

# STRUKTURALNE MIROVINSKE REFORME U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA: POLITIČKI SUDIONICI I ULOGA DRŽAVE\*

dr. sc. Katharina Müller\*\*  
Institut za transformacijske studije  
(FIT), Frankfurt

UDK 368.914(100-69)

## *Sažetak*

*U protekla dva desetljeća u mnogim se zemljama uvode privatni obvezni kapitalizirani sustavi mirovinskog osiguranja uz istodobno smanjivanje ili ukidanje prvog stupa međugeneracijske solidarnosti. Ta je vrsta mirovinske reforme prije svega usmjerena na mijenjanje uloge javnoga i privatnoga u pružanju sigurnosti u starosti i ističe veću osobnu mirovinsku odgovornost. Nakon analize naslijeđa obveznoga javnog mirovinskog osiguranja u tranzicijskim zemljama, članak razmatra političke domaće i strane sudionike u mirovinskoj reformi. U idućoj dionici autorica naglašava da u novom višestupnom mirovinskom sustavu uloga države u oblikovanju i provedbi novog mirovinskog sustava, regulaciji, nadzoru rada mirovinskih fondova nije ograničena samo na javno mirovinsko osiguranje, već ima bitnu zadaću u svim stupovima novog osiguranja, te u informiranju i izvještavanju, financiranju tranzicijskih troškova, pružanju implicitnog mirovinskog jamstva kao posljednjeg utočišta, te, pogotovo, ako je izabran model obavljanja klirinških (obračunskih) poslova, država djeluje kao sponzor mirovinskih fondova ili nastavlja isplaćivati invalidske i obiteljske mirovine. Općenito, ona također treba osigurati makroekonomsku i političku stabilnost. Neke od korjenitih reformi nedavno ostvarenih u bivšim socijalističkim zemljama trpe od velikih provedbenih problema. Zemlje koje se odluče za strukturnu mirovinsku reformu trebaju unaprijed ostvariti znatna ulaganja u ljudski kapital i informatizaciju javnog sektora. Ako nisu zadovoljeni minimalni institucionalni i organizacijski zahtjevi koji stoje pred javnim sektorom, privatizacija mirovinskog sustava postaje vrlo opasna strategija.*

*Gljučne riječi: mirovinska reforma, privatizacija, socijalna sigurnost, zemlje u tranziciji, država*

---

\* Primitljeno (Received): 24. 9. 2001.

Prihvaćeno (Accepted): 20. 12. 2001.

\*\* S engleskog jezika preveo Predrag Bejaković

## I. Uvod

U posljednjih nekoliko godina u brojnim su zemljama provedene velike mirovinske reforme. U mnogim zemljama Južne Amerike i Srednje i Istočne Europe uvode se obvezni kapitalizirani sustavi mirovinskog osiguranja, uz istodobno smanjivanje ili ukidanje prvog stupa međugeneracijske solidarnosti. (Autorica upotrebljava pojam *tier* – sloj, ali mi ćemo rabiti *udomaćeni* prihvaćeni pojam stup – nap. prev). Prema modelima reforme, fondovi su neovisna financijska tijela, a svaki osiguranik bira svoj mirovinski fond. Tako je pristup kapitaliziranom osiguranju bio pojačan “modelom u kojemu osiguranici biraju fond” (Lindeman, Rutkowski i Sluchynskyy, 2000: 32) i “obveznim, prisilnim programom štednje” (Hemming, 1998: 22).

Ta je vrsta mirovinske reforme značila veliki paradigmatički pomak u mirovinskom osiguranju i obično se navodi kao strukturalna ili sustavska promjena. Ona je prije svega usmjerena na mijenjanje uloge javnoga i privatnoga u osiguranju starosti i ističe veću osobnu mirovinsku odgovornost. Prije provođenja strukturalnih mirovinskih reformi jedini je način osiguranja u mnogim zemljama bio javni sustav međugeneracijske solidarnosti (*pay-as-you-go* – PAYG), a u nekim su zemljama dobrovoljni privatni mirovinski fond nudili dodatno osiguranje. Mnoge političke rasprave vezane za strukturalnu mirovinsku reformu, označenu i kao “privatizacija mirovinskog osiguranja”, bile su obilježene dishotomijom javnoga i privatnoga. Suprotno tome, u ovom ćemo radu pokazati kako u tom višestupnom modelu uloga države nije ograničena samo na javno osiguranje. Država, naprotiv, ima važnu ulogu u *svim* stupovima novoga mirovinskog sustava: “Država se ne može izvući iz poslova mirovinskog osiguranja” (Barr, 2000: 48).

Važno je spoznati sljedeće: ako ne postoji učinkovita država, nije ugrožen samo javni mirovinski sustav nego je u opasnosti i privatno mirovinsko osiguranje. Slijedom toga, u javnom sektoru postoje preduvjeti poput minimalnih zahtjeva glede administrativnih i nadzornih sposobnosti, te fiskalnih mogućnosti. Istodobno, pojavljuje se povratno djelovanje privatnog sektora na javni.

## II. Naslijeđe

U brojnim zemljama Srednje i Istočne Europe (SIE), obvezno je javno mirovinsko osiguranje prethodilo socijalističkom razdoblju, ponegdje potječući s početka 20. stoljeća. Oblikovani prema njemačkome modelu bismarkovskog tipa mirovinskog osiguranja, sustavi su se obično sastojali od odvojenih programa za proizvodne i neproizvodne radnike, a financirali su se doprinosima poslodavaca i uposlenih. Ostala uobičajena obilježja međuratnih mirovinskih osiguranja bila su nepotpuni obuhvat, posebice poljoprivrednika i seoskog stanovništva, te postojanje povlaštenih skupina koje obično nisu plaćale doprinose. Zanimljivo je naglasiti da su ti sustavi izvorno bili u potpunosti kapitalizirani, ali su tijekom Drugoga svjetskog rata izgubili svoje pričuve, što je nakon rata kao posljedicu imalo prijelaz na financiranje putem međugeneracijske solidarnosti.

Tijekom desetljeća vladavine socijalizma mirovinsko je osiguranje u zemljama Srednje i Istočne Europe te bivšega Sovjetskog Saveza slijedilo sličan put, naravno, uz određene lokalne posebnosti koje nećemo podrobno razmatrati. Najvažnija politička mjera bila je osnivanje objedinjenoga mirovinskog osiguranja koje je bilo obuhvaćeno državnim proračunom, pa je postojala stalna navika međufinanciranja pojedinih proračunskih stavki. Doprinosi uposlenika većinom su ukinuti, tako da su jedini izvor financiranja bili doprinosi poslodavaca. U većini zemalja sindikati su tijekom 1950-ih preuzeli upravljanje sustavima mirovinskog osiguranja. Najveći uspjeh poslijeratnog razdoblja bilo je postupno proširenje obuhvata osiguranja, tako da su sustavi do 1960-ih i 1970-ih postali univerzalni. Po pravilu, zakonski utvrđena dob umirovljenja snižena je na 60 godina za muškarce i na 55 za žene, dok je stvarna dob umirovljenja bila nekoliko godina niža. U cjelini, postojala je slaba veza doprinosa i mirovine: mirovine su više ovisile o godinama službe nego o iznosu doprinosa. Slijedom toga, i u uvjetima visokih stopa radne aktivnosti stanovništva, postojala je mala razlika među mirovinama. Ipak, mirovinske povlastice – niža zakonski utvrđena dob umirovljenja i veće mirovine – koje su se odobravale za zanimanja od strateške važnosti značile su bitno odstupanje od univerzalizma.

