

AKTUALNI OSVRT

Izazov reformi javnih sustava mirovinskog osiguranja

mr. sc. MARIJANA BAĐUN

Istraživači Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) u radu **Izazov reformi javnih sustava mirovinskog osiguranja u zemljama s razvijenim gospodarstvima i zemljama s tržištima u nastajanju**¹ naglašavaju da će reforma javnih sustava mirovinskog osiguranja biti jedan od glavnih izazova za kreatore javnih politika, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama s tržištima u nastajanju. Njihove su projekcije da će udio javne potrošnje na javne mirovinske sustave u BDP-u u razdoblju od 2010. do 2030. prosječno porasti za 1, a u razdoblju od 2010. do 2050. za 2,5 postotna boda. Odgovarajuće reformske mjere ovise o okolnostima i preferencijama u pojedinim zemljama, no istraživači MMF-a posebice naglašavaju brojne prednosti povećanja dobi umirovljenja.

Odjel za fiskalnu politiku MMF-a objavio je krajem prošle godine rad u kojem analizira javne sustave mirovinskog osiguranja. Budući da će mnoge zemlje morati provesti fiskalnu konsolidaciju, a razina oporezivanja je već visoka, fokus će biti na racionalizaciji rashoda, odnosno javnoj potrošnji na mirovine koja čini znatan dio ukupne javne potrošnje i koja se stalno povećava. Istraživači MMF-a stoga u radu (a) analiziraju uzroke porasta javne potrošnje na mirovine, (b) predviđaju/projiciraju javnu potrošnju na mirovine za idućih dvadeset i četrdeset godina, (c) proučavaju osjetljivost projekcija na demografske i makroekonomske faktore, kao i obustavu reformi i (d) preporučuju kako ublažiti porast javne potrošnje na javne mirovinske sustave. Iako uzorak zemalja ne obuhvaća Hrvatsku, u ovom osvrtu sažimamo glavne rezultate rada jer je riječ o problemu koji je vrlo aktualan i u Hrvatskoj.

Javna potrošnja na mirovine

Javna potrošnja na mirovine čini oko jedne petine ukupne javne potrošnje kako u razvijenim gospodarstvima tako i u zemljama s tržištima u nastajanju. Od 1970. do 2010. udio javne potrošnje na mirovine u BDP-u porastao je za 3,5 postotna boda u prvoj skupini zemalja (s 5 na 8,5%), a od 1990. do 2010. za 1,5 postotna boda u drugoj skupini zemalja (sa 7,5 na 9% u europskim zemljama i s 2 na 3% u ostalim zemljama).² Promjena udjela potrošnje u BDP-u u razvijenim gospodarstvima posljedica je

¹ IMF, 2011. *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies*, 28.12.2011.

² *Razvijena gospodarstva* su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Češka Republika, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Velika Britanija i SAD. *Zemlje s tržištima u nastajanju* su: Argentina, Brazil, Bugarska, Kina, Čile, Egipat, Estonija, Mađarska, Indija, Indonezija, Jordan, Latvija, Litva, Malezija, Meksiko, Pakistan, Filipini, Poljska, Rumunjska, Rusija, Saudijska Arabija, Južna Afrika, Tajland, Turska i Ukrajina.

četiri faktora: starenja stanovništva, uvjeta za odlazak u mirovinu, stope zamjene (udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći) i stope participacije radne snage. Od 1970. do 1990. stanovništvo je ostarilo, stopa zamjene se povećala, a zakonska dob za odlazak u mirovinu smanjila za jednu godinu, što je sve utjecalo na porast javne potrošnje. Porast je djelomično ublažila veća participacija ženske radne snage, a od 1990. do 2010. obuzdali su ga stroži uvjeti za odlazak u mirovinu i dodatan porast stope participacije radne snage. U zemljama s tržištima u nastajanju porast javne potrošnje uglavnom je posljedica viših stopa zamjene i starenja stanovništva.

Projekcije javne potrošnje na mirovine

Prema projekcijama istraživača MMF-a, porast javne potrošnje na mirovine bit će znatan u mnogim razvijenim gospodarstvima i zemljama s tržištima u nastajanju. U sljedeća dva desetljeća očekuje se porast udjela u BDP-u od jednog postotnog boda, ali postoje znatne razlike među zemljama. Među razvijenim gospodarstvima porast udjela u BDP-u veći od 2 postotna boda očekuje se u Belgiji, Finskoj, Koreji, Luksemburgu, Nizozemskoj, Novom Zelandu, Norveškoj, Sloveniji i Švicarskoj, dok se pad očekuje u Danskoj, Italiji, Japanu i Švedskoj. Što se tiče zemalja s tržištima u nastajanju, porast veći od 3 postotna boda udjela u BDP-u očekuje se u Kini, Egiptu, Jordanu, Rusiji i Turskoj, a pad u Bugarskoj, Čileu, Estoniji, Mađarskoj i Poljskoj.

