

Prethodno priopćenje
UDK 368.914:32(497.5)
336.2(497.5)
338.124.2
Primljeno: 10. veljače 2011.

Mirovinska politika pod utjecajem svjetske krize

IVANA JURKOVIĆ*

Sažetak

Govoreći o mirovinskoj politici, možemo je usporediti sa situacijom kada “profesor svake godine postavlja isto pitanje, ali mijenja odgovor”. Potreba za ozbiljnijim reformama ne govori nam ništa o tome koje bi reforme trebalo poduzeti u kojoj zemlji. U ovom tekstu pokušava se predstaviti utjecaj posljednje krize na mirovinski sustav i ukratko naznačiti glavne probleme. Situacija s kojom smo se susreli posljednjih nekoliko godina upozorila je na nestabilnost spomenutog sustava. U ovom se radu mirovinska politika koristi kao primjer upravo zbog jedne od poveznica s krizom, a to su nestabilni temelji koji s vremenom dovode do sve većih problema. U razdobljima šoka i loših financijskih situacija sustava dolazi do njegova suočavanja s novčanim opterećenjima u kratkom, ali i dugom razdoblju. Nakon što se u velikoj mjeri počeo osjećati utjecaj svjetske krize, mnoge su zemlje započele provoditi nepopularne mjere mirovinske reforme. Potrebno je naglasiti dugoročnost njihovih rezultata i posljedica te otkloniti zablude da one mogu u potpunosti riješiti trenutne probleme.

Cljučne riječi: kriza, mirovinski sustav, javne politike, održivost, reforma

Uvod

Situacija s kojom smo se susreli posljednjih nekoliko godina upozorila je na nestabilnost mirovinskog sustava. Kriza koja je krenula iz SAD-a, s tržišta nekretnina, postupno se poput efekta domina odrazila na ostatak svijeta. Jedno od gorućih pitanja bilo je kako uspostaviti sigurnost pojedinca koja neće u potpunosti ovisiti o tržištu i kakva je zapravo uloga države u tome. Jedna je od antikriznih mjera i reforma mirovinskog sustava. Upravo kompleksnost mirovinske politike dijeli neke sličnosti s posljednjom krizom koja je pogodila svijet. Naime, pravilno funkcioniranje zahtijeva stabilne temelje, a ne tek krpanje određenih “praznina” u sustavu. Upravo se

* *Ivana Jurković*, diplomirani politolog.

to spominje kao jedan od razloga zašto mirovinski sustav nije u potpunosti pravilno funkcionirao. S druge strane, jedan je od razloga posljednje krize i nepotpuno rješavanje problema te neshvaćanje ozbiljnosti situacije još iz 1980-ih godina.

Cilj ovog rada nije dati rješenje krize ili problema mirovinske politike. Namjera mi je prvo objasniti kako je kriza uzela maha, zatim prikazati jednu od mjera koje su mnoge države počele provoditi kako bi se izlazak iz krize ubrzao, i to u vidu mirovinskih reformi. Mirovinsku politiku koristim kao primjer zbog jedne od zajedničkih stvari s posljednjom krizom, a to su nestabilni temelji koji s vremenom dovode do sve većih problema. Pokušat ću ukratko objasniti kako funkcionira mirovinski sustav te ću dati prikaz stanja u Hrvatskoj. U posljednjem dijelu članka navest ću temeljne postavke pojmova koje propitujem te istaknuti područja u kojima su nužne promjene kako bi sustav počeo kvalitetnije funkcionirati.

Domino-efekt

Gospodarska nestabilnost nakon Prvog svjetskog rata dovela je do Velike krize 1930-ih godina, a potom i do Drugog svjetskog rata. Dugovi, uništena trgovina u Europi, rastegnuti proračuni europskih sila označili su inflaciju, stabilizaciju i štedljivost neizbježnom pojavom dvadesetih godina. “Europske zemlje polako su se vraćale zlatnom standardu, koji se u to vrijeme smatrao jamstvom dugotrajne financijske stabilnosti. Ali povratak zlatnom standardu samo je pojačao uvjete koji su prevladavali dvadesetih godina. Što je najvažnije, zlatni standard i njegova pravila upravljanja novcem otežali su i onemogućili velikim gospodarstvima da izbjegnu pad u duboku krizu početkom tridesetih godina. Velika depresija pokrenula je širenje trgovačkog protekcionizma te uspon nacizma u Njemačkoj i vojne vladavine u Japanu” (Sachs, 2005: 64).

Od kraja Drugog svjetskog rata 1945. godine i pada Sovjetskog Saveza 1991. godine mnogo je truda uloženo u obnovu novog globalnog gospodarskog sustava. Države koje su već bile industrijalizirane do 1945. godine – Europa, SAD, Japan – obnovile su trgovački sustav te su postupno uspostavile konvertibilnost valuta kako bi stvorile sustav plaćanja međunarodne trgovine. Istovremeno su postigle dogovor o smanjenju trgovačkih barijera, uključujući visoke tarife i kvote koje su postavile u vrijeme Velike depresije.