Nedovoljno prilagođavanje postojećih mirovina prema kretanju cijena ili plaća značilo je da su nove mirovine postajale osjetno veće od iznosa prosječne mirovine, što je stvorilo problem nepravednosti među umirovljenicima pojedinih naraštaja i neadekvatnosti naknada. U Poljskoj je taj problem poznat kao *stary portfel emerytalny* (portfelj starih mirovina) – što se mirovina dulje koristila, njezina je kupovna moć bila slabija (Zukowski, 1997:138). Stoga su mnogi umirovljenici nastavljali raditi neki plaćeni posao kako bi povećali male mirovine. Stvaranje te dodatne ponude rada bilo je korisno u uvjetima socijalističkih gospodarstava, gdje je nakupljanje (gomilanje) radne snage, što je bila praksa većine poduzeća, prouzročilo pretjeranu potražnju rada na makrorazini (Götting, 1998).

### III. Politički sudionici mirovinske reforme

Mirovinski sustavi tradicionalno se smatraju teškima za reformiranje jer stvaraju dugogodišnja očekivanja i zakonska prava koja je teško promijeniti. Nadalje, umirovljenici čine znatan dio biračkog tijela, te u mnogim zemljama čine najveću interesnu skupinu. I ostali se birači mogu posredno smatrati ugroženima ograničavanjem ili ukidanjem prava te suosjećaju s umirovljenicima (Pierson i Weaver, 1993). Nadalje, dugo se smatralo da je “svaka znatnija promjena temeljne strukture [mirovinskog] sustava jednaka političkom samoubojstvu” (Buchanan, 1983:340)<sup>1</sup>. Suprotno takvoj uobičajenoj mudrosti, korjenite promjene bile su moguće u SIE – što je zagonetka koja je dosad privukla malu pozornost, te je tek nekoliko autora razmatralo političku ekonomiju mirovinskih reformi u postsocijalističkim zemljama<sup>2</sup>. Razmotrit ćemo najvažnija obilježja djelovanje političkih sudionika koji su za-

---

<sup>1</sup> Slično navodi i Pierson (1998:553): “Sustavi međugeneracijske solidarnosti mogu biti izloženi znatnim ograničenjima, ukidanjima prava i prilagodavanjima, ali oni su vrlo otporni na korjenite reforme.”

<sup>2</sup> Müller (1999, 2001a, 2001d), Cain (2000), Cashu (2000a, 2000b), Orenstein (2000) i Nelson (2001).

počeli i oblikovali mirovinske reforme u današnjim tranzicijskim zemljama. Njihovo djelovanje ovisi o ograničenjima lokalnog okruženja, posebice snazi i djelovanju protivnika reformi. Kako je poznato, nedavno uvođenje obveznoga individualnog kapitaliziranog sustava u zemljama SIE vezano je za južnoamerička iskustva u mirovinskoj reformi. Takav paradigmatički pomak značio je svojevrsan institucionalni prijenos s Juga na Istok, olakšan pojavom “nove mirovinske pravovjernosti” (Lo Vuolo, 1996).<sup>3</sup> Ta dominantna epistemološka zajednica<sup>4</sup> davala je glavni poticaj privatizaciji mirovinskih sustava u Južnoj Americi i Istočnoj Europi. Radikalne promjene u mirovinskom osiguranju često se povezuju s uključivanjem Svjetske banke u njih (Holzmann, 1999; 2000). Poznata studija Svjetske banke *Uklanjanje krize starosti, politike zaštite starih i poticanje rasta* iz 1994. godine privukla je pozornost diljem svijeta i postala najpoznatiji primjer utjelovljenja “nove mirovinske pravovjernosti”, kao i najvažnije promidžbeno sredstvo (World Bank, 1994)<sup>5</sup>.

Svjetska banka, sa svojom istaknutom međunarodnom ulogom u mirovinskim reformama, postala je važan sudionik u tranzicijskim zemljama (Müller, 1999; Orenstein, 2000; Nelson, 2001). Iako je bila u areni mirovinskih reformi zemalja SIE, Svjetska je banka pokazivala svoj utjecaj ponajviše u usmjeravanju lokalnih rasprava, ali i “klasičnim” putem: postavljanjem uvjeta. Utjecaj Banke samo se djelomično očituje njezinom ulogom važnog kreditora mnogih tranzicijskih zemalja. Još je bitniji njezin utjecaj vezan za općenito visoku razinu vanjske zaduženosti. Međunarodne financijske ustanove smatraju je, zajedno s Međunarodnim monetarnim fondom, “signalnom organizacijom”, pa nepoštovanje njezinih preporuka postaje politički vrlo skupo za vlade pojedinih zemalja (Zecchini, 1995; Stiglitz, 1998).

Osim djelovanjem u ulozi “upoznatog mešetara” (Koch-Weser, 1997), Banka je kao potporu svojim preporukama odobravala velike zajmove za strukturnu prilagodbu javnog sektora, te tako omogućivala korjenite reforme, posebice uvođenje privatnoga kapitaliziranog mirovinskog sustava i programa zamišljenih osobnih računa definiranih doprinosa (*notional defined contribution* – NDC).<sup>6</sup> Dok je privatiziranje mirovinskog osiguranja očito omiljen politički savjet Svjetske banke, u po-

---

<sup>3</sup> Za prve prijedloge oponašanja i provođenja latinskoameričkih mirovinskih reformi u SIE vidjeti Holzmann (1994), World Bank (1994), Fougierolles (1996), kao i lokalne prijedloge u pojedinim zemljama (poput Topinski i Wisniewski, 1991).

<sup>4</sup> Epistemološka zajednica mreža je stručnjaka određenog područja sa zajedničkim programom i ponašanjem, koja može imati različito profesionalno podrijetlo i iskustvo. Njezini sudionici vjeruju u određenu istinu te u niz normativnih i uzročnih vjerovanja, imaju podjednake načine razmišljanja i približno podjednako djeluju u praksi (Adler i Haas, 1992; Haas, 1992).

<sup>5</sup> Ipak, preostalo je znatno *protivljenje* i *nesuglasica*. Mesa-Lago (1996) i Ney (2000) ističu konfliktne preporuke koje su davale međunarodne ustanove. Za nedavne kritike “nove mirovinske nepokolebljivosti” vidjeti Barr (2000), Charlton i McKinnon (2001), Orszag i Stiglitz (2001).

<sup>6</sup> U NDC sustavu svi se uplaćeni doprinosi vode na osobnom osiguranikovu računu, ali je njihova kapitalizacija samo virtualna. Iznos mirovine ovisi ponajviše o uplaćenim doprinosima i teoretskoj (procijenjenoj) stopi povrata. Stopa povrata određuje se diskrecijski, a iznos mirovine ovisi o očekivanom i indeksiranom kapitalu koji se prikupi u mirovinskoj osnovici. Nadalje, buduće su mirovine vezane za kretanje mortaliteta i odabranu dob umirovljenja. NDC program koji obuhvaća kvaziaktuarsku mirovinsku formulu u javnom su mirovinskom sustavu razvili švedski stručnjaci, a prvi je put upotrijebljen 1996. godine u Latviji (Cichon, 1999; Disney, 1999; Müller, 2001b).

nekim je slučajevima ona zastupala postupnu strategiju: “početi sa ... sustavom zamišljenim individualnih računata i kako se smanjuje tekući pritisak umirovljenika, prijeći na potpunu kapitalizaciju” (Cook, 1999:25-26)<sup>7</sup>. Pristup pomoću NDC-a smatrao se *vrlo sličnim* pomaku na čileanski način jer sadržava rječnik i uvelike odražava logiku privatnoga kapitalizirajućeg sustava (Holzmann, 1997:6).

