

Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj (projektna studija)

Nestić, Danijel; Potočnjak, Željko; Puljiz, Vlado; Rašić Bakarić, Ivana; Švaljek, Sandra; Tomić, Iva; Vehovec, Maja; Vukorepa, Ivana

Source / Izvornik: **Revija za socijalnu politiku, 2011, 18, 357 - 396**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:213:455136>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

[The Institute of Economics, Zagreb](#)

Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj (projektna studija)

EKONOMSKI INSTITUT, ZAGREB¹
Zagreb, Hrvatska

UDK: 369.542(497.5)
doi: 10.3935/rsp.v18i3.1047

Hrvatski mirovinski sustav suočava se s brojnim problemima i izazovima u zadnja dva desetljeća. Unatoč prilagodbama provedenim krajem 1990-ih i strukturnim reformama započetim početkom 2000-ih, ostale su mnoge nedoumice oko smjera i načina budućeg razvoja mirovinskog sustava. Provedene reforme nisu riješile problem niskih mirovina, već su rezultirale i novim podjelama unutar umirovljeničke populacije, tako da su se pojavile ideje o odustajanju od započetih reformi i povratku na stari sustav. Stoga reforma mirovinskog sustava i dalje ključni prioritet hrvatske vlade. Značajan prilog raspravama o budućim reformama mirovinskog sustava predstavlja studija »Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj«, nastala tijekom 2011. godine kao rezultat istraživanja tima stručnjaka okupljenog oko Ekonomskog instituta iz Zagreba i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Studija je nastala u okviru istoimenog projekta kojeg je namjenskom donacijom potpomogla Zaklada Adris.

Studija se sastoji od dva dijela. Prvi dio obuhvaća tri poglavlja u kojima se razmatraju problemi i izazovi mirovinskog sustava u Hrvatskoj, procjenjuje trenutna primjerenost mirovina i projekcije za sljedećih 40 godina te se na temelju istraživačkih rezultata iznose prijedlozi mjera za daljnju reformu mirovinskog sustava s ciljem osiguranja primjerenih i održivih mirovina. U drugom dijelu studije detaljnije se obrađuje dvije teme koje su povezane s reformskim prijedlozima, a to su kontrola rizika prinosa u drugom mirovinskom stupu te financijsko i mirovinsko opismenjavanje u Hrvatskoj.

Zbog opsežnosti studije ovdje objavljujemo većinu poglavlja iz prvog dijela studije, koja su neznatno kraćena i prilagođena standardima objavljivanja ovog časopisa. Cjeloviti dokument dostupan je na <http://www.eizg.hr/Download.ashx?FileID=7d4509d2-866d-47b7-8214-a2cbf38ff8b9>

Ključne riječi: mirovinske reforme, razina mirovina, primjerenost mirovina.

¹ Voditelj projekta i urednik studije bio je Danijel Nestić s Ekonomskog instituta u Zagrebu, a na izradi projektne studije još su sudjelovali: Željko Potočnjak, Vlado Puljiz, Ivana Rašić Bakarić, Sandra Švaljek, Iva Tomić, Maja Vehovec i Ivana Vukorepa.

2.3. KLJUČNI IZAZOVI ZA HRVATSKI MIROVINSKI SUSTAV

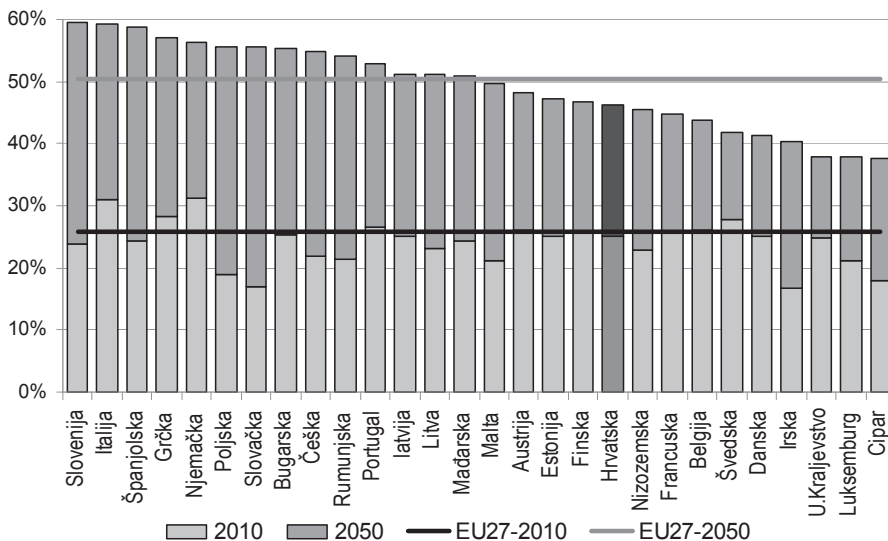
Dosad poduzete reforme u Hrvatskoj nisu riješile problem fiskalne održivosti mirovinskog sustava, premda je osnovni dizajn reformi iz 1999. i 2002. išao u tom smjeru. Prosječne mirovine ostale su relativno niske. Pitanja primjerenosti i održivosti tako ostaju otvorena u neugodnom okruženju koje, osim 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% stanovnika u dobi iznad 65 godina. Taj je udio povećan na 17,3% do 2010. godine, dok projekcije za 2061. godinu u varijanti srednjeg fertiliteta i srednje migracije pokazuju rast tog udjela na 29,4% (DZS, 2011.). Paralelno s tim, udio stanovništva u radnoj dobi (15-64) mogao bi se smanjiti sa 67,4% u 2010. na 57,4% 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% u 2010. na 48,6% u 2051. te 51,4% u 2061. Prema sadašnjoj stopi demografske ovisnosti, Hrvatska se nalazi približno oko prosjeka zemalja EU-a, a tako bi moglo ostati i do sredine ovog stoljeća (slika 2.).

Slika 2.

Projekcije stopa demografske ovisnosti (stanovništvo 65+/15-64) u 2010. i 2050.



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%, što je iznad reproduktivne granice od 2,1%, do 1980. ona pada na 1,9% i nastavlja ubrzano padati do povijesno najniže razine od 1,32% u 2003. godini (DZS, 2006.). Nakon toga, opažen je blagi oporavak na 1,46% u 2008. i 1,49% u 2009. godini, što je približno na razini prosjeka zemalja EU-a. Očekivano trajanje života pri rođenju stalno se povećava, tako da se ono sada procjenjuje 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, 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)².

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 dosegaо svoj povije-

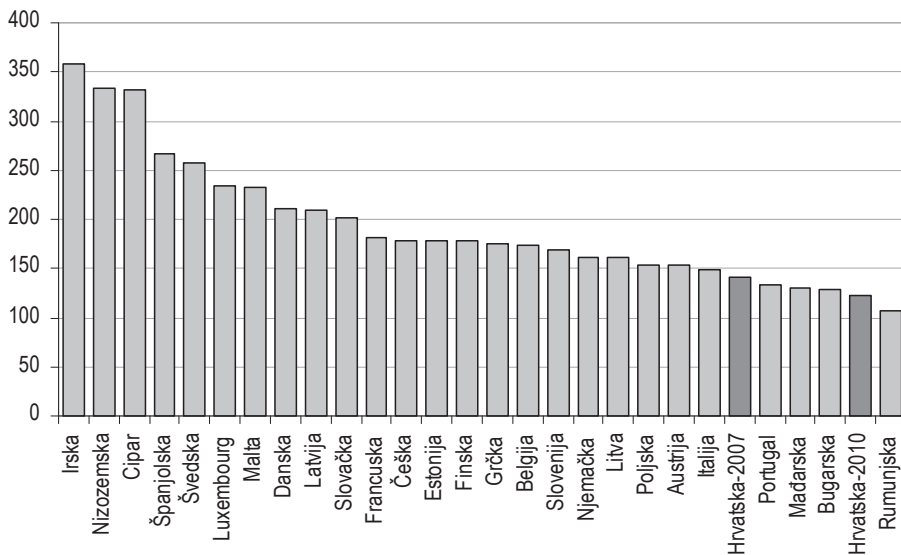
sni minimum 1,21:1. Treba ipak reći da je pad omjera u prethodne dvije godine dominantno uzrokovan gospodarskom krizom. Krajem 2007. omjer je iznosio 1,41:1, ali čak i tada je Hrvatska imala jedan od najnepovoljnijih koeficijenata zabilježenih u europskim zemljama, što hrvatski mirovinski sustav čini financijski izrazito ranjivim (slika 4.a). 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% umirovljenika u dobi ispod 65 godina i taj udio je povećan zadnjih godina. U 2007. on je iznosio oko 38% (slika 4.b). 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 mladih 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.

² Vrijedi upozoriti da projekcije očekivanog trajanja života za Hrvatsku ne moraju biti izravno usporedive s podacima za EU27 zbog korištenja različitih metoda procjena.