Situacija u razdoblju prije posljednje krize pružala je privid sigurnosti i blagostanja. Država je uvijek iznova “uskakala” kako bi ublažila manje nestabilnosti nakon uzastopnog pucanja niza mjehura, što se pokazalo ključnim za povjerenje u financijska tržišta. Upravo je takvo ponašanje ohrabrivalo nastanak novih mjehura, što sustav na kraju više nije mogao izdržati. Jedan od primjera koji o tome svjedoči jest Greenspanov izvještaj o neracionalnom višku, u kojem je pažnja posvećena problemu rastućeg mjehura i naglog bogaćenja. Podizanje kamatnih stopa uslijedi-

lo je tek 2000. godine, što je za posljedicu imalo povećanje stambenog mjehura i iznimno velik udar na tržište nekretnina. Stambeni mjehur počeo se stvarati spuštanjem kamatne stope na 1%. Spomenuta je situacija pružila varljivu priliku pojedincima da dižu veoma povoljne kredite za kupnju nekretnina. Trend koji je nastupio doprinio je rastu mjehura, koji je samo čekao vrijeme kada će puknuti. Hladni tuš dogodio se 2004. godine, kada je kamatna stopa podignuta s niskih 1% na 5,25%, pri čemu je započelo pucanje mjehura. Ozbiljnost situacije pokazuje nam podatak da je u samo četiri godine prisilno zatvoreno pet milijuna kredita. Opadanje cijena nekretnina uzrokovalo je i smanjenje stope zaposlenosti, što je u konačnici vodilo smanjenju potrošnje.

Kriza nije buknuła odmah, već se američko gospodarstvo dosta dobro držalo u prvim trenucima nakon pucanja mjehura. U prilog tome svjedoči činjenica da izvoz nije bilježio pad. No nakon financijskog kolapsa ono što je isprva izgledalo kao blaži oblik recesije pretvorilo se u krizu globalnih razmjera. Stopa zaposlenosti u SAD-u je krajem 2007. godine počela padati. Problemi su se gomilali jedan za drugim – kreditna kriza nakon pada Lehman Brothersa, valutna kriza, pad povjerenja u potrošačko tržište, što je dovelo do prvog šoka nakon recesije 80-ih godina.

Takav krah nije bilo teško predvidjeti ako imamo na umu cikličku prirodu kriza. No kako navodi Dag Strpić u knjizi *Karl Marx i politička ekonomija Moderne*, neoliberalna paradigma zazire od ciklusa jer oni kao takvi omogućuju predviđanje. Spomenuto, nadalje, podrazumijeva planiranje, koje ne smije biti samo ekonomsko. Sagledavajući situaciju u kojoj se nalazimo, možemo primijetiti da se već nekoliko godina suočavamo s denormaliziranjem Moderne. Političko je uvelike zamijenjeno ekonomskim, a posljedice te nestabilnosti ogledaju se u financijskoj krizi koja je vladala od 2007. do 2010. Iako su neke zemlje već proglasile izlazak iz krize i oporavak, mnoge su još daleko od toga. Problemi se rješavaju obraćanjem pažnje na profit, ustrajući tako samo na jednodimenzionalnosti problema i rješenja.

Mirovinska politika i uloga države

Kada se govori o mirovinskim reformama, često se spominje vic “profesor je svake godine postavljao isto pitanje, ali je mijenjao odgovor”. Mirovinska reforma bila je potaknuta time što su gospodarstvu zaprijetili deficiti. No potreba za ozbiljnijim reformama ne govori nam ništa o tome koje bi reforme trebalo poduzeti u kojoj zemlji.

Država ima ključnu ulogu u gospodarskom razvoju, ali ona ne treba izravno osiguravati dobra i usluge, već bi prije trebala biti agencija putem koje će se ispravljati tržišni nedostaci i arhitekt okvira unutar kojeg će se tržišta razvijati. Postoji svojevrsni srednji put između centralnog planiranja koje provodi država i minimalne države. No ne bi se smjeli predvidjeti brojni tržišni nedostaci, te bi put napret-

ka trebao biti kombinacija tržišnog kapitalizma i državne intervencije. Država ima četiri ključne uloge u spomenutom razvojnom procesu: osiguranje javnih dobara; ispravljanje tržišnih nedostataka; zaštita najranjivijih u društvu i osiguranje pravične distribucije dohotka (između ljudi u određenom razdoblju i međuvremenski – unutar generacija) te osiguranje institucionalne okoline za razvoj tržišta (uključujući održavanje makroekonomske stabilnosti) (Thirlwall, 2008: 170).

Države se dakle prvo trebaju usmjeriti na osiguravanje osnova, odnosno trebaju osigurati pravni poredak, makroekonomsku stabilnost te investirati u glavne socijalne usluge i infrastrukturu, u zaštitu ranjivih i zaštitu okoliša. Iznad tih osnova države mogu željeti strateški intervenirati, primjerice na području industrijske politike, ali, naravno, ukoliko su za to sposobne. Razni stručnjaci i oni na koje djelovanje države ima utjecaja prepiru se oko pitanja “treba li država kormilariti ili veslati” (Colebatch).

Država se, kada odluči biti demokratska, mora suočiti s brojnim zahtjevima, od poticanja gospodarskog razvoja do osiguravanja socijalne sigurnosti građana. A upravo ovo posljednje utječe na sve ostale zadaće. “Posljedica toga su brojni procesi koji mijenjaju funkciju doprinosa za socijalna osiguranja. Načela po kojima se ocjenjuje učinkovitost sustava financiranja socijalne sigurnosti sve su sličnija poreznim načelima. Traži se da model socijalnih doprinosa ne ugrožava cijenu rada na tržištu, da potiče mobilnost radne snage i ne ometa kretanje kapitala, a da istovremeno osigura dostatne izvore financiranja rastućih socijalnih potreba i socijalnih prava” (Zuber, 2010: 19). Promatrajući države, primjećujemo kako one gospodarski naprednije karakterizira povećan udio starog stanovništva, odnosno niže stope nataliteta. Gospodarski razvoj uvelike je imao utjecaja na to. Broj umirovljenika raste mnogo brže od broja zaposlenih, zbog čega dolazi do ugrožavanja mirovinskih fondova koji se smatraju nedostatnima za financiranje izdataka. Prvi mirovinski fond osnovan je 1875. u SAD-u u American Express Company i služio je kao fond željezničarskih radnika. Njemačka, Danska i Novi Zeland osnovali su mirovinske fondove na razini države već u devetnaestom stoljeću. Zamah je krenuo na početku dvadesetog stoljeća, dok se nakon Drugog svjetskog rata može primijetiti nagli razvoj. O modelu koji će se koristiti za stvaranje i funkcioniranje mirovinskih fondova odlučuju države pojedinačno, ovisno o svom sustavu i tradiciji.

