

Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj

Zagreb, rujan 2011.

Studije



Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj

- projektna studija-

Voditelj projekta i urednik studije:

Danijel Nestić, Ekonomski institut, Zagreb

Suradnici:

Željko Potočnjak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Vlado Puljiz, professor emeritus, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Ivana Rašić Bakarić, Ekonomski institut, Zagreb

Sandra Švaljek, Ekonomski institut, Zagreb

Iva Tomić, Ekonomski institut, Zagreb

Maja Vehovec, Ekonomski institut, Zagreb

Ivana Vukorepa, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Istraživanje je provedeno uz potporu iz namjenske donacije Zaklade Adris.



ZAKLADADRIS

Tehničko uređenje:

Vladimir Sukser

Zagreb, rujan 2011.

Stavovi izraženi u studiji nužno ne odražavaju stavove Zaklade Adris i Ekonomskog instituta, Zagreb.

Studija se može reproducirati ili prosljeđivati za neprofitne svrhe pod uvjetom da se propisno navede izvor.

Sadržaj

Popis slika	5
Popis tablica	6
Popis okvira	6
Predgovor	7
1. Uvod	8
DIO I Reforma mirovinskog sustava i primjerenost mirovina	
2. Problemi i reforme mirovinskog sustava	10
2.1. Vrijeme izazova za mirovinske sustave u Europi	10
2.2. Mirovinski sustav i mirovinske reforme u Hrvatskoj	11
2.3. Ključni izazovi za hrvatski mirovinski sustav	16
2.4. Financijska neravnoteža sustava	21
2.5. Razina mirovina	23
3. Primjerenost mirovina u Hrvatskoj	25
3.1. Definiranje primjerenosti mirovina	25
3.2. Usporedba stope zamjena mirovina u Hrvatskoj i EU-u	29
3.3. Projekcije primjerenosti mirovina za Hrvatsku 2012.-2052.	35
3.4. Pokazatelji siromaštva starije populacije	50
3.5. Pokazatelji fiskalne održivosti	52
4. Prijedlozi mjera	57
4.1. Obrazloženje potrebe za korekcijom mirovinskog sustava u Hrvatskoj	57
4.2. Predloženi temeljni smjer djelovanja	58
4.3. Cilj predloženih promjena	59
4.4. Ključne postavke mogućeg djelovanja	59
4.5. Deset prijedloga reformskih aktivnosti	59
4.6. Učinci predloženih aktivnosti na visinu mirovina i javne izdatke za mirovine	64
4.7. Preporuke za nositelje socijalne i ekonomske politike	72
DIO II Izabrane teme	
5. Rizik prinosa u obveznom kapitalno financiranom mirovinskom podsustavu	75
5.1. Uvod	75
5.2. Rizik prinosa u fazi akumulacije	76
5.3. Rizik prinosa u fazi isplate	85
5.4. Administrativni troškovi sustava	87
6. Mirovinska pismenost: međunarodna iskustva i prijedlozi za Hrvatsku	90
6.1. Definiranje financijske i mirovinske pismenosti	90
6.2. Značaj financijske i mirovinske pismenosti	91
6.3. Uloga međunarodnih institucija u promicanju financijske pismenosti	93
6.4. Financijsko opismenjavanje u Hrvatskoj	94
6.5. Prijedlog okvira modela financijskog opismenjavanja u Hrvatskoj	97
7. Zaključak	99
Dodatak	103
D1. Izračun mirovine iz obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj	103
Literatura	106

Popis slika

- Slika 1. Demografski izazovi
- Slika 2. Projekcije stopa demografske ovisnosti (stanovništvo 65+/15-64) u 2010. i 2050.
- Slika 3. Očekivano trajanje života u dobi od 65 godina
- Slika 4. Pokazatelji broja osiguranika i umirovljenika u javnom mirovinskom sustavu u 2007.
- Slika 5. Stopa zaposlenosti u 2010.
- Slika 6. Manjak Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje
- Slika 7. Prihodi od doprinosa i rashodi za mirovine u javnom mirovinskom sustavu u 2007, u % BDP-a
- Slika 8. Stopa mirovinskih i ukupnih socijalnih doprinosa u zemljama EU-a u 2010.
- Slika 9. Teoretske stope neto zamjene mirovina za «tipičnog» radnika u 2008.
- Slika 10. Teoretske stope neto zamjene mirovina za «tipičnog» radnika u 2048.
- Slika 11. Promjene u teoretskim stopama neto zamjene za «tipičnog» radnika u razdoblju 2008.-2048.
- Slika 12. Stope neto zamjene za «tipičnog» radnika 10 godina nakon umirovljenja u 2048.
- Slika 13. Promjene u teoretskim stopama neto zamjene za prijevremeno i kasno umirovljenje u odnosu na «tipičnog» radnika
- Slika 14. Početna stopa neto zamjene za «tipičnog» radnika (2012.-2052.)
- Slika 15. Kupovna moć mirovine i stopa zamjene za «tipičnog» radnika osiguranog u prvom stupu
- Slika 16. Usporedba stopa zamjena za žene i muškarce («tipičnog» radnika)
- Slika 17. Početna stopa neto zamjene za «tipičnog» radnika (2012.-2052.) uz variranje stope prinosa fondova
- Slika 18. Stopa neto zamjene za «tipičnog» radnika u godini umirovljenja i 10 godina nakon umirovljenja
- Slika 19. Iznos mirovine u 2012. prema visini plaće, u ovisnosti o stažu
- Slika 20. Početna stopa neto zamjene u 2012. prema relativnoj visini plaće, u ovisnosti o stažu
- Slika 21. Početna stopa neto zamjene u 2052. prema relativnoj visini plaće, u ovisnosti o stažu
- Slika 22. Početne stope neto zamjene u 2012. prema dobi umirovljenja i radnom stažu
- Slika 23. Stopa rizika od siromaštva starijeg siromaštva (65 i više godina) u 2009.
- Slika 24. Projekcije broja osiguranika i umirovljenika
- Slika 25. Projekcija izdataka za mirovine
- Slika 26. Projekcija prihoda od doprinosa i ukupnih izdataka javnog mirovinskog sustava
- Slika 27. Početna stopa neto zamjene (2012.-2052.) uz proširenje dodatka na mirovine na umirovljenike II. stupa - povećanje cijele mirovine iz javnog sustava za 27 posto
- Slika 28. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog proširenja dodatka na mirovine na umirovljenike II. stupa
- Slika 29. Početna stopa neto zamjene - dodatak od 27 posto na AVM za umirovljenika II. stupa, promjena formule (faktor uz AVM postaje 0,50 umjesto 0,25)
- Slika 30. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog proširenja dodatka na mirovine na umirovljenike II. stupa i promjene formule osnovne mirovine
- Slika 31. Procjena neto učinka povratka «dobrovoljaca» u prvi stup na račun javnog mirovinskog sustava
- Slika 32. Početna stopa neto zamjene (2012.-2052.) - povećanje stope doprinosa na 10 posto od 2013., opseg prava iz prvog stupa ostaje nepromijenjen
- Slika 33. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog povećanja stope doprinosa za drugi stup (na 10 posto) i ekvivalentnog smanjenja za I. stup
- Slika 34. Početna stopa neto zamjene (2012.-2052.) - prelazak na indeksaciju vezanu uz plaće/cijene u omjeru 60 : 40 posto
- Slika 35. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog prelaska na indeksaciju u omjeru 60 : 40 posto te 70 : 30 posto vezanu uz plaće/cijene
- Slika 36. Početna stopa zamjene za prosječnog radnika uz status quo i reformski scenarij (proširenje dodatka u visini od 27 posto na osnovnu mirovinu, povećanje stope doprinosa za drugi stup za 2 postotna boda i povećanje radnog staža)
- Slika 04. Postotno smanjenje vrijednosti štednje u obveznim mirovinskim fondovima zbog troškova naknade za upravljanje
- Slika 37. Upoznatost klijenata banaka s financijskim pojmovima
- Slika 38. Informiranost ispitanika – udio ispitanika koji uopće ne poznaju pojedine oblike štednje za mirovinu

Popis tablica

- Tablica 01. Pravo na mirovinu temeljem mirovinskog osiguranja od travnja 2002. do ožujka 2011.
- Tablica 02. Usporedba mirovinske «štednje» u prvom i drugom stupu temeljem nakon uplate doprinosa od prosječne bruto plaće u razdoblju od travnja 2002. do ožujka 2011.
- Tablica 03. Smanjenje/povećanje mirovine za prijevremeno/kasno umirovljenje
- Tablica 1. Procjena osnovnih pokazatelja mirovina za «prosječnu» osobu u 2012. i 2052.
- Tablica 2. Stopa rizika od siromaštva za ukupno i starije stanovništvo, u %.
- Tablica 3. Doprinost promjeni udjela javnih izdataka za mirovine u BDP-u 2010.-2050.
- Tablica 4. Procjena učinaka predloženih aktivnosti
- Tablica 5. Prikaz regulative zajamčenog prinosa
- Tablica 6. Referentni i zajamčeni prinosi OMF-ova

Popis okvira

- Okvir 1. Promjene u mirovinskom sustavu nakon reforme
- Okvir 2. Smjernice EU u području mirovina
- Okvir 3. Razvoj mirovinskih sustava: od borbe protiv siromaštva prema osiguranju primjerenog dohotka u starosti
- Okvir 4. Usporedba mirovina prvog i drugog stupa temeljem osiguranja od travnja 2002. do ožujka 2011.
- Okvir 5. Usporedba mirovinske «štednje» u prvom i drugom stupu
- Okvir 6. Faktori umanjenja/uvećanja za prijevremeno/kasno umirovljenje
- Okvir 7. Utjecaj naknada za upravljanje fondovima na visinu mirovina

Predgovor

Studija «Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj» donosi rezultate istraživanja tima stručnjaka okupljenog oko Ekonomskog instituta, Zagreb u okviru istoimenog projekta kojeg je namjenskom donacijom potpomogla Zaklada Adris. Istraživanje je obuhvatilo analizu dosadašnjeg razvoja mirovinskog sustava, projekcije budućih kretanja mirovina te prijedlog aktivnosti koje treba poduzeti u cilju ostvarivanja primjerenih i održivih mirovina.

U istraživanju i pripremi studije svojim su priložima sudjelovali prof. dr. sc. Vlado Puljiz, profesor emeritus Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Željko Potočnjak i mr. Ivana Vukorepa s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, te prof. dr. sc. Maja Vehovec, dr. sc. Sandra Švaljek, dr. sc. Ivana Rašić Bakarić i Iva Tomić iz Ekonomskog instituta, Zagreb, uz stručnu pomoć i savjete Ljiljane Marušić iz Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Konačni tekst studije oblikovan je nakon osjetnih intervencija u izvorne priloge suradnika poduzetih radi ujednačavanja strukture. Iako je proveden postupak intenzivne raprave unutar projektnog tima, prijedlozi reformskih aktivnosti i drugi stavovi prikazani u studiji prvenstveno odražavaju viđenje urednika studije i ne treba ih nužno pripisivati članovima tima.

Ovu studiju još uvijek treba promatrati kao radni materijal. Učinjeni su nužni napori da se izbjegnu pogreške i nejasnoće, ali je moguće da su one preostale, a sve zbog namjere da se glavne poruke studije prezentiraju javnosti u razumnom roku. Bit ćemo zahvalni ukoliko nam ukažete na moguće pogreške koje će se ukloniti u sljedećim koracima, kod kasnijih prezentacija, javnih rasprava i daljnjih publikacija.

Nadamo se da će rezultati istraživanja biti korisni stručnoj i općoj javnosti, predstavnicima ključnih dionika mirovinskog sustava te nositeljima ekonomske politike, kako bi usmjerili svoje napore za ostvarivanje primjerene razine mirovina u Hrvatskoj.

dr. sc. Danijel Nestić
voditelj projekta i urednik studije

1. Uvod

Hrvatski mirovinski sustav potrebno je prilagoditi potrebama građana vodeći računa o demografskim i gospodarskim trendovima. Izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju s kraja 2010. godine donijele su postupno izjednačavanje zakonske dobi za odlazak u mirovinu žena i muškaraca te nove, veće faktore umanjenja u slučaju prijevremene starosne mirovine. Najavljuju se i duge mjere. Usprkos tome, dosadašnje reforme nisu uspjele riješiti problem relativno niskih mirovina niti problem stalnog deficita javnog mirovinskog sustava. Stoga su potrebni dodatni reformski napori.

Ključni strukturni izazovi koji utječu na stabilnost mirovinskih sustava - produžavanje životnog vijeka, smanjivanje stope fertiliteta, povećanje značaja fleksibilnog i nesigurnog rada, niske stope zaposlenosti i izostanak pravovremenog odgovora na probleme – slični su posvuda u Europi. Stoga je pitanje reforme mirovinskog sustava visoko na listi prioriteta vlada zemalja Europske unije. Na razini zajedničke europske politike prošle se godine pojavio «zeleni papir» Europske komisije (eng. *Green Paper*), dokument čija je svrha poticanje rasprave i početak procesa političkih konzultacija o europskim mirovinskim sustavima (European Commission, 2010a). Približno u isto vrijeme je sačinjen i Zajednički izvještaj o mirovinama Odbora za ekonomsku politiku i Odbora za socijalnu zaštitu Europske komisije (European Commission, 2010b), a već od ranije u Uniji postoji proces koordinacije, takozvana metoda otvorene koordinacije, iz područja socijalne zaštite i socijalnog uključivanja gdje su definirani zajednički krovni ciljevi, a jedan od tih ciljeva odnosi se na mirovine. Dvije se ključne riječi u svim ovim dokumentima vezuju uz mirovine – primjerenost (adekvatnost) i održivost. Iako ovi strateški dokumenti ne daju precizne definicije primjerenosti i održivosti, ideje koje stoje iza njih su prilično jasne. Primjerenost podrazumijeva održavanje, u razumnoj mjeri, životnog standarda i nakon umirovljenja. S druge se strane, održivost se određuje u smislu zdravih javnih financija.

Fokus je ove studije na primjerenosti starosnih mirovina u Hrvatskoj. Međutim, neće se moći izbjeći šire razmatranje mirovinskog sustava, što uključuje i druge vrste mirovina, te razmatranje dugoročnih fiskalnih učinaka mirovinskog sustava. Hrvatska se suočava sa značajnim izazovima u pogledu buduće visine mirovinskih primanja. Vidljiva je neravnoteža između mirovina koje se isplaćuju iz prvog stupa i mješovitih mirovina koje se isplaćuju iz oba obvezna mirovinska stupa. Projekcije pokazuju da će odnos mirovine i plaća u budućnosti biti još manji nego sada. U takvom kontekstu otvara se niz pitanja koja se tiču budućnosti mirovina u Hrvatskoj. Ključno je pronaći ravnotežu između želje za primjerenim (adekvatnim, dostojnim) mirovinama i financijske održivosti mirovinskog sustava. Uz to, mirovinski sustav treba poticati odgovorno ponašanje tijekom radnog vijeka i osigurati međugeneracijsku i unutargeneracijsku pravednost. Ova je studija pripremljena s namjerom da ponudi analizu stanja, vjerodostojne projekcije budućih mirovina, te prijedlog mjera i aktivnosti u cilju poboljšanja stupnja primjerenosti mirovina u Hrvatskoj.

Studija se sastoji od dva tijela. Prvi dio studije započinje razmatranjem problema i reformi mirovinskog sustava u Hrvatskoj. Slijedi prikaz rezultata procjene trenutne primjerenosti mirovina i projekcije za sljedećih 40 godina. Na temelju ovih rezultata, iznose se prijedlozi

aktivnosti za daljnju reformu mirovinskog sustava s ciljem osiguranja primjerenih mirovina. Drugi dio studije detaljnije obrađuje dvije teme koje su povezane s iznesenim reformskim prijedlozima. To su kontrola rizika prinosa u drugom mirovinskom stupu te financijsko i mirovinsko opismenjanje u Hrvatskoj. Na kraju su iznaseni glavni zaključci studije.

DIO I

2. Problemi i reforme mirovinskog sustava

2.1. Vrijeme izazova za mirovinske sustave u Europi

«Zlatno doba» socijalne države, koje je u Europi uslijedilo nakon Drugog svjetskog rata i trajalo otprilike tri desetljeća, bilo je obilježeno izuzetnim gospodarskim rastom koji je pogodovao ekspanziji sustava socijalne sigurnosti. U Zapadnoj je Europi postupno prevladao stav da mirovina nije samo pomoć najsiromašnijim starijim osobama, već da ona mora omogućiti održavanje primjerenog životnog standarda u starosti. Tijekom 1960-ih 1970-ih godina znatno je podignuta razina mirovina i standard umirovljenika. Međutim, sredinom 1970-ih godina događaju se duboke promjene u društvenom i ekonomskom kontekstu koje su pogodile mirovinske sustave. Svijet je zahvatila gospodarska kriza, demografski procesi i promjene na tržištu rada nepovoljno djeluju na stabilnost mirovinskih sustava, a pritisak na smanjenje javnih troškova za mirovine postaje sve jači.

Starenje populacije je demografski proces koji posebno pogađa mirovinske sustave. U prvom redu, radi se o produljenju trajanja života i smanjenju stopa demografske reprodukcije, zbog čega dolazi do značajne generacijske neravnoteže. Sve je veći broj starijih ljudi u mirovinskoj dobi, a sve je manje stanovnika u radnoj dobi koji će biti zaposleni i plaćati doprinose za mirovine. Mladi ljudi, zbog produljenog školovanja, sve kasnije ulaze na tržište rada. K tome, sve je više atipičnih oblika zaposlenosti, kao što je rad sa skraćenim radnim vremenom, rad na određeno vrijeme, sezonski rad i slično, a sve se češće pribjegava deregulaciji tržišta rada kojom se manje štiti stabilna zaposlenost, a omogućava veća fluktuacija radne snage. Fleksibilna zaposlenost u konfliktu je sa starim sustavima socijalne sigurnosti, ponajprije s mirovinskim sustavom. Sve je to potaknulo proces prilagodbe sustava socijalne sigurnosti i mirovinske reforme.

Gotovo su sve europske zemlje u posljednja dva desetljeća provodile reforme mirovinskih sustava, i to s različitim dometima. Nasuprot objektivnim okolnostima koje su determinirale nužne prilagodbe, protiv reformi su djelovale sile otpora i inercije, koje su i uvjetovale relativno kasnu reakciju na opažene probleme. Stoga se često pribjegavalo reformama kraćeg dometa, kojima se zadržava osnovna struktura, a postupno mijenjaju pojedini elementi mirovinskog sustava takozvanim parametarskim reformama. No, bilo je i sveobuhvatnih reformskih iskoraka. Prema osnovnim značajkama reformi, može se izdvojiti nekoliko skupina zemalja:

- zemlje liberalne tradicije, kao što su Velika Britanija i Irska, ali isto tako Danska i Nizozemska, koje su već od ranije imale trostupne sustave, nisu radikalnije reformirale te sustave, nego su ih podvrgavale prilagodbama s naglaskom na reduciranje javnih i ekspanziju privatnih i strukovnih kapitaliziranih mirovinskih shema;
- skandinavske zemlje, Švedsku i Finsku, u kojima je došlo do značajnih mirovinskih reformi;

- bismarckovske sustave kontinentalne Europe, koji se temelje na socijalnom osiguranju, i koji su se pokazali vrlo otpornima na strukturne mirovinske reforme, a iz bismarckovske grupe zemalja vrijedi izdvojiti Njemačku i Italiju u kojima je provedeno nekoliko mirovinskih reformi;
- mirovinske sustave u postsocijalističkim zemljama koji su doživjeli radikalne promjene u smjeru izgradnje mirovinskih sustava na više stupova (razina).

Izvještaj Europske komisije *Joint Report on Pensions* (European Commission, 2010b) daje sljedeće zaključke o glavnim trendovima reformi koje su u posljednjih desetak godina poduzete u Europi:

- jačanje načela međusobne ovisnosti doprinosa i visine mirovina
 - uvedene su mjere poput produžavanja razdoblja koje ulazi u obračun mirovine (umjesto najboljih godina, cijelo razdoblje uplate doprinosa), povećanja zakonske dobi za odlazak u mirovinu, postrožavanja uvjeta za prijevremenu mirovinu, odnosno uvođenja bonus/malus sistema za kasniji/raniji odlazak u mirovinu;
- veća uloga kapitalizacije mirovinske štednje;
- uspostavljanje automatskih mehanizama prilagodbe sustava ili periodičnog razmatranja prilagodbe
 - promjene u očekivanom trajanju života postaju jedan od faktora koji određuje potrebene uvjete za stjecanje mirovine (npr. u Danskoj, Francuskoj i Italiji), odnosno ulaze u formulu za izračun mirovina (u zemljama s obveznim kapitaliziranim shemama i NDC sustavima);
- osiguranje minimalnog dohotka za starije osobe (minimalne/socijalne mirovine);
- povećanje složenosti mirovinskih sustava;
- potpora mirovinskoj reformi od strane mjera na tržištu rada.

Reforme su pokušale pomiriti zahtjev fiskalne održivosti mirovinskih sustava sa zahtjevom primjerenosti mirovinskih primanja i rasporediti teret reformi na što širi krug građana. Isto tako, reforme su išle u smjeru poticanja dužeg rada i osiguranja dodatnih izvora dohotka u starosti.

2.2. Mirovinski sustav i mirovinske reforme u Hrvatskoj

Slično kao i drugdje u Europi, u Hrvatskoj je mirovinski sustav nakon Drugog svjetskog rata doživio snažnu ekspanziju, te je obuhvatio ne samo zaposlene u državnim poduzećima, nego i poljoprivrednike i obrtnike krajem 1960-ih i 1970-ih godina. Takvu su ekspanziju omogućila relativno povoljna demografska kretanja, ekonomski rast i visoka formalna zaposlenost.

S krizom početkom 1980-ih, a posebno pred kraj socijalističkog razdoblja, problemi u mirovinskom sustavu postaju sve vidljiviji. Odnos broja osiguranika i umirovljenika pogrošan je s 4:1 u 1980. na 3:1 u 1990. (HZMO, 2001-2010). Usprkos tome, mirovine su relativno rasle, što pokazuje udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći, koji je 1990. godine iznosio

oko 75 posto, dok je 1985. iznosio oko 55 posto. To je rezultat zakonskih izmjena iz 1982. i 1983. godine koje su rezultirale širenjem i povećanjem izdašnosti prava. Tako je uvedeno pravilo prema kojem se mirovine određuju na temelju plaća u 10 uzastopnih najpovoljnijih godina, ublaženi su uvjeti za odlazak u invalidsku mirovinu, uvedeno je usklađivanje mirovina samo s plaćama, te je promijenjen način izračuna mirovinske osnovice. Posljedično dolazi do narušavanja financijske održivosti sustava, tako da je u razdoblju od 1973. do 1990. nastao ukupni gubitak od 216 milijuna njemačkih maraka¹. Može se reći da Hrvatska nije pravovremeno reagirala na krizu koja je u svijetu počela sredinom 1970-ih godina, te su se u 1970-im i 1980-im nekontrolirano povećavali mirovinski izdaci.

Početak 1990-ih godina, u dramatičnim okolnostima rata i postsocijalističke tranzicije, došlo je do drastičnog pada broja osiguranika te istovremenog porasta broja umirovljenika, tako da je u 1996. godini njihov omjer pao na 1,66:1, uz tendenciju daljnjeg opadanja. U toj situaciji dolazi do određenih izmjena u obračunu mirovina, zbog čega je udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći do 1996. godine pao na 45,8 posto. Udio mirovinskih izdataka u BDP-u, koji je u prvim godinama tranzicije pao ispod 8 posto, nastavio je ubrzano rasti do gotovo 12 posto BDP-a u 2001². Zbog teškog stanja javnih financija, Hrvatska je počela pripremati opsežne mirovinske reforme, čije su osnovne značajke navedene u nastavku.

2.2.1. «Mala reforma» 1999.

U sklopu opsežnog reformskog plana, prvo je 1999. godine na snagu stupila parametarska reforma kojoj je prvenstveni cilj bio učiniti financijski održivim postojeći mirovinski sustav. Neki je nazivaju «malom reformom». Radilo o mjerama podizanja starosne dobi za odlazak u mirovinu, produljenju razdoblja obračuna mirovina, promjeni formule indeksacije, postroženju kriterija za stjecanje invalidskih mirovina i sl. Uvedena je i nova formula izračuna mirovina pomoću bodova.

Tako se tijekom desetogodišnjeg razdoblja od 1999. do 2008. godine zakonska dob odlaska u mirovinu postupno povećavala za po šest mjeseci godišnje da bi od 2008. muškarci odlazili u mirovinu sa 65 umjesto ranijih 60 godina starosti, a žene sa 60 umjesto ranijih 55 godina. U skladu s tim minimalna zakonska dob prijevremenog umirovljenja također je podignuta za ukupno pet godina. Određeno je prijelazno razdoblje od 1999. do 2007. godine u kojem se moglo ostvariti pravo na starosnu i prijevremenu mirovinu pod povoljnijim uvjetima, ovisno o kombinaciji dobi i staža. Od početka 2008. godine mirovinski staž više nema utjecaj na povoljnije ispunjavanje uvjeta starosti za priznavanje prava na mirovinu, već su ključne navršene godine života. Staž je bitan utoliko što je propisan minimalan staž za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu od 15 godina. U pogledu prijevremenog umirovljenja, za svaki

¹ Za cijelo to razdoblje od 1973. do 1990., dakle od ukupno 18 godina, samo je u 8 godina iskazan pozitivan rezultat prihoda i rashoda. Kako godinama nisu bila izdvajana sredstva pričuve kojima bi se pokrivali tekući gubici, oni su se namirivali kreditnim sredstvima poslovnih banaka uz visoke kamate (Vukorepa, 2011: 83-84).

² Rast udjela mirovinskih izdataka u BDP-u prema ranijim je procjenama izgledao znatno dramatičnije i dosezao je 12,5 posto BDP-a u 1997. godine te 13,7 posto u 2001. godini. No, kako je DZS u nekoliko navrata ažurirao procjenu BDP-a uključivanjem sive ekonomije i drugim statističkim prilagodbama, udio se izdataka za mirovine u BDP-u prema važećim podacima smanjio u odnosu na ranije objavljene podatke.

je mjesec ranijeg ostvarivanja prava, prije dobi za starosnu mirovinu, mjesečno umanjenje mirovine iznosilo 0,30 posto, odnosno 18 posto za one koji su ostvarili prijevremenu mirovinu 5 godina prije dobi za starosnu mirovinu. Međutim, postotno se umanjenje od 2002. godine nekoliko puta mijenjalo. Obračunsko razdoblje se od 1999. do 2009. godine postupno produžilo s 10 najpovoljnijih uzastopnih godina u 1999. godini na 40 godina u 2009. godini, te nakon toga na sve godine staža nakon 1970. godine.

2.2.2. Uvođenje drugog i trećeg mirovinskog stupa 2002.

Druga faza mirovinske reforme stupila je na snagu 2002. godine. Tada je, pored financiranja tekućom raspodjelom koje je zadržano u glavnom prvom stupu, uveden obvezni drugi mirovinski stup kapitalizirane individualne mirovinske štednje, u koji je za buduće generacije umirovljenika predviđena uplata četvrtine mirovinskog doprinosa (5 posto bruto plaće). Pored toga, uveden je treći stup dobrovoljne mirovinske štednje za osobe koje se žele dodatno osigurati za slučaj starosti. Radi se o sustavima s kapitalnim pokrićem mirovinama i «definiranim doprinosima», dok sam iznos mirovine ovisi o stanju individualnih računa u trenutku umirovljenja i aktuarskim izračunima mirovina. Uvođenje drugog stupa mirovinskog sustava uzrokovalo je tzv. tranzicijski trošak reforme mirovinskoga sustava. Naime, uslijed uplaćivanja dijela doprinosa u drugi dio mirovinskoga osiguranja, dolazi do manjka u prvom stupu zasnovanom na međugeneracijskoj solidarnosti za koji je odlučeno da će biti pokriven iz državnog proračuna. Tranzicijski trošak postojat će još desetljećima, a njegov iznos nije zanemariv. U 2010. godini za tu je svrhu iz proračuna izdvojeno 4,2 milijarde HRK.

Pored osnivanja obveznih i dobrovoljnih mirovinskih fondova, institucionalni dio reforme sastojao se u uspostavljanju dviju novih institucija. Prva je bila Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (HAGENA) čije je ovlasti početkom 2006. godine preuzela Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA). Druga institucija je Središnji registar osiguranika (REGOS) čija je zadaća vođenje evidencije o individualnim računima te izvještavanje osiguranika o sredstvima i transakcijama koje su u međuvremenu učinjene u kapitaliziranim mirovinskim fondovima u kojima je deponirana njihova mirovinska štednja.

Može se reći da je Hrvatska, kao i neke druge postsocijalističke zemlje (npr. Mađarska, Poljska i baltičke zemlje), provela mirovinsku reformu nastojeći diversificirati izvore financiranja mirovina, smanjiti javnu, a povećati individualnu odgovornost za mirovine, te učiniti sustav dugoročno financijski održivim.

2.2.3. Parcijalni zahvati u sustav 2000.-2008. i povrat duga

Spomenute su reforme doprinijele poboljšanju financijske održivosti mirovinskog sustava, ali se istovremeno pojavljuju razne distorzije koje su se pokušale ispraviti parcijalnim, *ad hoc* mjerama. U okviru 1 nabrojane su glavne parcijalne promjene u mirovinskom sustavu. Tako

su u više navrata promijenjeni faktori umanjenja mirovine kod prijevremenog umirovljenja, pravila usklađivanja mirovina kao i pravila određivanja minimalnih mirovina. Najvažniji zahvati u sustav bili su vezani uz povrat mirovinskog duga te pokušaje rješavanja problema zaostajanja «novih mirovina». Ovim su zahvatima povećani mirovinski troškovi i donekle dovedeni u pitanje izvorni financijski ciljevi reforme.

Okvir 1. Promjene u mirovinskom sustavu nakon reforme

Dodatak od 100 HRK + 6 posto. Za korisnike mirovina ostvarenih do 1998. već je na samom početku predviđena isplata dodatka na mirovinu u iznosu od 100 HRK i 6 posto mirovine isplaćene za lipanj 1998., što je mjera koja je trebala trajati do 2002. No, krajem 2002. odlučeno je da se ovaj dodatak isplaćuje i nakon toga, a od 2004. godine on je uključen u mirovinsku osnovicu i isplaćuje se kao sastavni dio mirovine korisnika. Izvršavanje ove obveze se financira se izravno iz državnog proračuna (1,47 milijardi HRK u 2010. godini).

Mirovinski dug. Problem mirovinskog duga nastao je propustom Vlade da se odustanak od indeksacije mirovina prema plaćama na vrijeme regulira zakonom umjesto uredbom, a odnosi se na razdoblje 1993.-1998. U pokušaju da se udovolji odluci Ustavnog suda iz 1998. godine o postojanju tako nastalog duga, najprije je 2000. godine donesen Zakon o otklanjanju razlika među mirovinama ostvarenim u različitim razdobljima kojim je više od 600.000 umirovljenika dobilo povećanje mirovina za 20 posto, te oko 150.000 za 0,5 do 17 posto. Za podmirenje se ove obaveze svake godine osiguravaju sredstva u državnom proračunu. U 2010. godini u tu je svrhu izdvojeno oko 2,3 milijarde HRK. Nadalje, Zakonom o provođenju Odluke Ustavnog suda iz 2004. godine želio se konačno riješiti akumulirani dug u razdoblju 1993.-1998. Ukupan dug umirovljenicima tada je procijenjen na preko 10 milijardi HRK, te su umirovljenici mogli izabrati jedan od dva ponuđena modela isplate duga. Umirovljenicima koji su prihvatili model A - isplata u dvije godine uz diskont od 50 posto - dug je već isplaćen i za to je utrošeno 4,8 milijardi HRK. Umirovljenicima koji su se odlučili za model B - isplata cjelokupnog iznosa tijekom šestogodišnjeg razdoblja s dvije godine počeka - isplata će trajati do 2013. godine. Isplata duga temeljem ovog Zakona ne vodi se preko računa HZMO-a, tako da ona nije zabilježena u redovitim statistikama mirovina.

Zaostajanje novih mirovina. Mirovine ostvarene nakon reforme iz 1999. godine značajno su zaostajale u odnosu na mirovine umirovljenika koji su pravo na mirovinu ostvarili ranije. Ovaj se problem pokušao riješiti donošenjem Zakona o dodatku na mirovinu koji je u primjeni od listopada 2007. godine. Mirovine umirovljenika koji su u mirovinu otišli 1999. godine i kasnije povećavale su se od 4 do 27 posto, ovisno o godini priznanja prava na mirovinu. Tako je osoba koja je u mirovinu otišla 1999. godine imala pravo na dodatak mirovini od 4 posto, od 22 posto osoba koja je u mirovinu otišla 2003. godine, a osoba koja je otišla 2010. godine ili kasnije ima pravo na dodatak od 27 posto. Dodatak se isplaćuje kao transfer iz proračuna, on nije oporeziv, ali nije niti sastavni dio mirovine. Pravo na dodatak imaju samo osiguranici prvog stupa, dok osiguranici u oba obvezna mirovinska stupa na njega nemaju pravo. U 2010. godini proračun je na ime dodatka uplatio HZMO-u 1,1 milijardu HRK.

Mirovine pod povoljnijim uvjetima. U 2001. godini je korisnicima mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima smanjen iznos mirovine koji prelazi 2.500 HRK za 8 do 20 posto.

Promjene u vrednovanju staža kod najniže mirovine. Iznos aktualne vrijednosti najniže mirovine uspostavljen je u istom iznosu bez obzira na godine staža. No, 2003. godine je uvedena upola manja vrijednost za staž preko 30 godina, da bi od početka 2008. opet bilo vraćeno jedinstveno vrednovanje staža kod najniže mirovine.

Usklađivanje mirovina. Nakon reforme 1999. primjenjivala se «švicarska» formula usklađivanja, osim u razdoblju od sredine 2004. do kraja 2005. godine kad su mirovine usklađivane prema stopi rasta prosječne plaće.

Promjene kod prijevremenog umirovljenja. U razdoblju od 1999. do 2002. za svaki je mjesec ranijeg ostvarivanja prava, prije dobi za starosnu mirovinu, mjesečno umanjenje iznosilo 0,30 posto, odnosno 18 posto za one koji su prijevremenu mirovinu ostvarili 5 godina prije dobi za starosnu mirovinu. U 2003. mjesečno je umanjenje povećano na 0,34 posto, da bi 2008. izmjena bila napravljena u suprotnom smjeru, tako da je postotak umanjenja spušten na 0,15 posto za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu.

2.2.4. Promjene u sustavu 2009.-2010.

Daljnje su promjene u mirovinskom sustavu uslijedile 2009. i 2010. godine, kada se u uvjetima ekonomskih i proračunskih poteškoća uvode mjere s ciljem smanjenja izdataka i osiguranja dugoročne održivosti mirovinskog sustava.

U dva su navrata smanjene mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima, najprije u kolovozu 2009. za 10 posto za saborske zastupnike, članove Vlade i ustavne suce, a zatim u srpnju 2010. za 10 posto za gotovo sve korisnike povlaštenih mirovina iznad 3.500 HRK, osim stopostotnih ratnih vojnih invalida, radnika rudnika Tupljak i radnika izloženih azbestozi. Osim toga, zakonskim promjenama s kraja 2009. praktično je završen proces stjecanja novih braniteljskih mirovina, a pravo na najnižu mirovinu u visini od 45 posto prosječne neto plaće ograničeno je na branitelje koji su služili u borbenom sektoru najmanje 100 dana. Od kratkoročnih mjera vrijedi spomenuti privremeno odgađanje usklađivanja mirovina u 2010. i 2011., te uvođenje takozvanog kriznog poreza koji je obuhvatio i mirovine. Obvezom plaćanja ovog poreza bilo je obuhvaćeno manje od četvrtine umirovljenika, a sam je krizni porez najprije u lipnju djelomično, a u studenom 2010. i potpuno ukinut.

Izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, koje su stupile na snagu krajem 2010., u mirovinski su sustav uvedene dvije važne promjene. Prvo, izjednačavaju se uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu i prijevremenu starosnu mirovinu za žene i muškarce na način da se dobna granica za ostvarivanje prava za žene postupno povećava – svake godine za 3 mjeseca sve do 2030. godine kada će uvjeti biti jednaki. Drugo, uvedene su promjene u cilju destimuliranja prijevremenog umirovljenja i poticanja kasnijeg odlaska u mirovinu. Mjesečni odbitak za prijevremenu mirovinu se prema novim pravilima kreće od 0,15 do 0,34 posto za svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu, a ovisi o navršenom mirovinskom stažu. S navršenih do 36 godina mirovinskog staža, odbitak iznosi 0,34 posto po mjesecu, s navršenih 37 godina mirovinskog staža 0,29 posto, s navršenih 38 godina mirovinskog staža 0,24 posto, s navršenih 39 godina mirovinskog staža 0,19 posto, a s navršenih 40 godina i više mirovinskog staža 0,15 posto. S druge strane, za svaki dodatni mjesec staža nakon navršenih 65 godina starosti, odnosno za žene nakon dobi propisane za starosnu mirovinu, predviđeno je povećanje mirovine za 0,15 posto, najviše za 5 godina, odnosno najviše za 9 posto.

Može se zaključiti da je hrvatska mirovinska reforma u osnovi, uključujući mjere s kraja 2010., usklađena s glavnim trendovima europskih reformi. Ukoliko se želi ostati na tragu europskih procesa, tada se u budućim reformskim potezima treba rukovoditi zajedničkim ciljevima politike u području mirovina, koji uključuju ostvarivanje primjerenih i održivih primanja u starosti (okvir 2).

Okvir 2. Smjernice EU-a u području mirovina

Institucije Europske unije nastojale su od 2000. godine utjecati na reforme mirovinskih sustava u zemljama članicama. Reforme su, pored ostalog, bile uvjetovane maastrichtskim sporazumom iz 1992. godine te usvajanjem eura kao zajedničke valute. Na inicijativu portugalske vlade na samitu u Lisabonu 2000. godine usvojena je «metoda otvorene koordinacije» kojom se po prvi put bilježi proširenje interesa EU-a s makroekonomske politike i politike zapošljavanja prema širem području socijalne politike.

Metoda otvorene koordinacije podrazumijeva proces usklađivanja aktivnosti usvajanjem zajedničkih ciljeva, razvojem zajedničkih pokazatelja za mjerenje napretka u ostvarivanju ciljeva, pripremom izvještaja zemalja članica o poduzetim aktivnostima, te pripremom svodnog izvješća za sve zemlje. Kao glavni cilj u okviru trenutno važećeg procesa u području mirovina određeno je «osiguranje primjerenih i održivih mirovina», pri čemu se specificira da bi zemlje članice trebale osigurati:

- primjerena (adekvatna) primanja u mirovini za sve i pristup mirovinama koji omogućava građanima da zadrže, u razumnom stupnju, njihov životni standard nakon umirovljenja, u duhu solidarnosti i pravednosti između i unutar generacija;
- financijsku održivost javnih i privatnih mirovinskih shema imajući u vidu pritiske na javne financije i starenje stanovništva; te
- transparentne mirovinske sustave prilagođene potrebama i težnjama građana i zahtjevima suvremenih društava, demografskom starenju i strukturnim promjenama kako bi građani dobili sve potrebne informacije za planiranje svog umirovljenja, te da se reforme provode na osnovi što šireg konsenzusa (European Commission, 2010b: 16).

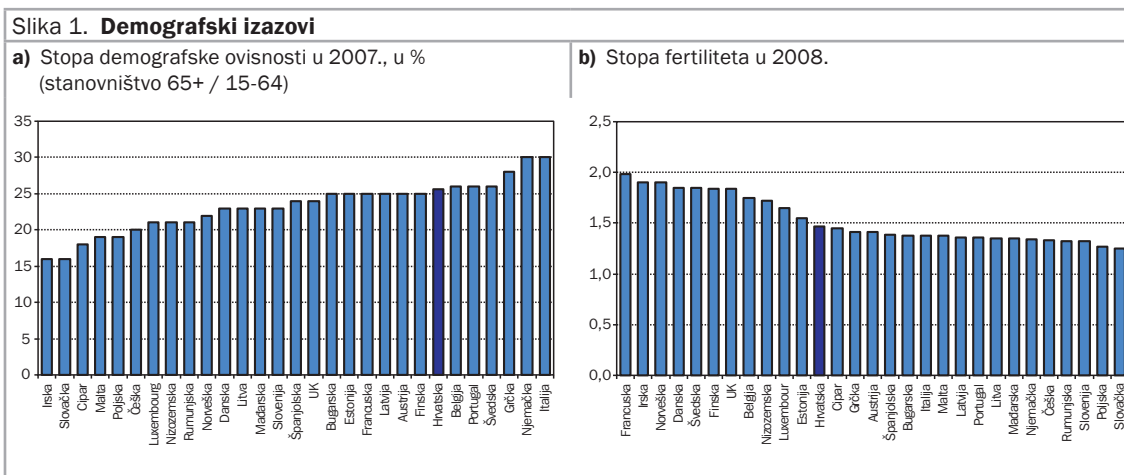
U godinama nakon Lisabona postupno je koncipirana kompleksnija mirovinska strategija Europske unije. U 2001. je dogovorena «stockholmska strategija» kojom se žele izbjeći negativni učinci starenja stanovništva. Ona se sastoji od tri osnovne komponente. Prvu predstavljaju mjere za povećanje proizvodnosti i zaposlenosti, drugu smanjivanje javnog duga, a treću reforme mirovinskih sustava, te sustava zdravstva i dugotrajne skrbi.

2.3. Ključni izazovi za hrvatski mirovinski sustav

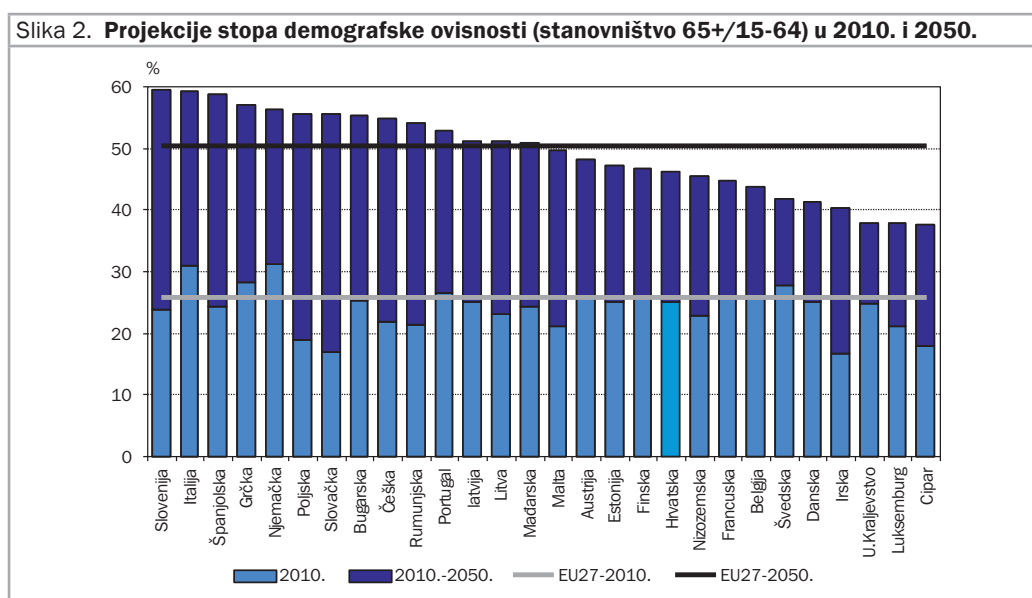
Poduzete reforme nisu riješile problem fiskalne održivosti mirovinskog sustava, premda je osnovni dizajn reformi iz 1999. i 2002. išao u tom smjeru. Prosječne mirovine ostale su relativno niske. Pitanja primjerenosti i održivosti tako ostaju otvorena u neugodnom okruženju koje, osim trenutne gospodarske krize, uključuje i krupne strukturne izazove pred kojima stoji hrvatski mirovinski sustav. Prije svega, radi se o nepovoljnim demografskim trendovima, problemima na tržištu rada i strukturnim problemima unutar mirovinskog sustava, što ćemo u nastavku pobliže ilustrirati izabranim statističkim pokazateljima.

2.3.1. Starenje stanovništva

Iako starenje stanovništva nije specifičan problem za Hrvatsku, ono je krupan izazov za mirovinski sustav koji nikako ne treba podcijeniti. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, u Hrvatskoj je bilo 15,9 posto stanovnika u dobi iznad 65 godina. Taj je udio povećan na 17,3 posto do 2010. godine, dok projekcije za 2061. godinu u varijantni srednjeg fertiliteta i srednje migracije pokazuju rast tog udjela na 29,4 posto (DZS, 2011). Paralelno s tim, udio stanovništva u radnoj dobi (15-64) mogao bi se smanjiti sa 67,4 posto u 2010. na 57,4 posto u 2061. Sve veći broj starijih ljudi (65 i više godina starosti) uzrokuje povećanje koeficijenta ovisnosti starog o radnom kontingentu stanovništva (15-64 godina) sa 25,6 posto u 2010. na 48,6 posto u 2051., te 51,4 posto u 2061. Prema sadašnjoj stopi demografske ovisnosti, Hrvatska se nalazi približno oko prosjeka zemalja EU-a (slika 1, lijevi grafikon), a tako bi moglo ostati i do sredine ovog stoljeća (slika 2).



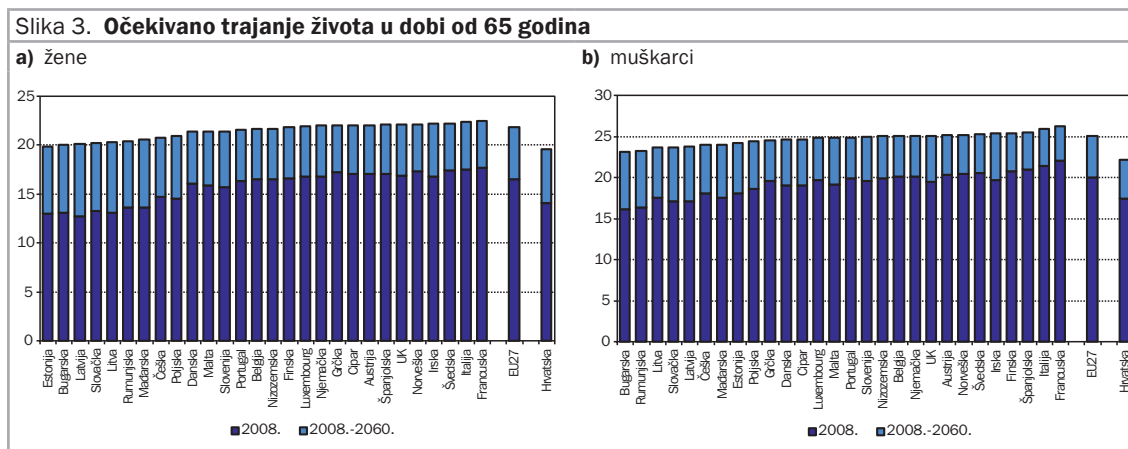
Izvor: European Commission (2009a); DZS za Hrvatsku.



Izvor: Eurostat; DZS (2011) za Hrvatsku.

Povećanje udjela starog stanovništva može se objasniti dugotrajno niskom stopom fertiliteta te povećanjem očekivanog trajanja života. Dok je opća stopa fertiliteta 1960. bila 2,2 posto, što je iznad reprodukcijske granice od 2,1 posto, do 1980. ona pada na 1,9 posto i nastavlja ubrzano padati do povijesno najniže razine od 1,32 posto u 2003. godini (DZS, 2006). Nakon toga, opažen je blagi oporavak na 1,46 posto u 2008. i 1,49 posto u 2009. godini, što je približno na razini prosjeka zemalja EU-a (slika 1, desni grafikon). Očekivano trajanje života pri rođenju se stalno povećava, tako da se ono sada procijenjuje na 79,4 godine za žene i 72,6 godine za muškarce (DZS, 2011). Očekivano trajanje života s navršениh 65 godina života je 14,1 godina za muškarce i 17,4 godine za žene. Ovaj je pokazatelj vrlo važan za mirovinski sustav. Projekcije DZS-a (2011) pokazuju da bi se očekivano trajanje života u toj dobi u sljedećih 50 godina moglo produžiti za 5,5 godina za muškarce i 4,6 godina za žene. Projekcije za zemlje EU27 su slične (European Commission, 2010b i slika 3), tako da bi se

do 2060. godine očekivano trajanje života u dobi od 65 godina moglo povećati za 5,3 godine (neponderirani prosjek po spolu)³.



