

Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive

VLADIMIR PULJIZ*

Studijski centar socijalnog rada
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad
UDK: 369.5(497.5)
Primljeno: ožujak 2007.

U prvom dijelu rada autor se bavi počecima hrvatskog mirovinskog sustava koje nalazi u mirovinama vojnika i državnih službenika, bratinskim blagajnama nastalim u 19. stoljeću te u mirovinskom osiguranju zaposlenika u prvim hrvatskim bankama početkom 20. stoljeća.¹ Nakon Prvog svjetskog rata, 1922. godine u monarhističkoj Jugoslaviji usvojen je Zakon o socijalnom osiguranju radnika kojim se regulira mirovinsko osiguranje radnika. Međutim, taj zakon nije primijenjen sve do 1937. godine.

Mirovinsko i drugi oblici socijalnog osiguranja sustavno se uvode nakon Drugog svjetskog rata. U institucionalnom i financijskom pogledu mirovinsko se osiguranje postupno decentralizira i prenosi u nadležnost tadašnjih republika.

Kriza mirovinskog sustava, koja je bila prisutna na kraju razdoblja socijalizma, produbljena je tijekom Domovinskog rata i postsocijalističke tranzicije. Ona se prvenstveno ogledala u problemima financiranja mirovinskih fondova i pada razine mirovina.

Pred kraj devedesetih izvršena je tzv. mala, parametarska mirovinska reforma kojom je racionaliziran postojeći mirovinski sustav. Godine 2002. počela je djelomična kapitalizacija mirovina, dakle, radikalna promjena mirovinskog sustava. Mirovinska je reforma, povezana s promjenama u društvu, uzrokovala nove probleme u prvom stupu međugeneracijske solidarnosti. Nakon »mirovinskog duga« nastalog u prvoj polovini devedesetih, a koji se postupno vraća, danas je aktualan problem tzv. »novih mirovina«, ostvarenih nakon 1999. godine, koje osjetno zaostaju za starim mirovinama.

Autor ističe da će budući razvoj mirovinskog sustava biti determiniran gospodarskim razvojem, a posebno zapošljavanjem. Također predviđa da će Hrvatska korigirati postojeći mirovinski sustav, mijenjati neke njegove parametre (npr. dob odlaska u mirovinu), a isto tako rekonstruirati njegovu institucionalnu strukturu, prije svega uvođenjem temeljnih mirovina.

Ključne riječi: mirovinski sustav, povijest mirovinskog sustava, pokazatelji o mirovinskom sustavu, kriza mirovinskog sustava, mirovinska reforma, perspektive mirovinskog sustava, Hrvatska.

* Vlado Puljiz, Pravni fakultet/Faculty of Law, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, vlado.puljiz@pravo.hr

¹ Ovaj članak rezultat je istraživanja provedenog u okviru znanstvenog projekta Pokazatelji socijalne kohezije i razvoj hrvatskoga socijalnog modela, provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

DEFINICIJA I VRSTE MIROVINSKIH SUSTAVA

Mirovinski je sustav skup pravnih normi, financijskih i institucionalnih aranžmana kojima se regulira osiguranje od rizika starosti, invalidnosti i gubitka hranitelja. Mirovinski se sustav u pravilu sastoji od nekoliko podsustava definiranih s obzirom na kategorije osiguranika, način financiranja, upravljanje mirovinskim fondovima, raspodjelu mirovina i slično. Mirovinski sustavi mogu biti **javni** (kada njima upravlja država, odnosno od nje ovlaštena tijela) ili **privatni** (kada mirovinskim fondovima upravljaju privatne financijske institucije), **obvezni** ili **dobrovoljni**, ovisno o tome obvezuje li država osiguranike na plaćanje doprinosa iz kojih se financiraju mirovine, **definiranih davanja** (kada su mirovine unaprijed zadane mirovinskom formulom, a država jamči njihovu isplatu) ili pak **definiranih doprinosa** (kada iznosi mirovina izravno ovise o uplaćenim doprinosima osiguranika u mirovinske fondove). Nadalje, mirovinski sustavi mogu biti **uni-verzalni** (namijenjeni svim građanima), a financiraju se porezima i drugim javnim prihodima ili pak utemeljeni na **osiguranju zaposlenih** (namijenjeni osiguranicima te od njih ovisnim članovima obitelji), a financiraju se doprinosima zaposlenika i poslodavaca.

Za aktualne mirovinske reforme ključna je podjela na **mirovine tekuće raspodjele** ili međugeneracijske solidarnosti, za koje se ustalio engleski naziv PAYG (*pay as you go* – plati kako stigne), te **kapitalizirane mirovine** (*capital funded*) individualne mirovinske štednje koje se financiraju doprinosima osiguranika kapitaliziranim u privatnim mirovinskim fondovima. Kod prve vrste mirovina bitna je komponenta redistribucije od bogatijih prema siromašnijim kategorijama umirovljenika, dok je kod druge vrste mirovina u prvom planu osobna odgovornost osiguranika koja se ogle-

da u ovisnosti visine mirovine o ukupno uplaćenim doprinosima i njihovoj kapitalizaciji (Puljiz, 2005.).

Danas je uobičajeno da su mirovinski sustavi kombinacija različitih shema s obzirom na način financiranja, raspodjelu, organizaciju i upravljanje. Tako umjesto s jednim (*mono-pillar system*) imamo sustave s više mirovinskih stupova (*multi-pillar system*) koji funkcioniraju prema različitim režimima prikupljanja, upravljanja i raspodjele sredstava.

FUNKCIJE I ZNAČENJE MIROVINSKOG SUSTAVA

Najvažnija je funkcija mirovinskog sustava da pojedincima i njihovim obiteljima posluži kao mehanizam koji će im omogućiti raspodjelu potrošnje tijekom cijelog životnog vijeka, posebno nakon razdoblja zaposlenosti, u slučaju invaliditeta ili pak gubitka hranitelja, dakle kada osiguranici i od njih uzdržavani članovi nisu u stanju zarađivati sredstva za život. Mirovine također predstavljaju važan oblik individualne i nacionalne štednje koja je važna kako za same građane tako i za društvo u cjelini. Nadalje, mirovine imaju bitnu funkciju u održanju solidarnosti unutar društva. U okviru mirovinskog sustava odvija se vertikalna redistribucija dohotka od bogatijih prema siromašnijim kategorijama umirovljenika. Isto tako, u mirovinskim se sustavima vrši horizontalna redistribucija dohotka u prilog onim umirovljenicima koji su u posebnoj životnoj situaciji, imaju dodatne troškove pa su im stoga potrebna veća sredstva za život (npr. umirovljenici s ovisnim članovima, hendikepiranim, ili s brojnim obiteljima). Opseg redistribucije ovisi o načelima na kojima je mirovinski sustav utemeljen. Npr. u zemljama liberalne orijentacije, kao što je SAD, naglasak je na privatnim mirovinama koje ovise o sumi individualnih doprinosa osiguranika, pa je znatno manja preraspodjela dohotka

u korist siromašnijih kategorija umirovljenika. Preraspodjela je veća u zemljama koje u okviru javnih mirovinskih sustava održavaju visoku razinu socijalne solidarnosti, ublažavajući tako socijalne nejednakosti unutar umirovljeničke populacije.

Ukratko, mirovinski je sustav civilizacijsko dostignuće bez kojeg je nemoguće funkcioniranje modernog društva. Značenje je mirovinskog sustava u tome što on bitno utječe na ekonomsku sudbinu većine ljudi. Za mirovine se iz nacionalnog dohotka izdvajaju ogromna sredstva, a mirovinski fondovi u mnogim zemljama raspoložu s velikim kapitalom. Nadalje, u europskim društvima, zbog intenzivnog demografskog starenja, umirovljenici čine brojnu kategoriju stanovnika; oni su važan dio glasačkog tijela za čije se glasove na izborima nadmeću političke stranke. O prisutnosti umirovljenika na »političkom tržištu« svjedoče novoformirane stranke umirovljenika koje na izborima postižu zapažene rezultate i sudjeluju u raznim koalicijama. Općenito uzevši, mirovinskim sustavima u suvremenom društvu poklanja se izuzetna pažnja; oni su čest predmet političkih nadmetanja, a isto tako stručnih i znanstvenih rasprava.

POVIJEST HRVATSKOG MIROVINSKOG SUSTAVA

Skrb o starima i nemoćnima, uostalom, kao i skrb o djeci, u tradicionalnom je društvu isključivo obveza obitelji, odnosno srodničke skupine. U mnogim našim krajevima, posebno u nekadašnjoj Vojnoj krajini, u predindustrijsko su doba skrbničku funkciju nad starima i nemoćnima obavljale kućne zadruge, koje su imale velik broj članova te visoko razvijenu solidarističku svijest (Puljiz, 1992.). Takva je danas situacija u mnogim nerazvijenim zemljama. Prema podacima Svjetske banke, u svijetu se krajem prošlog stoljeća u obiteljima, od-

nosno srodničkim skupinama, zbrinjavalo oko 70% svih starih ljudi. Riječ je o neformalnom zbrinjavanju starih i nemoćnih ljudi. S druge strane, u razvijenim dijelovima svijeta razvijeni su mirovinski sustavi kao formalni oblik zbrinjavanja starih ljudi i drugih uzdržavanih osoba. Primjera radi, u sedam razvijenih zemalja svijeta je samo 23% ljudi starijih od 65 godina početkom devedesetih godina prošlog stoljeća živjelo zajedno sa svojom djecom (World Bank, 1994.). Izdvajanje starih ljudi posljedica je procesa individualizacije, odnosno disolucije obitelji koji je znatno uznapredovao u razvijenom dijelu svijeta.

Počeci mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj

O razvoju mirovinskog osiguranja u zapadnim zemljama pisali smo u drugim radovima (Puljiz, 2005.). Ovdje podsjećamo da je prvo mirovinsko osiguranje, utemeljeno na doprinosima radnika i poslodavaca, mirovinskim fondovima i tripartitnom upravljanju, uvedeno u Njemačkoj 1889. godine u okviru tzv. bismarckovskih reformi. Socijalno se zakonodavstvo iz Njemačke proširilo na druge, prije svega kontinentalne, europske zemlje, pa je krajem 19. i početkom 20. stoljeća preko Austrije, u početnim svojim oblicima, dospjelo u hrvatska područja (Jelčić, 1988.). S druge strane, u nordijskim zemljama, prvo u Danskoj 1891., a potom u Švedskoj 1913. godine, utemeljena je neka vrsta univerzalnog mirovinskog osiguranja, u početku namijenjenog siromašnim starim ljudima, a potom svim građanima određene dobi i statusa. Taj je model socijalne sigurnosti učvrstila britanska reforma lorda W. Beveridgea iz Drugog svjetskog rata. Drugačiji razvojni put mirovinskog sustava imale su neke druge zemlje, posebno SAD, u kojima je država znatno manje intervenirala u socijalnu sferu i redistribuciju nacionalnog dohotka, pa je osiguranje za starost i invalidnost u velikoj

mjeri bilo prepušteno privatnoj sferi pojedinaca i njihovih obitelji.²

Prve mirovine u našim krajevima dodjeljivane su pojedinim kategorijama državnih službenika ili pak vojnika, odnosno članovima njihovih obitelji. Tako Nikola Škrlec Lomnički, najviši državni dužnosnik u službi carice Marije Terezije u drugoj polovini 18. stoljeća u hrvatskim krajevima, u svom *Projectumu legumu* spominje tzv. udovičke blagajne iz kojih se trebaju plaćati mirovine siromašnim udovicama nižih državnih službenika. N. Škrlec upozorava da udovice plemića, koji su kao posebno dodijeljeni im čast od strane vladara obavljali javnu službu, ne trebaju primati mirovinu jer, budući da su plemenitog roda, imaju feudalne posjede i povlastice, pa im nije potrebna državna potpora (Škrlec, 1999.:383).

Godine 1870. u *Narodnim novinama* objavljen je zakonski članak »U pogledu mirovinah organah središnje vlade faktično obstojavše od god. 1849. do god. 1867.«. Tim je zakonom uređeno mirovinsko osiguranje državnih službenika i podvornika kao i članova njihovih obitelji (HZMO, 2002.:11). Također vrijedi podsjetiti da je dva desetljeća prije toga, 1850. godine, utemeljena »Zaklada Jelačić – Bana« s ciljem da bude »na potpori vojnikah, koji su u godinama obnemogli i siromašnih obitelji onih vojnikah koji su istih godina pred neprijateljem pali ili usljed ratne službe umrli a rodnom su iz kraljevinah: Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, iz srbske Vojvodine i iz vojničke krajine« (Centar za razvoj neprofitnih organizacija, 1997.).

Poticaj za nastanak mirovinskog osiguranja bilo je osnivanje udruga uzajamne pomoći, tzv. bratinskih blagajni, koje su prvi organizirali rudari, profesija izložena najvećim pogibeljima. Bratinske su blagajne oblik mutualnih udruga, koje su u europskim zemljama prethodile nastanku mirovinskog, invalidskog i drugih oblika socijalnog osiguranja (Puljiz, 1997.).³ Prva rudarska bratinska blagajna u Hrvatskoj osnovana je 1833. godine u Rudama kod Samobora. U Dalmaciji je 1880. godine utemeljena bratinska blagajna u rudniku Monte Promina (Siverić) kod Drniša. Rudarske bratinske blagajne osnovane su i u drugim mjestima Hrvatske (u Topuskom, Ivancu, Kalniku, Krapini, Golubovcu). Osnivanje bratinskih blagajni potaknuo je austrijski rudarski zakon iz 1854. godine koji je vlasnike rudnika obvezao na osiguranje rudara od nesreće na poslu i u vrijeme starosti. Propisano je da dvije trećine doprinosa u bratinske blagajne uplaćuju radnici, a jednu trećinu poslodavci. Radilo se, dakle, o tzv. patronskom mutualizmu u kojem su, pored radnika, sudjelovali poslodavci koji su putem bratinskih blagajni ne samo pomagali fondove radničke solidarnosti, nego su i utjecali na ponašanje svojih radnika. Bratinske su blagajne potom osnivale željeznički, građevinski i tipografski radnici. Vrijedi spomenuti da su prije Prvog svjetskog rata hrvatske banke, prvenstveno one sa sjedištem u Zagrebu, također organizirale vlastite zaklade iz kojih su svojim namještenicima osiguravale skromne mirovine (Timet, 1967.). Takva su socijalna davanja imala različite nazive: »mirovina« su nazivana davanja koja su ostvarivali

² Kronološki redosljed važnih zemalja koje su uvodile mirovinski sustav bio je sljedeći: Njemačka (1889.), Danska (1891.), Novi Zeland (1898.), Austrija (1906.), Australija i Velika Britanija (1908.), Francuska (1910.), Švedska (1913.), Italija (1919.), SAD (1935.). Riječ je o načelnom uvođenju mirovinskog sustava s kojim se u većini zemalja nije podudaralo potpuno operativno uvođenje mirovinskog sustava (Pusić, 1996.:209–210).