Za ostvarenje učinkovitosti stručnjaci Banke traže lokalne sudionike spremne prihvatiti njihove ideje. Slučajevi Poljske i Mađarske pokazuju da je ustanova koja najčešće prihvaća ideja Banke ministarstvo financija jer u njemu većinom rade ekonomisti neoliberalnih nazora (Müller, 1999). Na prvi se pogled čini čudnim da su financijska pitanja bitan čimbenik u mirovinskoj reformi – što je istinsko područje socijalne politike. U uvjetima fiskalnih kriza ministarstvo financija postaje moćni sudionik u areni mirovinskih reformi (Alber, 1996), posebno ako je mirovinski sustav u deficitu. Ovisnost o dotacijama iz proračuna može dati ministarstvu financija veliko značenje u reformi mirovinskog osiguranja. Pokatkad, suprotno očekivanju – s obzirom na spoznaje vezane za tradicionalni sustav prema Bismarcku i Beveridgeu – radikalne mirovinske reforme u nekim tranzicijskim zemljama (poput Estonije, Slovenije i Rumunjske) podržavaju i ministarstva socijalne skrbi. Ipak, u većini tranzicijskih zemalja ta se ministarstva uglavnom protive sustavskoj mirovinskoj reformi i zastupaju potrebu parametarskih promjena u postojećim sustavima. (Müller, 2001e).

Primjeri Češke Republike i Slovenije, u kojima su dosad odbijene privatizacije mirovinskog sustava, pokazuju drugu stranu ekonomskih čimbenika i razmišljanja kojima je u drugim zemljama uvelike podržana privatizacija. U obje zemlje političari su bili posve svjesni da privatizacija mirovinskog sustava kratkoročno i srednjoročno znači velike fiskalne troškove. U uvjetima velikog implicitnog mirovinskog duga ta je zabrinutost mogla utjecati na nesklonost ministarstava financija prihvatanju “nove mirovinske pravovjernosti”. Nadalje, dok je u drugim zemljama razvoj lokalnih tržišta kapitala često navođen kao motiv za privatizaciju mirovinskog sustava, političari su u te dvije zemlje u svom protivljenju privatizaciji jasno istaknuli tek embrionalno stanje razvoja tržišta kapitala u Sloveniji i financijski sektor opterećen problemima u Češkoj Republici. Potrebno je naglasiti da se uočeni slab razvoj tržišta kapitala kao ograničenje uvođenja obveznog kapitaliziranog sustava vrlo rijetko uzima u obzir pri reformi u tranzicijskim zemljama (Müller, 2001a).

U SIE i u bivšem Sovjetskom Savezu protivnici reforme u to uključuju radničke sindikate i udruženja umirovljenika. Kako su mnogi članovi sindikata umirovljenici, sindikati se u tranzicijskim zemljama često pogrdno nazivaju “umirovljeničkim strankama”. Oni, naime, moraju uskladiti interese onih koji plaćaju doprinose i umirovljenika, te tako pokatkad mogu poticati mirovinske reforme i dovesti se u nezgodan položaj prema njima. U nekoliko tranzicijskih zemalja sindikati su se protivili bilo kakvim promjenama postojećega mirovinskog osiguranja. U Sloveniji i Rumunjskoj sindikati su zasad spriječili ozakonjenje djelomične privatizacije mirovinskog sustava. Suprotno tome, poljski i mađarski sindikati odustali su od protivljenja

---

<sup>7</sup> Sličan način predlažu Fox (1997:382) te Palacios, Rutkowski i Yu (1999:28).

korjenitoj mirovinskoj reformi, naglašavajući pritom činjenicu da djelomična privatizacija mirovinskog sustava znači ostvarivanje privlačnih koristi mogućim sudionicima (Müller, 1999; Orenstein, 2000). Tako su se sindikati pretvorili od upornih protivnika u poduzetnike u poslu obveznoga kapitaliziranog mirovinskog osiguranja, preuzevši ulogu koju su očito voljni prihvatiti neki sindikati u Hrvatskoj i Bugarskoj.

Slučaj Kazahstana pokazuje da su umirovljenička udruženja postala druga skupina mogućih protivnika reformi. U uvjetima velikih dugovanja umirovljenicima stare su osobe bile vrlo uzbuđene i nesklone kada je vlada odlučila prijeći na kapitalizirani sustav. Dok se sustavske mirovinske reforme obično ne odnose na osiguranike starije od 50 godina, sudjelovanje u novome kazahstanskome mirovinskom sustavu postalo je obvezno za sve zaposlene. To je stvorilo dodatan nemir među starijim radnicima. Iako ulični protesti umirovljenika i štrajkovi gladu u uvjetima autoritarnog režima nisu uspjeli zaustaviti korjenitu mirovinsku reformu, povjerenje javnosti u novi privatni kapitalizirajući sustav bilo je vrlo nisko (Orenstein, 2000). U Rusiji i Moldaviji udruženja ratnih veterana i udruženja veterana rada djelovala su kao ljuti protivnici mirovinske reforme (Cook, 1999; Cashu, 2000a; 2000b). Za razliku od njih, u većini tranzicijskih zemalja udruženja umirovljenika nisu ni slučajno tako utjecajna kao sindikati. U više postsocijalističkih zemalja (npr. u Češkoj Republici, Poljskoj i Rusiji) postoje posebne stranke umirovljenika, ali one često ne uspijevaju proći izborni prag za ulazak u parlament.

Općenito, možda ne iznenađuje činjenica da je utjecaj mogućih protivnika mirovinskih reformi bio znatno manji u uvjetima političkih i ekonomskih transformacija nego u politički utvrđenim sustavima s jasno određenim interesnim skupinama. Slijedom toga, kreatori političkih odluka imali su mnogo veći manevarski prostor na području socijalne politike, donoseći pritom prilično autonomne političke odluke u brojnim zemljama SIE i bivšega Sovjetskog Saveza (Götting, 1998; Mouton, 1998).

### III. Mješavina privatnoga i javnoga u strukturnim mirovinskim reformama

Postoje različite vrste strukturalnih mirovinskih reformi s obzirom na mješavinu javnoga i privatnoga te s obzirom na dužnosti koje se daju privatnome i javnom sektoru. Južnoameričke reforme uobičajeno se dijele na tri velike skupine (Mesa-Lago, 1998). *Supstititivne* reforme podrazumijevaju da je prijašnji javni sustav posve ukinut te je zamijenjen privatnim kapitaliziranim modelom. U *paralelnome* modelu uvedeno je privatno kapitalizirano osiguranje kao alternativa javnome, što rezultira zajedničkim postojanjem i natjecanjem dvaju paralelnih sustava. *Miješane* reforme promijenjenom javnom sustavu dodaju novu privatnu kapitaliziranu komponentu obveznog osiguranja. Zajedničko obilježje svih triju modela jest uvođenje obveznoga privatnog mirovinskog modela koji se natječe ili mijenja, odnosno dopunjuje javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti (Müller, 2000).