Osnivanje mirovinskih fondova bilo je potaknuto potrebom da se riješi sve veći problem starenja stanovništva u demografskom smislu. Pojedinci stariji od 60 godina čine sve veći dio ukupnog stanovništva u pojedinim zemljama, posebice u Europi. To ne čudi ako imamo na umu da je procesima globalizacije i modernizacije u bogatijim zemljama došlo do napretka tehnologije, novih otkrića u medicini, promjena u načinu življenja, što je sve pridonijelo povećanju životnog vijeka. No također se primjećuje da zemlje koje su naprednije u gospodarskom smislu imaju

nižu stopu nataliteta, a samim time i veći postotak starog stanovništva, što pretpostavlja da pojedinci nakon što dođu u potrebnu životnu dob za ostvarivanje prava na mirovinu, kroz duži period primaju mirovinu.

“Zadaća socijalnog osiguranja je ostvarivanje sustavnih i učinkovitih oblika zaštite fizičkih osoba u uvjetima bolesti i invalidnosti, posebno u uvjetima nastanka ozljeda na radu, pružanje materijalne sigurnosti nakon izlaska iz razdoblja rada (mirovine) i osiguravanje primjerene materijalne sigurnosti u razdobljima nezaposlenosti” (Zuber, 2010: 18). Jednostavnije rečeno, socijalno osiguranje mora biti učinkovito u rješavanju jedne od najvećih “bolesti” novog doba – siromaštva.

Da bismo lakše razumjeli funkcioniranje mirovinskog sustava, ukratko ćemo ga objasniti. Sustave mirovinskog osiguranja možemo razlikovati po načinu financiranja mirovina. Mirovine se financiraju iz mirovinskog doprinosa, pa se načini financiranja mirovina zapravo razlikuju prema načinu prikupljanja i korištenja uplaćenih doprinosa za isplatu mirovinskih primanja. Razlikuju se dakle tri glavna načina financiranja mirovina:

1. Sustav generacijske solidarnosti je sustav u kojem tekući doprinosi služe za isplatu tekućih mirovina, ali na način da ne možemo otkriti preciznu vezu između doprinosa koje pojedinac uplati i njegove mirovine. Možemo zaključiti da će mirovina pojedinca jednako tako ovisiti o visini doprinosa koja će biti obvezna za plaćanje prilikom njegova umirovljenja, naravno, ako se sustav generacijske solidarnosti održi. Unutar ovog sustava nema štednje i naglašene su opasnosti od rizika i nesigurnosti. Naime sustav se zapravo svodi na nadu da će i budući radnici plaćati za naše mirovine, ali pritom nema garancije.
2. Sustav kapitalizacije je sustav u kojem sam osiguranik na svoj račun uplaćuje mirovinske doprinose, koji se akumuliraju i kapitaliziraju tijekom radnog vijeka i u trenutku umirovljenja rezultiraju točno predviđenom i određenom svotom mirovine. To je sustav unutar kojega izdvajamo doprinose na vlastite račune u fondu (po našem odabiru) koji upravlja tim sredstvima tijekom našeg radnog vijeka kako bismo, kad steknemo uvjete za mirovinu, mogli dobivati adekvatnu mirovinu. Ovaj sustav je vezan uz točno određen godišnji iznos ili postotak koji se izdvaja iz plaće, pri čemu mirovina ovisi o količini sredstava prikupljenih tijekom radnog vijeka pojedinca.
3. Hibridni sustav, koji se sastoji od kombinacije prethodnih dvaju.

Sustav mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti susrećemo u literaturi pod nazivom “pay-as-you-go” ili PAYGO sustav mirovinskog osiguranja. PAYGO sustav mirovinskog osiguranja bazira se na nekoj vrsti međugeneracijskog ugovora između sadašnje radne populacije i sadašnjih umirovljenika. Bitno

je napomenuti da PAYGO nije fond jer mirovina pojedinaca ne ovisi o njihovim trenutnim doprinosima.

Donedavno je model PAYGO funkcionirao relativno dobro. No za taj je model specifično da on prestaje biti održiv onog trenutka kada se počne pogoršavati omjer između osiguranih zaposlenika i umirovljenika. Također i u trenutku kada demografske prilike postanu nepovoljne, odnosno kada proces starenja stanovništva postane sve očitiji. Da bi PAYGO bio održiv, na tri osigurana zaposlenika mora dolaziti jedan umirovljenik.

Unatoč nabrojenim negativnim obilježjima PAYGO sustava mirovinskog osiguranja neosporno je da je taj sustav imao značajnu ulogu u instaliranju mirovinskih sustava u većini zemalja. "U mnogim državama taj je sustav nastajao kao početak mirovinskog osiguranja uopće, razvijao se u vremenu nakon Drugog svjetskog rata kada su stope gospodarskog rasta bile visoke, stanovništvo mlado, optimizam i izgledi za ekonomski napredak veoma povoljni. U većini zemalja stalno je rastao broj osiguranika, a time i uplaćenih doprinosa, kao posljedica premještanja radne snage iz primarnih u sekundarne i tercijarne djelatnosti. Uplaćeni su doprinosi bili dostatni za isplatu mirovina tadašnjim umirovljenicima" (Škember, 1998: 142).