³ Kako je Austro-Ugarska Monarhija bila podijeljena na dva dijela, jedan je pravni režim (mađarski) vrijedio u Hrvatskoj (tako se tada nazivao sjeverni i zapadni dio današnje Hrvatske) i Slavoniji, a drugi (austrijski) u Dalmaciji.

javni i državni službenici, a »rente i potpore« su dobivali drugi službenici. »Rente« su se davale za slučaj invalidnosti uslijed nesreće na poslu, a »potpore« su isplaćivane temeljem općeg mirovinskog osiguranja u slučaju starosti i iznemoglosti (HZMO, 2002.:12). Treba reći da su tijekom Prvog svjetskog rata zbog velike inflacije, a potom zbog propasti Austro-Ugarske Monarhije, mirovinski fondovi osiguranja radnika i službenika uglavnom propali.

Mirovinsko osiguranje između dva svjetska rata

Stvaranjem Države Srba, Hrvata i Slovenaca, nakon uvođenja diktature kralja Aleksandra 1929. godine nazvane Jugoslavijom, nastaje novo razdoblje u razvoju hrvatskog mirovinskog osiguranja. U tom je vremenu najvažniji događaj bio usvajanje Zakona o socijalnom osiguranju radnika (ZOR) 1922. godine. U taj su zakon bila ugrađena bismarckovska načela socijalnog osiguranja – doprinosi radnika i poslodavaca, fondovi i tripartitno upravljanje. Zakonom o socijalnom osiguranju iz 1922. propisano je jedinstveno obvezno osiguranje radnika od glavnih socijalnih rizika (bolest, starost, nesreća na poslu) osim rizika nezaposlenosti.⁴ Zakonom je proklamirano obvezno mirovinsko osiguranje radnika na području cijele države, a njime su bili pokriveni rizici starosti, invalidnosti i smrti (gubitka hranitelja). Predviđeno je da se mirovinski fondovi financiraju doprinosima radnika i poslodavaca. S druge strane, osiguranje

od nesreće na poslu svojim doprinosima iz dohotka trebali su financirati sami poslodavci, kako je to, uostalom, bilo propisano u prvom bismarckovskom zakonu.

Radi provedbe Zakona o socijalnom osiguranju u Zagrebu je osnovan Središnji ured za osiguranje radnika (SUZOR). Upravljačka tijela Središnjeg ureda sastavljena su na paritetnoj osnovi od predstavnika radnika i poslodavaca. Mirovinsko se osiguranje financiralo doprinosima, a plaćali su ih poslodavci i radnici (3% na osiguranu osnovicu/zaradu), a primjenjivalo se načelo kapitalizacije. Dobna granica za starosnu mirovinu bila je veoma visoka – 70 godina.⁵ Drugi uvjet za stjecanje mirovine bila je nesposobnost (invalidnost) za ostvarivanje trećine zarade zdravih osoba istog statusa. Predviđeno je da nadzor nad provođenjem zakona obavlja ministar socijalne politike pa je zbog toga pri Središnjem uredu socijalnog osiguranja ustanovljena funkcija povjerenika ministra financija.

Zakon o socijalnom osiguranju iz 1922. godine u svoje je vrijeme bio relativno napredan. Međutim, zbog teških gospodarskih prilika koje su vladale u tadašnjoj državi te zbog nesposobnosti vlasti da uspostavi funkcionalan sustav financiranja i upravljanja mirovinskim fondovima, zakon nije proveden sve do 1937., dakle za narednih petnaest godina. Tek je tada, nakon pritiska sindikalnih organizacija te Središnjeg ureda socijalnog osiguranja u Zagrebu, započela njegova primjena.

⁴ Treba podsjetiti da rizik nezaposlenosti, zbog svoje specifične prirode, u to vrijeme nije bio pokriven obveznim osiguranjem u većini zapadnih zemalja. Obvezno osiguranje u mnogima od njih uvedeno je tek nakon Drugog svjetskog rata.

⁵ Podsjetimo da je u prvom bismarckovskom zakonu o mirovinskom osiguranju za ostvarenje mirovine bilo potrebno ostvariti dobnu granicu od 70 godina te 30 godina uplate doprinosa. Kako je samo 5% osiguranika imalo šansu doživjeti dob odlaska u mirovinu, ovaj je sustav u svojim počecima bio veoma nepopularan među radnicima (Merrien, Parchet, Kernén, 2005.:82).

Prema zakonu iz 1922. godine uvjet za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu bilo je 500 tjedana plaćenog doprinosa, za invalidsku mirovinu 200 tjedana, a za obiteljsku mirovinu 100 tjedana.

Osim mirovinskog osiguranja radnika, uspostavljeno je mirovinsko osiguranje službenika. Ono se kao obvezno osiguranje primjenjivalo u Dalmaciji (koja je prije Prvog svjetskog rata pripadala austrijskom dijelu dvojne monarhije), a središnja institucija upravljanja bio je *Penzioni zavod* za službenike sa sjedištem u Ljubljani. Zakonodavstvo o mirovinskom osiguranju službenika oslanjalo se na austrijsku pravnu tradiciju. Godine 1933., mirovinsko osiguranje službenika prošireno je na područje cijele Jugoslavije, ali se provodilo fakultativno. Središnja institucija ostao je *Penzioni zavod* za službenike u Ljubljani. Odvojeno se provodilo mirovinsko osiguranje rudara, oslonjeno na tradiciju rudarskih bratinskih blagajni, a regulirano rudarskim zakonima iz 1933. godine. Nadalje, bilo je još nekoliko profesionalnih oblika mirovinskog osiguranja, namijenjenih pojedinim kategorijama zaposlenika, kao što su banovinski činovnici, radnici zaposleni u prometu, zaposleni kod vojske, općinski službenici, novinari, trgovci, obrtnici i neke druge profesije.⁶

Tijekom Drugog svjetskog rata nastavljena je provedba zakona o mirovinskom osiguranju radnika. U tzv. Nezavisnoj Državi Hrvatskoj usvojen je Zakon o osiguranju radnika koji je u stvari bio adaptirani zakon iz 1922. godine. Bivši Središnji ured za osiguranja radnika pretvoren je u Središnjicu osiguranja radnika u Zagrebu, a organizacija mirovinskog osiguranja nije doživjela značajnije promjene. U svibnju 1941. godine zaključen je prvi međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju s Njemačkom s ciljem zaštite tamo zaposlenih hrvatskih radnika.⁷ Međutim, uslijed ratnih okolnosti zakoni o socijalnom osiguranju bili su slabo primjenjivani,

pa im je domet, u prostoru i vremenu, bio ograničen.

Može se, dakle, zaključiti da je osnovno obilježje mirovinskog osiguranja u razdoblju između dva svjetska rata »(...) bila njegova podijeljenost, kako u pogledu uvjeta za ostvarivanje pojedinih davanja u pogledu nastanka pojedinog slučaja invalidnosti, starosti i smrti, tako i u pogledu obuhvata pojedinih skupina osiguranika i, konačno, načina financiranja osiguranja pojedine skupine osiguranika« (HZMO, 2002.:19-20). Nadalje, postojao je veliki raskorak između normativne razine mirovinskog osiguranja te njegove praktične primjene. Velike su razlike bile u razvijenosti i pravnim tradicijama pojedinih dijelova tadašnje države, pa su se one odrazile na regulaciju i praksu socijalnog osiguranja. Ne treba zaboraviti da je Jugoslavija, a također i Hrvatska kao njena sastavnica, između dva svjetska rata bila pretežno seljačka zemlja s malim brojem zaposlenih u industriji pa je problem socijalnog osiguranja radnika bio na periferiji interesa vladajućih elita (npr. važniji je bio problem seljačkih dugova od mirovinskog osiguranja radnika).

Mirovinsko osiguranje u razdoblju 1945. – 1990. godine

Nakon Drugog svjetskog rata, u Hrvatskoj, koja je federalna jedinica socijalističke Jugoslavije, mirovinski se sustav dinamično razvijao. Već 1946. godine donesen je Zakon o socijalnom osiguranju radnika, namještenika i službenika, koji je stupio na snagu početkom 1947. godine. Državni zavod za socijalno osiguranje, u čijem je nadležstvu bilo mirovinsko osiguranje, doprinosi zaposlenika i poduzeća slijevaju se

⁶ Prema nekim izvorima u bivšoj je državi, pored samostalnih nosilaca osiguranja, bilo 300 privatnih fondova osiguranja. (Lakićević, 1987.:35).

⁷ U Njemačkoj je 1941. godine bilo zaposleno 12 tisuća hrvatskih radnika, a bilo je predviđeno da ih se zaposli još 54 tisuće (HZMO, 2002.:22).

u državni proračun, iz kojeg se financiraju mirovine kao i druga socijalna davanja. Na djelu je posvemašnja centralizacija i etatizacija prikupljanja i raspodjele sredstava za socijalne namjene. Broj je umirovljenika neposredno nakon rata bio neznatan: 1946. godine ukupno ih je 10 104 (među njima najviše invalidskih), da bi se u 1950. godini povećao na 67 771. To znači da je na oko devet zaposlenih osiguranika bio jedan umirovljenik (HZMO, 2002.:207).

Pedesetih godina dolazi do postupne decentralizacije te uvođenja samoupravnih elemenata u upravljanje mirovinskom osiguranju i fondovima. Počev od 1952. godine, u republikama se formiraju zavodi za socijalno osiguranje, kojima upravljaju skupštine i samoupravna tijela sastavljena od predstavnika zaposlenika i uprava poduzeća. Mirovine se financiraju doprinosima zaposlenih, a za pojedine kategorije osiguranika, kao što su sudionici NOB-a, pripadnici vojske i policije, zaslužni građani i drugi, koriste se subvencije iz državnog proračuna. Sredstva za financiranje mirovina i visina doprinosa u razdoblju do 1957. godine utvrđuju se Savezним društvenim planom. Za razvoj mirovinskog i invalidskog osiguranja važno je bilo odvajanje zdravstvenog osiguranja u zasebnu granu socijalnog osiguranja 1954. godine. Na temelju zakona iz 1962. godine dolazi do promjena u organizaciji i financiranju mirovinskog osiguranja. Osnivaju se zajednice socijalnog osiguranja kao samoupravne organizacije na razini općina, republika i federacije, a konstituiraju se i zavodi za mirovinsko osiguranje. Paralelno s tim utemeljuju se fondovi mirovinskog i invalidskog osiguranja.

Važna novina u mirovinski sustav unesena je 1964. godine kada je definirana zakonska mogućnost dobrovoljnog mirovinskog osiguranja onih kategorija građana koje do tada nisu bile obuhvaćene obveznim mirovinskim osiguranjem zaposlenih

u socijalističkom sektoru. Slijedom toga, 1969. godine došlo je do formiranja Zajednice invalidsko-mirovinskog osiguranja samostalnih zanatlija, samostalnih ugostitelja i prijevoznika. Zajednicom upravlja skupština i izvršni odbor, a mirovine se financiraju doprinosima osiguranika, dok država tom mirovinskom fondu daje financijsku pomoć. Drugi korak u širenju mirovinskog osiguranja učinjen je 1980. godine kada je utemeljeno mirovinsko osiguranje individualnih poljoprivrednika kojim upravlja Samoupravna interesna zajednica mirovinskog i invalidskog osiguranja poljoprivrednika. Poljoprivrednici plaćaju doprinose na osnovi katastarskog prihoda i ostalih prihoda, a država sudjeluje u sufinanciranju mirovina pojedinih kategorija umirovljenika, slično kao i kod radničkog osiguranja. Nakon usvajanja Ustava iz 1974. te Zakona o udruženom radu iz 1976. godine dolazi do daljnje decentralizacije socijalnog osiguranja, dakle i sustava mirovinskog osiguranja.

Mi ovdje nećemo ulaziti u analizu brojnih promjena u pravima umirovljenika u socijalističkom razdoblju, a koje se odnose na način financiranja, obračun mirovina, mirovinski staž potreban za ostvarenje mirovinskih prava itd. Zaključno ćemo u ovom poglavlju citirati sljedeću ocjenu: »Na taj način mirovinsko osiguranje je već sedamdesetih godina bilo i uvedeno i provodilo se po uzoru na mirovinsko osiguranje u europskim državama za razliku od socijalističkih država Istočne Europe, koji su kasniji pad Berlinskog zida i ulazak u tranziciju iz socijalističkog u sustav liberalne demokracije i tržišnog gospodarstva dočekale u tom pogledu s nerazvijenim mirovinskim sustavima, koji su funkcionirali kao dio državne administracije.« (HZMO, 2002.:69).

Ako zanemarimo prve poslijeratne godine, kada je obnavljana ratom opustošena zemlja pa je broj osiguranika (formalno za-

poslenih) i umirovljenika bio relativno malen, vrijedi upozoriti na povoljan brojčani

odnos ovih dviju kategorija u pedesetim i šezdesetim godinama.

Tablica 1.

Broj osiguranika i umirovljenika u razdoblju 1950. – 1990. godine

Godina	Broj osiguranika	Broj umirovljenika	Omjer
1950.	593 102	67 771	8,75 : 1
1955.	689 212	123 627	5,57 : 1
1960.	912 290	176 978	5,15 : 1
1965.	1 079 111	251 304	4,29 : 1
1970.	1 116 088	340 134	3,42 : 1
1975.	1 287 396	377 565	3,40 : 1
1980.	1 518 049	438 133	3,46 : 1
1985.	1 658 960	507 551	3,26 : 1
1990.	1 682 971	594 339	2,83 : 1

Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i njegovi pravni prednici; godišnji izvještaji. Citirano prema HZMO (2002.:207-208).

Omjer osiguranika i umirovljenika, kako vidimo, pogoršao se u sedamdesetim i osamdesetim godinama. Uoči same uspostave hrvatske državne neovisnosti 283 osiguranika svojim su doprinosima financirali mirovine 100 umirovljenika, što

je u europskim razmjerima bio relativno nepovoljan omjer. Podatke o kretanju broja osiguranika i umirovljenika dopunit ćemo pokazateljima o visini plaća i mirovina te udjelu prosječnih mirovina u prosječnim plaćama radnika.

Tablica 2.

Prosječne plaće radnika, prosječne mirovine, udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći u razdoblju 1953. – 1990. godine (u DEM)

Godina	Prosječna plaća	Prosječna mirovina	Udio mirovine u %
1953.	117,15	77,73	66,4
1960.	225,26	136,85	60,8
1965.	197,20	120,86	61,3
1970.	367,20	202,46	55,1
1975.	465,43	254,77	54,7
1980.	580,46	346,27	59,7
1985.	457,92	253,53	53,4
1990.	683,71	514,74	75,3

Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i njegovi pravni prednici; godišnji izvještaji. Citirano prema HZMO (2002.:213-214).