Dominanti tip reforme u Južnoj Americi jest supstitutivni model, prihvaćen u Čileu (1981), Boliviji (1997), El Salvadoru (1997) i Meksiku (1997). Nikaragva je ozakonila sličnu reformu. Druge su zemlje izabrale paralelni model poput Perua (1993) i Kolumbije (1994) ili miješani model, kao Argentina (1994), Urugvaj (1996)

Tablica I. Usporedba mirovinskih reformi u tranzicijskim zemljama

		Obvezni javni sustav	Privatno obvezno osiguranje	Vrsta reforme
Provedeno	Kazahstan	ukinut	individualna puna kapitalizacija; obvezno za sve zaposlene; individualni doprinos po stopi od 10%; od 1998.	supstitutivni
	Mađarska	tradicionalni PAYG** sustav; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za novopridošle na tržište rada i izborno za ostale uposlene, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualni doprinos po stopi od 6%; od 1998.	miješani
	Poljska	NDC* model; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za uposlene mlade od 30 godina i izborno za osobe između 30 i 49 godina, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualni doprinos po stopi od 9%; od 1999.	miješani
	Latvija	NDC* model; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za uposlene mlade od 30 godina i izborno za osobe između 30 i 49 godina, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualni doprinos po postupnoj stopi do 10%; od 2001.	miješani
Ozakonjeno	Bugarska	PAYG** sustav s mirovinskim bodovima; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za uposlene mlade od 42, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualna stopa doprinosa još nije utvrđena (2-5%) plaćat će je u jednakom dijelu poslodavci i uposlenici; od 2002.	miješani
	Hrvatska	PAYG** sustav s mirovinskim bodovima; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za uposlene mlade od 40 godina i izborno za osobe između 40 i 49 godina, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualna stopa doprinosa uposlenika od 2,5%; poslodavci plaćaju po stopi od 2,5%; od 2002.	miješani
	Estonija	tradicionalni PAYG** sustav; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za uposlene mlade od 18 godina i izborno za ostale uposlene, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualna stopa doprinosa uposlenika od 2,5%; poslodavci plaćaju po stopi od 4%; od 2002.	miješani
	Makedonija	tradicionalni PAYG** sustav; dopunsko privatno osiguranje	individualna puna kapitalizacija; obvezno za novo pridošle na tržište rada i izborno, da mogu dio doprinosa usmjeriti na privatno osiguranje; individualna stopa doprinosa uposlenika od 7%; ***	miješani

*Napomena:* Individualne stope doprinosa u tablici ne uključuju provizije privatnim mirovinskim fondovima i osiguranje invalidske i obiteljske mirovine. Treba upozoriti da neke zemlje, iako su većinom kapitalizirani fondovi privatno vođeni, dopuštaju javno vođene mirovinske fondove.

\* NDC – Notional Defined Contribution.

\*\* PAYG – sustav generacijske solidarnosti (*pay-as-you-go*).

\*\*\* U Makedoniji je drugi stup ozakonjen u ožujku 2000, ali se još ne zna kada će biti proveden.

i Kostarika (2001). U tranzicijskim zemljama temeljne su mirovinske reforme manje heterogene. Paralelni pristup u njima zasad nije prihvaćen, a samo se Kazahstan odlučio za čileanski model. Prevladavajući oblik strukturnih mirovinskih reformi jest miješani model, koji je primijenjen u Mađarskoj (1998), Poljskoj (1999) i

Latviji (2001), dok je ozakonjen u Bugarskoj, Hrvatskoj, Estoniji i Makedoniji (Fultz i Ruck, 2000; Müller, 2002). U tranzicijskim zemljama postoji više razlika s obzirom na prvi stup međugeneracijske solidarnosti. Dok je taj sustav posve ukinut u Kazahstanu, reformatori u drugim zemljama proveli su reformu prvog stupa na NDC model ili u skladu s njemačkim mirovinskim bodovima kako bi se pojačala veza doprinosa i mirovine. Država ima važnu ulogu u privatizaciji mirovinskog sustava, pa ćemo tome pridati potrebnu pozornost.

#### **IV. Uloga države u privatizaciji mirovinskog sustava**

Klasične funkcije države u obveznom privatnom sustavu obuhvaćaju (1) oblikovanje i provedbu novoga mirovinskog sustava (2) regulaciju, nadzor rada mirovinskih fondova, informiranje i izvještavanje, (3) financiranje tranzicijskih troškova (4) pružanje implicitnoga “mirovinskog jamstva kao posljednjeg utočišta”. Dodatne funkcije koje se pokatkad daju državi jesu (5) obavljanje klirinških (obračunskih) poslova, (6) sponzoriranje mirovinskih fondova i (7) davanje invalidskih i obiteljskih mirovina. Konačno, (8) bitni su i opći uvjeti u kojima država ima središnje mjesto u ostvarivanju makroekonomske i političke stabilnosti (Müller, 2001c).

(1) *Oblikovanje i provedba novoga mirovinskog sustava.* Donošenjem zakona o osnivanju privatnoga mirovinskog osiguranja i izborom pojedinih rješenja država utvrđuje *pravila igre*. U svjetlu istraživanja klasične socijalne države možda se čini paradoksalnim da država može dio svojih odgovornosti prenijeti na privatni sektor (Müller, 1999). Pogotovo, državno povjerenstvo za mirovinsku reformu skupina određuje relativnu veličinu privatnoga mirovinskog osiguranja s obzirom na javno osiguranje. To obuhvaća i odluke o raspodjeli doprinosa na pojedine oblike osiguranja, uvjete koje moraju zadovoljiti sudionici kapitaliziranog osiguranja, rješenje o kašnjenju i neplaćanju doprinosa te raspored osoba koje se nisu prijavile u pojedini fond pa to umjesto njih čini nadležna državna agencija. U miješanom ili paralelnom sustavu država također utvrđuje mjere za poštenu ili namjerno iskrivljenu tržišnu utakmicu privatnoga i javnog sektora.

(2) *Regulacija, nadzor rada mirovinskih fondova, informiranje i izvještavanje.* Učinkovita regulacija i nadzor obveznoga kapitaliziranog sustava vrlo su važni u smanjivanju menadžmentskoga i investicijskog rizika. To se može postići osnivanjem izdvojene nadzorne agencije ili djelovanjem postojećih nadzornih ustanova u financijskom sektoru. Mnoge tranzicijske zemlje u proteklim su desetljećima prošle kroz bankovne krize, pa javnost mora biti sigurna da su posebni naponi učinjeni u ostvarivanju učinkovitog nadzora mirovinskih fondova i društava. Regulativa ne treba biti prevelika, već treba biti što je moguće djelotvornija u zaštiti osiguranika. Bolivija je dobar primjer potrebe snažne nadzorne agencije: kada je došlo do spajanja španjolskih vlasnika jedinih dvaju mirovinskih fondova, što bi značilo monopolski položaj u privatnom osiguranju, državna je ovlaštena služba pregovarala s novonastalom tvrtkom BBVA i obvezala je da proda jedan od mirovinskih fondova (v. *Pensions International*). Ipak, korporacijski oblik privatnih mirovinskih fondova može ograničiti sposobnost države u nadziranju obveznoga privatnog mirovinskog



sustava. U Mađarskoj je kooperativni oblik mirovinskih fondova stvorio *de facto* (za razliku od formalne) vlasničku strukturu koju je bilo teško nadzirati (Müller, 1999).

