

*Projekt: “Strategija razvitka Republike Hrvatske: Hrvatska u
21. stoljeću”*

MIROVINSKI SUSTAV I SOCIJALNA SKRB

**Voditelj stručnog tima:
prof. dr. Vlado Puljiz**

Zagreb, veljača 2002.

SASTAV STRUČNOG TIMA

Voditelj tima:

Dr. sc. Vlado Puljiz, Pravni fakultet, Zagreb.

Radna skupina za mirovinski sustav:

Voditelj: Dr. sc. Željko Potočnjak, Pravni fakultet, Zagreb

Suradnici: Ljiljana Marušić,	Hrvatski zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje
Ivan Jergović,	Hrvatski zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje
Željko Tufekčić,	Ministarstvo financija
Mr. sc. Snježana Plevko,	Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja

Radna skupina za sustav socijalne skrbi:

Voditelji: Dr. sc. Vlado Puljiz,	Pravni fakultet, Zagreb
Dr. sc. Nino Žganec,	Ministarstvo rada i socijalne skrbi

Suradnici: Dr. sc. Gojko Bežovan,	Pravni fakultet, Zagreb
Mr. sc. Nada Kerovec,	Hrvatski zavod za zapošljavanje
Dr. sc. Borka Teodorović,	Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet
Dr. sc. Zoran Šućur,	Pravni fakultet, Zagreb
Dr. sc. Gojko Zovko,	umirovljeni profesor Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta, Zagreb
Dr. sc. Siniša Zrinščak,	Pravni fakultet, Zagreb

SADRŽAJ

Uvodna napomena

Predgovor: Ususret reformama sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj 1

<i>I. Hrvatska: Od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi</i>	6
Socijalna prava kao ljudska prava	7
Promjene socijalnih država u Europi	11
Gospodarska i socijalna situacija u Hrvatskoj	15
Novi mirovinski sustav	18
Nova socijalno-zaštitna mreža	23
Dugoročna strategija razvoja socijalne sigurnosti u Hrvatskoj	29
Literatura	35
<i>II. Mirovinski sustav</i>	37
Uvod	38
Sadašnje stanje	39
Mirovinski sustav u stanju reformskih promjena	39
Mirovinski sustav do kraja 1998. godine	39
Konceptija reforme iz 1998/99.	41
Normiranje reforme	43
Prvi dio hrvatskog mirovinskog sustava (obvezno i tekuće financirano mirovinsko osiguranje)	44
Drugi dio hrvatskog mirovinskog sustava (obvezno i kapitalno financirano mirovinsko osiguranje)	47
Treći dio hrvatskog mirovinskog sustava (dobrovoljno kapitalno financirano mirovinsko osiguranje)	51
Sadašnje stanje u nekim dijelovima mirovinskog sustava	54
Načela strategije	62
Strategija	63
Utemeljenje drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava	63
Unapređenje upravljanja HZMO-om	64
Upravljanje portfeljom HZMO-a	65

Reforma najniže mirovine ili utemeljenje osnovnog sustava socijalne sigurnosti za starost	66
Uvođenje najviše osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa te smanjenje omjera između najniže i najviše mirovine	68
Izjednačavanje dobi za umirovljenje za žene i muškarce	69
Reforma sustava beneficiranih mirovina	69
Zaustavljanje pada razine mirovina u odnosu na plaće	70
Utemeljenje posebnog sustava osiguranja za dugotrajnu njegu	71
Utemeljenje posebnog sustava osiguranja za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti	71
Centralizacija i objedinjavanje sustava naplate doprinosa i poreza na dohodak	71
Prelazak sa sustava odobrenih davanja na sustav određenih doprinosa u prvom dijelu mirovinskog sustava	72
Kritična pitanja primjene strategije	73
Očekivana kretanja u mirovinskom sustavu	74
Očekivana kretanja u važećem mirovinskom sustavu	74
Vremenski raspored aktivnosti	88
Normativne pretpostavke primjene strategije	89
Literatura	89
III. <i>Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi</i>	93
Uvod	94
Socijalna situacija i sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj	97
Siromaštvo i socijalna ugroženost u Hrvatskoj	97
Razvoj sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	99
Stanje sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	103
Pravci budućeg razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	108
Podizanje razine učinkovitosti sustava	110
Modernizacija i demokratizacija sustava	114
Prijedlog mjera u okviru strategije razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	122
Literatura	124
Tabelarni prilog	126

UVODNA NAPOMENA

Ukupne promjene u hrvatskom društvu, kao i promjene u njegovoj međunarodnoj okolini, nametnule su potrebu radikalnih reformi ukupnog sustava socijalne sigurnosti, koje smo označili sintagmom «od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi».

Upravo o tom širem kontekstu i temeljnoj usmjerenosti reformi u socijalnoj politici riječ je u prvom dijelu ove studije.

U drugom dijelu opsežno se analizira dosadašnja evolucija, sadašnje stanje te već definirana reforma mirovinskog sustava, kao i budući učinci prilagodbe mirovinskog sustava na gospodarski i socijalni razvitak zemlje. Također su naznačeni pravci daljnjih reformi mirovinskog sustava.

U trećem dijelu riječ je o sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, ključnom elementu socijalno-zaštitne mreže namijenjene podršci siromašnim i socijalno ugroženim građanima.

Ova tri dokumenta strategije razvitka socijalne sigurnosti, posebno mirovinskog sustava, socijalne pomoći i socijalne skrbi, prezentirana su i raspravljena na velikom savjetovanju kojeg je organiziralo Ministarstvo rada i socijalne skrbi, a koje je održano 7.-8. lipnja 2001. godine u Varaždinskim toplicama, a potom na užem sastanku kolegija Ministarstva i vanjskih stručnjaka 11. siječnja 2002. godine.

Budući da su mirovinsko osiguranje i socijalna skrb dva, inače međusobno dosta različita, sustava socijalne sigurnosti, potrebno je, polazeći od u ovom dokumentu iznesenih osnovnih zadanosti i usmjerenosti, izraditi strategije razvitka nekih drugih sustava. Stoga je dobro što se priprema strategija razvitka obiteljske politike. Bilo bi posebno važno da se, s obzirom na radikalne promjene na tržištu rada, također izradi cjelovit dokument o politici zapošljavanja, koji bi sadržavao ekonomske i socijalne aspekte problema. Isto tako u toku je priprema, u suradnji sa Svjetskom bankom, programa reformi sustava socijalne skrbi i socijalne pomoći, što je praktični nastavak rada na ovom dokumentu.

Pored autorskog tima, za izradu ovog dokumenta zaslužan je širi krug stručnjaka. Posebno su dragocjene spomenute rasprave na savjetovanju u Varaždinskim toplicama te u Ministarstvu rada i socijalne skrbi.

U Zagrebu, siječnja 2002.

Voditelj stručnog tima:

prof. dr. sc. Vlado Puljiz

USUSRET REFORMAMA SUSTAVA SOCIJALNE SIGURNOSTI U HRVATSKOJ

Reforme sustava socijalne sigurnosti danas su na dnevnom redu svugdje u svijetu. Mada se te reforme razlikuju od jedne do druge zemlje, njihovo je zajedničko usmjerenje – prilagodba sustava socijalne sigurnosti dubokim gospodarskim i društvenim promjenama koje su se desile posljednjih desetljeća, a koje će se s još većim intenzitetom nastaviti u budućnosti. Ovdje mislimo na proces starenja stanovništva koji je zahvatio razvijeni dio svijeta. Ilustracije radi, između 1960. i 1990. godine u Zapadnoj se Europi prosječno očekivano trajanje života povećalo za sedam godina ili gotovo za tri mjeseca godišnje. Nedavno je bivši američki predsjednik Clinton citirao procjenu stručnjaka da djeca koja se danas rađaju u razvijenim zapadnim zemljama mogu očekivati prosječan životni vijek od 90 godina. Paralelno sa starenjem stanovništva opadaju stope nataliteta, tako da se u demografskoj strukturi povećava generacijski nesrazmjer, posebno između radnog i ovisnog kontingenta starog stanovništva. Taj će se raskorak dramatično povećati kada za desetak godina u mirovinsku dob pristignu brojne «baby-boom» generacije rođene u prvim decenijama nakon rata, a iza kojih slijede znatno malobrojnije mlađe generacije.

K tome, tehnološka je revolucija uzrokovala dalekosežne promjene u strukturi rada, čega su glavni pojavnici povećana nezaposlenost, širenje fleksibilnih, atipičnih oblika zaposlenosti, odnosno tzv. individualizacija rada. Npr., danas u SAD polovica novih radnih mjesta pripada kategoriji fleksibilnog rada, a u Francuskoj je 40% fleksibilno zaposlenih. Ako pak znamo da su sustavi socijalne sigurnosti nastali nakon rata utemeljeni upravo na stabilnoj zaposlenosti, oslonjenoj na fordističku gospodarsku strukturu, shvatljivo je zašto te sustave nova struktura rada ozbiljno dovodi u pitanje i nameće potrebu njihove revizije.

Globalizacija je dodatni faktor koji snažno utječe na socijalnu državu. Globalizacija je najizraženija u financijskoj sferi. Svakog se dana, naime, na svjetskim tržištima kapitala razmjenjuje 1.400 milijardi dolara, od čega 85% čini tzv. «vrući novac» koji traži priliku za profitabilan plasman. Integracija svjetskog tržišta i povećanje međunarodne konkurencije, posebno na tržištu kapitala, uzrokuje snažan pritisak na nacionalna gospodarstva radi smanjenja proizvodnih troškova. Stoga je svugdje prisutno nastojanje za tzv. kompetitivnom državom koja će podupirati svoje gospodarske subjekte u nemilosrdnoj međunarodnoj tržišnoj utakmici. O politici redukcije državnih troškova svjedoči odredba EU, prema kojoj javni izdaci država-članica ne smiju preći razinu od 40% nacionalnog bruto proizvoda.

Prema tome, gospodarska i socijalna situacija u svijetu snažno utječe na reforme sustava socijalne sigurnosti, ona je njihova vanjska determinanta. Međunarodnim se okolnostima posebno moraju prilagođavati postsocijalističke zemlje s obzirom na njihovo nastojanje da se što prije uključe u nadnacionalne asocijacije, prije svega u Europsku uniju.

Imajući sve to u vidu, prilikom reforme sustava socijalne sigurnosti, Hrvatska, uostalom kao i svaka druga zemlja, ipak prvenstveno mora voditi računa o svojim unutrašnjim prilikama i potrebama. Situacija u Hrvatskoj je obilježena s dvije osnovne činjenice. Prvo, suočeni smo s posljedicama rata za nezavisnost, čije su samo neposredne štete procijenjene na oko 65 milijardi njemačkih maraka. Nadalje, u proteklom smo razdoblju imali dramatičan pad nacionalnog proizvoda, odnosno gospodarske aktivnosti, što je uzrokovalo veliko snižavanje standarda, diferencijaciju i siromašenje stanovništva. Najveći su gubitnici dramatičnih lomova, što ih je u proteklom desetljeću doživjelo hrvatsko društvo, stradalnici rata, nezaposleni, umirovljenici te druge marginalizirane skupine stanovnika. Kod njih su frustracije utoliko više izražene, što je tijekom procesa privatizacije, a iz sprege političkih i gospodarskih elita, proizašlo dosta zlouporaba, pa je danas u javnosti dominantna ocjena da se u pozadini rata desila nepravедna redistribucija nacionalnog dohotka u korist male skupine privilegiranih građana.

Ovo spominjemo kako bismo ukratko okarakterizirali atmosferu u kojoj se Hrvatska danas našla pred gospodarskim i socijalnim reformama. Jednostavno rečeno, s jedne strane djeluje nadnacionalni, globalizacijski pritisak za smanjenjem javnih troškova, radi privlačenja stranog kapitala i prilagodbe trendovima u svijetu, a koji u znatnoj mjeri koincidira s unutrašnjim potrebama ubrzanog razvoja Hrvatske. S druge je strane prisutna revandikacija siromašnih socijalnih slojeva, prije svega stradalnika rata, nezaposlenih, umirovljenika i drugih, koji, također s neospornim socijalnim legitimitetom, traže državnu redistribuciju dohotka radi poboljšanja svoga položaja. Kako vidimo, ova su dva zahtjeva, kratkoročno gledano, međusobno proturječna. Dugoročno gledano, uspješan je gospodarski razvoj najbolji lijek za socijalne probleme. No Vlada te probleme treba rješavati sada i ovdje, u konkretnoj gospodarskoj i socijalnoj situaciji i unutar manevarskog prostora koji joj preostaje. Dakle, treba ulagati u razvoj, ali treba očuvati socijalni mir eda bi imala pretpostavke razvoja.

Republika je Hrvatska u prvom članku svog Ustava definirana kao socijalna država. Time je određena usmjerenost njene socijalne politike. Tijekom rata i tranzicije sustavi socijalne sigurnosti bili su relativno uspješni amortizeri socijalnih potresa. Primjerice, u mirovinu je otišao velik broj ljudi koji je izgubio posao, pa se broj umirovljenika povećao od

656 tisuća u 1990. godini na 1.028 tisuća u 2000. godini. Slično se desilo sa sustavom socijalne skrbi koji je eksandirao tijekom rata kada je primijenjen Socijalni program kao dodatni sustav socijalne pomoći, i kada je djelovao program zbrinjavanja prognanika i izbjeglica kao svojevrsni paralelni sustav potpore za ratne stradalnike.

Koji su bitni elementi socijalne reforme koju moramo izvršiti? Obično se u prvi plan, kao njena posljedica, ističe smanjenje državnih socijalnih troškova, odnosno preraspodjela nacionalnog dohotka u korist investicija i novog zapošljavanja. Nama se u reformama čini ključnim novi raspored osnovnih čimbenika distribucije socijalne dobrobiti, odnosno promjena socijalnog režima, kako novu konstelaciju socijalne države naziva poznati analitičar socijalne politike G. Esping-Andersen. Radi se o tome da se u trokutu socijalne dobrobiti kojeg čini tržište, država, obitelj i civilno društvo, smanji uloga države, a poveća uloga tržišta, obitelji i civilnog društva. Drugim riječima, građani moraju preuzeti veći dio odgovornosti za svoju socijalnu sigurnost. To je način da se prevlada veoma rašireni sindrom ovisnosti o državi, kojeg smo naslijedili iz socijalizma, a koji je, uslijed posljedica rata, u posljednjoj deceniji još i produbljen. U tome je smisao sintagme istaknute u naslovu prvog dijela ovog dokumenta: «od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi». Drugim riječima, umjesto sveprisutne državne ruke koja dijeli socijalna davanja, treba potaknuti dodatni angažman pojedinca, obitelji i civilnog društva. To okretanje ka tzv. kombiniranoj socijalnoj politici (welfare mix) prisutno je kako u zapadnoeuropskim tako i u postsocijalističkim zemljama. Klasična distributivna, kejnzijanska socijalna država više ne odgovara zahtjevima vremena, pa je treba temeljito izmijeniti.

U tome treba tražiti smisao reforme mirovinskog sustava, zdravstvene zaštite, socijalne pomoći i socijalne skrbi, kao i drugih sustava socijalne sigurnosti. To je, naravno, veoma složen i mukotrpan posao za kojeg treba mnogo znanja, energije i nacionalnog sporazumijevanja.

Čini nam se ovdje važnim istaknuti novu ulogu države u socijalnoj sferi. Država će distribuirati manje sredstava, ali će i dalje davati zakonodavni i programski okvir, a istovremeno će biti osnovni jamac socijalne sigurnosti. Ona će se koncentrirati na temeljnu sigurnost građana i potporu najugroženijim socijalnim skupinama. Nadalje, zadatak je države da definira i jamči održavanje mehanizama (potpora, edukacija i zapošljavanje) socijalne integracije onih građana koji su ostali izvan svijeta rada, ili su na drugi način dospjeli na margine društva. To je način da se održi socijalna kohezija kao pretpostavka razvoja društva. Pod takvim uvjetima vrijedi ocjena iz studije OECD-a citirana u ovom dokumentu: «Socijalni

se troškovi smatraju investicijom u društvo. Gospodarski je uspjeh od male vrijednosti, ako ga ne prati uspjeh na socijalnom planu».

Dokument koji je pred nama posvećen je strategiji razvoja mirovinskog sustava, sustava socijalne skrbi i socijalne pomoći, dok se drugi sustavi socijalne sigurnosti tek uzgredno dotiču.

Prvi dio «Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi» sadrži objašnjenje zadanosti i usmjerenja reformi. Taj je tekst osnovni okvir koji treba pomoći u razumijevanju konteksta socijalnih reformi.

Drugi, najopsežniji dio dokumenta, posvećen je mirovinskom sustavu. Reforma mirovinskog sustava već je definirana zakonima iz 1998. i 1999. godine i ona je dosta uznapredovala. Ovdje se objašnjavaju problemi koje će u tijeku primjene zakona i uspostave novog sustava s tri mirovinska stupa trebati riješiti. Također se nagovještavaju promjene unutar prvog mirovinskog stupa, u kojem je sada koncentrirano dosta problema i neusklađenosti. Navodi se ideja tzv. nultog stupa namijenjenog temeljnoj solidarnosti itd.

Treći dio posvećen je reformi sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. Riječ je o rezidualnom sustavu, posljednjoj socijalno-zaštitnoj mreži, kojoj raste značenje, utoliko što u nju dopijevaju raniji korisnici drugih sustava, posebno mirovinskog osiguranja. U ovom dijelu dokumenta nisu iznesena preciznija, kvantificirana predviđanja o budućim kretanjima u njegovoj strukturi. Nakon analize sadašnjeg stanja definiraju se pravci razvoja. Čini nam se da je takav pristup opravdan, upravo zbog spomenute rezidualnosti i stalne podložnosti izmjenama ovog sustava, utoliko više što Ministarstvo rada i socijalne skrbi, u suradnji sa Svjetskom bankom, počinje rad na velikom projektu reforme sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. Nadalje, radi se na razradi pojedinih, u ovom dokumentu tek spomenutih pravaca reformi, kao što je decentralizacija i deinstitucionalizacija socijalne skrbi i socijalne pomoći. U taj kontekst spada već definirani Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

Kada je riječ o obiteljskoj politici priprema se dokument o njenoj razvojnoj strategiji. Nadalje, za socijalnu je politiku od središnje važnosti politika zapošljavanja, posebno s obzirom na sve prisutniji proces fleksibilizacije rada, koji je zahvatio i našu zemlju. Hrvatska će uskoro mijenjati neke ključne zakone kako bi se prilagodila svjetskim trendovima u oblasti rada i zapošljavanja.

Vjerujemo da je ovaj dokument dobar uvod u opsežni program hrvatskih socijalnih reformi koji ćemo ostvariti u narednom razdoblju.

U Zagrebu, siječnja 2002.