Sve do kraja sedamdesetih godina u Hrvatskoj je bilo više invalidskih nego starosnih mirovina. Tek 1980. godine broj starosnih nadmašuje broj invalidskih umirovljenika. Zanimljivo je da su 1953. godine

invalidske mirovine bile veće od starosnih, što se može objasniti posljedicama Drugog svjetskog rata, odnosno relativno visokim kompenzacijama invalidima rata. Što se tiče udjela prosječne mirovine u prosječnoj

plaći, on je relativno nizak u drugoj polovici pedesetih, u šezdesetim, sedamdesetim te početkom osamdesetih godina (najniži je udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći zabilježen 1964. godine - 47,0%, a 1965. je jedina godina u razdoblju 1961. – 1982. u kojoj je taj udjel premašio 60%), da bi u drugoj polovini osamdesetih rastao te najvišu razinu dosegao 1987. godine kada je iznosio 78,4% (podaci po godinama o udjelu prosječnih mirovina u prosječnim plaćama u poslijeratnom razdoblju mogu se naći u citiranoj publikaciji HZMO-a).

Ukupni javni izdaci za mirovinski sustav 1953. godine iznosili su 116 milijuna i 316 tisuća DEM, 1960. godine 380 milijuna i 139 tisuća DEM, 1970. godine 1 milijardu 26 milijuna i 134 tisuće DEM, 1980. godine izdaci su porasli na 2 milijarde 387 milijuna i 250 tisuća DEM, da bi 1990. godine dosegli 5 milijardi 366 milijuna i 886 tisuća DEM (HZMO, 2002.:211).

Iz ovog kratkog pregleda razvoja mirovinskog osiguranja Hrvatske u razdoblju 1945. – 1990. godine mogu se izvući određeni zaključci.

Prvo, neposredno nakon rata mirovinsko je osiguranje trebalo graditi ispočetka. Sukladno tadašnjem socijalističkom etatizmu mirovinskim sustavom dominira centralna državna vlast. Brojne kategorije sudionika i žrtava rata ostvaruju prava u mirovinskom sustavu, što se vidi po velikom broju invalidskih i obiteljskih mirovina u njihovom ukupnom broju.

Drugo, u pedesetim i šezdesetim godinama mirovinski se sustav postupno decentralizira te se razvijaju autonomni mehanizmi njegova funkcioniranja. To se najbolje vidi u načinu upravljanja fondovima i financiranju mirovina koje se temelji

na doprinosima. Po tome smo se razlikovali od drugih socijalističkih zemalja i bili smo bliži zapadnim mirovinskim modelima.

Treće, u početku se sustav mirovinskog osiguranja ograničavao na radnike te sudionike i žrtve rata. Izvan mirovinskog osiguranja ostalo je brojno seljaštvo i obrtništvo, dva socijalna sloja koja su u vladajućoj ideologiji tretirana kao ostatak klasnog društva, koja, s razvojem socijalizma, treba prevladati. Bilo je to u skladu sa socijalističkom doktrinom o dominantnoj ulozi radničke klase (hegemonu društva, kako se govorilo) te socijalističkoj društvenoj transformaciji. Međutim, šezdesetim godina u mirovinski su sustav uključeni obrtnici i drugi sitni poduzetnici, a 1980. godine uvedeno je mirovinsko osiguranje individualnih poljoprivrednika. Nastala su tako dva nova sustava mirovinskog osiguranja, koja su se od radničkog osiguranja razlikovali po visini i načinu plaćanja doprinosa, ali i po znatno nižem iznosu mirovina koje su njihovi osiguranici ostvarivali.

Četvrto, budući da se radilo o mirovinskom sustavu tekuće raspodjele, relativno ga je lako bilo uspostaviti. U to je vrijeme bilo malo umirovljenika, dok je broj osiguranika iz godine u godinu brzo rastao. Međutim, usporedno sa sazrijevanjem mirovinskog sustava broj se umirovljenika povećavao, tako da je osamdesetih godina, pred kraj socijalističkog razdoblja došlo do osjetnog pogoršanja omjera umirovljenika i osiguranika. Zbog gospodarske krize koja je u to vrijeme zahvatila zemlju, posebno zbog smanjenih mogućnosti zapošljavanja, nastupila je financijska kriza mirovinskog sustava. Paradoksalno je da su upravo krajem osamdesetih godina, u razdoblju duboke gospodarske recesije, mirovine dosegle najveću razinu u odnosu na plaće zaposlenika.⁸ Međutim, bila je to anomalija

⁸ Mirovine se od 1977. godine usklađuju s nominalnim porastom plaća, dok su se prije toga usklađivale s porastom troškova života, ako su se oni povećali za više od 3% godišnje. Nema sumnje da je usklađivanje mirovina s plaćama bilo povoljnije za umirovljenike i da je to utjecalo na osjetno povećanje udjela mirovina u plaćama krajem osamdesetih godina (Ninić 1984.:353).

u razvoju sustava u čijoj se pozadini mogla nazrijeti mirovinska kriza koja će snažno izbiti na površinu u ratnim i poratnim devedesetim godinama.

Mirovinski sustav nakon stjecanja državne neovisnosti

U članku 56. Ustava Republike Hrvatske, usvojenog u prosincu 1990. godine, mirovinsko je osiguranje zajamčeno kao »(...) pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalno osiguranje i socijalnu sigurnost« (Ustav, 1990.). Nakon usvajanja Ustava izmijenjen je Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju te Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju individualnih poljoprivrednika. Samoupravne interesne zajednice zamijenjene su republičkim fondovima za mirovinsko osiguranje radnika, samostalnih privrednika i individualnih poljoprivrednika. Neposredno nakon stjecanja neovisnosti nije bilo znatnijih promjena u mirovinskim zakonima, nego su preuzete odredbe ranijih zakona i drugih propisa o primjeni mirovinskog osiguranja.

Podsjetimo, u Hrvatskoj je nakon Drugog svjetskog rata na snazi mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti, koji podrazumijeva da aktivni osiguranici, odnosno njihova poduzeća i druge pravne osobe, plaćaju doprinose kojima se financiraju mirovine aktualnih umirovljenika. Hrvatska nije razvila privatno niti strukovno mirovinsko osiguranje (*occupational pensions*), kakvo je bilo u zapadnim zemljama i kakvo je u začecima u nas postojalo prije Drugog svjetskog rata. Ipak, valja napomenuti da je pred kraj socijalističkog razdoblja utemeljeno prvo kapitalizacijom financirano dobrovoljno »Royal mirovinsko osiguranje«.⁹

U privatizaciji državnih poduzeća u devedesetim godinama hrvatski je mirovinski sustav sudjelovao kroz prijenos dionica i udjela u vlasništvu 1 365 trgovačkih društava u mirovinske fondove. Nominalna vrijednost prenesenih sredstava dosegla je 4,2 milijarde njemačkih maraka. Međutim, zbog nepovoljnih prilika, prije svega zbog nesređenosti portfelja, velikog broja stečajeva poduzeća te lošeg upravljanja dobivenim sredstvima, vrijednost portfelja prenesenog mirovinskim fondovima u narednim je godinama nominalno pala na 2,02 milijarde njemačkih maraka, pa nije predstavljala značajniju vrijednost u ukupnim sredstvima namijenjenim mirovina (Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, 2002.:25).

OSNOVNI POKAZATELJI O HRVATSKOM MIROVINSKOM SUSTAVU

Rat i tranzicija drastično su pogoršali stanje hrvatskog mirovinskog sustava. Prema službenim procjenama Vlade Republike Hrvatske ukupna ratna šteta iznosila je 65 milijardi 330 milijuna i 635 tisuća DEM.¹⁰ Posljedica rata i tranzicije bila je bitno smanjenje broja zaposlenika odnosno osiguranika, s jedne, te povećanje broja umirovljenika, s druge strane.

Broj i struktura osiguranika

Ukupan broj osiguranika (uključujući obrtnike i poljoprivrednike) 1990. godine dosegao je 1 968 737 da bi u 1996. godini, prvoj poslijeratnoj godini, pao na 1 478 975, odnosno za gotovo 500 tisuća. U istom je razdoblju ukupan broj umirovljenika porastao sa 655 788 na 888 738, odnosno za više od 230 tisuća. Omjer broja osiguranika

⁹ Treba dodati da su se osiguravajuća društva bavila životnim rentnim osiguranjem. Primjera radi, već 1999. godine bilo je 461 335 rentnih životnih osiguranja, a uplaćene premije iznosile su 684 milijuna kuna.

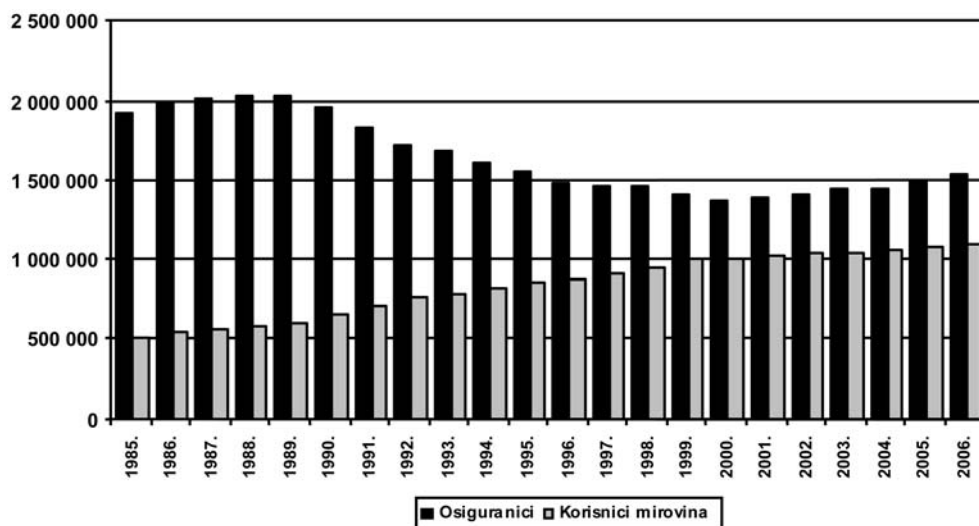
¹⁰ Od toga je materijalna šteta činila 40,2%, troškovi rata i neodržavanje dobara 26,1% te šteta koja se odnosila na život i zdravlje ljudi 33,7% (Družić, 2004.:58).

i umirovljenika smanjio se na 1,66 : 1 u 1996. godini. U godinama koje su slijedile broj osiguranika nastavio je opadati, a istovremeno rasti broj umirovljenika. Prema

podacima za kolovoz 2006. godine, broj osiguranika iznosio je 1 560 470, a umirovljenika 1 090 914, pa je, dakle, njihov omjer bio 1,43 : 1,00.

Grafikon 1.

Kretanje broja osiguranika i korisnika mirovina u razdoblju 1985. - 2005.



Izvor podataka: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Dakle, s jedne strane, dogodio se drastičan pad broja zaposlenika, odnosno osiguranika, a s druge strane se osjetno povećao broj građana koji su u krizi izazvanoj ratom i tranzicijom »spas« potražili u mirovinskom sustavu, najviše u invalidskim i prijevremenim starosnim mirovinama.¹¹ O tome svjedoči podatak da je 1989. godine bilo 20 430 korisnika prijevremenih starosnih mirovina, da bi im se 1991. godine broj popeo na 51 027.¹² Ako je, dakle, cilj te operacije

bio prilagodba kriznoj gospodarskoj situaciji u zemlji, onda je ona izvedena tako da se opteretio mirovinski sustav prekobrojnim novim korisnicima, što je dugoročno pogoršalo ionako teško financijsko stanje hrvatskih mirovinskih fondova.

Ukratko ćemo upozoriti na strukturu umirovljenika prema njihovim glavnim obilježjima. Prvo treba razlikovati starosne, invalidske i obiteljske korisnike mirovina. Prema podacima za lipanj 2006. godine

¹¹ O masovnom prijevremenom umirovljenju posredno govori podatak da je krajem devedesetih godina prosječna dob odlaska u mirovinu u Hrvatskoj bila 54 godine.

¹² Trend prijevremenog umirovljenja u devedesetim je godinama zabilježen i u zapadnim zemljama, budući da su se kompanije i drugi gospodarski subjekti, u nastojanju da se moderniziraju i ojačaju svoju konkurentnost, nastojali osloboditi viškova, prije svega starije radne snage, koja se teže prilagođava fleksibilnim uvjetima proizvodnje (Palier, 2003.).

struktura je korisnika mirovina (bez korisnika pripadnika Hrvatske vojske i hrvatskih branitelja) bila sljedeća:¹³

ukupan broj korisnika 1 034 825 ili 100,0%

- starosnih mirovina 567 470 ili 54,8%
- invalidskih mirovina 235 131 ili 22,7%
- obiteljskih mirovina 232 224 ili 22,4%.

Druga podjela korisnika mirovina je na radničke i s njima izjednačene, obrtničke te mirovine poljoprivrednika. Podaci za te kategorije krajem 2005. godine bili su sljedeći (uključeni su pripadnici Hrvatske vojske i hrvatski branitelji):¹⁴

ukupan broj korisnika 1 080 571 ili 100,0%

- radnici 973 73 ili 90,1%
- obrtnici 22 528 ili 2,1%
- poljoprivrednici 84 250 ili 7,8%

Za strukturu hrvatskog mirovinskog sustava značajna je kategorija mirovina ostvarenih pod povoljnijim uvjetima. Korisnika

takvih mirovina 2005. godine bilo je 173 775 ili 16,1%.¹⁵ Oni su, u većini slučajeva, imali više mirovine u odnosu na ostale kategorije umirovljenika.¹⁶

Mirovinski troškovi

Drugi ključni pokazatelj koji govori o stanju i održivosti mirovinskog sustava udio je mirovinskih troškova u ukupnom bruto društvenom proizvodu. Hrvatska je na mirovine u 2005. godini potrošila 27,37 milijardi kuna ili oko 12% BDP-a što je približno polovina svih javnih socijalnih troškova. Prema podacima za 2003. godinu, Europska unija, koju je tada činilo 15 članova, na mirovine je potrošila 12,7% BDP-a. Najveće je mirovinske troškove imala Italija – 15,1% BDP-a. Od drugih zemalja »stare« Europske unije relativno je visoke mirovinske izdatke imala Njemačka – 13,4% i Francuska – 13,0% BDP-a. Najmanje je javne mirovinske troškove imala Irska – 3,9% BDP-a.

¹³ Hrvatska u odnosu na zapadnoeuropske zemlje ima relativno velik broj invalidskih i obiteljskih mirovina. Prema podacima za ožujak 2006. godine Hrvatska je na starosne mirovine trošila 60% mirovinskih izdataka, na invalidske 20,2%, a na obiteljske mirovine 19,4%. Usporedbe radi, 1999. godine u EU 15 od ukupnih mirovinskih izdataka na starosne mirovine potrošeno je 75,3%, na invalidske 9,9%, na obiteljske 5,7%, dok je na ostale vrste mirovina (prijevremene, parcijalne i slične) utrošeno 5,1% svih sredstava namijenjenih mirovinama (HZMO, *Statističke informacije*, srpanj, 2006.; Eurostat, *Statistiques en bref*, 2002/6.)