Slika 4.a

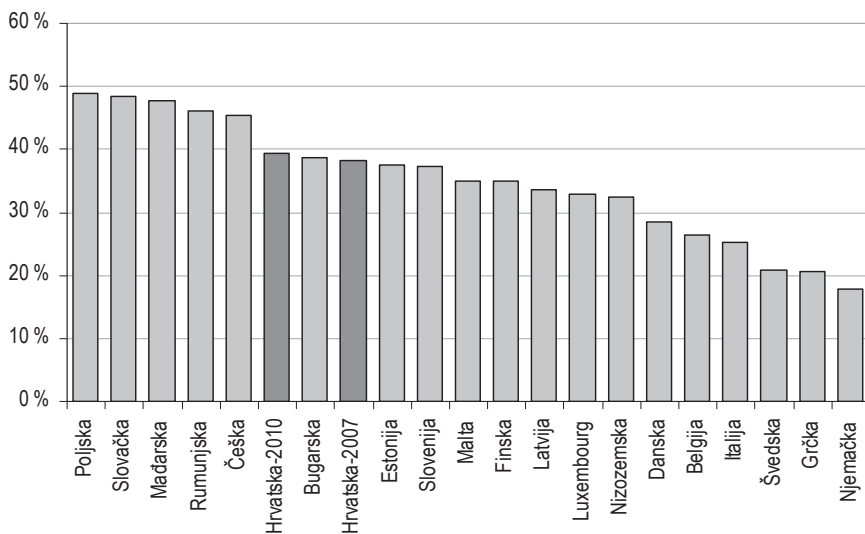
Pokazatelji broja osiguranika i umirovljenika u javnom mirovinskom sustavu u 2007. Omjer uzdržavanja (broj osiguranika / 100 umirovljenika)



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

Slika 4.b

Pokazatelji broja osiguranika i umirovljenika u javnom mirovinskom sustavu u 2007. Umirovljenici u dobi ispod 65 godina (u % ukupnog broja umirovljenika)



Izvor: European Commission (2009.a); 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% 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% korisnika prima invalidsku mirovinu. Oko 28% 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% ukupnog broja korisnika mirovina. Iz državnog se proračuna HZMO-u doznaju sredstva za ove mirovine. U 2010. doznačeno je 5 milijardi HRK za mirovine hrvatskih branitelja i 2,2 milijarde za ostale mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima, što je zajedno 20,6% 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% 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.

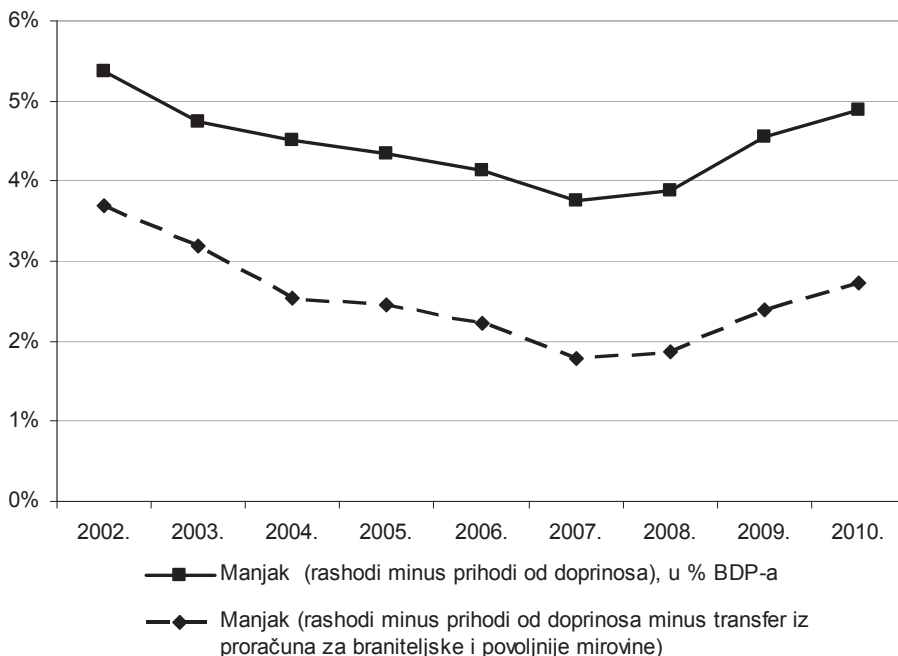
2.4. FINANCIJSKA NERAVNOTEŽA SUSTAVA

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% ukupnih rashoda, dok je ostatak pokriven iz proračuna. Tako je manjak u 2010. godini iznosio 16,3 milijarde HRK ili 4,9% 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%, povećanje mirovina radi uklanjanja razlika 0,5% - 20%, te dodatak od 4% - 27%). 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% 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.).

Slika 6.
Manjak Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje



Izvor: HZMO (2001.-2010.).

Prihodi od doprinosa javnog mirovinskog sustava u Hrvatskoj u razdoblju 2007. – 2010. (5,7 - 5,8% BDP-a) bili su jedni su od nižih u Europi, dok su rashodi u istom razdoblju (9,6 - 10,6% BDP-a) relativno visoki i rastući. 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.

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% jedna je od nižih u Europi, ali je s druge strane, ukupna stopa doprinosa za socijalnu zaštitu od 37,2% bruto plaće među najvišima, posebno ako se promatraju postsocijalističke zemlje, čiji neponederirani prosjek iznosi 31,4%, 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.

2.5. RAZINA MIROVINA

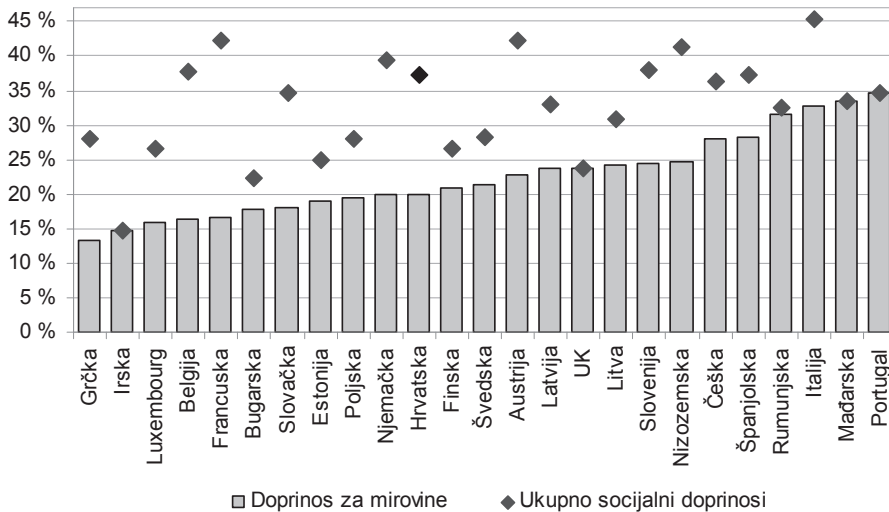
Navedeni izazovi i financijske poteškoće s kojima se suočava mirovinski sustav stvaraju stalan pritisak na prosječnu visinu mirovina u Hrvatskoj. Prosječna je starosna mirovina umanjena za porez i prirez u prosincu 2010. godine iznosila 2 379 HRK ili 43,7% prosječne neto plaće. Pritom je prosječna prijevremena starosna mirovina bila nešto niža i iznosila 41,5% prosječne plaće, dok je »redovna« starosna mirovina iznosila 44,1% 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% 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% prosječne plaće³.

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 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 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.

Slika 8.

Stopa mirovinskih i ukupnih socijalnih doprinosa u zemljama EU-a u 2010.



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

3. PRIMJERENOST MIROVINA U HRVATSKOJ

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, 2009.b), dok su rezultati po zemljama ažurirani i objavljeni u *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe* (European Commis-

on, 2010.b). 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*)⁴ 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

⁴ Osim za Austriju, Belgiju, Cipar, Dansku, Estoniju, Grčku, Francusku, Italiju, Maltu, Nizozemsku i Španjolsku, za koje su preuzeti izračuni iz nacionalnih modela.

(European Commission, 2010.b; 2010.c; 2010.d) 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.⁵ 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 teme-

lju provjere resursa, ako je to relevantno za tipičnog radnika (nulti mirovinski stup). U slučaju Hrvatske to znači da se iznos mirovine računa na osnovi obveznog osiguranja u sustavu tekuće raspodjele (prvi stup), ali i iznosa mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje u obveznim mirovinskim fondovima (drugi stup) prema važećim zakonskim propisima. 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)⁶

- **prosječni godišnji rast realnih plaća** jednak je prosječnom rastu produktivnosti po satu rada tijekom promatranog razdoblja prema AWG-ovim (*Ageing Working Group*) 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% godišnje

⁵ 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«.

⁶ 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% uz inflaciju tijekom cijelog prognostičkog razdoblja.

- **godišnja stopa inflacije** iznosi 2%
 - **realni godišnji neto prinos mirovinskih fondova** iznosi 2,5% u fazi akumulacije, te 1,7% 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.