Davorko Vidović

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Vidović', with a stylized flourish above the name.

ministar rada i socijalne skrbi

I. DIO

HRVATSKA: OD PASIVNE PREMA AKTIVNOJ SOCIJALNOJ DRŽAVI

Radi preglednosti i boljeg razumijevanja konceptualnog okvira dugoročnog razvitka socijalne sigurnosti (posebno mirovinskog sustava i socijalne skrbi) u Hrvatskoj naše ćemo razmišljanje izložiti u nekoliko osnovnih teza i njihovih obrazloženja. Ovdje nećemo iznositi detaljnije podatke i projekcije, jer su oni sadržani u opsežnim prilogima o mirovinskom sustavu i socijalnoj skrbi, priređenim za Strategiju.

Prve tri ovdje iznesene teze, i uz njih izložena argumentacija, odnose se na prethodna pitanja razvoja Hrvatske kao socijalne države. Radi se o konceptu socijalnih prava, transformaciji socijalnih država u svijetu te o socijalnoj situaciji u Hrvatskoj. Sljedeće tri teze odnose se na perspektive razvoja Hrvatske kao socijalne države, a pritom se posebno razmatra mirovinski sustav i socijalna skrb. Međutim, ovdje treba upozoriti na neprecizno korištenje termina “socijalna skrb”. Naime, pod tim se u nas podrazumijeva socijalna pomoć i socijalna skrb uže shvaćena, a iz samog naziva Ministarstva rada i socijalne skrbi mogu se izvesti i šire konotacije pojma “socijalna skrb”. U striktnom značenju, socijalna skrb (*social care*) “... treba zadovoljiti određeni broj individualiziranih potreba, kako i kada se one pojave. Drugim riječima radi se o potrebama za koje se pretpostavlja da se ne mogu zadovoljiti pomoću usluga opće namjene” (Jones, 1985.:172). “Radi se o nesposobnim osobama za obavljanje uobičajenih funkcija, samo-zanemarenim (*self-neglect*) osobama, zanemarenoj djeci ili pak kombinaciji tih svojstava” (Hill, 1996.:127). Mi ćemo, donekle u neskladu s naslovom naše dionice, govoriti o četiri manja sustava socijalne sigurnosti, koja su međusobno ovisna i djeluju u okviru socijalno-zaštitne mreže, a to su socijalna pomoć, socijalna skrb u užem smislu, socijalna zaštita nezaposlenih i obiteljska politika. Takav nam se pristup učinio korisnim za razumijevanje trendova u ukupnom sustavu socijalne sigurnosti.

Socijalna prava kao ljudska prava

1. *Republika Hrvatska u Ustavu je definirana kao socijalna država. To znači da je na sebe preuzela jamstvo osiguranja socijalnih prava, odnosno osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana. Međutim, ostvarenje socijalnih prava ovisi o materijalnim mogućnostima društva s jedne, te njegovim vrijednosnim i razvojnim usmjerenjima, s druge strane.*

U članku 1. Ustava Republika Hrvatska je definirana kao socijalna država. U drugim člancima Ustava navode se, a dalje u zakonima razrađuju, socijalna prava građana. Hrvatska se na međunarodnom planu kao sljednica bivše Jugoslavije obvezna pridržavati

Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine. Osim toga, Hrvatska je potpisala, a uskoro će ratificirati, Europsku socijalnu povelju Vijeća Europe iz 1961. godine, pa će se tako, na europskoj razini, obvezati na poštivanje socijalnih prava i prihvaćanje mehanizma kontrole njihova ostvarivanja.

Međutim, radi boljeg razumijevanja navedenih ustavnih odredbi, treba upozoriti na samu prirodu socijalnih prava. Socijalna prava omogućavaju pristup svih građana osnovnim materijalnim i duhovnim dobrima društva u kojem žive. Socijalna su prava, po svojoj naravi, objektivna. Ona su prava potraživanja u odnosu na društvo (*droits-créances*); socijalna prava zahtijevaju materijalne izdatke, pa su stoga, ovisno o gospodarskoj situaciji, podložna čestim državnim intervencijama i prilagodbama. Od socijalnih prava razlikuju se građanska i politička prava koja su subjektivna, prava-slobode (*droits libertés*), koja država jednostavno treba štiti od ugrožavanja s bilo koje strane. R. Mishra upozorava da su građanska i politička prava proceduralna i institucionalizirana, dok su socijalna prava substantivna. Zbog takve svoje prirode socijalna prava mogu doći u sukob s ekonomskim i vlasničkim pravima koja su temelj kapitalizma, što se, uostalom, u posljednje vrijeme i dešava. Isti autor upozorava na opasnost pojednostavljenog tretiranja socijalnih prava kao individualnih prava, budući da je to isključivo zapadni pristup. Umjesto toga on predlaže koncept "socijalnih standarda" koji se prilagođavaju različitim ekonomskim i kulturnim kontekstima (Mishra, 1999.:118).

Građanska i politička prava u zapadnim su zemljama nastala prije socijalnih prava, koja su se uglavnom konstituirala u 20. stoljeću (Marshall, 1964.). (Slika 1.)

Slika 1.

Ljudska prava	Vrijeme nastanka	Obilježja
Građanska	18. stoljeće	Prava-slobode Jednakost svih ljudi pred zakonom zaštita ličnosti i vlasništva
Politička	19. stoljeće	Prava političke participacije Prava udruživanja i sudjelovanja u javnim poslovima (izbori, sindikati i sl.)
Socijalna	20. stoljeće	Prava-potraživanja – svi građani imaju pravo na zadovoljavajuće egzistencijalne uvjete

Izvor: Marshall, T. H. (1964.)

Građanska i politička prava su “tvrđa” od socijalnih prava, i u demokratskim zemljama ona se ne bi smjela mijenjati ovisno o gospodarskom i socijalnom kontekstu. (Ipak, u nedavnoj je prošlosti bilo drastičnih odstupanja od ovog načela, dakle i bitnih redukcija građanskih i političkih prava.) S druge strane, u bivšim socijalističkim zemljama socijalna su prava bila razvijenija od građanskih i političkih prava. Na njihovoj etatičkoj distribuciji socijalistička je vlast temeljila svoj legitimitet za upravljanje društvom. Kada su zbog ekonomske krize socijalna prava bila ozbiljno narušena, ta je vlast izgubila legitimitet i socijalizam se unutar sebe urušio. Tek nakon pada socijalizma u ovim su zemljama uspostavljena puna građanska i politička prava, ali je istovremeno došlo do snižavanja razine ili čak gubitka nekih socijalnih prava.

Mada je za sadržaj i opseg socijalnih prava bitna gospodarska situacija, pojednostavljeno je reći da socijalna prava gospodarski kontekst sam po sebi definitivno i u cijelosti određuje. Naime, na socijalna prava, pored gospodarske situacije, utječe nasljeđe odnosno temeljna vrijednosna orijentacija pojedine zemlje. Poznato je, npr., da države liberalne tradicije, kao što su SAD, znatno manje sredstava izdvajaju za socijalne potrebe

svojih građana, nego, npr., skandinavske zemlje socijaldemokratske ili pak europske zemlje tzv. bismarckovske tradicije socijalnog osiguranja.

Za razumijevanje pojedinih tipova socijalne države veoma je važno razlikovanje temeljnih kriterija po kojima se ostvaruju socijalna prava. Prvi kriterij je naknada (nagrada) za neki radni ili drugi doprinos (*reward*). Na toj osnovi se ostvaruje većina mirovina ili pak naknada za nezaposlenost za što se plaćaju prethodni doprinosi. Drugi je kriterij prevencija ili kompenzacija (*prevention/compensation*) za promijenjene prilike pojedinca ili obitelji (npr. dječji dodaci, temeljne mirovine), a treći egzistencijalna potreba (*need*) građana koji nemaju dovoljno sredstava za život, kakav je npr. slučaj socijalne pomoći ili socijalne skrbi (Jones, 1985.). Ovim se kriterijima još mogu dodati porezne olakšice (*relief from taxation*), koje Titmuss naziva fiskalnim welfareom, kojim se također utječe na materijalnu situaciju pojedinih kategorija građana. Pojedine se zemlje različito odnose prema ovim kategorijama socijalnih davanja, olakšica i usluga, pa ih daju u različitim razmjerima. Npr. u SAD su državne vlasti mnogo restriktivnije kada su u pitanju izdaci za socijalnu pomoć, odnosno prevenciju i kompenzaciju, nego u Europi, gdje se tim vrstama socijalnih prava pridaje veća važnost, a davanja su izdašnija.

Socijalna se prava ostvaruju u okviru sustava socijalne sigurnosti ili pak posredstvom javnih službi ili na neki drugi način. Sustavi socijalne sigurnosti mogu se definirati kao skupovi pravnih normi, administrativnih, financijskih i stručnih institucija koje djeluju na određenom području socijalne politike. Glavni sustavi socijalne sigurnosti nastali su i razvili se s ciljem prevladavanja osnovnih socijalnih rizika, kao što je starost, bolest, invalidnost, gubitak hranitelja, nezaposlenost, siromaštvo (Puljiz, 1997.). Po opsegu, sredstvima i ciljevima najvažniji su mirovinski i zdravstveni sustav, koji su zbog starenja stanovništva i nekih drugih okolnosti u posljednjem razdoblju u osjetnoj ekspanziji (i u krizi). Unutar tih i drugih, manjih sustava socijalne sigurnosti država raznim mjerama određuje oblik, razinu i način ostvarivanja socijalnih prava. Zbog toga su socijalna prava predmet stalnih političkih i socijalnih borbi; stav prema socijalnim pravima u najvećoj mjeri obilježava osnovne ideološke orijentacije u suvremenim društvima.

U posljednjim decenijama proces globalizacije sve snažnije utječe na gospodarsku i socijalnu sferu većine zemalja. S ciljem što uspješnijeg nastupa u svjetskoj ekonomiji, većina zemalja nastoji uspostaviti tzv. kompetitivnu državu koja međunarodnoj gospodarskoj utakmici prilagođava vrstu i razinu socijalnih prava. Male zemlje, koje su od velikih zemalja ovisnije o međunarodnim kretanjima, snažno su izložene globalizacijskim utjecajima. Poznato

je da Hrvatska, kao mala tranzicijska zemlja, opustošena ratom i posljedicama neuspješne tranzicije, opterećena teškim gospodarskim i socijalnim problemima, u velikoj mjeri ovisi o gospodarskoj i svakoj drugoj podršci razvijenih zemalja i međunarodnih organizacija. U nastojanju da se približi Zapadu, a s krajnjim ciljem i da se uključi u zapadnoeuropske integracije, Hrvatska mora voditi računa o zapadnim modelima socijalne politike, njihovim standardima socijalnih prava te promjenama koje se tamo događaju.

Promjene socijalnih država u Europi

- 2. Društvene, gospodarske i tehnološke promjene koje su se u svijetu desile u posljednja tri desetljeća utjecale su na obilježja i strukturu socijalnih država. Paradigmatski rečeno, pasivna socijalna država, koja je pretežno bila obilježena distribucijom socijalnih davanja i usluga, postupno se preobražava u aktivnu socijalnu državu, koja prvenstveno investira u ljude, njihovo obrazovanje i vještine, nastoji razviti razne oblike zaposlenosti, odnosno prevladati siromaštvo, socijalnu isključenost i ovisnost o državi.*

Poslijeratne su europske socijalne države, bez obzira na njihove međusobne razlike, bile utemeljene na četiri zajednička stupa: (1) negativno iskustvo Drugog svjetskog rata i velike međuratne ekonomske krize iz koje su proizašli za svijet pogubni totalitarizmi, (2) snažna privrženost ideji nacionalne i socijalne solidarnosti, odnosno visoka razina socijalnih prava kao dijela korpusa ljudskih prava, (3) politički konsenzus o državnom intervencionizmu radi suzbijanja krize te socijalna sigurnost za sve temeljem građanskog statusa (*social citizenship*), (4) oslanjanje na punu uposlenost i model čvrste konjugalne obitelji, u pravilu s jednim hraniteljem (Lazar, Stoyko, 1998.). Takva je socijalna država u razvijenom svijetu dominirala do sredine 70-ih godina. U nekim zemljama, kao što je npr. Švedska, u to je vrijeme država raspodjeljivala dvije trećine, a za socijalne namjene jednu trećinu nacionalnog bruto proizvoda. Neki autori nazvali su to “zlatnim dobom socijalne države” (Esping-Andersen, 1998.). U socijalno-političkoj literaturi takva se intervencionistička država uobičajeno naziva keynesijanskom socijalnom državom (KWS), a ponekad keynesijansko-beveridgeanskom socijalnom državom, pozivom na imena velikog ekonomskog britanskog teoretičara (M. Keynes) i velikog socijalnog britanskog reformatora (W. Beveridge) iz tridesetih i četrdesetih godina 20. stoljeća.

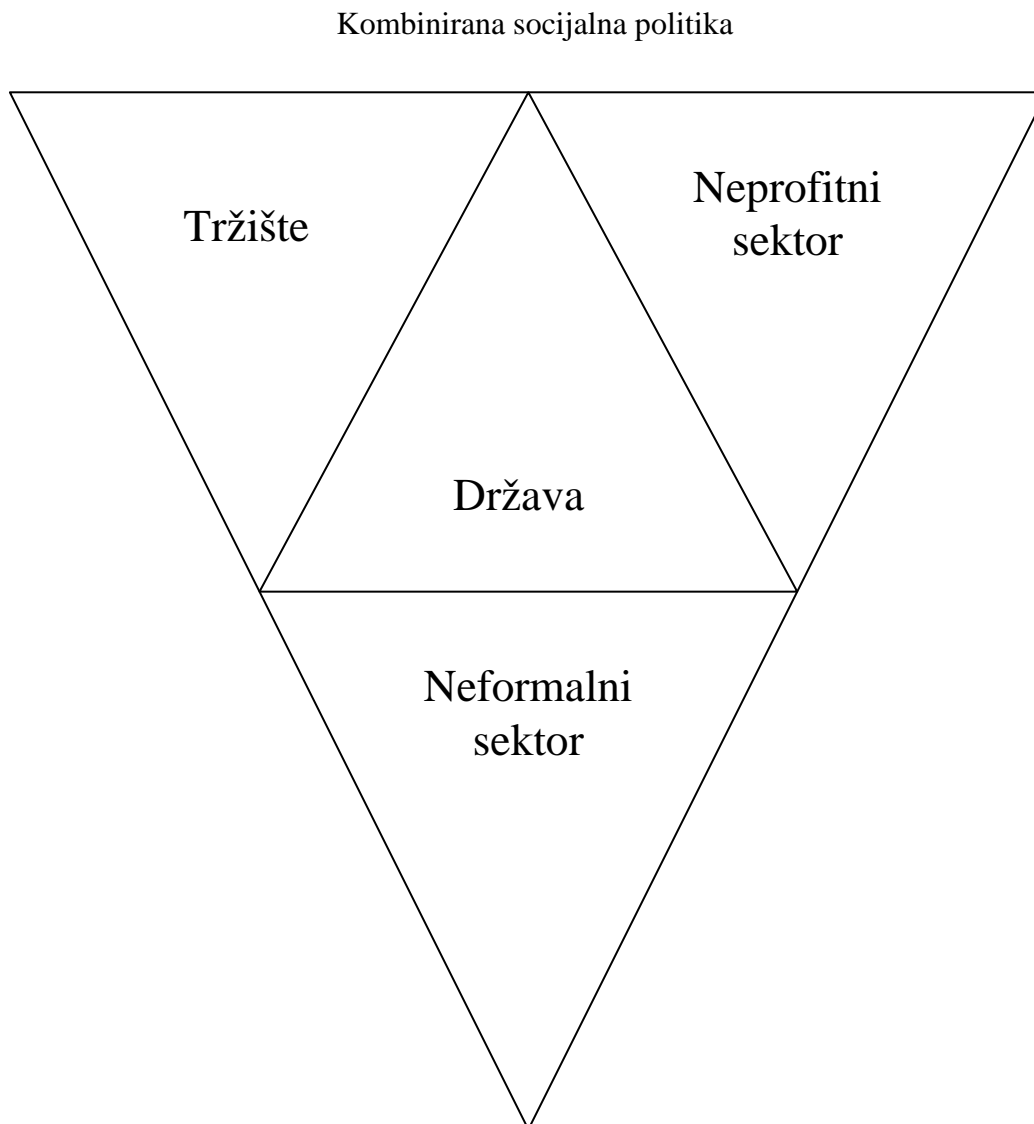
Gospodarska kriza, koja je sredinom 70-ih godina potresla svijet, a kojoj su se potom pridodali drugi uzroci, ugrozila je stupove poslijeratne keynesijanske socijalne države. U demografskoj sferi najznačajnije su promjene: starenje stanovništva, opadanje stopa fertiliteta,

kriza klasične konjugalne obitelji. Gospodarska kriza, koja je uzrokovala pad stopa rasta, dovela je do velikog porasta nezaposlenosti. K tome, tehnološka je revolucija uzrokom promjene strukture rada, odnosno njegove sve veće fleksibilizacije i individualizacije. Sociolozi tim povodom govore o novoj postfordističkoj strukturi rada. Sve je manje kontinuiranog i stabilnog rada, a širi se tzv. “prekarizacija” rada, koja je bitna sa stajališta socijalne sigurnosti (Castel, 1995.).

Globalizacija, pospješena informatičkom revolucijom te padom socijalizma kao svjetskog sustava, dovela je do sve tješnjeg povezivanja svijeta. Gospodarska se kompeticija prenijela i u socijalnu sferu, što se odrazilo na visinu i strukturu dodatnih troškova rada. Nastojeći privući međunarodni kapital, pogotovo manje razvijene države smanjuju socijalne troškove i pokušavaju uspostaviti gospodarski, socijalno i politički kompetitivnu državu.

Novi model socijalne države, koju su neki autori nazvali schumpeterijanskom (SWS), prilagođava se promijenjenim gospodarskim i socijalnim okolnostima, posebno preobrazbi strukture i prirode tržišta rada. Dok je u tri poslijeratne decenije bio na djelu proces tzv. dekomodifikacije socijalnih prava (Esping-Andersen, 1990.), što podrazumijeva prijenos socijalnih troškova s građana na državu, u posljednjim je decenijama na djelu obrnut proces komodifikacije, što znači da se socijalna sigurnost sve više “kupuje” na tržištu, odnosno da se dio socijalnih troškova prebacuje na pojedince i obitelji. To je način da se smanje državni socijalni troškovi i da se pasivni zamjene aktivnim socijalnim programima. Reafirmira se klasično načelo supsidijarnosti, a u socijalnoj sferi sve veću ulogu dobiva lokalna zajednica i nevladine organizacije, odnosno razni čimbenici civilnog društva (*welfare mix*). (Slika 2.)

Slika 2.



Izvor: Evers, Svetlik (1991.).