¹⁴ Pripadnici Hrvatske vojske te hrvatski branitelji iskazuju se kao zasebne kategorije korisnika mirovina. Tako je sredinom 2006. godine mirovinu u svojstvu pripadnika Hrvatske vojske primalo 11 358 korisnika. Što se tiče korisnika mirovina - hrvatskih branitelja, njih je 2006. godine bilo 42 920. K tome, umjesto mirovina privremene je naknade primalo 5 560 korisnika iz redova hrvatskih branitelja (HZMO, *Statističke informacije*, srpanj, 2006.).

¹⁵ Radilo se o sudionicima NOR-a, radnicima na određenim poslovima u unutarnjim poslovima i pravosuđu, pripadnicima Hrvatske domovinske vojske 1941. – 1945., političkim zatvorenicima u vrijeme socijalističke vladavine, pripadnicima bivše JNA, redovitim članovima HAZU-a, bivšim članovima Izvršnog vijeća Sabora, članovima Saveznog izvršnog vijeća te administrativno umirovljenim javnim službenicima, zastupnicima Hrvatskog sabora, članovima Vlade, umirovljenim saveznicima, rudarima Istarskih ugljenokopa Tupljak d.d. Labin, pripadnicima Hrvatske vojske te hrvatskim braniteljima.

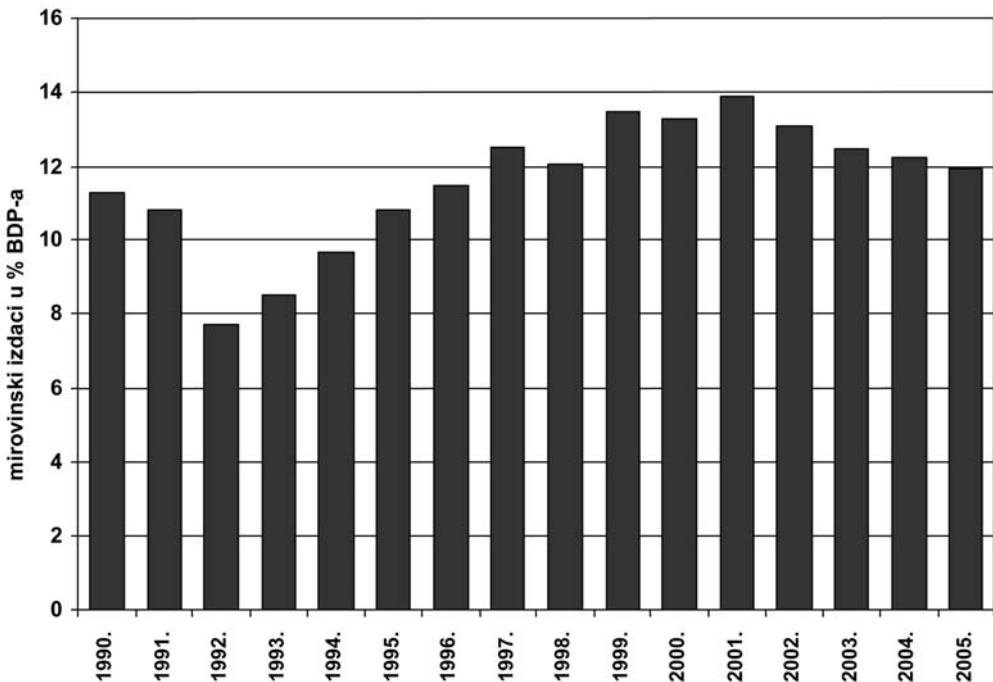
¹⁶ Ovdje ćemo iznijeti prosječne mirovine (po odbitku poreza i prireza) koje su ostvarivale najbrojnije skupine privilegiranih korisnika u lipnju 2006. godine: sudionici NOR-a (bilo ih je 56 679) – 2 308,82 kuna, radnici na određenim poslovima u unutarnjim poslovima i pravosuđu (bilo ih je 16 498) – 3 390,86 kuna, pripadnici Hrvatske domovinske vojske od 1941.-1945. (bilo ih je 25 994) – 1 939,59 kuna, pripadnici bivše JNA (bilo ih je 13 313) – 2 640,70 kuna, Hrvatska vojska (bilo ih je 11 358) – 2 966,53 kuna i hrvatski branitelji (bilo ih je 42 920) – 5 421,20 kuna. Ipak, najviše su mirovine dobivali redoviti članovi HAZU (167) – 6 950,89 kuna te bivši zastupnici u Hrvatskom saboru te članovi Vlade (360) – 8 980,19 kune (*Statističke informacije* HZMO, br. 2/2006.:16).

Zanimljivi su podaci o izdacima za mirovine postsocijalističkih zemalja koje su 2004. godine postale članicama Europske unije. Od tih zemalja najveće je javne mirovinske troškove imala Poljska – 14,3% BDP-a, a znatno manje baltičke zemlje:

Estonija – 6,3%, Litva – 6,8% te Latvija 7,5% BDP-a, kao i Slovačka koja je 2003. godine na mirovine potrošila 7,5% BDP-a. Susjedna Slovenija je u isto vrijeme imala udio od 11,2% mirovinskih izdataka u BDP-u (Eurostat, 2006.).

Grafikon 2.

Udio mirovinskih izdataka u BDP-u razdoblju 1990. - 2005.



Kako vidimo, udio mirovinskih troškova u BDP-u smanjio se početkom devedesetih godina, da bi potom osjetno rastao i najveću razinu dosegao krajem devedesetih godina te početkom ovog desetljeća. Najviši je udio mirovinskih troškova bio 2001. godine kada je iznosio 13,87% BDP-a.

Vlada je u okviru provedbe Stabilizacijskog programa iz 1993. godine svojim uredbama ograničila mjesečnu masu sredstava namijenjenih za isplatu mirovina pa se mirovine nisu usklađivale prema plaćama

zaposlenih, kako je to bilo predviđeno zakonom. Zbog toga su mirovine narednih godina zaostale za razinom propisanom zakonom i tako je nastao »dug umirovljenicima« koji je postao predmet spora Vlade i umirovljenika. Udruge umirovljenika podnijele su ustavnu tužbu. Ustavni je sud svojom odlukom od 12. svibnja 1998. godine ukinuo odredbe Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja te upravljanja fondovima mirovinskog i in-

validskog osiguranja koje se odnose na usklađivanje mirovina.¹⁷ Time je negirao pravnu osnovanost usklađivanja mirovina u razdoblju 1993.–1998. godine prema spomenutim uredbama te osporenim odredbama navedenog zakona. Drugim riječima, obvezao je državu na povrat duga koji je zbog toga nastao prema umirovljenicima.¹⁸ Nakon 1998. godine Vlada je određenim mjerama povećanja mirovina uspjela podmiriti dio duga, ali je preostao njegov znatan dio za naknadnu isplatu.¹⁹ Povrat preostalog duga uređen je zakonom iz 2005. godine.

Relativna visina mirovina (zamjenska stopa)

Treći važan pokazatelj koji govori o stanju u mirovinskom sustavu je tzv. zamjenska stopa (*replacement rate*), odnosno udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći (može se raditi o bruto ili neto zamjenskoj stopi, ovisno o tome radi li se o mirovinama prije ili nakon njihova oporezivanja). Zamjenska je stopa 1987. godine dostigla, danas teško zamislivih, 78% udjela u prosječnoj plaći. Počevši od 1991. godine, zamjenska mirovinska stopa postupno opada tako da se posljednjih godina kretala između 40 i 42% prosječne neto plaće.²⁰

Prosječna je mirovina u ožujku 2006. godine u Hrvatskoj iznosila 1 868,3 kuna, a pri tome je starosna mirovina bila 2 059,62 kune, invalidska 1 656,77 kuna te obiteljska 1 613,5 kuna.

Treba primijetiti da bi u razdoblju 2000.–2003. godine udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći bio nešto veći od iskazanog u slici 3. HZMO-a, ako se u mirovinu uključi tadašnji dodatak od 100 kuna plus 6% (radi se o povećanju koje se odnosi na mirovinu isplaćenu u lipnju 1998. godine), a koji su od travnja 2004. godine postali sastavni dio mirovinskih primanja.²¹

U nas se, nažalost, veoma rijetko koriste pokazatelji o individualnoj zamjenskoj stopi, kao što je slučaj u međunarodnim statistikama. Takva individualizirana zamjenska stopa pokazuje udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći pojedinog korisnika ostvaren tijekom punog radnog vijeka. Ako se tako postupi, dobivaju se drugačiji pokazatelji (OCDE, 2005.). Prema našim proračunima, neto zamjenska stopa za prosječne mirovine muškaraca koji su ostvarili puni radni staž u Hrvatskoj iznosi 62%. Drugim riječima, osiguranik koji radi 40 godina te ide u mirovinu sa 65 godina, u Hrvatskoj prema sadašnjim kriterijima može ostvariti mirovinu koja će biti nešto

¹⁷ *Narodne novine*, br. 20/1997. i 69/1998.

¹⁸ O značenju te odluke Ustavnog suda više u Rodin (1998.).

¹⁹ Lj. Marušić i M. Rismondo o tome pišu: »Primjenom spomenutih zakonskih odredbi u skladu s gospodarskim mogućnostima primjenjuje se odluka Ustavnog suda od 12. svibnja 1998., a u razdoblju od listopada 1998. do prosinca 2004. izdaci po tim osnovama iznosili su ukupno oko 19 milijardi kuna. Procjenjuje se da će u razdoblju 2005.–2014. izdaci iznositi oko 35 milijardi kuna, odnosno u prosjeku 1,7% BDP-a godišnje, dok će u razdoblju 1998.–2014. izdaci po tim osnovama iznositi ukupno oko 54 milijardi kuna.« (Marušić, Rismondo, 2004.:35). Čini se da ovi podaci o mirovinskom dugu znatno povećavaju udjel mirovinskih izdataka u BDP-u.

²⁰ Ovdje treba upozoriti da u europskim publikacijama zamjensku stopu prosječne mirovine u prosječnoj plaći nazivaju »relativnom visinom mirovina« (*relative pension level*), dok se termin »zamjenska stopa« (*replacement rate*) odnosi na udjel individualne mirovine u prosječnoj plaći korisnika ostvaren tijekom njihovog radnog vijeka (OECD, 2005.).

²¹ Pod tom pretpostavkom udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći iznosio je 2000. godine 41,56%, 2001. godine – 44,96%, 2002. godine – 44,29% te 2003. godine – 43,20% (o tome Vuković, 2005.:382).

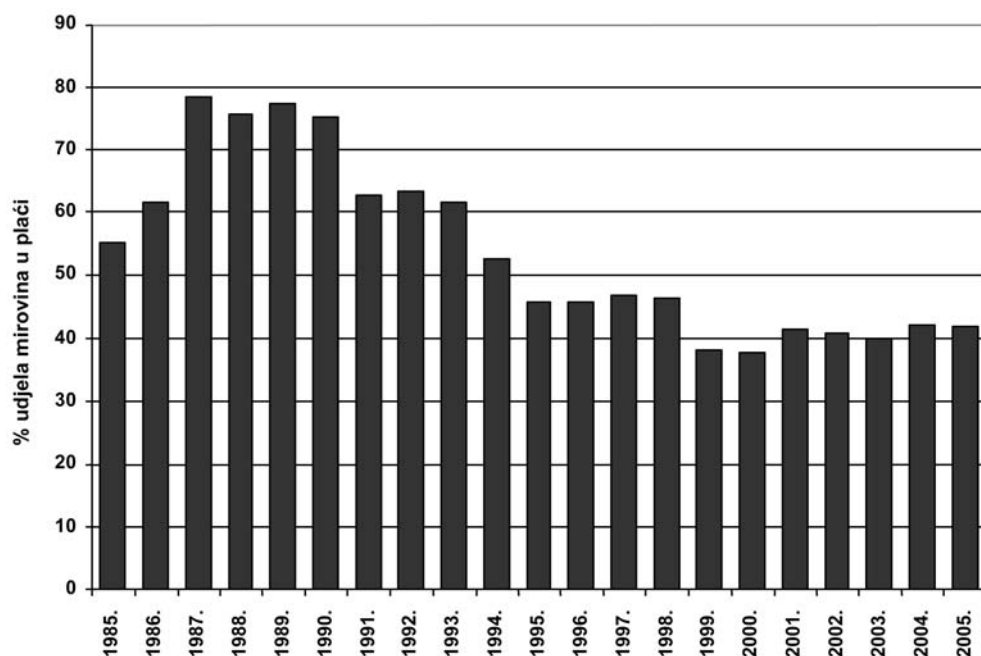
ispod dvije trećine prosječne plaće koju je dobivao tijekom cijelog razdoblja svoje zaposlenosti.²²

U nas je velik broj malih mirovina ostvarenih na osnovi kraćeg radnog staža, relativno je visok udio invalidskih i obiteljskih mirovina koje su niže od prosjeka, a isto je tako mnogo mirovina ostvarenih pod po-

voljnijim uvjetima. Nadalje, prosječni iznos mirovina smanjuju mirovine samostalnih gospodarstvenika (obrtnika) te poljoprivrednika, kao i mirovine ostvarene primjenom međudržavnih ugovora o socijalnom osiguranju, među kojima je posljednjih godina najviše onih korisnika koji su dio mirovinskog staža ostvarili u nekoj od bivših jugoslavenskih republika.

Grafikon 3.

Kretanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći



Izvor podataka : Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

²² U 30 zemalja OECD-a, na temelju sadašnjih parametara projicirana buduća neto zamjenska stopa umirovljenika koji su ostvarili prosječne plaće, a radili su od svoje 20. do 65. godine, dakle puni radni vijek, za obvezne mirovine iznositi će 68,7%. Od ovom analizom obuhvaćene 23 europske zemlje, najveća će zamjenska stopa biti u Luksemburgu – 109,8%, a najmanja u Irskoj – 36,6% (Queisser, Whitehouse, 2006.:66-67).

Pri usporedbi visine mirovina u pojedinim zemljama analitičari OCDE-a koriste se pokazateljima o ukupnim budućim primanjima umirovljenika (*pension wealth*) ostvarenim tijekom ukupnog razdoblja umirovljenja. Prema jednom proračunu, umirovljenik s prosječnom plaćom (uzeto je u obzir 30 zemalja OECD-a) može očekivati da će tijekom mirovinskog vijeka ostvariti 8,9 prosječnih godišnjih plaća u bruto iznosu (OECD, 2005.:63).