Izvor: European Commission (2009a); DZS (2011) za Hrvatsku.

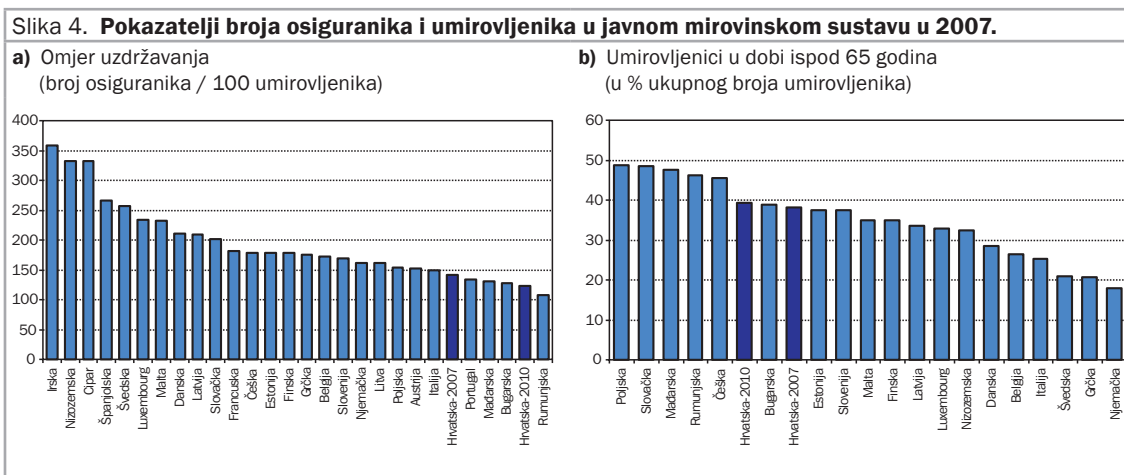
2.3.2. Omjer uzdržavanja i strukturni problemi mirovinskog sustava

Osnovni podatak koji indicira stanje mirovinskog sustava je omjer broja osiguranika i umirovljenika. Starenje stanovništva dovodi do dugoročnog smanjivanja omjera koji može blago porasti u vremenu ekonomske ekspanzije, ali se zato smanjuje u vrijeme krize. Tako je krajem prosinca 2010. godine bilo registrirano ukupno 1.475.363 osiguranika i 1.200.386 korisnika mirovine, što čini omjer od 1,23:1, da bi u veljači 2011. on dosegao svoj povijesni minimum 1,21:1. Treba ipak reći da je pad omjera u prethodne dvije godine dominantno uzrokovan gospodarskom krizom. Krajem 2007. omjer je iznosio 1,41:1, ali čak i tada je Hrvatska imala jedan od najnepovoljnijih koeficijenata zabilježenih u europskim zemljama, što hrvatski mirovinski sustav čini financijski izrazito ranjivim (slika 4., lijevi grafikon). Odlazak u mirovinu «baby boom» generacija u narednih desetak godina dodatno će potencirati ovaj strukturni problem.

Strukturni problemi hrvatskog mirovinskog sustava uključuju nepovoljnu strukturu korisnika mirovina u pogledu njihove dobi, radnog staža i vrste mirovine koju primaju.

Hrvatska ima gotovo 40 posto umirovljenika u dobi ispod 65 godina i taj udio je povećan zadnjih godina. U 2007. on je iznosio oko 38 posto (slika 4, desni grafikon). To je jedan od većih udjela u Europi usprkos tome što zakonska dob za odlazak u starosnu mirovinu nije izrazito niska (65/60 za M/Ž). Na primjer, Slovenija je 2007. imala za oko 1 postotni bod niži udio od Hrvatske, premda je zakonska dob za odlazak u mirovinu niža (63/61 za M/Ž). Osim prijevremenog umirovljenja, uzroci relativno velike skupine mlađih umirovljenika leže u drugim oblicima ranijeg umirovljenja koji nisu vezani uz starost, već se odnose na invalidske mirovine, a dobrim dijelom i na mirovine branitelja, te ostale mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima.

³ Vrijedi upozoriti da projekcije očekivanog trajanja života za Hrvatsku ne moraju biti izravno usporedive s podacima za EU27 zbog korištenja različitih metoda procjena.



Izvor: European Commission (2009a); HZMO za Hrvatsku.

Hrvatski mirovinski sustav značajna sredstva izdvaja za invalidske mirovine, odnosno relativno velik dio ukupnih korisnika mirovina su korisnici invalidskih mirovina. Tako je krajem 2010. godine 22,9 posto korisnika mirovina ostvarenih prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ostvarivalo pravo na invalidsku mirovinu. Ako se promatraju svi korisnici mirovina, uključujući Hrvatsku vojsku i policiju, hrvatske branitelje i HVO, onda proizlazi da 27,2 posto korisnika prima invalidsku mirovinu. Oko 28 posto ukupnih rashoda na mirovine u 2010. odnosilo se na invalidske mirovine. U međunarodnim se usporedbama pokazuje da su i broj korisnika i rashodi za invalidske mirovine u Hrvatskoj vrlo visoki (Bađun, 2011).

U posljednje se vrijeme pažnja usmjerava na mirovine ostvarene prema posebnim (povoljnijim) propisima. Postoji 13 kategorija korisnika takvih mirovina od kojih su najbrojniji hrvatski branitelji, sudionici NOR-a, pripadnici Hrvatske domovinske vojske od 1941. do 1945. i radnici na određenim poslovima u unutarnjim poslovima i pravosuđu. Međutim, posebnu pozornost javnosti, usprkos relativno malom broju, izazivaju mirovine državnih dužnosnika, odnosno zastupnika u Hrvatskom saboru, članova Vlade i sudaca Ustavnog suda. Krajem 2010. bilo je ukupno 177.205 korisnika mirovina određenih pod povoljnijim uvjetima (od čega 522 korisnika dužnosničkih mirovina), što je gotovo 15 posto ukupnog broja korisnika mirovina. Iz državnog se proračuna HZMO-u doznaju sredstva za ove mirovine. 2010. je doznano 5 milijardi HRK za mirovine hrvatskih branitelja i 2,2 milijarde za ostale mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima, što je zajedno 20,6 posto svih rashoda za mirovine i mirovinska primanja. Budući da za većinu kategorija (osim mirovina HAZU-a) ne postoji točan izračun koliko bi iznosila mirovina prema općim propisima, a koliko iznosi povećani dio mirovine zbog primjene posebnog propisa, onda ovu doznaku sredstava iz državnog proračuna treba uzeti samo kao okvirni izračun utjecaja posebnih propisa na mirovine. Naime, dio mirovina pod povoljnijim uvjetima je «pokriven» ranije uplaćenim doprinosima.

Prosječni mirovinski staž korisnika starosne mirovine u 2010. iznosio je 32 godine, dok je prosječan staž za sve korisnike mirovina iznosio 29 godina. Prosječni se staž tijekom posljednjih desetak godina blago povećao, otprilike za jednu godinu. U 2010. godini bilo je samo 11,7 posto umirovljenika s mirovinskim stažem od 40 i više godina. Oba pokazatelja ne obuhvaćaju korisnike mirovina Hrvatske vojske, hrvatskih branitelja i Hrvatskog vijeća obrane, što znači da bi prosječan staž koji uključuje sve umirovljenike zasigurno bio još niži.

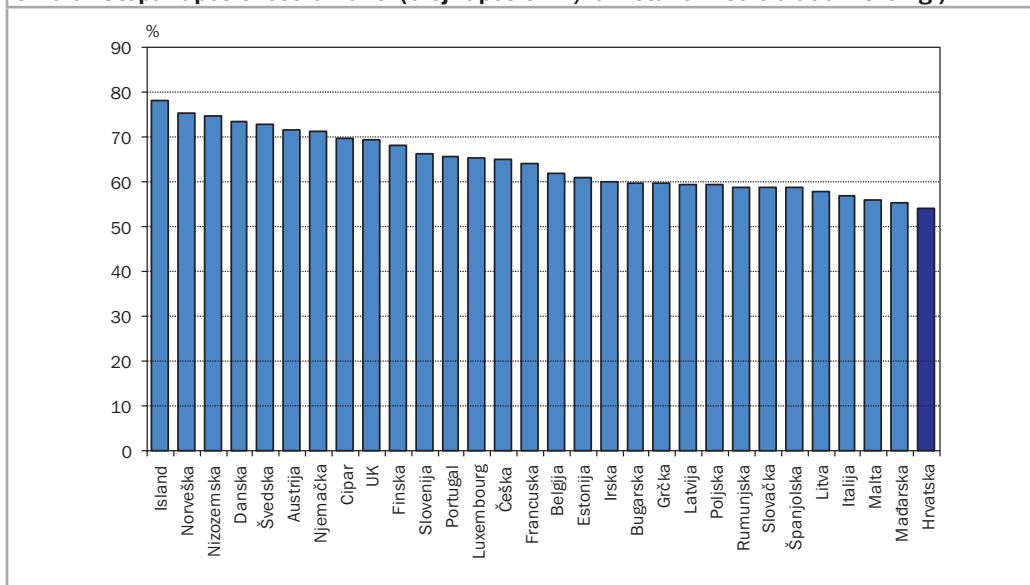
S druge strane, prosječno vrijeme korištenja mirovine čini gotovo dvije trećine prosječnog radnog staža, te ono posljednjih godina raste brže od povećanja radnog staža. Tako je u 2010. godini prosječno vrijeme korištenja prava na starosnu mirovinu za korisnike kojima je u toj godini prestalo pravo korištenja zbog smrti iznosilo 18 godina i 1 mjesec. Razdoblje korištenja prava na mirovinu značajno je produženo između 1998. i 2010. U tih dvanaest godina razdoblje korištenja prava na starosnu mirovinu povećano je za više od tri godine. Iako je produžavanje razdoblja korištenja mirovine posljednjih godina dijelom odraz mirovinskih propisa od prije 15-20 godina, tako da na njega još uvijek nije u većoj mjeri utjecalo postupno povećanje zakonske dobi za odlazak u mirovinu u razdoblju 1999.-2008. niti najnovije povećanje dobi za žene, ono vrlo jasno ukazuje na produžavanje životnog vijeka i dugoročnu dimenziju koja je nužna pri planiranju promjena u mirovinskom sustavu.

2.3.3. Stopa zaposlenosti

Jedan od ključnih ekonomskih čimbenika koji utječe na stabilnost mirovinskog sustava je stopa zaposlenosti, odnosno udio zaposlenih u stanovništvu u radnoj dobi, a Hrvatska se u tom pogledu nalazi u izrazito nepovoljnoj situaciji. U 2010. godini Hrvatska je imala manju stopu zaposlenosti od bilo koje zemlje EU-a. U dobnoj skupini od 15 do 64 godine ona je iznosila 54,1 posto (slika 5), što znači da gotovo polovina stanovništva u radnoj dobi zapravo ne radi. To je manjim dijelom posljedica ekonomske i financijske krize u kojoj se Hrvatska zadržala duže nego ostale europske zemlje. Međutim, stopa zaposlenosti u Hrvatskoj je već godinama među najnižima u Europi. Na ovaj pokazatelj u međunarodnim usporedbama utječe obrazovni sustav (zaposlenost mladih), važni su tradicijski razlozi (zaposlenost žena), te poticaji za duži rad koje daje mirovinski sustav (zaposlenost starijih). No, čak i bez učinka tih faktora, promatranjem stope zaposlenosti muškaraca u 'primarnoj radnoj dobi', odnosno u dobi od 24 do 54 godine, Hrvatska ima jednu od najnižih stopa zaposlenosti, samo 74,8 posto u 2010., dok je prosjek Europske unije za istu skupinu iznosio 83,9 posto. To znači da jedna četvrtina muškaraca u ključnoj radnoj dobi ne radi, a prema tome niti ne uplaćuje doprinose za mirovinsko osiguranje. Kretanja na tržištu rada bit će iznimno važan izazov za Hrvatsku budući da se dugoročno može očekivati širenje fleksibilnijih oblika zapošljavanja.

Navedeni demografski pokazatelji, kao i struktura korisnika mirovine, ukazuju na sadašnje i buduće poteškoće mirovinskog sustava da financira mirovine svojim izvornim primanjima iz doprinosa za mirovinsko osiguranje, što je dovelo do financijske naravnoteže mirovinskog sustava.

Slika 5. Stopa zaposlenosti u 2010. (broj zaposlenih / uk. stanovništvo u dobi 15-64 g.)

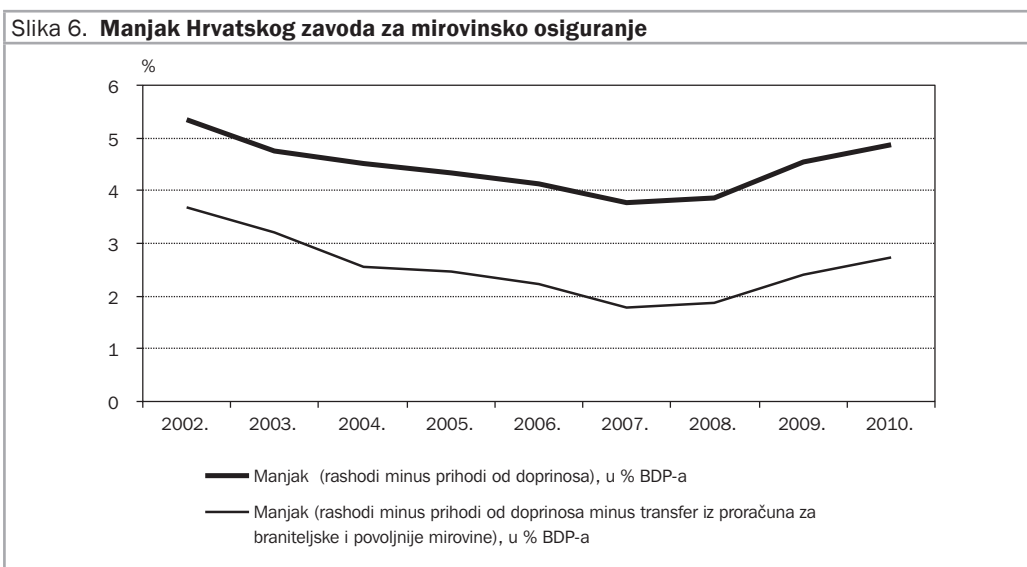


Izvor: Eurostat.

2.4. Financijska neravnoteža sustava

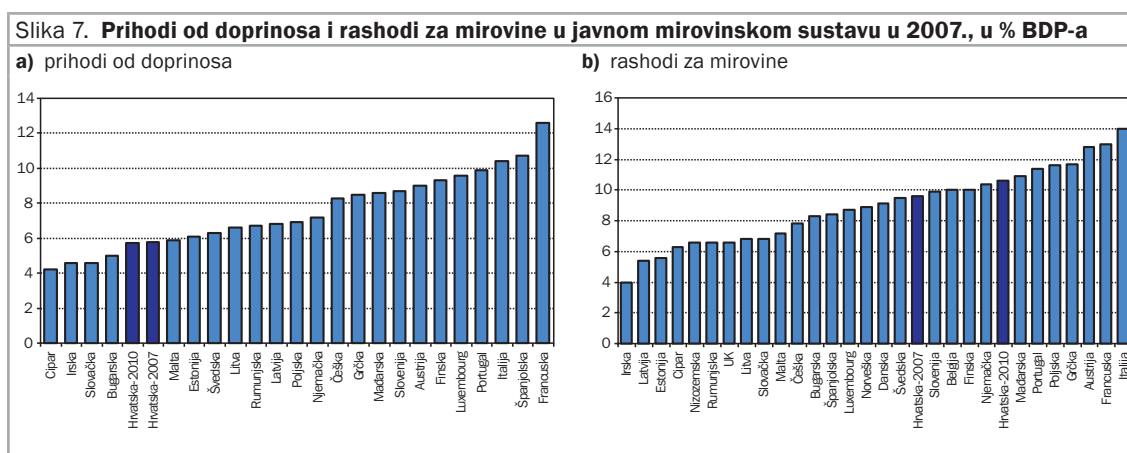
Javni mirovinski sustav u Hrvatskoj već duže vrijeme ima značajnu neravnotežu između prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje i rashoda za mirovine. Budući da je javni sustav primarno osmišljen kao sustav socijalnog osiguranja na bazi tekuće raspodjele (PAYG), takva ga situacija čini nestabilnim i izlaže političkim rizicima te stalnoj potrebi da manjak sredstva pokriva iz državnog proračuna.

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje je u 2010. godini prihodima od doprinosa pokrio samo 54 posto ukupnih rashoda, dok je ostatak pokriven iz proračuna. Tako je manjak u 2010. godini iznosio 16,3 milijarde HRK ili 4,9 posto BDP-a (slika 6). Iako transferi iz proračuna dobrim dijelom imaju opravdanje zbog mirovina ostvarenih pod povoljnijim uvjetima te svjesno prihvaćenog tranzicijskog troška reforme (izgubljeni doprinosi zbog uplata u drugi stup koji se nadoknađuju iz proračuna), jednim se dijelom oni odnose na dodatke na mirovinu koje bi u redovnim okolnostima trebalo tretirati kao sastavni dio mirovina i trebalo bi se očekivati da se oni financiraju iz doprinosa (dodatak od 100 HRK + 6 posto, povećanje mirovina radi uklanjanja razlika 0,5-20 posto, te dodatak od 4-27 posto). Čak i ako se iz ukupnog manjka HZMO-a isključe izdaci za mirovine branitelja i mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima, preostaje značajan manjak u iznosu od 9,1 milijardu HRK ili 2,7 posto BDP-a u 2010. Bez obzira uzima li se širi ili uži obuhvat manjka, on ima sličnu dinamiku, tako da on raste posljednjih godina, primarno pod utjecajem krize (slika 6).



Izvor: HZMO (2001-2010).

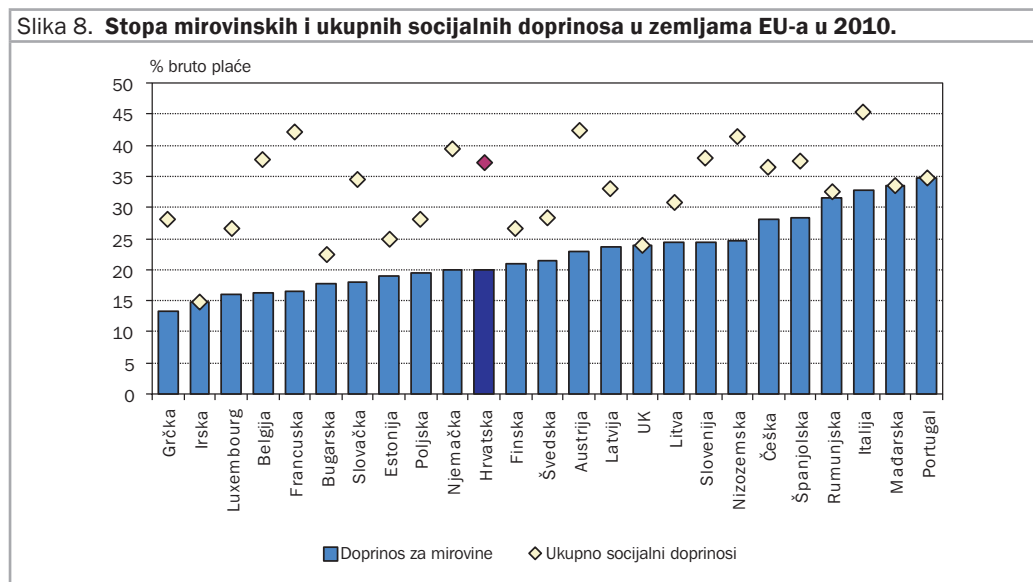
Prihodi od doprinosa javnog mirovinskog sustava u Hrvatskoj jedni su od nižih u Europi, dok su rashodi relativno visoki, što pokazuje usporedba njihovog udjela u BDP-u (slika 7). Razlog niskim udjelima i prihoda i rashoda za mirovine u javnom mirovinskom sustavu u zemljama poput Irske, Cipra, Velike Britanije ili Nizozemske leži u činjenici da je veliki dio stanovništva u tim zemljama osiguran na temelju različitih oblika privatnih mirovinskih planova, a javni sustav ima nešto manji značaj nego u drugim europskim zemljama. U većini zemalja EU-a prihodi i rashodi su znatno uravnoteženiji nego u Hrvatskoj, premda manjkove bilježe Austrija, Poljska, Italija, Grčka, Švedska, Bugarska i Njemačka.



Izvor: European Commission (2009a); HZMO za Hrvatsku.

Relativno niski prihodi od doprinosa u Hrvatskoj mogli bi se dijelom objasniti nešto nižim stopama doprinosa za mirovinsko osiguranje od prosjeka EU-a. Stopa od 20 posto je jedna od nižih u Europi, ali je s druge strane, ukupna stopa doprinosa za socijalnu zaštitu od 37,2 posto bruto plaće među najvišima, posebno ako se promatraju post-socijalističke zemlje,

čiji neponederirani prosjek iznosi 31,4 posto, što je bitno manje od Hrvatske (slika 8). To zapravo govori da su ukupna izdvajanja iz bruto plaće u Hrvatskoj velika, ali da se manji dio nego drugdje izdvaja za mirovine. Niska stopa zaposlenosti i tranzicijski trošak uvođenja drugog mirovinskog stupa dodatni su razlozi zašto su ukupni prihodi javnog mirovinskog sustava u Hrvatskoj relativno niski.



Izvor: Svjetska banka (World Bank HD Social Protection database).

2.5. Razina mirovina

Navedeni izazovi i financijske poteškoće s kojima se suočava mirovinski sustav stvaraju stalan pritisak na prosječnu visinu mirovina u Hrvatskoj. Prosječna je starosna mirovina umanjena za porez i prirez u prosincu 2010. godine iznosila 2.379 HRK ili 43,7 posto prosječne neto plaće. Pritom je prosječna prijevremena starosna mirovina bila nešto niža i iznosila 41,5 posto prosječne plaće, dok je «redovna» starosna mirovina iznosila 44,1 posto prosječne plaće. Prosjek svih mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, što uključuje starosne, invalidske i obiteljske mirovine bio je 2.164,10 HRK ili 39,7 posto prosječne neto plaće. U slučaju da se uzme najširi obuhvat isplaćenih mirovina, koji uključuje i mirovine Hrvatske vojske i policije, hrvatskih branitelja i HVO-a, tada je prosječna mirovina iznosila 2.371,88 HRK ili 43,5 posto prosječne plaće⁴.

Uz manje oscilacije, navedeni omjeri mirovina i plaća održavaju se od 2001. godine, i oni su manji nego prije reforme iz 1999. godine. Iako je tadašnja reforma imala za cilj popraviti stupanj financijske održivosti sustava, može se pretpostaviti da se za ostvarenje tog cilja svjesno išlo na nešto nižu razinu mirovina očekujući da će povećanje staža i uvođenje drugog stupa

⁴ U spomenute prosječne mirovine uključene su i mirovine približno 131 tisuće umirovljenika koji su mirovine ostvarili primjenom međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju. Oni su u Hrvatskoj ostvarili prosječno 12 godina mirovinskog staža, a primali su prosječnu mirovinu od oko 720 HRK (HZMO, 2010). Bez njih, pokazatelji prosječne visine starosnih mirovina bili bi nešto povoljniji.

s vremenom popraviti situaciju. No, kasnije povremene promjene u sustavu koje su dijelom išle u smjeru vraćanja duga, a dijelom povećanja mirovina, dovele su do toga da financijska situacija u sustavu nije bitno popravljena, a problem razine mirovina (ili primjerenosti, o čemu će više biti riječi u nastavku) počeo je sve više pritiskati sustav.

3. Primjerenost mirovina u Hrvatskoj

3.1. Definiranje primjerenosti mirovina

3.1.1. Primjerenost u strateškim dokumentima

Osiguranje primjerenih (adekvatnih) mirovina navedeno je kao jedan od glavnih strateških ciljeva zemalja Europske unije u području socijalne zaštite. U području mirovina u okviru metode otvorene koordinacije specificira se kako je cilj «... jamčiti primjerena primanja u mirovini za sve i pristup mirovinama koji omogućava građanima da zadrže, u razumnom stupnju, životni standard nakon umirovljenja» (European Commission 2010b: 16). Primjerenost se u pravilu razmatra zajedno s održivosti mirovina. No, dok se primjerenost promatra sa stajališta građana, korisnika mirovina, održivost se promatra kao dugoročna fiskalna stabilnost sa stajališta mirovinskog sustava, odnosno društva. *Joint Report on Pensions* (European Commission, 2010b) naglašava povezanost primjerenosti i održivosti. Ako postoji rizik neprimjerenosti, mogu se pojaviti pritisci za *ad hoc* povećanjem mirovina ili drugih davanja ugrožavajući time fiskalnu održivost. Isto tako, ako je mirovinski sustav fiskalno neodrživ, postoji rizik neodrživosti mirovina u dugom roku nakon što iznenadne korekcije sustava budu nužne.

O primjerenim mirovinama govori i novi krovni strateški dokument EU-a (*Europa 2020: Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast*), gdje se u cilju ostvarenja «uključivog rasta» kao ključna inicijativa spominje «Europska platforma protiv siromaštva» u kojoj se od zemlja članica zahtijeva da na nacionalnoj razini «u potpunosti koriste svoje sustave socijalne sigurnosti i mirovinske sustave kako bi osigurale primjerenu novčanu potporu i pristup zdravstvenoj njezi» (European Commission, 2010e: 18).

Pokušaji preciznije definicije primjerenosti ipak ukazuju da se radi o kontroverznom pojmu. S jedne strane, primjerena mirovina može izražavati stupanj zaštite od rizika siromaštva u starosti, ali s druge strane može značiti potrebu da se u starosti zadrži raniji način života i socijalni položaj. Različita gledišta donekle odražavaju povijesni razvoj mirovinskih sustava, koji su uspostavljeni kao sustavi zaštite od siromaštva, da bi postupno evoluirali prema cilju održavanja životnog standarda u starosti (okvir 3). Osim toga, u izračune primjerenosti sve se više uključuju i druga primanja umirovljenika poput onih od imovine, štednje, privatnih i javnih transfera, a koja su važna za ocjenu životnog standarda u starijoj životnoj dobi.

Okvir 3. Razvoj mirovinskih sustava: od borbe protiv siromaštva prema osiguranju primjerenog dohotka u starosti

Povijesno gledano, mirovinski su sustavi prvo bili usmjereni na borbu protiv krajnjih oblika siromaštva starih i nemoćnih ljudi, koji više nisu bili u stanju zarađivati za život. Industrijalizacija i masovna pojava najamnog rada u 19. stoljeću u razvijenim su europskim zemljama doveli do stvaranja kolektivnih mehanizama zaštite starijih radnika i invalidnih osoba bez prihoda, koji su u to vrijeme mahom pridošli sa sela, a nakon rada ostajali bez materijalne podrške šire obitelji. Starost se tada počela tretirati kao socijalni rizik, poput nesreće na poslu ili invaliditeta. Stoga su mirovine bile vrlo niske i zadovoljavale samo najnužnije potrebe relativno malog broja korisnika. Primjera radi, još 1950. prosječna starosna mirovina u 18 zemalja OECD-a iznosila je 28 posto prosječnog dohotka. Poslije Drugog svjetskog rata dolazi do velike ekspanzije mirovinskih sustava na sve zaposlene, a u nekim zemljama i na sve građane. Većina europskih zemalja napušta sustav kolektivne kapitalizacije mirovina koji se iscrpio uzastopnim udarima Velike depresije i Drugog svjetskog rata, a u mirovinskim je sustavima prevladao model tekuće raspodjele (PAYG), koji je bilo moguće relativno jednostavno i brzo uspostaviti.

U Zapadnoj je Europi postupno prevladala ideja prema kojoj mirovina nije samo pomoć namijenjena preživljavanju starih ljudi, nego ona predstavlja «zamjenu dohotka». Brojne reforme, poduzete naročito tijekom 1960-ih 1970-ih godina u europskim zemljama, uglavnom su bile usmjerene na podizanje razine mirovina. Cilj je bio znatnije podići standard umirovljenika i tako osnažiti potražnju te potaknuti gospodarski rast. Iznos mirovine za puni mirovinski staž dosegao je u većini zemalja razinu višu od 60 posto bruto dohotka zaposlenih. Konačni rezultat reformi bio je da su u zapadnoeuropskim zemljama znatno smanjene razlike u prihodima između zaposlenika i umirovljenika. Štoviše, podaci su krajem 1990-ih pokazivali da je rizik siromaštva bio manji među starijim ljudima nego među djecom. U svakom slučaju, cilj europskih društava o približavanju standarda umirovljenika i zaposlenih u znatnoj je mjeri ostvaren pred kraj dvadesetog stoljeća.

3.1.2. Primjerenost u istraživačkim studijama

Različite studije koriste različite pokazatelje primjerenosti. Tako, na primjer, Whitehouse (2007) u publikaciji Svjetske Banke *Pensions Panorama* kao mjere primjerenosti primanja u mirovini razlikuje:

- *individualni omjer zamjene* (bruto i neto), odnosno udio mirovinskih primanja u prosjeku cjeloživotne zarade pojedinca;
- *relativnu bruto mirovinu*, odnosno udio mirovinskih primanja u prosječnoj plaći na razini cijelog gospodarstva; te
- *mirovinsku imovinu*, odnosno diskontiranu vrijednost očekivanih budućih mirovina u odnosu na sadašnju prosječnu plaću.

Prema njemu, omjer ili stopa zamjene zapravo ima «osiguravajuću» ulogu mirovinskog sustava jer pokazuje u kojoj mjeri mirovinski sustav čuva životni standard radnika kada on prelazi iz stanja zaposlenosti u mirovinu. Ipak, naglašava se kako sama individualna stopa zamjene ne mora ništa reći o primjerenosti primanja ili životnog standarda u mirovini. Primjerice, osoba s individualnom stopom zamjene od 100 posto može imati vrlo nisku mirovinu od samo 30 posto prosječne plaće, te se stoga za ocjenu primjerenosti mirovina predlaže korištenje relativne visine bruto mirovine. Zapravo, Whitehouse (2007) razlikuje *primjerenost*, odnosno garanciju određenog minimalnog životnog standarda za starije stanovništvo (relativna visina bruto mirovine), od *osiguranja* određenog životnog standarda nakon umirovljenja u odnosu na onaj tijekom radnog vijeka (individualni omjer zamjene).

Ipak, tijekom posljednjih se nekoliko godina kod međunarodnih usporedbi kao pokazatelj primjerenosti među zemljama najčešće koristi *stopa zamjene* u svojim različitim oblicima (bruto, neto, za prvu mirovinu, za prosječnu mirovinu tijekom razdoblja primanja mirovine)⁵.

3.1.3. Granica primjerenosti

Osim definicije pokazatelja, ostaje pitanje granice koja bi razdvojila primjerene od neprimjerenih mirovina. Za sada se u literaturi nije razlučilo precizno određenje «primjerene» mirovine. Holzmann i Guven (2009: 38) navode jednu opću definiciju prema kojoj su mirovine primjerene ako su dovoljne da spriječe siromaštvo među starijima i većini stanovništva omogućavaju pouzdan mehanizam za izgladivanje dohotka tijekom njihovog životnog vijeka.

Iz opće definicije Holzmann i Guven (2009: 34-35) izvode nekoliko granica primjerenosti polazeći od studije OECD-a (2001) u kojoj je opaženo da je životni standard umirovljenika 10 godina starijeg u odnosu na normalnu dob za umirovljenje usporediv sa životnim standardom osobe koja je 15 godina mlađa u odnosu na normalnu dob za umirovljenje u slučaju da umirovljenik na raspolaganju ima dohodak u iznosu od 80 posto raspoloživog dohotka osobe u radnoj dobi. Autori navode da nije nužno da obavezni mirovinski sustav ima za cilj stopu neto zamjene do 80 posto. U zemljama sa srednjim i višim dohotkom može se očekivati da će pojedinci sami štedjeti za svoju starost i sami si osigurati dio primanja u mirovini, pa se tako pokazuje da u zemljama u kojima javni sustavi osiguravaju nižu stopu zamjene pojedinci više štede samostalno, i obrnuto. Na temelju toga, čak i u zemljama koje imaju slabije razvijene oblike dobrovoljne mirovinske štednje, može se očekivati da će radnici s višim i visokim dohocima tijekom radnog vijeka uštedjeti dovoljno da financiraju od četvrtine do polovice ciljane stope zamjene od 80 posto. Stoga oni izvode tri granice primjerenosti:

- 40 posto, što znači da bi osoba trebala samostalno (dobrovoljno) uštedjeti preostalu polovicu do ciljane stope neto zamjene od 80 posto;
- 60 posto, što znači da osoba mora samostalno financirati četvrtinu ciljane stope zamjene;
- 80 posto, što znači da osoba (u pravilu ona s nižim primanjima tijekom radnog vijeka) ne bi trebala dodatno (samostalno) štedjeti da bi ostvarila ciljanu stopu neto zamjene.

Uz to, kao mjerilo primjerenosti Holzmann i Guven (2009) su u svojoj studiji koja pokriva osam zemalja Srednje, Istočne i Južne Europe koristili i liniju siromaštva od 35 posto prosječne neto plaće⁶.

⁵ Vidjeti, primjerice, Van Derhei, 2006; Whitehouse, 2007; Holzmann i Guven, 2009; OECD, 2009; Zaidi, 2010.

⁶ Takva linija aproksimira liniju siromaštva od 2,25 USD po danu preračunato u nacionalne valute i prilagođeno za kupovnu moć te izraženo u odnosu na nacionalnu prosječnu neto plaću, te uprosječeno na osam zemalja promatranih u studiji (Bugarska, Hrvatska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Slovenija) (Holzmann i Guven, 2009).

3.1.4. Pokazatelji primjerenosti i održivosti Europske komisije

Europska se komisija kod operacionalizacije ciljeva u području mirovina oslanja na dva modela, odnosno dvije skupine mjera:

- Odbor za socijalnu zaštitu (*Social Protection Committee - SPC*) putem svoje radne skupine (*Indicator Sub-Group - ISG*) razvija mjerenje *socijalne primjerenosti* mirovina, koje polazi od takozvane teoretske stope zamjene za tipičnog radnika. ISG-ovi pokazatelji prvenstveno služe za praćenje zajedničkih ciljeva u okviru metode otvorene koordinacije.
- Odbor za ekonomsku politiku (*Economic Policy Committee - EPC*) putem svoje radne skupine (*Ageing Working Group – AWG*) razvio je mjerenje *fiskalne održivosti*, prije svega u smislu budućih javnih izdataka za mirovine. AWG-ovi pokazatelji koriste se u kontekstu Pakta za stabilnost i rast (SGP), kao i za godišnju ocjenu Programa stabilnosti i konvergencije (SCP).

Radi se o dva prilično različita modela izračuna koji su razvijeni i korišteni za različite svrhe, tako da *Joint Report on Pensions* jasno ukazuje na potrebu da se postigne veći stupanj konzistentnosti koncepata i metoda zbog potrebe zajedničkog razmatranja primjerenosti i održivosti (European Commission, 2010b).

3.1.5. Pokazatelji primjerenosti mirovina u Hrvatskoj

Ova studija za potrebe razmatranja primjerenosti mirovina u Hrvatskoj koristi pristup Odbora za socijalnu zaštitu i njegove radne skupine (ISG). Razvijen je skup pokazatelja baziran na individualnoj stopi zamjene hipotetskog umirovljenika izabranih karakteristika. Stopa zamjene računa se u različitim vremenskim točkama, uz standardnu pretpostavku nepromijenjenih mirovinskih i poreznih propisa, te uz određene makroekonomske pretpostavke. Predstavljaju se dva skupa procjena teoretske stope zamjene. Prvi se skup procjena odnosi na usporedbu između Hrvatske i zemalja EU-a. Usporedba pokriva sadašnje stanje i projekcije stopa zamjene za 40 godina. Drugi skup rezultata odnosi se samo na Hrvatsku, gdje se uspoređuju mirovine za različite tipove umirovljenika kako bi se dobio bolji uvid u karakteristike mirovinskog sustava u Hrvatskoj.

Osim ocjene primjerenosti, u ovoj su studiji prikazane i osnovne ocjene održivosti na temelju modela za Hrvatsku, koji je bio inspiriran pristupom Odbora za ekonomsku politiku i njegove radne skupine (AWG). Na taj su način i primjerenost i održivost ocijenjene korištenjem istih koncepata i alata koje koristi Europska komisija. U studiji će se razmotriti i pokazatelji rizika od siromaštva starijeg stanovništva.

3.2. Usporedba stope zamjena mirovina u Hrvatskoj i EU-u

Kao temelj za pripremu međunarodno usporedivih pokazatelja primjerenosti za Hrvatsku i zemlje EU-a poslužila je metodologija izračuna teoretskih stopa zamjene Europske komisije predstavljena u publikaciji *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-2046* (European Commission, 2009b), dok su rezultati po zemljama ažurirani i objavljeni u *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe* (European Commission, 2010b). Izračune je izradila Podgrupa za indikatore (*Indicator Sub-Group – ISG*) Odbora za socijalnu zaštitu (*Social Protection Committee – SPC*) Europske komisije. Nakon ažuriranja, raspoložive su projekcije stopa zamjene za hipotetskog radnika u 27 zemalja Europske unije za 2008. i 2048. godinu. Izračune stopa zamjene za 2008. godinu pripremili su stručnjaci zemalja članica, dok su projekcije pripremljene na temelju modela APEX (*Analysis of Pension Entitlements across Countries*)⁷ koristeći zajednički skup pretpostavki. Kako bi se za Hrvatsku napravile projekcije usporedive sa zemljama EU-a, u taj su model dodane identične zajedničke pretpostavke koje su korištene u izračunima Europske komisije. Prikazani rezultati usporedbe uključuju podatke koje je objavila Europska komisija (European Commission, 2010b; 2010c; 2010d) te izračune projektnog tima za Hrvatsku.

3.2.1. Glavne pretpostavke i definicije

Stope zamjene u osnovnoj se varijanti računaju za takozvanog *tipičnog radnika* (izvorni izraz koji se koristi u ISG-ovim izračunima je engl. *base case*). Tipični radnik je definiran kao muškarac, samac, koji radi puno radno vrijeme u neprekinutom radnom stažu od 40 godina, odnosno ulazi na tržište rada s 25 godina i izlazi s tržišta rada sa 65 godina, bez prekida karijere.⁸ Pretpostavlja se da tipični radnik tijekom cijelog radnog vijeka prima plaću u iznosu prosjeka za nacionalno gospodarstvo. Osim za «tipičnog radnika», stope zamjene računaju se za inače identičnog radnika ali uz varijaciju nekog od ključnih elemenata, npr. visine plaća, radnog staža i dobi pri odlasku u mirovinu.

U izračunima se u obzir uzimaju *mirovine iz općih shema mirovinskog osiguranja* koje dominiraju kod zaposlenika u privatnom sektoru (u nekim zemljama zaposlenici u javnom sektoru imaju posebne mirovinske sheme). Tako se uključuju mirovine iz obaveznog javnog mirovinskog osiguranja, zatim iz obaveznog privatnog mirovinskog osiguranja, ako takvo postoji, te iz dobrovoljnih «strukovnih» mirovinskih planova, ali samo u zemljama gdje je većina zaposlenika u privatnom sektoru pokrivena takvim planovima. U nekim slučajevima uključuju se i primici na temelju provjere resursa, ako je to relevantno za tipičnog radnika (nulti mirovinski stup). U slučaju Hrvatske to znači da se iznos mirovine računa na osnovi obaveznog osiguranja u sustavu tekuće raspodjele (prvi stup), ali i iznosa mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje u obveznim mirovinskim fondovima (drugi stup)

⁷ Osim za Austriju, Belgiju, Cipar, Dansku, Estoniju, Grčku, Francusku, Italiju, Maltu, Nizozemsku i Španjolsku, za koje su preuzeti izračuni iz nacionalnih modela.

⁸ Radnik ovakvih karakteristika zasigurno se ne bi mogao nazvati «tipičnim» ili «prosječnim» u mnogim europskim zemljama, uključujući i Hrvatsku, prvenstveno zbog prosječnog radnog staža i niže dobi u kojoj se prosječno odlazi u mirovinu. Prije bi se moglo reći da se radi o nekoj vrsti «idealnog» osiguranika. Radi jednostavnosti, u studiji će se ipak koristiti naziv «tipični radnik».

prema važećim zakonskim propisima (više o izračunu visine mirovine vidjeti u Dodatku). Pretpostavlja se da sav dohodak nakon umirovljenja dolazi iz mirovinskih planova korištenih u izračunima, što znači da se prilikom izračuna teoretskih stopa zamjene u obzir ne uzimaju drugi mogući izvori dohotka osim mirovina.

Kod izračuna teoretskih stopa zamjene koriste se relativno jednostavne makroekonomske pretpostavke kako bi se izolirali učinci reforme mirovinskih sustava na individualne mirovine. Tako se podrazumijeva da:

- u cijelom razdoblju projekcija vrijede *nepromijenjene zakonske odredbe* u odnosu na početno razdoblje, kako u mirovinskom, tako i u poreznom sustavu (pretpostavlja se da se parametri poreznog sustava u nominalnim veličinama, poput osobnog odbitka, redovito usklađuju s rastom plaća, dok parametri u postotnim veličinama, poput poreznih stopa ili stopa doprinosa, ostaju nepromijenjeni)⁹;
- *prosječni godišnji rast realnih plaća* jednak je prosječnom rastu produktivnosti po satu rada tijekom promatranog razdoblja prema AWG-ovim projekcijama. U slučaju Hrvatske pretpostavlja se da je on jednak prosjeku godišnjeg rasta realnih plaća za EU12 (nove članice EU-a) i iznosi 2,6 posto godišnje;
- *godišnja stopa inflacije* iznosi 2 posto;
- *realni godišnji neto prinos mirovinskih fondova* iznosi 2,5 posto u fazi akumulacije, te 1,7 posto u fazi isplate (prinos umanjen za sve naknade);
- *koeficijenti za izračun anuiteta* u obzir uzimaju promjene u očekivanom trajanju života na temelju demografskih projekcija Eurostata. U slučaju Hrvatske za izračun mirovine iz drugog stupa koriste se podaci za očekivano trajanje života na temelju projekcija DZS-a (2011).

Teoretske stope zamjene za europske zemlje izračunavaju se za «tipičnog radnika» koji u mirovinu odlazi u 2008. godini, te za «tipičnog radnika» koji u 2008. godini tek ulazi na tržište rada i u mirovinu odlazi nakon 40 godina radnog staža. Pretpostavka o nepromijenjenim zakonskom odredbama tu je vrlo važna, pri čemu vrijedi spomenuti da to znači da će biti uključeni svi učinci ozakonjenih mjera koje će se realizirati tijekom sljedećih 40 godina. Ako, na primjer, jedna od ozakonjenih mjera govori o postupnom širenju obračunskog razdoblja u sljedećih 20 godina, tada će rezultati za 2048. uključiti prošireno obračunsko razdoblje.

Projicirano razdoblje u ISG-ovim izračunima (2008. i 2048.) razlikuje se od onoga koje je korišteno za Hrvatsku (2010. i 2050.), ali to ne bi trebalo bitno utjecati na rezultate. Naime, namjera je bila da se za Hrvatsku uključe i učinci posljednjih zakonskih izmjena iz 2010., pa je tome prilagođena početna i krajnja godina. Dvije godine razlike su prekratko razdoblje za značajnije promjene u stopama zamjene jer su učinci mirovinskih reformi u pravilu dugoročni, te bi stoga «trenutne» i «buduće» teoretske stope zamjene u zemljama EU-a i Hrvatskoj trebale biti usporedive.

⁹ Ova pretpostavka se odnosi i na zadržavanje sadašnjeg sustava usklađivanja, odnosno valorizacije i indeksacije mirovina. Pretpostavlja se da je trenutno zamrzavanje usklađivanja mirovina iz prvog stupa privremena mjera povezana s krizom ta da će se od početka 2012. ponovo primjenjivati ranija formula usklađivanja. Za mirovine iz drugog stupa uzima se indeksacija od 100 posto uz inflaciju tijekom cijelog prognostičkog razdoblja.

Stopa zamjene je definirana kao prva mirovina u odnosu na posljednju plaću. Preciznije, radi se o visini mirovine u prvoj godini umirovljenja (npr. 2010.) u postotku od individualne plaće u prethodnoj godini (npr. 2009.). Ponekad se ovako definirana stopa zamjene naziva i *početnom stopom zamjene*. Kako bi se dobila korektna usporedba u realnim terminima, plaća iz prethodne godine je uvećana za stopu inflacije do godine umirovljenja (npr. razina potrošačkih cijena u 2010. u odnosu na 2009.).

Izračuni su pripremljeni kao stope *bruto i neto zamjene*. Stopa bruto zamjene odnosi se na usporedbu bruto mirovine i bruto plaće, odnosno na usporedbu prije plaćanja poreza i doprinosa. Stope neto zamjene prikazuju odnos neto mirovine i neto plaće, pri čemu je odbitak poreza i doprinosa od bruto iznosa izračunat uz važeće zakonske propise za hipotetskog radnika/umirovljenika¹⁰.

U nastavku ćemo uglavnom prikazivati izračune za stope neto zamjene jer one ipak više govore o životnom standardu umirovljenika, odnosno primjerenosti njegovih mirovinskih primanja. Treba znati da su važeći propisi o mirovinskom osiguranju ipak vezani uz bruto iznose, tako da oni daju izračun visine bruto, a ne neto mirovine. Neto iznosi dobiveni su procjenom oporezivanja plaća i mirovina. Budući da je porezni tretman mirovina u pravilu povoljniji od tretmana plaća, stope neto zamjena su veće nego stope bruto zamjene.

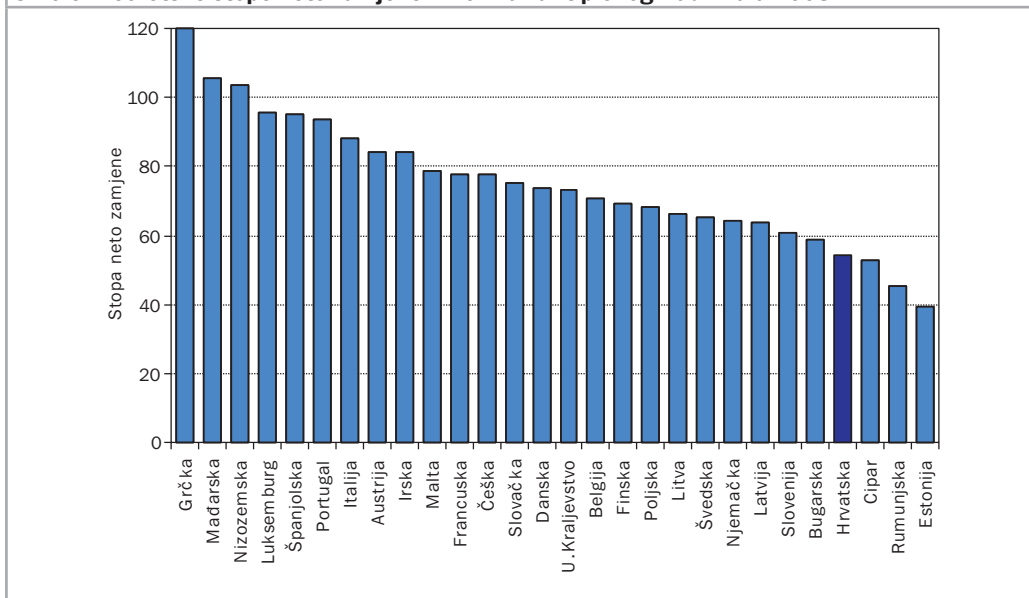
3.2.2. Stope zamjene u zemljama EU-a i Hrvatskoj

Početna stopa zamjene 2008. i 2048.