Ovo treba shvatiti kao pojednostavljenu, idealno-tipsku shemu promjena socijalne države. Procesi se u stvarnosti ne odvijaju jednolinijski, nego u cik-caku, s mnogo prepreka i zastoja. Neki ugledni autori govore o “zamrznutom krajoliku” socijalne države, odnosno o sporim procesima (Esping-Andersen, 1998.). S druge strane, neki upozoravaju na široku potporu građana socijalnoj državi. “To je pokušaj naroda da očuva komunitarne institucije, tj. institucije koje daju određenu mjeru socijalnoj sigurnosti, stabilnosti i solidarnosti i tako održavaju određeni smisao nacionalne zajednice” (Mishra, 1999.:120-121.).

Ipak, bez obzira na smanjenu ulogu u sekundarnoj distribuciji nacionalnog dohotka, država zadržava i zadržat će važno mjesto u socijalnoj sferi. Upravo djelujući u socijalnoj sferi, vladajuća elita u velikoj mjeri stječe unutrašnji legitimitet za vladanje društvom. Država ostaje jamac za održanje osnovnih egzistencijalnih uvjeta građana. Ona zadržava ulogu kreatora pravnog i institucionalnog okvira neophodnog za djelovanje drugih čimbenika u socijalnoj sferi te za uključivanje (putem zapošljavanja i na druge načine) marginalnih pojedinaca i skupina u društvene procese. Treba, također, upozoriti da, paralelno s procesima gospodarske globalizacije, kao neka vrsta protuteže, napreduje međunarodna socijalna regulacija. To se može pokazati na primjeru prve i druge (izmijenjene) Europske socijalne povelje, kojima pristupa sve veći broj država-članica Vijeća Europe, te nove Povelje o pravima Europske unije u kojoj socijalna prava čine bitnu komponentu. Neki autori pišu o potrebi jačanja globalne socijalne politike, koja će socijalne probleme rješavati na nadnacionalnoj razini gdje se, postupno, “preseljava” ekonomska politika (Deacon, 1997.). U svakom slučaju, hoće se pokazati da su socijalna prava i socijalna kohezija pretpostavka uspješnog gospodarskog razvoja. U studiji OECD-a, pored ostalog, stoji: “Socijalni se troškovi smatraju investicijom u društvo. Ekonomski je uspjeh od male vrijednosti ako ga prati neuspjeh na socijalnom planu“ (OECD, 1994.).

Postsocijalističke su se zemlje nakon pada socijalizma našle pred ogromnim problemima u socijalnoj politici. U tim je zemljama propala stara socijalističko-etatistička struktura socijalne sigurnosti, a postupno se, uz dosta izraženo nezadovoljstvo stanovništva, izgrađuje novi socijalno-sigurnosni sustav, u kojem je sve manje etatističkih, a sve više tržišnih i civilnih elemenata. Postsocijalističke su se zemlje na drastičan način, naročito u početku, suočile s gospodarskom krizom, porastom nezaposlenosti, siromaštva i isključenosti. U tim su zemljama, kako piše Standing (1999.), sidra socijalne sigurnosti iskliznula, a socijalno-zaštitne su mreže poderane. Ipak, treba imati na umu da postoji znatnih razlika između pojedinih postsocijalističkih zemalja. Znatno lakše se prilagođavaju zemlje tzv. višegradske skupine (Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska) te Slovenija, a zaostaju istočne zemlje, uključujući i Rusiju. Konačno, treba reći da u tim reformama sustava socijalne sigurnosti u postsocijalističkim zemljama, prije svega mirovinskog i zdravstvenog, značajnu ulogu igraju nadnacionalne organizacije prije svega Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, koji zagovaraju liberalniji pristup u socijalnoj politici (Deacon, 1997.).

Gospodarska i socijalna situacija u Hrvatskoj

- 3. Gospodarska i socijalna situacija u Hrvatskoj danas je obilježena teškim nasljeđem rata i postsocijalističke tranzicije. Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost te nezadovoljstvo i frustracija velikog dijela stanovništva zbog pogoršanog socijalnog položaja, uzrokom su snažnih zahtjeva za državnom intervencijom u preraspodjeli nacionalnog dohotka, naročito za povećanim socijalnim davanjima kroz sustave socijalne sigurnosti. U Hrvatskoj postoji objektivno utemeljena težnja osiromašenih slojeva stanovnika za intervencionističkom socijalnom državom koju zapadne zemlje, kako smo naveli, postupno napuštaju razvijajući model socijalne politike koja se sve više oslanja na društvo, a sve manje na državu.*

Kao nasljeđe velike izbjegličke krize iz razdoblja rata u Hrvatskoj je početkom 2001. godine bilo 31 tisuća prognanika, 22 tisuće izbjeglica i 268 tisuća povratnika od kojih je većina, doduše, izgubila formalni povratnički status. Oni zajedno čine 7,5% ukupne populacije izrazito nepovoljnog socijalnog statusa. Uproščeno govoreći, moglo bi se tvrditi da se u neku ruku radi o socijalno isključenoj populaciji, koja nema stabilnog položaja u hrvatskom društvu. U velikim skupinama tog stanovništva prisutna je krajnja neimaština, koja povremeno dospijeva u javnost, kao što je to nedavno bio slučaj Knina, gdje su država i nevladine organizacije u prevladavanju krize morale dodatno intervenirati.

Nadalje, u Hrvatskoj je visoka registrirana nezaposlenost, koja sada obuhvaća 380 tisuća ljudi. Doduše, prema međunarodnim standardima ta je nezaposlenost za oko četvrtinu manja, ali i to je slaba utjeha za ekonomsku i socijalnu politiku. Mada se porast broja nezaposlenih u posljednjoj godini djelomično može objasniti smanjenjem broja formalno zaposlenih koji u prethodnom razdoblju nisu primali plaće, kao i usporenim prilivom novih umirovljenika zbog podizanja mirovinske dobi, ipak je udio registriranih nezaposlenih (23%) u Hrvatskoj veoma visok, pa izaziva duboku zabrinutost i vapi za učinkovitom politikom zapošljavanja.

Nadalje, prema rezultatima istraživanja Svjetske banke i Državnog zavoda za statistiku iz 1998. godine, Hrvatska je imala oko 430 tisuća građana (10%) ispod apsolutne nacionalne linije siromaštva, koja je utvrđena na 15.474 kune godišnje po odraslom ekvivalentu. Tako utvrđeni broj siromašnih stanovnika u Hrvatskoj ipak je manji nego u drugim postsocijalističkim zemljama, s izuzetkom Slovenije. S druge strane, Ginijev koeficijent dohodovne nejednakosti iznosio je 0,352 i bio je među najvećim u postsocijalističkim zemljama (World Bank, 2000.). Ako se pak uzme u obzir Ginijev koeficijent nejednakosti potrošnje stanovnika, on je bio osjetno niži od spomenutog dohodovnog koeficijenta. To se može objasniti dodatnim, neformalnim izvorima prihoda stanovništva, odnosno

rasprostranjenom sivom ekonomijom, koja, prema nekim istraživanjima, čini četvrtinu DBP-a.

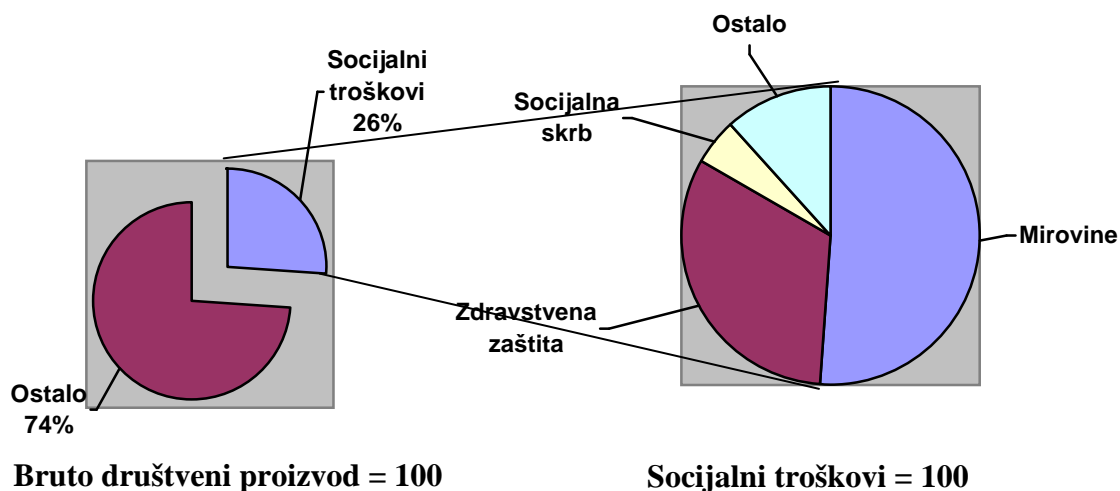
U narodu je, nadalje, veoma ukorijenjeno nezadovoljstvo rezultatima tranzicije, a naročito privatizacijom društvenog vlasništva. To je nezadovoljstvo utoliko veće što su kod hrvatskih građana postojala velika očekivanja od konačno uspostavljene nacionalne države, koja su potkrijepljena kolektivnim zanosom i socijalnom kohezijom koja je vladala u Domovinskom ratu. Zbog neispunjenih očekivanja u društvu je sada dosta prisutno depresivno raspoloženje. Socijalne skupine i pojedinci koji nisu uspjeli pronaći svoje mjesto na tržištu rada, nastoje ostvariti kakva-takva socijalna primanja u klasičnim sustavima socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i invalidski. Tome treba pridodati prava branitelja, koja tvore dodatnu krupnu kariku u sustavu socijalne sigurnosti, a koja koristi ili na njih pretendira velik broj hrvatskih građana. Čini se da veliki pritisak radi ostvarenja prava branitelja nije prvenstveno izraz nastojanja naplate “zasluga”, kako se u prvi mah može pomisliti, nego je to posljedica velike nezaposlenosti, odnosno nemogućnosti velikog broja mladih ljudi da se integriraju u društvo. Država im na taj način nastoji kompenzirati za nepovoljan socijalni status u kojem su se našli. Tome treba dodati i prava stradalnika rata. Itd. Međutim, zbog smanjene zaposlenosti i gospodarske krize sustavi socijalne sigurnosti financijski su veoma oslabili, a razina socijalnih davanja i usluga je osjetno opala. Za ocrtavanje stanja u kojem se nalazimo mogla bi se upotrijebiti metafora prema kojoj naš sustav socijalne sigurnosti liči na auto s velikim cilindrom čiji vlasnik nema dovoljno sredstava niti za benzin, niti za osiguranje niti za popravak.

Socijalni troškovi hrvatske države (mirovinsko osiguranje, zdravstvena zaštita i socijalna skrb shvaćena u širem smislu riječi) iznosili su 2000. godine oko 26%. (Slika 3.)

Njihov je udio u BDP-u opau odnosu na 1999. godinu za 0,8%. Naime, nešto su smanjeni relativni izdaci za mirovine, zdravstvenu zaštitu te branitelje i stradalnike rata, ali su povećani za socijalnu skrb, dječje doplatke, nezaposlene i invalidnine.

Slika 3.

Socijalni troškovi u Hrvatskoj 2000. godine
(na razini središnje države)



Procijenjeni društveni bruto-proizvod je 157 milijardi kuna

Socijalni troškovi su 40.6 milijardi kuna

Struktura socijalnih troškova:

- Mirovine 51,09
- Zdravstvena zaštita 32,29
- Socijalna skrb 5,04
- Dječji doplatci 3,11
- Invalidnine ratnim i mirnodopskim vojnim invalidima 3,04
- Davanja braniteljima i stradalnicima rata 2,96
- Naknade nezaposlenima 2,46

Izvor: Ministarstvo financija i Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Međutim, ako se dodaju razna druga davanja i fiskalne povlastice stradalnicima rata i braniteljima, kao i izdaci za neke druge manje socijalne programe, zatim obrazovanje, onda tako šire definirani socijalni troškovi u Hrvatskoj dosežu gotovo trećinu ukupnog nacionalnog bruto proizvoda.

U uvjetima gospodarske krize i smanjenog nacionalnog dohotka radi se o visokom udjelu socijalne potrošnje. Socijalna se potrošnja jednostavno pokazala rezistentnom na pokušaje redukcije proporcionalno padu nacionalnog dohotka. Sama za sebe klasična socijalna potrošnja nije pretjerano visoka i usporediva je s potrošnjom u drugim europskim zemljama. Međutim, veliki su dodatni socijalni troškovi vezani uz posljedice rata. Ukupni izdaci za socijalna prava predstavljaju snažan pritisak na državne financije i presudno utječu

na visoke troškove rada. Ako se, kako piše J. Schumpeter, kroz javne financije može osluhnuti grmljavina historije, onda Hrvatska ovih posljednjih godina uistinu ne može mirno spavati.

Napregnuta unutrašnja gospodarska i socijalna situacija, te iz gubitničkih socijalnih slojeva proizašli zahtjev za državnim intervencionizmom, u proturječju je s imperativima globalizacije i trendovima preobrazbe socijalne države u svijetu. U takvim okolnostima Hrvatska nastoji pronaći način da socijalni sektor i njegovu potrošnju svede u realne gospodarske, ali i socijalno održive okvire, i da socijalnu državu prilagodi europskim trendovima. Pronaći mjeru i ravnotežu suprotstavljenih zahtjeva za državnim intervencionizmom i smanjenom ulogom države kompleksan je zadatak za čije ostvarenje treba mnogo energije i umještosti vodećih aktera društva. U tom kontekstu treba promatrati reforme koje su u tijeku ili se pak planiraju u sustavima socijalne sigurnosti u Hrvatskoj.

Novi mirovinski sustav

4. Mirovinski je sustav najznačajniji sustav socijalne sigurnosti. Hrvatski je mirovinski sustav u posljednjoj deceniji dospio u duboku krizu, pa ga treba stabilizirati, prije svega u financijskom smislu, a istovremeno reformirati na način da se uspostavi njegova vitalna, samoodrživa struktura. Reformom predviđeni mirovinski sustav s tri stupa, već definiran zakonom, treba korespondirati gospodarskim i socijalnim uvjetima u kojima će se Hrvatska u narednom razdoblju razvijati. Taj je model na tragu osnovnih promjena od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi. Mirovinsku se reformu, međutim, ne smije shvatiti statično, kao definitivno zadano, nego treba očekivati, sukladno promjenama u društvu, daljnju evoluciju i prilagodbu reformom ustanovljene strukture mirovinskog sustava.

Mirovinski sustav u suvremenom društvu ima više funkcija. Najvažnije su funkcije mirovinskog sustava: raspoređivanje dohotka pojedinaca i obitelji tijekom cijelog životnog vijeka, pojedinačna i nacionalna štednja te održavanje socijalne kohezije. Te se funkcije mogu ostvarivati na različite načine, pa stoga postoje različiti modeli mirovinskog sustava, koji su izrasli iz tradicija socijalne politike pojedine zemlje ili pak skupina zemalja. Kada je riječ o obuhvatu mirovinskog osiguranja, osnovno je razlikovanje između mirovinskih shema koje se odnose na sve građane i financiraju se porezima, i shema koje se odnose samo na zaposlene koji plaćajući mirovinske doprinose ostvaruju pravo na mirovinu. Po načinu prikupljanja i raspodjele mirovina temeljem zaposlenosti osnovno je razlikovanje na mirovine definiranih davanja (*defined benefits*) i mirovine definiranih doprinosa (*defined contributions*). Posebno je važno razlikovanje na mirovine koje se temelje na tekućoj raspodjeli (PAYGO) i mirovine

zasnovane na kapitaliziranim fondovima. Postoji daljnja podjela na javne i privatne mirovine. Itd. (Puljiz, 2000.)

Kao što je poznato, u Hrvatskoj se nakon Drugog svjetskog rata učvrstio javni PAYGO mirovinski sustav definiranih davanja. On se temeljio na implicitnom međugeneracijskom sporazumu prema kojem zaposlenici neposredno, svojim doprinosima, financiraju bivše zaposlenike – umirovljenike i tako sami stječu pravo na buduću mirovinu koju će svojim doprinosima financirati nove generacije zaposlenika koje iza njih slijede. Kao što je poznato, takav je mirovinski sustav u Hrvatskoj u protekloj deceniji dospio u duboku krizu. Glavni razlog mirovinske krize je u činjenici da je posljednjih godina osjetno porastao broj umirovljenika (danas ih je oko četvrtina u ukupnoj hrvatskoj populaciji) te da se radikalno promijenio njihov relativni odnos prema broju zaposlenih, odnosno sadašnjih osiguranika (*dependency ratio*). Naime, odnos zaposlenih i umirovljenika početkom devedesetih godina iznosio je 3:1 u korist zaposlenika, dok je danas 1,3:1. To govori o dubini poremećaja koji su se dogodili u hrvatskom mirovinskom sustavu. To je, nadalje, osnovni uzrok pada relativne vrijednosti mirovina, čiji udjel u prosječnim plaćama sada iznosi 41-42%. Nadalje, prisutno je veliko nezadovoljstvo umirovljenika, od kojih su mnogi, pogotovo oni bez dodatnih prihoda, dospjeli ispod crte siromaštva, pa su suočeni s osnovnim egzistencijalnim problemima. S druge strane, zbog pada ukupnog nacionalnog proizvoda i porasta broja umirovljenika, povećan je udjel izdataka za mirovine u hrvatskom DBP-u i on sada iznosi oko 14%. Osnovni izvor financiranja mirovina u nas su doprinosi. U posljednjem su razdoblju sredstva ostvarena doprinosima znatno smanjena, ne samo zbog manjeg broja zaposlenih, nego i zbog toga što mnoga poduzeća na različite načine izbjegavaju plaćanje doprinosa. Država radi pokrivanja deficita i održanja smanjene razine mirovina mirovinskim fondovima mora transferirati sve veća sredstva iz proračuna. Tako dolazi do distorzije u modelu financiranja, koja se ogleda u fiskalizaciji mirovinskog sustava (on se sve više financira porezima). Danas oko jedna trećina sredstava za mirovine pristiže iz državnog proračuna. To je veliki pritisak na javne financije, kojeg država nastoji smanjiti reformama mirovinskog sustava. Nadalje, unutar samog mirovinskog sustava nastao je poremećaj u odnosima između pojedinih kategorija umirovljenika s obzirom na vrijeme umirovljenja i neka druga njihova obilježja. Najvažniji poremećaj nastao je u ratnim godinama usljed nespretnih intervencija bivše Vlade pri ograničavanju mirovina. To je dovelo do velikog spora te Vlade s umirovljenicima i poznate presude Ustavnog suda o državnom dugu umirovljenicima iz 1998. godine, a za čiji povrat nova Vlada traži prikladnu formulu. Zbog

izgubljenih ili pak nedovoljno jasnih veza između doprinosa i mirovina, unutar mirovinskog sustava povećan je stupanj tzv. moralnog hazarda, pa je sve to smanjilo povjerenje u mirovinski sustav i djelovalo destimulirajuće na osiguranike da izdvajaju u mirovinske fondove.