U posljednje je vrijeme u Hrvatskoj u prvi plan izbilo pitanje »novih mirovina«, tj. onih mirovina koje su ostvarene nakon stupanja na snagu nekoliko zakona o prvoj mirovinskoj reformi 1999. godine. Naime, te se godine počela primjenjivati nova formula utvrđivanja visine i načina usklađivanja mirovina, koja je nepovoljnija za umirovljenike, pa su se mirovine u narednim godinama smanjivale. Tako je prema podacima HZMO-a početkom 2006. godine prosječna mirovina (uzete su u obzir sve vrste mirovina) ostvarena do kraja 1998. godine iznosila 2 001,19 kuna, a prosječna mirovina ostvarena nakon 1999. godine iznosila je 1 506,64 kuna. Radi se, dakle, o smanjenju u odnosu na mirovine od prije 1999. godine za 495 kuna ili 24,7%. Uz korekciju mirovinskog staža (u prosjeku »novi« u odnosu na »stare« umirovljenike imaju za oko šest mjeseci kraći mirovinski staž); to smanjenje iznosi 21,9%.²³ Riječ je o osjetnom zaostajanju mirovina stečenih posljednjih godina. Istine radi, treba reći da se u tom razdoblju povećao broj umirovljenika koji su međudržavnim ugovorima s drugim državama nastalim na području bivše Jugoslavije stekli dio mirovine u Hrvatskoj, a isto se tako povećao broj umirovljenika poljoprivrednika koji također imaju manje mirovine pa je i to utjecalo na smanjivanje prosjeka novih mirovina.

HRVATSKE MIROVINSKE REFORME

Javni mirovinski sustavi, osobito oni utemeljeni na tekućoj raspodjeli, posljednjih su desetljeća dospjeli u ozbiljnu krizu. Stoga je velik broj zemalja proveo ili pak provodi mirovinske reforme nastojeći se prilagoditi promijenjenim gospodarskim i socijalnim uvjetima. Nekoliko je uzroka mirovinske krize. Prije svega, radi se o povećanju udjela starijih stanovnika u ukupnoj populaciji te o opadanju stope nataliteta. Uslijed toga dolazi do generacijske neravnoteže zbog koje malobrojniji mlađi i srednji kontingenti moraju uzdržavati sve brojnije starije kontingente stanovništva. Primjera radi, u Hrvatskoj je u dobi iznad 65 godina 2001. godine bilo 15,9% ukupnog stanovništva, krajem 2005. godine njihov se udio povećao na 16,9%, a prema procjenama za 2050. godinu u toj će dobnj skupini biti 24,3% hrvatskih stanovnika (UN, 2001.). S druge strane, stopa fertiliteta (prosječan broj djece koje će tijekom svoje fertile dobi roditi jedna žena) u Hrvatskoj je 2005. godine iznosila 1,42, što je znatno ispod stope proste reprodukcije stanovništva za koju je nužna stopa fertiliteta od najmanje 2,1.²⁴ Prema tome, hrvatsko stanovništvo ima negativnu stopu reprodukcije. U njemu je sve manje mladih (tzv. »starenje odozdo«), a zbog povećanja

²³ Kako se udaljavamo od početka prve mirovinske reforme iz 1999. godine, to je iznos novih mirovina sve manji. Tako je prosječna mirovina ostvarena u 2005. godini iznosila samo 1 250,08 kuna. Međutim, kod rasprave o prosječnim mirovinama treba imati u vidu da se 22% mirovina stečenih u 2005. godini odnosilo na korisnike koji su za staž u Hrvatskoj (koji je prosječno trajao 11 godina) ostvarili mirovinu putem međunarodnog sporazuma o socijalnom osiguranju, a koja je u prosjeku iznosila 734 kune.

Zanimljivo je da su više od starosnih zaostajale invalidske mirovine. Tako je prosječan iznos invalidske mirovine ostvarena do kraja 1998. godine iznosio 1 950,07 kuna, a onih ostvarenih u siječnju 2006. godine 1 290,95 kuna, što je smanjenje od 659,12 kuna ili 33,8%. Pritom treba imati na umu da su novi korisnici invalidske mirovine imali otprilike istu dužinu mirovinskog staža.

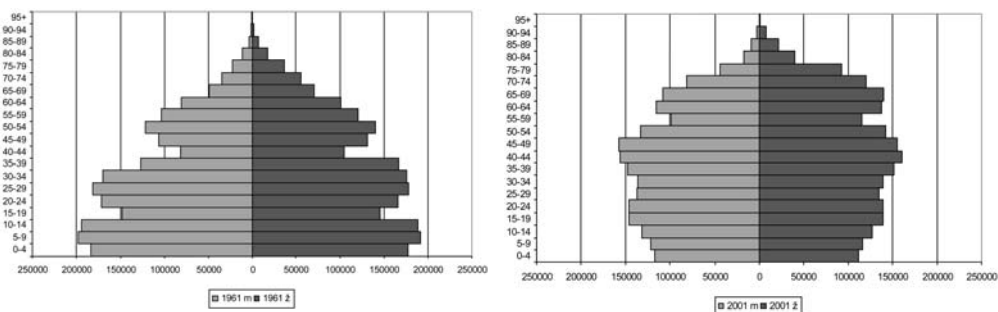
²⁴ Neke europske zemlje imale su veći postotak starog stanovništva od Hrvatske. Tako je Njemačka 2004. godine imala 18% stanovnika iznad 65 godina, Italija 19,2%, Švedska 17,3%, Španjolska 16,8% (Conseil de l'Europe, 2004.:50). Od postsocijalističkih zemalja od Hrvatske je starije stanovništvo imala jedino Bugarska – 17,1%. Predviđa se da će Europa 2050. godine ukupno imati 27,6% stanovnika starijih od 65 godina. (UN, 2001.). Kada je riječ o stopama totalnog fertiliteta, od zapadnoeuropskih zemalja najnižu je stopu imala Grčka (1,27), zatim Italija (1,29), Španjolska (1,30), a najveću Island (1,99), Irska (1,98), Francuska (1,89) te nordijske zemlje. Lošije su od nas u pogledu fertiliteta stajale postsocijalističke zemlje: Ukrajina (1,17), Češka (1,18), Slovenija i Slovačka (1,20), Poljska (1,22), Mađarska (1,28) te sve tri baltičke zemlje. Izuzetak od europskih trendova su Albanija i Turska, koje još održavaju relativno visoke stope fertiliteta (Conseil de l'Europe, 2004.:76).

prosječnog životnog vijeka sve je više starijih ljudi (tzv. »starenje odozgo«). Posljedica je znatno pogoršanje dobne strukture

stanovništva: vizualno rečeno - umjesto nekadašnjeg oblika piramide, ona postupno poprima oblik zlokobne urne.

Grafikon 4.

Dobna struktura stanovništva Hrvatske 1961. i 2001. godine



Izvor: Gelo, J., Akrap, A., Čipin, I. (2005.:105, 107).

Na krizu mirovinskog sustava također je utjecala povećana nezaposlenost te promjene u strukturi rada. Kao što je poznato, nezaposlenost je posljednjih desetljeća jedan od glavnih problema s kojim se suočavaju europske zemlje. Posebno su nezaposlenošću pogođene postsocijalističke zemlje u kojima se raspala stara gospodarska struktura pa je mnogo ljudi ostalo bez posla i perspektiva zapošljavanja.²⁵ Usporedo s tim umnožili su se i mnogi atipični, fleksibilni

oblici zaposlenosti, koji su nepogodni za financiranje fondova socijalne sigurnosti te održanje postojeće razine socijalnih prava.²⁶ K tome, veoma je rasprostranjena siva ekonomija, koja je narasla tijekom razdoblja postsocijalističke tranzicije. Nema sumnje da je današnja struktura zaposlenih u kojoj prevladava nesigurna i fleksibilna zaposlenost, kao i siva ekonomija, nepovoljna za financiranje socijalne sigurnosti utemeljene na bismarckovskim načelima.²⁷ Posljedica

²⁵ U Hrvatskoj je 2005. godine tzv. registrirana nezaposlenost iznosila 17,9%, a nezaposlenost prema anketi radne snage (odnosno prema međunarodnim kriterijima MOR-a) iznosila je 13,1%. Prema kriteriju anketne nezaposlenosti u Hrvatskoj je 2004. godine stopa zaposlenosti (broj zaposlenih u odnosu na radni kontingent stanovništva) iznosila 54,7%, dok je u EU bila 63,3%. Usporedbe radi, SAD je iste godine imao 71,2% zaposlenih u radnom kontingentu stanovništva.

Hrvatska je imala relativno nisku stopu zaposlenosti kako u mlađem tako i u starijem dijelu radnog kontingenta stanovništva. Tako je 2004. godine u dobi 15-24 godine u Hrvatskoj bilo zaposleno 26,5%, a u Europskoj uniji (25 zemalja) 36,8% stanovnika. S druge strane, iste je godine u dobi 55-64 godine u Hrvatskoj bilo zaposleno 30,1%, a u Europskoj uniji 41,0% stanovnika. Najveća stopa zaposlenosti u dobnoj skupini 15-24 godine bila je u Nizozemskoj (65,9%) i Danskoj (62,3%), a u dobnoj skupini 55-64 godine u Švedskoj (69,1%) i u Danskoj (60,3%) (Eurostat, 2006.). (Treba imati na umu da se radi o definiciji zaposlenosti MOR-a, prema kojoj je netko zaposlen ako radi za plaću bar jedan sat tjedno).

²⁶ Prema podacima za 2004. godinu, u Hrvatskoj se od svih 115 508 novozaposlenih na neodređeno vrijeme (što je donedavno bio dominantan oblik zaposlenosti) zaposlilo samo njih 13,9%. S druge strane, najveći broj radnih ugovora sklopljen je na određeno vrijeme – 69,9%, sezonskih radnih ugovora bilo je 14,9%, sa skraćenim radnim vremenom zaposleno je 0,6%, a u pripravničkom stažu 0,7% (Puljiz, 2006.).

²⁷ R. Castel o tome piše: »Veza između rada i socijalne zaštite je oslabila i sve manje djeluje budući da postoji masovna nezaposlenost; sve su više na djelu neizvjesni uvjeti rada; množe se različiti oblici ugovora o

toga je osjetno smanjeni priljev sredstava od doprinosa osiguranika te sve veći deficit u mirovinskim fondovima, koje mora sufinancirati država.²⁸

Stopa doprinosa koja se plaća za mirovinsko osiguranje sada iznosi 20%, što je jedna od manjih stopa doprinosa u europskim zemljama.²⁹

Globalizacija je smanjila suverenitet države-nacije u gospodarskoj i socijalnoj sferi. Poduzeća i financijski subjekti vrše stalni pritisak s ciljem smanjivanja troškova rada, pa dakle i smanjenja doprinosa koji se uplaćuju za mirovine. Zbog toga se danas favoriziraju mirovinski sustavi u kojima se teret financiranja mirovina nastoji u što većoj mjeri prenijeti na osiguranike. Radi se o sustavima kapitalizirane individualne štednje, bilo obvezne bilo dobrovoljne. Na taj se način nastoji smanjiti troškovni pritisak mirovinskih fondova na javne financije, koje su, posebno u postsocijalističkim zemljama, pod nadzorom međunarodnih financijskih institucija, prije svega Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke.

Zbog teškog stanja hrvatskog mirovinskog sustava, sredinom devedesetih godina počela je priprema hrvatske mirovinske reforme. U tome je ključnu ulogu odi-

grala Svjetska banka, koja je presudno utjecala na mirovinske reforme u svijetu, posebno na reforme u latinoameričkim i postsocijalističkim zemljama.³⁰

Kao platforma mirovinskih reformi poslužila je knjiga *Averting the old age crisis – Policies to protect the old and to promote the growth* koju su stručnjaci Svjetske banke objavili 1994. godine. U toj se knjizi kritiziraju javni mirovinski sustavi tekuće raspodjele, a umjesto njih se zagovara kapitalizacija mirovina. Stručnjaci Svjetske banke bili su prije svega inspirirani tzv. čileanskim modelom mirovinske reforme provedene 1981. godine koja je utemeljena na neoliberalnim idejama čikaške ekonomske škole (Puljiz, 1995.).

Mirovinska reforma 1999. godine – promjena sustava tekuće raspodjele

Ciljevi su hrvatske mirovinske reforme bili: transformirati i srediti pravno i financijsko stanje mirovinskog sustava, smanjiti priljev novih osiguranika, usporiti rast mirovinskih izdataka, povećati ovisnost mirovina od doprinosa, pojačati individualnu odgovornost građana za sigurnu starost, dugoročno stabilizirati i učiniti održivim mirovinski sustav. Konstituiranjem drugog i trećeg mirovinskog stupa predviđeno je

radu: sve su više prisutni aranžmani u sivoj zoni između priznatog rada i neradnih aktivnosti, kao što je dodatni rad, razne vrste staža i rad u fiksnim shemama« ... »U svijetu u kojem se, s jedne strane, povećava broj starih ljudi i djece na školovanju, a, s druge strane, veze između proizvodnje, zaposlenosti i dohotka slabe, sve manji broj aktivnog stanovništva koji radi odvaja sve veći dio dohotka za financiranje onih koji još ne rade, koji više ne rade ili koji neće raditi« (Castel, 1995.:640).

²⁸ O fiskalizaciji mirovinskih fondova govori podatak prema kojem su prije 1990. godine izdaci za mirovine iz državnog proračuna bili manji od 10% svih ukupnih sredstava, a da bi se posljednjih godina popeli iznad 40%. »Obveze državnog proračuna zakonom su propisane i to za određene zadatke koji se ne financiraju iz doprinosa za mirovinsko osiguranje. To su prije svega izdaci za mirovine ostvarene prema povoljnijim uvjetima, ali i drugi navedeni izdaci« (Marušić, 2003.:16).

²⁹ Tako je Rumunjska imala stopu mirovinskog doprinosa od 35%, Italija 32,7%, Poljska 32,52%, Srbija i Crna Gora 32%, Bugarska 29%, Nizozemska 28,05%, Češka 28%, Rusija 28% itd. Manju stopu doprinosa od naše zemlje imale su Njemačka 19,5%, Švedska 18,91%, Francuska 16,45%, dok je Grčka imala jednaku stopu kao i Hrvatska. (Vuković, 2005.:383).

³⁰ Uključivanje Svjetske banke u mirovinske reforme u postsocijalističkim zemljama može se, pored ostalog, objasniti činjenicom da su te zemlje imale veliki vanjski dug, pa su ovisile o kreditima međunarodnih financijskih institucija (Müller, 1999.).

dijelom preći na sustav definiranih doprinosa i kapitalizirane mirovinske štednje, što će, kako je pretpostavljeno, doprinijeti povećanju domaće štednje, jačanju tržišta kapitala te ukupnom gospodarskom rastu. Ž. Potočnjak na sljedeći način definira bit nove koncepcije hrvatskog mirovinskog sustava: »Doprinosi aktivne generacije osiguranika ne koriste se samo za isplatu mirovina, već se djelomično ulažu u imovinu koja daje povrat. Nakon pune uspostave tih sustava mirovine se više neće isplaćivati samo iz tekućih doprinosa, već i iz sredstava dobivenih unovčenjem imovine prikupljene za vrijeme gospodarske aktivnosti (...) Temelj za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja više nije samo činjenica da je netko i sam za vrijeme gospodarske aktivnosti financirao mirovine neke prethodne generacije umirovljenika, već se u sustavu kapitalnog financiranja mirovine ostvaruju na temelju vlastite akumulirane štednje i na nju ostvarenog povrata.« (Potočnjak, 2000.:719).