Rizici koji utječu na točnost projekcija

Navedene su projekcije prilično nesigurne jer ovise o brojnim faktorima. Naime, dosadašnje su dvadesetogodišnje projekcije precjenjivale stope fertiliteta, a podcjenjivale očekivano trajanje života, što znači da je u oba slučaja predviđana manja javna potrošnja na mirovine od stvarne. Makroekonomske pretpostavke također utječu na projekcije javne potrošnje. Primjerice, niža produktivnost od očekivane znači niže plaće, što može rezultirati višim stopama zamjene od očekivanih. Na projekcije utječe i predanost kreatora politike da reforme mirovinskog sustava s ciljem smanjenja javne potrošnje provedu do kraja. Može se dogoditi i da primjerice porast zakonske dobi umirovljenja kao posljedicu ima porast broja korisnika invalidskih mirovina. Problemi u privatnom sustavu mirovinskog osiguranja također mogu postati javni fiskalni problem. Stope zamjene koje proizlaze iz privatnog mirovinskog osiguranja mogu biti nedovoljno visoke, a iako država nije zakonski obvezna "uskočiti" kako bi riješila taj problem, obveze ipak mogu proizaći iz društvene zadaće mirovinskog sustava da omogući adekvatan dohodak u mirovini, osobito za skupine s niskim primanjima.

Reforme javnih mirovinskih sustava

Reforme javnih sustava mirovinskog osiguranja utječu na blagostanje starijih osoba, stopu participacije radne snage, privatnu štednju, a time i dugoročni rast, kao i na uspjeh fiskalne konsolidacije. Iako je teško smanjiti udio javne potrošnje na mirovine u BDP-u, moguće je barem stabilizirati taj udio tako da rezovi ne budu nužni u nekim drugim područjima javne potrošnje. Vlade također trebaju odoljeti napasti da potencijalne uštede u mirovinskom sustavu potroše na druge proračunske stavke.

Autori studije smatraju da povećanje zakonske dobi umirovljenja ima mnoge prednosti. Prvo, promiče veću razinu zaposlenosti, a produženje radnog vijeka povećava agregatnu potražnju putem veće osobne potrošnje. Drugo, povećanje dobi umirovljenja pomaže u izbjegavanju još većih smanjenja stope zamjene, što utječe na bogatstvo/siromaštvo starijih osoba. Treće, javnost bi možda lakše prihvatila porast dobi umirovljenja s aspekta sve dužeg očekivanog trajanja života. Često se smatra da bi takva mjera povećala nezaposlenost, ali postoji vrlo malo dokaza da veća participacija starijih u radnoj snazi povećava agregatnu stopu nezaposlenosti u dugom roku. Važno je da veća dob umirovljenja bude popraćena mjerama koje bi štatile one koji više ne mogu raditi. Primjerice, u SAD-u jedna četvrtina radnika u šezdesetima teško nastavlja s radom zbog invalidnosti ili narušenog zdravlja. To osobito vrijedi za radnike s niskim dohocima. Istovremeno treba smanjivati poticaje za prijevremeno umirovljenje.

Usporedba s Hrvatskom

Udio mirovinskih rashoda u BDP-u za Hrvatsku u 2010. iznosio je 10,6%. Uspoređujući taj podatak s podacima za 52 zemlje iz studije MMF-a, proizlazi da je 2010. samo 7 zemalja imalo veću javnu potrošnju na mirovine, a to su: Austrija (13,9%), Francuska (13,3%), Grčka (12,1%), Italija (14,7%), Portugal (12,7%), Poljska (11,3%) i Ukrajina (17,7%). To potvrđuje da su u Hrvatskoj nužne promjene u mirovinskom sustavu, tim više što joj je potrebna i fiskalna konsolidacija. No, kao što autori naglašavaju, svaka zemlja ima svoje specifičnosti, pa i Hrvatska.

Kad je u pitanju dob umirovljenja, Hrvatska sa zakonskih 65 godina za muškarce i postupkom izjednačavanja dobi umirovljenja do 2030. za žene ne odstupa od prosjeka razvijenih zemalja. Međutim, problem je u tome što postoji razlika između zakonske i stvarne dobi umirovljenja. Prošle je godine u Hrvatskoj bilo 16.330 novih korisnika starosnih mirovina i 13.384 novih korisnika prijevremenih starosnih mirovina.³ Prosječna dob odlaska u mirovinu za prvu skupinu (ukupno za muškarce i žene) bila je 64 godine, a drugu 59 godina (61,5 za muškarce i 56 za žene). Ukupno je lani bilo 513.031 korisnika starosnih mirovina, a 119.741 korisnika prijevremenih starosnih mirovina.

Institut za javne financije prošle je godine u suradnji s časopisom Banka organizirao niz okruglih stolova na temu hrvatskog mirovinskog sustava.⁴ Jedna od obrađenih tema bila je i povećanje zaposlenosti starijih osoba, a preporuke koje su proizašle su sljedeće:⁵

- promjena prakse umirovljenja tako da ostanak u zaposlenosti bude novčano povoljniji izbor i zaposlenicima i poslodavcima;
- povećanje dostupnosti poslova starijim radnicima;
- javno poticanje cjeloživotnog obrazovanja;
- porast učinkovitosti javnog zdravstva i zaštite na radu;
- razvijanje usluga društvene skrbi i za starije i za djecu (žene često odlaze u mirovinu kako bi skrbile o svojim roditeljima ili unučadi).

³ HZMO, 2011. *Statističke informacije*, veljača 2011. Zagreb.

⁴ Zbornik radova predstavljenih na okruglim stolovima raspoloživ je na internetskim stranicama Instituta za javne financije: [<http://www.ijf.hr/upload/files/file/AMS/zbornik.pdf>].

⁵ Preporuke su objavljene u specijalnom izdanju časopisa Banka – Analiza mirovinskog sustava (listopad 2011.), str. 57.