Prva značajna reformska intervencija u mirovinski sustav (tzv. mala mirovinska reforma) bila je usmjerena na racionalizaciju i kontrolu tekućih mirovinskih troškova. Ta je reforma sadržana u Zakonu iz 1998. godine (Potočnjak, 2000.). Zakonom su pooštreni kriteriji odlaska u mirovinu, prije svega postupnim podizanjem dobi umirovljenja za muškarce na 65 i za žene na 60 godina. Nadalje, promijenjena je formula izračuna mirovina (umjesto 10 najboljih godina u obzir se uzima cijeli radni vijek), a isto tako promijenjena je i indeksacija mirovina (prije samo prema plaćama, a sada popola prema plaćama i troškovima života). Izmijenjena je i definicija invalidnosti, pa je zbog restriktivnijih kriterija došlo do smanjenja broja invalidskih mirovina. Zahvaljujući ovim promjenama priliv novih umirovljenika osjetno je smanjen u 2000. godini u odnosu na prethodne godine. S druge strane, povrat duga umirovljenicima je, doduše, povećao državni financijski teret, ali je ispravio neke nepravde u pogledu visine mirovina (pitanje je koliko su s time zadovoljni umirovljenici!) te uspostavio nove relacije među pojedinim kategorijama korisnika mirovina.

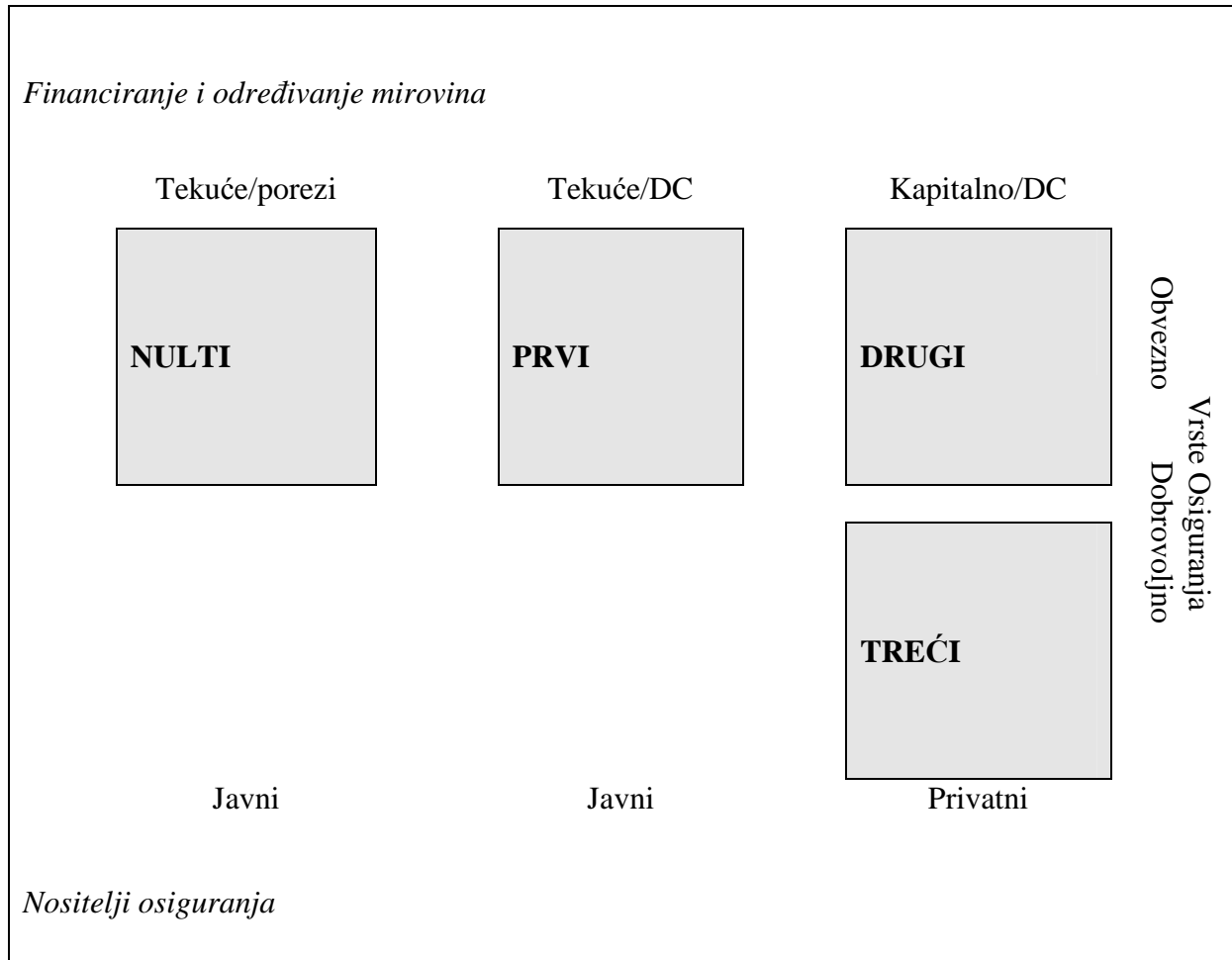
Međutim, za budućnost mirovinskog sustava presudna je druga mirovinska reforma, nazvana “velikom”, koja je definirana Zakonom iz 1999. godine. Ona sadrži koncept budućeg mirovinskog sustava zasnovanog na tri stupa. Prvi će stup funkcionirati prema dosadašnjem načelu tekuće raspodjele (PAYGO), drugi na načelu obvezne, kapitalizirane štednje dijela mirovinskih doprinosa, a treći na dobrovoljnoj mirovinskoj štednji. U prvom stupu ostaju sadašnji umirovljenici i stariji osiguranici. Mlađi osiguranici, ispod 40 godina, odnosno oni između 40 i 50 godina koji se za to dobrovoljno opredijele, dijelom svog doprinosa (oko četvrtine) ulaze u drugi stup obvezne kapitalizirane štednje. No tri četvrtine doprinosa ove kategorije osiguranika ide u prvi stup temeljem kojeg će ostvariti dio svoje mirovine. Treći stup dobrovoljnog osiguranja konstituira se za korisnike koji se opredijele za takav tip mirovinske štednje. Transformacija sadašnjeg sustava tekuće raspodjele u sustav s tri stupa trajat će relativno dugo razdoblje. Pri tome će trebati rješavati mnoge nove probleme koji će se pojaviti.

Mirovinska je reforma bila nužna ne samo zbog postizanja financijske održivosti postojećeg i budućeg mirovinskog sustava, nego i zbog njegove dugoročne prilagodbe konceptu “radne države”. Čini nam se da je taj, pretpostavljeni, pozitivni odnos prema

mirovinama, koji podrazumijeva veća individualna ulaganja za sigurnost u starosti, znatno važniji argument u prilog mirovinske reforme od često isticane povećane nacionalne štednje koja će se koristiti za ulaganje u razvoj, oko čega među stručnjacima, uostalom, postoje značajni sporovi (Puljiz, 2000.). To znači da će u reformiranom sustavu, s jedne strane, biti jasno definiran odnos između doprinosa u mirovinske fondove i visine mirovina, a s druge strane utvrđeni novi odnosi solidarnosti u prvom mirovinskom stupu. Pored u zakonu utvrđena tri stupa, u našem dokumentu strategije predvidjeli smo osnivanje tzv. nultog mirovinskog stupa, koji će se financirati porezima i koji će činiti bitni element buduće široke socijalno-zaštitne mreže kao osnove sustava socijalne sigurnosti. (Slika 4.)

Slika 4.

Mirovinski sustav u 2005.



Izvor: Potočnjak, Ž. (2000.), str. 5.

Odvojeno od toga, u posebnom podsustavu, treba biti riješeno pitanje osiguranja od nesreće na poslu i profesionalne bolesti.

Kao posebno važan problem pojavit će se “otvaranje” mirovinskog sustava, uostalom kao i nekih drugih sustava socijalne sigurnosti, sve proširenijem fleksibilnom zapošljavanju, koje ovom reformom nije predviđeno. U tome se treba ugledati na iskustva drugih zemalja koji su napravile prve korake u integraciji raznih oblika atipičnog, fleksibilnog rada u mirovinski sustav. Konačno, treba predvidjeti da će se u dogledno vrijeme otvoriti problem dodatnog osiguranja nemoćnih starih ljudi, kojima treba dugotrajna njega, a za koje su neke zemlje (npr. Njemačka) osnovale dodatno mirovinsko osiguranje, jer se radi o sve naglašenijem novom socijalnom riziku.

Mirovinska je reforma, bez sumnje, jedan od najtežih i najkompliciranijih pothvata prilagodbe socijalne države gospodarskim i socijalnim promjenama u suvremenim društvima. Oko mirovinske reforme sukobljavaju se mnogi interesi, a njeni su posljedice dugoročne. O tome govori sljedeći citat: “Ono oko čega se slažu svi koji se u svijetu zanimaju za problem mirovina, jest nužnost reformi. Pitanje oko kojeg se dijele, jest model reforme. Naime, priroda mirovina izaziva najveći mogući rizik jer, ako se usvoje neodgovarajuća rješenja, proći će mnogo godina prije nego se pokažu njene pervertirane posljedice” (RISS, 1995.:3).

Za uspjeh hrvatske mirovinske reforme i njenu daljnju razradu, trebat će, dakle, još mnogo napora, usklađivanja različitih interesa i postizanju temeljne nacionalne suglasnosti oko ključnih rješenja.

Nova socijalno-zaštitna mreža

5. *Socijalna pomoć, socijalna skrb, socijalna zaštita nezaposlenih i obiteljska politika mali su sustavi socijalne sigurnosti (oko 3% DBP-a), ali čija je uloga značajna u održanju solidarnosti i socijalne kohezije. Ovi su sustavi u proteklom razdoblju dosta oslabljeni, a socijalna su prava koja se u njima ostvaruju reducirana. No, gospodarska i socijalna situacija, reforme mirovinskog i zdravstvenog sustava, kao i očekivani razvoj hrvatskog društva, nameću jačanje i rekonstrukciju ovih socijalnih mehanizama. Njihov će se razvoj kretati prema stabilizaciji i proširenju socijalno-zaštitne mreže te njenoj transformaciji u kontekstu aktivne socijalne politike. Treba imati u vidu da svaki od ovih sustava ima svoje specifične ciljeve i strukturu i da zaslužuje zaseban pristup u konceptu nove socijalne države.*

Socijalna pomoć jedan je od instrumenata socijalne države kojim se neposredno nastoji ublažiti, a u povoljnoj konstelaciji, i potisnuti siromaštvo i socijalna isključenost.

Sredstva koja se daju za socijalnu pomoć u Hrvatskoj relativno su skromna (0,4% BDP-a). Ta su sredstva utoliko nedostatnija ukoliko je više potencijalnih korisnika socijalne pomoći, koji gube prava u drugim sustavima socijalne sigurnosti (npr. zaštitni dodatak, dodatak za pomoć i njegu u mirovinskom sustavu). Sada imamo mnogo jednokratnih mjera socijalne pomoći. To pokazuje da sadašnji sustav socijalne pomoći nije stabiliziran. Država i humanitarne organizacije moraju se povremeno služiti izvanrednim intervencijama, kao što je to bio nedavno slučaj u Kninu, gdje je nekim građanima trebalo osigurati osnovne potrepštine za život. Stabilizacija sustava socijalne pomoći moguća je tek u poboljšanim gospodarskim prilikama, što se može očekivati u narednih nekoliko godina.

Kada je riječ o dugoročnim perspektivama razvoja sustava socijalne pomoći treba razlikovati dvije vrste mjera. Prva vrsta mjera podrazumijeva modernizaciju, a druga transformaciju sustava socijalne pomoći. Među mjerama modernizacije ističemo sustavnu informatizaciju, znanstvena istraživanja siromaštva te evaluaciju efekata socijalne pomoći. Treba, dakle, poboljšati socijalne statistike i saznanja o situaciji i procesima, pa tako sustav socijalne pomoći učiniti transparentnim. To će doprinijeti efikasnosti sustava socijalne pomoći, tj. usmjerenosti sredstava na one korisnike kojima je pomoć uistinu potrebna. Važna je i dosljedna primjena načela supsidijarnosti, kojim se ljudi upućuju na korištenje vlastitih resursa. Nadalje, polazeći od čvrstih parametara (npr. minimalnog dohotka), trebat će definirati nacionalnu liniju siromaštva i prema njoj određivati osnovicu socijalne pomoći. Istraživanja Svjetske banke dala su neke orijentire za definiranje tih parametara. U skladu s novim usmjerenjem sustava socijalne pomoći nužno je reformirati obrazovanje socijalnih radnika, kao i drugih djelatnika u socijalnoj skrbi. Djelatnike u socijalnoj skrbi jednostavno treba pripremiti za uloge u aktivnoj socijalnoj državi. Ovu je modernizaciju, procjenjujemo, moguće izvesti u narednih pet godina.

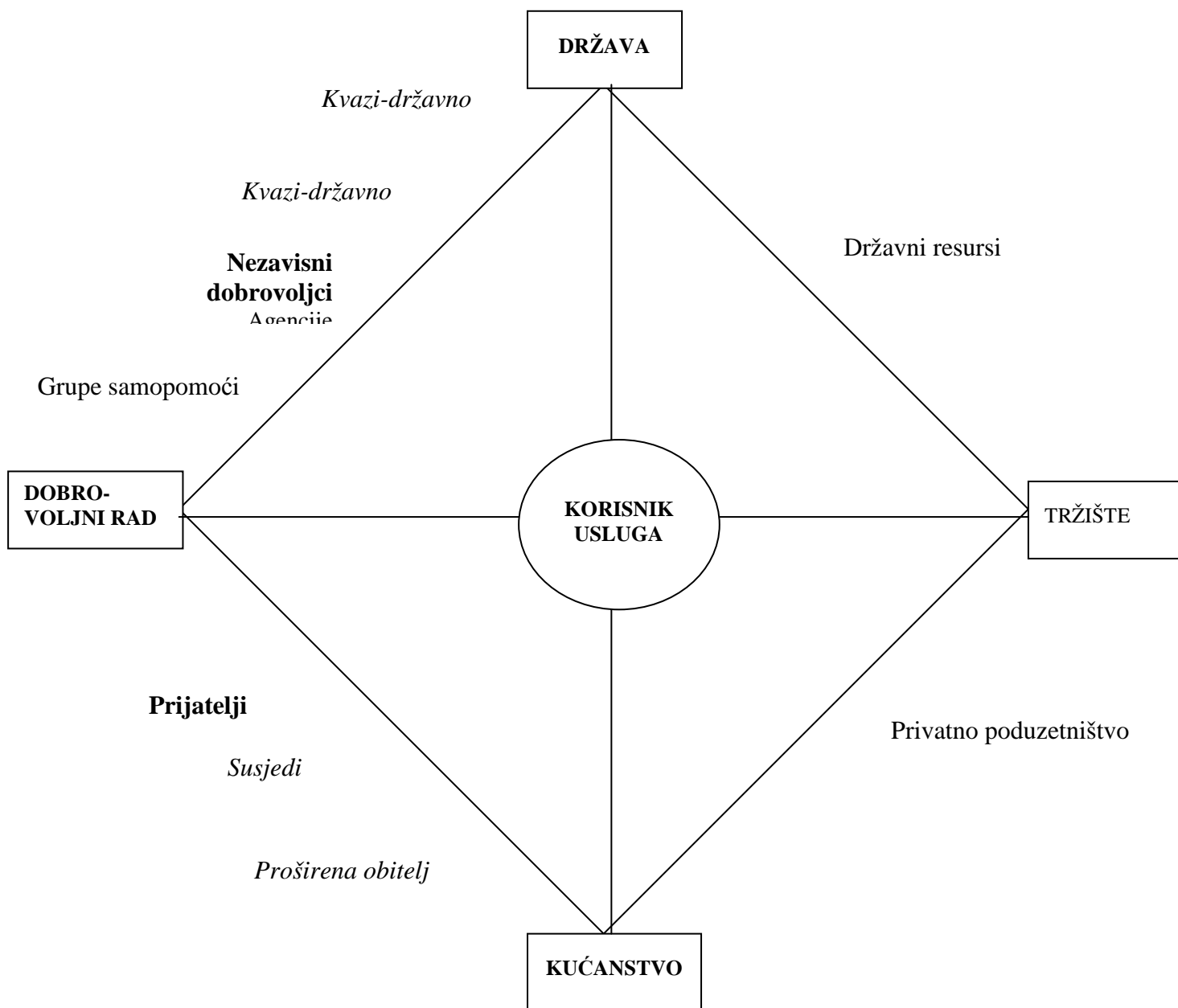
Ključne komponente transformacije sustava socijalne pomoći jesu decentralizacija i deetatizacija. Decentralizacija podrazumijeva prenošenje ovlasti središnjih državnih tijela na lokalnu upravu i samoupravu. To je složena operacija, koja nije samo tehničke nego sadržajne prirode. Ona je u Hrvatskoj započela novim zakonima o decentralizaciji, koji nam se čine tek prvim korakom. Uspjeh decentralizacije socijalnih službi ovisi o sposobnosti lokalnih zajednica da prihvate složenu zadaću rješavanja problema siromaštva i isključenosti. Pri tome je veoma važan način lokalnog financiranja, oko čega postoje različita stajališta (Sipos,

1995.). U svakom slučaju, smatramo da središnja državna vlast mora jamčiti nacionalnu razinu socijalne pomoći i potpore svim građanima, a lokalna vlast, dalje od toga, treba osigurati dodatna sredstva i usluge za socijalne namjene. Deetatizacija je druga komponenta transformacije sustava socijalne pomoći. Ona podrazumijeva transfer odgovornosti od države na tržište, obitelj i aktere civilnog društva. Deetatizacija se najbolje može realizirati upravo unutar lokalne zajednice. O tome Castel piše: “U takvoj konjunkturi, administrativne forme lokalnoga socijalnoga duboko su transformirane i povratak lokaliziranom kontraktu i tretmanu vraća se u znatnim razmjerima. ... Paralelno s time lokalizacija socijalne intervencije ponovno otkriva odnos bliskosti između direktno zainteresiranih partnera koji je univerzalistička pravna regulativa izbrisala” (Castel, 1996.:762). Socijalna pomoć, dakle, treba biti ne samo instrument egzistencijalne potpore najpotrebnijima, nego i mogućnost socijalne reintegracije marginaliziranih pojedinaca i socijalnih skupina. Socijalna pomoć treba postati element kontrakta između države i pojedinca u kojem će se on, primajući potporu, obvezati na određeni doprinos društvu (načelo: *du et des*), kao što je to već praksa u nekim razvijenim zemljama.