Hrvatska mirovinska reforma provedena je u dvije faze. U prvoj fazi, koja je počela početkom 1999. godine, cilj je bio racionalizirati i učiniti održivim postojeći mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti. Radilo se o tzv. parametarskoj mirovinskoj reformi.³¹ Ta je reforma definirana u Zakonu o mirovinskom osiguranju iz 1998. godine. Pored toga, doneseno je još nekoliko zakona kojima se reguliraju promjene u mirovinskom sustavu.

Navest ćemo najvažnije mjere koje su u parametarskoj reformi uvedene u hrvatski

mirovinski sustav. Prvo, predviđeno je da se počevši od 1999. godine svake godine za šest mjeseci podiže dob odlaska u mirovinu, tako da će na kraju desetogodišnjeg razdoblja, 2008. godine, muškarci odlaziti u mirovinu sa 65, umjesto ranijih 60, a žene sa 60 godina, umjesto ranijih 55 godina.³² Podizanjem dobi odlaska u mirovinu smanjuje se priljev novih umirovljenika te slabi financijski pritisak na mirovinski fond. Druga je važna mjera povećanje razdoblja zaposlenosti na temelju kojeg se obračunava mirovina (mirovinski staž). Prema starom zakonu, za izračun mirovine uzimano je deset prema visini plaće za osiguranika najpovoljnijih godina. Novim je zakonom predviđeno da se razdoblje obračuna mirovine godišnje povećava za tri godine, tako da će ono do 2010. godine obuhvatiti cijeli radni vijek osiguranika. Povećanje razdoblja obračuna uzrokuje smanjenje mirovinske osnovice, pa dakle i niže mirovine. Treća važna inovacija u mirovinskom sustavu odnosila se na način indeksacije (usklađivanja) mirovina. Do reforme se indeksacija mirovina svake godine vršila prema plaćama zaposlenih pa se, zahvaljujući tome, održavala približno ista zamjenska stopa mirovina u odnosu na plaće. Budući da plaće zaposlenih u pravilu rastu brže od cijena (troškova života), pri povećanom broju umirovljenika i smanjenom broju zaposlenih bilo je teško održati indeksaciju prema plaćama zaposlenih. Slična je situacija i u drugim zemljama gdje je, uz rijetke iznimke, napuštena indeksacija prema plaćama.³³ Početni je prijedlog bio

³¹ Postoje dvije mogućnosti parametarskih reformi. Prva je povećanje prihoda za mirovine (npr. podizanje stope doprinosa ili pronalaženje drugih izvora financiranja), a druga je smanjenje mirovinskih troškova i njihova prilagodba gospodarskim mogućnostima. Hrvatska je izabrala ovu drugu opciju koja je dovela do restrikcija u mirovinskim izdacima.

³² Danas dob umirovljenja za oba spola u Europi u pretežnom broju zemalja iznosi 65 godina. Dobnu granicu umirovljenja ispod 65 godina imaju Francuska (60 godina) i Mađarska (62 godine). Višu dob umirovljenja (67 godina) imaju Norveška i SAD. U nekim zemljama, npr. u Njemačkoj i Španjolskoj, u novije vrijeme pojavile su se inicijative za podizanje dobi umirovljenja (OECD, 2005.).

³³ U europskim se zemljama primjenjuju različite formule indeksacije mirovina. Tako se u Češkoj u omjeru od 67% vrši indeksacija prema cijenama, a 33% prema plaćama. U Poljskoj je taj omjer 80:20 u korist cijena. U

da se mirovine usklađuju prema cijenama, ali je na kraju, kao kompromisno rješenje, usvojena tzv. švicarska formula prema kojoj se usklađivanje vrši 50% prema cijenama (troškovima života), a 50% prema plaćama. Nadalje, pooštreni su uvjeti za odlazak u prijevremenu starosnu mirovinu. Propisani su teži uvjeti odlaska u invalidsku mirovinu, a izmijenjen je i postupak utvrđivanja invalidnosti. Pored opće, uvedena je profesionalna invalidnost, što znači da osoba koja izgubi radnu sposobnost za određene poslove može obavljati druge poslove primjerene njenim radnim sposobnostima. Ukinuti su neki instituti koji su ranije bili u mirovinskom sustavu (npr. zaštitni dodatak, pravo na pomoć i njegu u kući) te premješteni u sustav socijalne skrbi. Bilo je i drugih promjena u sustavu međugeneracijske solidarnosti koje su trebale doprinijeti njegovoj racionalizaciji i dugoročnoj održivosti (Marušić, 2003.:8).

Konačno, uspostavljena je nova formula izračuna mirovina zasnovana na bodovnom sustavu. Visina se mirovine dobiva množenjem broja osobnih bodova umirovljenika, mirovinskog faktora te aktualne vrijednosti mirovine. Broj bodova temelji se na dužini staža te visini plaća koje je osiguranik postigao tijekom razdoblja koje se uzima za obračun mirovine, a visina mirovinskog faktora vezana je uz vrstu mirovine (Potočnjak, 2000.).

U kontekstu rasprave o prvoj mirovinskoj reformi valja podsjetiti da je 2001. godine smanjena ukupna stopa doprinosa za

mirovinsko osiguranje s 21,5% na 19,5%. Predviđeno je da od toga 14,5% ide za financiranje prvog stupa međugeneracijske solidarnosti, a 5% za financiranje drugog stupa kapitalizirane mirovinske štednje, uspostavljenog 2002. godine. Međutim, 2003. godine stopa mirovinskog doprinosa povišena je na 20% bruto plaće, od čega je 15% namijenjeno financiranju prvog, a 5% financiranju drugog mirovinskog stupa.³⁴

Prema očekivanju, ove su mjere doprinijele financijskoj održivosti mirovinskog sustava. Ubrzo je došlo do stabilizacije broja umirovljenika te poboljšanja omjera s brojem osiguranika. Također je pao udjel mirovinskih troškova u BDP-u. Međutim, parametarska mirovinska reforma dovela je do relativnog pada mirovina umirovljenih osiguranika nakon 1999. godine. Također, pojavile su se i neke druge distorzije unutar prvog mirovinskog stupa, koje su, kako vrijeme odmiče, sve očevidnije i traže pravke u sustavu.

Mirovinska reforma 2002. godine – uvođenje kapitalizacije mirovina

Nakon prve uslijedila je druga, radikalna faza mirovinske reforme koja je donijela bitnu promjenu strukture mirovinskog sustava. Reforma je postulirana zakonima usvojenim 1998. i 1999. godine, a počela se primjenjivati od 2002. godine. Pored prvog stupa međugeneracijske solidarnosti, u koji se izdvaja tri četvrtine doprinosa, uveden je drugi stup kapitalizirane mirovinske štednje u koji se izdvaja četvrtina mirovinskog do-

Mađarskoj i Slovačkoj primjenjuje se formula indeksacije 50:50, kao i u Hrvatskoj. Da se indeksacijom mirovina prema cijenama ostvaruju znatne uštede u mirovinskom fondu govori podatak prema kojem u 30 zemalja OECD-a indeksacija prema plaćama u odnosu na indeksaciju prema cijenama zahtijeva ukupno 21,7% više sredstava za mirovine muškaraca tijekom razdoblja njihova korištenja (*pension wealth*) (OECD, 2005.:60).

³⁴ Stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje tijekom devedesetih godina postupno je snižavana. Tako je 1994. godine ona iznosila 27,00 % (13,5% iz plaće, a 13,5% na plaću), 1997. godine je smanjena na 25,50% (12,75% iz plaće i 12,75% na plaću), da bi 1998. godine iznosila 21,50% (10,75% iz plaće, a 10,75% na plaću). Godine 2000. i 2001. iznosila je 19,5% (10,75% iz plaće i 8,75% na plaću). Sada se cijela svota doprinosa (20%) uzima iz bruto plaće, pa, dakle, ide na teret zaposlenika.

prinosa.³⁵ Nadalje, propisano je da u drugi mirovinski stup obvezno ulaze svi osiguranici koji su 2002. godine imali manje od 40 godina, a po slobodnom izboru oni osiguranici koji su u vrijeme uvođenja drugog stupa imali između 40 i 50 godina.³⁶

U dokumentu Vlade o strategiji razvoja mirovinskog sustava drugi mirovinski stup opisan je na sljedeći način: »Drugi dio hrvatskog mirovinskog sustava (...) po glavnim će značajkama biti oblik obveznog mirovinskog osiguranja, s privatnim nositeljem osiguranja, kapitalnim pokrićem, određenim doprinosima, osobnim štednim računima, relativno intenzivnom državnom regulativom i nadzorom nad poslovanjem u provođenju tog osiguranja te centraliziranim prikupljanjem doprinosa i vođenja evidencije o osiguranicima i njihovim osobnim (štednim) računima.« (Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, 2002.:33).

Za razliku od prvog mirovinskog stupa međugeneracijske solidarnosti, kojim upravljaju subjekti javnog prava, u drugom stupu kapitalizirane individualne štednje nositelji su osiguranja subjekti privatnog prava. Radi se o obveznim mirovinskim društvima (OMD), koji su utemeljeni Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. Prilikom osnivanja ta društva dobivaju licencu za rad, a nakon

toga i odobrenje za osnivanje obveznog mirovinskog fonda. U obveznim mirovinskim fondovima prikuplja se dio doprinosa osiguranika drugog stupa mirovinskog osiguranja. Osiguranici mogu slobodno birati mirovinski fond u koji će ulagati svoje doprinose. Svaki osiguranik u fondu dobiva svoj osobni račun, koji se vodi u obračunskim jedinicama i u koji ima pravo uvida. Doprinosi osiguranika, akumulirani na osobnim računima, kapitaliziraju se u različitim poslovnim akcijama. Cilj je ostvariti što veću dobit, povećati ulog odnosno kasniju mirovinu osiguranika. Moglo bi se reći da osiguranici ostvaruju svojevršno vlasništvo nad uloženim sredstvima. Unutar sustava kapitalizirane štednje nema redistribucije sredstava od bogatijih prema siromašnijim kategorijama umirovljenika, kao u sustavu međugeneracijske solidarnosti. U trenutku umirovljenja buduća se mirovina osiguranika utvrđuje temeljem stanja osobnog računa te aktuarskim računom vezanim uz očekivano trajanje života osiguranika. Ukratko, riječ je o individualiziranim mirovinama koje ovise o uloženim doprinosima osiguranika i ostvarenom dobiti u fondovima.³⁷

Treći stup mirovinskog osiguranja uveden je za one osobe koje se žele dodatno osigurati za starost, invalidnost ili smrt hranitelja. Ova je vrsta mirovinskog osiguranja

³⁵ Pored termina »stup« (*pillar*) kojim se označavaju pojedini dijelovi mirovinskog sustava s obzirom na vlasništvo nad prikupljenim doprinosima, način financiranja i raspodjele mirovina, u upotrebi je i termin »sloj« (*tier, fraction*) koji bolje definira strukturu sustava, jer stupovi funkcioniraju kada svi postoje, a uz to moraju biti jednaki da bi se sustav održao (Barr, 2006.). Ipak, imajući na umu ove zamjerke, mi ćemo ovdje rabiti termin »stup«, jer se u našoj javnosti udomaćio i jer naglašava institucionalnu odijeljenost dijelova mirovinskog sustava.

³⁶ Konceptija drugog mirovinskog stupa cjelovito je izložena u članku: Potočnjak, 2003.

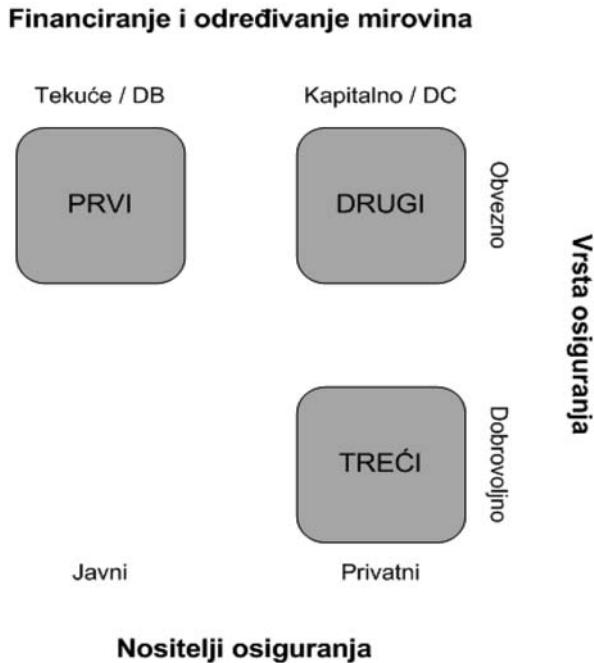
³⁷ Kako se izdvajanje mirovinskih doprinosa u drugi stup provodi već petu godinu, to je u četiri obvezna mirovinska fonda koja upravljaju prikupljenim sredstvima, prema podacima HANFE početkom 2006. godine, bilo 11,7 milijardi kuna. (Godišnje se ova suma sredstava u drugom stupu povećava za 4 – 5 milijardi kuna.) U četiri obvezna mirovinska fonda drugog stupa ukupno je u isto vrijeme bio 1 248 531 član. Pored toga, u šest dobrovoljnih mirovinskih fondova (treći stup) ukupno je u kolovozu 2006. godine bilo 63 483 članova, a prikupljeni iznos sredstava iznosio je 289 milijuna kuna (<http://www.tportal.hr/gospodarstvo/poslovnivodic/page/2006/10/16/035006.html>).

dobrovoljna, a financijskim je poticajima potpomognuta od strane države. Tako se može osigurati svaka osoba koja ima prebivalište u Hrvatskoj. Sponzori dobrovoljnog osiguranja mogu biti poduzeća, sindikati i profesionalne udruge. Autonomija subjekata koji upravljaju sredstvima trećeg stupa veća je nego kod drugog stupa kapitalizirane mirovinske štednje. Ipak, zbog važnosti ovog tipa osiguranja za socijalnu sigurnost građana, država može intervenirati i nadzirati poslovanje subjekata dobrovoljnog osiguranja. Treći, dobrovoljni stup mirovinskog osiguranja također se temelji na kapitalizaciji doprinosa osiguranika. Preciznije određenje ovog tipa mirovinskog osiguranja nalazimo u sljedećem pasusu.

»Jednako kao i drugi dio mirovinskog sustava, i treći se temelji na načelu *određenih doprinosa*. Međutim, za razliku od drugog dijela, u ovom se slučaju ne radi o zakonom, već ugovorom određenim doprinosima. Primjena načela određenih doprinosa ovdje je važna naročito zbog načina izračunavanja visine mirovina. Visina mirovine nije unaprijed određena prethodnim primanjima osiguranika, već se određuje s obzirom na iznos na osobnom računu prikupljenih sredstava, očekivano trajanje života generacije kojoj osiguranik pripada, vrstu i oblik mirovine, dijeljenjem kapitaliziranog iznosa prikupljenih sredstava s očekivanim trajanjem korištenja određene mirovine.« (Potočnjak, 2000.:716).