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/umirovljenika⁷.

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 nepo-

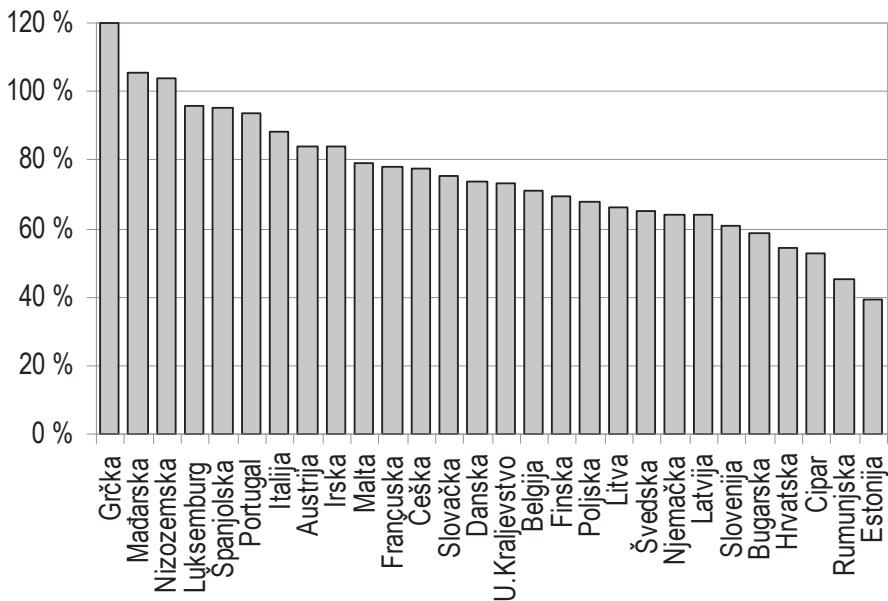
⁷ Pitanje oporezivanja mirovina zaslužuje posebnu pozornost zbog raznih izuzetaka i nedosljednih rješenja. Iako ono nije ključno za funkcioniranje cjelokupnog mirovinskog sustava, zbog čega mu se nismo stigli posebno posvetiti, određene mjere za poboljšanja trebalo bi poduzeti, na što ukazuje i Zuber (2011.).

voljan 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% u 2010. godini, što je jedna od najnižih stopa u Europi (slika 9.). Neponderirani prosjek za zemlje EU-a za 2008. iznosi 76%, pri čemu postoje velike razlike između zemalja. Grčka, Mađarska, Luksemburg, Nizozemska i Španjolska imaju stope neto zamjene iznad 90%. Međutim, ne treba zaboraviti da se rezultati ne odnose na pro-

sječnog 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%.

Slika 9.

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

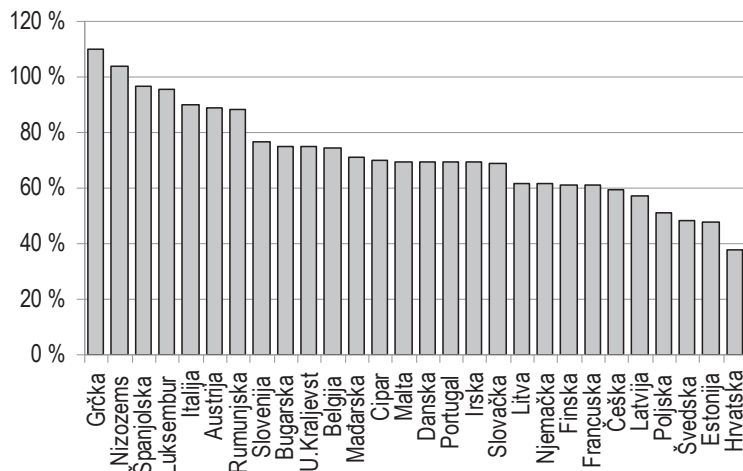


Napomena: Stopa zamjene za Hrvatsku odnosi se na 2010. godinu, za osiguranika samo u prvom stupu.

Izvori: European Commission (2010.d); 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 (2010.d); izračuni projektneog 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% (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% 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 (usporedi sliku 9. i 10.). Prosječna neponderirana stopa neto zamjene u 2048. iznosi 73%, što je 3 postotne jedinice manje nego 2008.

Stopa zamjene u slučaju ranijeg ili kasnijeg umirovljenja

Prijevremeno, odnosno kasnije umirovljenje u odnosu na zakonski propisanu dob

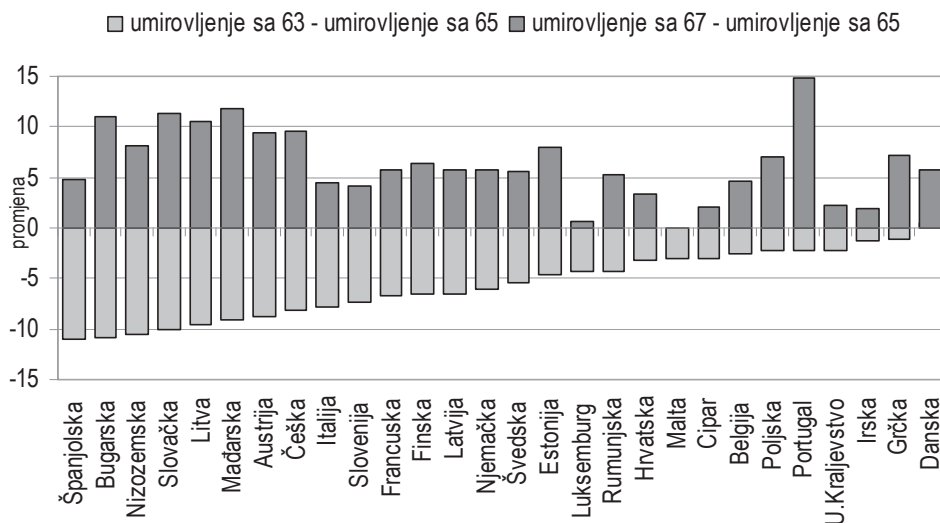
može imati značajan utjecaj na relativnu visinu mirovina. Na slici 13. prikazano je što se događa s teoretskim neto stopama zamjene u takvim slučajevima. U tu svrhu, za usporedbu s »tipičnim« radnikom uzeti su primjeri umirovljenja sa 63 godine starosti i 38 godina radnog staža (prijevremeno umirovljenje) 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 mirovinu⁸. Tako se u pojedinim zemljama (Španjolska, Bugarska, Nizozemska) za dvije godine ranijeg umirovljenja stope neto zamjene smanjuju za više od 10 postotnih bodova. 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.

Slika 13.

Promjene u teoretskim stopama neto zamjene za prijevremeno i kasno umirovljenje 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 (2010.d); izračuni projektnog tima za Hrvatsku.

⁸ 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.

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% u fazi akumulacije i 0,5% 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 pretpostavljeno realni neto prinos nešto veći od 3%⁹.

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% imovine, ulazna naknada od 0,7% doprinosa, što je prosječna naknada koju su uzimala četiri društva);
- jednokratnu naknadu mirovinskih osiguravajućih društva od 5% 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 okolnostima 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. godini¹⁰. 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 miro-

⁹ Pretpostavke o stopama realnog prinosa fondova prilično su različite od studije do studije. Holzmann i Guven (2009.) te Whitehouse (2007.) uzimaju 3,5% neto, dok EC (2009.b) pretpostavlja 2,5% neto. Kako bi se procijenio utjecaj ove pretpostavke na ukupnu visinu, prezentirani su rezultati uz primjenu optimističnih i pesimističnih pretpostavki.

¹⁰ Isto tako, žene imaju mogućnost ranijeg odlaska u prijevremenu mirovinu, te s manje staža od muškaraca.

vinu 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 navršenih 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% 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 tumačiti kao čvrstu granicu »primjerenih« mirovina, već samo kao pomoć u analizi visine mirovina. Granica od 35% 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 počekom 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).

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% (slika 14.)¹¹. Radi se o osobi za koju se uzima da je bila osigurana jedino u prvom stupu¹². Iz godine u godinu omjer zamjene za ovakvu »tipičnu« osobu bit će sve manji i pasti na 44% u 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% u 2017. te 17% u 2027.

¹¹ 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%.

¹² Blaga razlika u rezultatu u odnosu na izračune za Hrvatsku u međunarodnim usporedbama iz prethodnog potpoglavlja proizlazi iz godine promatranja. Stopa neto zamjene od 55% (ili još preciznije 54,5%) odnosila se na 2010. godinu.

