcx Bank Review, Prize Essays, ed. R. O'Brien, Oxford Un. Press, 1993.
- Puljiz, V. (1995) Čileanski model reforme mirovinskog osiguranja, *Revija za socijalnu politiku*, god. 2., br. 4., Zagreb, 1995.
- Svjetska banka, (1995) Prijedlog reforme hrvatskog mirovinskog sustava, prikaz, *Revija za socijalnu politiku*, god. 2., br. 4., Zagreb, 1995.
- Zdunić, S. (1991) Pretvorba sistema proširene reprodukcije u financijsko tržište novca i kapitala, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 1., lipanj 1991., NBH - EI - Zagreb.

Summary

DEVELOPMENT OF CROATIAN ECONOMY AND RETIREMENT AND DISABILITY INSURANCE REFORM

Stjepan Zdunić

The process of reconstruction of the Croatian institutions in the system of financial and real economy is in full swing. Liberalization and privatization are the main current policy methods. The retirement scheme reform is in the focus of the social and political public attention. The article deals with the reform from a developmental perspective of the Croatian economy, which is characterized by the long-lasting recession and underemployment of the production potentials and labour force, as well as of an undeveloped financial market.