Pogoršanje odnosa između broja osiguranika koji plaćaju doprinose i broja umirovljenika u PAYGO sustavima mirovinskog osiguranja dovodi do dileme: ili stalno povećavati stope doprinosa ili smanjiti mirovine. Ni jedno ni drugo rješenje nije popularno, ali ni ekonomski i politički održivo. "Stoga je nastanak i razvoj fondova mirovinskog osiguranja pokušaj ekonomske politike većine država da odgovore na demografske izazove koji karakteriziraju suvremeni svijet" (Zuber, 2010: 31). Mirovinski fondovi osnivaju se kao rješenje problema koji nastaje kada se sustav održava samo na temelju generacijske solidarnosti.

Mirovinski sustav u Hrvatskoj

Mirovinski sustav u Hrvatskoj 1990-ih bio je pretjerano izdašan. Dob umirovljenja, zakonski utvrđena, bila je relativno niska. Iznosila je 60 godina starosti za muškarce i 55 godina starosti za žene s 20 godina staža osiguranja, ili 65 i 60 godina sa samo 15 godina osiguranja, ili bilo koja dob s 40 i 35 godina staža osiguranja. Prijevremeno umirovljenje pratila je veoma blaga penalizacija (HZMO, 2002: 65). Godine 1996. omjer broja osiguranika i umirovljenika smanjio se na 1,66:1, a u godinama koje su slijedile samo se pogoršavao. 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. Takva je situacija alarmantna. Naime, i kod omjera pri kojem na jednog umirovljenika dolaze dva osigurana radnika u pojedinim europskim zemljama dolazi do većih reformi i izmjena kako bi se posljedice takvoga stanja pokušale što više ublažiti te kako bi se omjer pokušao povećati. Upravo stoga zabrinjava

podatak HZMO-a za prosinac 2010. godine prema kojem odnos broja osiguranika i korisnika mirovine iznosi 1,23:1.

Situacija devedesetih u Hrvatskoj imala je dvojak učinak. Kriza, kao posljedica rata i tranzicije, utjecala je na gubitak brojnih radnih mjesta, a istovremeno i na povećanje broja korisnika invalidskih i prijevremenih starosnih mirovina. O masovnom prijevremenom umirovljenju posredno govori podatak da je krajem devedesetih godina prosječna dob odlaska u mirovinu u Hrvatskoj bila 54 godine. O povećanju broja korisnika govori nam i podatak da je 1989. godine bilo 20 430 korisnika prijevremenih starosnih mirovina, a da se 1991. godine taj broj popeo na 51 027.

No važno je primijetiti da u devedesetim godinama trend prijevremenog umirovljenja nije bio karakterističan samo za Hrvatsku, već i za zapadne zemlje.¹ Rezultat toga u zapadnim zemljama je modernizacija kompanija, kako je i razina konkurencije diktirala, pri čemu je deblji kraj izvukla starija radna snaga, koja se teže prilagođava fleksibilnim uvjetima proizvodnje (Puljiz, 2001: 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” (Puljiz, 2001: 13). Rješenje je imalo samo kratkotrajan učinak, u vidu smanjenja nezaposlenosti, stvorivši na taj način privid relativno dobrog funkcioniranja. No u praksi je to bilo drugačije. Sustav se sve više opterećivao, te se postavljalo pitanje njegove održivosti.

“Planiranja mirovinskog sustava i priprema zakonskih odredbi ostvarena je uz pomoć japanske darovnice. Za to su bila planirana sredstva Svjetske banke u obliku zajma za prilagodbu javnog sektora (*Public Sector Adjustment Loan* – PSAL), ali nisu ostvarena. U nacrtu proračuna za 1997. godinu bili su predviđeni polugodišnji troškovi za drugi stup i doprinose od 10%, ali je pritisak mnogo većih fiskalnih prioriteta odgodio reforme na neodređeno vrijeme” (Anušić, O’Keefe i Madžarević-Šujster, 2003: 23-24).²

Govoreći o načinu usklađivanja mirovina s troškovima života, važno je spomenuti način na koji su se određivale mirovine do 31. prosinca 1998. godine. Za izračun mirovine uzimale su se plaće ili osnovice ostvarene u deset najpovoljnijih godina. Prednost tog modela bila je u tome što su pojedinci koji su radili honorarno, koji su prelazili s posla na posao, uspjeli u tom razdoblju dobiti pristojnu mirovinu. Dakako, u prilog takvom izračunu išlo je i postojanje gospodarske krize, koja na taj

¹ Iako ne iz jednakih razloga.

² Stalna odgađanja uvođenja PDV-a u drugoj polovici devedesetih godina spriječila su ministra financija Škegru da osigura dostatan izvor javnih prihoda za pokriće tranzicijskih troškova (prema Mintas Hodak, u: Anušić, O’Keefe i Madžarević-Šujster, 2003: 24).

način nije uspjela u prevelikoj mjeri utjecati na visinu mirovine. No takav sustav bio je uistinu izdašan, a s povećanjem broja korisnika mirovina pokazao se neodrživim na duži period.