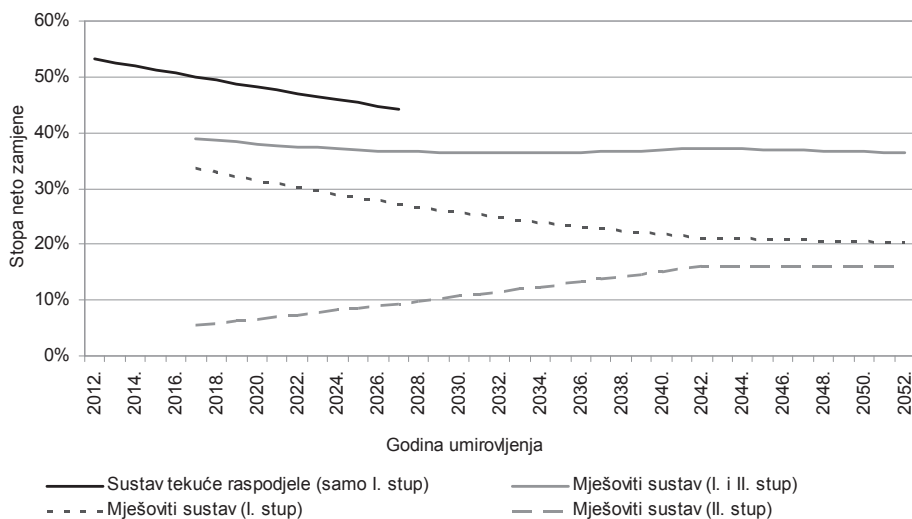
Mirovine iz mješovitog sustava bit će puno stabilnije tijekom vremena u smislu početnih stopa zamjene, premda bi mogle ponešto padati u početnom razdoblju (približno do 2030. kad bi mogle biti na razini 36% plaće), a zatim bi ostale prilično stabilne na razini 36%-37% plaće nakon što sustav kapitalizirane 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. Slika 14. prikazuje i doprinosi 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.

Jedan 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% 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.

Slika 14.

Početna stopa neto zamjene za »tipičnog« radnika (2012.-2052.)



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.

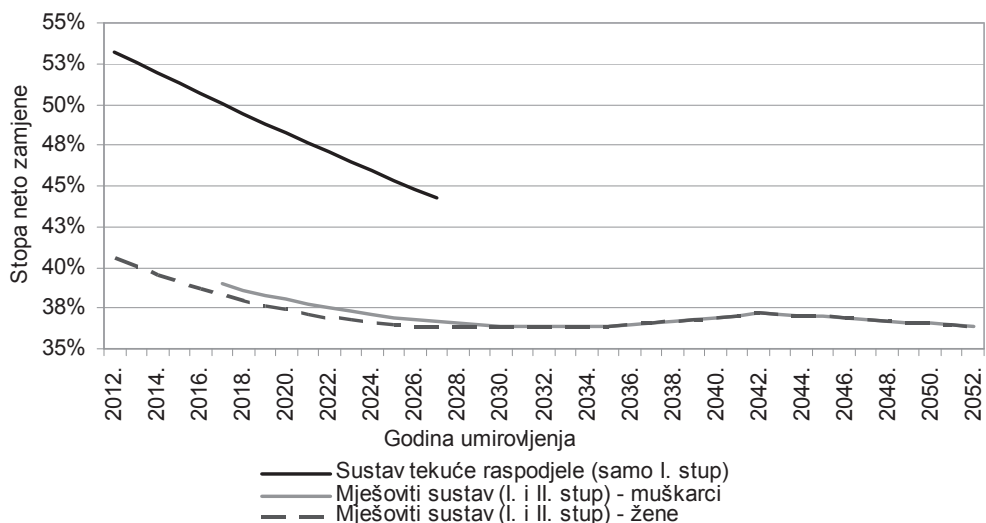
3.3.3. Usporedba stopa zamjena za žene i muškarce

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% u visini mirovine.

Slika 16.

Usporedba stopa zamjena za žene i muškarce (»tipičnog« radnika)



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.

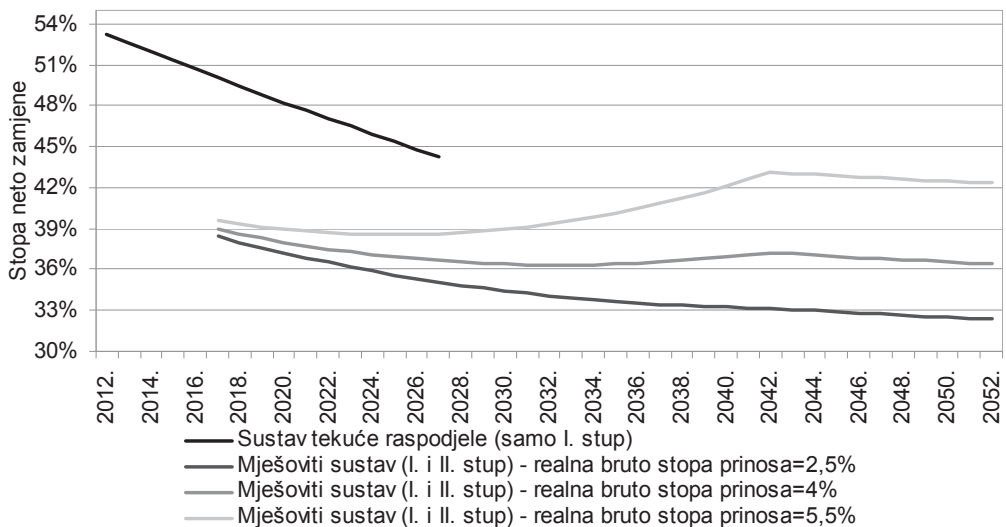
Izvor: Izračuni projektnog tima.

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%¹³. 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. 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% 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 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.

Slika 17.

Početna stopa neto zamjene za »tipičnog« radnika (2012.-2052.) uz variranje stope prinosa fondova



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.

¹³ Ovakva se razlika odnosi na opisani slučaj hipotetske radnice. Uz drugačije parametre (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 od 25% do 30%.

3.3.4. Ovisnost stope zamjene o prinosu mirovinskih fondova

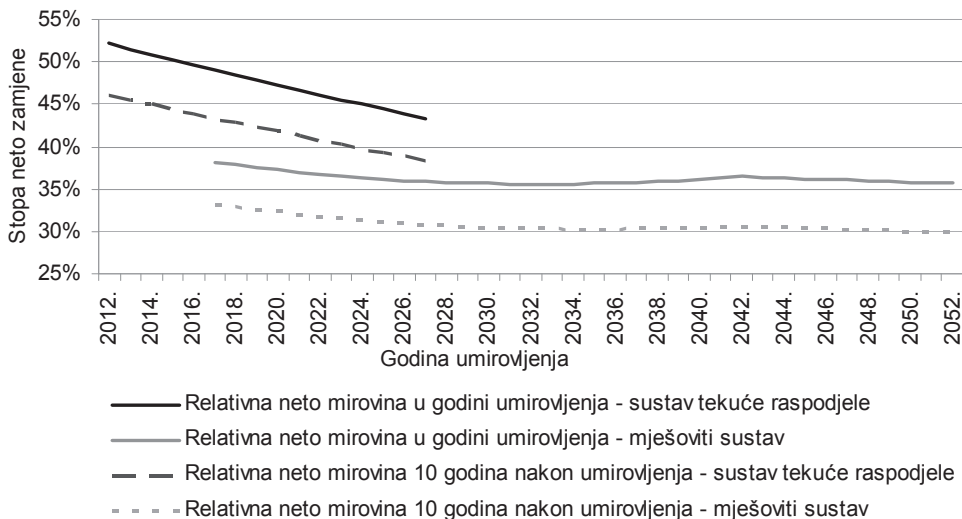
Stopa zamjene za umirovljenike iz mješovitog sustava ovisi o stopi prinosa mirovinskih fondova, pri čemu veći prinosi vode ka višim mirovinama. U modelu za Hrvatsku pretpostavljena je konstantna stopa realnog bruto prinosa od 4%. Slika 17. pokazuje kako se kreću omjeri neto zamjene, uz pretpostavke o realnim bruto prinosima fondova u pesimističnoj (prinos 2,5%) i u optimističnoj (prinos 5,5%) 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%, iznosi 32%. Uz prinos od 4% omjer je približno 36%, a uz prinos od 5,5% iznosi 42%.

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.

Slika 18.

Stopa neto zamjene za »tipičnog« radnika u godini umirovljenja i 10 godina nakon umirovljenja



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.

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 »polo-pola«, uz inflaciju i rast plaća, dok se mirovine iz drugog stupa indeksiraju 100% uz inflaciju. Za »tipičnog« radnika koji u mirovinu odlazi 2012. godine na temelju participacije samo u sustavu tekuće raspodjele početna neto mirovina iznosi 53% plaće, a 10 godina nakon umirovljenja mirovina za tu istu osobu iznosi 46% potencijalne plaće. Za tipičnog radnika koji 2040. odlazi u mirovinu početni omjer zamjene iznosi 36%, a nakon 10 godina tekući omjer zamjene pada na 30%.

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.

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 vijeka¹⁴, uz dvije varijante radnog staža. Ilustracija se odnosi na umirovljenike koji su participirali samo u sustavu tekuće raspodjele, odnosno na »jednostupaše«.