Rezultati usporedbe teoretskih stopa neto zamjene ukazuju na relativno nepovoljan položaj umirovljenika u Hrvatskoj u odnosu na većinu zemalja EU-a. Stopa neto zamjene za «tipičnog» radnika koji prima mirovinu samo iz prvog stupa, odnosno iz sustava tekuće raspodjele, iznosi 55 posto u 2010. godini, što je jedna od najnižih stopa u Europi (slika 9). Neponderirani prosjek za zemlje EU-a za 2008. iznosi 76 posto, pri čemu postoje velike razlike između zemalja. Grčka, Mađarska, Luksemburg, Nizozemska i Španjolska imaju stope neto zamjene iznad 90 posto. Međutim, ne treba zaboraviti da se rezultati ne odnose na prosječnog umirovljenika, već na hipotetskog, «tipičnog» radnika koji odlazi u mirovinu sa 40 godina staža i 65 godina, a takvih radnika u ovim zemljama može biti malo jer je umirovljenje moguće i ostvaruje se uz manji staž i manju dob, a zbog pretpostavljenog «kasnijeg» odlaska u mirovinu, ovi hipotetski radnici mogu biti nagrađeni i višom mirovinom. U novim članicama EU-a stope neto zamjene su niže, a najniže su u Estoniji, Rumunjskoj i Cipru, gdje su one na razini od ispod 50 posto.

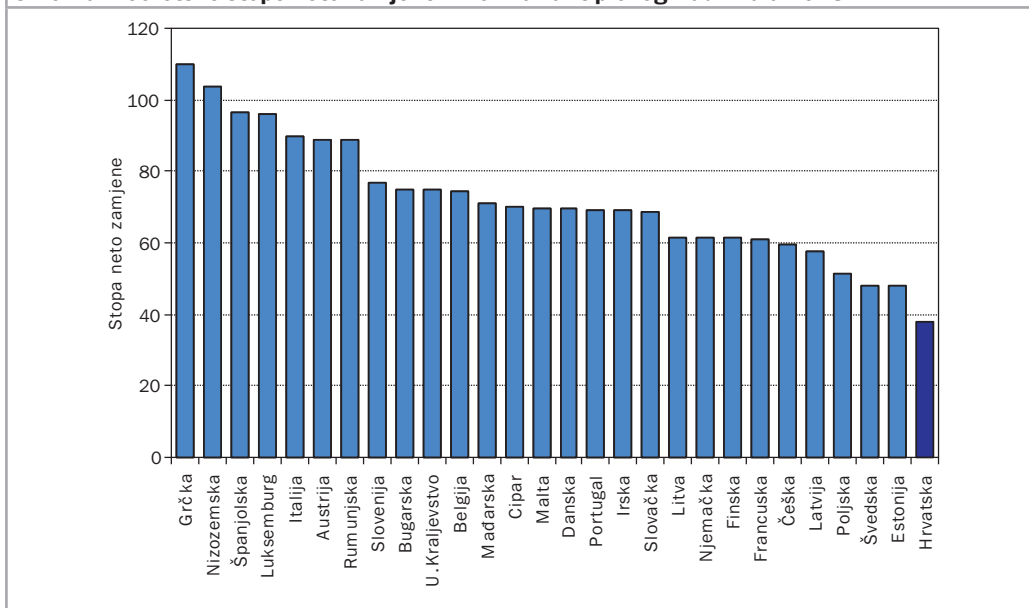
¹⁰ Pitanje oporezivanja mirovina zaslužuje posebnu pozornost zbog raznih izuzetaka i nedosljednih rješenja. Iako ono nije ključno za funkcioniranje cjelokupnog mirovinskog sustava, zbog čega mu se nismo stigli posebno posvetiti, određene mjere za poboljšanja trebalo bi poduzeti, na što ukazuje i Zuber (2011).

Slika 9. Teoretske stope neto zamjene mirovina za «tipičnog» radnika u 2008.



Napomena: Stopa zamjene za Hrvatsku odnosi se na 2010. godinu, za osiguranika samo u prvom stupu.
Izvori: European Commission (2010d); Izračuni projektnog tima za Hrvatsku.

Slika 10. Teoretske stope neto zamjene mirovina za «tipičnog» radnika u 2048.

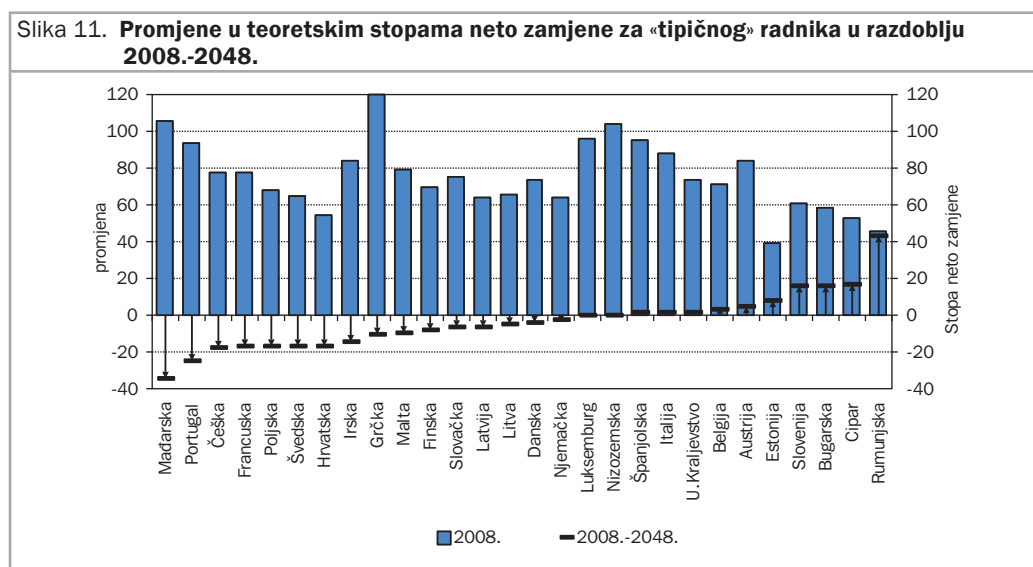


Napomena: Stopa zamjene za Hrvatsku odnosi se na 2050. godinu i na radnika koji prima mirovinu iz oba mirovinska stupa.
Izvori: European Commission (2010d); izračuni projektnog tima za Hrvatsku.

U budućnosti bi Hrvatska mogla biti suočena s ozbiljnim problemima u pogledu primjerenosti mirovina. U 2050. godini bi Hrvatska mogla imati najnižu početnu stopu zamjene u EU-u, 38 posto (slika 10). Stope zamjene mirovina uključuju dugoročne učinke dosadašnjih mirovinskih reformi u Europi zbog pretpostavke da se u mirovinskim sustavima ništa ne

mijenja osim što se poštuju do sada ozakonjeni mirovinski propisi. Tako se za Hrvatsku u 2050. godini promatra reformirani sustav, što znači da se promatraju mješovite mirovine, odnosno mirovine koje se isplaćuju iz prvog i drugog stupa uz pravila koja trenutno vrijede za takve mirovine. U 2010. se promatrao «nereformirani sustav», odnosno mirovina samo iz prvog stupa za radnika koji nije participirao u drugom stupu. Tako se osim evolucije jednog tipa mirovine, u Hrvatskoj mijenja i dominantni tip mirovina. Pritom ne treba zanemariti učinak dodatka od 27 posto na koji imaju pravo osiguranici iz prvog stupa u 2010. godini, ali ako sve ostane prema današnjim propisima, osiguranici iz oba stupa na njega neće imati pravo u 2050. godini.

Smanjivanje stope zamjene u idućih 40 godina projicirano je za većinu zemalja EU-a, ali je u Hrvatskoj, s obzirom na relativno nisko početno stanje, to rezultiralo vrlo niskom stopom zamjene. U 15 od 27 zemalja EU-a očekuje se smanjenje neto stopa zamjene (slika 11). Prosječna neponderirana stopa neto zamjene u 2048. iznosi 73 posto, što je 3 postotne jedinice manje nego 2008.



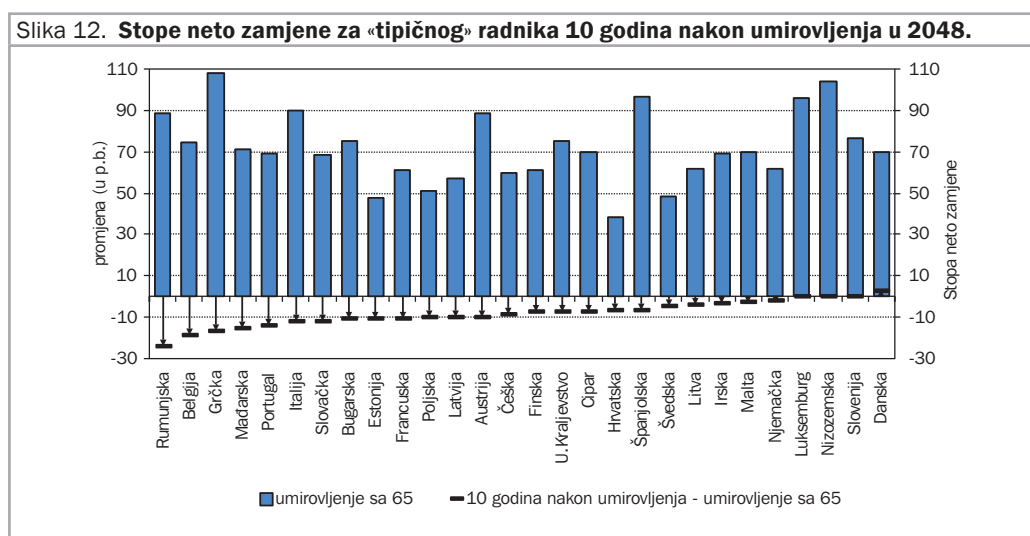
Napomena: Za Hrvatsku se trenutna stopa zamjene odnosi na 2010., za osiguranika samo u prvom stupu, dok se buduća stopa zamjene odnosi na 2050. godinu i na radnika koji prima mirovinu iz oba mirovinska stupa. Izvori: European Commission (2010d); izračuni projektnog tima za Hrvatsku.

Stopa zamjene nakon 10 godina primanja mirovine

Dosad prikazani rezultati odnose se na *početni* omjer zamjene, tj. omjer zamjene u prvoj godini umirovljenja. Primjerenost mirovinskih primanja ne određuje se samo početnom stopom zamjene, nego i načinom na koji se mirovine prilagođavaju promjenama cijena ili cjelokupnog životnog standarda tijekom cijelog razdoblja primanja mirovine (Holzmann i Guven, 2009). Kao ilustracija prosječne stope zamjene tijekom razdoblja primanja mirovine može se izračunati stopa neto zamjene 10 godina nakon umirovljenja. Slika 12 prikazuje stopu zamjene u 2058. godini u slučaju umirovljenja u 2048. godini. Stopa zamjene je izračunata na temelju procjene plaće koju bi hipotetski umirovljenik imao u toj godini, uz pretpostavku

da mu je posljednja plaća rasla po istoj stopi kao i opći rast plaća. Ovime se željelo ustanoviti u kojoj mjeri umirovljenici «zadržavaju» svoj životni standard tijekom razdoblja umirovljenja uzimajući u obzir različiti sustav indeksacije mirovina između zemalja.

U zemljama u kojima su mirovine isključivo vezane uz porast plaća ne očekuje se promjena u relativnoj razini životnog standarda tijekom razdoblja umirovljenja (Slovenija, Nizozemska, Luksemburg). Hrvatska se u ovom pogledu nalazi negdje u sredini jer su mirovine iz sustava tekuće raspodjele ravnomjerno indeksirane i uz cijene i uz plaće («švicarska formula»), te se 10 godina nakon umirovljenja (2060. godine) očekuje smanjenje stope neto zamjene za 6,5 postotnih bodova u odnosu na početni omjer zamjene. U većini zemalja vidljivo je veće smanjenje stope neto zamjene jer se u njima mirovine uglavnom usklađuju sa inflacijom. Iznimka je Danska u kojoj se očekuje određeno povećanje stope neto zamjene 10 godina nakon umirovljenja.



Napomena: Godina umirovljenja za Grčku je 2046., a za Hrvatsku 2050.
Izvori: European Commission (2010d); izračuni projektnog tima za Hrvatsku.

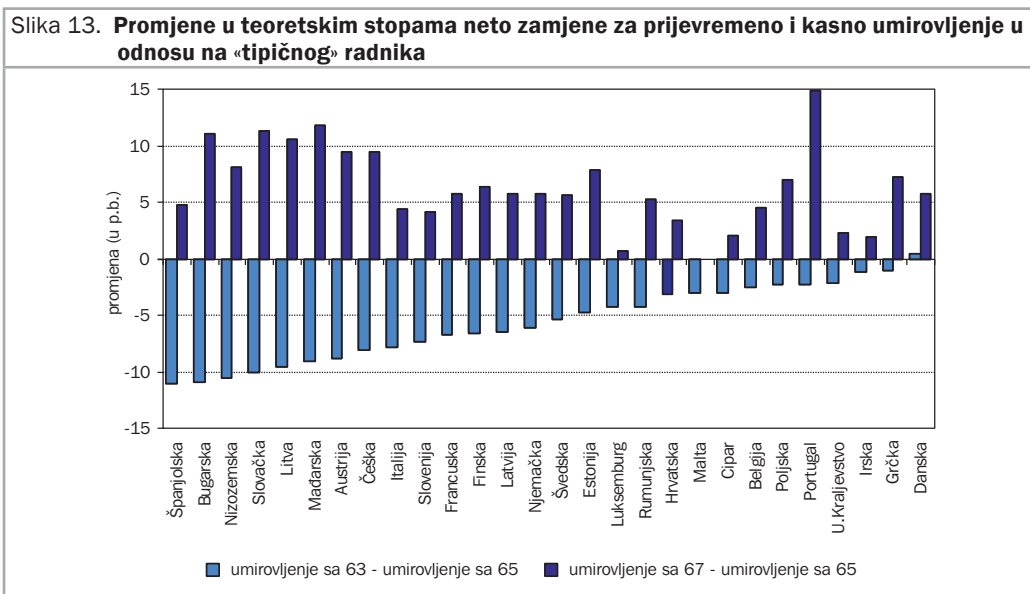
Stopa zamjene u slučaju ranijeg ili kasnijeg umirovljenja

Prijevremeno, odnosno kasnije umirovljenje u odnosu na zakonski propisanu dob može imati značajan utjecaj na relativnu visinu mirovina. Na slici 13 prikazano je što se događa s teoretskim neto stopama zamjene u takvim slučajevima. U tu svrhu, za usporedbu s «tipičnim» radnikom uzeti su primjeri umirovljenja sa 63 godine starosti i 38 godina radnog staža (prijevremeno umirovljenje) i umirovljenja sa 67 godina starosti i 42 godine radnog staža (kasno umirovljenje).

Postoje velike razlike između zemalja Europske unije u pogledu učinka ranijeg i kasnijeg odlaska u mirovinu¹¹. Tako se u pojedinim zemljama (Španjolska, Bugarska, Nizozemska) za dvije godine ranije umirovljenje stope neto zamjene smanjuju za više od 10 postotnih bodova.

¹¹ Ovdje je važno napomenuti kako su u analizi uzete fiksne godine umirovljenja - 63, 65 i 67 - koje možda ne odgovaraju stvarnom zakonskom stanju po zemljama u pogledu prijevremenog, redovnog i kasnog umirovljenja.

S druge strane, u zemljama poput Poljske, Slovačke, Austrije ili Bugarske produljenje radnog vijeka za dvije godine povećava stope neto zamjene za 10 ili više postotnih bodova. U zemljama kako što su Velika Britanija ili Irska u javnom mirovinskom sustavu nema previše poticaja za dulji ostanak na tržištu rada niti kažnjavanja prijevremenog umirovljenja, no u tom slučaju treba spomenuti da u tim zemljama postoje snažne privatne kapitalizirane mirovinske sheme koje po konstrukciji potiču duži rad. Hrvatska se u pogledu učinka ranijeg i kasnijeg odlaska u mirovinu nalazi negdje oko europskog prosjeka. Prijevremeno umirovljenje smanjuje stopu neto zamjene za 3,2 postotna boda, dok produljeni radni vijek povećava stopu neto zamjene za 3,4 postotna boda u odnosu na «tipičnog» radnika.



Napomena: Godina umirovljenja za zemlje EU-a je 2048. (osim za Grčku - 2046.), a za Hrvatsku 2050.
Izvori: European Commission (2010d); izračuni projektnog tima za Hrvatsku

3.3. Projekcije primjerenosti mirovina za Hrvatsku 2012.-2052.

Za potrebe detaljnijeg izračuna mirovina i stopa zamjene mirovina u Hrvatskoj za sljedećih 40 godina pripremljena je blaga modifikacija modela korištenog za usporedbe sa zemljama EU-a kako bi se omogućila veća fleksibilnost i točnost modela u hrvatskim okolnostima. Zadržane su sve ključne pretpostavke iz ISG-ovog modela, a izmjene se odnose na pretpostavke o mirovinama iz drugog mirovinskog stupa.

Tako je uvedena pretpostavka o realnom bruto prinosu mirovinskih fondova umjesto o realnom neto prinosu, što je učinjeno kako bi se mogao razmotriti utjecaj naknada za upravljanje fondovima na visinu mirovina iz sustava kapitalizirane štednje. Pretpostavlja se godišnji bruto prinos fonda od 4 posto u fazi akumulacije i 0,5 posto u fazi isplate. Od bruto prinosa u fazi akumulacije treba odbiti naknade koje fondovi zaračunavaju i zbog kojih je neto prinos fonda manji za okvirno tri četvrtine postotnih jedinica od bruto prinosa uz

sadašnju strukturu naknada, što znači da je pretpostavljeni realni neto prinos nešto veći od 3 posto¹².

Ostale pretpostavke u pogledu drugog mirovinskog stupa uključuju:

- nepromijenjenu visinu naknade društvima za upravljanje mirovinskim fondovima kao na početku 2011. godine (naknada za upravljanje od 0,65 posto imovine, ulazna naknada od 0,7 posto doprinosa, što je prosječna naknada koju su uzimala četiri društva);
- jednokratnu naknadu mirovinskih osiguravajućih društva od 5 posto uplaćenih sredstava prilikom prijenosa iz fondova;
- pretpostavku da se isplaćuje doživotna pojedinačna mirovina (bez zajamčenog razdoblja).

Iznos mirovine iz drugog stupa izračunava se na temelju važećih propisa, pri čemu se od moguća četiri oblika isplate mirovine u izračunima koristio jedino model pojedinačne mirovine bez zajamčenog razdoblja. Izračun vrijednosti kapitalizirane štednje i visine mirovine slijedi Šorić (2000) uz modifikacije projektnog tima u pogledu uključivanja učinaka naknada mirovinskim fondovima i korištenje modificiranih tablica za procjenu očekivanog trajanja života na osnovi projekcija DZS-a (2011).

U osnovnoj varijanti izračuna zadržava se ista definicija hipotetskog, «tipičnog» radnika kao i u ISG-ovim izračunima (umirovljenje sa 65 godina starosti, 40 godina staža, uz prosječnu plaću), premda se u hrvatskom okolišima ne radi o tipičnom radniku u smislu prosječne osobe koja danas odlazi u mirovinu. Međutim, ponekad ćemo prikazati rezultate posebno za žene, uvažavajući mogućnost da žene u redovnu starosnu mirovinu odu u ranijoj dobi, npr. sa 60 godina i 3 mjeseca u 2011. godini¹³. Sama razlika u dobi odlaska u mirovinu za žene i muškarce, ako se radi o odlasku u redovnu starosnu mirovinu u prvom mogućem trenutku, a ne o prijevremenoj mirovini, uz uvjet jednakog staža i plaća, neće utjecati na visinu mirovina iz prvog stupa. Međutim, dob odlaska u mirovinu je jedan od faktora koji utječe na visinu mirovine iz drugog stupa, a čiji je izračun baziran na aktuarskim načelima, tako da će npr. žena koja 2011. godine odlazi u redovnu mirovinu sa 60 godina i 3 mjeseca nakon 40 godina rada i primanja prosječne plaće ipak imati nešto nižu mirovinu nego muškarac koji odlazi u redovnu mirovinu s navršениh 65 godina starosti, 40 godina staža i s prosječnom plaćom. Nakon 2030. godine, uz potpuno identične uvjete, uključujući i dob, mirovina muškarca i žene bit će ista u oba mirovinska stupa.

Za analitičke svrhe, u nekoliko su primjera prikazani rezultati uz pretpostavku da *linija siromaštva* u Hrvatskoj iznosi *35 posto prosječne neto plaće*. Ova granica nije rezultat posebnih istraživanja niti govori o mogućnosti zadovoljavanja osnovnih potrebe, već služi isključivo za identifikaciju onih skupina umirovljenika, s obzirom na karakteristike njihovog radnog vijeka, koji imaju značajan rizik ostvarivanja vrlo niskih mirovina. Ovu granicu ne treba

¹² Pretpostavke o stopama realnog prinosa fondova prilično su različite od studije do studije. Holzmann i Guven (2009) te Whitehouse (2007) uzimaju 3,5 posto neto, dok EC (2009b) pretpostavlja 2,5 posto neto. Kako bi se procijenio utjecaj ove pretpostavke na ukupnu visinu, prezentirani su rezultati uz primjenu optimističnih i pesimističnih pretpostavki.

¹³ Isto tako, žene imaju mogućnost ranijeg odlaska u prijevremenu mirovinu, te s manje staža od muškaraca.

tumačiti kao čvrstu granicu «primjerenih» mirovina, već samo kao pomoć u analizi visine mirovina. Granica od 35 posto izabrana je jer se koristila u drugim istraživanjima (Holzmann i Guven, 2009) i približno odgovara visini minimalne plaće u Hrvatskoj, te relativnoj liniji rizika od siromaštva za ekvivalentnu odraslu osobu prema procjeni DZS-a.

Rezultati procjene budućih primanja umirovljenika u Hrvatskoj prikazani su posebno za one koji su bili osigurani samo u prvom mirovinskom stupu («jednostupaši», starije generacije radnika) a posebno za one osigurane u prvom i drugom mirovinskom stupu («dvostupaši», osobe koje su u trenutku uvođenja drugog stupa početkom 2002. godine bile mlađe od 40 godina, te osobe koje su tada imale između 40 i 50 godina i koje su dobrovoljno izabrale sudjelovanje u mješovitom sustavu mirovinskog osiguranja). Više o izračunu može se vidjeti u Dodatku.

3.3.1. Početna stopa zamjene uz sadašnje postavke mirovinskog sustava

Projekcije pokazuju da bi stopa zamjene mirovina u Hrvatskoj u budućnosti mogla biti osjetno niža nego što je danas, ako se ništa ne promjeni u mirovinskom sustavu. Postotni odnos prve neto mirovine i posljednje neto plaće u 2012. godini za osobu koja u redovnu mirovinu odlazi sa 65 godina starosti i 40 godina staža primajući plaću u visini prosječne plaće u zemlji procijenjen je na približno 54 posto (slika 14)¹⁴. Radi se o osobi za koju se uzima da je bila osigurana jedino u prvom stupu¹⁵. Iz godine u godinu omjer zamjene za ovakvu «tipičnu» osobu bit će sve manji i pasti na 44 posto 2027. Nakon toga više neće biti novih mirovina «tipičnih radnika» koji su osigurani samo u prvom stupu.

Već od 2017. radnici izabranih karakteristika mogu početi primati mješovitu mirovinu iz prvog i drugog stupa ako su dobrovoljno izabrali sudjelovanje u oba stupa, a od 2027. sve nove mirovine za takve radnike morat će biti mješovitog tipa zbog obveze sudjelovanja u drugom stupu za osobe mlađe od 40 godina u trenutku uvođenja drugog stupa početkom 2002. godine. Na slici 14 odmah se može uočiti kako projekcije ukazuju da će mirovine iz mješovitog sustava biti niže od mirovina koje se isplaćuju samo iz prvog stupa. U terminima stope zamjene, projicirana razlika u 2017. je 11 postotnih bodova, a u 2027. godine 8 postotnih bodova, što odgovara razlici u visini mirovine u mješovitom sustavu u odnosu na isključivo prvi stup od 22 posto u 2017., te 17 posto u 2027.

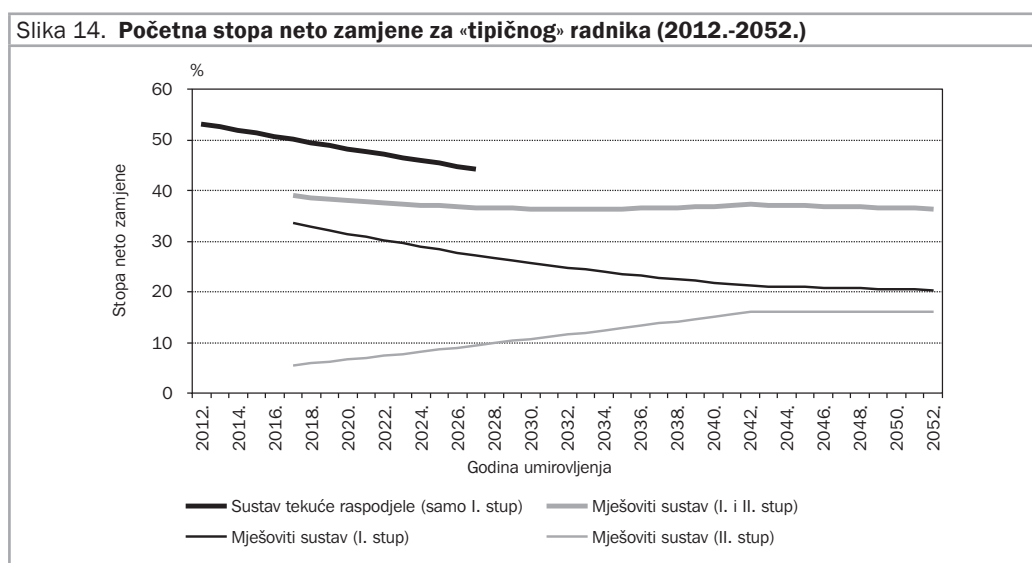
Mirovine iz mješovitog sustava bit će puno stabilnije tijekom vremena u smislu početnih stopa zamjene, premda bi mogle ponešto padati u početnom razdoblju (približno do 2030. kad bi mogle biti na razini 36 posto plaće), a zatim bi ostale prilično stabilne na razini 36-37 posto plaće nakon što sustav kapitalizirane štednje dosegne zrelost. Blaga tendencija smanjivanja početne stope zamjene nakon 2042. godine u mješovitom sustavu posljedica je «švicarske» formule koja se koristi prilikom valorizacije dijela mirovina iz prvog stupa.

¹⁴ U studiji su uglavnom prikazani rezultati za stopu neto zamjene, tj. omjer neto mirovina i neto plaća. Radi usporedbe, omjer bruto zamjene mirovina za tipičnog radnika u 2012. je iznosio 37 posto.

¹⁵ Blaga razlika u rezultatu u odnosu na izračune za Hrvatsku u međunarodnim usporedbama iz prethodnog podpoglavlja proizlazi iz godine promatranja. Stopa neto zamjene od 55 posto (ili još preciznije 54,5 posto) odnosila se na 2010. godinu.

Slika 14. prikazuje i doprinos mirovine iz svakog od stupova pojedinačno u isplatama prve mirovine za one umirovljenike koji su participirali u mješovitom sustavu. Tijekom vremena vidljivo je smanjenje udjela mirovine iz prvog stupa i povećanje udjela mirovine iz drugog stupa.

Jadan od ključnih nalaza je značajna razlika u visini mirovina koje se isplaćuju samo iz sustava tekuće raspodjele (prvog stupa) i mirovina iz mješovitog sustava (prvi + drugi stup). Osnovni uzroci razlika su: i) različita formula koja se koristi za izračun mirovina iz prvog stupa (osnovna mirovina), te ii) tretman dodatka na mirovinu od 27 posto na koji nemaju pravo korisnici mješovitih mirovina. Može se procijeniti da je mirovina iz prvog stupa za one koji su sudjelovali u oba mirovinska stupa podcijenjena u odnosu na mirovinu koja se isplaćuje samo osiguranicima iz prvog stupa, uzimajući u obzir da oni uplaćuju tri četvrtine doprinosa u prvi stup. Činjenica da se dio mirovine isplaćuje na temelju kapitalizirane štednje (drugi stup) nije ključna za objašnjenje razlike. Drugim riječima, drugi stup za sada funkcionira u skladu s razumnim očekivanjima i sasvim usporedivo sa sličnim sustavima u drugim zemljama. On daje razumno očekivane mirovine u odnosu na doprinose koje su uplaćeni u taj sustav. Više o tome pogledati u okviru 4 koji obrađuje mirovinska prava iz prvog i drugog stupa temeljem štednje u razdoblju 2002.-2011., te okviru 5 koji razmatra visinu štednje u drugom stupu u usporedbi s implicitnom štednjom u prvom stupu.



Napomena: «Tipični» radnik definiran je kao osoba koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža, uz pretpostavku da je cijeli život primao plaću u visini prosječne plaće u zemlji.
Izvor: Izračuni projektnog tima.

Okvir 4. Usporedba mirovina prvog i drugog stupa temeljem osiguranja od travnja 2002. do ožujka 2011.

Jesu li mirovine iz drugog stupa preniske? Jesu li mirovine iz mješovitog sustava niže od «jednostupnih» mirovina zbog neodgovarajućih mirovina isplaćenih iz drugog stupa? Odgovor na ova pitanja potražiti će se usporedbom prava na mirovinu temeljem mirovinskom osiguranja za razdoblje od travnja 2002. do ožujka 2011., dakle tijekom posljednjih 9 godina.

Promatra se hipotetska osoba koja je tijekom promatranog razdoblja primala plaću u visini prosječne plaće u zemlji, te se pretpostavlja da odlazi u redovnu starosnu mirovinu. Razmatra se osoba koja odlazi u mirovinu sa 65 godina starosti (muškarac), te osoba koja odlazi u redovnu mirovinu sa 60 godina starosti (žena). U ovom slučaju, zanemarit ćemo činjenicu da tehnički još uvijek nije moguće da se u 2011. u drugom stupu pojave osiguranici koji odlaze u redovitu starosnu mirovinu. Naime, najstarija osoba koja je izabrala drugi stup na početku 2002. godine morala je, prema zakonu, imati manje od 50 godina, što znači da je u 2011. mogla imati najviše navršениh 59 godina, a ne 60, odnosno 65 kao u našem slučaju. No ta činjenica je manje važna jer je naglasak na stjecanju prava na određenu mirovinu. Uspoređuju se mirovinska prava za osobu koja participira samo u prvom stupu sa osobom koja participira u oba mirovinska stupa i ima pravo na mirovinu iz prvog i drugog stupa. Kod izračuna mirovina iz drugog stupa uzimaju se mjesečne uplate doprinosa od 5 posto bruto plaće umanjene za ulaznu naknadu. U pogledu prinosa, uzima se obzir mjesečno kretanje MIREX-a koje odražava neto prinose fondova umanjene za naknade za upravljanje, a vrijednost mirovine procijenjena je na osnovi kalkulatora Raiffeisen mirovinskog osiguravajućeg društva (RMOD) s njihove internetske stranice kao pojedinačna doživotna mirovina bez zajamčenog razdoblja. Tako su kod mirovina drugog stupa uzete u obzir naknade koje naplaćuju fondovi i mirovinsko osiguravajuće društvo koje isplaćuje tu mirovinu. Međutim, u obzir nisu uzeti troškovi sustava koji se izravno ne odražavaju na visinu mirovina – tako prvi stup ima godišnji trošak funkcioniranja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u visini od oko 2 posto godišnje isplate mirovina, a drugi stup ne plaća administrativne troškove REGOS-a.

Mirovine koje se ostvaruje temeljem radnog staža ostvarenog u razdoblju prije reforme nisu relevantne za usporedbu između sustava jer su one potpuno jednake za «jednostupaše» i «dvostupaše». Razlika nastaje temeljem mirovinskih prava koja se akumuliraju u izabranom devetogodišnjem razdoblju. Tablica O1 prikazuje iznose prava na mirovinu upravo u tom razdoblju.

	Redovna mirovina sa 65 godina (uvećana za dodatak 27%)	Redovna mirovina sa 60 godina – žene (uvećana za dodatak 27%)	Omjer mirovina prvi stup/drugi stup	
			umirovljenje sa 65 godina	umirovljenje sa 60 godina
Osoba osigurana samo u prvom stupu - «jednostupaš» (temeljem uplate doprinosa od 20%)	525,33 (667,17)	525,33 (667,17)	3,0 (3,8)	3,6 (4,5)
Osoba osigurana u oba stupa				
-osnovna mirovina iz prvog stupa (temeljem uplate 15% doprinosa)	304,10	304,10	1,7	2,1
-mirovina iz drugog stupa (temeljem uplate 5% doprinosa)	175,99	147,50	-	-
Ukupno mirovina iz oba stupa	480,09	451,60	-	-

Izvor: Izračun projektnog tima.

S obzirom na iznos doprinosa koji se uplaćuje u drugi stup, pokazuje se da je mirovina koju on osigurava više nego konkurentna mirovini iz prvog stupa. Uz pretpostavke o prosječnoj plaći i redovnoj mirovini s navršениh 65 godina života, osoba koja je od travnja 2002. do ožujka 2011. osigurana samo u prvom stupu steći će temeljem toga pravo na mirovinu koja je tri puta veća nego mirovina iz drugog stupa za isto razdoblje, odnosno 3,8 puta ako se u iznos mirovine računa i dodatak od 27 posto. Međutim, za to pravo uplaćen je 4 puta veći iznos doprinosa. Drugim riječima, da je u drugi stup uplaćeno 20 posto doprinosa, uz sve ostale stvari nepromijenjene, mirovina isplaćena iz drugog stupa bila bi veća nego ona iz prvog stupa u slučaju da se u mirovinu odlazi sa 65 godina starosti. Treba ipak spomenuti da prvi stup ima obvezu pokriti i određene socijalne rizike – invalidske i obiteljske mirovine, a taj se rizik za osiguranike drugog stupa sada prevladuje na prvi stup.

U slučaju da se radi o ženi koja u redovitu mirovinu odlazi s navršениh 60 godina starosti, njezina će mirovina samo iz prvog stupa bez dodatka biti 3,6 puta veća nego iz drugog stupa, a s dodatkom i 4,5 puta. U tom je slučaju prvi stup u prednosti, ali samo zbog dodatka. Niža mirovina iz drugog stupa za žene posljedica je aktuarskih pravila po kojima je mirovina manja ako je dob umirovljenja manja, bez obzira je li ostvareno pravo na redovnu ili prijevremenu mirovinu. U ovom bi slučaju prvi stup, ali tek s dodatkom, dao nešto veću mirovinu nego drugi stup, uzimajući u obzir 4 puta veću svotu doprinosa koje je prikupio. Kako će se zakonska dob umirovljenja za žene povećati, tako će i mirovine koje će drugi stup isplaćivati biti veće. Prosječne mirovine koje su do sada zaista isplaćene ženama iz drugog stupa bile su nešto niže od ovdje izračunatih 147 HRK, no tu se u svim slučajevima radilo o prijevremenim mirovinama, odnosno o odlasku u mirovinu prije navršениh 60 godina života.

(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir 4. (nastavak)

Mirovina iz oba obvezna mirovinska stupa osjetno je manja nego mirovina koja se isplaćuje samo iz prvog stupa, a razlog za to leži u osnovnoj mirovini. Iako se u slučaju participacije u oba mirovinska stupa uplaćuje 3 puta više doprinosa u prvi nego u drugi stup (15 posto naprema 5 posto bruto plaće), osnovna mirovina iz prvog stupa samo je 1,7, odnosno 2,1 puta veća nego mirovina iz drugog stupa, što znači da je neproporcionalno niska. Isto tako, osnovna mirovina na temelju uplate 15 posto bruto plaće, odnosno tri četvrtine doprinosa koje se uplaćuje u slučaju osiguranja samo u prvom stupu, daje mirovinu koja je manja od pola mirovine samo iz prvog stupa, uključujući dodatak (304 HRK prema 667 HRK).

Na temelju ovih rezultata može se zaključiti da drugi stup trenutno daje mirovine koje su usporedive sa «jednostupnim» mirovinama, čak i povoljnije ako se u redovnu mirovinu odlazi sa 65 godina života, usprkos nedavnoj financijskoj krizi koja je umanjila vrijednost mirovinske štednje. Kako će sve više osoba koje primaju mirovinu iz drugog stupa odlaziti u redovnu mirovinu u starijoj dobi - žene s više od 60 godina, a muškarci sa 65 i više godina - tako će drugi stup pružati još povoljnije mirovine. Ne treba zaboraviti da se mirovine koje se isplaćuju iz drugog stupa usklađuju s inflacijom, zbog čega se može očekivati njihov skromniji rast od mirovina iz prvog stupa, ali to ne umanjuje zaključak o njihovoj razumnoj visini s obzirom na mirovine iz prvog stupa, doprinose koje prikupljaju i stanje financijskih tržišta. Kod mješovitih mirovina, osnovano se može postaviti pitanje visine osnovne mirovine koja se isplaćuje iz prvog stupa. Nije li upravo ona određena na prenisnoj razini s obzirom na sredstva koja su prikupljena za tu svrhu (doprinos u visini 15 posto bruto plaće)?

Okvir 5. Usporedba mirovinske «štednje» u prvom i drugom stupu

Mirovinski sustav individualne kapitalizirane štednje svaku uplatu doprinosa članova ulaže na financijsko tržište čime potencijalno ostvaruje prinos. Za drugi stup u Hrvatskoj može se, na osnovi dostupnih podataka o MIREX-u, izračunati ukupan uštedeni iznos za hipotetskog radnika s prosječnom bruto plaćom tijekom razdoblja štednje od travnja 2002. do travnja 2011. uz uplate 5 posto doprinosa iz bruto plaće. Za uplate u prvi stup, zbog sustava tekuće raspodjele, to je nešto složenije jer se sve tekuće uplate koriste za tekuću isplatu mirovina sadašnjim umirovljenicima, tako da nema kapitalizacije uplata. No, za potrebe usporedbe s drugim stupom, pretpostavit ćemo da se svaka uplata doprinosa ukamaćuje na tri načina: i) po istoj stopi kao inflacija, ii) po stopi koja se izračuna kao 50 posto rasta prosječnih nominalnih plaća plus 50 posto inflacija i iii) po istoj stopi kao rast prosječnih nominalnih plaća. Posljednja varijanta, ukamaćivanje uz rast plaća, najčešće se uzima kao implicitna stopa povrata prvog stupa, premda bi bilo nešto ispravnije uzeti stopu rasta ukupne mase plaća na koju se uplaćuju doprinosi. Pretpostavlja se da se u prvi stup uplaćuju doprinosi u visini od 15 posto prosječne plaće. Visina uštedenih sredstava u travnju 2011. godine, uz navedene pretpostavke, prikazana je u tablici O2.

Tablica O2. Usporedba mirovinske «štednje» u prvom i drugom stupu temeljem uplate doprinosa od prosječne bruto plaće u razdoblju od travnja 2002. do ožujka 2011.

	Zbroj uplata	Štednja nakon ukamaćivanja (valorizacija)			
		Tržišni prinos (MIREX)	100% inflacija	50% infl. 50% plaće	100% plaće
Uplate doprinosa 5% minus ulazna naknada (drugi stup)	35,986	43,739			
Uplate doprinosa 15% (prvi stup)	108,583	131,216*	121,928	124,008	126,001

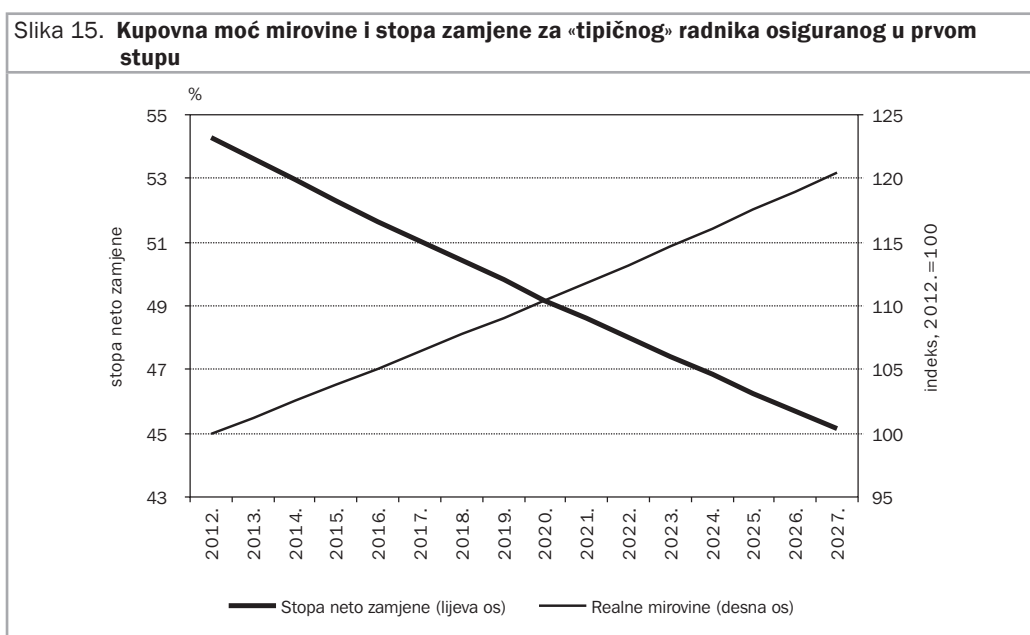
Napomena: * Iznos mirovinske štednje iz drugog stupa pomnožen s 3, što pokazuje potencijalni iznos štednje koju bi prikupio drugi stup da je stopa doprinosa za drugi stup iznosila 15 posto, te da je tržišni prinos ostao nepromijenjen.
Izvor: Izračun projektne grupe.

Iz prosječne je bruto plaće u Hrvatskoj tijekom razdoblja od travnja 2002. do ožujka 2011. u korist izabranog mirovinskog fonda uplaćeno približno 36 tisuća HRK, pri čemu se pretpostavlja da je svaka uplata već umanjena za 0,8 posto ulazne naknade. Vrijednost štednje (imovine) uvećana je na tržištu, te je ona na početku travnja 2011. iznosila nešto preko 43.700 HRK. U prvi stup je istovremeno uplaćeno oko 108,500 HRK kao doprinos od 15 posto bruto plaće bez ikakvih naknada i troškova. Da su se ta sredstva ukamaćivala po stopi inflacije, ona bi u travnju 2011. iznosila oko 122 tisuće HRK, da su se ukamaćivala po stopi jednakoj prosjeku inflacije i stope rasta plaća, tada bi iznosila 124 tisuće HRK, a da se uplaćivala po stopi rasta plaća, iznosila bi 126 tisuća HRK. Da su u drugi stup u isto vrijeme uplaćeni doprinosi u visini 15 posto prosječne plaće, umanjeni za ulaznu naknadu, i da je tržišni prinos mirovinskih fondova ostao isti, tada bi iznos štednje bio nešto viši od 131 tisuće HRK. To ukazuje da je ulaganje na tržištu kapitala članovima fondova, čak i nakon odbitka naknada, donijelo veći prinos nego da su sredstva doprinosa ukamaćivana po stopama koje se obično koriste kod valorizacije uplata u sustavima tekuće raspodjele ili NDC sustavima (nefinancijski sustav definiranih doprinosa)¹⁶.

¹⁶ U tom kontekstu može se još jednom postaviti pitanje visine osnovne mirovine prema sadašnjim propisima. Temeljem uplate 15 posto doprinosa u prvi stup u razdoblju travanj 2002.-ožujak 2011., osoba s prosječnom plaćom koja odlazi u redovnu mirovinu ima pravo na osnovnu mirovinu u iznosu od 304 HRK (Okvir 4). No, da su se uplaćena sredstva ukamaćivala po stopi koja je jednaka prosjeku inflacije i rasta plaća (50 posto - 50 posto), uštedio bi se iznos od 124 tisuće HRK. Ako bi se taj iznos uplatio u mirovinsko osiguravajuće društvo radi isplate mirovina po pravilima koja vrijede za kapitalizirani sustav, tada bi za osobu koja odlazi u mirovinu sa 65 godina doživotna pojedinačna mirovina iznosila 499 HRK, a u dobi od 60 godina 418 HRK, dakle osjetno više nego što iznosi osnovna mirovina prema postojećim pravilima.

3.3.2. Kupovna moć mirovina

Iako projekcije pokazuju opadajuću početnu stopu zamjene mirovina u budućnosti, to ne znači da će kupovna moć mirovina biti manja nego danas. Naime, uz pretpostavku o realnom rastu plaća od 2,5 posto godišnje, sadašnja mirovinska pravila dovela bi do kontinuiranog rasta mirovina u realnim iznosima, znači nakon odbitka utjecaja rasta cijena. Slika 15 to ilustrira na primjeru «jednostupaša» čiji bi početni omjer zamjene prema projekcijama mogao padati iz godine u godinu, ali će svejedno kupovna moć mirovine rasti, te će ona 2027. biti više od 20 posto veća nego 2012., ako se ostvari pretpostavka o rastu plaća. Nadalje, usporedba «jednostupaša» iz 2012. godine koji prima dodatak na mirovinu i «dvostupaša» u 2052. bez dodatka na mirovinu pokazuje da će kupovna moć mirovine «dvostupaša» u 2052. biti veća za oko 50 posto, usprkos bitno nižem omjeru zamjene. Stoga je rezultate o smanjivanju stope zamjene pretjerano i neispravno tumačiti u smislu apsolutnog osiromašenja umirovljenika ili nužnosti «prekapanja po kantama smeća» u budućnosti, već on ukazuje na relativni gubitak materijalnog položaja umirovljenika u odnosu na radnika. Količina dobara i usluga koje će umirovljenik u budućnosti moći kupiti bit će veća nego što to danas može kupiti umirovljenik identičnih karakteristika.

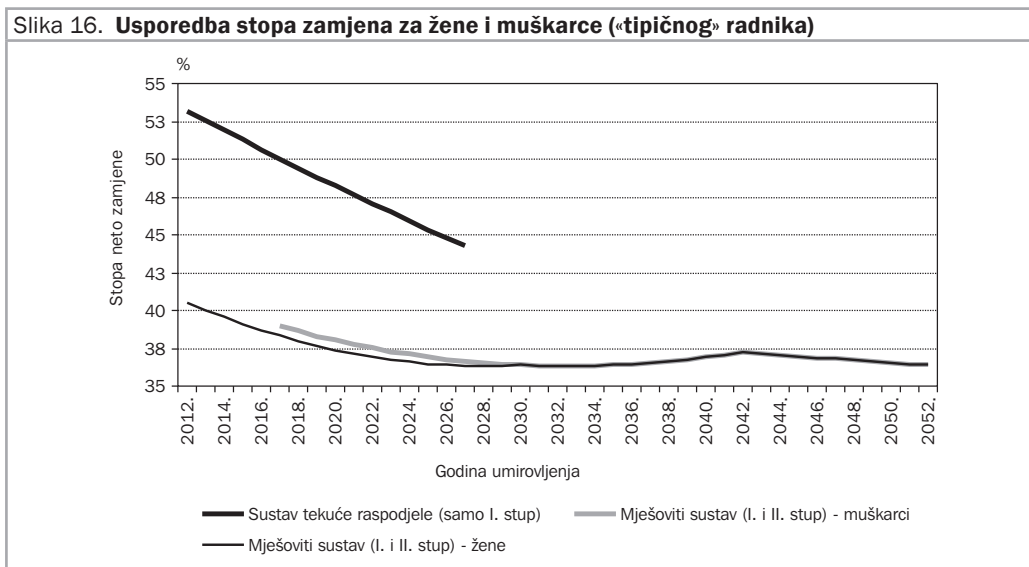


*Napomena: «Tipični» radnik definiran je kao osoba koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža, uz pretpostavku da je cijeli život primao plaću u visini prosječne plaće u zemlji.
Izvor: Izračuni projektnog tima.*

3.3.3. Usporedba stopa zamjena za žene i muškarce

Žene u sljedećih 20 godina mogu ići u redovnu mirovinu u nižoj dobi nego muškarci, ali ako iskoriste to pravo njihova će mirovina biti nešto niža. Slika 16 uspoređuje mirovinu «tipičnog» radnika koji odlazi u mirovinu u dobi od 65 godina i žene istih karakteristika koja u redovnu mirovinu odlazi u zakonskoj dobi. Tako će, na primjer, u 2012. godini ona

ići u mirovinu sa 60 godina i 3 mjeseca, u 2020. sa 62 godine i 6 mjeseci, a u 2030. sa 65 godina. Visina mirovine, ako je osigurana samo u prvom stupu, bit će identična «tipičnom» radniku. Međutim, ako prima mješovitu mirovinu, ona će biti niža u prijelaznom razdoblju do 2030. godine. Naime, dio mirovine iz drugog stupa bit će niži jer se temelji na aktuarskim načelima, kojima se visina mirovine umanjuje zbog očekivanog dužeg razdoblja primanja mirovine u odnosu na osobu koja u mirovinu odlazi u dobi od 65 godina. Razlika nije velika i u terminima stope neto zamjene iznosi 0,6 postotnih bodova u 2017., što odgovara razlici od oko 2 posto u visini mirovine.