Grafikon 5.
 Shema hrvatskog mirovinskog sustava nakon mirovinske reforme.

Glavna obilježja pojedinih dijelova novog mirovinskog sustava



Izvor: Potočnjak (2000.: 203).

Radi provedbe mirovinske reforme utemeljene su dvije nove institucije. Prva je bila Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (HAGENA). Međutim, njene je ovlasti početkom 2006. godine preuzela Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA). Druga je institucija za prikupljanje doprinosa i vođenje individualnih računa osiguranika - Središnji registar osiguranika (REGOS). Središnji registar vodi evidenciju o individualnim računima i najmanje jednom godišnje izvještava osiguranike o njihovim sredstvima i transakcijama koje su u međuvremenu učinjene u kapitaliziranim mirovinskim fondovima u kojima je deponirana njihova mirovinska štednja.³⁸

Možemo, dakle, zaključiti da je Hrvatska, slično kao još nekoliko postsocijalističkih zemalja (Mađarska, Poljska, Litva, Bugarska, Estonija, Makedonija), ušla u mirovinsku reformu s ciljem diversifikacije i jačanja financijske održivosti mirovinskog sustava.

O pripremi i kritikama mirovinske reforme

Ozbiljne pripreme za mirovinsku reformu počele su 1995. godine. U studenome te godine održano je ključno savjetovanje

u Opatiji na kojem su, pored hrvatskih stručnjaka i predstavnika Vlade, sudjelovali stručnjaci Svjetske banke te stručnjaci iz nekoliko europskih zemalja.³⁹ Najzanimljivije je bilo izlaganje Jose Piñera, nekadašnjeg čileanskog ministra rada, jednog od pobornika čikaške neoliberalne škole (*chicago boys*, kako su ih zvali u Čileu), arhitekta čileanske mirovinske reforme iz 1981. godine. On je govorio o modelu privatizacije mirovinskog sustava u toj latinoameričkoj zemlji koji je poslužio kao polazište za mirovinske reforme u nekoliko zemalja pod egidom Svjetske banke.⁴⁰

U razdoblju priprema mirovinske reforme u Hrvatskoj nažalost nije bilo kvalitetnih rasprava niti značajnijeg kritičkog promišljanja modela kapitalizacije mirovina koji je nudila Svjetska banka, kao glavni »*driver of change*« (Stubbs, Zrinščak, 2006.). Slabog je odjeka imala polemika koja se o modelu mirovinske reforme Svjetske banke vodila u krugovima nekih vodećih europskih i svjetskih stručnjaka, a Europska unija nije imala nikakvu ulogu u pripremi reforme. Glavni su osporavatelji modela Svjetske banke bili stručnjaci Međunarodnog ureda rada i Međunarodne asocijacije socijalne sigurnosti koji su branili osnovna načela PAYGO sustava (Beatrice, McGillivray, 1995.).⁴¹ Ipak, najoštrija

³⁸ Predviđeno je da REGOS bude okosnica novog jedinstvenog sustava prikupljanja podataka i vođenja evidencije ne samo za mirovinski nego i za druge sustave socijalne sigurnosti. Pretpostavlja se da će ova institucija pomoći u suzbijanju izbjegavanja plaćanja doprinosa, što je jedan od velikih problema hrvatskog mirovinskog sustava.

³⁹ Radilo se o D. Lindemanu, M. Quisser i D. Vittasu te stručnjacima iz nekih europskih zemalja koji su govorili o iskustvima u provedbi mirovinskih reformi u svojim zemljama. S hrvatske strane, pored nekoliko financijskih stručnjaka, na sastanku je govorio tadašnji ministar privatizacije Ivan Penić (Rismondo, 1995.).

⁴⁰ U Čileu je 1981. godine, u vrijeme vladavine A. Pinocheta, provedena mirovinska reforma kojom su sva sredstva iz mirovinskih fondova tekuće raspodjele prebačena u kapitalizirane fondove pa se tako prešlo na privatne mirovine. Potom je uveden relativno skroman prvi mirovinski stup financiran porezima iz kojeg se financira svojevrsna socijalno-zaštitna mreža najsiromašnijih umirovljenika. U Hrvatskoj, međutim, nije primijenjen čileanski nego tzv. argentinski model prema kojem se kapitalizira samo jedan dio mirovina, dok se značajan dio mirovinskih sredstava zadržava u PAYGO režimu (Puljiz, 1995.).

⁴¹ O poziciji Svjetske banke uputno je citirati sljedeći navod: »U svojim publikacijama iz 1980-ih i 1990-ih godina, a također i kasnije, Banka brani veoma precizno definiranu poziciju, zauzimajući potpuno suprotan stav od stava koji su tradicionalno zastupali stručnjaci socijalnog osiguranja. Poruka je jasna: treba napustiti mirovinski režim tekuće raspodjele (*pay-as-you-go, defined benefits, payg-df*) i prijeći na potpuno kapitalizirani režim, definiranih doprinosa i upravljan od strane privatnog sektora (*privately managed, fully funded, defined contributions-ff-dc*) (Merrein, Parchet, Kernen, 2005.:299).

je kritika modela kapitalizacije mirovina, pomalo neočekivano, došla od nekadašnjeg glavnog ekonomista Svjetske banke Josepha Stiglitz, dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiju te njegova suradnika Petera Orszaga (1999.). Oni su u pitanje doveli deset mitova koje je Svjetska banka lansirala pripremajući reforme mirovinskih sustava.⁴² Ugledni britanski ekonomist Nicholas Barr, svojevremeno ekonomski savjetnik Svjetske banke, sa svoje je strane upozorio na činjenicu da utjecaj demografskog faktora (a on je jedan od ključnih razloga za reformu!) na mirovinski sustav nije moguće izbjeći. Demografski faktor djeluje neposredno u sustavu tekuće raspodjele, a posredno u sustavu kapitaliziranih mirovina (Barr, 2006.). U sustavu tekuće raspodjele mirovine su, zapravo, porez na plaće sadašnjih osiguranika, dok se mirovine u sustavu kapitalizirane štednje plaćaju iz dobiti kapitala akumuliranog doprinosima osiguranika. U oba slučaja, upozorava Barr, sredstva za mirovine uzimaju se iz ostvarenog nacionalnog proizvoda. Prema tome, umirovljenici mogu potrošiti samo ono što su kao nacionalni dohodak stvorili zaposleni članovi društva, pa visina mirovina, kakav god sustav postavili, ovisi o učinku radnog kontingenta stanovništva (Barr, 1993.; Artus, 1994.). Osnovni je zaključak kritičara Svjetske banke da optimalan pristup mirovinskoj reformi ovisi o stavovima ljudi u pogledu raspodjele rizika, međugeneracijskoj solidarnosti i redistri-

buciji dohotka, kao i o drugim faktorima. Ono što moramo učiniti, nakon što napustimo idealistički teren hipoteza neoliberalne ekonomije, jest prilagodba mirovinskog sustava konkretnim prilikama pojedine zemlje (Merrien, Parchet, Kernen, 2005.).

U ovom kontekstu treba spomenuti da se tijekom provedbe mirovinske reforme pojavljuje problem tzv. tranzicijskih troškova. Radi se o paralelnoj uplati doprinosa u fondove kapitalizirane mirovinske štednje i u fondove tekuće raspodjele. Prema projekcijama za 2002. godinu, hrvatski je tranzicijski trošak godišnje trebao iznositi 1,3% BDP-a ili oko 250 milijuna dolara (Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, 2002.:67).⁴³ Sljedeći problem koji se javlja jesu administrativni i drugi troškovi privatnih fondova koji upravljaju kapitaliziranom mirovinskom štednjom. Pokazalo se da je privatno upravljanje mirovinama u pravilu skuplje nego upravljanje javnim mirovinama.⁴⁴

Nakon ovih kritika, ili pak rezervi u pogledu reforme usmjerene na kapitalizaciju mirovina, logično je postaviti pitanje: je li u Hrvatskoj bilo uputno provoditi takvu mirovinsku reformu?

Odgovor počnimo s ranije iznesenom tvrdnjom da je mirovinska reforma složen i rizičan, ali ipak nužan, pothvat koji treba poduzeti nakon pažljive procjene konkretnih prilika svake zemlje. Reforma sama po sebi nije panaceja za krizu mirovinskog su-

⁴² Riječ je o mitu da individualni mirovinski računi nužno povećavaju nacionalnu štednju, da je dobit na individualnim računima viša nego u javnim fondovima, da individualna mirovinska štednja potiče na rad, da konkurencija među mirovinskim fondovima smanjuje administrativne troškove itd. Pogrešno je, dakle, iz krize javnih mirovinskih sustava zaključiti da ona logički proizlazi iz same njihove strukture, pa ih stoga treba zamijeniti privatnim mirovinskim osiguranjem (Orszag, Stiglitz, 1999.).

⁴³ Prema nekim procjenama ovi će troškovi u narednih nekoliko desetljeća godišnje opterećivati državne financije u rasponu 0,5-2,5%BDP-a. U Poljskoj su izračunali da će tranzicijski trošak iznositi 2% u sljedećih 50 godina (Fultz, 2004.:51.).

⁴⁴ Primjerice, u Mađarskoj su operativni troškovi upravljanja tim mirovinskim fondovima dosegli 11% od prikupljenih doprinosa, odnosno četiri puta više nego administrativni troškovi za javni sustav. U Poljskoj su administrativni troškovi sredinom 1999. godine fluktuirali u rasponu 13-15% od prikupljenih doprinosa da bi pali na 6,5-10% na kraju godine koja je bila granica za privlačenje klijentele, pa je to smanjenje troškova bilo posljedica konkurencije među fondovima (ILO-CEET, 2001.:15-16).

stava, a još manje za krizu ukupnog gospodarstva. Ona je instrument za prilagodbu sustava socijalne sigurnosti normama tržišnog gospodarstva, globalizacije i integracije u Europu.⁴⁵ Može se reći da je hrvatska mirovinska reforma pomogla građanima da se počnu oslobađati sindroma ovisnosti o državi, potaknula ih je na individualne akcije u korist vlastite socijalne sigurnosti (npr. u nas su u znatnom porastu životna osiguranje i drugi oblici štednje). Međutim, liberalni postulat o individualnoj odgovornosti ne znači da država može apstinirati od uloge jamca temeljne socijalne sigurnosti građana. Sintagma o »individualizaciji socijalnoga« u mirovinskom sustavu podrazumijeva novu formulu u kojoj se kombinira državna intervencija i individualna komponenta ulaganja u socijalnu sigurnost. Dakle, mirovinski sustav s više stupova, uz sve probleme koje je donio, može se ocijeniti pozitivnim korakom na putu prilagodbe zapadnim vrijednostima i standardima socijalne sigurnosti; on predstavlja napredak u odnosu na stari mirovinski sustav koji se isključivo oslanjao na tekuću raspodjelu.⁴⁶ No da bi uspio, treba ga stalno kritički preispitivati, otklanjati negativne posljedice koje proizvodi, prilagođavati ga novim okolnostima s kojima se susreće društvo. Drugim riječima, hrvatska je mirovinska reforma još nezavršena i u narednom je razdoblju očekuju nove kušnje.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Hrvatski mirovinski sustav razvio se nakon Drugog svjetskog rata, kada je socijal-

no osiguranje na bismarckovskim osnovama, a pod patronatom socijalističke države, postalo obvezno za sve zaposlene. U drugoj fazi mirovinsko je osiguranje obuhvatilo samostalne obrtnike i individualne poljoprivrednike. Budući da je pod kraj razdoblja socijalizma broj umirovljenika znatno porastao, a nastupila je kriza zaposlenosti, u hrvatskom su se mirovinskom sustavu pojavile neravnoteže koje su se prije svega manifestirale u nepovoljnom omjeru osiguranika i korisnika mirovina, porastu mirovinskih izdataka te naraslim problemima financiranja mirovina. Situacija se znatno pogoršala u ratnim godinama koje su bile godine tranzicije u tržišno gospodarstvo. U tom se razdoblju broj osiguranika osjetno smanjio, a budući da je porastao broj umirovljenika, mirovinski su troškovi znatno narasli. Uslijed pogrešnih mjera Vlade, kojima su ograničena sredstva namijenjena mirovinama, u devedesetim je godinama došlo do tzv. umirovljeničkog duga, koji je svojom odlukom potvrdio Ustavni sud, a za koji je tek posljednjih godina pronađen konačan modalitet povrata. Mirovinskom reformom, čija je prva faza počela 1999., a druga 2002. godine, došlo je do znatnih promjena u mirovinskom sustavu koje, kako je proklamirano, na duži rok trebaju osigurati njegovu održivost, sigurnije financiranje te veću individualnu odgovornost građana pred socijalnim rizicima koje on pokriva.

Nakon uvođenja mirovinskih reformi preostali su mnogi problemi u hrvatskom mirovinskom sustavu tekuće raspodjele, a

⁴⁵ Stoga se treba složiti sa zaključkom koji na kraju svoje analize o mirovinskim reformama izvodi A. Škember: »(...) temeljna zadaća reforme jest da na najbolji mogući način prilagodi mirovinske sustave aktualnim i budućim društvenim procesima, ali ni jedna reforma ne može bitno utjecati na promjenu nekih očito nepovoljnih društvenih procesa (izrazito nizak natalitet, nedovoljan broj osiguranika, niska zaposlenost) pa zbog toga svaka mirovinska reforma ima samo ograničen kapacitet djelovanja.« (Škember, 2005.:10).

⁴⁶ Posljednjih je godina Svjetska banka znatno reterirala od svoje pozicije radikalne privatizacije javnih mirovinskih sustava. U njenim se krugovima sve više naglasak stavlja na tradicije i preferencije pojedinih zemalja. S druge strane, Međunarodni ured rada priklonio se konceptu triju mirovinskih stupova, koji je, uostalom, primijenjen u Hrvatskoj (Quisser, 2000.).

neki od njih su u međuvremenu zaoštrjeni. Prvi je problem tzv. novih mirovina, ostvarenih nakon 1999. godine, koje osjetno zaostaju za »starim mirovinama« od prije 1999. godine. Čini se da je na pomolu »novi mirovinski dug«, koji će kao môra pritiskivati vladajuće strukture. Postoje i druge neusklađenosti u mirovinskom sustavu, posebno kada je riječ o privilegiranim te nekim drugim vrstama mirovina, odnosno velikom broju invalidskih, obiteljskih i prijevremenih starosnih mirovina.