Socijalna skrb namijenjena je osobama s posebnim potrebama kojima nije dovoljna samo opća materijalna pomoć. Socijalna se skrb ostvaruje kao potpora teškim invalidima, hendikepiranima, nemoćnim starim osobama, nezbrinutoj djeci i slično. Kako je rečeno, socijalna skrb u nas nije izdvojena kao poseban sustav, kao što je to inače uobičajeno. U općoj krizi socijalne sigurnosti smanjena su socijalna prava kategorije građana korisnika socijalne skrbi. Osjetno su sužene mogućnosti njihove radne rehabilitacije i integracije. U socijalnoj skrbi ključno mjesto ima smještaj u državnim institucijama. U posljednje vrijeme u zapaženom broju pojavile su se privatne institucije, naročito kada su u pitanju starački domovi. Dosta je proširen institut udomiteljstva, naročito kada je riječ o djeci, i to pretežno u sjevernom dijelu zemlje. Upravo u socijalnoj skrbi treba najviše doći do izražaja spomenuta uloga lokalne zajednice, nevladinih organizacija te vanjska pomoć u obitelji, kao efikasniji, jeftiniji i humaniji oblici pomoći.

Slika 5.

Četverokut socijalne skrbi



Izvor: Hill, M. (1996.), str. 129.

Iskustvo je pokazalo da nevladine organizacije u suradnji s obiteljima i samim korisnicima znatno bolje pomažu invalidima i osobama s posebnim potrebama, nego što to rade skupe i neučinkovite državne institucije. Primjer udruga inkluzije mentalno retardiranih u tom je smislu dobar putokaz.

Socijalna zaštita nezaposlenih u Hrvatskoj je, kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, također osjetno osiromašena. Naknade za nezaposlenost prima relativno mali broj nezaposlenih (oko šestine), naknade su niske (u prosjeku oko petine prosječnog dohotka), a uz to kratko traju. Hrvatska nakon naknade za nezaposlenost nema poseban institut socijalne pomoći nezaposlenima kao neke druge zemlje, nego su oni upućeni na institut opće socijalne pomoći, koji vrijedi za sve druge građane. Istovremeno je gotovo nestalo mjera aktivne politike zapošljavanja. Zato je vrijedno podsjetiti da je Hrvatski zavod za zapošljavanje prije par godina koncipirao određeni broj malih programa zapošljavanja za nezaposlene koji su po svojim osnovnim obilježjima nalikovali na zapadne “workfare” programe. Radilo se o lokalnim akcijama u zaštiti okoliša, održavanju komunalne infrastrukture, programima u socijalnoj zaštiti, itd., a koji nisu konkurirali profitno usmjerenim poduzećima. Nažalost, zbog nedostatka sredstava te su akcije obustavljene.

Učinkovita se zaštita nezaposlenih, podrazumijeva se, najbolje ostvaruje širim programima zapošljavanja. Politika zapošljavanja veoma je složena, ona je istovremeno sastavni dio gospodarske i socijalne politike, pa o njoj ovdje ne možemo raspravljati. Ipak, treba skrenuti pažnju na velike mogućnosti fleksibilnog rada, koji je u nas ukorijenjen i u budućnosti će se još više proširiti. Fleksibilni (atipični) rad, kao što smo naveli u odjeljku o mirovinama, potrebno je na prikladan način integrirati u sustave socijalne sigurnosti, pa tako osnažiti status fleksibilno zaposlenih. Cijelu strategiju zapošljavanja treba, dakle, smjestiti u kontekst nove, postfordističke strukture rada koja u svijetu, a i u nas, sve više prevladava.

Obiteljska politika usmjerena je na podizanje kvalitete života obitelji, posebno obitelji s djecom. Obiteljska je politika u velikoj mjeri sukladna, mada ne istovjetna, s populacijskom politikom koja treba utjecati na demografsku reprodukciju društva. Kao što je poznato, demografska reprodukcija u Hrvatskoj stoji veoma loše, o čemu najbolje govori podatak da je opća stopa fertiliteta 1999. godine pala na 1,38 (za održanje istog broja stanovnika ova stopa mora iznositi 2,1).

U prošlom desetljeću, u skladu s konceptom retradicionalizacije, u nas se više inzistiralo na populacijskoj nego na obiteljskoj politici. U tom su razdoblju, makar

deklarativno, iskazane velike ambicije u razvoju obiteljske (populacijske) politike. One su došle do izražaja u Vladinom Programu demografskog razvitka iz 1996. godine, koji je bio, kasnije se pokazalo, nerealan stoga što nije vodio računa o gospodarskom kontekstu, pa je većina predviđenih mjera ostala nerealizirana (u tom smislu paradigmatičan je primjer statusa majke-odgojiteljice koji je sadržan u Zakonu o radu, ali nikada nije primijenjen).

Tri su osnovna instrumenta kojima se uobičajeno služi obiteljska politika: novac, usluge i vrijeme. Novac se obitelji daje kroz različite naknade, usluge se dobivaju u institucijama za djecu i obitelj, a vrijeme čine razni dopusti, prije svega porodni i roditeljski. Hrvatska ima neke vrijedne komponente obiteljske politike, prije svega relativno duge porodne dopuste, koje (bez obzira na aktualnu krizu s naknadama) treba održati. S gledišta potrebe usklađivanja obiteljskih i radnih obveza, porodni i roditeljski dopusti pogodan su instrument koji je, imajući u vidu fleksibilizaciju zaposlenosti, moguće još bolje koristiti. Uostalom, znanstvena saznanja o ključnom značenju prve tri godine za razvoj djeteta govore u prilog dužih porodnih i roditeljskih dopusta.

Institucije za smještaj djece predškolskog uzrasta u Hrvatskoj su srednje razvijene. U njima je smješteno oko trećinu djece. Smještaj djece u te institucije subvencionira se prema socijalnom statusu roditelja. U pogledu smještaja djece postoji značajna mogućnost privatne inicijative i djelovanja nevladinih organizacija. Subvencionirane uslužne institucije dosta su skupe, pa stoga nisu realna alternativa za razvoj obiteljske politike. Umjesto toga treba podržavati otvaranje multifunkcionalnih i fleksibilnih obiteljskih centara u kojima će se dobivati različite, korisnicima prilagođene usluge. Takvi centri, kao što je pokazalo iskustvo nekih zapadnih zemalja, mogu znatno pomoći u socijalizaciji djece. To treba dovesti u vezu sa smanjenim stopama fertiliteta, odnosno mnogim obiteljima s jednim djetetom, što su pojave koje nagovještavaju povećane potrebe za socijalizacijom male djece izvan obitelji.

Obiteljske naknade, a posebno dječji dodaci, u nas nisu samo instrument obiteljske politike nego i bitan instrument suzbijanja siromaštva. U okolnostima socijalne krize opravdano je da su ta sredstva usmjerena na obitelji slabijeg materijalnog položaja. S poboljšanjem prilika u društvu treba očekivati daljnje korake ka univerzalizaciji obiteljske politike. Zato je pozitivan korak i proširenje dječjih doplataka na djecu od roditelja koji nisu zaposleni. Isto je tako opravdana promjena izvora financiranja dječjih doplataka – od doprinosa na poreze. Treba podržati i izuzimanje dječjih doplataka iz prihoda kućanstva prilikom procjene imovnog stanja korisnika socijalne pomoći, što je novim propisima učinjeno.

Obiteljska je politika dosta kompleksna, pa ona traži posebnu strategiju razvoja. Mnogi instrumenti obiteljske politike “razbacani” su po drugim sustavima. Stoga je potrebno ostvariti njihovo objedinjavanje odnosno bolje koordiniranje iz jedne institucije.

Dugoročna strategija razvoja socijalne sigurnosti u Hrvatskoj

6. *Reforme u glavnim sustavima socijalne sigurnosti (mirovinskom i zdravstvenom) koje su već više manje definirane, ili se pak naziru u manjim sustavima o kojima je netom bilo riječi, usmjerene su na racionalizaciju socijalnih troškova s jedne i dugoročnu preobrazbu socijalne sigurnosti s ciljem smanjenja odgovornosti države, a povećanja odgovornosti pojedinca, obitelji, tržišta i civilnog društva, s druge strane. Buduća struktura sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj sastojat će se od socijalno-zaštitne mreže, odnosno temeljne sigurnosti koju će jamčiti država, obveznog socijalnog osiguranja na osnovi zaposlenosti te dodatnog privatnog osiguranja. Posebno je važno da se na prvoj razini socijalne sigurnosti postupno razvijaju elementi aktivne socijalne politike, koji će nadomjestiti pasivna socijalna davanja karakteristična za stari model socijalne države.*

U svijetu se dosta raspravlja o budućim scenarijima razvoja socijalne države. M. Hill (1996.) navodi pet takvih scenarija. (1) Prvi je scenarij produktivistički, a cilj je ostvarenje veće zaposlenosti, što podrazumijeva niže dohotke (otvaranje škara plaća prema dolje), smanjenu razinu socijalne sigurnosti, skromnija socijalna davanja i usluge. Prakticiraju ga SAD i Velika Britanija, zemlje u kojima se prije 20 godina pojavila koncepcija “novih prava” (*new rights*) i političko odbacivanje (Thatcher, Reagan) socijal-etatizma. (2) Drugi scenario u prvom planu ima zapošljavanje i napredak tehnologije koji, pretpostavljaju njegovi zagovornici, treba donijeti porast kolektivnog standarda, pa dakle i socijalne sigurnosti. U određenoj ga mjeri primjenjuje Njemačka. Međutim, takav pristup uzrokuje visoku nezaposlenost, odnosno dualizaciju radne snage na visokokvalificirane i upravljačke “insidere” koji su u središtu tehnološkog progresa (tzv. RD – *research and development*) i “outsidere” koji su nezaposleni ili su pak u zoni slabo plaćenog, nesigurnog rada. Ovu vrstu odgovora na izazov globalizacije Esping-Andersen (1998.) smatra uzrokom tzv. “euroskleroze”. (3) Treći scenario razvoja socijalne države pretpostavlja veću orijentaciju na obitelj koja se tretira kao osnovni okvir redistribucije dobara i usluga. Takav pristup podrazumijeva jačanje tradicionalnih obiteljskih vrijednosti i manju participaciju žena na tržištu rada. Ovakva obilježja socijalne države donekle su prisutna u Italiji i Irskoj. Problem je u tome što promjene u samoj obitelji (pluralizacija i deinstitutionalizacija) brzo napreduju i u tim zemljama, pa je, dugoročno gledano, ovakav scenario socijalne države teško održiv. (4) Četvrti je scenario u znaku ključne uloge države u socijalnoj sferi. On polazi od pretpostavke

održanja pune uposlenosti, visokog udjela žena na tržištu rada, a isto tako na socijalnom solidarizmu u vidu izdašnih socijalnih davanja i usluga, kojima upravlja država. Radi održanja visoke zaposlenosti država "kreira" radna mjesta. Takvu smo socijalnu državu imali u skandinavskim zemljama. Međutim, ona je sada pod snažnim globalizacijskim pritiskom kojem sve teže odolijeva. Pokazalo se da u novim okolnostima nije moguće održati punu uposlenost kao osnovnu pretpostavku funkcioniranja ovog modela. Povećana nezaposlenost i potreba smanjenja troškova rada zbog povećanja međunarodne kompetitivnosti ozbiljno su ugrozili skandinavski model socijalne države. Ovdje je kao objašnjenje prikladno upozoriti na zapažanje Lipietza (1992.) prema kojem socijalna država kao "...vrlo specifična forma solidarnosti između onih koji rade i onih koji ne rade može preživjeti jedino ako ova druga grupa nije relativno brojna u donosu na prvu grupu". (5) Peti je scenario kombinirane socijalne politike (*welfare mix*). Ona podrazumijeva jačanje nedržavnih elemenata u socijalnoj sferi. Tu postoje različite mogućnosti, npr. da pojedinac i obitelj preuzmu veći dio troškova, da se pojedinci, pretežno kroz privatno osiguranje, brinu za svoju socijalnu sigurnost, da veću ulogu, naročito u poslovima socijalne skrbi o najslabijima, dobiju članovi obitelji te lokalna zajednica, da privatne organizacije povećaju svoj udjel u davanju socijalnih usluga i slično. Upravo kombinacija ovih različitih pristupa, a s ciljem deetatizacije socijalne sigurnosti, čini privlačnim ovaj scenario, posebno s obzirom na aktualne potrebe smanjenja socijalnih troškova.

Kakav scenario socijalne sigurnosti može izabrati Hrvatska? Odgovor se mogao nazrijeti u našem prethodnom izlaganju. Ovdje želimo izdvojiti njegove ključne točke koje ćemo smjestiti u određeni konceptualni okvir.

Kao što je već rečeno, Hrvatska je u proturječnoj situaciji. Teška gospodarska i socijalna situacija, te brojno socijalno ugroženo stanovništvo, vrše pritisak na državu da povećanom intervencijom u redistribuciji nacionalnog dohotka rješava probleme. S druge strane, globalizacijski trendovi i potreba za razvojem kompetitivne države, pripremljene za međunarodnu utakmicu i europske integracije, nameću smanjenje socijalnih troškova, a posebno cijene rada. Ta se proturječnost zrcali i u tekućoj, praktičnoj socijalnoj politici. Glavne reforme u sustavima socijalne sigurnosti usmjerene su na racionalizaciju troškova i djelomičnu privatizaciju (npr. mirovinska i zdravstvena reforma). Istovremeno, država donosi odluke kojima se povećava socijalna potrošnja (npr. povrat mirovinskog duga, širenje prava na dječji doplatok na nove kategorije korisnika i slično). Takvo je ponašanje razumljivo, jer je priroda socijalne politike takva da je ona izložena stalnim pritiscima i izmjenama. V. Rus

(1990.) u tom smislu tvrdi da je "... Njena povijest (socijalne politike, prim. V. P.) više eratična nego logična." Ipak, smatramo da se, unatoč prividne zbrke, može prilično jasno nazrijeti pravac razvoja socijalne politike u Hrvatskoj. Najkraće rečeno, realno je očekivati konstituiranje svojevrsne kombinirane socijalne politike, koja će zamijeniti ratni i poslijeratni državni intervencionizam.

Dvije činjenice izgledaju nam ključne za razvoj socijalne sigurnosti u Hrvatskoj. Prva je veoma proširena siva ekonomija, fleksibilna zaposlenost i, unutar toga, nisko plaćeni rad. Druga je erozija sustava socijalnog osiguranja, zbog sve manjeg broja osiguranika te zbog ogromnih problema u naplati doprinosa. Nema sumnje da je u nas došlo do jasne dualizacije rada. S jedne strane je glomazni i relativno zaštićeni javni sektor te uspješni dijelovi privatnog sektora s relativno stabilnom zaposlenošću, oslonjenom na socijalno osiguranje, a s druge strane je sivo gospodarstvo, dijelovi privatnog sektora i razne vrste atipičnog zapošljavanja u kojima je na djelu Castelova "prekarizacija" rada. Mnogi ljudi rade bez socijalnog osiguranja ili pak njihovi poslodavci za to osiguranje plaćaju minimalne doprinose (kontributivna evazija). U takvoj situaciji financijski je praktično nemoguće održavati velike sustave socijalne sigurnosti na poznatim bismarckovskim načelima doprinosa (radnika i poslodavaca). Radi održanja socijalnog mira država je prisiljena transferirati velika sredstva iz proračuna i tako vršiti fiskalizaciju sustava socijalnog osiguranja. Umjesto doprinosima, mirovine i zdravstvena zaštita danas se znatnim dijelom (kod mirovina jednom trećinom, a kod zdravstva jednom petinom) financiraju porezima.

Reforme u mirovinskom i zdravstvenom sustavu moraju otkloniti ovu "grešku" u financiranju i postupno uspostaviti konzistentnost tako da se sredstva troše prema njihovim izvornim namjenama. Taj prijelaz nije jednostavan i trajat će duže razdoblje. No iz toga će, pojednostavljeno rečeno, nastati tročlana shema socijalne sigurnosti. (Slika 6.)

Slika 6.

Buduća struktura sustava socijalne sigurnosti Hrvatske

	Financiranje	Korisnici	Glavni čimbenici
Privatno osiguranje	Dobrovoljno, privatno ulaganje	Građani koji to žele	Tržište Privatne organizacije Država daje regulativni okvir
Socijalno osiguranje	Obvezni doprinosi iz plaća	Svi zaposleni	Država određuje pravila i jamči funkcioniranje sustava
Temeljna socijalna sigurnost	Država financira prihodima od poreza	Socijalno ugrožene i ranjive socijalne grupe	Država daje regulativni okvir i usmjerava politiku Značajna uloga obitelji, neformalnih mreža i civilnog društva

Ona će imati sloj privatnog osiguranja (mirovinskog i zdravstvenog) u kojeg će ljudi prema vlastitom izboru i mogućnostima ulagati sredstva u svoju socijalnu sigurnost. Nadalje, postojat će, reducirano u odnosu na sadašnje stanje, obvezno socijalno osiguranje na osnovi doprinosa. Konačno, razvit će se šira socijalno-zaštitna mreža (*social-safety net*) za socijalno ugrožene, ranjive i ovisne skupine stanovnika, koju će država financirati porezima. U krajnjoj liniji moglo bi se govoriti i o dualnoj strukturi socijalne sigurnosti, u kojoj će na jednoj strani biti obvezno i privatno osiguranje – jedno i drugo oslonjeno na naknadu za doprinos (načelo *reward*), a na drugoj socijalno-zaštitna mreža koja će se uspostaviti radi zadovoljavanja potreba ljudi (načelo *need*) ili pak koja će prevenirati ili kompenzirati neke socijalne rizike (načelo *prevention/compensation*).

Smješten u taj kontekst, budući model socijalne sigurnosti odgovara predviđanjima M. Rhodesa (1998.) o svojevrsnom socijalnom liberalizmu, koji uključuje temeljna državna

jamstva za socijalnu sigurnost, a istovremeno ostavlja širok prostor za privatnu inicijativu, poduzetništvo i tzv. "individualizaciju socijalnoga". Naravno, pri tome je veoma važno odmjeriti razinu primarne, bazične sigurnosti koju jamči država, odnosno mogućnosti za obvezno i dobrovoljno osiguranje koji idu iznad toga. U tome će se međusobno razlikovati pojedine socijalne države. Mada nigdje nije eksplicitno izneseno, pretpostavljam da bi se u Hrvatskoj mogao postići temeljni konsenzus oko ovakve buduće strukture socijalne sigurnosti. Uostalom, na određeni način on je već sadržan u mirovinskoj i zdravstvenoj reformi.

Drugo veliko pitanje koji traži odgovor odnosi se na opseg i prirodu socijalno-zaštitne mreže. U tom segmentu socijalne sigurnosti tek predstoje važne socijalne reforme. Mi smo prethodno govorili o stabilizaciji, modernizaciji i transformaciji sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. Bilo je riječi o workfare-programima uključivanja u tržište rada nezaposlenih te podizanju na višu razinu nekih oblika potpore obitelji i djeci, shvaćenih kao socijalno investiranje. Pri tome nam se ključnim čine projekti decentralizacije i deetatizacije. Pokazalo se, naime, da projekt aktivne socijalne države može uspjeti tek ako se implementira na nižim razinama i ako se u njega uključi primarna (obiteljska) i intermedijarna (lokalna) razina, koje trebaju surađivati s državnom razinom socijalne politike.