Povećanjem broja godina promatranja željela se ograničiti mogućnost evazije pri uplati doprinosa, ali i utjecati na socijalno neprihvatljivu preraspodjelu mirovinskih primanja od osiguranika koji tijekom čitavog radnog vijeka imaju podjednake plaće ili plaće koje su se lagano povećavale k osiguranicima koji su samo u jednom, za njih povoljnom razdoblju radnog vijeka imali visoke plaće (Potočnjak, 2000: 14).

Zakonom o mirovinskom osiguranju iz 1998. te njegovim izmjenama i dopunama (NN br. 127/2000, 59/2001, 109/2001, 147/2002, 117/2003, 30/2004, 177/2004. i 92/2005) došlo je do određenog restrukturiranja prvog stupa mirovinskog osiguranja te do uvođenja drugog i trećeg stupa. Oni se razlikuju po tome što se drugi stup sastoji zapravo od individualizirane kapitalizirane štednje na osobnim računima osiguranika, dok se treći stup sastoji od dobrovoljnog osiguranja. Od tada visina mirovine ovisit će o duljini mirovinskog staža i visini plaće tijekom cijelog radnog vijeka, pri čemu je naglasak upravo na atributu *cijelog*.

Reforme mirovinskog sustava bile su ono dobro što se u tom trenutku moglo postići, no nisu bile najbolji način. Razne anomalije koje su zanemarene utjecale su na to da sustav više ne može normalno funkcionirati bez intervencije u njega, pa je tako u jesen 2010. godine provedena čak 11. izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO).

Osobito je uočljiva činjenica da prilikom proučavanja i pokušaja rješavanja određenih problema vezanih uz mirovinske politike nedostaje socijalna dimenzija mirovina. Jedan od primjera koji idu u korist socijalne dimenzije jest i razlika u dobi umirovljenja muškaraca i žena. Naime, tada smo imali situaciju da su se muškarci ženili ženama u prosjeku četiri godine mlađima od sebe, pa je tako bračni par istovremeno išao u mirovinu, što je uvelike olakšalo prijelaz. Da bi sustav uspješno funkcionirao, prilikom reformi moraju se uzeti u obzir sva područja (ali i akteri) na koje mirovinska politika i mirovinski sustav utječu.

Isprepletenost

Mirovinski sustav se u velikom broju zemalja mijenja (ili se barem pokušava mijenjati) i postoji opasnost da se zbog dugoročnog utjecaja krize situacija pogorša kad je riječ o budućim umirovljenicima. Jedini je način da se to spriječi poduzimanje odgovarajućih mjera na pravim mjestima. Kriza je otkrila osjetljivost sheme kapitalizirane mirovine na volatilitnost na financijskim tržištima. Također, upozorila je na ono s čime se kasni od samoga početka – promocija pravilnog upravljanja uštedama za mirovinu koje bi provodili donositelji javnih politika i ostali uključeni u proces.

Recesija će definitivno imati utjecaja na rastući potencijal gospodarstva svake zemlje. Potrebno je skinuti ružičaste naočale i biti svjestan da će trend rasta biti uvelike drugačiji nego što je to prognozirano u vremenima prije krize, te se stoga određene odluke vezane za posebne javne politike ne smiju oslanjati na mjere iz mirnijeg razdoblja.

Sagledavanje posljedica krize pomaže da uvidimo razinu manjkavosti mirovinskih sustava diljem Europe. Sigurnost je definitivno jedan od najbitnijih čimbenika kojem bi mirovinski sustav trebao služiti i doprinositi mu. Kriza je također uvjetovala potrebu da mirovinski fondovi budu uključeni u mjere za stabiliziranje financijskih tržišta. Upravo potreba za boljom regulacijom na području zemalja članica EU-a dobiva zajedničku europsku dimenziju.

Starenje stanovništva već je neko vrijeme jedan od velikih problema, posebice na europskom kontinentu. Demografske promjene utjecat će na sve aspekte gospodarstva i života općenito.

“Prema nekim utjecajnim tumačenjima poslijeratnog razvoja države blagostanja, starenje stanovništva presudna je spona između ekonomske modernizacije i povećanih razina javnih rashoda” (Castles, 2008: 55). Jedan od odgovora jest i tvrdnja Wilenskog da se razina ekonomije povećava proporcionalno s postotkom starijeg stanovništva, koje zahtijeva velik broj socijalnih programa. Kako Wilenski navodi, najveći je izvor socijalnih rashoda udio starih ljudi u stanovništvu. Staro stanovništvo najuže je povezano s proizvodnom strukturom u zemljama s industrijskom proizvodnjom. Govoreći o takvim zemljama, neizbježno se ističu Belgija, Velika Britanija i Njemačka kao zemlje u kojima industrija ima najdužu tradiciju. Godine 1974. tim se zemljama priključuju Švedska i Austrija. Imajući na umu tradiciju industrijske proizvodnje, ne čudi da upravo u tim zemljama nailazimo na velik postotak starog stanovništva. Castles nam nudi objašnjenje zašto je tomu tako. Naime imajući na umu stanje tijekom rata, zaposlenost žena u industriji te njihovu postupnu neovisnost, ali i pogibiju mnogih muškaraca u ratu, to nas dovodi do situacije u kojoj se nakon nekog vremena, bez nataliteta, događa porast broja starijeg stanovništva.