*Napomena: «Tipični» radnik definiran je kao osoba koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža, uz pretpostavku da je cijeli život primao plaću u visini prosječne plaće u zemlji.
Izvor: Izračuni projektnog tima.*

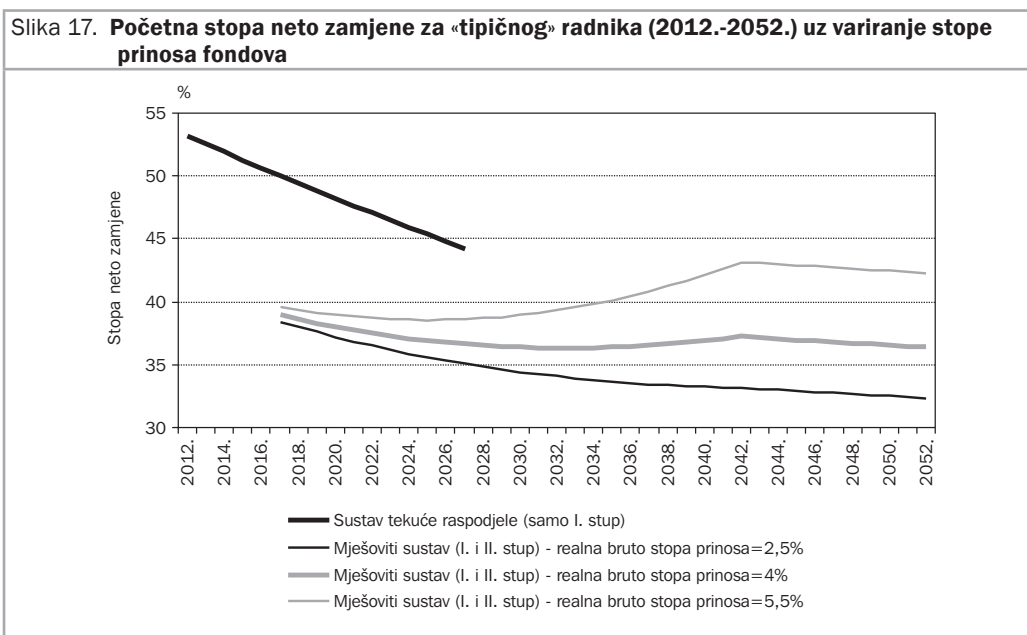
Usporedba jednostupne i mješovite mirovine u bliskoj budućnosti još jednom ukazuje na velike razlike, kao što je to već prethodno naznačeno kod razmatranja mirovina za «tipičnog» radnika. Mješovita mirovina, odnosno stopa zamjene, čak bi i u slučaju redovitog umirovljenja u 2012. za ženu sa 40 godina staža i prosječnom plaćom bila za 13 postotnih bodova manja od mirovine samo iz prvog stupa, što odgovara razlici u mirovini od oko 24 posto¹⁷. U tom se slučaju radi o ženi koja je dobrovoljno izabrala sudjelovanje u drugom stupu. Ako se ništa ne promijeni, prve redovne starosne mirovine za žene koje su po sili zakona ušle u drugi stup, a ne dobrovoljno, pojavit će se u 2026. godini, a za muškarce u 2027. godini. A te će mirovine i dalje biti osjetno manje nego da su isplaćene po pravilima koja vrijede samo za prvi stup, što je prema našoj procjeni približno 19 posto u 2026. godini za radnice s 40 godina staža, prosječnom plaćom i dobi umirovljenja od 64 godine. To znači da uz sadašnje parametre mirovinskog sustava, čak i nakon ulaska sustava kapitalizirane štednje u zrelu fazu funkcioniranja, mješoviti (reformirani) mirovinski sustav neće rezultirati višim mirovinama

¹⁷ Ovakva se razlika odnosi na opisani slučaj hipotetske radnice. Uz drugačije parametere (dob, staž, visinu plaće, prekide karijere, itd.), razlika u mirovinama bit će drugačija. Općenito, ta je razlika veća u slučaju manjeg radnog staža, te, naravno, u slučaju prijevremenog umirovljenja. Prema procjenama Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, razlika za prvih oko tisuću umirovljenika koji primaju mješovitu mirovinu iznosi 25 do 30 posto (<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Hrvatska/tabid/102/View/Details/ItemID/71553/Default.aspx?ttl=Rozman-Stednja->).

u usporedbi sa «starim» jednostupnim sustavom, te će tu razliku osjetiti ne samo oni koji su dobrovoljno izabrali štednju u drugom mirovinskom stupu, već i oni koji su imali zakonsku obvezu.

3.3.4. Ovisnost stope zamjene o prinosu mirovinskih fondova

Stopa zamjene za umirovljenike iz mješovitog sustava ovisi o stopi prinosa mirovinskih fondova, pri čemu veći prinosi vode ka višim mirovinama. U modelu za Hrvatsku pretpostavljena je konstantna stopa realnog bruto prinosa od 4 posto. Slika 17 pokazuje kako se kreću omjeri neto zamjene, uz pretpostavke o realnim bruto prinosima fondova u pesimističnoj (prinos 2,5 posto) i u optimističnoj (prinos 5,5 posto) varijanti. Viši prinosi donose i više mirovine, s tim da taj učinak postaje značajniji tek u dugom roku. Primjerice, projekcije pokazuju da u 2052. godini omjer neto zamjene za «tipičnog» radnika, uz prinos od 2,5 posto, iznosi 32 posto. Uz prinos od 4 posto omjer je približno 36 posto, a uz prinos od 5,5 posto iznosi 42 posto.



Napomena: «Tipični» radnik definiran je kao osoba koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža, uz pretpostavku da je cijeli život primao plaću u visini prosječne plaće u zemlji.
Izvor: Izračuni projektnog tima.

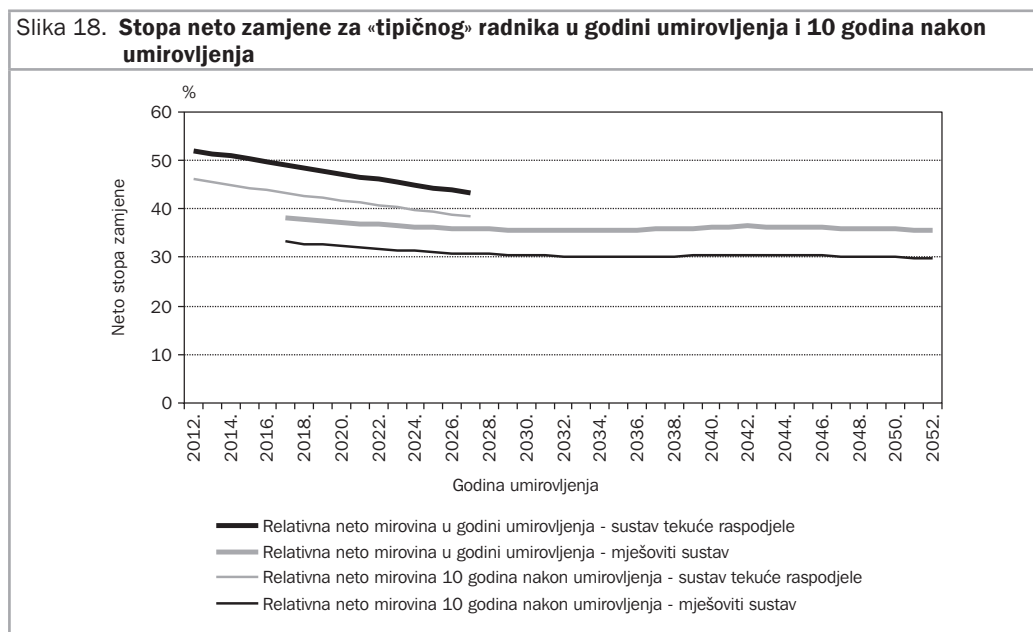
3.3.5. Omjer zamjene nakon 10 godina primanja mirovina

Početni omjer zamjene pokazuje visinu mirovine u odnosu na plaću neposredno nakon umirovljenja, ali s protekom vremena mirovina hipotetskog umirovljenika raste sporije od rasta plaća, zbog čega se omjer mirovina i potencijalne plaće smanjuje. Slika 18 pokazuje kretanje stope zamjene za «tipičnog» radnika u Hrvatskoj u razdoblju 2012.-2052. godine, pri čemu se uspoređuje početna stopa zamjene i stopa zamjene nakon 10 godina u mirovini. Prilikom

izračuna stope zamjene nakon 10 godina, uzima se visina mirovine prema mirovinskom propisima, koja se stavlja u odnos s procijenjenom visinom plaće koju bi «tipični» radnik imao nakon 10 godina od umirovljenja, pod pretpostavkom da njegova plaća raste po istoj stopi kao i prosječna plaća u zemlji.

U usporedbi prve i kasnijih mirovina ključna je uloga usklađivanja (indeksacije) mirovina, a pritom se može uočiti i određena razlika između mirovina iz mješovitog sustava i mirovina iz «starog» sustava tekuće raspodjele. Naime, mirovine koje se isplaćuju iz prvog stupa u Hrvatskoj su indeksirane prema takozvanoj švicarskoj formuli usklađivanja mirovina, odnosno «pola-pola», uz inflaciju i rast plaća, dok se mirovine iz drugog stupa indeksiraju 100 posto uz inflaciju. Za «tipičnog» radnika koji u mirovinu odlazi 2012. godine na temelju participacije samo u sustavu tekuće raspodjele početna neto mirovina iznosi 53 posto plaće, a 10 godina nakon umirovljenja mirovina za tu istu osobu iznosi 46 posto potencijalne plaće. Za tipičnog radnika koji 2040 odlazi u mirovinu početni omjer zamjene iznosi 36 posto, a nakon 10 godina tekući omjer zamjene pada na 30 posto.

Uz zadane pretpostavke o kretanju plaća i inflacije, te uz sada važeće propise, relativno smanjenje stope zamjene za mirovine u isplati nešto je veće kod mješovitog sustava. Drugim riječima, uz zadane pretpostavke, rast mirovina temeljem propisa o usklađivanju manji je za mirovine iz mješovitog sustava nego za mirovine koje se isplaćuju samo iz prvog stupa.



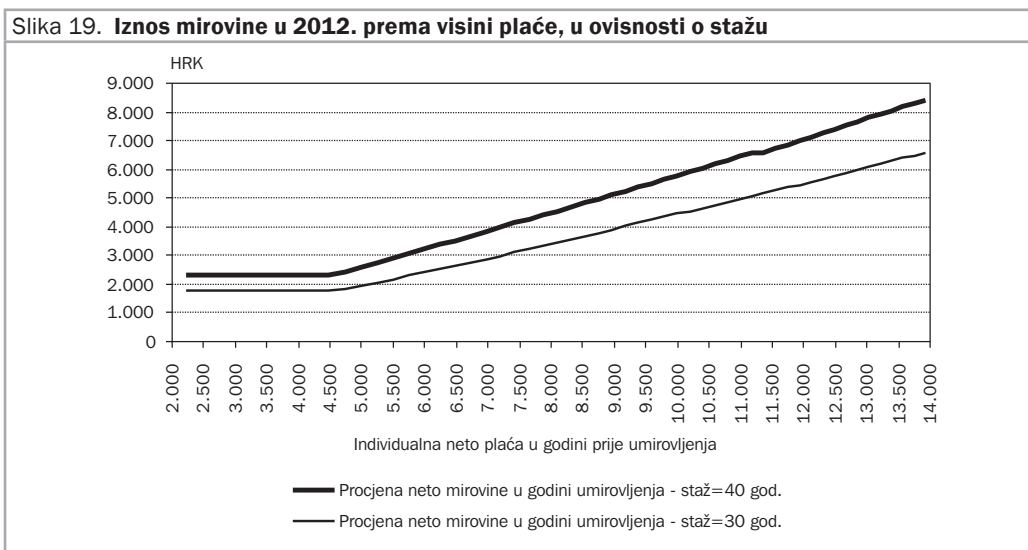
*Napomena: «Tipični» radnik definiran je kao osoba koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža, uz pretpostavku da je cijeli život primao plaću u visini prosječne plaće u zemlji.
Izvor: Izračuni projektnog tima.*

3.3.6. Ovisnost mirovina o visini plaća i stažu

Visina mirovine i stopa zamjene rastu s duljinom radnog vijeka i visinom plaća zarađenih tijekom radnog vijeka. Slika 19 prikazuje iznose neto mirovine za umirovljenike koji u mirovinu odlaze u 2012. godini u ovisnosti o visini njihove plaće tijekom radnog vijeka¹⁸, uz dvije varijante radnog staža. Ilustracija se odnosi na umirovljenike koji su participirali samo u sustavu tekuće raspodjele, odnosno na «jednostupaše».

Za sve radnike koji su u 2011. godini imali plaću približno do 4.500 HRK (a prije toga im je plaća rasla po istoj stopi kao i prosječna plaća u zemlji) mirovina će prilikom umirovljenja u 2012. godini biti određena u jednakom iznosu, neovisno o stvarnoj visini plaće tijekom radnog vijeka, oko 2.300 HRK u slučaju staža od 40 godina te 1700 HRK u slučaju staža od 30 godina. Prilikom izračuna zadržava se pretpostavka o odlasku u redovitu mirovinu u dobi od 65 godina ako se radi o muškarcu, odnosno 60 godina i 6 mjeseci ako se radi o ženi, a rezultat je za oba spola u ovom slučaju isti.

Razlog za jednaku projiciranu mirovinu na osobe s nižim plaćama leži u institutu najniže mirovine. U sadašnjem je sustavu najniža mirovina vezana uz radni staž. Dakle, neovisno o tome prima li osoba neto plaću u iznosu 2.000 ili 4.000 HRK, zajamčena joj je ista mirovina. S obzirom da neto plaća od 4.500 HRK čini oko 80 posto prosječne plaće očekivane u 2012. godini, te se čak i uz takvu plaću, uz zadane pretpostavke i propise, primjenjuje institut minimalne mirovine, to bi moglo upućivati da se poslodavcima «isplati» svoje zaposlenike prijavljivati na minimalnu plaću. Time se smanjuju obveze uplate doprinosa, a radnici neće imati nikakvu štetu u obliku niže mirovine.

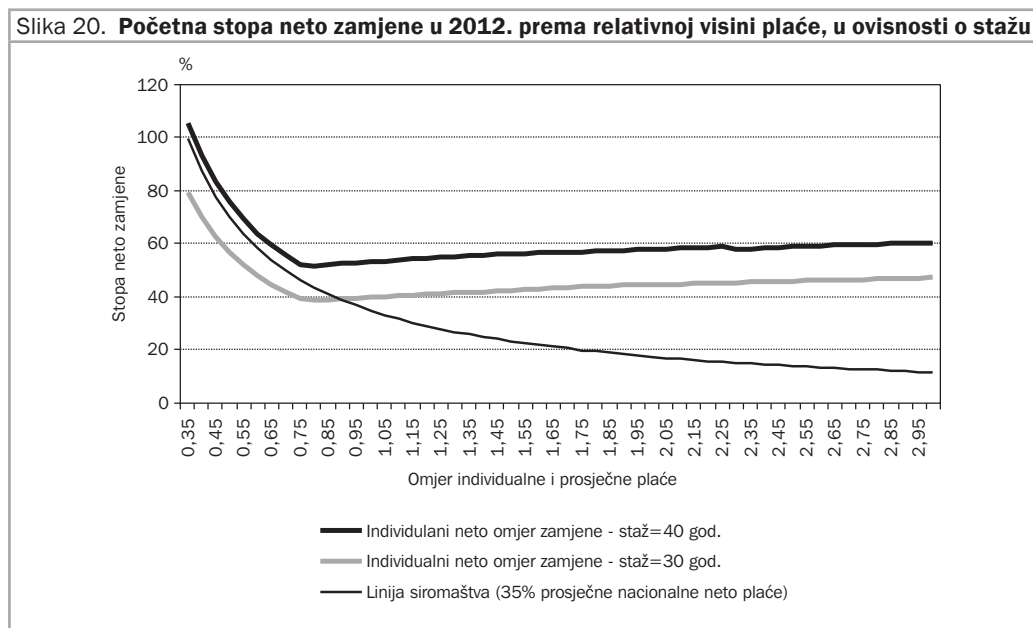


Izvor: Izračuni projektnog tima.

¹⁸ Pretpostavlja se da je plaća tijekom cijelog radnog vijeka (30 ili 40 godina) rasla po konstantnoj stopi od 2,5 posto i stoga uvijek imala isti omjer u odnosu na prosječnu plaću u gospodarstvu.

Radnici s niskom plaćom i dugim radnim stažem trenutno mogu steći pravo na neto mirovinu koja je veća od njihove posljednje neto plaće. Slika 20, koja samo na drugačiji način prikazuje rezultate sa slike 19, ukazuje na to da radnik koji u 2012. godini odlazi u redovnu mirovinu nakon 40 godina staža, a tijekom cijelog život je primao plaću na razini 35 posto prosječne plaće u zemlji, što približno odgovara minimalnoj plaći prema sadašnjim propisima, ostvaruje pravo na mirovinu u visini 105 posto njegove posljednje plaće.

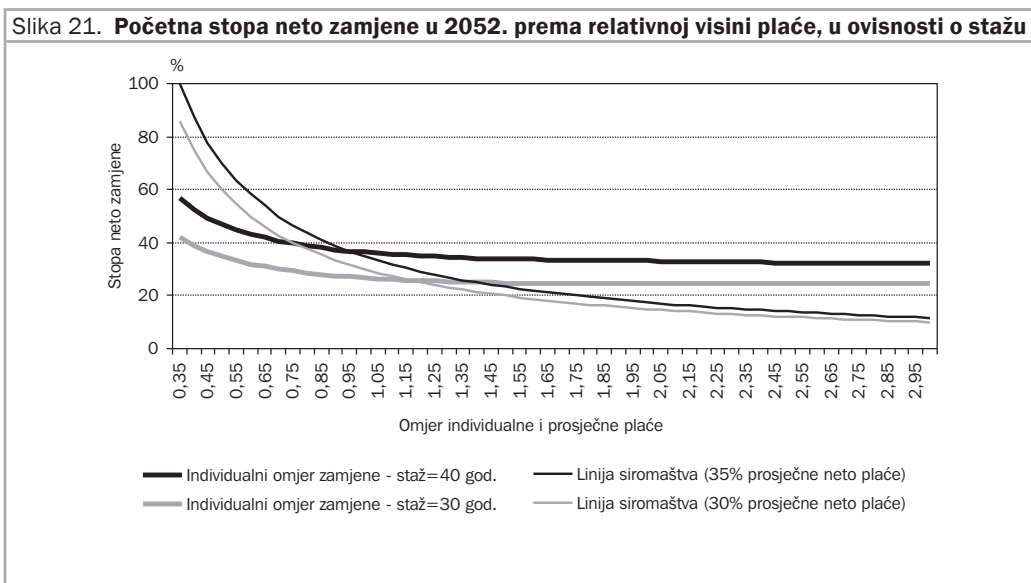
Radnici koji su ostvarili duži radni staž uz relativno niske plaće tako imaju koristi od instituta najniže mirovine, jer je upravo on zaslužan za ovakav rezultat. Već s 30 godina staža početni omjer zamjene iznosi oko 80 posto za radnika koji je cijeli život primao plaću od oko 35 posto prosječne plaće. Radnici čija je cjeloživotna plaća na razini 80 posto i više od prosječne plaće mogu očekivati približno jednak omjer prve mirovine i posljednje plaće, što ovisi o radnom stažu. Zapravo bi takva stopa zamjene bila konstantna u bruto iznosu (bruto mirovina/bruto plaće), no zbog različitog oporezivanja mirovina i plaća omjer neto zamjene lagano raste s visinom plaće. Za osobu s 40 godina staža on će iznositi oko 53 posto ako je cijeli život zarađivala prosječnu plaću, a 60 posto ako je imala trostruku prosječnu plaću.



Izvor: Izračuni projektnog tima.

Rizik siromaštva u mirovini najveći je za umirovljenike koji su imali kratki radni staž, te za one koji su primali niske plaće, a naročito u kombinaciji ova dva faktora. Slika 20 prikazuje i liniju siromaštva koja je za potrebe ove studije pretpostavljena na razini od 35 posto prosječne plaće isplaćene u toj godini. Umirovljenici koji su primali niže plaće mogu očekivati i niže mirovine, te su u većem riziku od siromaštva. No, ako imaju duži radni staž, na primjer 40 godina, njihova početna mirovina neće pasti ispod linije siromaštva od 35 posto prosječne plaće zbog zaštite koju pruža najniža mirovina, čak i u slučaju vrlo niskih plaća tijekom radnog vijeka. No, ako je niska plaća kombinirana s kraćim stažom, na primjer kada se uz

plaću ispod 85 posto prosječne plaće u zemlji odlazi u mirovinu s 30 godina staža, tada je i visina mirovine ispod pretpostavljene linije siromaštva.



Izvor: Izračuni projektnog tima.

Zbog općeg smanjivanja stope zamjene mirovina u budućnosti, kako pokazuju projekcije, situacija s rizikom siromaštva za umirovljenike s vremenom će biti sve osjetljivija. Slika 21 pokazuje situaciju u 2052. godini, kada niti 40 godina staža više neće osiguravati mirovinu iznad pretpostavljene linije siromaštva od 35 posto prosječne plaće. Međutim, pitanje odgovarajuće linije siromaštva je vrlo složeno, tako da u 2052. godini argumenti koji su doveli do izbora linije na granici od 35 posto prosječne plaće u 2012. više ne moraju važiti. Zato je, radi ilustracije, na slici 21 prikazana očekivana situacija uz liniju siromaštva od 30 posto prosječne plaće. U tom slučaju bi osoba s 40 godina radnog staža bila ispod granice siromaštva u slučaju da cijeli život zarađuje manje od 75 posto prosječne plaće.

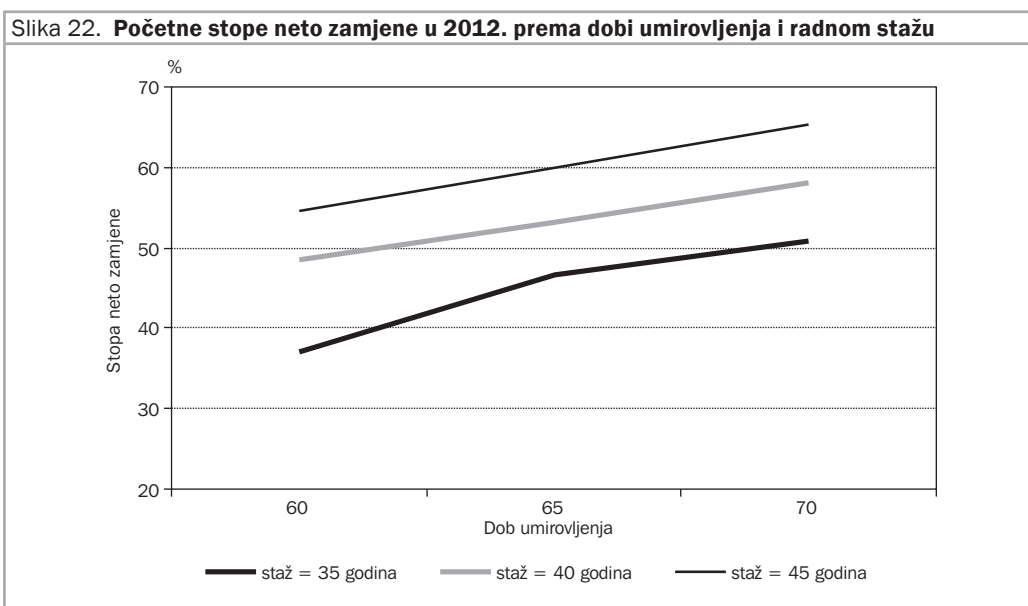
3.3.7. Učinci prijevremenog i kasnog umirovljenja

Visina mirovine uvelike ovisi o izboru prijevremenog, odnosno kasnog umirovljenja. Slika 22 pokazuje kako viša dob umirovljenja, uz dulji radni staž, donosi i višu početnu stopu neto zamjene za umirovljenike. Prikazani su izračuni za muškarca koji u mirovinu odlazi 2012. godine i koji je participirao samo u mirovinskom sustavu tekuće raspodjele. Stoga odlazak u mirovinu u dobi od 60 godina znači prijevremeno umirovljenje i niže polazne faktore kod izračuna mirovina, koji na kraju dovode do niže mirovine¹⁹. Za umirovljenika s 40 godina radnog staža i prosječnom plaćom prijevremeno umirovljenje u 2012. godini neposredno nakon 60. godine života donosi omjer neto zamjene od oko 48 posto, dok redovno umirovljenje sa 65 godina daje omjer neto zamjene u iznosu od 53 posto, a produljenje radnog vijeka do

¹⁹ Ako bi sve druge pretpostavke bile iste, rezultati bi za ženu u 2012. bili isti za prijevremeno umirovljenje u dobi od 55 godina i 6 mjeseci, za redovno umirovljenje u dobi od 60 godina i 6 mjeseci, te za kasno umirovljenje u dobi od 65 godina i 6 mjeseci.

70 godina starosti omogućuje omjer zamjene u iznosu od 58 posto. Manji, odnosno veći staž rezultira u nižim, odnosno višim omjerima zamjene.

Znatnije smanjenje stope zamjene kod prijevremenog umirovljena uz staž od 35 godina, nego uz staž od 40 ili 45 godina, rezultat je formule progresivnog umanjenja mirovine kod prijevremenog umirovljenja s manje od 40 godina staža. Tako će prijevremena mirovina u 60. godini života za muškarca s 35 godina staža i prosječnom plaćom biti 20,4 posto manja nego redovna mirovina u 65. godini uz isti staž. No, ako postoji izbor ići u prijevremenu mirovinu u 60. godini života uz 35 godina staža ili ostati raditi još 5 godina, te nakon toga ići u redovnu mirovinu u 65. godini uz 40 godina staža, tada je razlika još veća. U prvom slučaju početna mirovina iznositi će 37 posto posljednje plaće, a u drugom 53 posto posljednje plaće. Kasnije umirovljenje, isto tako, prema posljednjim izmjenama zakona, donosi dodatno povećanje mirovine. Očigledno, jedna od izglednih mogućnosti povećanja životnog standarda umirovljenika je produljenje radnog vijeka. U tom su smislu moguće određene korekcije faktora umanjenja/uvećanja mirovina kod prijevremenog/kasnog umirovljenja radi stvaranja poticaja za duži ostanak u svijetu rada. Usporedba trenutno važećih faktora u prvom i drugom stupu prikazana u okviru 6 daje određene informacije o mogućem smjeru promjena.



Izvor: Izračuni projektnog tima.

Okvir 6. Faktori umanjenja/uvećanja za prijevremeno/kasno umirovljenje

Faktori umanjenja mirovine u slučaju prijevremenog umirovljenja izazivaju brojne prijemore. U novije vrijeme aktualizira se i pitanje faktora uvećanja zbog kasnijeg umirovljenja, kao jedne od mjera poticaja za duži ostanaka u svijetu rada. U javnim mirovinskim sustavima tekuće raspodjele koji su utemeljeni na načelu «određenih davanja», kao što je prvi mirovinski stup u Hrvatskoj, to je pitanje često više predmet političkog dogovora, a manje rezultat stručnih analiza, premda tako ne bi trebalo biti. U mirovinskim sustavima s kapitalnim pokrićem koji se temelje na načelu «određenih doprinosa» pitanje se faktora umanjenja/uvećanja rješava aktuarskim izračunima. Pritom se nastoji postići da ukupna doživotna očekivana isplaćena mirovina bude jednaka ušteđenim sredstvima, bez obzira u kojoj se dobi odlazi u mirovini.

Ključno je zapaziti da faktori umanjenja/uvećanja odražavaju kraće/dulje očekivano razdoblje isplate mirovine, pa se ušteđena svota tijekom radnog vijeka mora dijeliti na manji/veći broj dijelova, odnosno mjeseci primanja mirovine ako se radi o jednostavnom slučaju doživotne mirovine. Radni staž, odnosno razdoblje uplate doprinosa, nije relevantan kod određivanja ovih faktora. Radni staž utječe na visinu ušteđenih sredstava, ali ne na to u koliko će se dijelova (mjeseci) ta sredstva isplaćivati, osim u slučaju iznimno hrabre pretpostavke da će od dviju inače identičnih osoba kraće živjeti upravo ona osoba koja ima duži radni staž. U Hrvatskoj je ipak faktor umanjenja, koji se koristi za izračun visine mirovine u prvom stupu (polazni faktor), vezan uz radni staž, tako da je umanjenje manje u slučaju dužeg staža.

Tablica O3 prikazuje usporedbe faktora koji danas vrijede u prvom stupu i faktora koje daju aktuarski izračuni Raiffeisen mirovinskog osiguravajućeg društva (RMOD). Radi se o izračunu pojedinačne doživotne mirovine bez zajamčenog razdoblja koji se primjenjuje kod isplate mirovine iz drugog stupa (prema izračuna na internetskoj stranici RMOD-a; podaci preuzeti 31. kolovoza 2011).

Tablica O3. Smanjenje/povećanje mirovine za prijevremeno/kasno umirovljenje

	Mirovina u dobi od 60 godina u odnosu na mirovinu u dobi od 65 (prijevremena mirovina – muškarac)	Mirovina u dobi od 70 godina u odnosu na mirovinu u dobi od 65 (kasna mirovina)
Sustav tekuće raspodjele (prvi stup)	-9% do -20,4% (ovisno o stažu 40 g. - 35 g.)	9%
Obvezni sustav kapitalizirane štednje (drugi stup)	-16,2%	22,9%

Prvi stup u prosjeku manje «penalizira» odlazak u prijevremenu mirovinu nego drugi stup. Smanjenje mirovine zbog prijevremenog umirovljenja u prvom stupu ovisi o stažu. Za muškarca sa stažem od 35 godina koji odlazi u mirovinu sa 60 godina mirovina će biti 20,4 posto manja nego da u mirovinu odlazi sa 65 godina starosti i 35 godina staža. Ako u prijevremenu mirovinu ide sa 60 godina starosti i 40 godina staža, njegova će mirovina biti 9 posto manja nego kod odlaska u mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža (tablica O3). Drugi stup u ovim slučajevima umanjuje mirovinu za približno 16 posto, neovisno o stažu. Za žene je izračun smanjenja mirovina iz prvog stupa isti, ali uz pomak godina za 5 godina naniže. Tako su u 2010. žene mogle ići u prijevremenu mirovinu s 55 godina starosti te najmanje 30 godina staža, pri čemu je smanjenje iznosilo 20,4 posto, a uz 35 godina staža 9 posto, oboje u usporedbi s redovnom mirovinom u dobi od 60 godina starosti. U drugom stupu, za ženu koja odlazi s 55 godina starosti (prijevremena mirovina), umjesto 60 (redovna), umanjenje iznosi 14 posto.

Prethodni izračuni prikazuju rezultate za osobu koja *nije* zaposlena i odgađa odlazak u prijevremenu mirovinu. Međutim, ako je osoba *zaposlena*, odnosno nastavi raditi, u prvom stupu za svaku godinu dužeg rada dobiva povećanje buduće mirovine po tri osnove – duži staž, koji sam po sebi povećava mirovinu, svaka godina dužeg staža donosi manji postotak umanjenja po mjesecu ranijeg odlaska u mirovinu, te se zbog starije dobi za manji broj mjeseci umanjuje mirovina. Stoga odgađanje odlaska u prijevremenu starosnu mirovinu za jednu godinu za osobu koja radi donosi u prvom stupu približno 7,5 posto veću mirovinu. Međutim, nakon što osoba ispuni uvjete za starosnu mirovinu, nastavak rada i odgađanje odlaska u mirovinu nije više toliko «isplativo». Naime, prvi stup znatno manje «nagrađuje» kasniji odlazak u mirovinu nego drugi stup. Uz ostale faktore (isti staž, ista visina plaće), odlazak u mirovinu muškarca od 70 godina u prvom će stupu biti nagrađen 9 posto višom mirovinom nego što bi bila u slučaju odlaska u mirovinu sa 65 godina, dok drugi stup u tom slučaju pruža gotovo 23 posto veću mirovinu. Time drugi stup potiče kasniji odlazak u mirovinu više od prvog stupa.

Aktuarski izračuni mirovina iz kapitaliziranih shema mogu se razlikovati, pa tako treba očekivati da će se na hrvatskom tržištu uskoro pojaviti i druga društva koja će nuditi doživotnu mirovinu uz drugačije parametre, ali realno ne treba očekivati značajna odstupanja od ovdje prezentiranih RMOD-ovih izračuna. Na temelju usporedbe s prezentiranim aktuarskim izračunom, koji se primjenjuje u drugom stupu, može se zaključiti da sadašnja pravila koja vrijede u prvom stupu vjerojatno dovode do financijskog gubitka u slučaju isplate prijevremenih starosnih mirovina, odnosno financijskih ušteda u slučaju kasnog umirovljenja u usporedbi s isplatom redovne starosne mirovine, te da ona ipak nedovoljno obeshrabruju prijevremenu mirovinu i nedovoljno potiču kasniji odlazak u mirovinu.

3.3.8. Mirovina «prosječnog» radnika

Prosječni radnici koji danas odlaze u redovnu starosnu mirovinu imaju niži omjer zamjene od hipotetskog, «tipičnog» radnika s 40 godina radnog staža, prvenstveno zbog kraćeg staža. Tablica 1 pokazuje iznose stopa bruto i neto zamjene za radnika koji je po svojim karakteristikama bliži današnjem «prosječnom» umirovljeniku, dok je za 2052. godinu prezentirana konzervativna procjena prosječnog radnika s 35 godina staža, a prikazana je i razlika između muškaraca i žena koja proizlazi iz različite prosječne plaće po spolu²⁰. Tako proizlazi da «prosječna» žena danas ima nižu plaću od prosječne, ali i nižu zakonsku dob umirovljenja te kraći radni staž u odnosu na «prosječnog» muškarca. Iz toga proizlazi i niža stopa bruto i neto zamjene u trenutku umirovljenja za «prosječnu» umirovljenicu u odnosu na «prosječnog» umirovljenika. Razlika među stopama individualne neto zamjene u 2012. je procijenjena na 8 postotnih bodova. Ako se razmatra apsolutna visina mirovine, onda je ona za prosječnu umirovljenicu 24 posto niža nego kod prosječnog umirovljenika, što je rezultat i kraćeg prosječnog staža i niže plaće tijekom radnog vijeka²¹. U slučaju identičnog staža i plaće, mirovine bi bile iste. Kod projekcija za 2052. godinu uvodi se pretpostavka da će razlike među spolovima u pogledu plaće i staža nestati, pa će prosječne mirovine biti jednake za žene i muškarce, ali znatno niže od današnjih.

Tablica 1. Procjena osnovnih pokazatelja mirovina za «prosječnu» osobu u 2012. i 2052.					
2012.					
	% prosječne plaće	Staž	Dob umirovljenja	Stopa bruto zamjene	Stopa neto zamjene
Žena	95%	31	60	28.4%	40.1%
Muškarac	105%	36	65	33.7%	48.2%
2052.					
	% prosječne plaće	Staž	Dob umirovljenja	Stopa bruto zamjene	Stopa neto zamjene
Žena	100%	35	65	22,2%	31,5%
Muškarac					

*Napomena: Za 2012. godinu prikazana je stopa zamjene za mirovine koje se u cijelosti isplaćuju iz sustava tekuće raspodjele (samo prvi stup), a za 2052. godinu stopa zamjene za mješovite mirovine (prvi i drugi stup).
Izvor: Izračuni projektnog tima.*

3.4. Pokazatelji siromaštva starije populacije

Pokazatelji siromaštva starijih osoba, uz pokazatelje stope zamjene, ključni su kod razmatranja primjerenosti mirovina. Pitanje odgovarajuće linije siromaštva nije do kraja riješeno, pa će se ovdje stoga koristiti službeni pokazatelj Državnog zavoda za statistiku, odnosno Eurostata. Tako je stopa rizika od siromaštva definirana kao postotak stanovništva koje živi u kućanstvima s dohotkom nižim od 60 posto medijana ekvivalentnog dohotka. Za Hrvatsku je granica od 60 posto medijana u 2009. iznosila 2.126 HRK mjesečno, bez dohotka u naturi. Taj se iznos odnosi na odraslu osobu koja živi sama. No, ako u kućanstvu žive dvije

²⁰ Statistika plaća DZS-a pokazuje da su u 2009. žene primale prosječnu plaću u visini od 90 posto prosječne plaće muškaraca, pa je takva razlika na pojednostavljen način unesena u pretpostavke o visini plaća žena (95 posto ukupnog prosjeka) i muškaraca (105 posto ukupnog prosjeka).

²¹ Vrijedi podsjetiti da se radi o procjeni razlike u prosječnoj mirovini za žene i muškarce baziranoj na hipotetskoj prosječnoj osobi, a ne o stvarnom podatku o visini isplaćene mirovine.

odrasle osobe, tada granica siromaštva za cijelo kućanstvo, prema ovom konceptu, iznosi 3.189 HRK mjesečno²².

Osobe starije od 65 godina imaju iznadprosječan rizik od siromaštva, koji je 1,7 do 1,8 puta veći nego za opću populaciju. Tablica 2 pokazuje da je u 2009. stopa rizika od siromaštva za starije stanovništvo iznosila 34,4 posto, dok je prosjek za ukupno stanovništvo iznosio nešto preko 20 posto, ako se razmatra bez dohotka u naturi. Stopa rizika od siromaštva za umirovljenike, bez obzira na dob, iznosila je u 2009. blizu 26 posto i bila je oko 28 posto veća nego stopa za ukupnu populaciju.

U posljednje se dvije godine relativan položaj starije populacije (65 i više godina) blago popravio u tom pogledu, tako da je relativan odnos stopa siromaštva smanjen s 1,75 u 2007. na 1,7 u 2009. godini, razmatrano bez dohotka u naturi. Na isto kretanje upućuju i podaci za sve umirovljenike, bez obzira na dob, u slučaju kad se promatraju pokazatelji bez dohotka u naturi. To se može objasniti mirovinama koje su u kriznim godinama ostale nepromijenjene u nominalnom iznosu, dok je kod ostalih skupina stanovništva, posebno zaposlenih, došlo do pogoršanja situacije u obliku povećanja nezaposlenosti, te smanjenih plaća i drugih primanja.

	Uključujući dohodak u naturi				Bez dohotka u naturi			
	2006.	2007.	2008.	2009.	2006.	2007.	2008.	2009.
Stope rizika od siromaštva								
Ukupno stanovništvo	16,3	17,4	17,4	18,0	19,3	19,0	18,9	20,2
Starije stanovništvo (65 i više godina)	29,5	29,0	31,2	31,5	33,7	33,2	32,9	34,4
Umirovljenici	22,7	22,8	23,4	24,3	25,4	24,8	24,7	25,8
Relativni odnosi								
65+/ukupno	1,81	1,67	1,79	1,75	1,75	1,75	1,74	1,70
Umirovljenici/ukupno	1,39	1,31	1,34	1,35	1,32	1,31	1,31	1,28

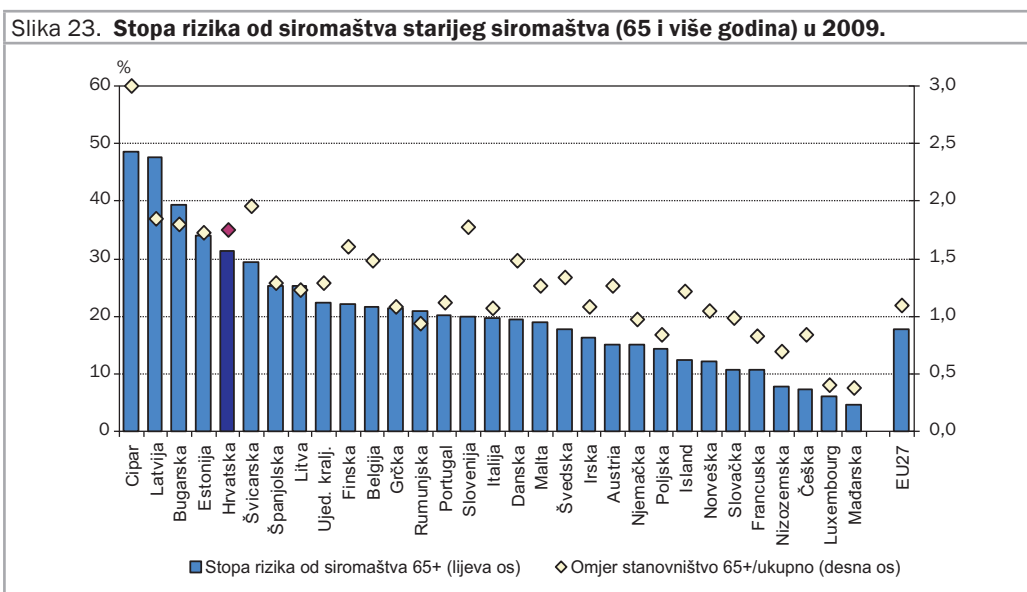
Napomena: Stopa rizika od siromaštva je postotak stanovništva koje živi u kućanstvima s dohodkom nižim od 60 posto medijana ekvivalentnog dohotka.

Izvor: Državni zavod za statistiku.

Hrvatska ima jednu od najviših stopa rizika od siromaštva starijih osoba u Europi (slika 23), što je približno u skladu s niskim stopa neto zamjene prikazanim na slici 9, a slična je situacija opažena za Cipar, Bugarsku i Estoniju. Omjer između stope siromaštva starijeg i ukupnog stanovništva je isto tako jedan od viših, što još jednom ukazuje na problem primjerenosti primanja koje ostvaruju starije osobe u Hrvatskoj²³.

²² Kod izračuna linije siromaštva Eurostat i Državni zavod za statistiku standardno koriste takozvanu OECD-ovu ekvivalentnu skalu. Između ostalog, ona pretpostavlja da je razina blagostanja kod samačkog kućanstva jednaka razini blagostanja kućanstva s dvije odrasle osobe, ako ovo drugo kućanstvo ima dohodak koji je 1,5 puta veći od dohotka samačkog kućanstva. Odatle proizlazi i navedna linija siromaštva za kućanstvo s dvije odrasle osobe.

²³ Radi cjelovite usporedbe standarda starijih osoba, trebalo bi u obzir, osim tekućeg dohotka, uzeti i druge indikatore blagostanja, poput vlasništva nad stanom i drugim nekretninama. Iako to ne mora nužno izmijeniti zaključke, o njima treba voditi računa. Na primjer, Urban (2011) pokazuje da 82 posto hrvatskih umirovljenika živi u stanu u vlasništvu člana kućanstva, bez obveze otplate kredita, a samo 0,5 posto umirovljenika plaća najam za stan u kojem živi. U zemljama u kojima umirovljenici u većem broju moraju plaćati najam stana ili otplaćivati kredit, to bitno utječe na standard i primjerenost mirovine.



Izvor: Eurostat.

3.5. Pokazatelji fiskalne održivosti

Primjerenost mirovina usko je povezana s fiskalnom održivošću mirovinskog sustava. «Obećane» mirovine iz javnog sustava tekuće raspodjele mogu uključivati visoke buduće troškove s obzirom na starenje stanovništva, posebice ako situacija na tržištu rada ostane nepromijenjena. Stoga je u okvirima razmatranja primjerenosti potrebno «jednim okom» stalno promatrati fiskalne učinke sadašnjeg sustava, kao i učinke mogućih budućih mjera.

3.5.1. Model i pretpostavke

U okviru ovog istraživanja pripremljen je model za projekciju fiskalnih učinaka, koji u osnovnim crtama nalikuje na model Europske komisije kojeg je izradila Radna grupa za starenje (AWG) Odbora za ekonomski politiku (European Commission, 2006; 2008a; 2009a; 2010b), uz nužne prilagodbe u skladu s raspoloživim podacima za Hrvatsku. Radi se o ažuriranoj varijanti modela koji je korišten prilikom ocjene dugoročnih fiskalnih učinaka demografskih promjena u Hrvatskoj (Ekonomski institut, Zagreb, 2006)

Projekcija fiskalnih učinaka demografskih promjena zasniva se na dugoročnim projekcijama kretanja stanovništva i skupu ekonomskih pretpostavki o budućim kretanjima. Pretpostavlja se da u prognostičkom horizontu neće doći do promjene u politikama koje reguliraju područje mirovina. Demografske projekcije za razdoblje 2004.-2051. preuzete su od Državnog zavoda za statistiku (DZS, 2006), i to u varijanti srednjeg fertiliteta i srednjih migracija²⁴. Projekcija zaposlenosti polazi od stopa aktivnosti po dobnim skupinama, pri

²⁴ Novije demografske projekcije Državnog zavoda za statistiku (DZS, 2011) pojavile su se nedavno i nažalost prekasno kako bi bile uključene u sadašnju varijantu modela. To ipak ne bi trebalo bitno utjecati na prezentirane rezultate.