Tek u uzajamnoj interakciji različitih razina – od korisnika do države, mogu se tražiti rješenja za sve veći broj socijalnih problema, koji nisu samo materijalne nego socijalne i psihološke prirode. U jednom izvještaju za Svjetski summit o socijalnom razvoju, navode se tri komponente siromaštva: ne imati (*not having*), ne djelovati (*not doing*) i ne biti (*not being*) (Pijl, 1994.:91). Za suzbijanje siromaštva i isključenosti vrlo je važna aktivnost malih grupa, kao što su susjedske grupe, grupe samopomoći, grupe zastupanja (*advocacy*), razne formalne grupe okupljene oko ekonomskih, socijalnih i kulturnih ciljeva itd. Njihovo aktiviranje podrazumijeva revalorizaciju dobrovoljnog sektora o kojem u velikoj mjeri ovisi djelovanje civilnog društva, kako je to lijepo zapisano u koncepciji "trećeg puta" (Gidenns, 1999.).

Praktična izvedba novog modela socijalne sigurnosti u Hrvatskoj neće biti nimalo jednostavna. Privatno osiguranje suočit će se s insuficijencijom financijskog tržišta i slabo funkcionirajućih institucija. S druge strane, socijalno-zaštitna mreža zasad teško može obuhvatiti sve ugroženo stanovništvo. Ona je financijski slaba, više interventna nego stabilna. Socijalno-zaštitnoj mreži, dakle, nedostaju sredstva, a manjkavi su joj kadrovski i institucionalni resursi koje zahtijevaju projekti decentralizacije i deetatizacije. Naša je socijalno-zaštitna mreža pasivnog karaktera, služi da ublaži bijedu, a nema snage niti

sredstava za aktivno uključivanje siromašnih i isključenih u društvo. Nevladine organizacije uglavnom su ovisne o državnoj potpori i imaju malo vlastitih resursa. Aktivno djelovanje socijalno-zaštitne mreže, međutim, traži bogatiju državu, brojnu srednju klasu te mnogo veće materijalne i socijalne resurse civilnog društva.

Na kraju, možemo predvidjeti tri faze u razvoju Hrvatske kao socijalne države:

- (1) dovršenje konceptualizacije socijalne reforme i usvajanje osnovnih zakona i institucionalnih rješenja; prevladavanje socijalne krize;
- (2) stabilizacija reformskih rješenja (mirovinski stupovi) i uspostava stabilne socijalno-zaštitne mreže za najugroženije skupine;
- (3) aktivni pristup, naročito u prevladavanju siromaštva, nezaposlenosti i isključenosti u okviru modela kombinirane socijalne politike.

Za uspjeh tog novog modela socijalne države presudan je gospodarski razvoj, kao i uključivanje Hrvatske u europske integracije. No isto je tako za gospodarski razvoj dobra socijalna politika nužna pretpostavka. Uostalom, gospodarski napredak kojeg prati socijalna dezintegracija i nezadovoljstvo ljudi dugoročno se ne može održati.

LITERATURA

Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.

Deacon, B. (1997.) *Global Social Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1998.) Nakon zlatnog doba? Dileme socijalne države u globalnom gospodarstvu, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.

Evers, A. Svetlik, I. (ed.) (1991.) *New Welfare Mix in Care for the Elderly*, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Giddens, A. (1999.) *Treći put*. Zagreb: Politička kultura.

Hill, M. (1996.) *Social Policy: A comparative analysis*. London etc: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.

Jones, C. (1985.) *Patterns of Social Policy*. London and New York: Tavistock Publications.

Lazar, H. i Stoyko, P. (1998.) The future of the Welfare State, *International Social Security Review* 51(3):3-36.

Lipietz, A. (1992.) *Towards a New Economic Order*. Cambridge: Polity Press.

- Marshall, T. H. (1964.) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday.
- Mishra, R. (1999.) *Globalisation and the Welfare State*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elger.
- OECD (1994.) *New orientations for social policy*. Paris: OECD.
- Pijl, M. (1994.) Social policy, from the individual to the world level by way conclusions, u: Rasmussen, H. C., Pijl, A. M. *Some Reflections on Social Development in Europe, A Contribution to the UN Social Summit*. ICSW. European Region.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(1):1-18.
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu.
- Puljiz, V. (2000.) Mirovinsko osiguranje, u: Puljiz, V. (ur.) *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu.
- Rhodes, M. (1998.) Globalizacija i zapadnoeuropske socijalne države: kritička analiza recentnih pojava, u: Zrinščak S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- RISS (1995.) Editorial, Réformer nos avenir, *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4.
- Rus, V. (1990.) *Socijalna država i država blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo, Domus.
- Sipos, S. (1995.) Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi (1. i 2. dio) *Revija za socijalnu politiku* 2(2):169-178 i 2(3):.249-261
- Standing. G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Eurpi: priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- World Bank (2000.) *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington.

II. DIO

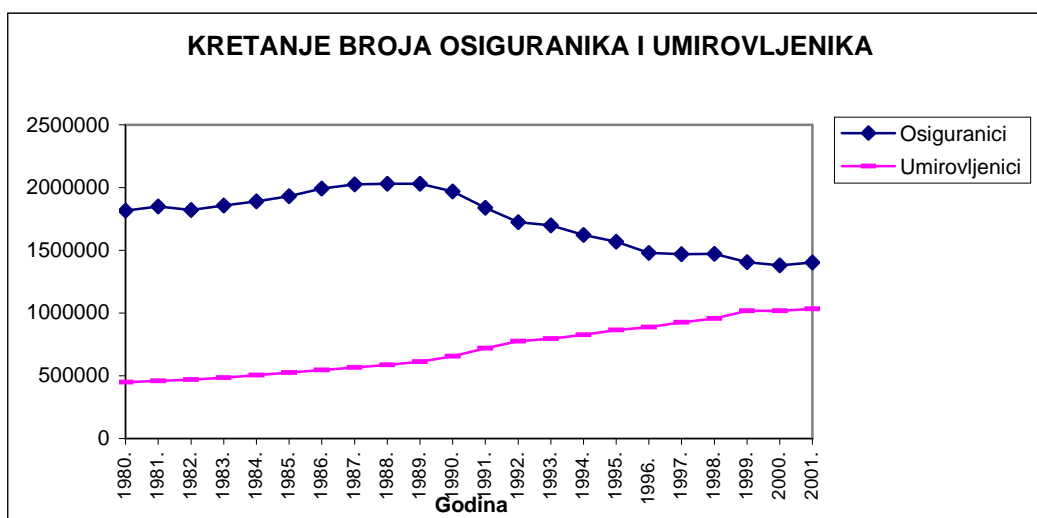
MIROVINSKI SUSTAV

A. UVOD

Mirovinski sustav je jedan od najznačajnijih dijelova sustava socijalne sigurnosti Republike Hrvatske. Putem toga sustava više od milijun umirovljenika (1 018 309 umirovljenika i drugih korisnika prava u prosincu 2001.) i vrlo veliki broj članova njihovih obitelji ostvaruje svoju socijalnu sigurnost u starosti te za slučaj invalidnosti, smrti člana obitelji ili tjelesnog oštećenja (osigurani socijalni rizici u hrvatskom mirovinskom sustavu). Također, u tom se sustavu osigurava i profesionalna rehabilitacija invalidnih osoba te tako omogućava njihova daljnja gospodarska aktivnost i sprječava socijalno isključenje.

Zbog stalnog pogoršanja omjera između broja osiguranika i umirovljenika mirovinski sustav sa sve većim teškoćama ispunjava svoju temeljnu ulogu osiguranja socijalne sigurnosti za slučaj starosti, invalidnosti i smrti hranitelja obitelji. Tako se u posljednjih dvadeset godina omjer broja umirovljenika i osiguranika pogoršao gotovo tri puta, a usprkos povećanim izdvajanjima iz BDP-a za financiranje mirovina, razina mirovina u odnosu na plaće se gotovo prepolovila.

Slika 1.: *Kretanje broja osiguranika i umirovljenika*



Pored socijalne važnosti mirovinski sustav ima i odlučujući gospodarski i razvojni značaj. Troškovi postojećeg mirovinskog sustava 2000. iznosili su 12,84 posto BDP-a (prosjeck zemljama OECD-a je oko 10 posto BDP-a) i u proteklih nekoliko godina bili su jedan od najznačajnijih čimbenika rasta javne potrošnje u Republici Hrvatskoj (u proteklih deset godina na najnižoj razini bili su 1992. kada su iznosili 7,71% BDP-a). Stalno rastući troškovi mirovinskog sustava značajno ugrožavaju mogućnost stabilnog i značajnog gospodarskog rasta Republike Hrvatske.

Prema suvremenim koncepcijama o mirovinskim sustavima moguće je istodobno osigurati potrebnu razinu socijalne sigurnosti stanovništva od spomenutih socijalnih rizika i postići primjerenu razinu gospodarskog rasta. Pri tome je moguća i privatizacija određenih javnih djelatnosti, kao i razvoj novih oblika osiguranja i financijskog tržišta.

B. SADAŠNJE STANJE

1. Mirovinski sustav u stanju reformskih promjena

Za razumijevanje sadašnjeg stanja hrvatskog mirovinskog sustava važno je, prije svega, uočiti da se radi o sustavu u stanju reforme. Naime, zbog duboke krize s kojom je posljednjih godina taj sustav suočen, tijekom 1998. i 1999. otpočela je njegova opsežna reforma. Dio propisa na kojima se reforma temelji u primjeni su od 1. siječnja 1999. (uglavnom se radi o propisima koji se odnose na prvi dio mirovinskog sustava – javni i tekuće financirani dio mirovinskog sustava). Za razliku od toga, dio propisa o reformi počet će se primjenjivati tek od 1. siječnja 2002. (uglavnom se radi o primjeni propisa kojima se uvodi kapitalno financirano i u značajnoj mjeri privatizirano obvezno i dobrovoljno mirovinsko osiguranje).

Također, doneseni su i zakoni koji značajno utječu na ukupni mirovinski sustav i njegova kretanja u budućnosti. To su Zakon o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima (u daljnjem tekstu: Zakon o povećanju mirovina) i zakoni kojima su smanjeni iznosi mirovine pojedinim skupinama osiguranika kojima se mirovina određuje na povoljniji način (sudionicima II. svjetskog rata, policijskim službenicima, djelatnim vojnim osobama, braniteljima iz Domovinskog rata, saborskim zastupnicima). Primjena Zakona o povećanju mirovina dovela je do povećanja mirovinskih rashoda u 2001. u odnosu na 2000. za oko 10 posto, a utjecat će, u smanjenom postotku, na povećanje mirovinskih izdataka slijedećih tridesetak godina.

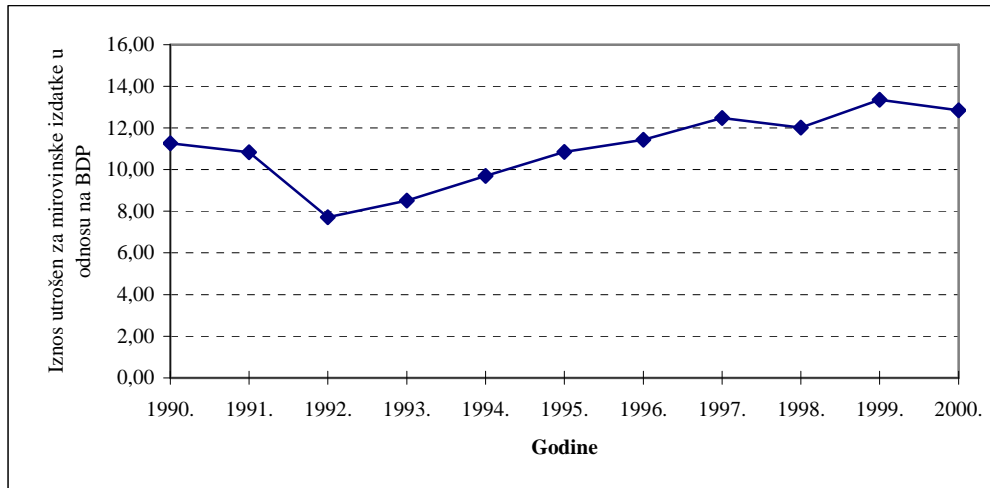
2. Mirovinski sustav do kraja 1998. godine

Do reforme iz 1998/99. hrvatski je mirovinski sustav bio jednodijelni (engl. mono-pillar), javni (engl. public), obvezni (engl. mandatory), na tekućem financiranju (engl. pay-as-you-go) i unaprijed određenim davanjima (engl. defined benefits ili najčešće samo skraćeno DB) utemeljeni mirovinski sustav. Taj je sustav slijedio klasični Bismarckov model socijalne sigurnosti starijih osoba. U doba socijalizma obuhvat osiguranih osoba u tom je sustavu značajno proširen (širenjem osiguranja na sve zaposlene i samozaposlene osobe, uključivo poljoprivrednike). Međutim, za razliku od razvoja u zemljama tržišnog gospodarstva, istodobno nisu razvijeni profesionalni i privatni oblici mirovinskog osiguranja (npr. mirovinska osiguranja koje poslodavci organiziraju za svoje zaposlenike ili sindikati za svoje članove). Tijekom privatizacije društvenih poduzeća mirovinski je sustav djelomično kapitaliziran prenošenjem na mirovinske fondove dionica i udjela 1.365 trgovačkih društava nominalne vrijednosti 4,2 milijarde DEM. Nesposobnost mirovinskog sustava da upravlja tim portfeljem, snažan politički utjecaj na upravljanje, nesređena struktura portfelja, stečajevi, smanjenja temeljnog kapitala i opće gospodarske teškoće imali su za posljedicu smanjenje toga portfelja na sadašnjih oko 2,02 milijarde DEM nominalne vrijednosti.

Osim navedenog unošenja kapitalnih elemenata u postojeći javni sustav mirovinskog osiguranja u posljednjih deset godina razvijeno je, u rudimentarnom obliku (za oko 2000 umirovljenika iz 200 poduzeća), kapitalno financirano dodatno i dobrovoljno mirovinsko osiguranje (Royal mirovinsko osiguranje d.d.). To je osiguranje omogućilo dokupljivanje razlike u mirovini koju bi osiguranik ostvario u javnom mirovinskom osiguranju s punim mirovinskim stažem (40 godina mirovinskog staža za muškarce i 35 godina mirovinskog staža za žene) i prijevremene starosne mirovine u koju je otišao na temelju sporazuma s poslodavcem (najčešće u sklopu postupka rješavanja problema viška zaposlenih).

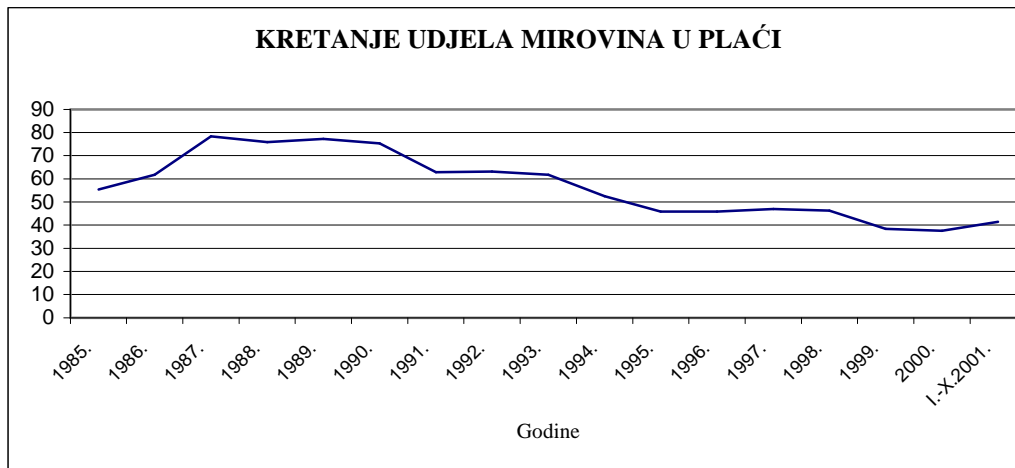
Također, određeni oblik osiguranja za starost razvila su osiguravajuća društva koja u sklopu životnih osiguranja nude i osiguranja za slučaj doživljenja i rentna osiguranja. U 1999., životnih je osiguranja bilo ukupno 461 335 i za njih su uplaćene premije u iznosu od 684 milijuna kuna. U sklopu životnih osiguranja rentna osiguranja su relativno nerazvijena i u 1999. bilo je ukupno 1 226 osiguranja osobne doživotne rente, za koja su zaračunate bruto premije u iznosu od 3,2 milijuna kuna, a osiguranja osobne rente s određenim trajanjem bilo je 370 sa zaračunatim premijama od 915 tisuća kuna. Raspoloživi podaci ne omogućavaju razgraničenje osiguranja za slučaj smrti od osiguranja za slučaj doživljenja.

Slika 2.: Udio mirovinskih izdataka u bruto domaćem proizvodu



Rat, tranzicija od socijalističkog k tržišnom gospodarstvu, loše oblikovan mirovinski sustav i starenje stanovništva doveli su hrvatski mirovinski sustav u tešku krizu. O težini te krize najbolje svjedoče podaci da je 1998. (godini otpočinjanja reforme) stopa ovisnosti (engl. system dependency ratio) bila 65 (na 100 osiguranika dolazilo je 65 umirovljenika), da je stopa zamjene (engl. replacement rate) bila 46 od neto plaće (prosječna neto mirovina bila je 46% od prosječne neto plaće), da su se posljednjih nekoliko godina postojano povećavala izdvajanja iz bruto domaćeg proizvoda za mirovine (sa 7,71% u 1992. na 11,95% u 1998.), da su doprinosi za mirovinsko osiguranje bili relativno visoki i iznosili 21,5% od bruto plaće, te da je nelikvidnost nositelja osiguranja stalno dovođila do kašnjenja pri isplati mirovina. Konačno, nije bio riješen ni problem duga prema umirovljenicima, do kojeg je došlo u razdoblju od 1993. do 1998. zbog nepotpunog usklađivanja mirovina s rastom plaća i neizvršavanjem obveza države prema mirovinskom zavodu u svezi s isplatama mirovina ostvarenih pod povoljnijim uvjetima.

Slika 3.: *Kretanje udjela mirovina u plaći*



Neusklađenost mirovinskog sustava s Ustavom iz 1990., očekivani nastavak negativnih demografskih kretanja i potreba sređivanja pravno prilično kaotičnog stanja u mirovinskom sustavu činili su mirovinsku reformu prijeko potrebnom. Na neusklađenost mirovinskog sustava s Ustavom iz 1990. i čitav niz drugih pravnih i socijalnih problema mirovinskog sustava posebno je upozorio i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci br. U-I-283/1997 od 12. svibnja 1998. (Narodne novine, br. 69/98).