Javni rashodi povećavat će se proporcionalno s povećanjem broja starijeg stanovništva, počevši od većih izdataka za zdravstvo, jer su stariji ljudi skloniji poboljevanju, te za mirovine koje bi trebale biti dostatne da pojedincu omoguće dostojan život. Upravo je starenje stanovništva jedna od varijabli koja ima velikog utjecaja na odluke vlade o ulaganju u zdravstvenu skrb, ali i u obrazovanje. Naime starijem će stanovništvu važnija biti zdravstvena skrb nego obrazovanje, te će zahtijevati ostvarenje svojih prava.³ No upravo bih u ovom dijelu naglasila nužnost dobre obrazovne politike. Naime ako imamo dobar obrazovni sustav koji je u skladu s potraži-

³ A starije stanovništvo čini velik dio glasačkog tijela.

vanjima tržišta rada, broj osiguranih radnika bit će veći. Samim time bit će stvoreni i resursi za štednju u trećem stupu koji postaje sve značajniji za mlade generacije.

Javni rashodi bit će dakle uvelike ovisni o tome povećava li se postotak starijeg stanovništva ili se zadržava u ravnoteži. Tržište rada morat će se prilagoditi tome, a mirovinski sustav neće smjeti u potpunosti ovisiti o PAYGO shemi. Da bi se poboljšalo funkcioniranje mirovinskog sustava, potrebno je, kao što sam već napomenula, poticati štednju među pojedincima. Na taj bi način oni osigurali određeni iznos za mirovine koji će ovisiti isključivo o njima.⁴

Ravnoteža između adekvatnosti i održivosti kao cilj mirovinskih reformi pod velikim je utjecajem financijske i ekonomske krize. Sustav koji se uvelike temelji na PAYGO shemi ne smije sebi dopustiti, ako želi biti održiv i dugoročno uspješan, da padne ispod omjera tri osiguranika naspram jednog umirovljenika. Visoka stopa nezaposlenosti, zajedno s lošom produktivnošću i izostankom plaća, utječe na poreze i temeljne doprinose mirovinskom sustavu, smanjujući na taj način prihode na koje se mirovinski sustavi najvećim dijelom oslanjaju (European Commission, 2010).

Kad je riječ o varijablama koje utječu na ekonomski razvoj, valja se osloniti na Wagnerov zakon, po kojemu je potražnja za javnim dobrima elastična na dohodak. No uvjerljiv argument u prilog tome jest da će države ako imaju višu razinu ekonomskog rasta, za javne politike izdvajati jednaku količinu novaca kao i u vrijeme prije toga, jer se tražene usluge sada mogu zadovoljiti nižim udjelom nacionalnog dohotka. "Potencijalni utjecaj većeg bogatstva i viših stopa ekonomskog rasta nije, dakako, ograničen na sferu javnih rashoda" (Castles, 2008: 43).

U 2010. godini i u Hrvatskoj je došlo do pada zaposlenosti, ali i do smanjenja plaćanja doprinosa zaposlenih (poslodavaca), što je dodatno opteretilo mirovinski sustav. Da bi se situacija poboljšala, potrebni su poticaji za zapošljavanje i potrošnju kako bi gospodarstvo zaživjelo. Povećanje stope zaposlenosti starijih ljudi trebalo bi biti jedna od mjera suočavanja s rastućim problemom nezaposlenosti. Paketi oporavka osiguravaju temelj za ekonomski rast, ali su istovremeno smanjili poboljšanja u javnim financijama namijenjena osiguravanju dodatnih troškova vezanih uz problem starenja stanovništva. Upravo bi se na ispravljanju te manjkavosti trebalo poraditi.

Jedan od problema koji je često zanemarivan jest dugoročnost posljedica reforme mirovinskog sustava. Dugi tranzicijski periodi u mirovinskim reformama teže zaštititi onih koji su već umirovljeni ili se približavaju umirovljenju. No, kako smo mogli vidjeti, u razdobljima šoka i loših financijskih stanja prijeti opasnost od toga da će

⁴ Pritom mislim na povećanje opsega promocije 3. mirovinskog stupa, koji je najmanje zastupljen upravo zbog nedostatka epiteta "obvezni".

se sustav morati nositi s novčanim opterećenjima u kratkom, ali i dugom razdoblju. Mirovinske reforme temelje se na pretpostavci rasta i povrata plaćenih doprinosa. Ako mirovinski sustav postane neuspješan u rukovanju efektima čiji su rezultat niži povrati ili neuravnotežen prinos, naći ćemo se u situaciji koja negativno utječe na adekvatne koristi kojima bi mirovinski sustav trebao doprinosti. Sustav koji ne može isplaćivati adekvatne mirovine dugoročno ne može biti održiv, što utječe i na opadanje njegove društvene i političke kredibilitnosti, pri čemu se ističe višedimenzionalnost mirovinskog sustava.

Radi ispravnog suočavanja s krizom i njezinim posljedicama potrebno je nadzirati duljinu perioda nezaposlenosti i poticati povratak na tržište rada. Upravo bi stoga mjere oporavka trebale ići u korist novih investicija te poticanja zapošljavanja i samozapošljavanja. Prošle krize, ali i razne druge nestabilnosti često su rezultirale time da su stariji radnici odlazili u prijevremenu mirovinu ili su pak, ako su se nakon gubitka posla našli na zavodu za zapošljavanje, ulazili u grupu za prijevremeno umirovljenje. To se pokazuje pomalo nelogičnim ako imamo na umu kako PAYGO reagira na demografske promjene. Od velike je važnosti donošenje mjera koje bi trebale pomoći da se prijevremeno umirovljenje i nezaposlenost smanje što je moguće više. Potrebno je poticati ljude da ostanu na tržištu rada što dulje kako bi PAYGO mogao normalno funkcionirati. Upravo bi to pozitivno utjecalo na održivost mirovinskog sustava.