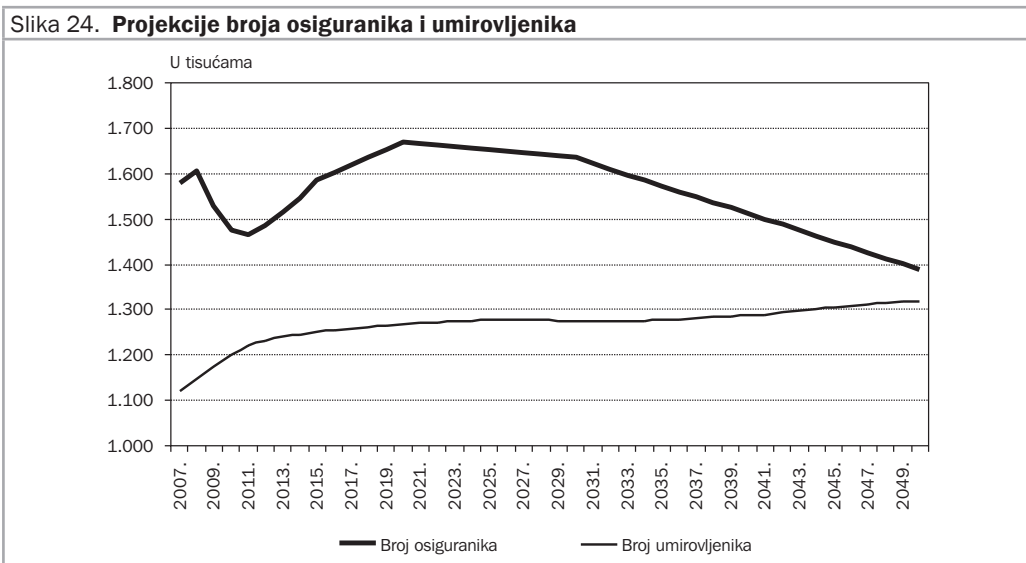
čemu se očekuje postupno povećanje stopa aktivnosti iz tri osnovna razloga: i) oporavka od gospodarske krize, ii) učinaka povećanja dobne granice za odlazak u mirovinu kod žena i iii) učinka konvergencije zbog ulaska u EU, pretpostavljajući da će stope aktivnosti po dobnim skupinama i po spolu konvergirati stopama koje se očekuju u novim članicama EU-a. Pretpostavljeno je da će se stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj oporavljati od krize i konvergirati prema razini strukturne nezaposlenosti u sljedećih 10 godina, s tim da je stopa strukturne nezaposlenosti za Hrvatsku procijenjena na 7 posto. Projekcija rasta proizvodnosti i ukupnog gospodarskog rasta pripremljena je uz pretpostavku početka oporavka u 2011. godini i jačanja rasta u 2012. i 2013., kada bi zbog ulaska Hrvatske u EU njezino gospodarstvo trebalo konvergirati kretanjima u drugim zemljama članica EU-a, prvenstveno kretanjima u novim članicama. U skladu s pretpostavkom konvergencije, stopa rasta proizvodnosti i BDP-a u početnim će godinama članstva biti viša od prosjeka EU-a, ali će se razlika s vremenom smanjivati. Prosječna projicirana stopa rasta BDP-a u razdoblju 2010.-2050. iznosi 2,2 posto godišnje, dok je stopa rasta proizvodnosti rada u tom razdoblju projicirana na 2,5 posto prosječno godišnje. Implicitno, u pretpostavke modela ugrađeno je očekivanje o uspješnom gospodarskom oporavku Hrvatske u sljedećih desetak godina. Na temelju takvih demografskih i makroekonomskih projekcija pripremljene su projekcije prihoda i izdataka mirovinskog sustava, uključujući i projekcije prihoda i izdataka sustava obvezne kapitalizirane štednje (drugog stupa).

Treba spomenuti da zbog relativno jednostavne strukture modela u odnosu na složenost pojava koje utječu na buduću fiskalnu poziciju mirovinskog sustava nisu bile moguće detaljne i precizne projekcije budućih mirovinskih izdataka. Ipak, projektni tim vjeruje da prezentirane projekcije mogu dati dobru okvirnu sliku budućih kretanja, dovoljno korektnu za inspiriranje stručne rasprave i iniciranje izgradnje preciznijih alata za dugoročne projekcije fiskalnih učinaka starenja stanovništva²⁵.

3.5.2. Projekcije prihoda i rashoda mirovinskog sustava

Budući da se u Hrvatskoj u idućih nekoliko godina očekuju povoljnija gospodarska kretanja (oporavak od krize, učinak konvergencije unutar EU-a), očekuje se i povećanje stope participacije i zaposlenosti, što bi ukupno trebalo utjecati na povećanje broja osiguranika u mirovinskom sustavu približno do 2020. godine (slika 24). No, nakon početnih pozitivnih utjecaja uvjetovanih gospodarskim čimbenicima, prevladat će nepovoljna demografska kretanja zbog znatnijeg smanjenja stanovništva u radnoj dobi i time početi utjecati na smanjenje ukupnog broja osiguranika u sustavu. S druge strane, očekuje se usporavanje rasta broja umirovljenika u odnosu na ritam iz proteklih nekoliko godina zbog zatvaranja mogućnosti za nove braniteljske mirovine, povećanja zakonske dobi umirovljenja za žene te smanjenja poticaja za prijevremeno umirovljenje. Odnos broja osiguranika i broja umirovljenika, koji je krajem 2010. godine iznosio 1,23:1, mogao bi do 2020. narasti preko 1,3:1, no nakon toga bi se mogao smanjivati sve do približno 1,05:1, koliko pokazuju projekcije za 2050.

²⁵ Nedavno je za potrebe Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva Svjetska banka ažurirala svoj model za ocjenu fiskalnih učinaka u mirovinskom sustavu (PROST) koji bi trebao dati preciznije dugoročne projekcije fiskalnog stanja mirovinskog sustava. Prezentacija rezultata može se očekivati u rujnu ili listopadu 2011.



Izvor: Projekcije projektne tima.

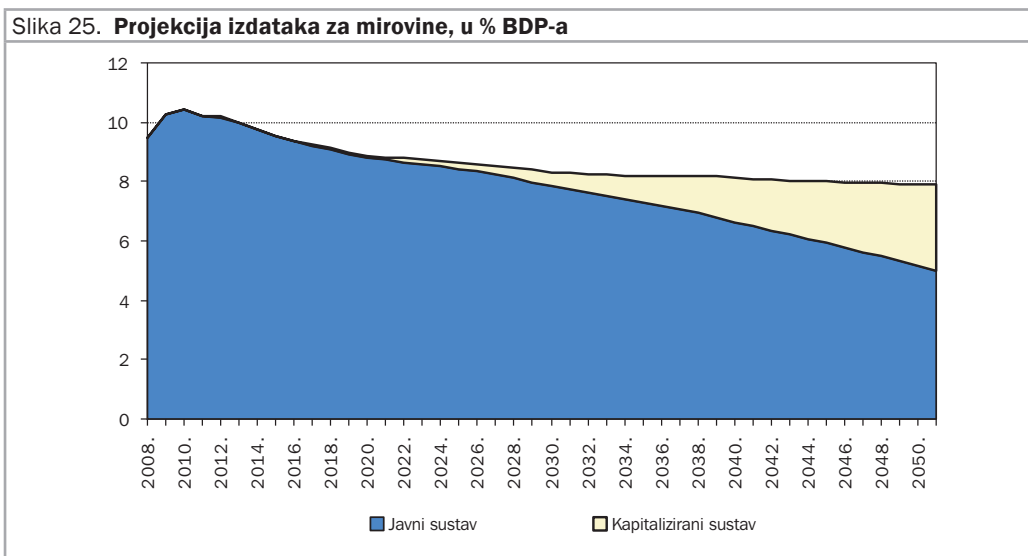
Usprkos nepovoljnim demografskim trendovima, projekcije pokazuju da bi se u Hrvatskoj izdaci za mirovine iz obveznih mirovinskih sustava trebali smanjivati, promatrani kao udjeli u BDP-u. Tako bi se ukupni izdaci za mirovine iz javnog sustava tekuće raspodjele i obveznog privatnog sustava kapitalizirane mirovinske štednje smanjili sa 10,6 posto BDP-a u 2010. na 8,0 posto BDP-a u 2050. (slika 25)²⁶. Smanjivanje izdataka iz javnog sustava još je intenzivnije, tako da bi srednom stoljeća oni mogli pasti na 5 posto BDP-a.

Pod pretpostavkom da u cijelom razdoblju projekcije vrijede sadašnji mirovinski propisi, projicirano smanjivanje izdataka vodi ka postupnom smanjivanju deficita javnog mirovinskog sustava, koji bi do 2050. trebao u potpunosti nestati, odnosno sve isplate mirovina iz javnog sustava u potpunosti bi bile pokrivena prihodima od doprinosa (slika 26). S obzirom da državni proračun pokriva troškove mirovina prema posebnim propisima, od čega se najveći dio odnosi na hrvatske branitelje, ima smisla te izdatke nastaviti promatrati kao obvezu proračuna, a ne kao izvornu obvezu mirovinskog sustava. Ako se izdaci za mirovine hrvatskih branitelja isključe iz definicije deficita, tada se ravnoteža u javnom sustavu postiže nekoliko godina ranije²⁷. Kod razmatranja deficita, može se zapaziti da se uravnoteženje postiže smanjivanjem izdataka, dok će prihodi od doprinosa za javni sustav, prema sadašnjim propisima, ostati prilično stabilni, točnije oni će se ponešto smanjiti sa sadašnjih oko 6 posto na oko 5 posto BDP-a do 2030., da bi nakon toga ostali stabilni na toj razini. Naime, budući da će sve veći postotak zaposlenika biti osiguran u oba mirovinska stupa, to znači da će se u prvom razdoblju smanjivati udio uplata doprinosa od 20 posto plaće, a povećavati udio onih s 15 posto, sve dok se ne postigne stanje u kojem će svi zaposlenici biti osigurani u oba

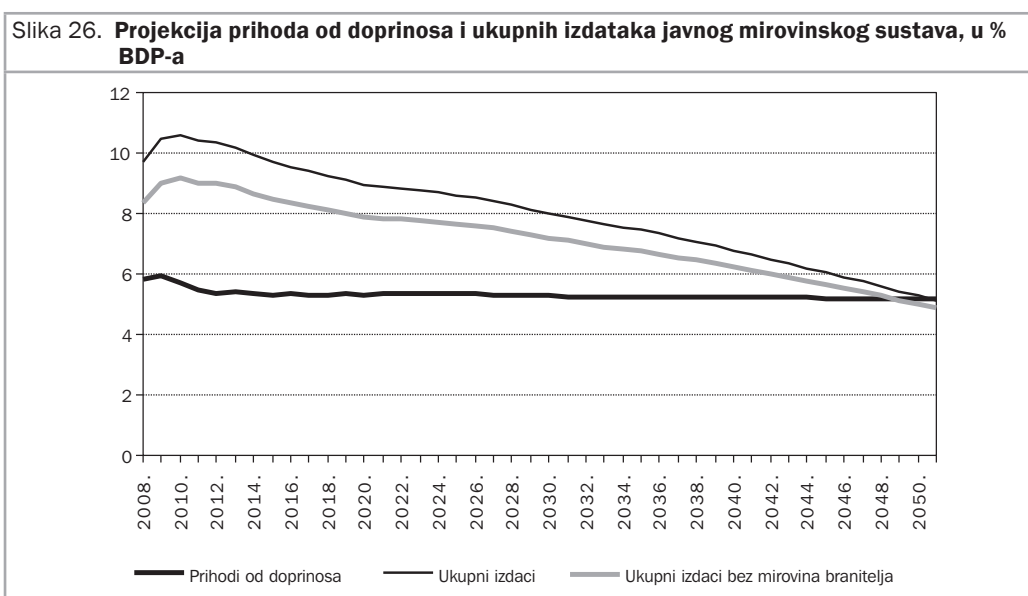
²⁶ Operativni troškovi HZMO-a su uključeni, dok troškovi REGOSA nisu.

²⁷ Prijašnje projekcije deficita javnog mirovinskog sustava ukazivale su na znatno ranije uravnoteženje. Na primjer, projekcije EIZ-a (2006) pokazivale su da bi se to moglo dogoditi 2035. Promjene u mirovinskom sustavu, ponajprije uvođenje dodatka na mirovinu od 4 do 27 posto krajem 2007., i s time povezano povećanje izdataka, utjecale su na odgađanje uravnoteženja sustava.

mirovinska stupa i u javni sustav uplaćivati doprinose u visini od 15 posto bruto plaće, koji bi osiguravao prihode u visini od oko 5 posto BDP-a.



Izvor: Izračuni projektnog tima.



Izvor: Izračuni projektnog tima.

3.5.3. Glavni čimbenici budućeg kretanja mirovinskih izdataka

Smanjivanje udjela izdataka za mirovine, posebno onih iz javnog sustava, nije uobičajen trend u Europi, gdje se očekuje osjetan rast izdataka. No, jedan od važnijih ciljeva mirovinske reforme u Hrvatskoj bio je da se stavljanjem pod kontrolu izdataka za mirovine promijeni sadašnja situacija značajnog deficita javnog sustava kako bi se javni sustav mogao nositi s

izazovima starenja stanovništva. Dekompozicija promjena udjela javnih izdataka u BDP-u ukazuje na glavne čimbenike promjena (tablica 3).

Tablica 3. Doprinos promjeni udjela javnih izdataka za mirovine u BDP-u 2010.-2050. (u postotnim jedinicama BDP-a)							
	Javni izdaci za mirovine, kao % u BDP-u		Zbog rasta:				Efekt interakcije (rezidual)
	Početno stanje	Promjena u p.b.	Relativne visine mirovine	Stope umirovljenja	Stope ovisnosti	Učinak zaposlenosti	
			Pros. mirovina BDP po zaposl.	Br.umirov. Stan. (65+)	Stan. (65+) Stan. (15-64)	Stan. (15-64) Br. zaposl.	
2010.-2030.	10,6	-2,6	-2,2	-1,4	3,5	-2,3	-0,3
2030.-2050.	8,0	-2,9	-4,1	-0,4	1,8	0,0	-0,2
2010.-2050.	10,6	-5,6	-6,3	-1,8	5,3	-2,3	-0,5

Izvor: Izračuni projektnog tima.

Starenje stanovništva će u idućim desetljećima snažno pritiskati mirovinske izdatke javnog sustava prema gore, međutim učinci ostalih čimbenika sustava djelovat će u suprotnom smjeru, ponajprije smanjivanje relativne visine mirovina, što će u konačnici za rezultat imati smanjivanje udjela rashoda u BDP-u. Kada bi drugi ključni čimbenici sustava ostali nepromijenjeni, poput zaposlenosti, relativne visine mirovine ili stope umirovljenja, starenje stanovništva promatrano kroz povećanje stope ovisnosti (stanovništvo 65+/stanovništvo u radnoj dobi 15-64) samo bi po sebi, u usporedbi sa stanjem 2010., donijelo rast javnih mirovinskih izdataka za više od 5 posto BDP-a do 2050. Ostali ključni elementi sustava utjecat će na smanjivanje rashoda. Tako projekcije ukazuju da bi zbog smanjivanja relativne visine mirovina (mirovine/BDP po zaposlenom) do 2050. moglo doći do smanjivanja rashoda za 6,3 postotnih bodova u terminima udjela u BDP-u. Povećanje izdataka zbog starenja tako je više nego kompenzirano relativnim smanjivanjem prosječnih mirovina. Na smanjivanje izdataka utjecat će i očekivano povećanje stope zaposlenosti te usporavanje priljeva u mirovinu (smanjivanje broja umirovljenika u stanovništvu starom 65 i više godina). Sve bi to, prema projekciji, smanjilo udio javnih mirovinskih izdataka u BDP-u za 5,6 postotnih bodova u razdoblju 2010.-2050. (pad s 10,6 na 5 posto BDP-a). Smanjenje javnih izdataka za mirovine bilo bi nešto snažnije u razdoblju 2030.-2050. nego u razdoblju 2010.-2030.

Prema smjeru promjena javnih izdatka za mirovine, Hrvatska se razlikuje od većina zemalja EU-a. Prema projekcijama Europske komisije (European Commission, 2010b), na razini Unije očekuje se rast udjela izdatka za javne mirovine u BDP-u od 2,3 postotna boda u razdoblju 2007.-2060. Samo šest zemalja očekuje smanjenje izdataka u relativnim terminima, a tu su upravo zemlje koje su provele opsežne reforme mirovinskog sustava (Švedska, Estonija, Latvija, Italija, Mađarska i Poljska).

4. Prijedlozi mjera

Ukoliko se ništa ne promijeni, projekcije pokazuju da će se prosječne mirovine iz obveznog mirovinskog sustava u Hrvatskoj smanjivati u odnosu na prosječnu plaću, čime bi umirovljenici došli u relativno nepovoljniji položaj u odnosu na zaposlenike. Sve veći postotak mirovina bit će na niskoj razini, tako da će se povećati rizik siromaštva u starijoj dobi.

Međutim, ovakva se predviđanja ne moraju ostvariti ako se poduzmu odgovarajuće reforme. Usprkos demografskim i ekonomskim rizicima, Hrvatska može izgraditi mirovinski sustav koji će građanima osigurati primjerene mirovine. Građani moraju biti svjesni rizika smanjenja primanja u starosti i učiniti napore za odgovorno ponašanje tijekom radnog vijeka u cilju osiguranja primjerenih mirovina. Uz razumne reformske poteze, moguće je osigurati i primjerene mirovine i održiv sustav. Racionalnim reformskim potezima u mirovinskom sustavu i odgovornim ponašanjem u pogledu fiskalne politike u drugim segmentima, otvorit će se prostor za povećanje stupnja primjerenosti mirovina u Hrvatskoj.

4.1. Obrazloženje potrebe za korekcijom mirovinskog sustava u Hrvatskoj

Potreba za promjenama u mirovinskom sustavu u Hrvatskoj nije nova. Tijekom 1990-ih su problemi rastućeg deficita inicirali opsežnu mirovinsku reformu, koja je započeta 1998., dok je posebno važan korak napravljen 2002. uvođenjem drugog mirovinskog stupa. Čini se da je dizajn reforme bio vrlo uspješan u promoviranju održivosti – prethodne projekcije su pokazivale relativno brzo smanjivanje deficita. No, čini se da je podcijenjen problem primjerenosti, odnosno problem smanjivanja relativne visine mirovina. To je ubrzo postalo političko pitanje koje se rješavalo različitim *ad hoc* mjerama, koje su bile kombinirane i s povratom duga umirovljenicima. Ustanovljeni su dodaci na mirovine, što je iniciralo povećanje deficita. No, time problem primjerenosti nije riješen. Ukoliko se ništa ne promijeni, projekcije pokazuju da ćemo imati problem osjetnog pada stope zamjene, pri čemu posebno brine jaz u mirovinama između umirovljenika osiguranih samo u prvom stupu («jednostupaši») i onih koji su osigurani u oba mirovinska stupa («dvostupaši»). Uz problem primjerenosti koji nije riješen, sada imamo i problem financijske održivosti sustava.

U takvim okolnostima, nužne su promjene u mirovinskom sustavu. Pritom se nameću sljedeća glavna pitanja:

- U kojem temeljnom smjeru krenuti, odnosno kolika treba biti uloga javnog sustava tekuće raspodjele (PAYG), a kolika obveznih i privatnih kapitaliziranih sustava?
- Na kojim glavnim postavkama temeljiti promjene i s kojim ciljem?
- Kako u mirovinskom sustavu pronaći prihvatljiv odnos između načela solidarnosti i načela uzajamnosti (povezanosti između uplaćenih doprinosa i mirovine)?
- Kako riješiti pitanje razlike između «jednostupaša» i «dvostupaša»?
- Je li vrijeme za dodatnu parametarsku reformu (pitanje zakonske dobi za odlazak u mirovinu, rješenja oko prijevremene mirovine, mirovine prema posebnim propisima)?

- Kako povećati stupanj sigurnosti mirovina drugog stupa u uvjetima financijske nesigurnosti?
- Kako pronaći pravu mjeru između kolektivne i individualne odgovornosti za primanja u starosti?
- Koje su mogućnosti povećanja stope zaposlenosti kao jednog od ključnih pitanja za osiguranje dugoročne stabilnosti mirovinskog sustava?

4.2. Predloženi temeljni smjer djelovanja

Uravnoteženje demografskih i sustavnih rizika odgovarajućom kombinacijom javnog sustava tekuće raspodjele i kapitaliziranog sustava (prvog i drugog stupa) i dalje se čini razumnim izborom za Hrvatsku. Ključne institucije za ovakav sustav postoje, kao i iskustvo djelovanja u takvom okruženju, pa nema potrebe za temeljnim zaokretom.

Kao što to ukazuju izračuni iz prethodnih poglavlja, uvođenje drugog stupa nije izvor problema u hrvatskom mirovinskom sustavu, ali ne može niti biti jedino rješenje. Niže mirovine iz mješovitog sustava posljedica su promjena koje su se dogodile u prvom stupu nakon uvođenja mirovinske reforme, a ne neuspješnog poslovanja fondova drugog stupa. Odgovornost za niske mirovine iz mješovitog sustava ne može se pripisati pogrešnoj odluci zaposlenika (onih koji su mogli birati) jer je tadašnji izbor napravljen uz drugačije pokazatelje mirovinskog sustava, prvenstveno mirovina koje daje ili će davati prvi mirovinski stup.

Ova studija pokazuje da je u Hrvatskoj ugrožena primjerenost mirovina. Promjene trebaju ići u smjeru osiguranja primjerenosti mirovina, što u pravilu znači:

- veće fiskalne (proračunske) izdatke;
- i/ili veće napore pojedinca u smislu dužeg radnog vijeka;
- i/ili povećanje stope doprinosa.

S obzirom na snažnu potrebu da se istovremeno vodi računa o fiskalnoj održivosti sustava i primjerenosti mirovina, morat će se djelovati na sva tri područja paralelno. Ne može se, ni ne smije, osloniti isključivo na povećanje izdvajanja iz proračuna jer bi to ozbiljno narušilo fiskalnu poziciju koja postaje iznimno osjetljiva kada Hrvatska postane članica EU-a. Naime, Europska komisija ima snažne instrumente penalizacije fiskalne nediscipline u slučaju povećanja deficita, poput financijskih kazni ili uskraćivanja pristupa europskim fondovima, zbog čega se ne smije dozvoliti probijanje limita deficita definiranih zajedničkim odlukama na razini EU-a.

4.3. Cilj predloženih promjena

Poželjno je precizno kvantitativno odrediti cilj predloženih promjena u mirovinskom sustavu kako bi se mogli pratiti njihovi učinci. Postavljen je sljedeći cilj: *Prosječna stopa neto zamjene za starosnu mirovinu iz javnog i obveznog privatnog mirovinskog sustava ne smije se dalje smanjivati.*

Možda se na prvi pogled ovakav cilj ne čini dovoljno ambicioznim, ali on je realan i ostvariv, čak i u uvjetima nepovoljnih demografskih kretanja koja očekuju Hrvatsku. Uz to, može se podsjetiti da čak i nepromijenjena prosječna stopa neto zamjene u redovnim gospodarskim okolnostima omogućava osjetan rast kupovne moći za prosječnog umirovljenika. Ne treba zaboraviti da se primanja u starosti mogu povećati poduzimanjem koraka na individualnoj razini, poput dobrovoljne mirovinske štednje, životnim osiguranjem, drugim oblicima štednje ili različitim aranžmanima koji uključuju korištenje nekretnina kao zalogu primanja u starosti.

4.4. Ključne postavke mogućeg djelovanja

U sadašnjem se trenutku predlažu tri ključne postavke za provođenje reformskih mjera u mirovinskom sustavu:

- i) *nema potrebe za radikalnim zaokretom* u smjeru reformi poput ukidanja drugog stupa. Reformom određenih parametara postojećeg sustava mogu se ojačati dobre strane dosadašnje reforme i ispraviti loše;
- ii) *nema potrebe za žurnim (ili ishitrenim) mjerama*, već je nužno pažljivo propitati učinke svake od razmatranih mjera prije nego se išta učini. Jedina mjera koja zahtjeva hitnije mjere je pitanje razlike u visini mirovine «jednostupaša» i «dvostupaša». Ako se ovo pitanje na odgovarajući način riješi, ojačalo bi se povjerenje u sustav mješovitih mirovina i u mirovinski sustav općenito;
- iii) *treba otkloniti pritiske za vraćanjem* kotača promjena unatrag. Tako, na primjer, treba zadržati sustav s više razina (stupova) i važnom ulogom kapitalizirane štednje, nastaviti s procesom izjednačavanja zakonske dobi odlaska u mirovinu između žena i muškaraca, zadržati stroge kriterije prijevremenog umirovljenja, te ponovno naglasiti da radni staž ne treba biti kriterij za ostvarivanje prava na mirovinu, već odrednica visine mirovina.

4.5. Deset prijedloga reformskih aktivnosti

Kao podlogu za osiguranje primjerenosti mirovina u Hrvatskoj predlaže se deset aktivnosti koje se dominantno odnose na javni mirovinski sustav, ali ne i isključivo na njega. Dio predloženih aktivnosti odnosi se na jačanje svijesti o mirovinskom osiguranju koje nemaju značajnije financijske implikacije, dok dio aktivnosti ima snažne izravne financijske posljedice.

Predlažu se sljedeće aktivnosti:

1. uravnotežiti mirovine koje se isplaćuju iz mješovitog sustava s mirovinama koje se isplaćuju samo iz prvog stupa;
2. osnažiti vezu između uplaćenih doprinosa i primljenih mirovina;
3. uvesti pravila za automatsku korekciju parametara javnog mirovinskog sustava u skladu s očekivanim trajanjem života i gospodarskim kriterijima;
4. razmotriti socijalno prihvatljiv i fiskalno održiv sustav valorizacije i indeksacije mirovina;
5. uvesti temeljni mirovinski stup (nulti stup) na načelu provjere resursa;
6. unaprijediti mehanizme kontrole rizika prinosa u drugom stupu;
7. povećati transparentnost mirovinskog sustava;
8. poticati znanstvena i stručna istraživanja iz područja mirovina;
9. poticati rad i zapošljavanje u okviru svih mjera i politika;
10. pojačati svijest o individualnoj odgovornosti za primanja u starosti;

1. *Približno uravnoteženje mirovina* koje se isplaćuju u okviru mješovitog sustava (prvi i drugi stup) s mirovinama koje se isplaćuju samo iz prvog stupa zadatak je za nositelje ekonomske i socijalne politike jer se zakonskim promjenama u mirovinskom sustavu nastalim zbog uvođenja drugog mirovinskog stupa 2002. poremetila ravnoteža između ova dva sustava. Zbog toga su mirovine iz mješovitog sustava manje od mirovina koje se isplaćuju samo iz prvog stupa. Premda će se razlika s vremenom smanjivati, čak i u slučaju da se ništa ne poduzima, ona će ostati značajna i za radnike koji su mogli birati sustav («generacija 40-50») i za one koji su prema zakonu morali sudjelovati u oba sustava.

Dopuštanjem povratka u prvi stup radnicima koji su dobrovoljno izabrali sustav riješit će se problem njihovih mirovina, ali to sustavno ne rješava problem koji će se u sličnom obujmu pojaviti već za desetak godina za obvezne osiguranike u drugom stupu. Osim toga, ova mjera narušava povjerenje u dosadašnji mirovinski sustav jer se očekuje da će se praktično svi «dobrovoljci» vratiti u prvi stup.

Može se pronaći alternativno rješenje koje neće narušiti osnovna načela dosad zacrtane reforme, a to uključuje:

- odgovarajuće proširenje dodatka na mirovinu (4-27 posto) na sve umirovljenike;
- promjenu formule za izračun osnovne mirovine i njezino eventualno dovođenje u vezu s visinom stope doprinosa za prvi stup;
- potencijalno povećanje stope doprinosa za drugi stup, u mjeri i na način koji ne ugrožava fiskalnu poziciju (restrukturiranje doprinosa unutar postojeće stope od 20 posto i/ili povećanje stope na teret zaposlenika/poslodavaca).

2. Potrebno je *osnažiti vezu između uplaćenih doprinosa i primljenih mirovina* kako bi se motiviralo radnike i poslodavce za plaćenje doprinosa, potaknuo duži ostanak u svijetu rada, te smanjili poticaji za rad u sivoj ekonomiji, kao i poticaji za neopravdano svrstavanje u neku od kategorija povlaštenih mirovina. Pritom je potrebno djelovati u smjeru:

- konvergencije sustava povoljnijih (povlaštenih) mirovina prema općem sustavu (npr. smanjivanjem najviših mirovina ostvarenih prema posebnim propisima, usklađivanjem povoljnijih mirovina samo s inflacijom, ukidanjem prava na najnižu mirovinu od 45 posto prosječne neto plaće za branitelje);
- smanjivanja obuhvata najniže mirovine (npr. njezinim vezivanjem uz imovinski cenzus i/ili usklađivanjem samo s rastom cijena, razmatranjem nužnosti njenog vezivanja uz radni staž);
- strožih pravila za prijevremeno umirovljenje (u javnom sustavu još uvijek postoje poticaji za raniji odlazak u mirovinu, pa je potrebno uvesti puni aktuarski odbitak, neovisno o radnom stažu, te razmisliti o skraćivanju dopuštenog razdoblja za prijevremeno umirovljenje s 5 na npr. 3 godine);
- snažnijeg vezivanja mirovina iz prvog stupa uz stvarno uplaćene doprinose, što podrazumijeva pojačani porezni nadzor uplata te sprječavanje neplaćanja doprinosa.

3. *Pravila za automatsku korekciju parametara javnog mirovinskog sustava*, u skladu s očekivanim trajanjem života i gospodarskim kriterijima, trebala bi smanjiti izloženost prvog stupa politici, odnosno *ad hoc* mjerama koje su motivirane kratkoročnim političkim ciljevima, te istovremno ojačati fiskalnu održivost sustava. Neke od mogućnosti u tom smislu su:

- u formulu za izračun mirovine može se uvrstiti parametar očekivanog trajanja života;
- zakonska dob za odlazak u mirovinu može se dovesti u vezu s povećanjem očekivanog trajanja života;
- indeksacija mirovina se može dovesti u vezu s tekućim gospodarskim uvjetima (npr. rast BDP-a, rast mase uplaćenih doprinosa).

4. Potrebno jer razmotriti socijalno prihvatljiv i fiskalno održiv *sustav valorizacije/indeksacija mirovina*. Ovdje treba napomenuti da se radi o pravilima koja imaju ogroman utjecaj na fiskalnu održivost, dok je njihov učinak na primjerenost u pravilu dugoročan. Stoga je preporuka da se sustav valorizacije/indeksacije mirovine pažljivo razmotri, a da se eventualne promjene poduzmu tek nakon detaljne elaboracije učinaka. Stoga je potrebno odgovoriti na pitanje:

- Je li dvostruka «švicarska» formula za valorizaciju i indeksaciju od 50 posto uz rast plaća i 50 posto uz inflaciju isuviše restriktivna za primjerenost mirovina u dugom roku uz sadašnji način izračuna mirovina iz prvog stupa (kako mirovina samo iz prvog stupa, tako i osnovne mirovine)?

5. *Uvesti temeljni mirovinski stup* (nulti stup) na načelu provjere resursa za siromašne umirovljenike, te one koji nemaju pravo na redovnu mirovinu. Dosadašnja istraživanja pokazuju da su starije osobe koje ne primaju mirovinu suočene s izrazito velikim rizikom od siromaštva, većim od bilo koje druge skupine građana. Stoga postoji potreba da se takvim starijim osobama osiguraju nužna primanja. Temeljne bi se mirovine financirale iz poreza, a ne iz doprinosa. Potrebno je, ipak, paziti da se temeljni mirovinski stup na odgovarajući način ugradi u ukupan sustav socijalne sigurnosti jer u sustavu socijalne skrbi već postoji

sličan instrument (doplatak za pomoć i njegu), a u mirovinskom sustavu postoji najniža mirovina.

6. Poželjno je *unaprijediti mehanizme kontrole rizika prinosa u drugom stupu*. Tu se posebno misli na:

- jačanje otpornosti mirovinske štednje na makroekonomske šokove i investicijske rizike, pri čemu se kao moguća rješenja vide razumna ograničenja ulaganja, diversifikacija portfelja prema dobi osiguranika i uspostava jamstvenog fonda;
- dizajn razumnih naknada fond menadžera, uz povećanje stupnja konkurencije između fondova (naknade trebaju biti poticajne za razumno investiranje, uravnotežujući sigurnost i visinu prinosa, vrijedi razmisliti o načinu raspoređivanja novozaposlenih koji nisu samostalno izabrali fond, a koji će više poticati konkurenciju među fondovima).

7. *Povećanje transparentnosti mirovinskog sustava* može značajno unaprijediti povjerenje građana u mirovinski i socijalni sustav zemlje, naročito u uvjetima kada su oni svjesni da ne mogu očekivati značajniji rast mirovina. No, oni mogu i moraju očekivati potpune informacije o sustavu, o svojim pravima te mogućnostima koje pruža sustav. Potrebno je:

- omogućiti svakom osiguraniku u javnom sustavu jednostavan pristup informaciji koliko je doprinosa doista uplaćeno na njegovo/njeno ime (jednom godišnje poslati izvod uplata), dok kod odlaska u mirovinu svaka osoba treba znati koji je dio mirovine baziran na uplati doprinosa, a koliki je dio mirovine rezultat posebnih propisa («privilegija»), što će omogućiti spoznaju točnih troškova «privilegija»;
- povećati transparentnost izračuna anuiteta iz drugog mirovinskog stupa.

8. Potrebno je *ojačati znanstvena i stručna istraživanja iz područja mirovina*, mirovinskog osiguranja i mirovinskog sustava. Pritom se posebno važnim čini jačanje kapaciteta u javnoj upravi (Ministarstvu financija, Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, HZMO-u) u području analize i modeliranja mirovinskog sustava, te nadzora njegovog djelovanja (HANFA) kako bi se olakšalo donošenje i provođenje socijalne i ekonomske politike utemeljene na provjerenim podacima i argumentima. S aspekta predmeta kojim se bavi ova studija, važno je da postoji:

- sustavan rad na razvoju dugoročnih projekcija primjerenosti i održivosti mirovina, te analiza učinaka predloženih mjera pomoću ovih modela;
- argumentirano informiranje javnosti o ključnim pitanjima mirovinskog sustava.

9. Buduće mirovine ponajviše ovise o funkcioniranju tržišta rada i zapošljavanju. Stoga je *poticanje rada i zapošljavanja* nužnost u okviru svih mjera i politika. Cilj je povećati zaposlenost, čime se ne povećavaju samo tekući prihodi stanovništva, već i prihodi mirovinskih sustava, te se omogućuje ostvarivanje većih mirovina u budućnosti.

Tablica 4. Procjena učinaka predloženih aktivnosti				Proračunski trošak (ODRŽIVOST)	
	Iznos mirovine (PRIMJERENOST)	Mješoviti sustav (I. + II. stup)			
		Javni sustav (samo I. stup)	Mješoviti sustav (I. + II. stup)		
1. Urvanotoženje mirovine iz javnog i mješovitog sustava					
- proširenje dodatka od 27% na osnovnu mirovinu (za mješoviti sustav)	-		Rast mirovine	Značajan (mali na početku, ali uz progresivan rast tijekom vremena)	
- korekcija formule osnovne mirovine	-		Rast mirovine	Potencijalno značajan (manji na početku, rast tijekom vremena)	
- restrukturiranje doprinosa povećanjem stope za II. stup, smanjenje za I. stup	-		Rast mirovine (mali u kratkom, značajan u dugom roku)	Značajan (visok trošak odmah, relativno sporo smanjivanje tijekom vremena)	
- povećanje stope mirovinskog doprinosa koju plaća zaposlenik i/ili poslodavac	-		Rast mirovine (mali u kratkom, značajan u dugom roku)	Određene uštede (uz uvjet da stopa poraste i za osiguranike koji participiraju samo u javnom sustavu)	
2. Osnajiti vezu između doprinosa i mirovina					
- oslabiti «privilegirane» sustave, smanjiti obuhvat minimalne mirovine (u najblažem obliku, indeksacija samo uz rast cijena)	Neutralno za većinu umirovljenika Relativno smanjanje za korisnike ovih instrumenata u odnosu na mirovine iz redovnog sustava		-	Ušteda (visina ovisi o konkretnoj mjeri koja se poduzima. Indeksacija uz rast cijena daje male uštede na početku koje se kumuliraju u vremenu)	
3. Automatska korekcija sustava	Ovisi o konkretnom mehanizmu (moгуće neutralan u prosjeku, ali može zahtijevati duži radni vijek)		Rast mirovina ako dovede do dužeg radnog vijeka	Ovisi o konkretnom mehanizmu (moгуće uštede u odnosu na situaciju bez automatske korekcije)	
4. Valorizacija/indeksacija					
- prijelaz sa švicarske formule na veći udio rasta plaće, a manji cijena	Rast mirovine		Rast osnovne mirovine, utjecaj na rast ukupne mirovine manji nego u javnom sustavu	Značajan (mali na početku, ali uz progresivan rast tijekom vremena)	
5. Uvođenje temeljnog mirovinskog stupa	-		-	Umjeren (trošak se može dijelom ili u cijelosti kompenzirati uštedama na drugim instrumentima (socijalna pomoć, najniža mirovina)	
6. Kontrola rizika prinosa u drugom stupu	-		Rast mirovine	-	
7. Povećanje transparentnosti	-		-	- (zanemariv)	
8. Poticanje istraživanja	-		-	- (zanemariv)	
9. Poticanje rada i zapošljavanja	-		-	- (troškovi poticajnih mjera, ali i posredne uštede kroz manji deficit javnog mirovinskog sustava u slučaju uspješna mjera)	
10. Promocija individualne odgovornosti i financijske (mirovinske) pismenosti	-		-	- (zanemariv)	

10. U situaciji gdje privatni financijskih i mirovinski sustavi postaju sve složeniji, a javni mirovinski sustavi ne mogu u potpunosti osigurati zadovoljavajuću financijsku potporu u starosti, otvara se pitanje osobne brige za starost. Stoga je, s jedne strane, potrebno ojačati *svijest o individualnoj odgovornosti za primanja* u starosti, dok je s druge strane potrebno građane upoznati s rizicima i prednostima koji se pojavljuju u pogledu osiguranja viših primanja u starosti, što je potrebno učiniti u okviru *javnih kampanja promocije financijske i mirovinske pismenosti*.

4.6. Učinci predloženih aktivnosti na visinu mirovina i javne izdatke za mirovine

Deset predloženih reformskih aktivnosti u različitom stupnju utječu na primjerenost, odnosno održivost mirovina na što ukazuje tablica 4. Većina predloženih mjera ima za cilj povećati iznos mirovina iz mješovitog sustava, ali uz značajan fiskalni trošak. To je, primjerice, slučaj s predloženim mogućnostima za ujednačavanje mirovina iz javnog i mješovitog sustava, posebno onih koje imaju za cilj da problem riješe odmah, kao što je proširivanje dodatka ili korekcija formule osnovne mirovine. Te mjere u pravilu dovode do značajnog fiskalnog troška. Značajan trošak izaziva i promjena formule valorizacije/indeksacije u slučaju da se ona u većoj mjeri vezuje uz rast plaća. Posljednje četiri aktivnosti (transparentnost, poticanje istraživanja, poticanje rada i zapošljavanja, promocija mirovinske pismenosti) ipak imaju zanemarive fiskalne troškove u odnosu na ukupne troškove mirovinskog sustava, ali one niti nemaju izravne učinke na primjerenost mirovina. Međutim, njihovi su neizravni učinci vrlo važni, kako za donošenje kvalitetnijih mjera i odluku iz područja mirovina, tako i na jačanje povjerenja u mirovinski sustav.

Predložene mjere bi općenito trebale dovesti do rasta mirovina. One su odraz težnje da se poveća stupanj primjerenosti mirovina u budućnosti u odnosu na ono što obećavaju sadašnji mirovinski propisi. Predložene aktivnosti relativno malo utječu na mirovine koje se isplaćuju samo iz javnog sustava, pri čemu jedino eventualno povoljnija valorizacija/indeksacija rezultira porastom mirovina. No, fokus predloženih aktivnosti na mješovite mirovine proizlazi iz projekcija koje pokazuju njihovo zaostajanje u odnosu na jednostupne mirovine.

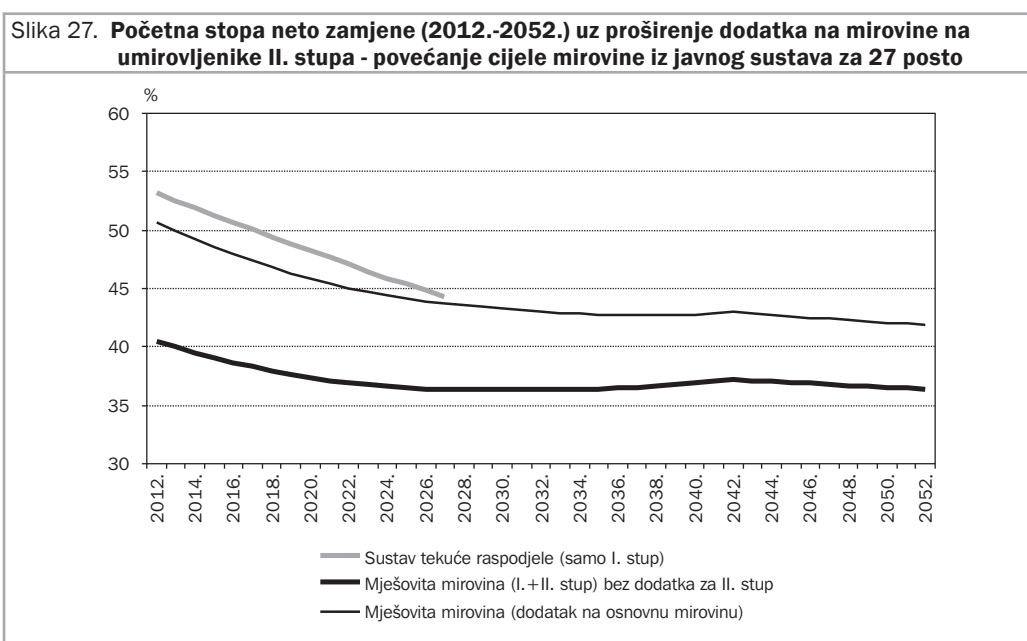
Precizniji izračuni učinaka izabраниh mjera na primjerenost i održivost ponuđeni su u nastavku.

4.6.1. Učinci proširenja dodatka na mirovine

Proširenje dodatka na mirovinu na sve umirovljenike drugog stupa, na način da se uvede dodatak od 27 posto na iznos cijele osnovne mirovine, dovodi do osjetnog povećanja mirovine za korisnike mješovitih mirovina. No, i uz takav dodatak, umirovljenici s mješovitim mirovinama imat će nešto niže prve mirovine od umirovljenika koji cijelu mirovinu primaju iz prvog stupa. Razlika ovisi o godinama staža, visini plaće, o redovnom ili prijevremenom umirovljenju. Ipak, u većini slučajeva samo proširivanje dodatka neće u potpunosti riješiti

problem razlike između «jednostupaša» i «dvostupaša», ali je blizu toga, kao što to pokazuju projekcije početne stope neto zamjene na slici 27. U ovom se slučaju razmatra primjer žene koja s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka, odlazi u redovnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće (npr. 60 godina i 6 mjeseci 2012., 63 godine 2022. te 65 godina od 2030. nadalje).

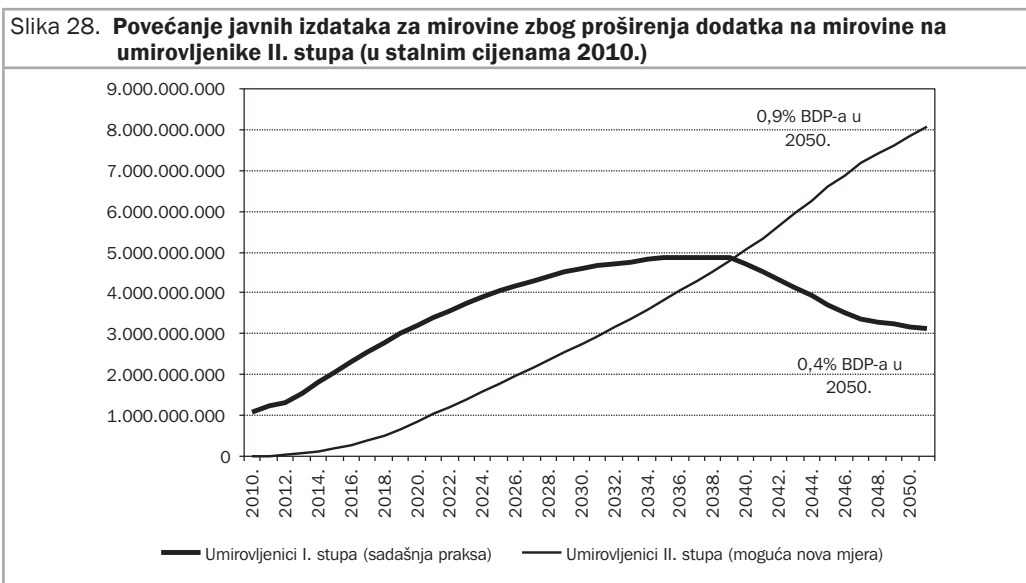
Vrijedi zapaziti da se u slučaju mješovite mirovine sve do 2026. radi o ženama koje su mogle birati hoće li ući u drugi stup ili ne, ali nakon toga se radi o umirovljenicama koje nisu mogle birati. Uz to treba voditi računa ne samo o prvoj mirovini, već i visini mirovine u godinama isplate mirovine. Tu je važno da se cijela mirovina iz javnog sustava tekuće raspodjele usklađuje prema švicarskoj formuli, dok se kod mirovine iz mješovitog sustava dio mirovine iz prvog stupa usklađuje po švicarskoj formuli, ali se dio mirovine iz drugog stupa usklađuje samo uz inflaciju, što je potencijalno nepovoljnije, osobito u dužem razdoblju.



Napomena: Razmatra se primjer žene koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće, s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka.
Izvor: Izračuni projektnog tima.

Trošak proširenja dodatka na mirovine na sve umirovljenike drugog stupa u početku nije velik, ali s vremenom snažno raste, kao što to pokazuju procjene troškova javnog mirovinskog sustava (slika 28)²⁸. Do 2050. ovaj bi trošak mogao doseći razinu od 0,9 posto godišnje. Međutim, i dosad ozakonjeni dodatak na mirovine za umirovljenike koji mirovinu dobivaju samo iz prvog stupa predstavlja značajan fiskalni trošak procijenjen na 0,8 posto BDP-a godišnje u godinama između 2025. i 2035., te će taj trošak sve do 2040. godine biti veći nego trošak dodatka za umirovljenike iz drugog stupa.

²⁸ Napominjemo da se radi o relativno okvirnim procjenama troškova javnog mirovinskog sustava koje su napravljene u okviru ove studije. Za preciznije procjene bit će potrebno unaprijediti model.



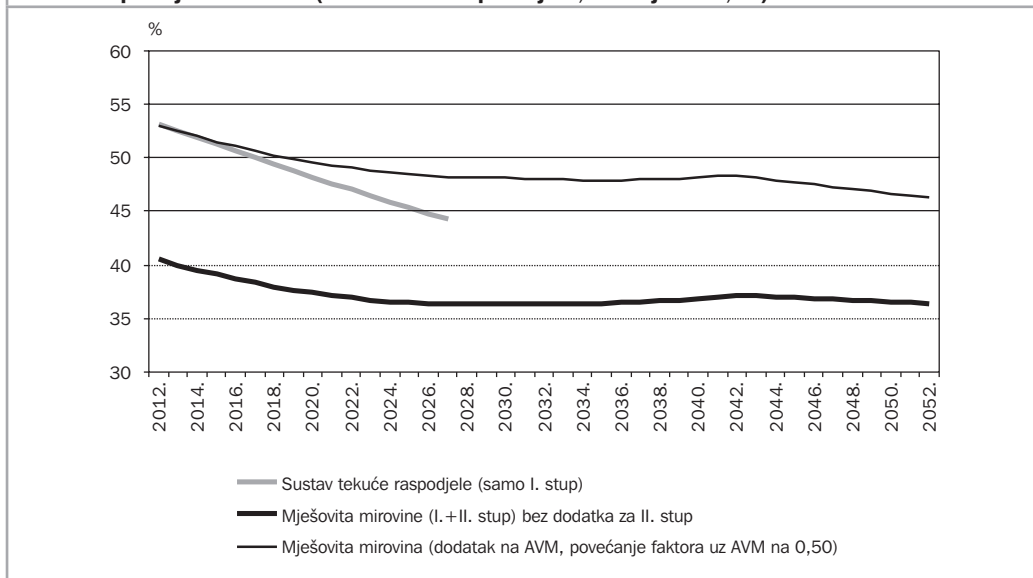
Izvor: Izračuni projektnog tima.

U slučaju proširenja dodatka, njegovi ukupni troškovi za prvi i drugi stup, izraženi kao udio u BDP-u bi nakon 2030. bili relativno stabilni na razini od oko 1,3 posto BDP-a, pri čemu se postupno počinje smanjivati udio dodatka za prvi stup, a povećavati za drugi stup. Na početku 2030-ih većina dodatka odlazi za umirovljenike prvog stupa, 0,8 posto BDP-a, što je već ozakonjeno. Moglo bi se nagađati da ako je već u jednom trenutku prihvaćeno zakonsko rješenje koje povećava fiskalne troškove za taj iznos, tada nema puno razloga da se ne prihvati i izdatak za umirovljenike drugog stupa, pri čemu je taj izdatak u početku mali, a ukupni izdatak za umirovljenika oba stupa doseže svoj maksimum (u terminima udjela u BDP-u) oko 2030. godine nakon čega ukupan trošak ostaje stabilan.