Ako osiguranik može birati između javnoga i privatnoga obveznog mirovinskog osiguranja, država ima obvezu neovisnog savjetovanja i upućivanja, što ne postoji u mnogim zemljama. S obzirom na moguće visoke troškove pogrešnog izbora, osiguranici trebaju imati mogućnost informiranja i prijelaza iz privatnoga u javni sustav, te na promjenu fondova. Ne smiju samo privatni mirovinski fondovi biti zaduženi za pružanje informacija javnosti. Važnost informacija o izboru naglašena je nedavnim zlouporabama i skandalima u britanskome mirovinskom sustavu. Veći je izbor poželjan samo ako su osiguranici dobro obaviješteni o njemu. Temeljna informacija treba sadržavati standardni program za izračun očekivanog iznosa mirovine koji obuhvaća smislenu mogućnost uspoređivanja rezultata pojedinih fondova, kao i redovito informiranje o stanju na osobnom računu.

(3) *Financiranje tranzicijskih troškova.* Najvažniji povratni učinak uvođenja privatnoga mirovinskog sustava na javno osiguranje jesu tranzicijski troškovi koje mora snositi javni sustav. Privatno obvezno mirovinsko osiguranje malokad nastaje u zrakopraznom institucionalnom prostoru pa će stoga preusmjeravanje dijela doprinosa na privatne fondove vjerojatno pogoršati financijski položaj postojećega javnog sustava. Taj je učinak posebice naglašen kada je broj ljudi koji prelazi veći od početnih očekivanja (kao u Argentini, Mađarskoj i Poljskoj). Tranzicijski troškovi mogu utjecati ne samo na postojeće umirovljenike čije se mirovine nastavljaju financirati iz javnog sustava, već i na druga područja javnih financija: mogu istisnuti druge rashodne stavke proračuna i otežati udovoljavanje maastrichtskim kriterijima<sup>8</sup>. Pretvaranje implicitnoga mirovinskog duga u eksplicitni ne rješava probleme kratkotrajne fiskalne neravnoteže, što su jasno pokazala latinskoamerička iskustva (Mesa-Lago, 2000). Pretjerano oslanjanje na deficitarno financiranje može voditi povećanju makroekonomskih rizika.

Takve financijske potrebe koje nastaju zbog privatizacije mirovinskog sustava očituju se u zanimljivoj činjenici da je u nekoliko zemalja velik dio portfelja privatnih mirovinskih fondova uložen u državne obveznice (FIAP, 2001). To može biti i posljedica namjerne državne politike, poput one u Boliviji i Meksiku, gdje su privatni fondovi bili obvezni ulagati najveći dio svog portfelja u državne vrijednosne papire. Takva politika u kratkom roku može učinkovito spriječiti dinamiziranje lokalnog tržišta kapitala. Osim toga, struktura portfelja usmjerena na državne vrijednosnice može također uvjetovati nedovoljnost drugih vrsta vrijednosnica s odgovarajućim niskim rizikom povrata. Taj je problem dodatno otežan činjenicom da su privatni mirovinski fondovi u Južnoj Americi i Istočnoj Europi obično prisiljeni više ulagati na domaće tržište jer se kreatori političkih odluka nadaju da će se time potaknuti domaća štednja.

---

<sup>8</sup> Maastrichtski kriteriji podrazumijevaju poštovanje fiskalne discipline i stabilnosti cijena u eurozoni: deficit središnje države ne smije biti veći od 3% BDP-a, državni dug smije biti najviše 60% BDP-a, stopa inflacije ne smije biti veća od 1,5% stope u tri ekonomski najjače članice EU-a.

(4) *Pružanje implicitnoga "mirovinskog jamstva kao posljednjeg utočišta"*. Većina sustava individualnih kapitaliziranih fondova u fazi su prikupljanja doprinosa. Još je prerano procjenjivati hoće li novostvoreni privatni mirovinski sustav definiranih doprinosa udovoljiti minimalnim zahtjevima u smislu potrebnog iznosa mirovina, s obzirom na tek prva iskustva s naraslim administrativnim troškovima<sup>9</sup> i znatnim investicijskim rizikom. Ako privatni osiguravatelji ne ostvare očekivano a jamstva se pokažu nedovoljnima, država se može implicitno obvezati za pružanje dodatnih sredstava starim osobama. Europske su zemlje osobito odlučne u sprječavanju nastajanja društvenih neravnoteža, pa država nastoji ublažiti opasnost od siromaštva u starosti, bez obzira na to što je riječ o formalno mirovinskim sustavima definiranih doprinosa. U uvjetima ukupnog jačanja veze između doprinosa i mirovina – što se jasno očituje u postojećim sustavima međugeneracijske solidarnosti – ta uloga može rezultirati znatnim povećanjem državnih financijskih obveza (Heller, 1998).

(5) *Obavljanje klirinških (obračunskih) poslova*. Tijekom privatizacije mirovinskog sustava nedavno se pojavila jasna potreba da država ostvaruje dodatne poslove. Neke su se zemlje odlučile za prikupljanje doprinosa za drugi mirovinski stup putem poreznih uprava ili zavoda za javno mirovinsko osiguranje (Argentina, Hrvatska, Poljska, Švedska). Tako pojava privatnoga mirovinskog osiguranja može biti jedan od pokretača za poboljšanje evidencija u javnom sustavu, kao i za naraslu potrebu za elektronskim arhivima i znatnim ulaganjima u informatičku tehnologiju. Obavljanje klirinških (obračunskih) poslova postalo je vrlo omiljeno u miješanome mirovinskome modelu, u kojem se obično za to koristi državna agencija za čuvanje baze podataka. Švedska je osobito daleko otišla u ograničavanju miješanja i utjecaja privatnih fondova na javnost. Za oblik takvog modela obično se navodi mogućnost (a) jeftinijeg korištenja usluga jednog transfer agenta; (b) smanjivanja opterećenja poslodavaca ako trebaju poslovati samo s jednom službom koja prikuplja doprinose; (c) stvaranje informativne barijere između poslodavaca i mirovinskih fondova kako bi se izbjegao pritisak da se odluče za pojedini fond, čime bi se mogao ograničiti njihov izbor; (d) stvaranje informativne barijere između mirovinskih fondova i osiguranika kako bi se marketinški troškovi zadržali na prihvatljivoj razini (Lindeman, Rutkowski i Sluchynskyy, 2000:34-35).

Ako poslodavci trebaju doznačiti uplaćene doprinose privatnim mirovinskim fondovima, nužno je organizirati nadzor tih poslova. Transparentnost treba postojati i s obzirom na osiguranike i na državu. To podrazumijeva vođenje i obznanjivanje podataka o evaziji i neplaćanju doprinosa (što zasad ne postoji u Mađarskoj). Inače, poticaj može biti kontraprodukivan: u mnogim zemljama postoje iskustva da poslodavci obračunavaju i prikupe doprinose na plaće, ali ih ne prosljeđuju privatnim mirovinskim fondovima. Učinkovitije prikupljanje doprinosa i udovoljavanje obvezi plaćanja ostaje najveći problem koji treba riješiti u modelu privatnoga mirovinskog osiguranja – inače osiguranici mogu izgubiti dio svojih doprinosa, kako pokazuju nedavna poljska i mađarska iskustva.