Kriza je poslužila kao prilika da se provedu potrebne reforme i pokazala važnost pojedinih teških političkih odluka, poput odluke o povećanju dobi za umirovljenje. "U Latviji vlada pokušava povećati dob za umirovljenje sa 62 na 65 godina do 2021. U Mađarskoj će dob za umirovljenje postupno rasti sa 62 na 65 godina do 2022. U Nizozemskoj vlada je predložila porast dobi za umirovljenje na 66 godina 2020. te na 67 godina 2025. godine. Pojedinci koji karijere započnu veoma mladi i oni koji rade psihički zahtjevne poslove imat će specijalne povlastice. U Sloveniji vlada je potvrdila plan povećanja dobi za umirovljenje sa 61 godine za žene i 63 za muškarce na 65 godina za oba spola do 2020. Prijevremeno umirovljenje bit će moguće tek sa 60, a ne s dosadašnjih 58 godina. U Rumunjskoj vlada razmatra plan povećanja dobi za umirovljenje s 58 na 60 godina za žene i sa 63 na 65 godina za muškarce do 2014. godine" (*Joint Report...*, 2010: 136). U Hrvatskoj je velike prepirke izazvalo izjednačavanje dobi za umirovljenje muškaraca i žena te povećanje penalizacije za prijevremeno umirovljenje. Jedna od činjenica koja ide u prilog izjednačavanju jest da diskriminacija, bez obzira na pozitivni ili negativni predznak, znači upravo to – diskriminaciju.

Ako se povećanje dobi za umirovljenje želi uspješno primijeniti, ne smiju izostati mjere koje pružaju starijim radnicima mogućnost za povratak na tržište rada. Neki su primjeri toga fleksibilnije opcije umirovljenja za duži ostanak na tržištu

rada, nadzor situacije u kojoj postoje velike razlike između plaća starijih i mlađih zaposlenika, pri čemu stariji bivaju maknuti s tržišta rada, mijenjanje navika zaposlenika, poboljšanje određenih vještina i kompetencija te uklanjanje diskriminacije na temelju životne dobi. No bilo bi pogrešno tvrditi da se period mirovine pojedinca želi svesti na minimum. Podrazumijeva se da svaki pojedinac ima pravo na zasluženi odmor nakon prestanka radnog vijeka. Upravo stoga je potrebno sprečavati diskriminaciju umirovljenika.

Nužnost promjena

Nekoliko sam puta napomenula da se mirovinski sustav ne može promatrati izolirano od ostalih sustava u državi. Provedene reforme pokazale su da se uz mirovinski sustav veže jedna konstanta na koju se nerijetko zaboravlja, a to je vrijeme. Naime sve promjene koje se događaju u mirovinskom sustavu ne mogu pokazati valjane rezultate odmah, i zemlje u tranziciji toga moraju biti svjesne. Kada uočimo da pojedine anomalije unutar sustava nepovoljno utječu na društvo, poneke ishitrene mjere mogu takvu situaciju dodatno pogoršati.

Do promjena bi trebalo doći unutar četiri područja – mirovinski rashodi, mirovinski prihodi, ostvarivanje mirovinskih prava te poticanje štednje. Kad je riječ o mirovinskim rashodima, to je područje gdje nijedna politička elita ne želi riskirati poduzimajući ishitrene poteze. Naime postoje samo dva načina smanjenja mirovinskih rashoda – smanjenje broja korisnika mirovina ili smanjenje mirovina. Broj korisnika smanjuje se na način da se poveća dobna granica za ostvarivanje prava na mirovinu.⁵

Mjere na području mirovinskih prihoda kreću se u dva smjera: ili će se nepravda u načinu financiranja mirovinskog sustava ispraviti ili će doći do efikasnijeg djelovanja u sustavu naplate doprinosa. Mirovinska prava se, kako sam napomenula, financiraju iz poreznih prihoda, pri čemu teret financiranja nije jednako raspoređen. Važno je da oni koji, ostvarenjem mirovinskih prava, imaju jednake dohotke do takve situacije dolaze jer su plaćali jednake razine doprinosa. U protivnom, nemotiviranost je sve veća, te dobivamo poseban oblik *free ridera*. Upravo u toj situaciji važnu ulogu imaju mirovinski fondovi i osobna mirovinska štednja.

Poticanje štednje trebalo bi ići ruku pod ruku s poticanjem zapošljavanja, jer štedjeti se može samo ako se ima otkuda. Istovremeno, štednja se ne bi smjela negativno odraziti na potrošnju, koja ima veliku ulogu u funkcioniranju gospodarstva.

⁵ Na samim počecima rada mirovinski je sustav funkcionirao veoma dobro upravo zbog mlađe dobi pučanstva.

Zaključak

Analizom mirovinskog sustava u kontekstu svjetske krize nameće se zaključak da su na površinu isplivali problemi koji nisu bili riješeni do kraja. Postavlja se pitanje *governancea*, kako država zapravo usmjerava. Jedan od razloga provođenja zdravstvene reforme u SAD-u bilo je i smanjenje ovisnosti radnika o poslodavcu i tržištu kao izvorima (ne)sigurnosti.

Posljednja svjetska kriza bila je velik poticaj za provođenje mnogih mirovinskih reformi i izmjena u mirovinskom sustavu. Donesene su mnoge političke odluke koje u razdobljima stabilnosti možda ne bi bile donesene jer bi se na taj način izgubilo glasačko tijelo. Jedan od primjera koji o tome svjedoče jest i povećanje dobi za umirovljenje.