4.6.2. Učinci djelomičnog proširenja dodatka i promjene formule osnovne mirovine

Proširenje dodatka na mirovinu na umirovljenike drugog stupa ne mora se ostvariti kroz povećanje cijele osnovne mirovine za 27 posto. Moguće je za taj postotak uvećati aktualnu vrijednost mirovine (AVM), čime se automatski postiže učinak i na osiguranike prvog i na osiguranike drugog stupa. Međutim, kako AVM ulazi u izračun samo dijela osnovne mirovine, time je njezino povećanje manje. No, ako se to kombinira s promjenom formule osnovne mirovine na način da faktor uz AVM postaje 0,50 umjesto 0,25 (Dodatak) takav skup mjera može vrlo brzo dovesti umirovljenike drugog stupa u približno jednak, a u perspektivi i bolji položaj od umirovljenika koji primaju mirovinu samo iz prvog stupa. Uz to, time se dolazi do situacije koja je vrlo blizu cilja o neopadajućim stopama zamjene (slika 29).

Slika 29. Početna stopa neto zamjene - dodatak od 27 posto na AVM za umirovljenika II. stupa, promjena formule (faktor uz AVM postaje 0,50 umjesto 0,25)

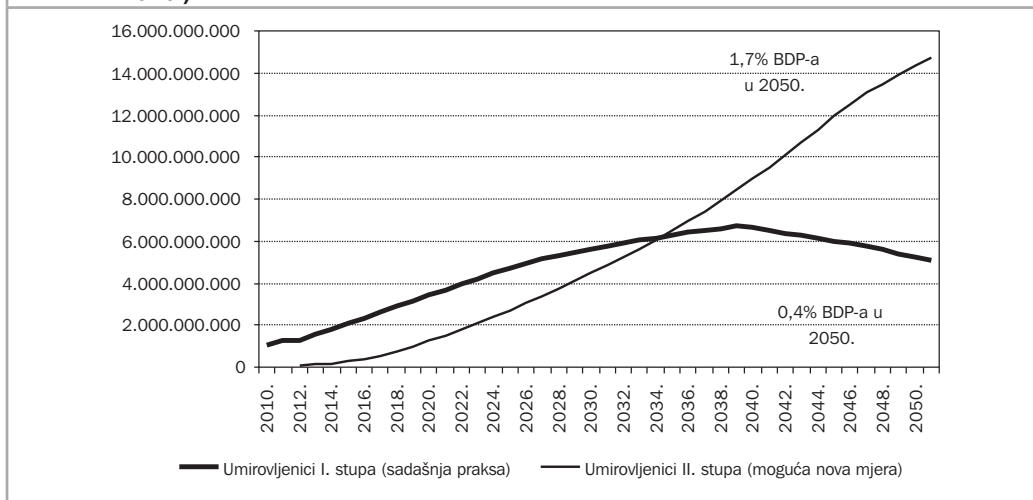


Napomena: Razmatra se primjer žene koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće, s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka.

Izvor: Izračuni projektnog tima.

Valja doduše reći da je fiskalni trošak ove kombinacije mjera dugoročno gledano visok, ali uz ipak relativno mali trošak u kratkom roku i postupni rast do 1,7 posto BDP-a u 2050. godini (slika 30). Ovo je samo jedna od mogućih kombinacija, koja odmah rješava pitanje razlike između «jednostupaša» i «dvostupaša» te taj problem rješava i u dugom roku, kako za dobrovoljne tako i za obvezne osiguranike drugog stupa. Ovo je potencijalno zanimljiva mjera, koja zahtijeva da se posebna pozornost posveti rješavanju pitanja njezinog financiranja.

Slika 30. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog proširenja dodatka na mirovine na umirovljenike II. stupa i promjene formule osnovne mirovine (u stalnim cijenama 2010.)



Izvor: Izračuni projektnog tima.

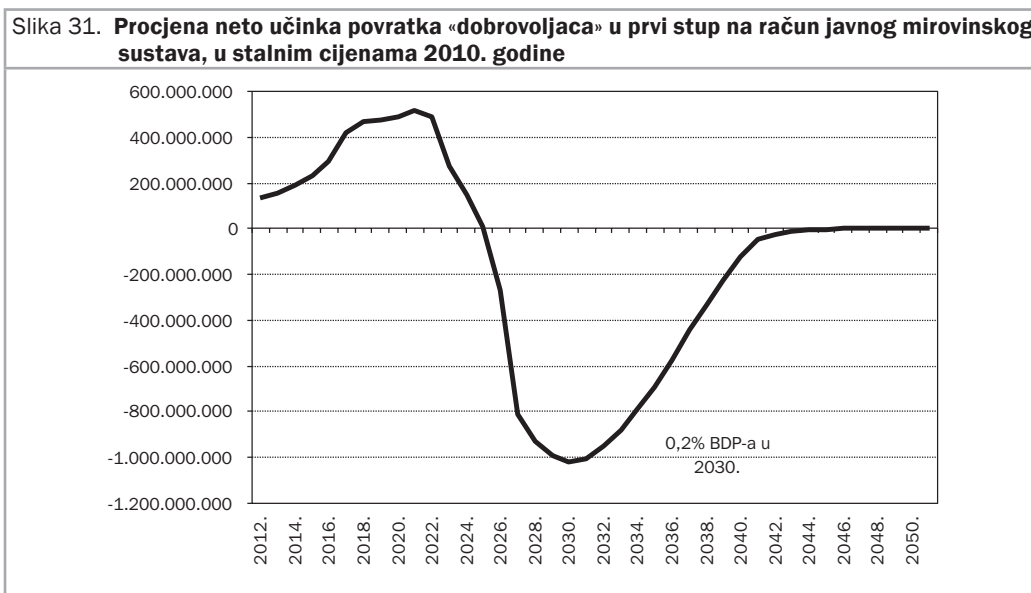
4.6.3. Učinci mogućeg povratka u prvi stup za radnike koji su dobrovoljno izabrali mješoviti sustav

Prijedlog Vlade iz kraja kolovoza 2011. o rješavanju pitanja velikih razlika u mirovinama između umirovljenika iz prvog stupa i umirovljenika iz mješovitog sustava uključuje mogućnost povratka u prvi stup koja se može realizirati u trenutku umirovljenja ako umirovljenik procijeni da mu je to povoljnije. Ta je mogućnost dopuštena samo osiguranicima koji su dobrovoljno izabrali sudjelovanje u mješovitom sustavu, a procjene govore o nešto manje od 100.000 radnika. Oni bi na temelju procjene visine mirovine samo iz prvog stupa (koja će uključivati i dodatak od 27 posto) i visine mješovite mirovine (koja neće uključivati dodatak) trebali izabrati povoljniji sustav. U slučaju da izaberu samo prvi stup, njihova bi se uštedena sredstva iz mirovinskih fondova prenijela na račun HZMO-a. Može se procijeniti da će praktično svi «dobrovoljci» iskoristiti pravo primanja mirovine iz prvog stupa prema pravilima koja vrijede za radnike koji su sudjelovali samo u prvom stupu.

Dobra strana prijedloga je rješavanje pitanja razlike u visini mirovine između jednostupnih i dvostupnih mirovina za dio osiguranika drugog stupa. No, ostaje otvoreno još mnogo pitanja. Ovime se, primjerice, ne rješava pitanje razlike u mirovinama za osiguranike koji moraju biti osigurani u oba stupa, a koji su u trenutku reforme imali manje od 40 godina. Procjene pokazuju da će najveći dio razlika u mirovinama ostati i u vremenu kada će oni odlaziti u mirovinu. Drugo, ovim se rješenjem šalje loša poruka o mirovinskom sustavu i reformi koja je provedena. Što mogu obični građani misliti o štednji u drugom stupu, kada svi oni koji mogu birati, u trenutku umirovljenja «bježe» iz njega? Uzalud je objašnjavati da sam drugi stup nije odgovoran za niske mirovine. To bi moglo ozbiljno narušiti povjerenje u mirovinski sustav, u sve mjere koje su do sada poduzete, a da uzrok za to uopće nije loše funkcioniranje drugog stupa, niti sami temeljni elementi reforme. U slučajevima kada bi prva mirovina iz mješovitog sustava bila slična prvoj mirovini koja bi se isplaćivala samo iz prvog stupa, postavlja se pitanje kako ispravno procijeniti koja je mirovina povoljnija za osiguranika tijekom cijelog razdoblja primanja mirovine. Naime, u trenutku umirovljenja poznata je samo prva mirovina. Je li, dakle, korektno tražiti da se izbor obavi samo na temelju prve mirovine?

Predloženo rješenje je politički lagano izvesti, prvo zato jer ono ne može izazvati neko ozbiljnije protivljenje među ključnim dionicima mirovinske reforme, drugo, ne iziskuje složene aktivnosti i treće, troškovno je prihvatljiv za politiku. Naime, u kratkom roku će ovakva mjera imati čak i pozitivan učinak na javni mirovinski sustav jer se na njegove račune prebacuje cjelokupna uštedena svota. No nakon sljedećih 15-ak godina priljev po osnovi prijenosa sredstava će se iscrpiti, a obveze isplate mirovina uvećanih za dodatak trajat će još godinama. Slika 31 pokazuje procjene učinaka na račun javnog mirovinskog sustava, pri čemu vrijedi zapaziti da je minus na računima nakon 2025. veći nego pozitivan saldo prije toga, što pokazuje da u dugom roku ova mjera izaziva troškove, a da problem nije riješen. Već nakon 2020. u mirovinu će nakon «dobrovoljaca» početi odlaziti «obveznici» drugog stupa, najprije u prijevremenu, a zatim i redovnu mirovinu, a oni će se suočiti s potpuno istim problemom.

Dvije varijante prijedloga koje su iznesene u ovoj studiji, a koje se tiču proširenja dodatka na sve, te eventualne promjene formule osnovne mirovine izazivaju određene, ali manje troškove na početku te nešto veće kasnije, ali se time na sustavan i stabilan način rješava problem i to za sve osiguranike drugog stupa, a ne narušava se stabilnost i povjerenje u reformirani mirovinski sustav.



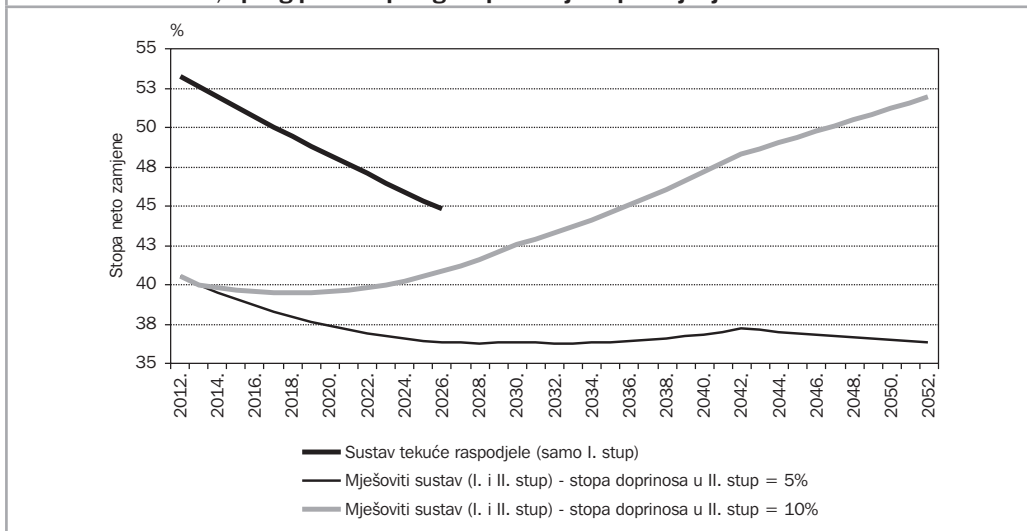
Izvor: Izračuni projektnog tima.

4.6.4. Učinci povećanja stope doprinosa za drugi stup na 10 posto

U dugom roku, potencijalne koristi za umirovljenike od povećanja stope doprinosa za drugi stup su velike. Zato su, ponajprije radi jednostavne i jasne procjene učinaka, a puno manje kao realna opcija, testirani učinci jednokratnog povećanja stope doprinosa za drugi stup s 5 na 10 posto plaće. Slika 32 pokazuje da bi u tom slučaju, uz sve druge stvari nepromijenjene, to dovelo do rastuće početne stope neto zamjene za korisnike mješovitih mirovina, i to za više od 10 postotnih bodova do sredine stoljeća.

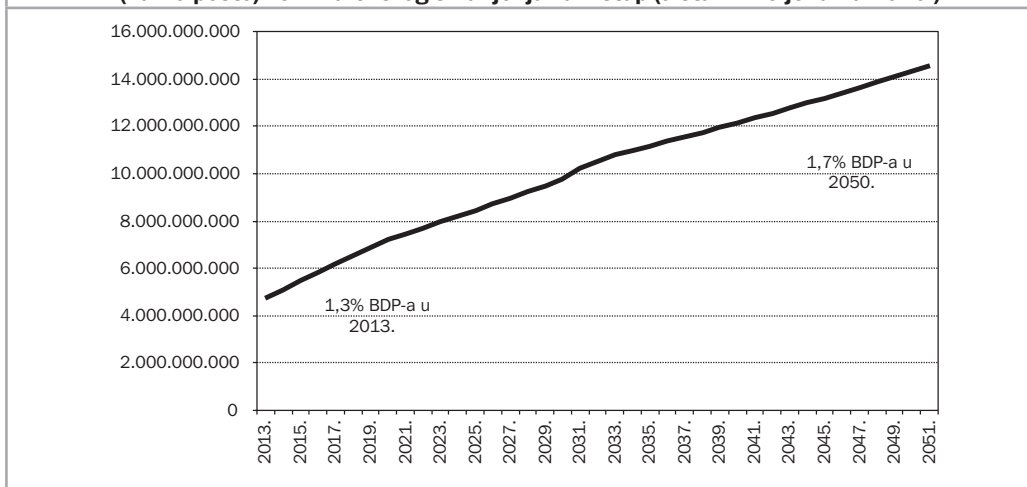
No, s druge strane, iznimno su visoki dugoročni troškovi za proračun ako se to povećanje ostvari na račun smanjenog doprinosa za prvi stup, i to od prvog trenutka uvođenja (slika 33). Kada bi se povećanje stope doprinosa za drugi stup financiralo povećanjem stope izdvajanja iz plaća, a bez smanjivanja doprinosa za prvi stup, tada fiskalnog troška ne bi bilo, odnosno došlo bi čak do povećanja prihoda javnog sustava ako bi povećanu stopu doprinosa plaćali i «jednostupaši», pri čemu bi taj dio doprinosa odlazio u prvi stup. Međutim, ako se odabere povećanje doprinosa *iz* plaće, učinak bi bio smanjivanje neto plaće, dok bi se u slučaju povećanja doprinosa *na* plaću povećali ukupni troškovi rada za poslodavce, s mogućim negativnim učincima na konkurentnost i potencijalnim prevaljivanjem toga troška na radnike putem smanjivanja bruto plaća.

Slika 32. Početna stopa neto zamjene (2012.-2052.) - povećanje stope doprinosa na 10 posto od 2013., opseg prava iz prvog stupa ostaje nepromijenjen



Napomena: Razmatra se primjer žene koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće, s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka.
Izvor: Izračuni projektnog tima.

Slika 33. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog povećanja stope doprinosa za drugi stup (na 10 posto) i ekvivalentnog smanjenja za I. stup (u stalnim cijenama 2010.)



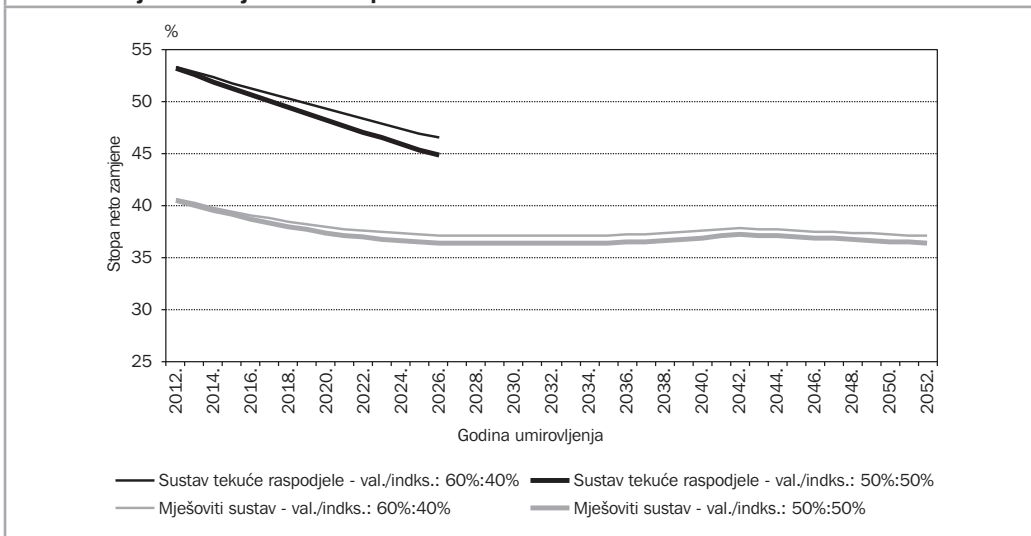
Izvor: Izračuni projektnog tima.

4.6.5. Učinci prelaska na indeksaciju vezanu uz plaće/cijene u omjeru 60 : 40 posto

U redovnim gospodarskim okolnostima usklađivanje mirovina s rastom plaća daje veći rast nego ako se one usklađuju s inflacijom. Stoga prelazak na indeksaciju vezanu uz plaće/cijene u omjeru 60 : 40 posto umjesto sadašnje indeksacije u omjeru 50 : 50 posto znači nešto veće mirovine u budućnosti. Pretpostavljamo da se promjene odnose samo na mirovine iz javnog mirovinskog sustava, uključujući i osnovne mirovine.

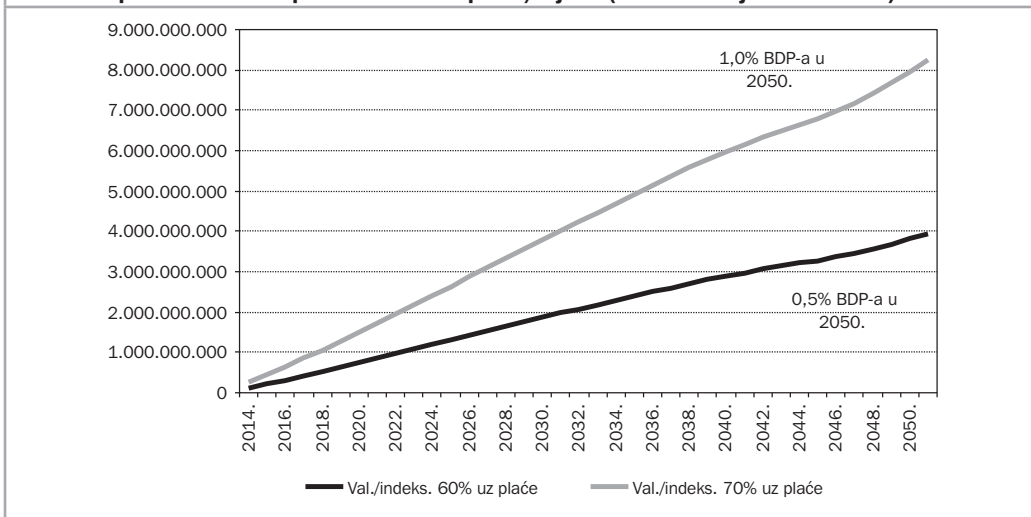
Koristi od nove formule za valorizaciju i indeksaciju mirovina relativno su male na početku i premda rastu s vremenom ukupan učinak nije posebno snažan, kako to pokazuje slika 34 na primjeru početne stope neto zamjene. Prednosti su veće za mirovine koje se isplaćuju samo iz prvog stupa nego za mirovine iz mješovitog sustava. No, troškovi promjene formule usklađivanja značajni su i isto tako rastu s vremenom (slika 35). To bi naročito došlo do izražaja ako bi se izabrala formula koja se još snažnije vezuje uz plaće, kao na primjer vezivanje uz plaće/cijene u omjeru 70 : 30 posto.

Slika 34. Početna stopa neto zamjene (2012.-2052.) - prelazak na indeksaciju vezanu uz plaće/cijene u omjeru 60 : 40 posto



Napomena: Razmatra se primjer žene koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće, s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka. Izvor: Izračuni projektnog tima.

Slika 35. Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog prelaska na indeksaciju u omjeru 60 : 40 posto te 70 : 30 posto vezanu uz plaće/cijene (u stalnim cijenama 2010.)



Izvor: Izračuni projektnog tima.

4.7. Preporuke za nositelje socijalne i ekonomske politike

Prijedlog reformskih aktivnosti koji je iznesen ne sadrži gotov paket mjera s precizno definiranim rješenjima već skup načela i aktivnosti, dok će za konkretan dizajn mjera trebati pripremiti dodatne izračune učinaka za različite kategorije umirovljenika utemeljene na preciznijim modelima. Ipak, izračuni prezentirani u ovoj studiji pokazuju neka od mogućih rješenja te daju okvirni uvid u troškove.

Nositelji socijalne i ekonomske politike trebaju uz sudjelovanje ključnih dionika mirovinskog sustava pronaći odgovarajući reformski paket mjera koji će:

- troškove održavanja primjerenih mirovina raspodijeliti racionalno u vremenu i između generacija;
- teret osiguranja primjerenih mirovina raspodijeliti između države i osiguranika;
- ostvariti uštede unutar mirovinskog sustava kojima bi se mogao financirati budući rast starosnih mirovina.

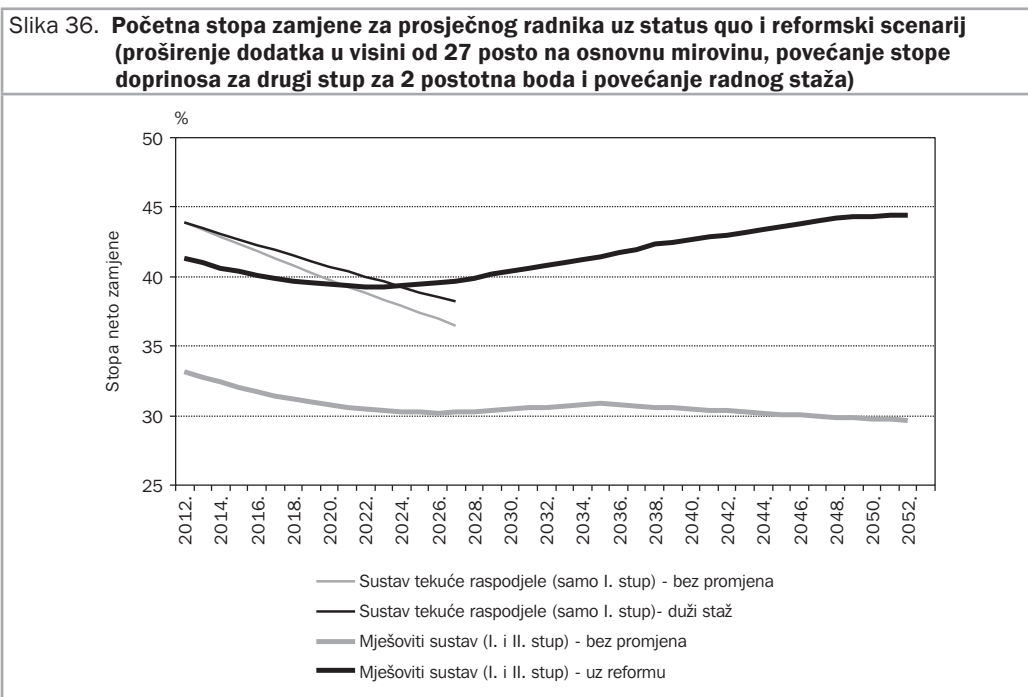
Zahtjev primjerenosti mirovina ukazuje na potrebu za mjerama koje neće dopustiti daljnje smanjenje mirovina u odnosu na plaće, a zahtjev održivosti ukazuje da će građani za osiguranje primjerenih mirovina morati snažnije participirati u mirovinskim shemama. To će postići dužim prosječnim radnim vijekom, dodatnom privatnom mirovinskom štednjom, a moguće i povećanjem doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje. Težnja je uravnotežiti javni mirovinski sustav, odnosno prekinuti potrebu za neutemeljenim transferima iz državnog proračuna, čime bi se smanjila izloženost mirovinskog sustava političkim intervencijama.

Financijsko uravnoteženje mirovinskog sustava i postizanje njegove neovisnosti o transferima iz proračuna, uz istodobnu potrebu da se osiguraju primjerene mirovine izazovan je zadatak. Osnovne opcije svode se na povećanje mase prihoda od doprinosa ili smanjivanje mase mirovina. S obzirom na zahtjev primjerenosti, masa mirovina se ne može smanjivati, osim ako u sustavu ima dijelova koji zaslužuju korekciju. Tu vrijedi razmisliti o uštedama kod povlaštenih mirovina, kao i o drugim mogućim uštedama. Druga je opcija povećanje mase doprinosa. To se može postići ili povećanjem broja zaposlenih, odnosno broja osiguranika ili povećanjem stupnja naplate doprinosa (smanjivanjem sive ekonomije i neplaćanja doprinosa) ili povećanjem stope doprinosa. Na prve dvije opcije treba kontinuirano raditi (čini se da prostora za napredak ima mnogo), dok se o trećoj često ne želi razmišljati zbog izbjegavanja negativnog utjecaja na konkurentnost, ali je ne treba odbaciti.

Buduće reformske aktivnosti svakako bi trebale uključiti «pospremanje» unutar mirovinskog sustava. Međutim, moguće je da zbog demografskog pritiska to neće biti dovoljno da se zadrži sadašnja razina mirovina u odnosu na prosječnu plaću. Zato će se u mirovinski sustav vjerojatno morati uključiti više sredstava, povrh mogućih ušteda i učinka očekivanog povećanja stope zaposlenosti. To se može učiniti povećanjem transfera iz proračuna ili višim uplatama samih građana. S obzirom na to da je proračun trenutno u relativno visokom deficitu, teško je očekivati da će moći osigurati značajnija dodatna sredstva za mirovinski sustav.

Može se prihvatiti takva situacija i građane upoznati s mogućnošću da će njihove mirovine u odnosu na plaću u budućnosti biti manje te ih motivirati na dobrovoljna ulaganja u određene oblike osobne štednje za starost. No, ako pritisak na rast mirovina bude prevelik, treba razmisliti o povećanju stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje. Ta opcija nije naročito privlačna jer ona znači povećanje poreznog opterećenja, odnosno cijene rada, s potencijalno negativnim učinkom na konkurentnost.

Podjela tereta osiguranja primjerenih mirovina između proračuna i samih osiguranika je opcija koja ima najviše izgleda za uspjeh, a uz prihvatljivu fiskalnu održivost. Ilustracija takve mogućnosti pripremljena je uz vrlo jednostavan skup reformskih promjena. Tako se pretpostavlja: i) proširenje dodatka na sve umirovljenike koji primaju mješovitu mirovinu u visini od 27 posto osnovne mirovine; ii) povećanje stope doprinosa za dva postotna boda na teret plaća (iz plaća ili na plaće), pri čemu bi osiguranici u mješovitom sustavu uplaćivali 7 posto u drugi stup te i dalje 15 posto u prvi stup, a osiguranici samo u prvom stupu 22 posto u prvi stup; i iii) povećanje prosječnog radnog staža za jedan mjesec svake godine. Teret proširenja dodatka ide na teret proračuna, dok osiguranici trebaju poduzeti napore u vidu većeg izdvajanja iz plaća i dužeg radnog vijeka. Treba reći da pretpostavljeno povećanje staža približno odgovara produživanju životnog vijeka prema demografskim projekcijama (DZS, 2011), tako da se ova pretpostavka može smatrati umjerenom i ostvarljivom.



Izvor: Izračuni projektnog tima.

Slika 36 prikazuje rezultate u vidu početnih stopa zamjene, pri čemu se pretpostavlja da se u 2012. godini odlazi u redovnu starosnu mirovinu s 33 godine staža, u 2027. s 34,5 godine staža, a 2052. s 37 godina staža. Za ilustraciju se uzima hipotetska osoba – žena, koja u redovnu mirovinu odlazi u najnižoj mogućoj dobi (60,5 godina u 2012.) te je cijeli

radni vijek primala prosječnu plaću. Tako bi početna stopa neto zamjene kod dvostupne mirovine porasla s 33 posto koliko bi iznosila u 2012. bez reforme na 41 posto u istoj godini uz reformu, te na oko 44,5 posto u 2052. Eventualno dodatno povećanje prosječnog radnog staža još bi više povećalo stope zamjene. Trošak ovih mjera za proračun bio bi jednak kao u slučaju proširenja dodatka, što znači da bi on bio relativno mali na početku razdoblja te kasnije rastao, ali u zbroju s dodatkom za prvi stup on ne bi trebao ni u kojem trenutku biti veći od 1,3 posto BDP-a (slika 28). Trošak bi u početnom razdoblju bio vrlo mali i zbog pretpostavljenih povećanih uplata doprinosa u prvi stup za radnike koji su osigurani samo u prvom stupu.

Ohrabrujuće je da čak i ovakav jednostavan i nesofisticiran skup mjera može relativno brzo dovesti do povećanja početne stope zamjene mirovina uz razumne fiskalne troškove. Prilagodbama ili rafiniranjem mjera relativno bi se lako mogli riješiti i eventualno preostali problemi, poput problema mješovitih mirovina koje bi do 2025. bile nešto niže od mirovina koje se isplaćuju osiguranicima samo u prvom stupu.

DIO II

IZABRANE TEME

5. Rizik prinosa u obveznom kapitalno financiranom mirovinskom podsustavu

5.1. Uvod

Veliki je broj država krajem 20. stoljeća počeo mijenjati i prilagođavati organizaciju svojih dotadašnjih javnih, ali i privatnih mirovinskih sustava. Osim parametarskih reformi koje su usmjerene na podešavanje parametara unutar postojećeg mirovinskog sustava (npr. promjene u indeksaciji mirovina, podizanje dobne granice za umirovljenje), provode se sustavne reforme usmjerene ka djelomičnoj privatizaciji javnih tekuće financiranih sustava određenih davanja i uspostavi višedijelnih privatno-javnih sustava. Ti su novi dijelovi sustava kapitalno financirani i temeljeni na načelu određenih doprinosa. Neke ih države propisuju kao obvezne oblike mirovinskog osiguranja (više od 30 država), druge kao zamjenske (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo), a treće kao dobrovoljne (npr. Njemačka).

U sferi javnih i privatnih mirovina odvija se paralelan i istovrstan proces uvođenja promjena usmjeren prema pomicanju težišta odgovornosti za vlastitu sudbinu u starosti s države odnosno poslodavca na pojedinca. Praktično se to očituje u sljedećem. Glede načina financiranja zamjetna je tendencija prelaska sa sustava tekućeg financiranja ili financiranja putem knjigovodstvenih rezervi na financiranje kapitalnim pokrićem (naziva se još i kapitalno financiranje). U vezi odredivosti mirovinskih primanja prelazi se sa sustava određenih davanja/primanja na sustave određenih doprinosa. U tom se smislu kao glavni noviji pojavi oblik mirovinskih sustava etablirao sustav individualnih mirovinskih računa. Jedan od glavnih argumenata za njihovo uvođenje je neposredna i proporcionalna povezanost između doprinosa, koji se u fazi akumulacije kumuliraju u mirovinskim fondovima i primanja u starosti. Na tragu tih rješenja Hrvatska je u razdoblju od 1998. do 2002. provela reformu na način da je parametarski podesila postojeći obvezni, tekuće financirani podsustav temeljen na načelu određenih davanja, te ga dodatno sustavno reformirala uspostavom dvaju novih kapitalno financiranih podsustava individualnih mirovinskih računa, jedan obvezni, drugi dobrovoljni.

Sustavi individualnih računa, uz opću osjetljivost na univerzalne neizvjesnosti (poput političkih promjena, ratova i ekonomskih šokova) kojima su podložni svi oblici mirovinskih sustava, dodatno su izloženi osobnim, sistemskim i institucionalnim rizicima. Osobni rizici su rizici na strani osiguranika. U fazi akumulacije je to rizik nedostatnosti akumuliranih sredstava na individualnom računu uslijed neizvjesnosti zaposlenja i rizika niskih plaća. U fazi isplate je to rizik dugovječnosti i njegov utjecaj na visinu anuiteta. U sistemske rizike

ubraja se rizik nedostatnog prinosa kao glavni rizik (naziva se još i rizikom investiranja), koji može biti posljedica gospodarskog stanja, ali i rizika lošeg upravljanja (kao posljedica nesposobnosti i/ili prijevarnog ponašanja) te rizika inflacije. Institucionalni rizici se uglavnom vežu za problematiku prikupljanja doprinosa te administrativno i financijsko vođenje računa. Premda su svi ti rizici važni i treba ih uzeti u obzir u podešavanju obveznog kapitalno financiranog podsustava, smatramo da posebnu pažnju zaslužuje rizik nedostatnih prinosa, jer osim podložnosti vremenskoj komponenti tržišnog vrednovanja imovine u kontekstu nestabilnosti tržišta kapitala, on može biti posljedica i drugih sistemskih rizika, poput rizika lošeg upravljanja i rizika inflacije, kao i univerzalnih rizika.

Važnost prinosa od ulaganja imovine je notorna kako u fazi akumulacije tako i u fazi isplate, jer podbacivanje nositelja sustava u ostvarenju adekvatnog prinosa ima za direktnu posljedicu podbacivanje u primjerenosti mirovina. Instrumenti osiguranja (poput zajamčenih prinosa i garancije isplata mirovina) podižu pak ukupni trošak sustava. Stoga u ovom poglavlju obrađujemo modalitete upravljanja rizikom prinosa i iznosimo moguće mjere za njegovo ograničavanje posebno za fazu akumulacije i fazu isplate kako bi se postigle više starosne mirovine u budućnosti.

5.2. Rizik prinosa u fazi akumulacije

Prinos u fazi akumulacije morao bi biti dostatan da se pokriju troškovi sustava (naknade za upravljanje u fazi akumulacije, ali i u fazi isplate) i održi kupovna vrijednost uložениh sredstava (dakle mora pokrivati dugoročan rizik inflacije), a poželjno bi bilo da osigura povećanje vrijednosti imovine iznad tih troškova upravljanja sustavom i inflacije. Stoga je zadatak države da potiče i kontrolira investicijsku klimu koja će omogućiti ulaganja mirovinskih fondova u najboljem dugoročnom interesu pojedinaca. Provođenje kontrole i umanjivanje rizika je u samom interesu države, zato što eventualni neuspjeh subjekata obveznog kapitalno financiranog podsustava u postizanju zadovoljavajuće razine socijalne sigurnosti neminovno povlači pitanje direktne ili indirektno odgovornosti države.

5.2.1. Modeli upravljanja imovinom

U literaturi se obično navode tri načina upravljanja rizikom prinosa: i) nadgledanje rizika, ii) procjena jamstvenoga troška i iii) nametanje ulagačkih ograničenja. Nadgledanje rizika podrazumijeva redovito preispitivanje investicijskog portfelja, koje je, međutim, povezano s problemom arbitrarnosti. *Ex ante* procjena jamstvenoga troška je komplicirana i često neprecizna. Stoga se uređivanje ulagačke politike, kao treći način upravljanja rizicima, čini najprihvatljivijim modalitetom. U tome postoje dva temeljna pristupa: i) ograničavanje portfelja i ii) pravilo razborite osobe. Međutim, u praksi države najčešće pribjegavaju njihovoj mješavini, tzv. hibridnim investicijskim pravilima te u novije vrijeme uspostavi više potportfelja s obzirom na razinu rizičnosti ulaganja, kako bi se smanjio rizik naglog pada vrijednosti akumulirane imovine neposredno prije ostvarivanja prava na mirovinu.

Ograničavanje portfelja i uspostava potportfelja

Ograničavanje portfelja je uobičajen način eksplicitnog uređenja ulaganja imovine mirovinskih fondova u kontinentalnim pravnim sustavima, i to neovisno o tome je li riječ o obveznim ili privatnim mirovinskim sustavima. U praksi se javlja u nekoliko tipičnih oblika čija se pravila međusobno isprepliću pa ih iz razloga preglednosti dijelimo u tri skupine:

- Kvalitativna pravila, koja uređuju oblike imovine u koju je dopušteno ulagati.
- Kvantitativna pravila, koja uređuju količinu imovine fondova koju je dozvoljeno ulagati u pojedine oblike imovine. Mogu biti minimalna i maksimalna. Napominjemo da se minimalna kvantitativna pravila, kojima se nameće obveza ulaganja određenog iznosa sredstava mirovinskih fondova u pojedine oblike imovine, smatraju suprotna načelima sigurnosti, profitabilnosti i likvidnosti pa bi ih države trebale izbjegavati. Osim toga mogu umjetno podići razinu cijena.
- Pravila države podrijetla, kojima se ograničava mogućnost ulaganja u stranu imovinu.

Gotovo sve zemlje OECD-a, ali i šire, imaju neka ili sve ove oblike ograničenja ulaganja. Naime, njima je moguće smanjiti tzv. rizik nemoralnog ponašanja (eng. *moral hazard risk*) mirovinskih društava koji upravljaju mirovinskim fondovima, kao i smanjiti rizik negativnih prinosa pa samim time i rizik da će država stvarno morati platiti eventualna jamstva umirovljenicima. Međutim, u isto vrijeme postoji vjerojatnost da će uslijed kontroliranog i ograničenog investiranja doći do paralelnog ponašanja mirovinskih fondova. Posljedica toga je tzv. investicijski učinak krda, tj. sličnost u razini prinosa, odnosno eventualnih gubitaka. Također, uslijed usmjeravanja većeg dijela imovine mirovinskih fondova u manje rizične oblike (poput npr. obveznica) postoji opasnost od ostvarivanja manjih prinosa od stvarno mogućih, ali je to vjerojatno primjerena cijena za smanjenje rizika od negativnih prinosa zbog rizičnih ulaganja.

Osim zaštitne funkcije, model ograničenja portfelja države mogu koristiti i kao instrument investicijske politike kojim usmjeravaju mirovinsku štednju građana u željene oblike imovine. U zemljama koje tek uspostavljaju kapitalno financirane sustave (zemlje Srednje i Istočne Europe te Južne Amerike) najčešći je slučaj da one ograničavaju ulaganje izvan zemlje općenito, uz nametanje minimalne obveze ulaganja u državnu imovinu, posebno državne obveznice. Takvim se investicijskim rješenjima indirektno forsira sadašnje osiguranike da svojom štednjom financiraju javni dug države, a time i tranzicijski trošak prelaska s jednodijelnih sustava na dvodijelne. Stoga je u slučaju prevladavajuće izloženosti imovine mirovinskih fondova domaćem gospodarstvu, posebno dugu države, opravdana kritika da u tim uvjetima kapitalno financirani sustavi određenih davanja ne daju povoljnije učinke na razinu mirovina u odnosu na javne tekuće financirane sustave određenih davanja, s obzirom na to da mirovinski sustav, kako god bio organiziran, može potrošiti samo onoliko koliko je domaće gospodarstvo proizvelo. Stoga smatramo da bi takvo stanje početne izloženosti imovine mirovinskih fondova isključivo domaćem gospodarstvu (koje može imati svoje opravdanje) moralo prestati znatno prije sazrijevanja novouspostavljenog obveznog kapitalno

financiranog podsustava²⁹. Time nikako ne mislimo da ulaganje u domaću imovinu nije dobro, dapače, ali isto tako smatramo da se raspršivanjem rizika prinosa na rezultate globalnog gospodarstva poboljšava učinkovitost sustava. To pokazuje Burtless (2007) u analizi prinosa mirovinskih fondova u razdoblju od 1927. do 2005. za osam industrijskih zemalja u kojima bi prinos bez iznimke bio veći da je ulagano i u strane dionice i obveznice. Nadalje, demografski rizik starenja stanovništva koji Hrvatska ima i koji se negativno odražava na likvidnost i samoodrživost tekuće financiranog mirovinskog podsustava, može se u obveznom kapitalno financiranom podsustavu djelomično odgoditi i prenijeti na države mladog stanovništva i rastućih ekonomija. Naravno, kod toga postoji opasnost od ulaganja u strane ekonomije i njihova poticanja, ali zato postoje načela ulaganja koja nameću, između ostalog, i diversifikaciju rizika pa time i ograničenu izloženost takvim investicijama.

Iz svega navedenog nedvojbeno proizlazi da ograničenja ulaganja mogu negativno utjecati na prinos investicijskih fondova i da je «ključ uspjeha» u fleksibilnoj i razumnoj mješavini investiranja u domaću i stranu imovinu, kao i u različite rizičnije i manje rizične vrste imovine.

Hrvatsko zakonodavstvo koje uređuje fazu akumulacije kapitalizirane štednje od samog je početka bilo koncipirano sa svim oblicima ograničenja ulaganja³⁰, usmjeravajući imovinu obveznih mirovinskih fondova (OMF) pretežno u domaću imovinu (85 posto i više), a najmanje 50 posto imovine u obveznice Republike Hrvatske i Hrvatske narodne banke (HNB). Izmjenama iz 2007. godine, od dana pristupanja EU-u proširuje se mogućnost ulaganja imovine obveznih mirovinskih fondova u određene vrste imovine u koje do sada nije bilo moguće ulagati (npr. dionice zatvorenih investicijskih fondova, depozite, potvrde o ulozima) te je predviđena mogućnost ulaganja u izvedene financijske instrumente (poput terminskih ugovora i opcija) s isključivom svrhom zaštite imovine mirovinskog fonda. Znatno su povećane mogućnosti ulaganja u imovinu država članica OECD-a. Međutim, do ulaska u EU i dalje se mora najmanje 50 posto imovine OMF-a ulagati u vrijednosne papire kojima je izdavatelj Republika Hrvatska odnosno HNB. Osim ovih pozitivnih promjena usmjerenih ka liberalizaciji ulaganja, dobro je što zakon od 2007. propisuje i dodatna načela ulaganja. Tako su kao osnovna načela sada propisani: i) sigurnost, ii) razboritost, iii) oprez, iv) lojalnost, v) skrb, vi) smanjivanje rizika raspršenošću ulaganja, vii) zakonitost, viii) održavanje odgovarajuće likvidnosti te ix) zabrana sukoba interesa. Također je detaljnijim uređenjem regulatorne, nadzorne i interventne uloge HANFE zakonski usvojena metoda nadgledanja rizika. Naime, proširenje portfelja mimo zakonskih gabarita moguće je uz posebno odobrenje, a isto tako su moguće interventne mjere uvođenja posebnih zabrana ili ograničenja u slučaju poremećaja na tržištu. Nadalje, zakonski je zabranjeno ulaganje u određene oblike rizične i teško vrednovane imovine (poput nekretnina, neotuđive imovine, vrijednosnih papira, dionica i obveznica koje ne kotiraju na organiziranim tržištima kapitala

²⁹ Pojam «sazrijevanje» odnosi se na trenutak kada se očekuje da će prva veća dobna skupina osiguranika početi prelaziti iz faze akumulacije u fazu isplate. S obzirom na to da je sustav operativno uspostavljen 2002. te da su obvezno tim osiguranjem bile obuhvaćene osobe koje su tada bile mlađe od 40 godina, za očekivati je da će u Hrvatskoj taj sustav početi sazrijevati od 2025. nadalje.

³⁰ Pravila za odabir portfelja unutar OMF-a su u fazi akumulacije stipulirana na način da su pozitivno taksativno navedeni oblici imovine u koje je moguće ulagati te kvantitativno određeni maksimalni iznosi imovine fondova koju je moguće investirati u određeni oblik imovine.

te one koje su izdane od dioničara mirovinskog društva, banke skrbnika, odnosno neke od osoba povezanih s njima), čiju listu može proširiti HANFA. Struktura ulaganja OMF-ova u razdoblju 2002.-2010. ukazuje na pretežitu izloženost domaćem gospodarstvu (od 88 do gotovo 96 posto), točnije financiranju javnog duga (od 57 do 78 posto), a što je odraz zakonskih ograničenja ulaganja. Nakon zakonskih izmjena 2007. uslijedila je određena diversifikacija portfelja. Veće promjene u tom pogledu moguće je očekivati tek nakon ulaska u EU.

Rezultati istraživanja u području bihevioralne ekonomije nedvojbeno pokazuju da članovi mirovinskih fondova nisu dovoljno osposobljeni i informirani da samostalno odlučuju o investiranju svoje imovine te da su u pravilu skloni praviti greške koje smanjuju vrijednost imovine. Stoga smatramo da je hrvatski sustav koji upravljanje imovinom OMF-ova povjerava posebnim društvima za upravljanje, obveznim mirovinskim društvima (OMD), bez prava članova fonda na investicijsko usmjeravanje imovine, primjereno postavljen. Međutim, uzimajući u obzir relativno dugo razdoblje akumulacije (40 godina, a za očekivati je i više) te tijekom životnog ciklusa, smatramo da bi trebalo zakonski urediti obvezu da unutar svakog OMF-a postoji više potportfelja s različitim investicijskim strategijama, a sve s obzirom na dob. Kako se član fonda približava dobi umirovljenja njegova imovina bi trebala biti vođena u najmanje rizičnom potportfelju. Tako su prije nekoliko godina Estonija, Latvija i Slovačka uvele tri potportfelja: konzervativni, uravnoteženi i agresivni. Čini se da je te uzore slijedio i prijedlog HANFE objavljen u svibnju 2011. kojim se predlaže uspostava konzervativnog, uravnoteženog i agresivnog potportfelja unutar investicijske politike pojedinog mirovinskog fonda. Potportfelji se međusobno razlikuju prema stupnju rizika vezanog uz ulaganja i povećanje vrijednosti imovine potportfelja i fonda. Stupanj rizika je najveći u agresivnom potportfelju, a najniži u konzervativnom potportfelju. Načelno se prijedlog u tom dijelu čini prihvatljivim, premda bi ga nomotehnički trebalo doraditi i ekonomski procijeniti učinke glede postavljenih granica ulaganja, dobnog raspona te opcije ostavljanja izbora pojedincu ili automatskog prelaska iz potportfelja u potportfelj (problem točnosti projekcija očekivanih prinosa). Trebalo bi razmotriti i najnovije trendove cjeloživotnog pristupa portfeljima, agregatno za dobnu skupinu ili individualno putem promjena udjela u potportfeljima različitog stupnja rizičnosti.

Pravilo razborite osobe

Pravilo razborite osobe (eng. *prudent person rule*) svojstveno je anglosaksonskom pravnom krugu. U području ulaganja obveznih mirovinskih fondova primjenjuje se u sustavima Australije i Ujedinjenog Kraljevstva. Izrazito važnu ulogu ima u pravnom i financijskom smislu u profesionalnim (strukovnim) mirovinama u SAD-u. To je bihevioralni pravni standard kod kojeg se mogu povući paralele s kontinentalnim europskim konceptom «pozornosti urednog i savjesnog gospodarstvenika»³¹. Sastoji se od tri bitna elementa: i) obveze razumnog djelovanja s dužnom pažnjom u upravljanju mirovinskim fondom i imovinom, ii)

³¹ Standard «pravila razborite osobe» je vrlo kompleksan, a njegova primjena ovisi o odrednicama pravnog sustava (zakonskim i podzakonskim propisima, sudskoj praksi i aktima nadzornih tijela vlasti) države u kojoj se primjenjuje. Tako u pravu SAD-a on inkorporira i standard «razboritog stručnjaka» (eng. *prudent expert standard*), a u UK-u standard «prosječnog gospodarstvenika» (eng. *ordinary man of business*).

obveze «vjernosti» mirovinskom fondu i njegovim članovima te iii) načela diversifikacije, koje zahtijeva da investicijski portfelj mirovinskog fonda bude primjereno raznolik i da se izbjegava prekomjeran rizik.