3. *Koncepcija reforme iz 1998/99.*

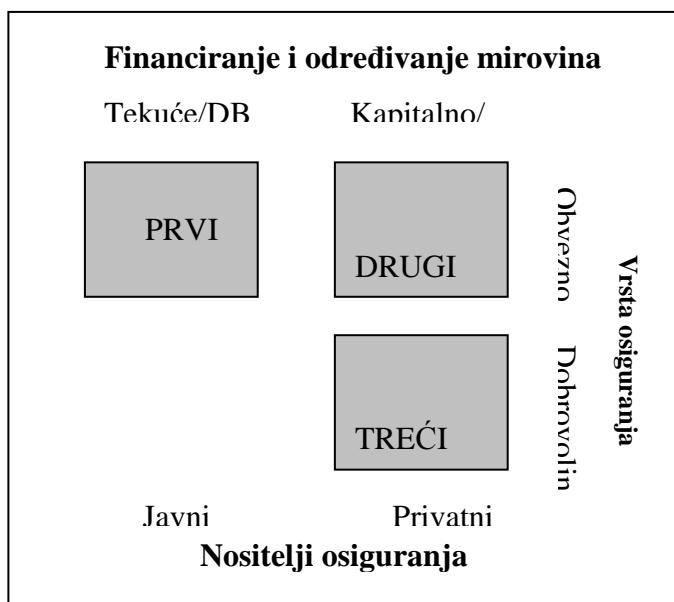
Hrvatska mirovinska reforma iz 1998/99. imala je nekoliko ciljeva. Prvo, njome se željelo jednodijelni mirovinski sustav zamijeniti višedijelnim. Drugo, dio mirovinskog sustava željelo se privatizirati i tako uspostaviti mješoviti javno-privatni mirovinski sustav (engl. public-private mix). Treće, u privatiziranom dijelu mirovinskog sustava željelo se promijeniti način financiranja (umjesto tekućeg željelo se uvesti kapitalno financiranje). Četvrto, u privatiziranom dijelu mirovinskog sustava htjelo se promijeniti način određivanja mirovinskih davanja (prelaskom od sustava određenih davanja na sustav određenih doprinosa). Time se ujedno htjelo težište odgovornosti za socijalnu sigurnost u starosti značajno pomaknuti od države na pojedince. Od privatizacije dijela mirovinskog sustava očekuju se i značajni makroekonomski učinci, osobito kroz razvoj i jačanje financijskog tržišta i poticanje štednje stanovništva. Očekuje se da će tako koncipirana mirovinska reforma pozitivno utjecati na preusmjeravanje sredstava iz osobne potrošnje prema investicijskoj potrošnji, rast zaposlenosti, povećanje konkurentnosti hrvatskih proizvoda i usluga, smanjenje porezne presije i povećanje poreznih prihoda. U odnosu na tržište kapitala pozitivni učinci očekuju se u području povećanja ponude vrijednosnica, povećanju institucionalne potražnje (ključne za razvoj tržišta kapitala), integraciji u međunarodna tržišta (ulaganjem hrvatskih fondova u inozemstvo i stranih u Hrvatskoj), poticanju razvoja novih financijskih instrumenata, efikasnijoj alokaciji prikupljenih sredstava gospodarskim subjektima (izdavateljima vrijednosnica), kvalitetnijoj valorizaciji financijskih instrumenata, produblivanju financijskog tržišta i ubrzanju izgradnji infrastrukture ukupnog financijskog tržišta. Takav razvoj financijskog tržišta trebao bi se pozitivno odraziti i na prihode od privatizacije te zaustaviti ili barem usporiti rast 'sive' ekonomije.

Osim navedenih suštinskih promjena, reformom se željelo pravno srediti i financijski stabilizirati mirovinski sustav (osigurati dugoročnu usklađenost mirovinskih prihoda i

izdataka). U sklopu reforme prvoga dijela mirovinskog sustava težište je bilo na jačanju ovisnosti iznosa (visina) mirovina o iznosima plaćenih doprinosa za vrijeme osiguranja.

U novom trodijelnom mirovinskom sustavu (vidi sliku 4.) prvi dio mirovinskog sustava i dalje ostaje obvezni i javni mirovinski sustav utemeljen na tekućem financiranju mirovinskih izdataka i unaprijed određenim mirovinskim davanjima. Pored toga, uvode se dva nova dijela mirovinskog sustava. Novi drugi dio mirovinskog sustava također ima oblik obveznog mirovinskog osiguranja. Međutim, za razliku od prvoga dijela, drugi dio mirovinskog sustava temelji se na načelu kapitalnog financiranja i određenih doprinosa (engl. defined contributions ili skraćeno DC), a nositelji osiguranja su privatnopravne osobe. Treći dio mirovinskog sustava, u normativnom dijelu, u bitnome, slijedi postavke i rješenja drugog dijela mirovinskog sustava. Međutim, za razliku od drugoga dijela, treći dio ima oblik dobrovoljnog mirovinskog osiguranja. Država, osim što normativno uređuje i nadzire provođenje toga osiguranja, osigurava i poticajna sredstva (državnu subvenciju) za mirovinsku štednju u trećem dijelu mirovinskog sustava.

Slika 4.: Glavne značajke pojedinih dijelova mirovinskog sustava prema reformi iz 1998/99.



4. Normiranje reforme

4.1. Normiranje reforme prvog dijela mirovinskog sustava

Mirovinska reforma u Hrvatskoj počinje donošenjem Zakona o mirovinskom osiguranju - u daljnjem tekstu: ZOMO (Narodne novine, br. 102/98). Iako se radi o zakonu koji uglavnom uređuje prvi dio mirovinskog sustava, taj je zakon utvrdio koncepciju ukupne mirovinske reforme. Naime, on u čl. 1. predviđa da će se novi mirovinski sustav sastojati od tri dijela. Pored toga, tim se zakonom provodi reforma prvog dijela mirovinskog sustava radi omogućavanja njegovog djelovanja usporedo s novim kapitalno financiranim drugim dijelom mirovinskog sustava.

Nakon donošenja ZOMO-a tijekom 1998. i 1999. doneseno je više zakona cilj kojih je reforma prvog dijela mirovinskog sustava. Jednim dijelom - radi se o zakonima koji spadaju u opće zakonodavstvo o prvom dijelu mirovinskog sustava jer uređuju opća pitanja mirovinskog osiguranja koja je ZOMO propustio urediti. U tu skupinu spadaju Zakon o listi tjelesnih oštećenja (Narodne novine, br. 162/98), Zakon o listi profesionalnih bolesti (Narodne novine, br. 162/98), Zakon o najvišoj mirovini (Narodne novine, br. 162/98), Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem (Narodne novine, br. 71/99) i novi zakoni o plaćanju doprinosa - Zakon o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje u 1999. godini (Narodne novine, br. 164/98), kasnije zamijenjen Uredbom o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje od 1. siječnja do 30. lipnja 2000. (Narodne novine, br. 149/99) i Zakonom o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje od 1. lipnja do 31. prosinca 2000. godine (Narodne novine, br. 54/00). Drugim dijelom (pet zakona) radi se o posebnim zakonima koji uređuju posebne pogodnosti koje iz prvog dijela mirovinskog sustava uživaju određene skupine osiguranika kao što su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima bivših političkih zatvorenika (Narodne novine, br. 164/98), Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba i ovlaštenih službenih osoba (Narodne novine, br. 128/99). Također, donesen je i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima zastupnika Hrvatskog državnog sabora (Narodne novine, br. 129/99), a nakon njega i novi Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru (Narodne novine, br. 55/00). Međutim, ovdje treba pripomenuti da pri uređenju mirovinskih prava zastupnika niti u jednom od ova dva zakona nije primijenjen pristup koji pri uređenju prava iz mirovinskog osiguranja koristi ZOMO kao opći zakon kojim se u Hrvatskoj uređuje javno mirovinsko osiguranje. Donesen je i Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, br. 94/01.)

Zbog promjena u drugim sustavima, Zakon o mirovinskom sustavu promijenjen je tri puta (Narodne novine, br. 127/00, 59/01 i 109/01), ali tek predstoje promjene radi usklađivanja s promjenama koje su nastale ili će nastati u području plaćanja doprinosa, dohodaka na koje se plaćaju doprinosi i ostvarivanja prava. Treba napomenuti da su zadnjom promjenom Zakona o mirovinskom osiguranju, ali i promjenama zakona u kojima su propisana povoljnija prava, pojedinim skupinama mirovine smanjene (smanjen je iznos mirovine koji prelazi 2.500 kuna, a postotak smanjenja iznosi od 8 do 20 posto). Tim su promjenama smanjene mirovine skupinama kojima se mirovine određuju prema povoljnijim uvjetima, s izuzetkom bivših političkih zatvorenika i akademika. Također je Zakonom o dopunama Zakona o najvišoj mirovini (Narodne novine, br. 82/01) propisana najviša mirovina i za skupine kojima mirovina do tada nije podlijegala ograničenju (sadorski zastupnici, hrvatski branitelji iz Domovinskog rata), ali na višoj razini od najviše mirovine koja se može ostvariti prema općim propisima.

4.2. Normiranje reforme drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava

U cilju normativnog uređenja drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava tijekom 1999. donesena su dva zakona kojima se na bitno nov način (privatni nositelji osiguranja, kapitalno financiranje, određeni doprinosi i osobni računi mirovinske štednje) uređuje mirovinsko osiguranje. To su Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Narodne novine, br. 49/99) i Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (Narodne novine, br. 106/99).

4.3. Vremenski pomaci u primjeni pojedinih dijelova reforme

Pri razmatranju normativnog uređenja hrvatske mirovinske reforme treba voditi računa o značajnim vremenskim pomacima u primjeni pojedinih dijelova reforme. Tako je, kao što je i planirano, primjena zakona o reformi prvoga dijela mirovinskog sustava otpočela 1. siječnja 1999. Puna primjena mirovinskih propisa o drugom i trećem dijelu hrvatskog mirovinskog sustava trebala je otpočeti 1. srpnja 2000. Međutim, zbog problema s organizacijom novog centraliziranog sustava prikupljanja doprinosa, ali i s financiranjem tranzicijskog troška, početak pune primjene propisa o drugom i trećem dijelu mirovinskog sustava odgođen je do 1. siječnja 2002., a u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Narodne novine, br. 63/00) i Zakonom o izmjenama Zakona o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (Narodne novine, br. 63/00).

5. Prvi dio hrvatskog mirovinskog sustava (obvezno i tekuće financirano mirovinsko osiguranje)

Prvi dio hrvatskog mirovinskog sustava i nakon reforme ostaje oblik obveznog mirovinskog osiguranja (engl. mandatory pension plan/scheme). Za to osiguranje do 31. svibnja 2000. stopa doprinosa bila je 21,5 posto od bruto plaće ili osnovice osiguranja, a prema Zakonu o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje od 1. lipnja do 31. prosinca 2000. godine (Narodne novine, br. 54/00) od 1. lipnja 2000. ta stopa iznosi 19,5 posto (ista stopa ostala je i prema zakonu koji uređuje plaćanje doprinosa u 2002.). Na temelju takvog osiguranja osiguranici koji udovolje određenim zakonom propisanim uvjetima mogu ostvariti pravo na mirovinu ili neko sporedno davanje iz sustava mirovinskog osiguranja (npr. pravo na naknadu za tjelesno oštećenje, naknadu plaće za vrijeme profesionalne rehabilitacije). Pri razmatranju postojećeg stanja hrvatskog mirovinskog sustava treba voditi računa da u njemu nije izdvojeno osiguranje za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti. Nakon uvođenja obveznog osiguranja na temelju kapitalnog pokrića, od 1. siječnja 2002., za osiguranike koji će biti osigurani i u tom osiguranju postojeća stopa doprinosa će se dijeliti između dvaju obveznih osiguranja na način da će se za financiranje kapitalnog sustava izdvajati doprinos od najmanje pet posto bruto plaće.

Prvi dio hrvatskog mirovinskog osiguranja organiziran je kao oblik javnoga mirovinskog osiguranja (engl. public pension plan/scheme). Naime, nositelj toga osiguranja je javna ustanova: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) koja provodi sve važnije djelatnosti u svezi s mirovinskim osiguranjem. Ta ustanova od aktivnih osiguranika prikuplja doprinose te na temelju tako prikupljenih doprinosa (i dodatnih prihoda iz državnog proračuna koji su u 1999. iznosili oko 33% ukupnih prihoda, u 2000. oko 35%, a

u 2001. oko 40% ukupnih prihoda) umirovljenicima (pasivnim osiguranicima) isplaćuje mirovine. Sve djelatnosti u provođenju toga osiguranja HZMO provodi na temelju javnog ovlaštenja zakonom dobivenog od države (organizacija prvog dijela hrvatskog mirovinskog osiguranja prikazana je na slici 5.). Sva važnija pitanja toga osiguranja uređena su zakonom, a autonomija njegovih subjekata (osiguranika, uplatitelja doprinosa i nositelja osiguranja) u uređenju odnosa u tom osiguranju krajnje je ograničena.

Prvi dio hrvatskog mirovinskog osiguranja i dalje je, s obzirom na način financiranja, sustav tekućeg financiranja (pokrića) mirovinskih izdataka (engl. pay-as-you-go pension plan/scheme). ZOMO taj sustav naziva sustavom generacijske solidarnosti. U sustavu tekućeg financiranja sadašnji rashodi mirovinskog sustava financiraju se doprinosima na i iz plaća sadašnjih osiguranika. To znači da doprinosi aktivne generacije služe za pokriće tekućih mirovinskih izdataka. Osim doprinosima mirovinski sustav se financira iz državnog proračuna. Tako je u 2000. HZMO iz državnog proračuna ostvario prihod od 7.154.970.107 kn, što je za 14% više nego u prethodnoj godini i čini 35% ukupnih prihoda Zavoda. Najvećim dijelom država je u 2000. financirala prava koja su određene skupine umirovljenika ostvarile pod povoljnijim uvjetima (u 2000. pod povoljnijim je uvjetima mirovinu primalo 181 231 umirovljenika ili oko 18% od ukupnog broja umirovljenika, a troškovi financiranja tih mirovina iznosili su 3,14 milijardi kuna ili oko 15% ukupnih izdataka HZMO). Pored toga, država je u istoj godini sudjelovala s 1,75 milijardi kuna u financiranju mirovinskog sustava na temelju Zakona o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina (Narodne novine, br. 102/98), a kojim se nadoknađuju sredstva u iznosu od 7,52 milijarde kuna, a koja državni proračun nije uplatio mirovinskim fondovima u razdoblju od 1990. do polovice 1998. godine. Pored toga, u istoj je godini državni proračun sudjelovao u financiranju doprinosa za poljoprivrednike i neke druge skupine osiguranika s iznosom od 532 milijuna kuna. U prvom dijelu hrvatskog mirovinskog sustava doprinosi aktivne generacije se ne kapitaliziraju i ne služe za podmirenje mirovinskih izdataka te iste generacije, već za podmirenje mirovinskih izdataka starijih (sada umirovljenih) generacija osiguranika. Kada aktivna generacija i sama bude umirovljena, mirovine njezinih pripadnika opet će se financirati iz doprinosa neke buduće generacije aktivnih osiguranika. Taj sustav financiranja temelji se na solidarnosti različitih generacija stanovništva. Međutim, u hrvatskom mirovinskom sustavu značajno je prisutna i solidarnost između dohodovno viših i dohodovno nižih skupina iste generacije osiguranika (zbog toga u sustavu postoje najniža i najviša mirovina).

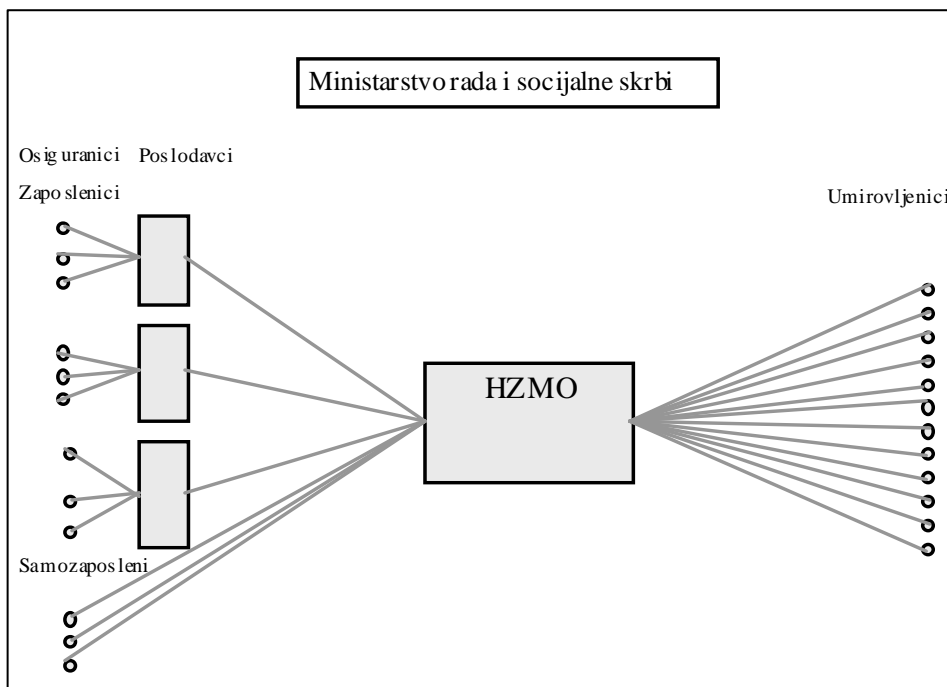
I nakon provedene reforme prvi dio mirovinskog sustava i dalje se temelji na načelu *određenih davanja* (engl. defined benefits plan/scheme ili skraćeno DB). Prema tom načelu, visina mirovinskih davanja (iznos mirovine) određuje se, prema zakonom propisanoj mirovinskoj formuli, u ovisnosti o prihodima osiguranika u vrijeme gospodarske (ekonomske) aktivnosti. Reformom su, po njemačkom uzoru, u prvi dio hrvatskog mirovinskog sustava uvedene na bodovima utemeljene mirovinske formule. Pored toga, radi usklađivanja s novom trodijelnom strukturom mirovinskog sustava, utvrđena je i formula za izračun osnovne mirovine koju će iz prvoga dijela mirovinskog sustava primati osiguranici koji će istodobno biti osigurani i u drugom dijelu mirovinskog sustava. U dijelu novih mirovinskih formula (npr. kod određivanja najniže i najviše mirovine te kod određivanja prvoga dijela osnovne mirovine) odstupilo se od pravila da visina mirovine ovisi o prethodnim primanjima osiguranika (pa time i o doprinosima koje je uplatio osiguranik ili netko drugi za njega).