---

<sup>9</sup> Na temelju nedavnih proračuna kapitaliziranog sustava u Velikoj Britaniji, 40-45% vrijednosti sredstava na individualnim računima *pojete* su različite naknade i troškovi u razdoblju prikupljanju doprinosa i isplata mirovina (Murthi, Orszag i Orszag, 2001).

(6) *Država kao sponzor mirovinskih fondova.* U nekim zemljama država je jedan od sudionika na sceni mirovinskih fondova. U Kazahstanu i nadalje najveći mirovinski fond država sponzorira iako je izvorno zamišljen samo za prijelazno razdoblje. U Argentini i Urugvaju banke u pretežitom vlasništvu države vode svoje mirovinske fondove, s tim da je u Urugvaju značajna tržišna komponenta. Takvo oblikovanje može biti važno sredstvo u dobivanju potpore u promjeni odnosa državnoga i privatnoga u mirovinskom osiguranju. Naravno, postoji jasno davanje ustupaka između logike fiskalnih potreba koje proistječu iz same privatizacije mirovinskog sustava i interesa osiguranika za profitabilnim ulaganjem.

(7) *Pružanje invalidskih i obiteljskih mirovina.* U Južnoj Americi (osim u Meksiku) privatna mirovinska osiguravajuća društva nude invalidska i obiteljska osiguranja, za što zaračunavaju dodatne premije. U europskim tranzicijskim zemljama i nakon što je započela mirovinska privatizacija, ti su oblici osiguranja ponajviše zadržani u javnom sustavu. Istodobno, fondovi u drugom stupu ne moraju uvijek doznačiti prikupljena sredstva u prvi stup u slučaju invalidnosti ili smrti osiguranika. Stoga država još uvijek snosi dva važna rizika koja trebaju biti pokrivena iz sve manje osnovice za obračun i prikupljanje doprinosa.

(8) *Opći uvjeti.* Zbog očitih nestabilnih makroekonomskih uvjeta privatni će mirovinski fondovi biti u teškom položaju. Ako država ne može osigurati makroekonomsku stabilnost, bit će ugroženi i privatni mirovinski fondovi. Ako je inflacija visoka, privatno je mirovinsko osiguranje još više izloženo gubitku vrijednosti nego javno osiguranje. Politički su rizici drugi problem koji se ne odnosi samo na javno, već i na privatno mirovinsko osiguranje, kako pokazuju latinskoamerička iskustva. Taj je učinak pogotovo naglašen ako je većina imovine uložena u zemlji pa stoga osiguranici snose cjelokupni rizik domaćih makroekonomskih i političkih uvjeta. Nedavna zbivanja u Peruu i Argentini naglašavaju jaku povezanost političkih i makroekonomskih događanja sa stopom povrata od uloženi sredstava mirovinskih fondova.

## V. Zaključne napomene

U oblikovanju reforme mirovinskog osiguranja u tranzicijskim zemljama, provedenom nakon 90-ih, kreatori nisu krenuli od nule (ni od čega), već su trebali ostvariti mnogo složeniju zadaću: preoblikovati postojeći institucionalni model, s tim da su procesi ekonomske tranzicije u njima bili vrlo slični. Nakon što su se mirovinske reforme u tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe te bivšega Sovjetskog Saveza zahuktale, sustavi mirovinskog osiguranja počeli su pokazivati sve veće razlike.

Stoga je s analitičkog stajališta korisno razlikovati parametarske reforme, NDC modele i promjene u odnosu privatnoga i javnoga u mirovinskom osiguranju, s tim da se pojedini modeli međusobno ne isključuju. Privatizaciji mirovinskih sustava često su prethodile ili su je pratile i mnoge svekolike parametarske reforme. I reformirano javno i djelomično privatizirano mirovinsko osiguranje često se dopunjuju dobrovoljnim mirovinskim osiguranjem, dok se NDC modeli povezuju s uvo-

đenjem osobnoga kapitaliziranog osiguranja U mnogim tranzicijskim zemljama različiti modeli reformi dijele slična obilježja: namjerni odmak od općega redistributivnog naslijeđa i približavanje jakoj povezanosti plaćenih doprinosa i ostvarene mirovine. Unutar i između tranzicijskih zemalja očituju se sve veće razlike u razini i obuhvatu mirovinskog osiguranja.

Znatno je broj zemalja SIE i bivšega Sovjetskog Saveza posljednjih godina provelo dalekosežne sustavske i parametarske reforme, pogotovo ako se usporede s teškoćama koje su nastale pri vrlo umjerenim pokušajima reforme mirovinskih sustava u zapadnim razvijenim zemljama. Ipak, primjeri Kazahstana, Mađarske, Poljske i Latvije jasno pokazuju da korjenite reforme provedene u bivšim socijalističkim državama još uvijek prate znatni provedbeni problemi (Fox i Palmer, 1999; Kono-pielko, 1999; Lindeman, Rutkowski i Sluchynskyy, 2000; Orenstein, 2000). Brojnost tih problema u Poljskoj, pogotovo s obzirom na transfer prikupljenih doprinosa iz javne ustanove socijalnog osiguranja, ZUS-a, u privatne fondove i NDC račune upozorava na nedovoljno vremena i sredstava usmjerenih na provedbu reforme, što može prouzročiti gubitak novca osiguranika i imati vrlo nepovoljne posljedice na dugoročno urušavanje povjerenja u mirovinsku reformu i uložene napore.

Nadalje, detaljnije razmatranje otkriva da provođenje korjenitih reformi u zemljama SIE i bivšega Sovjetskog Saveza obično nije riješilo najveći gorući problem nekadašnjih mirovinskih sustava. U Kazahstanu sustavska reforma nije uspjela ublažiti velika kašnjenja u isplata mirovina (Castel i Fox, 2001). U Poljskoj su novouvedeni NDC model i sustav privatnih fondova individualnoga kapitaliziranog mirovinskog osiguranja zaživjeli s mirovinskim povlasticama za pojedina zanimanja, dok je krajnje subvencionirani Fond mirovinskog osiguranja poljoprivrednika (KRUS) također izuzet od bilo kakvih promjena (Müller, 1999; Fultz i Ruck, 2000). Kada je u Mađarskoj ozakonjen miješani sustav, neke nužne promjene u javnom sustavu međugeneracijske solidarnosti – prije svega sama promjena neodgovarajuće formule za izračun mirovina – odgođene su za više od desetljeća. Ta činjenica pokazuje slabu zainteresiranost reformatora za očuvanje financijske stabilnosti javnog sustava. Zbog pretvaranja velikoga implicitnog mirovinskog duga u eksplicitni potpuna ili djelomična privatizacija mirovinskog sustava u kratkom će i srednjem roku prije pojačati a ne smanjiti teret mirovinskog sustava u proračunu središnje države (Barr, 2000).