Članice EU-a su, primjerice, ulogu stabilizatora krize dale upravo mirovinskim sustavima. No anticikličnost sustava treba biti poticana i održavana tek kad dođe do potpunog oporavka kako bi sustav socijalne zaštite bio dugoročno održiv. Takva situacija pretpostavlja teške političke odluke. U međuvremenu, prilagodba i primjena određenih mehanizama u mirovinskim shemama moraju biti nadgledane i pravovremene.

Može li se dakle, ako uzmemo u obzir sve čemu smo svjedoci, doći do rješenja tako što će se harmoničnim razvojem javnih politika osigurati stabilnost? U tražanju za odgovorima nužno je odbaciti zamisao o strogoj jednodimenzionalnosti te istovremeno inzistirati na pravilnom razvoju pojedinih javnih politika.

Reforme mirovinskog sustava u većini država nastoje pozitivno utjecati na probleme financiranja sustava mirovinskog osiguranja, ali ih ne mogu u potpunosti otkloniti u kratkom periodu. Potrebno je obuhvatiti i utjecaj mirovinskih sustava na tržište rada, što će biti otežano ako imamo nestabilno gospodarstvo.

Provedba mirovinskih reformi politički je veoma zahtjevna, što su pokazali i brojni prosvjedi građana diljem Europe. "Za poticanje aktivnosti i za zadovoljenje poriva nije potrebno igrati igru s visokim ulogom s kakvim se ona danas igra. Manji bi ulogi jednako dobro služili svrsi čim se igrači na njih priviknu" (Keynes, 1987: 211).

LITERATURA

Akerlof, G. A., Shiller, R. J., 2009: *Animal Spirits; How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.

- Anušić, Z., O'Keefe, P., Madžarević-Šujster, S., 2003: Pension Reform in Croatia, *Social Protection discussion paper series*; no. SP 0304, The World Bank, Washington DC.
- Babić, Z., 2008: Redistribucijski učinci socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj, Ekonomski institut, *Revija za socijalnu politiku* (15) 2: 151-170.
- Bodie, Z. i Davis, Ph., 2000: *The Foundations of Pension Finance I*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bodie, Z. i Davis, Ph., 2000: *The Foundations of Pension Finance II*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Castles, Francis G., 2008: *Komparativne javne politike. Primjeri poslijeratnih preobrazbi*, Masmedia, Zagreb.
- Crush, J., 1995: *Power of development*, Routledge, New York.
- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*, European Commission, European Union.
- Keynes, J. M., 1987: *Opća teorija zaposlenosti, kamate i novca*, CKD, Zagreb.
- Krugman, Paul, 2009: *The Return of depression economics and the crisis of 2008*, W.W. Norton Company, New York/London.
- Potočnjak, Ž., 2000: Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, *Revija za socijalne politike* (7) 1: 1-18.
- Puljiz, V., 2001: Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj, *Revija za socijalne politike* (8) 2: 159-180.
- Puljiz, V., 2001: Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta, *Revija za socijalne politike* (8) 1: 1-18.
- Puljiz, V., 2002: Očekivana kretanja u mirovinskom sustavu Republike Hrvatske u razdoblju do 2040. godine, *Revija za socijalne politike* (9) 2: 173-185.
- Puljiz, V., 2004: Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske, *Revija za socijalne politike* (11) 1: 3-20.
- Rosen, S. H., 1999: *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb.
- Sachs, J. D., 2005: *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, New York.
- Stiglitz, J., 2006: *Making Globalization Work*, Norton, New York.
- Strpić, D., 2010: *Karl Marx i politička ekonomija Moderne*, NZCH/Disput, Zagreb.
- Škember, A., 1998: Mirovinska reforma i mirovinski fondovi u Hrvatskoj, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *Revija za socijalne politike* (5) 2-3: 139-147.
- Škember, A., 2002: Mirovinska reforma po modelu Svjetske banke – Čarobna formula za prevladavanje krize mirovinskog sustava i promicanje gospodarskog rasta ili strategija visokog rizika, *Ekonomski pregled* (53) 7-8: 720-737.
- Thirlwall, A. P., 1998: *Growth and Development*, Macmillan, Basingstoke & London.

Zakon o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 102/98, 127/00, 69/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 79/07. i 35/08).

Zuber, M., 2000: Mirovinski doprinosi, porezne olakšice i tržište rada, *Financijska teorija i praksa* (24) 3: 445-468.

Zuber, M., 2002: Mirovinska reforma i porezni poticaji, *Financijska teorija i praksa* (26) 2: 497-509.

Ivana Jurković

PENSION POLICY UNDER THE INFLUENCE
OF THE WORLD CRISIS

Summary

Talking about pension policy, we may instantly mention a situation that is similar to this one: year after year, a professor asks the same question, but he changes the answer. The need for serious reform does not tell us anything about which reforms should be undertaken in a particular country. This article attempts to present the impact of the recent crisis on the pension system and briefly signify the main problems. The situation we encountered in recent years had already warned us of the instability of the pension system. Pension policy in this paper is used as an example because the crisis and pension policy of today have at least one thing in common – unstable foundation that eventually will lead to bigger problems. In the context of shock and a bad financial situation, the system will be confronted with financial loads in both short-term and long-term periods. Considering the presence of global crisis sentiment, that has assumed a higher proportion by now, many countries have begun to implement some unpopular measures of pension reform. It is necessary to emphasize the long-term results and consequences of these reforms, but also to eliminate the misconception that they can completely solve the current problems.

Keywords: crisis, the pension system, public policy, sustainability, reform

Kontakt: **Ivana Jurković**, Ivičeki 26, 10250 Lučko. E-mail: ivjurkovic@gmail.com