Važno je napomenuti da se sukladno pravilu razborite osobe postupanje upravitelja mirovinskih fondova ne ocjenjuje s obzirom na apsolutnu uspješnost (financijske rezultate investicijskih odluka), već prema tome jesu li oni razumno postupali u donošenju financijskih odluka s obzirom na date okolnosti. Taj standard dakle nije apsolutan, već je relativan test investicijske politike koji upraviteljima MF-ova omogućuje fleksibilnost u donošenju investicijskih odluka, posebice s obzirom na razvoj mogućnosti u sferi novih investicijskih instrumenata. Upravo ta odlika predstavlja i njegovu najveću potencijalnu slabost. Stoga su za uspješnu primjenu ovoga standarda od odlučne važnosti podzakonski propisi, sustav izvješćivanja te stvaran nadzor nadležnih agencija. Sudska praksa ima ključnu ulogu u njegovu tumačenju, ali pritom ne smijemo zaboraviti na važnost svjedoka i sudskih vještaka čije svjedočenje o postupcima i razlozima donošenja određenih investicijskih odluka ima snažan utjecaj na ocjenjivanje prikladnosti investicijske odluke u danim gospodarskim okolnostima.

Hibridna investicijska pravila

Učestala je pojava da države u uređivanju ulagačke politike mirovinskih fondova kombiniraju oba načina apsolutne i relativne kontrole i usmjeravanja ulaganja. U tom smislu i hrvatsko zakonodavstvo, uz eksplicitno postavljanje granica dopuštenog portfelja, također propisuje načela ulaganja te «standard pozornosti urednog i savjesnog gospodarstvenika», koji promatrani u zajedničkom kontekstu *mutatis mutandis* predstavljaju kontinentalnu varijantu «pravila razborite osobe». Naime, prema izričitoj zakonskoj odredbi MD svojom imovinom odgovara članovima MF-a za štetu nastalu zbog neispunjenja ili neprimjerenog ispunjenja svojih obveza koje se odnose na upravljanje fondom, osim ako neispunjenje ili neprimjerenost ispunjenje proizlazi iz okolnosti za koje MD nije odgovorno i za koje nije moglo biti odgovorno i ako je vodilo poslovanje s pozornošću urednog i savjesnog gospodarstvenika. U slučaju kršenja navedenog standarda nastala šteta pada na teret MD-a, a ne imovine MF-a. Nadalje, odgovornost MD-a postoji čak i kad trećim osobama povjeri izvršavanje određenih poslova (npr. društvima koja se bave brokerskim poslovima).

Zaključno, smatramo da je dobro da Republika Hrvatska koristi hibridni pristup u reguliranju investicijske politike OMF-ova i da pri tome treba ostati uz preporuku uvođenja više potportfelja unutar investicijske politike OMF-a. Obveza OMD-ova je da u provođenju odabira zakonom dopuštenog portfelja stalno vrše prilagođavanje promjenama i njihovim naznakama na tržištu kapitala. Kod toga se trebaju voditi svim zakonski utvrđenim načelima ulaganja (posebno razboritošću ulaganja) i standardom urednog i savjesnog gospodarstvenika, koji kao relativni test treba biti i kriterij procjene eventualne odgovornosti OMD-a za štetu nastalu članovima OMF-a. Određivanje sadržaja tog standarda za slučaj upravljanja imovinom obveznih mirovinskih fondova bit će u budućnosti izazov i za sudsku praksu u Hrvatskoj.

5.2.2. Mjere zaštite od negativnog i nedostatnog prinosa

Garancijske mjere usmjerene na zaštitu od negativnih i nedostatnih prinosa, kao i garancije visine mirovina u fazi isplate smanjuju rizik državne odgovornosti kao posljednjeg *de iure* ili *de facto* jamca u nizu materijalne odgovornosti za obveze iz obveznog kapitalno financiranog mirovinskog podsustava. Garancije, međutim, koštaju i povisuju troškove sustava koji se u konačnici prevaljuju na članove fondova, pa je kod njihova uvođenja, a i kasnije potrebno izrađivati troškovne analize. S obzirom na razine zaštite u fazi akumulacije razmotrit ćemo unutarnje rezerve i jamstva.

Unutarnje rezerve

Stvaranje unutarnjih rezervi u danima dobrih prinosa tradicionalan je način stvaranja zaliha za «crne dane». Stoga pojedine države svojim pravilima obvezuju mirovinske fondove da dio prinosa koji premašuje iznose utvrđene od strane regulatornih tijela ulažu u povećanje rezervi mirovinskog fonda. Hrvatski sustav ne predviđa stvaranje unutarnjih rezervi u fazi akumulacije mirovinske štednje, ali sa sličnim ciljem nameće obvezu uplate jamstvenog pologa na poseban račun banke skrbnika iz čije se svote namiruje razlika mirovinskom fondu u slučaju da prinos fonda bude manji od zajamčenog³². Obvezna visina uplate ovisi o broju članova mirovinskog fonda. Tako je propisano da za svakih deset tisuća članova iznad pedeset tisuća članova, obvezno mirovinsko društvo mora uplatiti jamstveni polog od milijun HRK. Radi potpunije zaštite, propisano je da se nad sredstvima jamstvenoga pologa ne može izvršiti ovrha, niti ta sredstva ulaze u stečajnu masu u slučaju stečaja banke skrbnika.

Jamstva prinosa

Premda je mirovinskim sustavima temeljenim na načelu određenih doprinosa svojstveno da članovi fonda sami snose rizik prinosa, mnoge države, posebno u obveznim sustavima, izrijeком nameću obvezu garancije određene razine prinosa. U praksi su se profilirala dva temeljna oblika garancija: apsolutna jamstva i relativna jamstva, svaki sa svojim podvarijantama.

U krug apsolutnih jamstava spadaju jamstvo stope apsolutnog prinosa te jamstvo prinosa s obzirom na apsolutnu razinu davanja. Jamstvo stope apsolutnog prinosa (eng. *absolute rate of return*) svojstveno je bivšim kolonijalnim državama u kojima su se uvriježili sustavi javnih štednih fondova (eng. *public provident funds*) poput Malezije i Singapura gdje je propisana zagarantirana visina nominalnog prinosa u iznosu od 2,5 posto godišnje. Takva vrsta garancije postoji i u drugim sustavima s kapitalnim pokrićem. Tako npr. švicarski sustav strukovnih privatnih mirovina nameće obvezu nominalnog prinosa u iznosu od 4 posto. Rumunjski

³² Naime, članovima obveznih mirovinskih sustava jamči se prinos najmanje u visini «zajamčenog prinosa», koji se izračunava tako da se prosječni godišnji prinos obveznih fondova (iskazuje se putem Mirexa) iz prethodne tri godine umanji za šest postotnih bodova.

obvezni kapitalno financirani sustav garantira stopu prinosa u iznosu od godišnje stope inflacije (jamči se dakle stopa realnog prinosa u iznosu od 0 posto godišnje), dok urugvajski sustav jamči stopu realnog prinosa u iznosu od 2 posto godišnje (2 posto prinosa iznad stope inflacije). Smatramo da ovakve apsolutne garancije prinosa daju sigurnost članovima MF-ova, ali se pokazalo da u prosjeku dovode do nižih stopa prinosa zbog primjene opreznije ulagačke politike društava za upravljanje MF-ovima.

Jamstvo prinosa s obzirom na apsolutnu razinu davanja (eng. *absolute benefit level*) je kompliciranija varijanta prethodnog sustava jamstva u kojem se odgovornost za nedostatni prinos prebacuje iz faze akumulacije na fazu isplate tako da država nadoknađuje razliku do visine mirovine koju bi osiguranici ostvarivali da su ostali u jednodijelnom tekuće financiranom sustavu određenih davanja. Takve vrste garancija postojale su u Mađarskoj i Meksiku, ali se upravo zbog vezanja prinosa u *sustavima određenih doprinosa* za neodrživa obećanja u *sustavu određenih davanja* čine neodrživima i neprihvatljivima.

U krug relativnih jamstava spadaju jamstvo stope relativnog prinosa u odnosu na određeno mjerilo te puno češći oblik, jamstvo stope relativnog prinosa u odnosu na postavljeno mjerilo (eng. *relative rate of return to benchmark*) je oblik kod kojeg se jamstvo ne veže uz prosječnu uspješnost ostalih OMF-ova, već uz neke druge pokazatelje na tržištu (u odnosu na prosječan prinos privatnih MF-ova ili neke specifične portfelje koji služe kao mjerilo). Takav sustav ima Kolumbija te ga je imala Mađarska. Nama se čini kompliciran pa time i neprimjeren. Puno češći i primjereniji oblik je jamstvo mjereno u odnosu na prosječan prinos ostalih OMF-ova (referentni prinos), tzv. jamstvo relativnog prinosa (eng. *relative rate of return*). Tako npr. Čile, El Salvador i Peru jamče svakom članu OMF-a relativni prinos u iznosu od 50 posto prosječne stope prinosa svih OMF-ova (referentnog prinosa) ili 2 postotna boda manje od te iste stope prinosa, što god bilo manje. Takvi sustavi imaju za posljedicu oponašanje pri investiranju (investicijski učinak krda) kako niti jedan fond ne bi previše odstupao od prosjeka i tako morao nadoknaditi gubitke.

U hrvatskom se obveznom kapitalno financiranom mirovinskom podsustavu otpočetak primjenjuje institut «zajamčenog prinosa». Tijekom vremena se mijenjao način njegova izračuna, kao i osobe koje za njega snose materijalnu odgovornost (tablica 5).

Institut zajamčenog prinosa se do sada nikad nije koristio. Razlog tome vjerojatno leži u činjenici što je od 2007. jako nisko postavljen (referentni prinos umanjen čak za 6 postotnih bodova, tablica 6), niže od bilo koje usporedive države koja ima slične mjere jamstva (druge imaju umanjenje za oko 2 ili 3 postotna boda). Smatramo da takvo nisko postavljeno jamstvo pruža zapravo fiktivnu sigurnost i *de facto* slični sustavima koji uopće ne jamče garanciju najnižeg prinosa (npr. Švedska, UK, Bugarska).

Razdoblje	Iznos zajamčenog prinosa na koji ima pravo svaki član OMF-a	Na čiji teret pada garancija
Do 2007.	Ako je referentni prinos pozitivan u prethodne tri kalendarske godine u visini trećine referentnog prinosa, a maksimalno do visine eskontne stope HNB-a. Ako je referentni prinos negativan u prethodne tri kalendarske godine u visini 3x referentnog prinosa utvrđenog od strane Agencije. Izračunava se u siječnju svake godine, na temelju podataka za prethodno trogodišnje razdoblje.	Uplata razlike do iznosa zajamčenog prinosa: OMD iz jamstvenog pologa (kod banke skrbnika), a ako to nije dovoljno: OMD iz temeljnog kapitala OMD-a do najviše 20% temeljnog kapitala društva godišnje, a preostali iznos: iz državnog proračuna.
Od 2007. do pristupanja EU-u	U visini referentnog prinosa (ponderirane aritmetičke sredine stopa prosječnih godišnjih prinosa svih OMF-ova), utvrđenog od strane Agencije, umanjenog za 6 postotnih bodova. Izračunava se u siječnju svake godine za prethodnu kalendarsku godinu na način i u roku utvrđenom propisom Agencije (pravilnikom je propisano da se računa za prethodno trogodišnje razdoblje).	Uplata razlike do iznosa zajamčenog prinosa: OMD iz jamstvenog pologa (kod banke skrbnika), a ako to nije dovoljno: OMD iz kapitala OMD-a do najviše 80% kapitala društva, a preostali iznos: iz državnog proračuna.
Nakon članstva u EU-u	U visini referentnog prinosa (ponderirane aritmetičke sredine stopa prosječnih godišnjih prinosa svih OMF-ova), utvrđenog od strane Agencije, umanjenog za 6 postotnih bodova. Izračunava se u siječnju svake godine za prethodnu kalendarsku godinu na način i u roku utvrđenom propisom Agencije (pravilnikom je propisano da se računa za prethodno trogodišnje razdoblje).	Uplata razlike do iznosa zajamčenog prinosa: - OMD iz jamstvenog pologa (kod banke skrbnika) i - sredstava OMD-a. Kao garancija za zajamčeni prinos, a koji pada na teret sredstava MD-a, propisano je osnivanje posebnog garancijskog fonda (Agencija još nije donijela propise s tim u vezi).

Godina	Referentni prinos	Zajamčeni prinos
2007.	6,5209%	0,5209%
2008.	-0,3918%	-6,3918%
2009.	0,5021%	-5,4979%
2010.	1,1016%	-4,8984%

Napomena: Stopa referentnog prinosa utvrđuje se u visini ponderirane aritmetičke sredine stopa prosječnih godišnjih prinosa svih OMF-ova za razdoblje od prethodne tri kalendarske godine.

Izvor: Projektni tim prema podacima dostupnim na internetskim stranicama HANFE i u Narodnim novinama.

Uzimajući sve te pokazatelje u obzir smatramo da bi u Hrvatskoj u budućnosti trebalo razmotriti sljedeće mogućnosti:

- povećanje zajamčenog prinosa putem manjeg umanjenja referentnog prinosa;
- vezanje prinosa uz stopu apsolutnog prinosa.

U slučaju vezivanja prinosa uz stopu apsolutnog prinosa nužan je poseban oprez ne samo zbog mogućeg nametanja neizdržive obveze, već i zbog moguće pojave sljedbeničke investicijske politike fondova, pogotovo kad su oni sudužnici za isplatu jamstava. U svakom slučaju, nikakve mjere se u sustavu ne bi smjele poduzimati bez mjerenja srednjoročnih ekonomskih učinaka na imovinu članova fonda i dugoročnih učinaka na samu održivost obveznog kapitalno financiranog podsustava.

Financiranje jamstava

Postoji nekoliko negativnih posljedica jamstva (garancije) prinosa pa sve garancije prije uvođenja treba promatrati u tom kontekstu. Prvo, mogu potaknuti upravitelje OMF-ova na paralelno ponašanje pri investiranju, što automatski smanjuje prinose fondova. Smanjenje prinosa može biti također posljedica manje rizičnih ulaganja uslijed obveze pokrivanja razlika u prinosu iz imovine upravitelja fondova. Posebno je osjetljivo pitanje pokriva troškova jamstava. Naime, uvijek kada garancije padaju na teret nekog drugog, potiču upravitelje fondova na manju pažnju te se povećava opasnost od rizika nemoralnog ponašanja. Upravo iz tog razloga je važno da sustavi koji pružaju garancije imaju druge mehanizme kontrole rizika nemoralnog ponašanja poput ograničenja portfelja i standarda dobrog gospodarstvenika, kao i osposobljenu nadzornu agenciju za praćenje takvih sustava. Dodatni način izbjegavanja rizika nemoralnog ponašanja jest da troškove garancija financiraju sami MD-ovi, a da država eventualno bude samo zadnji u nizu jamaca. Premda visina troškova neminovno ovisi i o visini jamstva, prema nekim studijama garancije puno koštaju (4-7 posto ukupne imovine fondova godišnje) pa uistinu treba kod uvođenja garancija i uspostave garancijskih fondova izvršiti realnu procjenu koristi i troška sustava.

Nemamo saznanja da je u Hrvatskoj kod zadnjih izmjena iz 2007. rađena takva procjena. Naime, do ulaska u EU propisano je da se zajamčeni prinos namiruje iz jamstvenog pologa (kod banke skrbnika) i kapitala OMD-a do najviše 80 posto kapitala društva, a preostali dio iz državnog proračuna (tablica 5). Nakon pristupanja EU-u bit će potpuno ukinuta odgovornost države, a umjesto toga se predviđa uspostava garancijskog fonda financiranog doprinosima MD-a. Ukidanje izričitog državnog jamstva trebalo bi imati za posljedicu smanjenje rizika nemoralnog ponašanja MD-a u upravljanju MF-om, pogotovo u kontekstu povećane mogućnosti ulaganja nakon ulaska u EU, pa nam se takvo rješenje nužno ne čini neprikladnim. Međutim, zakon predviđa da se garancijski fond osniva na teret sredstava OMD-a. Premda je bila zakonom obvezna, HANFA još nije pravilnikom propisala osnivanje garancijskog fonda i njegovo vođenje te način obračuna, obvezu i rokove uplate.

Uzimajući sve gore navedeno u obzir, a posebno činjenicu da garancijski fond još nije uspostavljen, smatramo da treba dobro procijeniti oportunističku mogućnost njegova formiranja s obzirom na sljedeće elemente:

- troškove financiranja (premije OMD-a) koji ne bi smjeli imati za posljedicu povećanje administrativnih troškova članovima OMF-a;
- opravdanost troška u kontekstu vrlo nisko postavljene razine zajamčenog prinosa (referentni prinos umanjen za 6 postotnih bodova);
- opravdanost troška u odnosu na izglednost uvođenja potportfelja unutar OMF-a, što bi trebalo samo po sebi smanjiti rizik od negativnih prinosa, posebice neposredno prije umirovljenja.

5.3. Rizik prinosa u fazi isplate

Fazu isplate akumulirane štednje moguće je organizirati na više načina: i) potpuna isplata bez kupnje anuiteta (mirovine), ii) djelomična isplata uz kupnju anuiteta za ostatak vrijednosti, iii) privremene mirovine (tj. na određeno razdoblje) i iv) doživotne mirovine. U sferi obveznih kapitalno financiranih podsustava države su obično sklone propisati doživotne anuitete kao pravilo jer na taj način prebacuju rizik dugovječnosti na društva koja isplaćuju mirovine³³. Time se prevladava rizik kratkovidnosti korisnika (tzv. problem miopije), koji nisu u stanju dobro procijeniti koliko im je sredstava potrebno za život pa su skloni više potrošiti na početku umirovljenja i tako iscrpiti uštedena sredstva prije vremena. To pak stvara pritisak na državu da ih socijalno zbrine pa je stoga propisivanje doživotnih anuiteta u obveznim sustavima najbolje rješenje.

Hrvatska u sferi obveznih mirovina dozvoljava samo isplatu doživotnih mirovina i to u jednom od sljedeća četiri oblika: pojedinačna mirovina, pojedinačna sa zajamčenim razdobljem (za imenovanog korisnika), zajednička mirovina, zajednička mirovina sa zajamčenim razdobljem (za imenovanog korisnika). Smatramo da režim doživotne isplate kao pravilo bez iznimke treba ostati.

Nakon kupnje anuiteta (ugovaranja visine mirovine) osiguravajuća društva moraju putem investiranja prenesene im imovine osigurati pokriće tekućih i budućih mirovina. Tako bi prinos od ulaganja prvenstveno trebao pokriti rizik inflacije kako bi se osigurala ista razina kupovne moći umirovljenika na početku i na kraju umirovljeničkog razdoblja. Ističemo da je Hrvatska jedna od rijetkih zemalja s obveznim sustavima kapitalnog pokrića koja propisuje usklađivanje mirovina dva puta godišnje sa stopom inflacije. Smatramo to dobrom mjerom osiguranja mirovina od pada kupovne vrijednosti koja u sustavu treba ostati. Osim toga, mislimo da bi prinos od ulaganja morao pokriti i rizik pogrešne procjene dugovječnosti, pod čime se podrazumijeva produženje životnoga vijeka tijekom korištenja prava na mirovinu u odnosu na ukalkulirani očekivani životni vijek u trenutku sklapanja ugovora o mirovini.

Dobra procjena tih rizika, uređenje pitanja očekivanog prinosa u fazi isplate iznad tih rizika, kao i smanjenje troškova (npr. otvaranjem sustava i ostalim osiguravajućim društvima) također je važno jer može imati utjecaj na samu visinu mirovine, dakle na ukupno povećanje primjerenosti mirovina iz obveznog dijela mirovinskog sustava. Pogreške u procjeni rizika idu u svakom slučaju na teret korisnika mirovina, bilo u obliku preniskih anuiteta, bilo u obliku previsoko određenih anuiteta kada postoji srednjoročno zadovoljstvo umirovljenika naspram narušavanja solventnosti MOD-ova.

5.3.1. Pravila za ulaganje imovine MOD-ova i garancije u sustavu

Važnost investicijske brige u fazi isplate mirovina je jednako važna kao i u fazi akumulacije, osobito imajući na umu produženje životnoga vijeka, a time i očekivanu dužinu isplate mirovina, čak i uz eventualno daljnje podizanje granice umirovljenja. Održavanje adekvatne

³³ Premda i u takvom sustavu veći dio rizika dugovječnosti snosi sam korisnik mirovine s obzirom na to da mu se mirovina umanjuje što je duže očekivano trajanje života, ali konačan rizik ipak snosi društvo ukoliko trajanje života procijeni kraće od stvarnog.

razine tzv. sredstava tehničke pričuve³⁴, njezino povećanje prinosom od ulaganja te općenito održavanje solventnosti mirovinskih osiguravajućih društava također je od značaja i za financijske obveze države, s obzirom na to da u suprotnom Republika Hrvatska, kao krajnji garant, sredstvima državnog proračuna s računa mirovinskog jamstva kod HNB-a jamči isplatu mirovina iz obveznog mirovinskog osiguranja³⁵. S tim u vezi ističemo da su važeća investicijska pravila za mirovinska osiguravajuća društva drugačija od pravila koja vrijede za ulaganje imovine OMF-ova. Težište je stavljeno na cjenovno indeksirane oblike obveznica (posebno cjenovno indeksirane državne obveznice u koje bi trebalo uložiti najmanje 50 posto sredstava), što se može opravdati mjerom za smanjivanje rizika inflacije (kako je ranije već navedeno, mirovine iz obveznog dijela se dva puta godišnje usklađuju s promjenom stope indeksa potrošačkih cijena). Budući da Hrvatska do sada nije izdavala cjenovno indeksirane državne obveznice, ovo je investicijsko pravilo neprovedivo.

Dakle, hrvatsko zakonodavstvo u fazi isplate mirovina iz obveznog dijela predviđa čak tri razine garancija:

- očuvanje kupovne vrijednosti ugovorene mirovine putem pravila za usklađivanje mirovine sa stopom potrošačkih cijena;
- pravila za ulaganje i održavanje sredstava tehničke pričuve te stvaranje drugih oblika pričuva;
- osnivanje računa mirovinskog jamstva (posebnog računa u HNB-u) u slučaju kada MOD koji isplaćuje mirovinu iz obveznog sustava nije u mogućnosti redovito isplaćivati sukladno ugovoru o mirovini.

Međutim, upozoravamo da prema našim saznanjima HANFA još nije donijela odgovarajuće propise koji su od iznimne važnosti za funkcioniranje tog dijela sustava pa bi se na tome trebalo neizostavno početi raditi³⁶. Država bi u što skorije vrijeme trebala pripremiti izdanja cjenovno indeksiranih državnih obveznica kako bi MOD-ovi mogli u njih ulagati u skladu sa zakonskim određenjem i time smanjiti rizik inflacije.

5.3.2. Preglednost u određivanju visine anuiteta i sudjelovanje umirovljenika u višim prinosima MOD-a

Smatramo da prema sadašnjem stanju propisa ne vlada dovoljna transparentnost u području izračuna anuiteta. MOD je obavezan dostaviti HANFI podatke o predloženim jediničnim iznosima mirovina i zajamčenim isplatama imenovanim korisnicima najkasnije jedan dan

³⁴ Imovina koja se umirovljenjem doznajuje sa individualnog računa člana OMF-a u odabrani MOD i služi za pokrivanje tekućih i budućih obveza prema ugovorima o mirovinama u obveznom mirovinskom osiguranju.

³⁵ U slučaju kada MOD koji je započeo isplaćivati mirovinu nije u mogućnosti tu mirovinu redovito isplaćivati u mjesečnoj svoti određenoj ugovorom o mirovini, tada se radi osiguranja redovite isplate mirovine osniva račun mirovinskog jamstva kao poseban račun u HNB-u koji se financira iz doprinosa osiguravajućih društava i pripadajućih kamata, a RH sredstvima državnog proračuna izričito i u cijelosti jamči isplatu mirovine s računa mirovinskog jamstva. Zakonsko rješenje nije do kraja uređeno, ne postoje podzakonski propisi te je ostavljeno otvoreno niz pitanja glede trenutka financiranja i visine doprinosa MOD-ova.

³⁶ Radi se o propisu za način izračunavanja i visinu granice solventnosti, propisima koji određuju načela stvaranja sredstava i vrste tehničkih pričuva, propisu o interventnim pričuvama te jasnijem uređenju uspostave i financiranja računa mirovinskog jamstva s obzirom na to da zakon ne predviđa čak niti donošenje podzakonskog propisa u tom dijelu.

prije nego se uvedu. Podaci moraju biti potanko obrazloženi s navodima gospodarskih i aktuarskih parametara na kojima se temelje predloženi jedinični iznosi, ali ne postoji zakonska ovlast HANFE da ih osporava. Zakon dozvoljava razlike u jediničnim iznosima mirovina s obzirom na oblike mirovina, dobnu skupinu kojoj korisnik mirovine pripada i trajanje zajamčenog razdoblja. Razlike s obzirom na spol nisu dopuštene kod određivanja mirovina iz obveznog sustava, što ima za praktičnu posljedicu solidarnost muškaraca u korist žena, koje žive u prosjeku duže³⁷.

S tim u vezi smatramo poželjnim jasno obznanjivanje kriterija koji se uzimaju u obzir i u kojoj mjeri prilikom izračuna, jer će bolje razumijevanje izračuna značiti i bolju kontrolu od strane pojedinca, mogućnost pobijanja izračuna i povećanje konkurentnosti na tržištu anuiteta, što bi sve trebalo dovesti do povoljnije kupnje anuiteta, dakle viših mirovina.

Nadalje, smatramo dobrim zakonsko rješenje kojim je propisano da se ostvareni viškovi u sredstvima tehničkih pričuva raspoređuju korisnicima mirovina³⁸. Međutim, zakon dopušta samo mogućnost jednokratnih isplata korisnicima mirovina što nam se čini da umrtvljuje investicijsku aktivnost nositelja osiguranja te stvara rizik potrošnje takvih jednokratnih isplata od strane umirovljenika. Naime, određena razina prinosa bi već trebala biti ukalkulirana u samu visinu mirovine što pozitivno utječe na njezinu primjerenost, ali i stvara dodatno trajno povećanje obveza isplatitelja pa je stoga za očekivati da MOD-ovi nisu skloni prilikom izračuna visine mirovine uzeti u obzir veće prinose, pogotovo s obzirom na zakonsku obvezu indeksacije mirovina za stopu inflacije.

5.4. Administrativni troškovi sustava

Svrha ulaganja imovine mirovinskih fondova nije samo njezino očuvanje, već i povećanje u korist članova, stoga je za visinu mirovine od važnosti i minimiziranje troškova upravljanja. Naime, poznato je da administrativni troškovi predstavljaju također potencijalni rizik, jer ukoliko su previsoki u odnosu na prinose mogu djelovati kao okidač i izazvati obvezu države na isplatu nekog od oblika socijalno zaštitnih mirovina.

Najčešće naknade društvima koja upravljaju MF-ovima su ulazne naknade, godišnje naknade za upravljanje, naknade za promjenu MF-a, naknade od prinosa te izlazne naknade. Tu bi još trebalo uvrstiti i naknade nadzornim institucijama, koje doduše formalno snose MD-ovi, ali se u okviru visine prije spomenutih naknada *de facto* prevaljuju na članove fonda. Sustavi naknada i drugih troškova su vrlo kompleksni pa je stoga teško praviti usporedbe između država, a da se naknade ne svedu na isti nazivnik. Ipak, neke studije ukazuju da troškovi upravljanja u fazi akumulacije obično iznose između 0,5 posto i 2,5 posto imovine godišnje.

³⁷ Smatra se da je takva solidarnost protuteža za nižu razinu akumulirane štednje na individualnim računima žena, s obzirom na to da u prosjeku još uvijek veći broj žena obavlja niže plaćene poslove od muškaraca.

³⁸ Ukoliko vrijednost sredstava tehničke pričuve uslijed uplata doznaka, ali i prinosa od ulaganja prelazi 110 posto, MOD može raspodijeliti višak, a ako prelazi 115 posto mora ga raspodijeliti, i to na sljedeći način: četvrtinu viška iskoristiti za povećanje interventne pričuve, a ostatak (tri četvrtine viška) raspodijeliti korisnicima mirovina (razmjerno iznosu mirovine, trajanju isplate, obliku mirovine, mirovinskom programu te potrebnom iznosu pričuve za pojedini ugovor o mirovini).

Hrvatski obvezni sustav predviđa četiri naknade u fazi akumulacije i jednu u fazi isplate. U fazi akumulacije plaća se:

- ulazna naknada (zakonski maksimum iznosi 0,8 posto uplaćenih doprinosa);
- naknada za upravljanje (zakonski maksimum iznosi 1,2 posto ukupne imovine OMF-a godišnje, pri čemu ga za svaku godinu utvrđuje HANFA; za 2011. to je 0,65 posto imovine);
- naknada za promjenu OMF-a u roku tri godine (0,2-0,8 posto iznosa na osobnom računu, ovisno o godini promjene);
- naknada za poslove skrbništva banci skrbniku (zakonski maksimum iznosi 0,1 posto imovine godišnje; u stvarnosti su ugovorene naknade od 0,03 posto do 0,036 posto).

U fazi isplate, prilikom prijenosa sredstava s osobnog računa OMF-a na račun MOD-a obračunava se naknada MOD-u koja je zakonski ograničena na 10 posto vrijednosti prenesenih sredstava, ali je HANFA za 2011. ovu naknadu ograničila na 5 posto.

Izračuni koje je izradilo udruženje mirovinskih fondova (UMFO, 2011) pokazuju da ukupno naknade u fazi akumulacije iznose 0,77 posto od godišnje imovine obveznog mirovinskog fonda, što spada u niže naknade u sferi obveznih kapitalno financiranih sustava. U okviru 7 prikazana je procjena utjecaja naknada za upravljanje fondovima.

U svakom slučaju smatramo da postoji prostor za daljnje smanjenje naknada, posebno godišnjih naknada za upravljanje OMF-om. To se može opravdati stalnim priljevom novog kapitala u OMF uslijed nezrelosti sustava, tako da bi u slučaju nepromijenjene stope naknade apsolutni iznos naknade snažno rastao i bio u nesrazmjeru sa stvarnim troškovima upravljanja. Naime, veća razina dekulacije/isplate očekuje se tek nakon 2025., kada počinje umirovljenje osoba koje su u trenutku osnivanja drugog stupa imale 40 godina ili nešto manje, pa su obvezno u njemu morale sudjelovati. Nadalje, poznato je da je ulaganje u sigurnije oblike imovine (depozite i obveznice) puno jeftinije od ulaganja u rizičniju imovinu (npr. dionice). Stoga bi u slučaju usvajanja ideje dobnih potportfelja s različitim rizicima ulaganja (agresivni, uravnoteženi, konzervativni) trebalo razmisliti i procijeniti učinke uvođenja različite visine naknada po pojedinim potportfeljima. Razumno je razmisliti i o promjeni strukture naknada, pri čemu bi se povećala ulazna naknada, a smanjila godišnja naknada za upravljanje koja se obračunava u postotku od ukupne imovine fonda. Moguće je razmisliti i o drugim modalitetima naknade za upravljanje (koja se ne mora nužno u cijelosti vezivati uz ukupnu imovinu fonda) gdje bi ona na razuman način poticala ostvarivanje većih prinosa, ali uz primjeren stupanj sigurnosti ulaganja. Potrebne su pozorne procjene učinaka naknada na investicijsko ponašanje OMD-ova.

Središnji registar osiguranika (REGOS) obavlja velik dio administrativnog posla oko prikupljanja i raspodjele doprinosa osiguranika, a njegovo financiranje za sada ide na teret državnog proračuna. Poželjno je da OMD-ovi sufinanciraju REGOS u visini stvarnih administrativnih troškova povezanih s mirovinskom štednjom u drugom stupu.

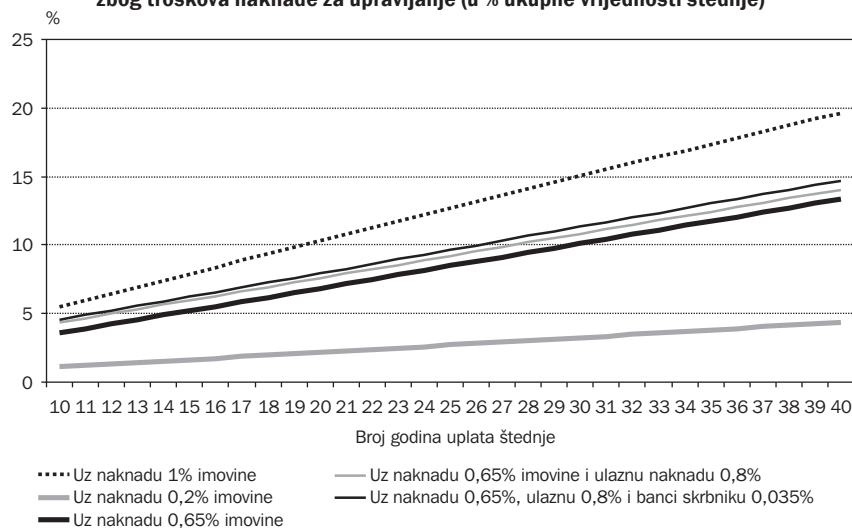
Glede faze isplate, smatramo da će oko 2025. biti osnovano više MOD-ova, a ne samo jedan. Konkurencija, a i samo sazrijevanje sustava u smislu povećanog broja korisnika mirovina iz drugog stupa trebalo bi imati za posljedicu smanjenje naknade MOD-ovima na doznake iz OMF-ova. Međutim, treba reći da MOD-ovi imaju i povećani trošak poslovanja zbog isključive vrste osiguranja kojim se smiju baviti (samo za isplatu mirovina). Stoga bi u svrhu doprinosa smanjenju troškova u fazi isplate trebalo razmisliti o skidanju ekskluzivnosti MOD-ovima i uključivanju osiguravajućih kuća koje se bave životnim osiguranjima³⁹. Naravno, za njih bi tada u sferi djelatnosti isplate mirovina trebalo nametnuti poštozane uvjete poslovanja kao i za MOD-ove te naložiti odvajanje imovine prenesene u svrhu isplate mirovina iz obveznog mirovinskog osiguranja od ostale imovine društva osiguranja.

Okvir 7. Utjecaj naknada za upravljanje fondovima na visinu mirovina

Administrativne naknade za vođenje mirovinskih fondova u fazi akumulacije mogu bitno utjecati na uštedeni iznos te time i na buduću visinu mirovina. U Hrvatskoj je svojom visinom najznačajnija naknada za upravljanje, koja OMD-ovima posljednjih godina osigurava oko 85 posto ukupnih prihoda od upravljanja fondom. Naknada od uplaćenih doprinosa čini oko 15 posto prihoda, dok je izlazna naknada ukupno gledajući zanemariva. Naknada za upravljanje definirana je kao godišnji iznos u postotku ukupne imovine fonda, što zapravo znači da će ona, ukoliko se ne mijenja, tijekom vremena sve više utjecati na iznos štednje koju akumulira član fonda. Slika 04 pokazuje kolika će biti vrijednost štednje uz tri verzije naknade za upravljanje u usporedbi sa situacijama kada ne bi postojala nikakva naknada. Tako bi uz godišnju naknadu za upravljanje od 1 posto imovine te razumne makroekonomske pretpostavke, nakon 10 godina iznos štednje bio približno 5,5 posto manji nego bez naknade, a nakon 30 godina 15 posto manji. Uz naknadu od 0,65 posto imovine, štednja bi bila umanjena za 3,6 posto nakon 10 godina, odnosno 10 posto nakon 30 godina. Ako bi naknadi za upravljanje od 0,65 posto dodali ulaznu naknadu od 0,8 posto doprinosa te naknadu za banku skrbnika od 0,035 posto imovine godišnje, tada bi štednja bila umanjena za 4,5 posto nakon 10 godina, nešto preko 11 posto nakon 30 godina te gotovo 15 posto nakon 40 godina štednje.

Manji uštedeni iznos izravno utječe na visinu mirovine koja će se isplaćivati. No, prije isplate mirovina uštedeni se iznos iz fonda prenosi u mirovinsko osiguravajuće društvo koje administrira isplatu mirovine. Za ovaj se posao društvu plaća naknada koja se obračunava u trenutku prijenosa sredstava, a u 2011. godini ona iznosi 5 posto sredstava, što je maksimalni iznos prema odluci HANFE.

Slika 04. Postotno smanjenje vrijednosti štednje u obveznim mirovinskim fondovima zbog troškova naknade za upravljanje (u % ukupne vrijednosti štednje)



Napomena: Ključne makroekonomske pretpostavke uključuju stopu rasta realnih plaća od 2,5 posto godišnje, inflaciju od 2 posto te realni bruto prinos fondova od 4 posto.

Izvor: Izračuni projektnog tima.

³⁹ Takav institucionalno liberalniji pristup isplatiteljima mirovina ima većina država Europe i SAD-a s dugom tradicijom privatnih mirovina, kao i većina država Latinske Amerike. Iznimke su Argentina, Poljska i Hrvatska.

6. Mirovinska pismenost: međunarodna iskustva i prijedlozi za Hrvatsku

U ovom se poglavlju razmatra mirovinska pismenost kao dio opće financijske pismenosti te se donosi prikaz međunarodnih iskustava i preporuke za ključne aktivnosti u Hrvatskoj u oba ova područja. Financijsko opismenjavanje, odnosno potreba za financijskim obrazovanjem relativno je nova aktivnost započeta u razvijenim zemljama prije manje od jednog desetljeća. Širenje kampanja financijske pismenosti na područje mirovina temelji se na demografskim promjenama, odnosno sve većem udjelu starijeg stanovništva, te potrebi osiguranja primjerenih primanja u trećoj životnoj dobi. Mirovinski sustavi postaju sve složeniji, pri čemu javni mirovinski sustavi više ne mogu jamčiti izdašne mirovine, a privatni ili mješoviti sustavi sve više uključuju potrebu poznavanja funkcioniranja financijskih tržišta. Nadalje, pojedinci često rade greške kod dugoročnog planiranja i precjenjuju kratkoročne primitke što posebno pogađa planiranje primanja u mirovini. Stoga pravovremena i dobra informiranost te mirovinsko opismenjavanje mogu smanjiti greške u planiranju budućnosti te ublažiti preuzimanje rizika i mogućnost loših ishoda.

6.1. Definiranje financijske i mirovinske pismenosti

Kod definiranja financijske pismenosti najčešće se navodi OECD-ova definicija (OECD, 2005: 21): *«Financijsko opismenjavanje je proces u kojem financijski potrošači/ulagači poboljšavaju svoje razumijevanje financijskih proizvoda i koncepata, te putem informacija, uputa i/ili objektivnih savjeta razvijaju vještine i povjerenje te postaju više svjesni financijskih rizika i prilika, kako bi informirano izabrali te kako bi znali gdje se obratiti za pomoć i poduzimati druge učinkovite mjere za poboljšanje svoje dobrobiti»*. Ovdje je očiti naglasak na informaciji, uputama i savjetima. Pod informacijama se misli na pribavljanje činjenica i pružanju znanja potrošačima koji na temelju toga podižu razinu svijesti, odnosno opreznosti, u prepoznavanju financijskih prilika, u mogućnostima izbora u financijskim odlukama te posljedicama financijskih odluka. Upute se odnose na pribavljanje vještina i sposobnosti razumijevanja financijskih termina i koncepata putem smjernica i treninga. Savjeti podrazumijevaju da potrošači dobiju odgovore o općim financijskim pitanjima i proizvodima tako da oni mogu na najbolji način upotrijebiti financijske informacije i upute koje su primili.

Financijska pismenost podiže razinu individualne odgovornosti pojedinaca u shvaćanju i preuzimanju rizika u financijskim odlukama te prilikom planiranja ulaganja. Upravo je planiranje ulaganja važna komponenta koja dovodi do pojma mirovinske pismenosti kao dijela financijske pismenosti. Mirovinski pismeni pojedinci dugoročno planiraju mirovinska primanja za treću životnu dob te na taj način individualno doprinose planiranju kvalitete životnog standarda za vrijeme nakon umirovljenja. U literaturi ne postoji definicija mirovinske pismenosti pa se u ovom radu predlaže prilagođena verzija OECD-ove definicije: *«Mirovinsko opismenjavanje je proces u kojem se budući korisnici mirovina informiraju i poboljšavaju razumijevanje obveznog mirovinskog osiguranja i karakteristika mirovinskog sustava zemlje općenito da bi postali svjesni ograničenja tog sustava te razvili vještine i znanje o mogućnostima privatne štednje pomoću koje mogu unaprijediti primjerenost mirovinskih primanja te se time*

osposobiti za poduzimanje učinkovitih mjera za poboljšanje svoje dobrobiti u trećoj životnoj dobi».

Širenje mirovinske pismenosti ili mirovinsko obrazovanje potrebno je kako bi budući umirovljenici na vrijeme stekli znanje o prednostima i nedostacima obveznog mirovinskog osiguranja. Svaki mirovinski sustav, pa tako i mirovinski sustav u Hrvatskoj, djeluje dugoročno, a u pravilu je kompleksan i podložan politički uvjetovanim promjenama. Mirovinski osiguranici trebaju saznati kako on funkcionira kako bi na vrijeme prilagodili svoje životne planove i bolje upravljali osobnim odnosno obiteljskim financijama na dugi rok. Mirovine iz obveznog sustava mirovinskog osiguranja imaju ograničenja s kojima je važno da korisnici budu upoznati. Životni standard u trećoj životnoj dobi ovisi o ukupnim primanjima, ne nužno samo o mirovinama iz obveznog mirovinskog osiguranja. Stoga je važno znati da postoje mogućnosti za dodatna primanja u starosti i da te mogućnosti treba znati koristiti.

Financijska se pismenost odnosi na sve vrste financijskih odluka za osobne, obiteljske ili poslovne potrebe. Ona obuhvaća financijske odluke o novcu, inflaciji, štednji, kamatnim stopama, investicijama, dugu, kreditnom i valutnom riziku te svim ostalim financijskim ugovorima i drugim financijskim instrumentima. Kao posebno područje financijske pismenosti, mirovinska pismenost uključuje individualnu odgovornost u planiranju mirovinskih primanja za treću životnu dob. Mirovinska pismenost, iako uključuje poznavanje financijskih instrumenata i rizika, ipak zahtijeva drugačiji pristup i drugačije testiranje. Radi se o tome da mirovinska pismenost obuhvaća informacije i znanje o mirovinskom sustavu zemlje i oblicima privatne štednje za treću životnu dob. Ona podrazumijeva širenje informiranosti i podizanje svijesti o mogućnostima obveznog mirovinskog osiguranja te razvijanje znanja i vještina u prikupljanju dodatnih privatnih prihoda za povećanje ukupnih mirovinskih primanja. Drugim riječima, osim financijske pismenosti za mirovinsku pismenost potrebno je poznavanje mogućnosti i ograničenja nacionalnog sustava obveznog mirovinskog osiguranja.

6.2. Značaj financijske i mirovinske pismenosti

Financijska je pismenost važna zbog toga što financijski obrazovani potrošači doprinose učinkovitoj sinergiji financijskog i realnog sektora što stvara pozitivan učinak na ekonomski rast i razvoj. S druge strane, značaj financijske pismenosti je u tome što ona smanjuje rizike individualnih pogrešnih odluka te s tim u vezi također smanjuje pojedinačno i ukupno siromaštvo u zemlji. Financijska pismenost važna je za razvijene zemlje kao i za zemlje u razvoju, a razlika ovisi o razvijenosti samih financijskih tržišta. Lusardi i Mitchell (2007) ukazuju da većina stanovništva u razvijenom dijelu svijeta nije upoznata čak ni s najosnovnijim ekonomskim konceptima potrebnim za donošenje odluka o razumnoj štednji i investicijama. Autorice nalaze da se slabija informiranost posebno ističe među osobama s nižim dohotkom i nižim stupnjem obrazovanja te kod žena i manjinskih zajednica.

Ciljevi mirovinske pismenosti nisu različiti od ciljeva u drugim područjima financijske pismenosti, jer se uvijek radi o podizanju znanja i svijesti o rizicima u financijskim odlukama. Razlika je samo u tome što je mirovinska pismenost potaknuta strukturnim demografskim razlozima koji imaju dugoročne i postojeće posljedice koje treba uzeti u obzir u planiranju životnog ciklusa štednje. Naglasak je više na dugoročnom planiranju štednje i borbi protiv rizika od siromaštva u trećoj životnoj dobi. Istraživanja ukazuju na nedovoljno planiranje izvora financiranja u mirovini, jer je stanovništvo nedovoljno informirano ili nedovoljno mirovinski pismeno. Tako Zaidi (2010a) upozorava da u nedostatku duljeg radnog vijeka i veće privatne štednje postoji bojazan da će učestalost siromaštva budućih generacija starijih osoba biti viša nego kod ostatka populacije. U drugom radu Zaidi (2010b) ipak naglašava da postoji optimizam, jer su započete reforme mirovinskih sustava u zemljama EU-a, produljuje se radni vijek te uz uvjet mirovinske pismenosti stvaraju se okolnosti za povećanje dodatne privatne štednje. Čak samo razmišljanje o tome kako upotpuniti jaz između malih obveznih mirovina i željenih mirovinskih primanja, koja bi zadovoljavala razumnu razinu primjerenosti, govori o aktivnom stavu prema mirovinskoj informiranosti. Euwals et al. (2004) na primjeru analize stavova članova kućanstva prema štednji za starost i ponašanja prema izboru portfelja u Nizozemskoj naglašavaju financijsku pismenost kao preduvjet planiranja štednje za starost. Dokaze o tome koliko je financijska pismenost važna nalaze Chan i Stevens (2008) analizirajući utjecaj stvarnih i percipiranih poticaja u ponašanju u vezi štednje za mirovinu. Bolje informirani pojedinci reagiraju na te poticaje. No neinformirani pojedinci reagiraju na percipirane, ali pogrešne informacije o poticajima za mirovinsku štednju. Može se zaključiti da mirovinska pismenost može doprinijeti ublažavanju rizika od siromaštva i povećanju individualne dobrobiti.

Izvori financiranja nacionalnih kampanja širenja financijske pismenosti nalaze se u javnom sektoru među pripadnim ministarstvima za financije i/ili gospodarstvo, regulatorima financijskih usluga te središnjim bankama. Njihov interes proizlazi iz legitimne uloge koju imaju u gospodarstvu zemlje te društvene odgovornosti da promiču deficitarna znanja i vještine potrebne za ukupni razvoj zemlje. Dio javnog sektora koji zastupa javni obrazovni sustav, od osnovne i srednje škole do visokog obrazovanja, također je uključen u proces širenja financijske pismenosti putem obrazovnih programa na regularnoj ili povremenoj bazi. Od drugih predstavnika javnog sektora tu su razne komore ili udruženja koji mogu imati interes u financijskom i mirovinskom opismenjavanju stanovništva. I sudionici iz privatnog financijskog sektora, pojedinačno ili udruženo, mogu pronaći svoj interes u podršci podizanja razine financijske pismenosti, premda je u tim slučajevima potrebno vidjeti u kojoj se mjeri ti interesi preklapaju s javnim interesom i ciljevima.

U distribucijskim kanalima širenja financijske pismenosti posebnu ulogu imaju mediji. Ne postoji jednoobrazni model te je vjerojatno u načelu optimalan onaj koji najučinkovitije dopire do ciljanih skupina stanovnika. Pri tome se ne smije zanemariti utjecaj moderne internetske tehnologije i općenito elektronskih medija, uključujući elektronske igrice, koji postaju nužni dio svake nacionalne kampanje financijskog i mirovinskog opismenjavanja stanovnika.