Ujedno, u mnogim tranzicijskim zemljama parametarske reforme nisu bile dovoljno snažne. Više nego često političari nisu uspjeli svladati vrlo jake otpore protiv predloženih promjena, pogotovo sindikata i umirovljeničkih organizacija i udruženja. Pokatkad su otpori doveli do odgode za dulje razdoblje ili do potpunog odustajanja od reformskih nastojanja. Tako dvanaest godina nakon početka političkih i ekonomskih promjena mirovinska reforma u mnogim bivšim socijalističkim zemljama još uvijek nije završena. Izazov mirovinske reforme u zemljama SIE i bivšega Sovjetskog Saveza čini se da je potaknuo brojna pitanja, od kojih su neka izvan velikoga uobičajenog odstupanja od nadležnosti države i usvajanja djelovanja tržišta.

Katkad je zgodno reći da budući uspjeh mirovinskog sustava u pojedinoj zemlji ne ovisi samo o odabranome modelu reforme već ponajviše o ekonomskim i političkim uvjetima, u čemu središnju ulogu imaju sposobnosti države. Iako je to teško izmjeriti, te se sposobnosti bitno razlikuju u tranzicijskim zemljama<sup>10</sup>. Između tranzicijskih zemalja postoje znatne razlike u odnosu broja osiguranika i umirovljenika, a taj nepovoljan odnos sigurno je ograničavajući čimbenik u ostvarivanju gospodarskog rasta. Kako je to ujedno pojačano visokim stupnjem zarobljenosti države (*state capture*) i rasprostranjenom administrativnom korupcijom<sup>11</sup> u mnogim zemljama SIE i bivšeg Sovjetskog Saveza, postoji malo razloga za optimizam – pogotovo kad je riječ o novouvedenome privatnom mirovinskom sustavu.

Heller i Gillingham (1999: 12) naglašavaju da ne postoji jasan način utvrđivanja odgovarajuće uloge javnoga i privatnog sektora u djelovanju kapitaliziranoga mirovinskog osiguranja. U ovom smo radu pokazali da postoje znatni i brojni mehanizmi međudjelovanja javnoga i privatnog sektora u nedavno uvedenom valu strukturnih mirovinskih reformi. Osnivanje privatnih mirovinskih fondova ima važan povratni utjecaj na javni mirovinski sustav, prije svega na smanjivanje prihoda i očuvanja fiskalne ravnoteže. U privatizaciji mirovinskog sustava nisu bitne samo sposobnosti privatnog sektora već su podjednako važne i mogućnosti države. Slijedom toga, zemlje koje se odluče za strukturnu mirovinsku reformu trebaju unaprijed ostvariti znatna ulaganja u ljudski kapital i poboljšanje informatizacije javnog sektora. Ako nije udovoljeno minimalnim institucionalnim i organizacijskim zahtjevima koji stoje pred javnim sektorom, privatizacija mirovinskog sustava postaje vrlo opasna strategija. Kao zaključak za izneseno možemo navesti misao Barra (2000:23): “Ako je država neučinkovita, u opasnosti je *bilo* koji mirovinski sustav.”

## LITERATURA

- Adler, E. and Haas, P. M., 1992.** “Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program.” *International Organization*, 46(1), str. 367-390.
- Alber, J., 1996.** “Towards a Comparison of Recent Welfare State Developments in Germany and the United States.” Mimeo, New Haven CT.
- Barr, N., 2000.** “Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices.” Washington, DC: IMF Working Paper WP/007139, forthcoming.

---

<sup>10</sup> Bönker (2001) razlikuje četiri skupine: visoke mogućnosti ostvarivanja pozitivnih gospodarskih učinaka i nizak stupanj zarobljenosti države (*state capture*) koji se očituju u naprednih reformatora (zemlje Srednje Europe i baltičke zemlje) i u priličnom opsegu u čvrstim i stabilnim autokracijama (Turkmenistan, Uzbekistan i Bjelorusija), dok su u reformama spori oni koji su s njima kasnije ili neodlučnije počeli (Albanija, Bugarska, Rumunjska, Rusija, Ukrajina, Kazahstan i Kirgistan) te zemlje zahvaćane građanskim ratom (Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Moldavija i Tadžikistan), koje imaju slabije mogućnosti ostvarivanja pozitivnih gospodarskih učinaka i visok stupanj zarobljenosti države.

<sup>11</sup> “Zarobljenost države definira se kao oblikovanje temeljnih društvenih pravila (npr. zakona, odluka, provedbi, naredbi i sl.) pod utjecajem nezakonitoga i netransparentnog plaćanja javnim službenicima. ... Administrativna korupcija definira se kao privatno plaćanje javnim službenicima za iskrivljavanje utvrđene provedbe službenih pravila i politike” (Hellman, Jones i Kaufmann, 2000:2). Vidjeti također Hellman i Kaufmann, 2001; Transparency International (2001).

- Bönker, F., 2001.** Staatseinnahmen und staatliche Handlungsfähigkeit in den osteuropäischen Transformationsländern, Paper presented at the Conference “The EU Eastern Enlargement as a Milestone of Institutional Change in Eastern Europe”, Frankfurt (Oder), October 11-12.
- Buchanan, J. M., 1983.** “Social Security Survival: A Public-Choice Perspective.” *The Cato Journal*, 3(2), str. 339-353.
- Cain, M. J. G., 2000.** “Globalising Tendencies in Public Policy.” *EMERGO*, 7(2), str. 6-19.
- Cashu, I., 2000a.** “The New Politics of Pension Retrenchment in Russia.” Paper prepared for the 2000 National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver CO, November 9-12.
- Cashu, I., 2000b.** “The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova.” *Europe-Asia Studies*, 52(4), str. 741-57.
- Castel, P. and Fox, L., 2001.** “Gender Dimensions of Pension Reform in the Former Soviet Union,” in: R. Holzmann and J. E. Stiglitz, eds., *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington, DC: World Bank, str. 424-451.
- Charlton, R. and McKinnon, R., 2001.** *Pensions in Development*. Aldershot [etc.]: Ashgate.
- Cichon, M., 1999.** “Notional Defined-Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles?” *International Social Security Review*, 52(4), str. 87-105.
- Cook, L., 1999.** “The Impact of Globalization and Liberalization on the Russian Welfare State.” Paper prepared for the Conference “Globalization and the Future of Welfare States”, Brown University, October 21-23.
- Disney, R., 1999.** “Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation.” Washington DC: World Bank, SP Discussion Paper No. 9928.
- FIAP, 2001.** Boletín No. 10: Información Estadística al 30 de Junio de 2001. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. Available from: [<http://www.fiap.cl>].
- Fougerolles, J., 1996.** “Pension Privatization in Latin America – Lessons for Central and Eastern Europe.” *Russian and East-European Finance and Trade*, 32(3), str. 86-104.
- Fox, L., 1997.** “Pension Reform in the Post-Communist Transition Economies,” in: J. M. Nelson, C. Tilly and L. Walker, eds., *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington, DC: National Academies Press, str. 370-383.
- Fox, L. and Palmer, E., 1999.** “Latvian Pension Reform.” Mimeo, World Bank.
- Fultz, E. and Ruck, M., 2000.** “Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries.” *ILO-CEET Report No. 25*. Budapest: ILO-CEET.