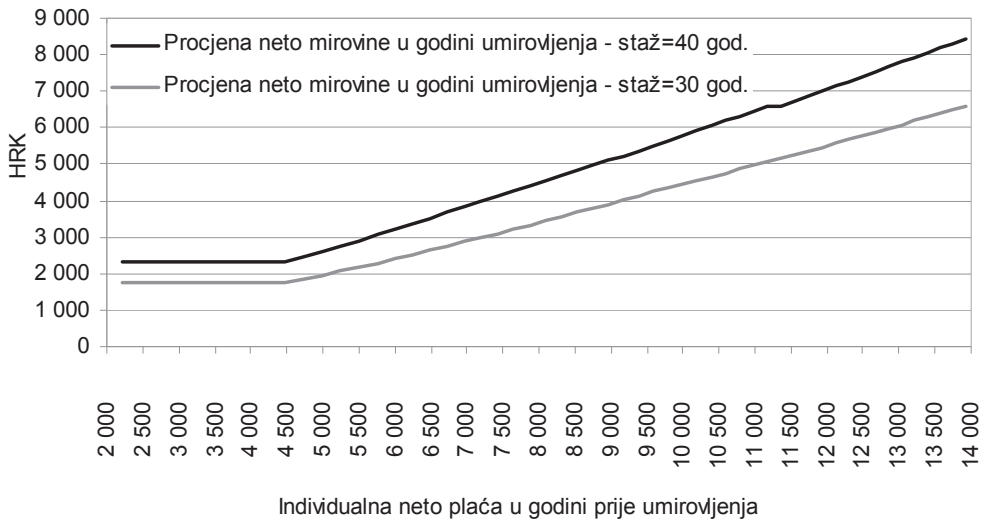
Za sve radnike koji su u 2011. godini imali plaću približno do 4 500 HRK (a prije toga im je plaća rasla po istoj stopi kao i prosječna plaća u zemlji) mirovina će prilikom umirovljenja u 2012. godini biti određena u jednakom iznosu, neovisno o stvarnoj visini plaće tijekom radnog vijeka, oko 2 300 HRK u slučaju staža od 40 godina te 1 700 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, zadržana joj je ista mirovina. S obzirom da neto plaća od 4 500 HRK čini oko 80% 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.

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 života je primao plaću na razini 35% prosječne plaće u zemlji, što približno odgovara minimalnoj plaći prema sadašnjim propisima, ostvaruje pravo na mirovinu u visini 105% njegove posljednje plaće.

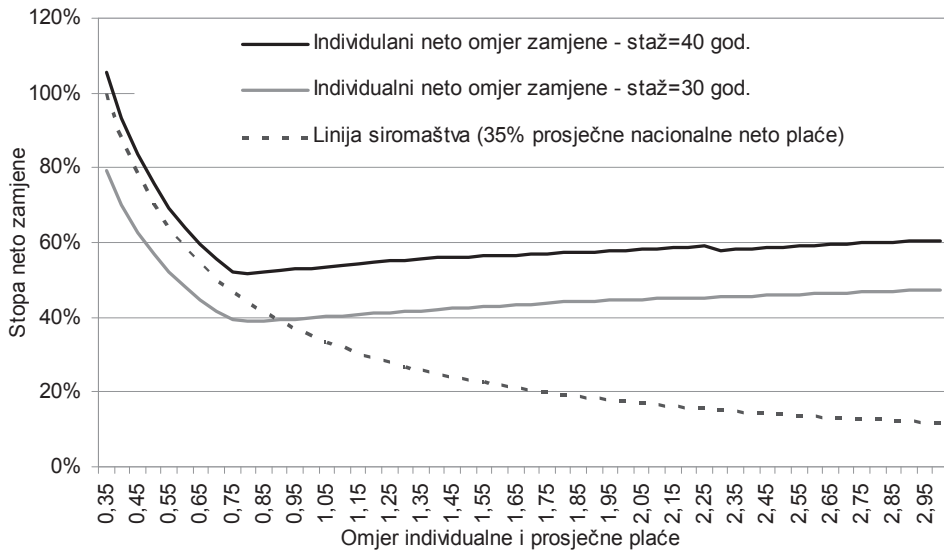
¹⁴ Pretpostavlja se da je plaća tijekom cijelog radnog vijeka (30 ili 40 godina) rasla po konstantnoj stopi od 2,5% i stoga uvijek imala isti omjer u odnosu na prosječnu plaću u gospodarstvu.

Slika 19.
Iznos mirovine u 2012. prema visini plaće, u ovisnosti o stažu



Izvor: Izračuni projektnog tima.

Slika 20.
Početna stopa neto zamjene u 2012. prema relativnoj visini plaće, u ovisnosti o stažu



Izvor: Izračuni projektnog tima.

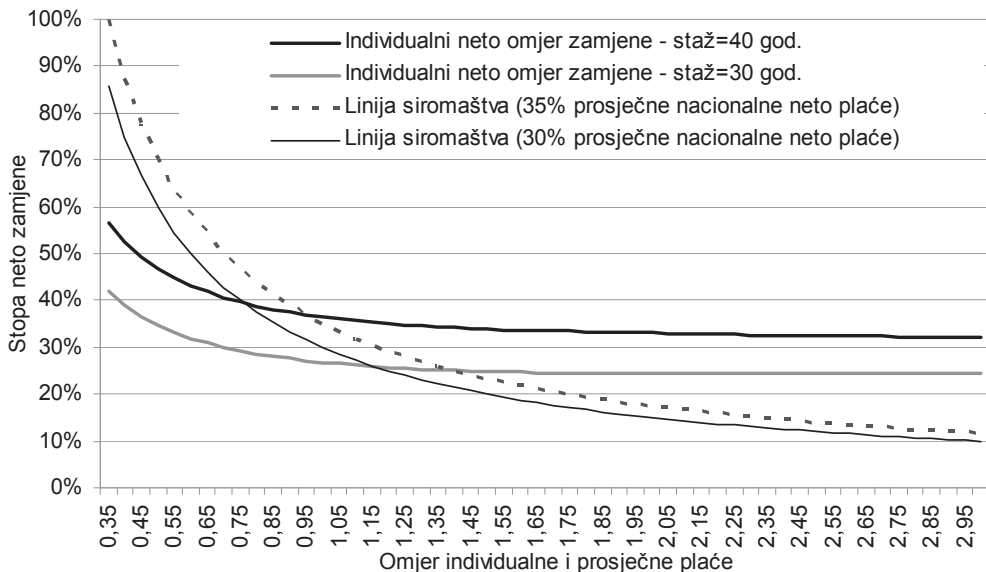
Radnici koji su ostvarili duži radni staž uz relativno niske plaće tako imaju koristi od instituta najniže mirovine, jer je upravo on zaslužan za ovakav rezultat. Već s 30 godina staža početni omjer zamjene iznosi oko 80% za radnika koji je cijeli život primao plaću od oko 35% prosječne plaće. Radnici čija je cjeloživotna plaća na razini 80% 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% ako je cijeli život zarađivala prosječnu plaću, a 60% ako je imala trostruku prosječnu plaću.

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% 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% 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 stažem, na primjer kada se uz plaću ispod 85% prosječne plaće u zemlji odlazi u mirovinu s 30 godina staža, tada je i visina mirovine ispod pretpostavljene linije siromaštva.

Slika 21.

Početna stopa neto zamjene u 2052. prema relativnoj visini plaće, u ovisnosti o stažu



Izvor: Izračuni projektneog 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% 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% prosječne plaće u 2012. više ne moraju važiti. Zato je, radi ilustracije, na slici 21. prikazana očekivana situacija uz liniju siromaštva od 30% 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% 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 mirovine¹⁵. Za umirovljenika s 40 godina radnog staža i prosječnom plaćom prijevremeno umirovljenje u 2012.