6.3. Uloga međunarodnih institucija u promicanju financijske pismenosti

U promicanju financijske pismenosti najveći su utjecaj imali OECD, Svjetska banka i Europska komisija. OECD je među prvima započeo širenje ideje i obrazlaganje potrebe za financijskom pismenošću u zemljama članicama. Projekt financijskog obrazovanja započeo je 2003. godine kao odgovor na rastući interes zemalja članica za unapređenjem financijske pismenosti potrošača. OECD je osnovao međunarodnu mrežu za financijsko obrazovanje (eng. *International Network on Financial Education* – INFE) koja je privukla oko 150 institucija iz 75 zemalja. Mreža organizira konferencije svake druge godine kao i razmjenu informacija i mišljenja te diskusiju o programima, inicijativama, problemima i istraživanjima na temu financijske edukacije. Osim toga mreža prikuplja podatke i istraživanja na tu temu, zalaže se za priznavanje međunarodnih standarda te osigurava vodiče, upute i koordinaciju za one koji se tek uključuju u programe financijske edukacije. Temeljem njihovog međunarodnog iskustva identificiraju se i promoviraju primjeri najbolje prakse. Za razvoj dobre prakse glavne preporuke OECD-a su sljedeće:

- Vlade i svi dionici trebaju promovirati nepristranu, poštenu i ravnopravnu financijsku edukaciju.
- Programi se moraju koordinirati i razvijati učinkovito.
- Financijsko obrazovanje mora započeti u školi da bi stanovnici bili obrazovani što je ranije moguće.
- Financijsko obrazovanje treba biti dio dobrog javnog upravljanja (eng. *governance*) financijskih institucija čiju odgovornost i obvezu treba ohrabrivati.
- Financijsko obrazovanje treba jasno razlikovati od komercijalnih savjeta; treba implementirati etički kodeks ponašanja za osoblje u financijskim institucijama.
- Financijske institucije treba ohrabriti da provjeravaju (ispituju) jesu li klijenti u stanju čitati i razumijevati informacije, naročito one koje se odnose na dugoročne obveze ili financijske usluge s potencijalno značajnim financijskim posljedicama: sitan i nejasan otisak u dokumentaciji treba obeshrabriti.
- Programi financijske edukacije trebaju biti fokusirani naročito na važne aspekte životnog planiranja, kao što su osnovne štednje, dugovi, osiguranja i mirovine.
- Programi i strategije trebaju biti orijentirani prema izgradnji financijskog kapaciteta, a gdje je prikladno treba ciljati na specifične grupe i personalizirati koliko je to moguće.
- Treba promovirati nacionalne kampanje, specifične web stranice, slobodne informacijske usluge i upozoravajuće sisteme za visokorizične plasmane (uključujući prijevare).

I što je naročito važno u kontekstu ove studije:

- Budućim umirovljenicima treba podignuti svijest o potrebi da ocjenjuju primjerenost financija u njihovim tekućim javnim i privatnim izvorima mirovinskog osiguranja.

Svjetska banka ima značajno praktično iskustvo u pogledu zaštite potrošača i financijske pismenosti. Posebni dijagnostički izvještaji pripremljeni su za Češku, Slovačku, Azerbejdžan, Rumunjsku, Rusku Federaciju, Litvu, Bugarsku, Latviju i Hrvatsku. Iskustvo dijagnostičkih pregleda rezultiralo je dokumentom «Dobra praksa za zaštitu potrošača i financijske

pismenosti u Europi i Centralnoj Aziji: dijagnostički alati» (World Bank, 2010). U ovaj su savjetodavni dokument ugrađene i odredbe direktiva EU-a koje se odnose na zaštitu potrošača i izvješća agencija za regulaciju i nadzor financijskih usluga te stoga dokument ima mogućnost šire primjene.

Europska komisija oformila je ekspertnu skupinu za financijsko obrazovanje (eng. *Expert Group on Financial Education – EGFE*) koja u svom prvom izvješću govori o potrebi koordinacije nacionalnih strategija za financijsko obrazovanje u zemljama članicama (European Commission, 2008b). Europska komisija preporučuje da nacionalna strategija bude *središnje koordinirana* od strane predstavnika javnog sektora, a u suradnji s privatnim dionicima. Preporuka je da se nacionalna strategija temelji na *dokaznom materijalu* koji pružaju rezultati upitnika o financijskoj pismenosti na reprezentativnom uzorku stanovništva kako bi se ocijenilo stanje i saznalo više o ciljanim skupinama i njihovim potrebama. Takvi se upitnici trebaju ponoviti za 4-5 godina da bi se utvrdile promjene ponašanja u dugom roku. Nacionalne strategije trebaju se temeljiti na detaljnim *višegodišnjim planovima* koji jasno razrađuju ciljeve i planove kako ih postići, izabrane ciljane skupine te izabrani financijski standard pismenosti. U nacionalnoj strategiji programi financijske pismenosti moraju biti *prilagođeni specifičnim društvenim grupama* i njihovim potrebama. Zbog njihovih različitih potreba kanali i pristupi u distribuciji informacija i znanja moraju se adekvatno prilagođavati. U želji da se nacionalnom strategijom financijske pismenosti obuhvati što više stanovnika nju treba pratiti *marketing*, odnosno promocija koja će stanovništvo motivirati da sudjeluje u njoj. Troškovi takve kampanje zbog toga nisu zanemarivi pa je nužno odgovarajuće financiranje iz javnih i/ili privatnih izvora. Metodologija *mjerenja učinkovitosti programa* financijske edukacije mora biti sastavni dio takvih planova.

Na četvrtom sastanku ekspertne skupine o financijskoj edukaciji u lipnju 2010. godine (European Commission, 2010f) posebna pozornost posvećena je relevantnosti financijske edukacije za održivost europskih mirovinskih sustava. Istaknuto je da, iako to nije politički popularno, treba podignuti svijest o očekivanju mirovina iz javnih izvora te motivirati mlade ljude da obrate pozornost na taj problem prije nego što se krene u nacionalne mirovinske reforme. Predstavnici OECD-a potvrdili su da na osnovi njihovog iskustva preporučuju znatno pojačati aktivnosti oko razvijanja svijesti o mirovinama i financijske edukacije i to na dugi rok. U tom smislu smatraju da je potrebno pojednostavniti informacije o mirovinskim shemama uključujući mirovinske projekcije i rezultate (djelovanje) mirovinskih fondova te treba pojačati informacije o relevantnim opcijama kao što su na primjer investicije u životnom ciklusu. Ekspertna skupina je posebno naglasila utjecaj mirovinskih reformi i posljedice za stanovništvo koje proizlaze iz činjenice da političari koji su zaduženi za mirovinske reforme nisu zaduženi za obrazovnu politiku, što drugim riječima znači da promjene u jednom dijelu sustava nisu adekvatno praćene drugim politikama u preostalim dijelovima sustava.

6.4. Financijsko opismenjavanje u Hrvatskoj

U Hrvatskoj do sada nije provedena obuhvatna kampanja financijske pismenosti. Svjetska banka je u veljači 2010. godine objavila studiju «Hrvatska - Dijagnostički pregled zaštite potrošača i financijske pismenosti», svezak I i II (Svjetska banka, 2010a, 2010b) u kojoj

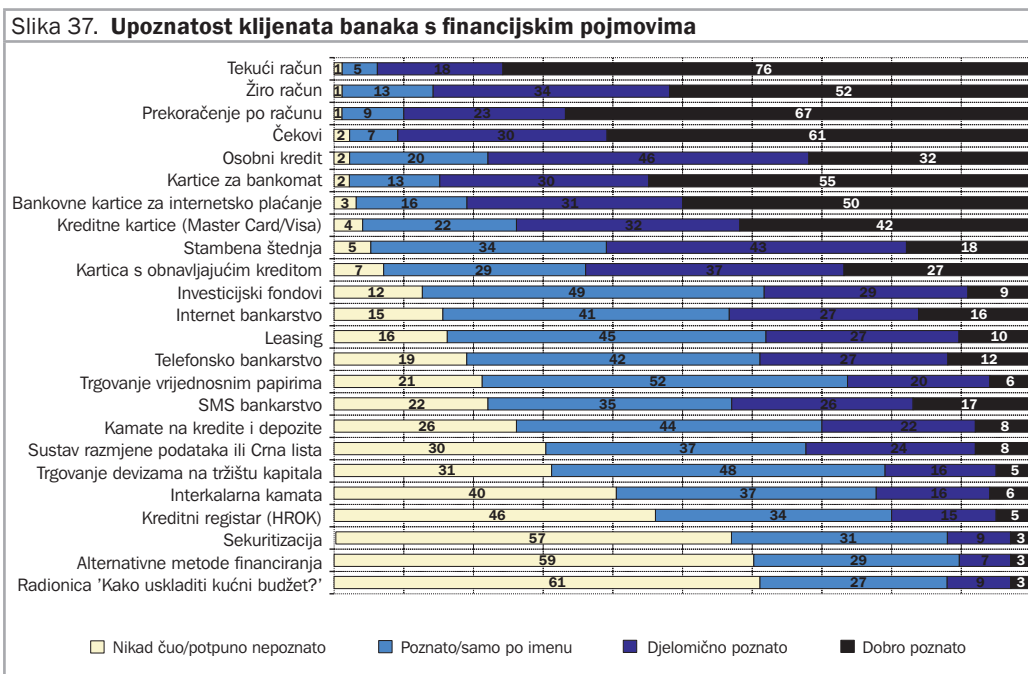
zaključuje da «nije dobro što ne postoje učinkovite kampanje promicanja svijesti ili pismenosti potrošača s ciljem boljeg razumijevanja bankovnih proizvoda i usluga te izbjegavanja problema u nastajanju» (Svjetska banka, 2010b: 10). Ulogu financijskog obrazovanja u Hrvatskoj ova studija vidi na sljedeći način (Svjetska banka, 2010b: 114-115):

- Agencije za nadzor financijskih usluga, profesionalne udruge i potrošačke udruge trebaju bolje surađivati u području informiranja potrošača i povećanja njihove osviještenosti.
- Agencije za nadzor financijskih usluga i profesionalne udruge trebaju raditi s medijskim djelatnicima kako bi povećali stupanj njihove osviještenosti i sposobnosti u pogledu financijskih pitanja.
- HANFA bi trebala iskoristiti priliku redizajna svojih internetskih stranica kako bi uvela «upozorenja potrošačima» koja pružaju potrošačima ažurne informacije o prijevarama ili spletkama neovlaštenih financijskih institucija te o ostalim relevantnim pitanjima zaštite potrošača u financijama.
- Potrošačke udruge trebaju prikupljati podatke o cijenama i objavljivati ih na način koji će potrošačima omogućiti donošenje utemeljenih odluka o kamatnim stopama i troškovima.
- U Hrvatskoj je potrebno provesti nacionalno istraživanje o stupnjevima financijske pismenosti koje bi poslužilo kao temeljna analiza sadašnjeg stupnja financijske pismenosti populacije u Hrvatskoj, a sljedeće takvo istraživanje provelo bi se nakon 3 do 5 godina.

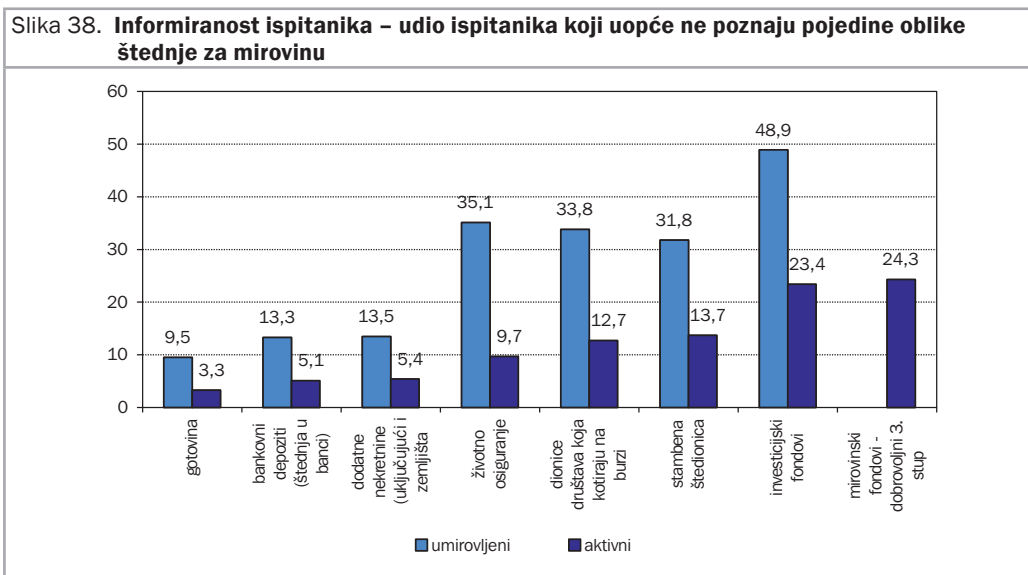
Nacionalno istraživanje o financijskoj pismenosti stanovništva izuzetno je važno kao temeljni analitički okvir koji bi dao uvid u stanje te bi takav dokument poslužio kao predložak za daljnje nacionalne akcije. Za početak, može poslužiti istraživanje Agencije za istraživanje tržišta GFK koja je 2006. godine provela anketu o financijskoj pismenosti potrošača o bankovnim uslugama i bankovnim poslovanjem općenito. Rezultati upućuju na potrebu veće financijske pismenosti, a jedan od rezultata koji govori o tome koliko su klijenti banaka upoznati s financijskim pojmovima može se vidjeti na slici 37. Od 22 ponuđena proizvoda ili usluge za dvije trećine ispitanici su pretežito odgovorili da im je u potpunosti nepoznato, odnosno poznato tek po imenu.

Znanstvena istraživanja mirovinske pismenosti, štednje za treću životnu dob i primjerenosti mirovina u Hrvatskoj mogu također poslužiti kao dobar oslonac za financijsko obrazovanje u području mirovina. U radu o štednji hrvatskih građana za treću životnu dob Švaljek i Slijepčević (2008) naglašavaju kako su veća ulaganja u životna osiguranja i dobrovoljne mirovinske fondove nužna kako bi se ublažio pad primanja nakon umirovljenja te spriječilo siromaštvo dijela starijeg stanovništva. Autorice navode kako je unatoč provedenoj reformi i poticajima, štednja za stariju dob u Hrvatskoj i dalje na niskim razinama. Najvažnija je poruka rada kako je za poticanje štednje za starost nužno povećanje informiranosti i znanja građana o ovoj problematici. Vehovec et al. (2010) pokazuju kako je za održavanje primjerenog životnog standarda u trećoj životnoj dobi uz obvezno mirovinsko osiguranje potrebna i dodatna privatna štednja. Pokazuje se, isto tako, da su građani Hrvatske slabo informirani ili uopće nisu informirani o mogućim oblicima štednje za starost (slika 38), ali i da su svjesni da su nedovoljno informirani. Planiranje štednje u budućnosti je nisko,

a značajno ovisi o informiranosti i povjerenju u oblike štednje. U usporedbi s objektivnim pokazateljima, svi ispitanici «priželjkuju» znatno veća primanja u mirovini nego što ih objektivno mogu očekivati na temelju obvezne mirovinske štednje. Stoga je zaključak istraživanja da je potrebna promjena ponašanja u pogledu planiranja mirovine ako se žele ostvariti očekivanja.



Izvor: Anketa GFK, preuzeto iz Svjetska banka (2010b).



Izvor: Vehovec et al. (2010).

Škreblin et al. (2011, u tisku) na temelju anketnog istraživanja razlikuju mirovinski pismene od mirovinski nepismenih ispitanika na temelju njihovih subjektivnih ocjena o tome koliko su informirani, načinima informiranja, poznavanju oblika štednje za mirovinu te poznavanju oblika štednje za mirovinu na koje država daje poticaje. Rezultati pokazuju da mirovinski nepismeni u odnosu na mirovinski pismene imaju statistički značajno niža osobna primanja, niži stupanj obrazovanja, češće su nezaposleni ili imaju ugovor o radu na određeno vrijeme, češće žive u roditeljskoj zajednici i/ili s rodbinom te češće žive na selu. Za razliku od drugih nalaza u literaturi, rezultati ovog istraživanja nisu pokazali statistički značajnu razliku s obzirom na dob i spol. Nadalje, mirovinski nepismeni imaju značajno više negativne stavove o svim vrstama štednje u odnosu na pismene ispitanike. Oni također značajno manje planiraju ili očekuju dodatna primanja pored mirovine te zbog toga značajno više vjeruju da će ovisiti o tuđoj pomoći u trećoj životnoj dobi. Mirovinski nepismeni također imaju nerealistična uvjerenja o tome što su dostatna primanja za mirovinu u usporedbi s njihovim sadašnjim primanjima. Zbog niže informiranosti i manje zainteresiranosti o tome što ih čeka nakon umirovljenja mirovinski nepismeni očekivano značajno manju važnost pridaju državnim poticajima za štednju. Također, mirovinski nepismeni značajno više planiraju otići u prijevremenu mirovinu iako očekuju niska primanja i ovisnost o tuđoj pomoći nakon umirovljenja. Nadalje, mirovinska pismenost važan je prediktor sadašnje štednje, posebno ciljane, a zatim i rizične štednje. Ovo istraživanje ukazuje na mogućnost da mirovinsko opismenjavanje postane važan instrument u poticanju osobne brige za primanja u mirovini. Ono ujedno ukazuje i na ključne skupine kojima treba posvetiti posebnu pozornost.

6.5. Prijedlog okvira modela financijskog opismenjavanja u Hrvatskoj

Međunarodna iskustva upućuju na potrebu dizajniranja i implementiranja programa financijske pismenosti prema modelu koji najviše odgovara nacionalnim gospodarstvima. Drugim riječima, ne postoji gotov recept koji propisuje tko će biti nositelj i na koji se način treba dizajnirati i implementirati program financijskog opismenjavanja. Stoga, temeljem međunarodnih iskustava i domaćih okolnosti, smatramo da se mogu izvesti tri ključne preporuke za razvoj modela financijske pismenosti u Hrvatskoj.

Prva preporuka je da bez obzira koje tijelo (tijela) ili ustanova (ustanove) provodi (provode) program financijske pismenosti, potrebno je prije svega izgraditi *nacionalnu strategiju financijske pismenosti*, jer se putem nje dolazi do koordinacije na nacionalnoj razini. Zbog toga se čini primjerenim da s inicijativom i pokretanjem programa financijske pismenosti započne Vlada preko jednog ministarstva, kao što je ministarstvo financija ili u suradnji više ministarstava, kao na primjer ministarstvo financija, ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa te ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Regulatori financijskih usluga i centralne banke su prirodni sunositelji inicijativa u ovoj domeni. U kasnijim fazama potencijalni partneri su poslodavci i njihova udruženja, sindikati, škole, sveučilišta, udruge i zaklade, razvojne agencije te cjelokupna industrija financijskih usluga s naglaskom na njihovoj nemarketinškoj ulozi u promicanju financijske pismenosti. Nacionalna strategija financijske pismenosti pomaže da s idejom bude upoznat široki krug dionika, da ciljevi, zadaci, postavljanje prioriteta te koordinacija budu jasno izraženi i prihvaćeni od svih

interesnih strana, čime se reduciraju rizici, nepotrebna preklapanja i neplanirani izdaci. Nacionalna strategija treba biti postavljena na dugi rok, a ciljevi i zadaci pažljivo vremenski raspoređeni tako da brzina i obujam zadataka s jedne strane odgovaraju resursima koje stoje na raspolaganju, a da s druge strane apsorpcija financijskog opismenjavanja bude optimalno raspoređena. Jednom donesena nacionalna strategija financijske pismenosti treba se dalje pratiti, učinci kontrolirati i ako je potrebno mjere i akcije prilagođavati da bi se postigla veća troškovna učinkovitost.

Druga bitna preporuka je da aktivnostima oko programa za podizanje financijske pismenosti prethodi utvrđivanje koliko su stanovnici zemlje financijski pismeni. Zbog toga je potrebno utvrditi, odnosno *istražiti financijsku pismenost stanovništva* što se provodi temeljem međunarodnih usporedivih upitnika da bi se dobio objektivan uvid u stanje financijske pismenosti. Rezultati prvog upitnika predstavljaju osnovnu odrednicu za buduće programe financijske edukacije. Upitnik se ponavlja nakon 3-5 godina da bi se mogli pratiti pomaci i napredovanja.

Treća preporuka u modelu financijskog opismenjavanja je dizajniranje i implementiranje *programa financijske edukacije* sukladno nacionalnoj strategiji financijske pismenosti i osnovnim odrednicama iz analize prvog upitnika o financijskoj pismenosti stanovništva. Programi financijske edukacije dijele se na one klasične, koji se vezuju i implementiraju u obrazovnom sustavu zemlje i uz seminare i radionice cjeloživotnog obrazovanja, te neklasične oblike koji se vezuju uz masovne medije i druge oblike javnih komunikacija s posebnim naglaskom na upotrebu modernih medija kojima je okrenuta mlađa populacija.

Ovim bi preporukama mogli dodati i četvrtu, prema kojoj se smatra da bi *opismenjavanje u području mirovina* trebalo biti jedno od prvih i najvažnijih područja kampanje. Naime, zbog opaženih trendova kod javnih mirovina, privatna štednja i individualna odgovornost pojedinaca postaju sve važniji za primjereno financiranje životnog standarda u trećoj životnoj dobi. Za bolje razumijevanje sadašnjeg mirovinskog sustava te za povećanu osobnu brigu i dodatnu privatnu štednju za mirovinu ključno je da pojedinci imaju dovoljno informacija i znanja o tome, odnosno da su dovoljno mirovinski pismeni.

7. Zaključak

Hrvatski mirovinski sustav mora se prilagoditi potrebama građana za primjerenim primanjima u starosti, vodeći računa o gospodarskim mogućnostima i budućim demografskim izazovima. Dosadašnje reforme nisu uspjele riješiti problem relativno niskih mirovina, dok je deficit javnog mirovinskog sustava ostao visok. Stoga su potrebni dodatni reformski napori kako bi se izbjegle negativne socijalne posljedice te postigla financijska održivost sustava.

Starenje stanovništva, niska stopa ekonomske aktivnosti stanovništva i strukturni problemi mirovinskog sustava ključni su izazovi s kojima se suočava ovaj sustav i na koje buduće reforme moraju pronaći prikladan odgovor. Demografske projekcije pokazuju da će se u sljedećih 50 godina očekivano trajanje života produžiti za više od pet godina te da će se udio starijih osoba (65 i više godina) u radnom kontingentu (15-64 godine) povećati s 25 na preko 50 posto. Hrvatska trenutno ima nisku stopu zaposlenosti, nižu od bilo koje zemlje EU-a, s neizvjesnim izgledima u pogledu kretanja u budućnosti. U 2010. godini je gotovo 40 posto umirovljenika bilo mlađe od 65 godina, a manje od 12 posto umirovljenika imalo je radni staž od 40 godina i više. Sa sadašnjom stopom zaposlenosti, teret financiranja mirovina je vrlo velik. Na jednog korisnika mirovine sredinom 2011. došlo je tek 1,26 osiguranika koji uplaćuju doprinose, što je jedan od najnepovoljnijih omjera u Europi. Projekcije pokazuju da će zbog starenja stanovništva ovaj pokazatelj u budućnosti biti još nepovoljniji. Nedavna kriza je povećala financijske probleme javnog mirovinskog sustava. U 2010. je samo 54 posto izdataka za mirovine bilo pokriveno prihodima od doprinosa, dok je ostatak u iznosu od 16 milijardi kuna ili 4,9 posto BDP-a bio pokriven transferima iz državnog proračuna. Prosječna je starosna mirovina krajem prošle godine iznosila 44 posto prosječne neto plaće. Stopa rizika od siromaštva za umirovljenike bila je za oko 30 posto veća nego za ukupno stanovništvo.

Uz takvo stanje mirovinskog sustava i izazove s kojima je suočen, pitanje budućnosti mirovina opravdano zaokuplja pozornost građana i nositelja ekonomske i socijalne politike. Ova studija želi doprinijeti argumentiranoj javnoj raspravi prikazujući projekcije, procjene i stručne stavove o stanju i budućnosti mirovinskog sustava, usredotočujući se na razmatranje primjerenosti mirovina. Iako razumijevanje «primjerenosti mirovina» nije jednoznačno i za različite ljude ima različito značenje, većina ga analitičkih radova određuje u relativnom smislu, u odnosu na plaće. Zato se kao glavni pokazatelj primjerenosti promatra početni omjer (stopa) zamjene mirovina, odnosno omjer prve mirovine i posljednje plaće. U studiji su posebno pripremljene projekcije budućeg kretanja omjera zamjene koje jasno ukazuju na mnoge probleme oko mogućnosti osiguranja primjerenih mirovina.

Studija ukazuje na moguće osjetno smanjivanje omjera zamjene mirovina u sljedećih 40 godina. Početni omjer zamjene za osobu s prosječnom plaćom koja odlazi u mirovinu sa 65 godina starosti uz 40 godina radnog staža iznosio je oko 55 posto u 2010. godini. Ako se ništa ne promijeni, postojeći parametri mirovinskog sustava ukazuju da će za osobu istih karakteristika početni omjer zamjene u 2050. godini iznositi samo 38 posto, što bi tada bio najniži omjer u zemljama Europske unije. Projekcije, nadalje, ukazuju kako će mirovine koje se isplaćuju temeljem osiguranja u oba mirovinska stupa biti osjetno niže od mirovina koje se

isplaćuju na osnovi sudjelovanja samo u prvom stupu. U pogledu fiskalne ravnoteže javnog mirovinskog sustava, dugoročne projekcije pokazuju da će doći do postupnog smanjivanja deficita koji bi oko 2050. trebao u potpunosti nestati, odnosno sve isplate mirovina iz javnog sustava u potpunosti bi bile pokrivena prihodima od doprinosa. To bi se poboljšanje prvenstveno trebalo postići uštedama na strani rashoda, odnosno smanjivanjem relativne visine mirovina u odnosu na prosječnu plaću.

Ovakvi očekivani trendovi u slučaju izostanka reformi, ma koliko se činili nepovoljnima, mogu poslužiti kao snažna motivacija za promjenu i djelovanje. Usprkos demografskim i ekonomskim rizicima, Hrvatska može izgraditi takav mirovinski sustav koji će građanima osigurati primjerene mirovine. Međutim, građani moraju biti svjesni rizika smanjenja mirovina iz javnog sustava te poduzeti i osobne napore radi osiguranja viših primanja u starosti. Uz razumne reformske poteze moguće je osigurati i primjerene mirovine i financijski održiv sustav.

Na strateškoj razini, uravnoteženje i kontrolu demografskih i sustavnih rizika najbolje je postići odgovarajućom kombinacijom javnog mirovinskog sustava baziranog na tekućoj raspodjeli (sustav međugeneracijske solidarnosti) i kapitaliziranog sustava individualne štednje, odnosno kombinacijom prvog i drugog obveznog mirovinskog stupa. Potporu tom sustavu mogu dati dobrovoljni oblici osiguranja primanja u starosti poput mirovinske štednje u trećem stupu, životnog osiguranja i drugi. Ključne institucije za ovakav sustav već postoje, iskustvo djelovanja u takvom okruženju također postoji i nema potrebe za temeljnim paradigmatičkim zaokretom u budućim reformama. Izračuni prikazani u studiji ukazuju da uvođenje drugog stupa nije izvor problema u hrvatskom mirovinskom sustavu. Niže mirovine iz mješovitog sustava posljedica su promjena koje su se dogodile u prvom stupu nakon uvođenja mirovinske reforme, a ne neuspješnog poslovanja fondova drugog stupa. Odgovornost za niske mirovine iz mješovitog sustava ne može se pripisati pogrešnoj odluci zaposlenika, onih koji su mogli birati, jer je tadašnji izbor napravljen uz drugačije pokazatelje mirovinskog sustava, prvenstveno mirovina koje osigurava, ili će osiguravati, prvi mirovinski stup.

Pri poduzimanju reformskih mjera važno je pazljivo i temeljito procijeniti učinke svake od razmatranih mjera prije nego se išta učini. Za sada nema potrebe za žurnim, ili bolje rečeno, ishitrenim mjerama, pogotovo ne mjerama koje bi bile motivirane dominantno političkim razlozima. Jedina mjera koja zahtijeva nešto hitnije rješenje je pitanje razlike u visini mirovina između mirovina iz mješovitog sustava i mirovina isplaćenih samo iz prvog stupa s kojim je za sada suočeno oko tisuću umirovljenika i koje izaziva puno prijepora u javnosti.

U cilju osiguranja primjerenih mirovina u Hrvatskoj, u ovoj se studiji predlaže poduzimanje deset reformskih aktivnosti:

1. Uravnotežiti mirovine koje se isplaćuju iz mješovitog sustava s mirovinama koje se isplaćuju samo iz prvog stupa i to ponajprije proširenjem dodatka na sve korisnike mirovina i/ili promjenom formule osnovne mirovine, dok se dopuštanje povratka u

prvi stup smatra neodgovarajućom mjerom zbog vraćanja kotača reformi korak unazad te narušavanja povjerenja u višestupni mirovinski sustav;

2. Osnažiti vezu između uplaćenih doprinosa i primljenih mirovina kako bi se povećali poticaji za rad i zapošljavanje, a smanjili poticaji za sivu ekonomiju, što je poželjno postići konvergencijom povlašćenih mirovina ka općem sustavu, promjenama u sustavu najniže mirovine, strožim pravilima za prijevremeno umirovljenje, jačanjem poticaja za kasnije umirovljenje te snažnijim vezivanjem mirovina iz prvog stupa s uplaćenim doprinosima;
3. Uvesti pravila za automatsku korekciju parametara javnog mirovinskog sustava, poput zakonske dobi umirovljenja ili visine mirovine, s očekivanim trajanjem života i gospodarskim kriterijima;
4. Razmotriti socijalno prihvatljiv i fiskalno održiv sustav valorizacije i indeksacije mirovina;
5. Uvesti temeljni mirovinski stup (nulti stup) na načelu provjere resursa koji bi osigurao nužna primanja za siromašne umirovljenike i starije osobe koji ne primaju mirovinu;
6. Unaprijediti mehanizme kontrole rizika prinosa u drugom stupu, što između ostalog uključuje propitivanje ograničenja ulaganja mirovinskih fondova, diversifikaciju njihovog portfelja i razumne naknade za upravljanje;
7. Povećati transparentnost mirovinskog sustava kao trajni zadatak svih dionika mirovinskog sustava, pri čemu su neke od mogućih mjera omogućavanje jednostavnog pristupa informacijama o uplaćenim doprinosima u prvi stup, dostupnost informacija o očekivanoj visini mirovine i detaljnije informacije o izračunu mirovine iz drugog stupa;
8. Reformske aktivnosti temeljiti na rezultatima znanstvenih i stručnih istraživanja te jačati stručne i administrativne kapacitete ključnih dionika mirovinskog sustava;
9. Poticati rad i zapošljavanje u okviru svih mjera i politika;
10. Ojačati svijest o individualnoj odgovornosti za primanja u starosti te upoznati građane s prednostima i rizicima različitih oblika osiguranja primanja u starosti u okviru promoviranja financijske i mirovinske pismenosti.

Deset predloženih reformskih aktivnosti u različitom stupnju utječu na primjerenost, odnosno održivost mirovina. Većina predloženih aktivnosti ima za cilj povećati iznos mirovine iz mješovitog sustava, ali podrazumijeva i osjetne fiskalne troškove. To je, primjerice, slučaj s predloženim mogućnostima za ujednačavanje mirovina iz javnog i mješovitog sustava. Posljednje četiri predložene aktivnosti imaju zanemarive fiskalne troškove u odnosu na ukupne troškove mirovinskog sustava, ali nemaju niti izravne učinke na primjerenost mirovina. Međutim, njihovi su neizravni učinci vrlo važni, kako za donošenje kvalitetnijih mjera i odluka iz područja mirovina, tako i u pogledu jačanja povjerenja u mirovinski sustav.

Prijedlog reformskih aktivnosti u ovoj studiji ne sadrži gotov paket mjera s precizno definiranim parametrima, već skup načela i aktivnosti, dok će za konkretan dizajn mjera trebati pripremiti dodatne izračune učinaka za različite kategorije umirovljenika utemeljene na preciznijim modelima. Izračuni prezentirani u ovoj studiji ipak jasno ukazuju na neka od mogućih rješenja koja dovode do povećanja stupnja primjerenosti uz procjenu njihovih fiskalnih troškova. Tako se pokazuje da već vrlo jednostavan i nesofisticiran paket mjera

koji uključuje proširenje dodatka na sve umirovljenike koji primaju mješovitu mirovinu, povećanje stope doprinosa za dva postotna boda te postupno produživanje prosječnog radnog staža može dovesti do dugoročnog povećanja početne stope zamjene mirovina uz prihvatljive fiskalne troškove.

Nositelji socijalne i ekonomske politike sada trebaju, uz sudjelovanje ključnih dionika mirovinskog sustava, pronaći odgovarajući reformski paket mjera koji će troškove održavanja primjerenih mirovina raspodijeliti u vremenu na održiv način zahtijevajući podjelu napora između države i građana. Država razumnom fiskalnom politikom na svim područjima, te posebno uštedama unutar mirovinskog sustava, mora na transparentan način osigurati dostatna sredstva za isplatu primjerenih mirovina. Građani će trebati doprinijeti dužim prosječnim radnim vijekom, dodatnom privatnom mirovinskom štednjom, a moguće i plaćanjem više stope doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje. Težnja je postići primjerene mirovine u budućnosti, financijski uravnotežiti javni mirovinski sustav te prekinuti njegovu ovisnost o transferima iz državnog proračuna, čime bi se smanjila izloženost mirovinskog sustava političkim intervencijama.

D1. Izračun mirovine iz obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj

Izračun pokazatelja primjerenosti mirovina temelji se na procjeni iznosa mirovine koja se ostvaruje po osnovi obveznog osiguranja u sustavu tekuće raspodjele (prvi stup, HZMO), ali i iznosa mirovine po osnovi individualne kapitalizirane štednje u obveznim mirovinskim fondovima (drugi stup) za osobe koje su participirale u takozvanom mješovitom sustavu.

Za osiguranike koji su participirali samo u sustavu tekuće raspodjele (prvi stup), iznos starosne mirovine izračunava se na temelju *prve opće mirovinske formule*. Za osiguranike koji su participirali u mješovitom sustavu i ostvaruju pravo na dio mirovine iz prvog stupa, primjenjuje se drugačija formula za izračun mirovine (*osnovna mirovina*), koja se naziva još i *drugom općom mirovinskom formulom*. Ako je osoba, pak, dio svog radnog staža participirala samo u sustavu tekuće raspodjele, a dio (nakon 2002. godine) u mješovitom sustavu, mirovina iz prvog stupa određuje joj se primjenom prve i druge opće mirovinske formule ovisno o vremenu staža provedenom isključivo u sustavu tekuće raspodjele, odnosno u mješovitom sustavu.

Mjesečni iznos mirovine (*prva opća mirovinska formula*) za osiguranike koji su participirali samo u sustavu tekuće raspodjele izračunava se tako da se osobni bodovi pomnože s mirovinskim faktorom i aktualnom vrijednošću mirovine, odnosno:

$$M = OB \times MF \times AVM, \quad (1)$$

gdje se osobni bodovi izračunavaju na način da se prosječni vrijednosni bodovi ($\emptyset VB$) pomnože s ukupnim mirovinskim stažem (MS) i polaznim faktorom (PF), odnosno:

$$OB = \emptyset VB \times MS \times PF. \quad (2)$$

Osobni bodovi (OB) određuju s koliko bodova određeni osiguranik sudjeluje u raspodjeli sredstava za mirovine, a sastoje se od tri osobno uvjetovana čimbenika. Prvi čimbenik su prosječni vrijednosni bodovi ($\emptyset VB$) koji visinu mirovine vezuju uz prethodne plaće, a izračunavaju se kao prosjek vrijednosnih bodova u obračunskom razdoblju. Vrijednosni bodovi se u ovom slučaju dobiju tako da se godišnja plaća, odnosno osnovica osiguranja, podijeli s prosječnom godišnjom plaćom svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj za istu kalendarsku godinu. Mirovinski staž (MS), drugi osobno uvjetovani čimbenik u formuli za izračun osobnih bodova, predstavlja razdoblje na temelju kojeg osiguranik ostvaruje prava iz mirovinskog osiguranja. Treći čimbenik je polazni faktor (PF), koji ima vrijednost 1 za redovnu mirovinu. Za prijevremenu starosnu mirovinu polazni faktor se smanjuje i to: i) s navršenih do 36 godina mirovinskog staža – za 0,34 posto za svaki mjesec ranijeg od zakonom propisanog odlaska u starosnu mirovinu, ii) s navršenih 37 godina mirovinskog staža – za 0,29 posto po mjesecu, iii) s navršenih 38 godina mirovinskog staža – za 0,24 posto po mjesecu, iv) s navršenih 39 godina mirovinskog staža – za 0,19 posto po mjesecu i v) s navršenih 40 godina i više mirovinskog staža – za 0,15 posto po mjesecu. Dakle, ovisno o

stažu koji je osiguranik ostvario, najveće je umanjeње 20,4 posto, a najmanje 9 posto za one osiguranike koji u prijevremenu mirovinu odlaze pet godina prije propisane dobi za starosnu mirovinu. S druge strane, u slučaju kasnijeg odlaska u mirovinu, za osiguranike koji prvi put stječu mirovinu nakon navršene 65. godine života, odnosno za žene koji prvi put stječu mirovinu nakon propisane dobi za starosnu mirovinu, polazni se faktor povećava za 0,15 posto po mjesecu, za svaki mjesec nakon navedene dobi, a najviše za pet godina, odnosno 9 posto.

Mirovinskim faktorom (MF) u prvoj općoj mirovinskoj formuli određuje se relativni odnos između različitih vrsta mirovina, a za starosnu mirovinu on iznosi 1. Aktualna vrijednost mirovine (AVM) utvrđena je kao mjesečni iznos mirovine koju mora dobiti korisnik starosne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža u kojoj je ostvario plaću na razini (godišnjeg) prosjeka u Republici Hrvatskoj. AVM je utvrđen na početku 1999. godine, a nakon toga se svako polugodište (1. siječnja i 1. srpnja svake kalendarske godine) usklađuje po zakonski utvrđenoj stopi. Sadašnji propisi određuju da je to stopa koja se dobije kao polovica zbroja stope promjene prosječnog indeksa potrošačkih cijena i stope promjene prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u prethodnom polugodištu, odnosno korištenjem takozvane *švicarske formule*. U 2010. i 2011. usklađivanje je obustavljeno.

Korisnicima mirovine koji su pravo na mirovinu ostvarili nakon 1. siječnja 1999., određuje se zavisno od svote mirovine i godine ostvarivanja prava na mirovinu, dodatak na mirovinu i to u rasponu od 4 posto (na mirovine ostvarene u 1999. godini) do 27 posto mirovine (na mirovine ostvarene u 2010. godini i sljedećim godinama). Dodatak na mirovinu isplaćuje se uz mirovinu počevši od 1. listopada 2007. Iznos dodatka usklađuje se jednako kao i aktualna vrijednost mirovine.

Zakonom o mirovinskom osiguranju propisano je i da će se osiguranicima čija će mirovina (uključujući dodatak) biti niža od najniže mirovine odrediti takozvana *najniža mirovina*. Što se tiče izračuna najniže mirovine, tu se koristi *dodatna formula* za izračun najniže mirovine:

$$M_{\min} = MS \times MF \times PF \times AVNM \quad (3)$$

Glavna razlika u odnosu na *opću formulu* je aktualna vrijednost najniže mirovine (AVNM) koja predstavlja najmanji mjesečni iznos mirovine koji mora dobiti korisnik mirovine za jednu godinu mirovinskog staža. Iznos AVNM-a određen je početkom 1999. godine kao 0,825 posto prosječne bruto plaće u 1998. godini, a nakon toga se usklađuje po istim pravilima kao i iznos AVM-a. U sustavu postoji i *najviša mirovina*, koja se za svakog osiguranika određuje tako da se mirovina prema općim propisima izračuna uz prosječni vrijednosni bod (ØVB) od 3,8.

Druga opća mirovinska formula, odnosno formula za izračun mjesečnog iznosa mirovine na temelju osiguranja u sustavu tekuće raspodjele (prvi stup) za osobe koje su istodobno bile osiguranici obaju (pod)sustava obveznog mirovinskog osiguranja glasi:

$$M_{OS} = (0,0025 \times \phi BP \times MS) + (0,25 \times \phi VB \times MS \times PF \times MF \times AVM) \quad (4)$$

U ovom slučaju *osnovna mirovina* određuje se kao zbroj dvaju dijelova: (i) umnoška 0,25 posto prosječne bruto plaće zaposlenih u Republici Hrvatskoj u godini koja prethodi godini umirovljenja (ØBP) i godina mirovinskog staža nakon početka primjene obveznog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje (MS) i (ii) 25 posto mirovine koja se izračunava prema općim propisima ZOMO-a (*prvoj općoj mirovinskoj formuli*). Osiguranici koji ostvaruju pravo na mirovinu iz mješovitog sustava nemaju pravo na dodatak na mirovinu.

Osiguranici koji su participirali u oba (pod)sustava obveznog mirovinskog osiguranja (prvi i drugi stup) imaju pravo na dodatni iznos mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje. Za izračun iznosa mirovine na temelju štednje u obveznim mirovinskim fondovima (drugi stup) koriste se aktuarski izračuni koje nude mirovinska osiguravajuća društva. U ovoj su studiji korišteni izračuni iznosa individualne kapitalizirane štednje i izračuni visine mirovine ostvarene na temelju te štednje na temelju formula iz Šorić (2000). Usporedba s izračunima koje na svojim internetskim stranicama nude AZ mirovinski fondovi i Raiffeisen MOD ne pokazuju značajnije razlike u rezultatima.

Literatura

Bađun, Marijana, 2011, "Zašto Hrvatska ima mnogo korisnika invalidskih mirovina", prezentacija pripremljena za 4. okrugli stol "Analiza mirovinskog sustava" u organizaciji časopisa Banka i Instituta za javne financije, Zagreb, 19. travnja 2011.

Burtless, G., 2007, "International Investment for Retirement Savers: Historical Evidence on Risk and Returns", CRR WP 2007-5, raspoloživo na http://crr.bc.edu/images/stories/Working_Papers/wp_2007-5.pdf (pristupljeno 29. rujna 2007.).

Chan, Sewin i Ann Huff Stevens, A., 2008, "What You Don't Know Can't Help You: Pension Knowledge and Retirement Decision Making", *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 253–266.

DZS, 2006, *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske 2004.-2051.* Zagreb: Državni zavod za statistiku.

DZS, 2011, *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske od 2010. do 2061.* Zagreb: Državni zavod za statistiku.

EIZ, 2006, "Analiza dugoročnih fiskalnih učinaka demografskih promjena", studija, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, raspoloživo na <http://www.eizg.hr/hr-HR/Analiza-dugorocnih-fiskalnih-ucinkaa-demografskih-promjena-82.aspx>.

European Commission, 2006, "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", raspoloživo na http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_publications_en.htm.

European Commission, 2008a, "The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", *European Economy* 7/2008.

European Commission, 2008b, "Financial education, Communication from the Commission", raspoloživo na http://ec.europa.eu/internal_market/finservicesretail/docs/capability/communication_eu.pdf (pristupljeno 30.05.2011).

European Commission, 2009a, "The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", *European Economy* 2/2009.

European Commission, 2009b, "Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-2046", raspoloživo na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=752&newsId=551&furtherNews=yes> (pristupljeno 19.08.2010.).

European Commission, 2010a, "Green Paper: toward adequate, sustainable and safe European pension system", raspoloživo na <http://www.eubusiness.com/topics/employment/future-pensions.gp/> (pristupljeno 14.07.2010.).

European Commission, 2010b, "Joint Report on Pensions: Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe", European Economy, Occasional Papers 71, November 2010.

European Commission, 2010c, "Annexes to the Joint Report on Pensions: Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe", raspoloživo na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_annexes_en.pdf (pristupljeno 4.5.2011.).

European Commission, 2010d, "Joint Report on Pensions: Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe –Country Profiles", raspoloživo na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_country_profiles_en.pdf (pristupljeno 4.5.2011.).

European Commission, 2010e, "Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth", raspoloživo na <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (pristupljeno 4.5.2011.).

European Commission, 2010f, "Fourth meeting of the Expert Group on Financial Education", raspoloživo na http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/capability/100604_report_en.pdf (pristupljeno 30.05.2011.).

Euwals, R., Eymann, A., i Borsch-Supan, A., 2004, "Who determines household savings for old age? Evidence from Dutch panel data", *Journal of Economic Psychology*, 25(2), 195-211.

Holzmann, Robert i Ufuk Guven, 2009, *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern and Southern Europe – eight country studies*, Washington, D.C.: The World Bank.

HZMO, 2001-2010, "Izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje", razna godišta, Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, raspoloživo na <http://www.mirovinsko.hr/default.asp?ID=398> (pristupljeno 1.9.2011.).

Lusardi, Annamari and Olivia S. Mitchell, 2007, "Financial Literacy and Retirement Preparedness. Evidence and Implications for Financial Education", *Business Economics*, 42(1), 35–44.

OECD, 2005, *Improving Financial Literacy. Analysis of Issues and Policies*. Paris: OECD.

OECD, 2009, *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income systems in OECD Countries*, Paris: OECD.

OECD, 2001, *Ageing Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries*, OECD: Paris.

Svjetska banka, 2010a, "Hrvatska – Dijagnostički pregled zaštite potrošača i financijske pismenosti, Svezak I, Glavni nalazi i preporuke", veljača 2010.

Svjetska banka, 2010b, "Hrvatska – Dijagnostički pregled zaštite potrošača i financijske pismenosti, Svezak II, Usporedba s dobrim praksama", veljača 2010.

Škreblić Kirbiš I., Tomić I. i Vehovec M., 2011, "Mirovinska pismenost i štednja za treću životnu dob", *Revija za socijalnu politiku*, članak u tisku.

Šorić, K., 2000, "Izračun mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje", *Računovodstvo i financije*, 5, 75-87.

Švaljek, S. i Slijepčević, S., 2008, "Štednja građana za treću životnu dob", u D. Gulin (ur.), *Financije i računovodstvo u funkciji jačanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva* (str. 50-65). Zagreb : Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.

UMFO, 2011, *Mirovinska reforma u Republici Hrvatskoj: Dosadašnji učinci, aktualno stanje i prijedlozi za budućnosti*, Zagreb: Udruženje društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskih osiguravajućih društava.

Urban, I., 2011, "Stvarni dohodak i potrošnja umirovljenika", prezentacija pripremljena za 6. okrugli stol "Analiza mirovinskog sustava" u organizaciji časopisa Banka i Instituta za javne financije, Zagreb, 12. rujna 2011.

Van Derhei, Jack, 2006, *Measuring Retirement Income Adequacy: Calculating Realistic Income Replacement Rates*, Employee Benefit Research Institute (EBRI), EBRI Issue Brief br. 297.

Vehovec, M., Nestić, D., Radić, A., Škreblić Kirbiš, I., Švaljek, S. i Tomić, I., 2010, "Starenje stanovništva i održavanje primjerenog životnog standarda u trećoj životnoj dobi", znanstvena studija, Zagreb: EIZ.

Vukorepa, I., 2011, "Kapitalno financirani mirovinski sustavi kao čimbenici socijalne sigurnosti", doktorska disertacija u rukopisu.

Whitehouse, Edward, 2007, *Pensions Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank, 2010, "Good Practices for Consumer protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool, World bank, Finance and Private Sector Department Europe and Central Asia Region", ECSPF Working Paper 001, Washington, DC, August <http://www.worldbank.org/ecaconsumerprotection> (pristupljeno 30.05.2011).

Zaidi, A., 2010a, *Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update*, posjećeno 14.7.2010. na mrežnoj stranici European Centre for Social Welfare and Research: http://www.euro.centre.org/data/1264603415_56681.pdf.

Zaidi, A., 2010b, *Fiscal and Pension Sustainability: Present and Future Issues in EU Countries*, posjećeno 14.7.2010. na mrežnoj stranici European Centre for Social Welfare and Research: http://www.euro.centre.org/data/1267020891_76093.pdf.

Zuber, M., 2011, "Sustav oporezivanja mirovina: važeća regulativa i prijedlozi", *Računovodstvo i financije*, br. 8, kolovoz 2011.