- Götting, U., 1998.** "Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa." Opladen: Leske & Budrich.
- Haas, P. M., 1992.** "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*, 46(1), str. 1-35.
- Heller, P. S., 1998.** "Rethinking Public Pension Reform Initiatives." Washington DC: IMF, Working Paper WP/98/61.
- Heller, P. S. and Gillingham, R., 1999.** "Public v. Private Roles in Funded Pension Schemes." Paper presented at the APEC Second Regional Forum on Pension Fund Reforms, April 26-27, 1999, Vina del Mar, Chile.
- Hellman, J. S., Jones, G. and Kaufmann, D., 2000.** "Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition." Washington DC: World Bank, Policy Research Working Paper No. 2444.
- Hellman, J. S. and Kaufmann, D., 2001.** "Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies." *Finance and Development [online]*, 38(3). Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/>]
- Hemming, R., 1998.** "Should Public Pensions be Funded?" Washington DC: IMF, Working Paper WP/98/35.
- Holzmann, R., 1994.** "Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition?" *Revista de Análisis Económico*, 9(1), str. 183-210.
- Holzmann, R., 1997a.** *A World Bank Perspective on Pension Reform*. Washington, DC, unpublished manuscript.
- Holzmann, R., 1997b.** *The World Bank and Global Pension Reform – Realities not Myths*. Washington DC: World Bank.
- Holzmann, R., 2000.** "The World Bank Approach to Pension Reform." *International Social Security Review*, 53(1), str. 11-34.
- Koch-Weser, C., 1997.** "Pension Reform in Central and Eastern European Countries." Address to the Social Welfare Reform and New Pension Schemes Panel Central and Eastern European Economic Summit, Salzburg, 9-11 July 1997.
- Konopielko, L., 1999.** "Polish Pension Reform and Corporate Governance Issues." *Law in Transition*, Autumn, str. 56-60.
- Lindeman, D., Rutkowski, M. and Sluchynsky, O., 2000.** *The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices*. Washington DC: World Bank.
- Lo Vuolo, R. M., 1996.** "Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino." *Comercio Exterior*, 46(9), str. 692-702.
- Mesa-Lago, C., 1996.** "Pension system reforms in Latin America: the Position of the International Organizations." *CEPAL Review*, December, (60), str. 73-98.
- Mesa-Lago, C., 1998.** "Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America." *Brooklyn Law Review*, 64(3), str. 771-793.

- Mesa-Lago, C., 2000.** “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina.” *Serie Financiamiento del Desarrollo No. 93*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mouton, P., 1998.** “State of the Reforms in Central and Eastern Europe,” in: ISSA ed., *Evaluation and Prospects of Social Security Reforms*. Geneva: ISSA, str. 9-38.
- Müller, K., 1998.** “Vom Staat zum Markt? Rentenreformen in Mitteleuropa.” *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 9(2), str. 161-87.
- Müller, K., 1999.** *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham; Northampton MA: Edward Elgar.
- Müller, K., 2000.** “Pension Privatization in Latin America.” *Journal of International Development*, 12(4), str. 507-518.
- Müller, K., 2001a.** “Between State and Market: Czech and Slovene Pension Reform in Comparison.” Mimeo, Paper prepared for the ILO Project REE/00/MO7/FRA.
- Müller, K., 2001b.** “Old-Age Security in the Baltics: Legacy, Early Reforms and Recent Trends.” Frankfurt (Oder): Frankfurt Institute for Transformation Studies, FIT Discussion Paper No. 7/01.
- Müller, K., 2001c.** “Public-Private Interaction in Structural Pension Reform.” Paper prepared for the OECD Private Pensions Conference, Sofia, April 23-26, 2001.
- Müller, K., 2001d.** “The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison.” Paper prepared for the IIASA-World Bank Workshop “The Political Economy of Pension Reform”, Luxemburg, April 5, 2001.
- Müller, K., 2001e.** “The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe.” *International Social Security Review*, 54 (2-3), str. 57-79.
- Müller, K., 2002.** “Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union.” *Social Policy and Administration*, 36 (2), forthcoming.
- Murthi, M., Orszag, J. M. and Orszag, P. R., 2001.** “Administrative Costs under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the United Kingdom,” in: R. Holzmann and J. E. Stiglitz, eds., *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington, DC: World Bank, str. 308-335.
- Nelson, J. M., 2001.** “The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland,” in: J. Kornai, S. Haggard and R.R. Kaufman, eds., *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 235-66.
- Ney, S., 2000.** “Are You Sitting Comfortably ... Then We’ll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform.” *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 13(4), str. 341-371.



- Orenstein, M., 2000.** "How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries." Washington DC: World Bank, Policy Research Working Paper 2310.
- Orszag, P. R. and Stiglitz, J. E., 2001.** "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems," in: R. Holzmann and J. E. Stiglitz eds., *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington DC: World Bank, str. 17-56.
- Palacios, R., Rutkowski, M. and Yu, X., 1999.** "Pension Reforms in Transition Economies." Mimeo, The World Bank.
- Pensions International*, various issues. Available from: <http://www.pensionsinternational.co.uk>].
- Pierson, P., 1998.** "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity." *Journal of European Public Policy*, 5(4), str. 639-660.
- Pierson, P. and Weaver, R. K., 1998.** "Imposing Losses in Pension Policy," in: R. Kent Weaver and B. A. Rockman, eds., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: The Brookings Institution, str. 110-50.
- Stiglitz, J. E., 1998.** "An Agenda for Development in the Twenty-First Century," in: B. Pleskovic, and J. E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, DC: World Bank, str. 17-31.
- Topinski, W. and Wisniewski, W., 1991.** "Pensions in Poland – Proposals for Reform." Mimeo, Warsaw.
- Transparency International, 2001.** "*Global Corruption Report 2001*." Available from: [<http://www.globalcorruptionreport.org>].
- World Bank, 1994.** "*Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*." Washington, DC: Oxford University Press.
- Zecchini, S., 1995.** "The Role of International Financial Institutions in the Transition Process." *Journal of Comparative Economics*, 20(1), str. 116-138.

## **Katharina Müller: Structural Pensions Reforms in Transitional Countries: Political Participants and the Role of Government**

### *Summary*

*In the last two decades, many countries have brought in private obligatory capitalised systems of pension insurance, with a simultaneous reduction or abolition of the first pillar of inter-generational solidarity. This kind of pensions reform is primarily aimed at a change in the roles of public and private and in the provision of security in old age and puts the emphasis on greater personal responsibility for pensions. After an analysis of the inheritance of public pension insurance in the transitional countries the article considers the foreign and domestic political participants in pensions reform. In the next section the author lays stress on the fact that in the new multi-pillar pensions system the role of the government in the design and implementation of the new pensions system, regulation, supervision of the work of the pensions funds is not limited only to public retirement insurance, but has an essential task in all the pillars of the new insurance, and in giving information, reporting, financing transitional costs, giving an implicit pension guarantee of last resort, and, particularly, if the model of carrying out clearing affairs is accepted, the government also acts as a sponsor of the pensions funds or goes on paying out disability and family pensions. In general, it also needs to provide macroeconomic and political stability. Some of the radical reforms carried out recently in the former socialist countries are suffering from great problems of implementation. Countries that decide on a structural pensions reform should in advance make considerable investment in human capital and improve the computerisation of the public sector. If the minimal institutional and organisational requirements facing the public sector are not met, the privatisation of the pensions system will become an extremely dangerous strategy.*

*Key words: pensions reform, privatisation, social security, countries in transition, the government*