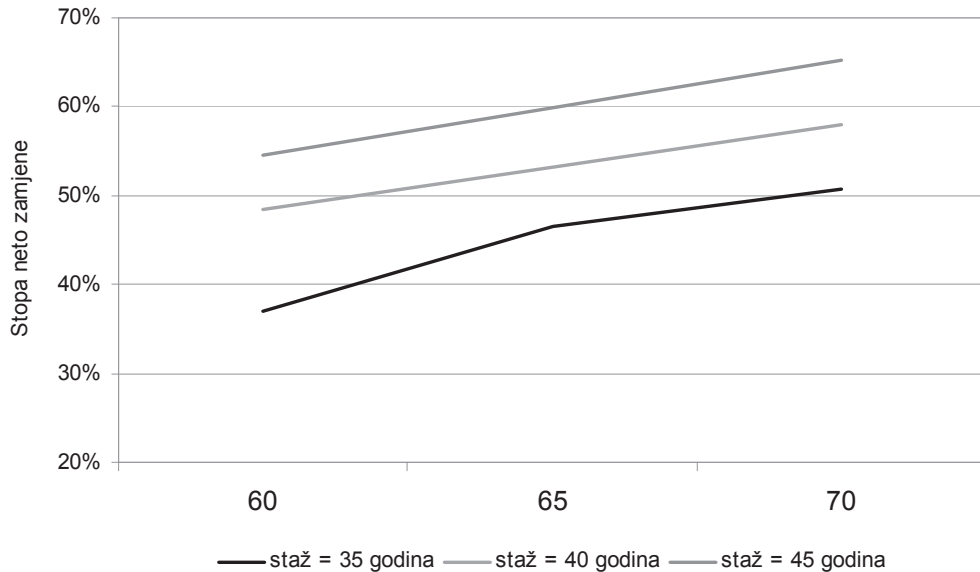
godini neposredno nakon 60. godine života donosi omjer neto zamjene od oko 48%, dok redovno umirovljenje sa 65 godina daje omjer neto zamjene u iznosu od 53%, a produljenje radnog vijeka do 70 godina starosti omogućuje omjer zamjene u iznosu od 58%. Manji, odnosno veći staž rezultira u nižim, odnosno višim omjerima zamjene.

Znatnije smanjenje stope zamjene kod prijevremenog umirovljenja 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% 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 iznosit će 37% posljednje plaće, a u drugom 53% 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.

¹⁵ 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.

Slika 22.

Početne stope neto zamjene u 2012. prema dobi umirovljenja i radnom stažu



Izvor: Izračuni projektnog tima.

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 spolu¹⁶. 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« umirovljenu u odnosu na »prosječnog« umirovljenika. Razlika među stopama individualne neto zamjene u 2012. procijenjena je na 8 postotnih bodova. Ako se razmatra apsolutna visina mirovine, onda je ona za prosječnu umirovljenu 24% niža nego kod prosječnog umirovljenika, što je rezultat i kraćeg prosječnog staža i niže plaće tijekom radnog vijeka¹⁷. 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.

¹⁶ Statistika plaća DZS-a pokazuje da su u 2009. žene primale prosječnu plaću u visini od 90% prosječne plaće muškaraca, pa je takva razlika na pojednostavljen način unesena u pretpostavke o visini plaća žena (95% ukupnog prosjeka) i muškaraca (105% ukupnog prosjeka).

¹⁷ 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.

Tablica 1.

Procjena osnovnih pokazatelja mirovina za »prosječnu« osobu u 2012. i 2052.

2012.					
	% prosječne plaće	Stož	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	Stož	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.

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%) 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% 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 plaćanje 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% 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 istovremeno 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 može se 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 pozorno razmotri, a da se eventualne promjene poduzmu tek nakon detaljnije elaboracije učinaka. Stoga je potrebno odgovoriti na pitanje:

- Je li dvostruka »švicarska« formula za valorizaciju i indeksaciju od 50% uz rast plaća i 50% uz inflaciju suviše 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, urav-

notežujući 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

- o 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.

10. U situaciji gdje privatni financijski 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. 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 va-

lorizacije/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 izabranih 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% 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).

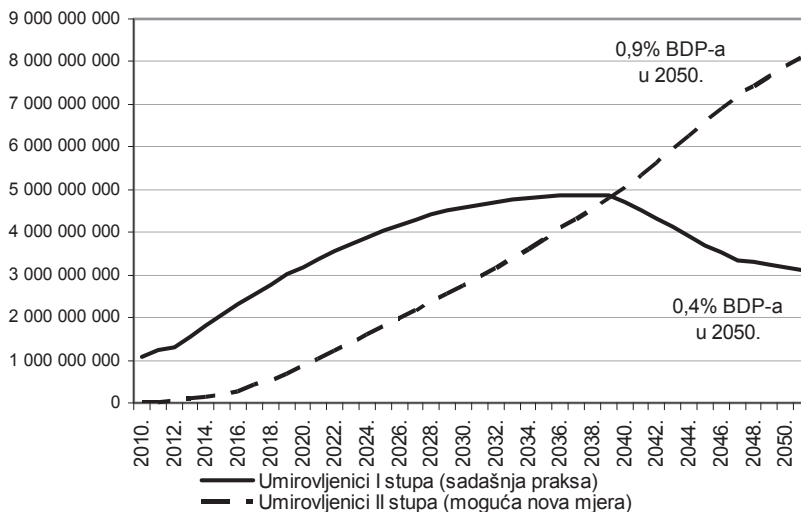
Vrijedi zapaziti da se u slučaju mješovite mirovine sve do 2026. radi o ženama koje su mogle birati hoće li ući u drugi stup ili ne, ali nakon toga se radi o umirovljenicima koje nisu mogle birati. Uz to treba voditi računa ne samo o prvoj mirovini, već i visini mirovine u godinama isplate mirovine. Tu je važno da se cijela mirovina iz javnog sustava tekuće raspodjele usklađuje prema švicarskoj formuli, dok se kod mi-

rovine 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.

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.)¹⁸. Do 2050. ovaj bi trošak mogao doseći razinu od 0,9% godišnje. Međutim, i dosad zakonjeni dodatak na mirovine za umirovljenike koji mirovinu dobivaju samo iz prvog stupa predstavlja značajan fiskalni trošak procijenjen na 0,8% 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.

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



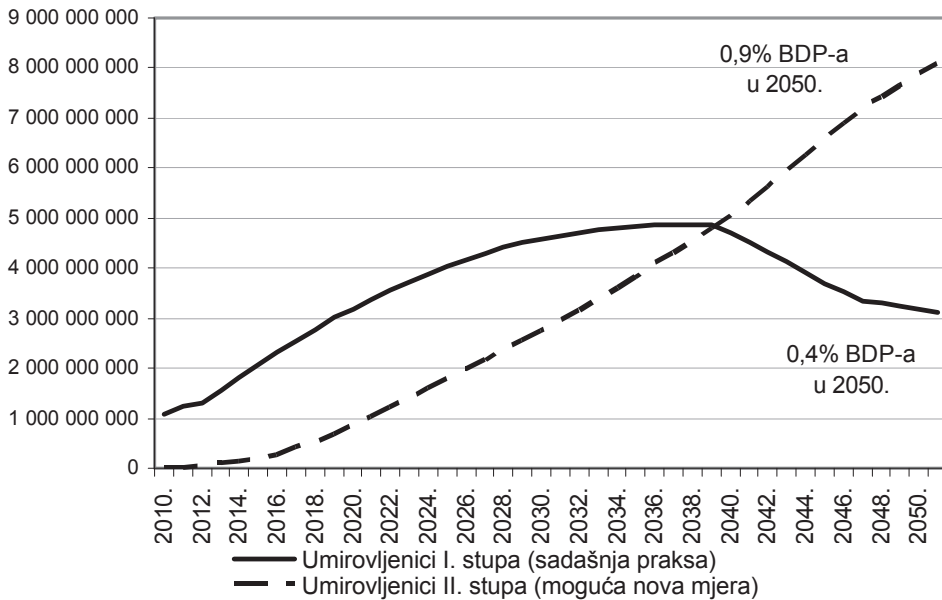
Napomena: Razmatra se primjer žene koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće, s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka.

Izvor: Izračuni projektnog tima.

¹⁸ 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.

Slika 28.

Povećanje javnih izdataka za mirovine zbog proširenja dodatka na mirovine na umirovljenike II. stupa (u stalnim cijenama 2010.)



Izvor: Izračuni projektnog tima.

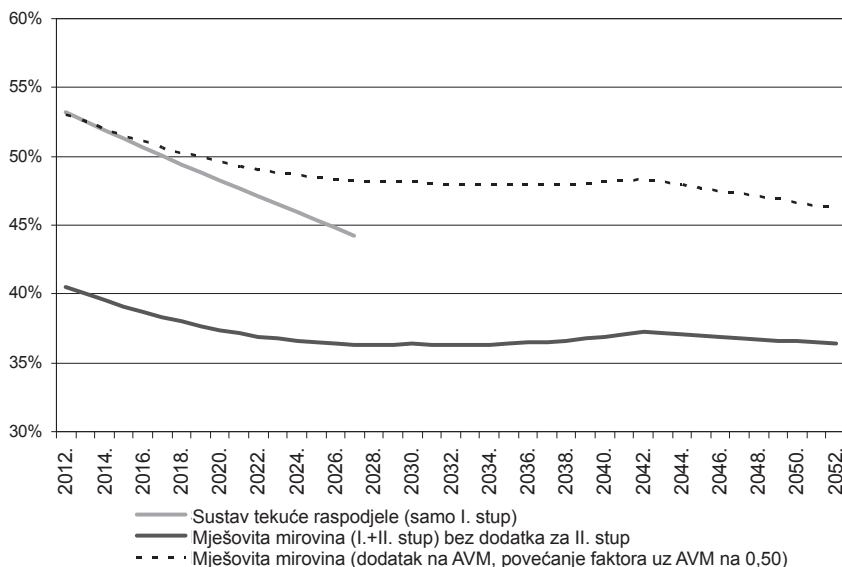
U slučaju proširenja dodatka, njegovi ukupni troškovi za prvi i drugi stup, izraženi kao udio u BDP-u bi nakon 2030. bili relativno stabilni na razini od oko 1,3% BDP-a, pri čemu se postupno počinje smanjivati udio dodatka za prvi stup, a povećavati za drugi stup. Na početku 2030-ih većina dodatka odlazi za umirovljenike prvog stupa, 0,8% 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 umirovljenike 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%. Moguće je za taj postotak uvećati aktualnu vrijednost mirovine (AVM), čime se automatski postiže učinak i na osiguravanike prvog i na osiguravanike 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, 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.