Nadalje, sve su veće poteškoće u financiranju mirovina. Naime, doprinosi osiguranika nisu ni približno dostatni za pokriće mirovinskih izdataka, pa država sve većim iznosima mora subvencionirati mirovine. Problemi financiranja u najvećoj su mjeri uzrokovani smanjenim brojem osiguranika, demografskim promjenama, sve rasprostranjenijom sivom ekonomijom te promjenama u strukturi rada.

Može se, dakle, reći da je mirovinska reforma, odnosno promjene koje je pokrenula, postala polje sukobljavanja različitih interesa i da ona, kako je to pokazao hrvatski primjer, u sebi nosi značajne rizike i uzrokuje nove neravnoteže. Pokazala se ispravnom sljedeća tvrdnja: »Ono oko čega se slažu svi koji se u svijetu zanimaju za problem mirovina jest nužnost reformi. Pitanje oko kojeg se dijele jest model reforme. Naime, priroda mirovina izaziva najveći mogući rizik jer, ako se usvoje neodgovarajuća rješenja, proći će mnogo godina prije nego se pokažu njene pervertirane posljedice.« (RISS, 1995.:3).

Drugim riječima, hrvatska je mirovinska reforma, promatrana kao dugoročan projekt, započela svoj put, a za njen uspješan nastavak trebat će nove mjere prilagodbe sustava. Hrvatski je mirovinski sustav, uostalom kao i mirovinski sustavi

u drugim zemljama, razapet između nastojanja za »individualizacijom mirovina«, s jedne, te održanjem potrebne razine solidarnosti i primjerene visine mirovina, s druge strane. Osobito se veliki problemi u sadašnjem prvom stupu javljaju u pogledu definiranja mehanizama solidarnosti te razine mirovinskih prava pojedinih kategorija umirovljenika (npr. mirovina ostvarenih pod povoljnijim uvjetima).

Imajući sve to u vidu, procjenjujemo da će buduće promjene u hrvatskom mirovinskom sustavu prije svega ovisiti o gospodarskim kretanjima i zapošljavanju koji neposredno utječu na uvjete financiranja mirovina. Kada je riječ o zapošljavanju, treba upozoriti da Hrvatska prema stopi zaposlenosti znatno zaostaje za razvijenim europskim zemljama i da je u tom pogledu daleko od ostvarenja ciljeva definiranih u Lisabonskoj strategiji Europske unije iz 2000. godine. Posebno je niska stopa zaposlenosti mlađeg i starijeg te ženskog kontingenta stanovništva.

Imajući u vidu sve izneseno, može se očekivati da će se promjene u mirovinskom sustavu kretati u tri osnovna pravca.

Prvo, ispravljat će se dosadašnje greške i neusklađenosti postojećeg mirovinskog sustava tekuće raspodjele nadogradnjama i korekcijama, kao što je to bio povrat mirovinskog duga ili pak kao što će biti eventualno buduće rješenje problema novih mirovina.⁴⁷

Drugo, nastavit će se prilagodbe nekih parametara mirovinskog sustava, u prvom redu mirovinske dobi i načina odlaska u mirovinu. U tom pogledu, u dogledno vrijeme treba očekivati inicijative za postupno podizanje dobi odlaska u mirovinu žena na 65 godina, a u duljem razdoblju vjerojatno će se postaviti pitanje podizanja dobi odlaska

⁴⁷ U vrijeme pisanja ovog teksta u saborsku su proceduru upućeni prvi prijedlozi za rješavanje problema »novih mirovina«, a Vlada je za razmatranje tog pitanja formirala posebnu radnu skupinu.

u mirovinu za oba spola.⁴⁸ Također se može očekivati institucionalizacija fleksibilnog odlaska u starosnu mirovinu. Na taj bismo način slijedili trendove u razvijenim zapadnim zemljama koje promjenama u društvu nastoje prilagoditi svoje mirovinske sustave (OECD, 2005.).

Treće, nametnut će se potreba za radikalnijim zahvatom u institucionalnu strukturu mirovinskog sustava. Pod tim podrazumijevamo redefiniranje instrumenata solidarnosti s jedne, te povećanje udjela mirovina »definiranih doprinosa«, odnosno kapitaliziranih mirovina u ukupnim mirovinskim davanjima, s druge strane. Radi se o perspektivama uspostave tzv. nultog mirovinskog stupa⁴⁹, iz kojeg bi osiguranci, uz provjeru dohotka ili pak na načelima univerzalizma, dobivali temeljnu mirovinu financiranu porezima. Tako bi nulti stup preuzeo neke funkcije solidarnosti i redistribucije koje danas, sadržane u prvom stupu, stvaraju znatne probleme. Taj bi stup činio socijalno-zaštitnu mrežu kojom bi se, pored ostalog, štitili siromašni umirovljenici, ali isto tako u njemu bi se svim umirovljenicima osiguravao temeljni dio mirovine financiran iz općih izvora. Nadalje, iz prvog i drugog stupa dobivala bi se mirovina koja bi striktno ovisila o doprinosima osiguravatelja, odnosno njihovoj kapitalizaciji, dok bi se u trećem stupu ostvarivala dobrovoljna mirovinska štednja. U svakom slučaju, treba tražiti prikladan odgovor na probleme koji proistječu iz sve izraženijeg starenja

stanovništva, fleksibilizacije i prekarizacije rada, tj. procesa koji dovode do slabljenja veze između zaposlenosti i bismarckovskih modela socijalne sigurnosti zasnovanih na doprinosima iz rada.

Najkraće rečeno, budući hrvatski mirovinski sustav mora razviti sheme koje će, s jedne strane, kombinirati temeljnu socijalnu sigurnost i prevenciju siromaštva umirovljenika, a s druge strane, otvoriti mogućnosti diversifikacije mirovina »definiranih doprinosa« i kapitalizirane mirovinske štednje.

LITERATURA

- Artus, P. (1994). Financement des retraites, épargne et croissance. *Revue internationale de sécurité sociale*, 47(2):3-16.
- Barr, N. (1992). La réforme des retraites: mythes, vérités, et choix stratégiques. *Revue internationale de sécurité sociale*, 55(2):3-48.
- Barr, N. (1993). *The Economic of the welfare state*. London: Niefeld and Nicolson.
- Barr, N. (2006). Mirovinske reforme: mitovi, istine i izbori mirovinske politike. U: S. Zrinščak (ur.), *Socijalna država u 21. stoljeću – privid ili stvarnost* (str. 349-384). Zagreb: Pravni fakultet.
- Beattie, R., McGillivray, W. (1995). Une stratégie risqué: Reflexions sur le rapport de la Banque mondiale »La crise du vieillissement«. *Revue internationale de sécurité sociale*, 48(3-4):5-26.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Centar za razvoj neprofitnih organizacija (1997). *Pravila Zaklade Jelačić – Bana, Zagreb 1851*. reprint izdanje.

⁴⁸ U vrijeme priređivanja za tisak ovog članka objavljena je odluka Ustavnog suda Hrvatske, prema kojoj se država tijela obvezuju da do 2018. godine izjednače dob odlaska u starosnu mirovinu muškaraca i žena. Odluka Ustavnog suda argumentirana je ustavnim načelom o ravnopravnosti spolova.

⁴⁹ O nultom mirovinskom stupu, koji bi trebao imati ulogu socijalno-zaštitne mreže govori se u dokumentu o strategiji razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi napravljenog u okviru projekta »Hrvatska u 21. stoljeću« (Ured za strategiju Vlade Republike Hrvatske, 2002.).

Ovdje dodajmo da prvi mirovinski stup, koji nalikuje na nulti stup, ima različitu namjenu i oblik u pojedinim europskim zemljama. Prema jednom pregledu OCDE-a, prvi mirovinski stup obuhvaća socijalnu pomoć umirovljenicima, ciljanu pomoć, temeljnu mirovinu ili pak minimalnu mirovinu, a u jednom broju zemalja kombinaciju ovih različitih oblika mirovinskih davanja. U nekim zemljama kombinacije ovih različitih mirovinskih davanja smještene su u prvom stupu. U cjelini gledano, razina mirovinskih davanja iz prvog stupa kreće se između 12% prosječnog dohotka u Češkoj do 46% u Luksemburgu (Queisser, Whitehouse, 2006.:66-69).

- Conseil de l' Europe (2004). *Evolution démographique récente en Europe*. Strasbourg.
- Družić, G. (2004). *Hrvatska obratnica*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Editorial: Réformer nos avenir (1995). *Revue internationale de sécurité sociale*, 48(4):3-4.
- Fultz, E. (2004). Mirovinska reforma u zemljama kandidatima za pristupanje Europskoj uniji: izazovi, ostvarenja, i zamke. *Mirovinsko osiguranje*, 8:47-58.
- Gelo, J., Akrap, A., Čipin, I. (2005). *Temeljne značajke demografskog razvoja Hrvatske (Bilanca dvadesetog stoljeća)*. Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. Zagreb.
- Jelčić, V. (1988). *Socijalno pravo u SFRJ*. Zagreb: Informator.
- Lakićević, D. (1978). *Uvod u socijalnu politiku*. Beograd: Savremena administracija.
- Marušić, Lj., Rismondo, M. (2004). Kandidatura Hrvatske za Europsku uniju i hrvatski mirovinski sustav. *Mirovinsko osiguranje*, 8:29-46.
- Marušić, Lj. (2003). Primjena i efekti reforme I. stupa u razdoblju 1999.- 2002.. *Mirovinsko osiguranje*, 1:3-18.
- Merrien, F-X., Parchet, R., Kernén, A. (2005). *L'Etat social. Une perspective internationale*. Paris: Armand Colin.
- Müller, K. (1999). *The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham UK, Northampton, M. A., USA: Edward Elgar.
- Ninić, K. (1984). Mirovinsko i invalidsko osiguranje. U: M. Škrbić, M., S. Letica, B. Popović, J. Butković, A. Matutinović (ur.), *Socijalna zaštita* (str. 339-348). Zagreb: Jugoslavenska medicinska knjiga.
- OECD (1998). *Employment outlook*. Paris.
- OECD (2005). *Pensions at a glance. Public policies across OECD countries*. Paris.
- Palier, B. (2003). *La réforme des retraites*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pension reform in Central and Eastern Europe. An update of the restructuring of national pension schema in selected countries* (2001). ILO-CEET Report, No 2.
- Potočnjak, Ž. (2000). Nova koncepcija i struktura mirovinskog sustava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50(5):699-722.
- Potočnjak, Ž. (2000). Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. *Revija za socijalnu politiku*, 7(1):1-18.
- Potočnjak, Ž. (2003). Glavne značajke kapitalno financiranog obveznog dijela hrvatskog mirovinskog sustava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53(1):5-35.
- Puljiz, V. (1992). Porodične zadruge i proces modernizacije hrvatskog društva. *Sociologija sela*, 29(1-2):147-154.
- Puljiz, V. (1995). Čileanski model reforme mirovinskog osiguranja. *Revija za socijalnu politiku*, 2(4):323-330.
- Puljiz, V. (1997). *Socijalne reforme Zapada*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.
- Puljiz, V. (2005). Mirovinski sustav. U: V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šušćur, S. Zrinščak, *Socijalna politika. Povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Puljiz, V. (2006). Vrijeme nesigurnog rada. *Le Monde diplomatique*, rujan 2006.
- Pusić, E. i sur. (2000). *Nikola Škrlec Lomnički 1729.-1799*. Zagreb: HAZU, Hrvatski državni arhiv, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Pusić, E. (1996). Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države. *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4):201-216.
- Quisser, M. (2000). La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales: de la critique à la convergence. *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 53(2):35-53.
- Queisser, M., Whitehouse, E. (2006). Retraites: le niveau des prestations futures dans les pays de l'OCDE. *Revue internationale de sécurité sociale*, 59(3.):59-93.
- Rismondo, M. (1995). Kako reformirati hrvatski mirovinski sustav. *Revija za socijalnu politiku*, 2(4):351-355.
- Rismondo, M (ur.) (2002). *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*. Zagreb: HZMO.
- Rodin, S. (1998). Ustavni sud definira socijalnu državu. *Revija za socijalnu politiku*, 5(2-3):111-122.
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2006). *Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje* 2006(1).
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2006a). *Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje* 2006(2).
- Stubbs, P., Zrinščak, S. (2006). *International actors, »drivers of change« and reforms of social policy protection in Croatia*. Paper delivered at the International Sociological Association World Congress, Durban, South Africa, July 2006.
- Škembar, A. (2005). Prevladava li radikalna mirovinska reforma krizu javnih mirovinskih sustava. *Mirovinsko osiguranje*, 9:3-12.

- The World Bank (1994). *Averting the old age crisis. Policies to protect old and to promote the growth.* Washington D. C.
- Timet, T. (1967). Mirovinske zaklade novčanih zavoda u Hrvatskoj i Slavoniji do godine 1940. *Gospodarski zbornik*, 1967:405-519.
- Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske (2002). *Hrvatska u 21. stoljeću: Mirovinski sustav i socijalna skrb.* Zagreb.
- Ustav Republike Hrvatske* (1991). Zagreb: Narodne novine.
- United Nations (2001). *World population prospects. The 2000 revision. Volume II: Sex and age distribution of the world population.* New York.
- Vuković, S. (2005). Mirovinski sustav u Republici Hrvatskoj – temeljni pokazatelji. *Revija za socijalnu politiku*, 12(3-4):377-392.

Summary

THE CROATIAN PENSION SYSTEM: ORIGINS, EVOLUTION AND PERSPECTIVES

Vlado Puljiz

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

In the first part of the paper, the author deals with the beginnings of the Croatian pension system, tracing it to the pensions of soldiers and civil servants, guild coffers that emerged in the 19th century, and the pension insurance of the employees of the first Croatian banks in the beginning of the 20th century. Following World War I, the Act on Social Insurance of Workers was adopted in the Yugoslav Monarchy in 1922, regulating pension insurance of workers. However, this law was not applied until 1937.

Pension insurance and other forms of social insurance have been systematically introduced after World War II. From the institutional and financial standpoint, pension insurance was gradually decentralised and transferred to the competence of Republics of that period.

The crisis of the pension system, already present in the end of the socialist period, was further deepened during the Homeland War and post-socialist transition. It was primarily reflected in the problems related to financing pension systems and the drop of the pension levels.

Towards the end of the 1990s, a so-called small, parametric reform was conducted, rationalising the existing pension system. In 2002, a partial capitalization of reforms was initiated, which meant the radical change of the pension system. Pension reform, connected with the changes in society, caused new problems in the first pillar of intergenerational solidarity. After the "debt to pensioners" that was made in the first half of the 1990s, and which is gradually being paid back, the current problem are so-called "new pensioners", who have entered retirement after 1999, and whose pension income is increasingly lagging behind income of those who have entered retirement beforehand.

The author points out that the future development of the pension system will be largely determined by the economic development, particularly by growth of employment. He also predicts that Croatia will correct the existing pension system through the change of some of its parameters, (such as the retirement age), while also reconstructing its institutional structure, primarily through the introduction of basic pensions.

Key words: pension system, history of pension system, pension system indicators, pension system crisis, pension reform, perspectives of the pension system, Croatia.