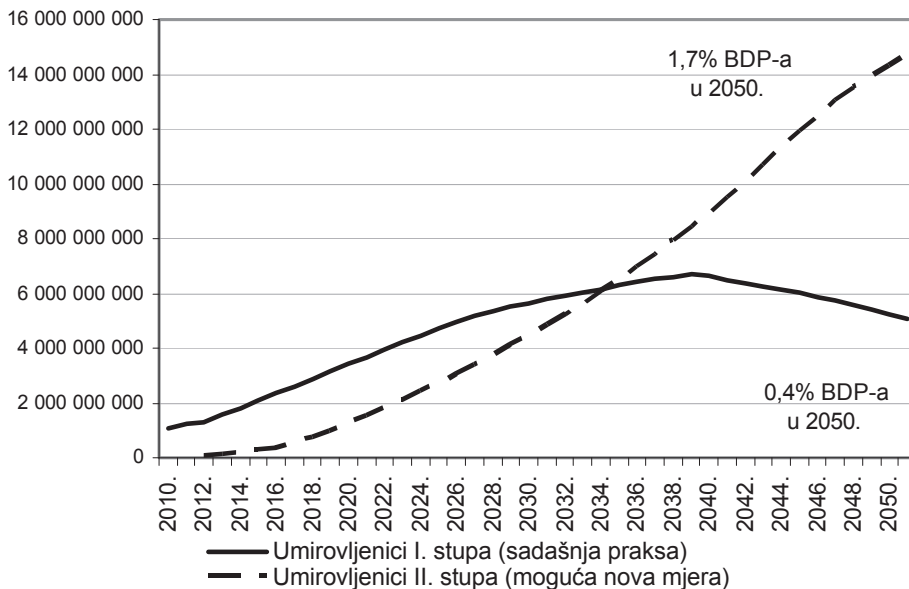
Valja doduše reći da je fiskalni trošak ove kombinacije mjera dugoročno gledano visok, ali uz ipak relativno mali trošak u kratkom roku i postupni rast do 1,7% BDP-a u 2050. godini (slika 30.). Ovo je samo jedna od mogućih kombinacija, koja odmah rješava pitanje razlike između »jednostupaša« i »dvostupaša« 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.

Prijedlog Vlade s 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%) 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.

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

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, troš-

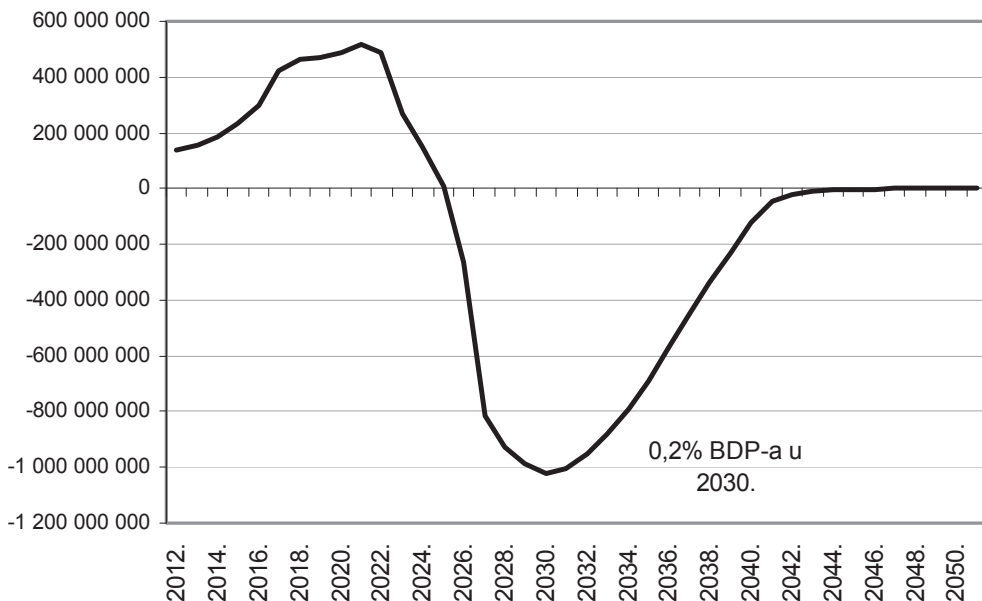
kovno je prihvatljivo za politiku. Naime, u kratkom roku će ovakva mjera imati čak i pozitivan učinak na javni mirovinski sustav jer se na njegove račune prebacuje cjelokupna uštedena svota. No nakon sljedećih 15-ak godina priljev po osnovi prijenosa sredstava će se iscrpiti, a obveze isplate mirovina 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.

Slika 31.

Procjena neto učinka povratka »dobrovoljaca« u prvi stup na račun javnog mirovinskog sustava, u stalnim cijenama 2010. godine



Izvor: Izračuni projektnog tima.

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

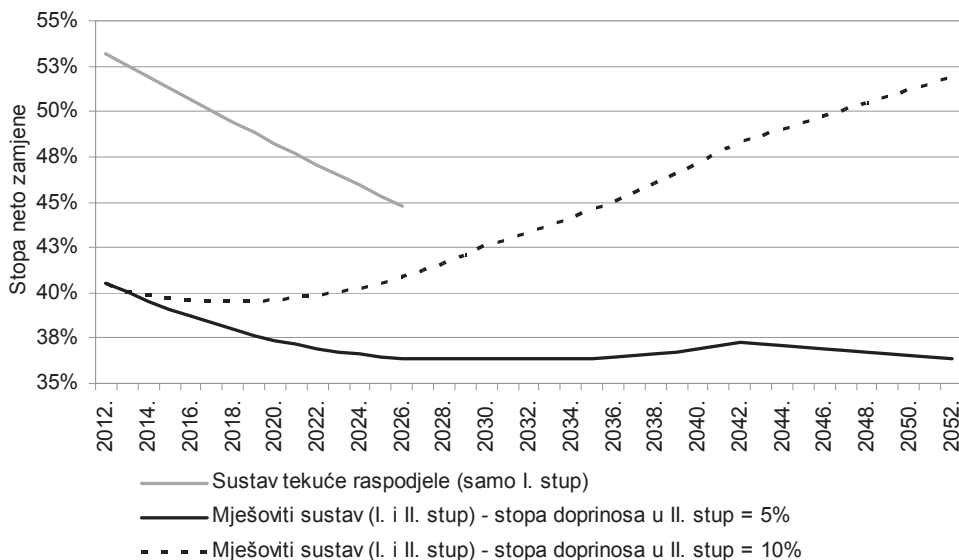
U dugom roku, potencijalne koristi za umirovljenike od povećanja stope doprinosa za drugi stup su velike. Zato su, ponajprije radi jednostavne i jasne procjene učinaka, a puno manje kao realna opcija, testirani učinci jednokratnog povećanja stope doprinosa za drugi stup s 5% na 10% plaće. Slika 32. pokazuje 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 kada bi iznosio 1,3% BDP-a, a do 2050. bi se oni povećali na 1,7% BDP-a godišnje. 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.

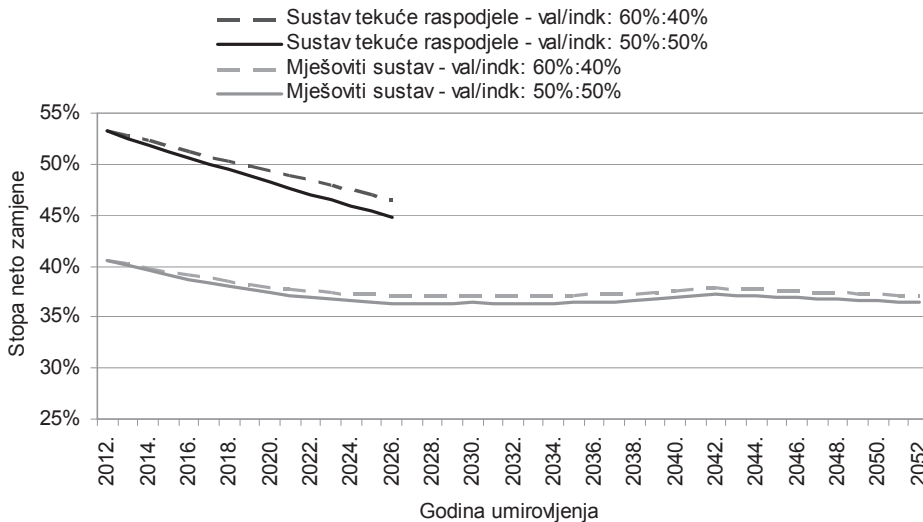
4.6.5. Učinci prelaska na indeksaciju vezanu uz plaće/cijene u omjeru 60% : 40%

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% umjesto sadašnje indeksacije u omjeru 50% : 50% 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 va-

lorizaciju 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%.

Slika 34.

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

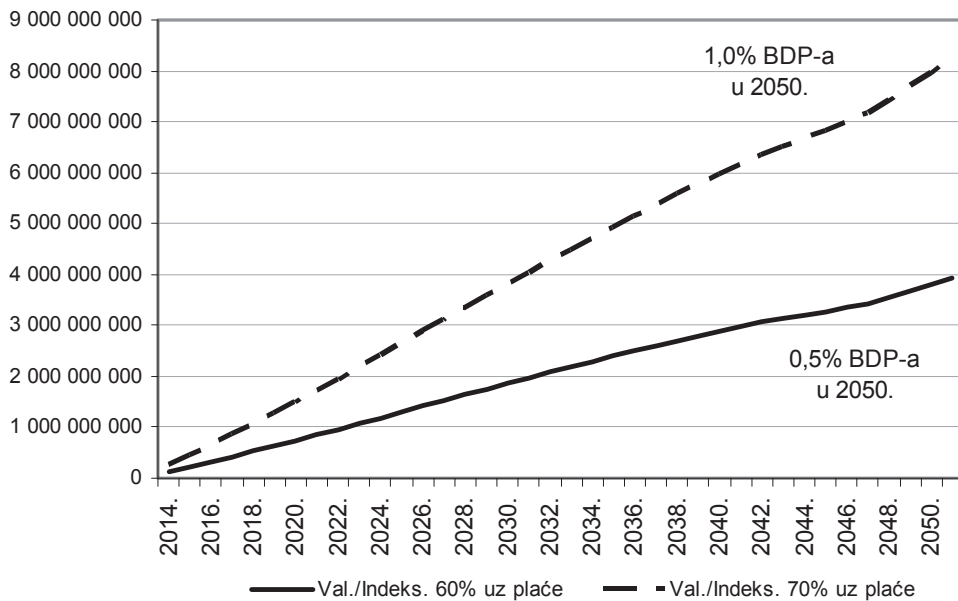


Napomena: Razmatra se primjer žene koja odlazi u redovnu starosnu mirovinu u najranijoj dobi u kojoj je to moguće, s 40 godina staža i plaćom u visini prosječne plaće u zemlji tijekom cijelog radnog vijeka.

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 ju ne treba odbaciti.

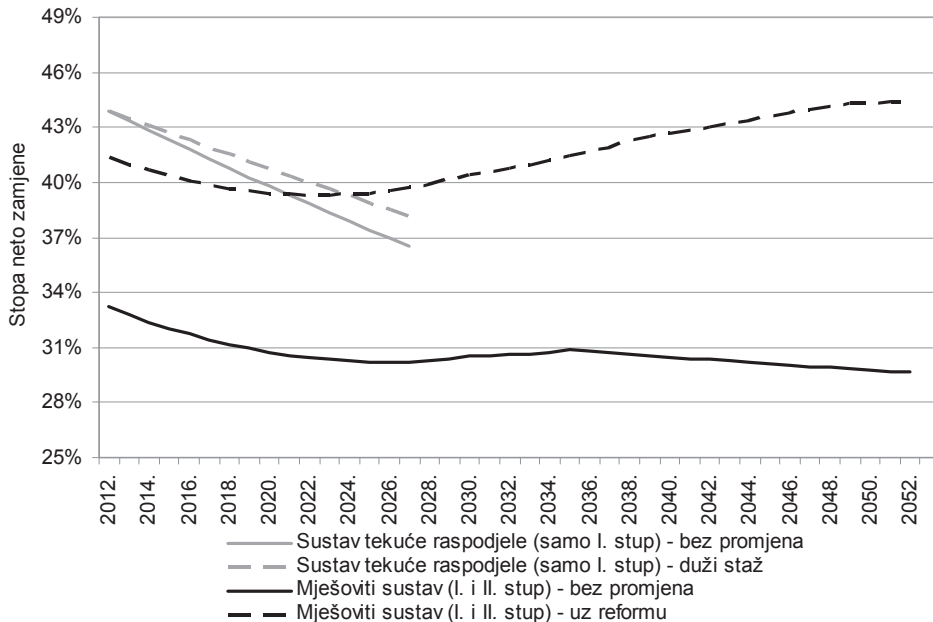
Buduće reformske aktivnosti svakako bi trebale uključiti »pospremanje« unutar mirovinskog sustava. Međutim, moguće je da zbog demografskog pritiska to neće biti dovoljno da se zadrži sadašnja razina mirovina u odnosu na prosječnu plaću. Zato će se u mirovinski sustav vjerojatno morati uključiti više 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% 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% u drugi stup te i dalje 15% u prvi stup, a osiguranici samo u prvom stupu 22% 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.

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)



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% koliko bi iznosila u 2012. bez reforme na 41% u istoj godini uz reformu, te na oko 44,5% 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% 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.

LITERATURA

- Bađun, M. (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.
- Državni zavod za statistiku (2006). *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske 2004.-2051*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Državni zavod za statistiku (2011). *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske od 2010. do 2061*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- European Commission (2009a). The 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060). *European Economy*, 2. Dostupno na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf
- European Commission (2009b). *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-2046*. Dostupno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=752&newsId=551&furtherNews=yes>
- European Commission (2010a). *Green Paper: Toward adequate, sustainable and safe European pension system*. Dostupno na <http://www.eubusiness.com/topics/employment/future-pensions.gp/>
- 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.
- European Commission (2010c). *Annexes to the Joint report on pensions: Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. Dostupno na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_annexes_en.pdf
- European Commission (2010d). *Joint report on pensions: Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe – Country profiles*. Dostupno na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_country_profiles_en.pdf
- Holzmann, R., & Guven, U. (2009). *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern and Southern Europe – Eight country studies*. Washington, DC: The World Bank.
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2010). *Izješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje*. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. Dostupno na <http://www.mirovinsko.hr/default.asp?ID=398>
- Šorić, K. (2000). Izračun mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje. *Računovodstvo i financije*, (5), 75-87.
- Whitehouse, E. (2007). *Pensions panorama: Retirement-income systems in 53 countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Zuber, M. (2011). Sustav oporezivanja mirovina: važeća regulativa i prijedlozi. *Računovodstvo i financije*, (8), 27-31.

Summary

CHALLENGES AND POSSIBILITIES FOR THE REALISATION OF ADEQUATE OLD-AGE PENSIONS IN CROATIA (A PROJECT STUDY)

The Institute of Economics, Zagreb¹⁹

Zagreb, Croatia

The Croatian Pension System has been faced with numerous problems and challenges during the last two decades. Notwithstanding the adjustments conducted towards the end of 1990s and the structural reforms initiated in the beginning of 2000s, many ambiguities regarding the direction and manner of the future pension system development have remained. Not only have the implemented reforms failed to solve the problem of low pensions, but they also resulted in new distributions within the retired population, so that ideas of abandonment of initiated reforms and return to the old system have appeared. Therefore pension system reform remains a key priority of the Croatian government. The study 'Challenges and possibilities for the realisation of adequate old-age pension in Croatia', which emerged in 2011 as the result of the research conducted by a team of experts from the Economic Institute in Zagreb and the Faculty of Law in Zagreb, represents a significant contribution to the debates about future reforms of the pension system. The study was prepared within the project bearing the same title that was financially aided by the Adris Foundation.

The study consists of three parts. The first part comprises three chapters that consider the problems and challenges of the pension system in Croatia, assess current adequacy of pensions and projections for the next forty years, and offer proposals for the measures for further pension system reform with the aim of ensuring adequate and sustainable pensions on the basis of the research results. The second part of the study analyses in more detail two topics connected with the reform proposals, and these are the control of the second pillar yields and the spread of financial and pension-related literacy in Croatia.

Due to the extensiveness of the study, most chapters from the first part of the study that have been slightly abridged and adjusted to the publishing standards of this journal are published in this issue. The entire document is available at <http://www.eizg.hr/Download.ashx?FileID=7d4509d2-866d-47b7-8214-a2cbf38ff8b9>

Key words: pension reforms, pension replacement rate, adequacy of pensions.

¹⁹ The project leader and the editor of the study was Danijel Nestić, the Institute of Economics, Zagreb. In addition, Željko Potočnjak, Vlado Puljiz, Ivana Rašić Bakarić, Sandra Švaljek, Iva Tomić, Maja Vehovec and Ivana Vukorepa participated in preparing the project study.