Iako su i nakon reforme glavne značajke prvog dijela mirovinskog sustava ostale iste, reformom su u prvome dijelu mirovinskog sustava promijenjeni neki od propisanih uvjeta za stjecanje mirovinskih prava (promijenjeni su određeni parametri toga dijela mirovinskog sustava). Tako se postupno (svake godine za šest mjeseci) podiže dobna granica za stjecanje starosne mirovine (za muškarce dobna granica će se podignuti sa 60 godina u 1998. na 65

godina u 2008., a za žene s 55 godina u 1998. na 60 godina u 2008.) i prijevremene starosne mirovine (s 55 za muškarce podignut će se na 60 godina života, a za žene s 50 na 55 godina života), pooštrena je definicija invalidnosti te je izmijenjen postupak utvrđivanja invalidnosti, produženo je razdoblje iz kojeg se uzimaju plaće i osnovice osiguranja na temelju kojih se izračunava mirovina (od najpovoljnijeg desetogodišnjeg razdoblja postupno se prelazi na cijeli radni vijek), izmijenjen je način usklađivanja (indeksacije) plaća i osnovica osiguranja na temelju kojih se izračunavaju mirovine te način usklađivanja već ostvarenih mirovina (primjenjuje se šestomjesečna indeksacija za polovicu zbroja stopa porasta troškova života i porasta plaća). Tako je, bez mijenjanja temeljnih postavki, prvi dio mirovinskog sustava značajno reformiran u cilju poboljšanja njegove financijske održivosti i prilagođavanja novim pravnim, političkim, gospodarskim, demografskim i drugim okolnostima (odnosi se to na sve promjene koje su proizašle iz promjene ustavnog poretka 1990.). Suštinsko značenje u prvom dijelu mirovinskog sustava ima samo promjena u svezi s uvođenjem osnovne mirovine. Kao što je već rečeno, radi se o mirovini koju će iz prvoga dijela mirovinskog sustava primati osiguranici koji će ujedno biti i osiguranici drugoga dijela mirovinskog sustava. Zbog načina izračuna te mirovine i njezine očekivane razine, prvi dio mirovinskog sustava dugoročno će se pretvoriti iz općeg sustava socijalne sigurnosti za slučaj starosti, invalidnosti i smrti u sustav osiguranja samo osnovne razine socijalne sigurnosti za slučaj nastupa navedenih socijalnih rizika, sa snažnom redistribucijom od osiguranika s višim ka osiguranicima s nižim plaćama.

Kao i svaki drugi sustav tekućeg financiranja i hrvatski prvi dio mirovinskog sustava slabo je otporan na dugoročne promjene odnosa broja aktivnih osiguranika i umirovljenika (uvjetovanih demografskim i ekonomskim kretanjima). S druge pak strane, fluktuacije na financijskom tržištu (promjene stopa povrata na uloženi kapital) potpuno su bez utjecaja na stabilnost ovog sustava.

Slika 5.: Organizacija prvog dijela mirovinskog sustava



6. Drugi dio hrvatskog mirovinskog sustava (obvezno i kapitalno financirano mirovinsko osiguranje)

Drugi dio hrvatskog mirovinskog sustava (u primjeni od 1. siječnja 2002.) po glavnim će značajkama biti oblik obveznog mirovinskog osiguranja, s privatnim nositeljima osiguranja, kapitalnim pokrićem, određenim doprinosima, osobnim štednim računima, relativno intenzivnom državnim regulativom i nadzorom nad poslovanjem u provođenju toga osiguranja te centraliziranim prikupljanjem doprinosa i vođenja evidencija o osiguranicima i njihovim osobnim (štednim) računima.

Jednako kao i prvi dio mirovinskog osiguranja, ali za razliku od trećeg dijela, drugi dio mirovinskog osiguranja temelji se na načelu obveznog osiguranja. Dakle, svim osobama koje su zaposlene ili na neki drugi način gospodarski aktivne, država nameće obvezu osiguranja. Od postojećeg obveznog doprinosa od 19,5 posto, nakon početka primjene drugog dijela mirovinskog osiguranja 14,5 posto je doprinos za prvi dio, a 5 posto doprinos za drugi dio mirovinskog osiguranja.

Krug obvezno osiguranih osoba potpuno je isti u prvom i drugom dijelu mirovinskog osiguranja. Izuzetno, u prijelaznom razdoblju, za stjecanje svojstva osiguranika važna je i dob osiguranika. Stoga će u prijelaznom razdoblju u drugom dijelu hrvatskog mirovinskog osiguranja obvezatno biti osigurane sve osobe koje će na dan početka primjene toga osiguranja biti mlađe od 40 godina života. Pored toga, osobe u dobi od 40 do 50 godina života moći će odabrati (u roku od šest mjeseci) žele li u cijelosti i trajno ostati samo u prvom dijelu mirovinskog osiguranja ili žele postati i osiguranici drugoga dijela mirovinskog osiguranja. Donesena odluka ne može se promijeniti, pa nije moguće naknadno prebacivanje iz jednoga u drugi sustav. Međutim, kada je u pitanju krug korisnika prava na obiteljsku mirovinu, on je u pogledu obuhvaćenih članova obitelji nešto uži od kruga korisnika prava iz prvoga dijela mirovinskog sustava.

Međutim, za razliku od prvog dijela mirovinskog osiguranja, nositelji osiguranja u drugom dijelu mirovinskog sustava su subjekti privatnoga prava. U razdoblju akumulacije mirovinskih sredstava nositelji osiguranja su obvezna mirovinska društva koja upravljaju obveznim mirovinskim fondovima, u kojima se prikupljaju doprinosi osiguranika. Obvezna mirovinska društva (za potrebe slike 3. na kojoj se pokazuje organizacija drugog dijela mirovinskog sustava skraćeno ih označavamo s OMD) su trgovačka društva (dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću) utemeljena prema posebnim propisima Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. S obzirom da jedno obvezno mirovinsko društvo može osnovati i upravljati samo s jednim obveznim mirovinskim fondom očekuje se da će tih društava i fondova biti više te da će oni međusobno na tržištu konkurirati. Utemeljenje i djelovanje tih trgovačkih društava uvjetovano je prethodnim dobivanjem dviju dozvola od države. Prije osnivanja utemeljitelji moraju dobiti autorizaciju za rad, a nakon osnivanja i odobrenje za osnivanje obveznog mirovinskog fonda. Propisani su posebni uvjeti u pogledu temeljnog kapitala (najmanje 40 milijuna kuna) i jamstvenog pologa (za svakih 10 000 članova iznad 100 000 obvezatan je jamstveni polog od milijun kuna), uprave (visoka stručna sprema, stručno iskustvo, posebna licenca, drugi posebni uvjeti) i nadzornih odbora mirovinskih društava.

Obvezni mirovinski fondovi (skraćeno OMF) su posebna vrsta investicijskih fondova. U njima se prikuplja mirovinska štednja obvezno osiguranih osoba, koje slobodno biraju mirovinski fond kojem će povjeriti svoju obveznu mirovinsku štednju. Imovinom mirovinskih fondova (engl. pension funds) upravljaju kao fond menadžeri (engl. fund managers) obvezna mirovinska društva. U skladu sa zakonom i drugim propisima utvrđenim investicijskim

ograničenjima (kojima se dozvoljava ulaganje samo u državne obveznice, dionice koje kotiraju na burzi i drugu sličnu manje rizičnu imovinu) oni tu imovinu investiraju radi ostvarenja povrata (engl. return). Radi sigurnosti i transparentnosti poslovanja, ali i nepristranog određivanje vrijednosti imovine fondova, imovina obveznog mirovinskog fonda obvezatno se mora držati na računu kod ovlaštene (licencirane) banke skrbnika (engl. custodian bank). Banka skrbnik (skraćeno BS) ima važnu ulogu u stalnom utvrđivanju i praćenju vrijednosti imovine obveznog mirovinskog fonda, pa time i u ocjenjivanju uspješnosti upravljanja tom imovinom.

I u fazi isplate mirovina nositelji osiguranja su subjekti privatnoga prava. To su mirovinska osiguravajuća društva (skraćeno MOD) utemeljena u skladu sa Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje. Mirovinska osiguravajuća društva (engl. annuity companies) su trgovačka društva utemeljena u skladu s posebnim, zakonom propisanim uvjetima (temeljni kapital mora biti najmanje pet milijuna kuna i mora se povećati za milijun kuna za svakih tisuću umirovljenika). Prije početka rada i ta društva moraju od Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja dobiti posebno odobrenje za rad. Na dan umirovljenja sredstva prikupljena na osobnom računu osiguranika prenose se iz obveznog mirovinskog fonda u mirovinsko osiguravajuće društvo. Na temelju tako prenesenih sredstava osiguraniku se isplaćuje mirovina (engl. annuity, pension). S obzirom da se prenesena sredstva postepeno koriste za isplatu mirovina, to se i ona u međuvremenu ulažu (investiraju). Investiranje i ukupno poslovanje ovih nositelja osiguranja u razdoblju isplate mirovina također je zakonom i drugim propisima snažno uređeno i stalno nadzirano od spomenute državne nadzorne agencije.

Autonomija subjekata ovoga osiguranja ogleda se, među ostalim, u pravu osiguranika da odabere mirovinski fond (pa time i fond menadžera) kojem će povjeriti upravljanje svojom mirovinskom štednjom, pravu osiguranika da odabere mirovinsko osiguravajuće društvo s kojim će ugovoriti isplatu mirovine te u pravu mirovinskih društava i mirovinskih osiguravajućih društava da odlučuju o investiranju mirovinske štednje. Iako je postupanje subjekata ovoga osiguranja značajno normativno uređeno i pod stalnim nadzorom posebne državne agencije, ta autonomija ima bitne značajke slobode ugovaranja i poduzetništva koju imaju privatnopravne osobe. Konačno, nositelji ovoga dijela osiguranja su trgovačka društva koja posluju po načelima tržišnog poslovanja radi stjecanja dobiti. Stoga se i može govoriti o privatizaciji dijela obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj.

Drugi dio hrvatskog mirovinskog sustava je, sa stanovišta financiranja, sustav kapitalnog financiranja (pokrića) mirovinskih izdataka (engl. funded plan ili advance funded scheme). To znači da uplaćeni doprinosi služe za isplatu mirovine one generacije osiguranika iz čijih su zarada ti doprinosi i uplaćeni. Za razliku od sustava tekućeg financiranja, u ovom se sustavu doprinosi prikupljaju i kapitaliziraju putem posebnih (specijaliziranih) investicijskih fondova (obveznih mirovinskih fondova). Prikupljeni doprinosi se investiraju radi ostvarenja što većeg povrata. Iako se mirovine uvijek isplaćuju iz tekućeg nacionalnog dohotka, u ovom se slučaju njihova isplata temelji na zamjeni prikupljene imovine za dohodak ekonomski aktivne generacije stanovništva, a ne na zakonom nametnutoj obvezi izdvajanja dijela dohotka ekonomski aktivne generacije osiguranika za isplatu mirovina (kao što je to slučaj u sustavu tekućeg financiranja).

Ovaj dio mirovinskog sustava temelji se na načelu *određenih doprinosa* (engl. defined contribution plan/scheme ili obično skraćeno DC plan/scheme). To znači da je središnja veličina (okosnica, konstanta) od koje se polazi pri uspostavljanju ekonomske ravnoteže mirovinskog sustava iznos doprinosa koji osiguranik mora izdvojiti za svoje osiguranje. Po tome se taj sustav razlikuje od sustava određenih davanja (DB sustava) u kojem je središnja veličina unaprijed određeni iznos mirovine. U sustavu određenih doprinosa država nameće

samo obvezu uplate određenog doprinosa (u Hrvatskoj je to, prema ZOMO-u najmanje 5 posto od bruto plaće ili osnovice osiguranja), a mirovinska davanja se određuju u ovisnosti o iznosu na osiguranikovom osobnom računu i očekivanom trajanju isplate mirovina (očekivanom trajanju života generacije kojoj osiguranik pripada). Pri tome se u drugom dijelu hrvatskog mirovinskog sustava predviđa određivanje visine mirovine na temelju jedinstvenih tablica očekivanog trajanja života (engl. unisex life expectancy tables) u kojima se očekivano trajanje života određuje kao vagana aritmetička sredina očekivanog trajanja života žena i muškaraca. Za žene je to povoljnije rješenje jer zbog dužeg očekivanog trajanja njihovog života njihove bi mirovine bile manje u slučaju primjene tablica očekivanog trajanja života različitih za žene i muškarce.

S obzirom na opisani način financiranja, mirovinski sustavi kapitalnog pokrića i određenih doprinosa relativno su "otporni" na demografske i druge promjene u omjeru broja umirovljenika i aktivnih osiguranika (uključivo i promjene očekivanog trajanja života). Međutim, u njima visina mirovine (omjer mirovine i prosječne plaće) značajno ovisi o određenim gospodarskim kretanjima (napose o promjenama u stopi rasta prosječne plaće i stope povrata kapitaliziranih sredstava). Stoga u sustavu određenih doprinosa osiguranici (ustvari umirovljenici) snose rizik makroekonomskih kretanja u daleko većoj mjeri nego u sustavu određenih davanja. Kod tih se sustava kao posebni problem javlja i pitanje relativno visokih administrativnih troškova (troškova provođenja ovoga oblika mirovinskog osiguranja).

Hrvatski sustav obveznog mirovinskog osiguranja na temelju kapitalnog pokrića organiziran je kao sustav osobnih računa korisnika (engl. individual accounts). Naime, svakom se osiguraniku u odabranom mirovinskom fondu odmah otvara osobni račun mirovinske štednje. Osobni računi vode se u obračunskim jedinicama (u njih se preračunavaju uplaćeni doprinosi i ostvareni povrat). Zbog dnevnog izračunavanja vrijednosti obračunske jedinice moguće je svakodnevno utvrditi i novčani iznos mirovinske štednje. Ovisno o kretanju vrijednosti ukupne imovine fonda mijenja se i vrijednost obračunske jedinice. Na dan umirovljenja množenjem broja akumuliranih obračunskih jedinica i vrijednosti obračunske jedinice utvrđuje se iznos sredstava koje je osiguranik akumulirao na svom računu. Tako utvrđeni iznos obvezno mirovinsko društvo prenosi iz obveznog mirovinskog fonda u mirovinsko osiguravajuće društvo koje će osiguraniku, na temelju tog iznosa isplaćivati mirovinu. Sustav osobnih računa omogućava svakom osiguraniku praćenje kretanja njegove mirovinske štednje (pa stoga i izračunavanje očekivane mirovine) i općenito bolji nadzor nad prikupljanjem doprinosa. S obzirom na "vlasništvo" nad osobnim računom (sredstva prikupljena na ovom računu su nasljeđiva), u ovom dijelu mirovinskog sustava nema nikakvih socijalnih transfera od dohodovno viših k dohodovno nižim skupinama stanovništva, a niti bilo kakvih drugih pogodnosti (privilegija).

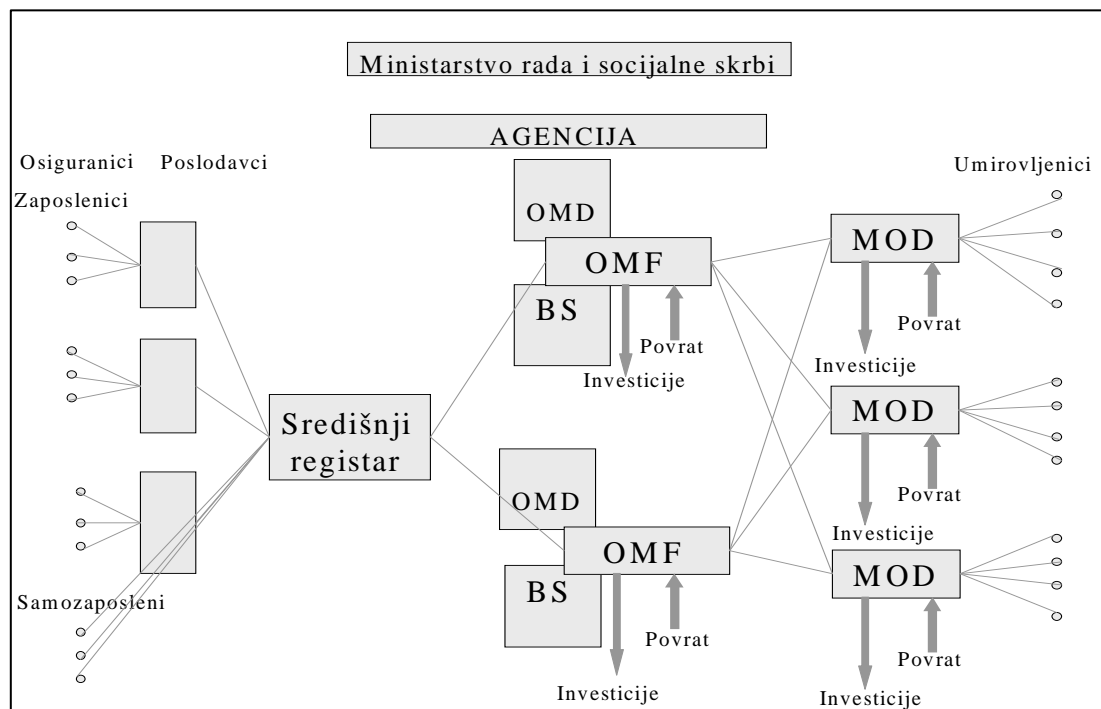
Budući da je drugi dio mirovinskog osiguranja također oblik obveznog (od države nametnutog osiguranja) koje provode privatnopravni subjekti, to je država posebno odgovorna za njegovo provođenje. Državna odgovornost za provođenje ovoga osiguranja dovodi do snažne državne regulatorne i nadzorne intervencije u provođenje ovoga oblika mirovinskog osiguranja. Regulatorna državna intervencija ogleda se u propisivanju posebnih uvjeta za poslovanje u ovom području (posebni uvjeti u pogledu temeljnog kapitala, jamstvenog pologa, imenovanja uprave i sl.), posebnih investicijskih ograničenja, državnog jamstva najniže stope povrata i sl. Državna nadzorna intervencija ogleda se u utemeljenju posebne nadzorne agencije (Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja) koja ima određena ovlaštenja u donošenju podzakonskih propisa i stalnom nadzoru poslovanja subjekata koji posluju u području mirovinskog osiguranja.

Osobitost je hrvatskog sustava mirovinskog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje postojanje centralne državne institucije za prikupljanje doprinosa i vođenje

individualnih računa osiguranika. Ta institucija je Središnji registar osiguranika (REGOS) koji doprinose centralizirano prikuplja od poslodavaca i drugih uplatitelja doprinosa te ih prosljeđuje obveznom mirovinskom fondu koji je odabrao osiguranik. Na temelju podataka dobivenih od obveznih mirovinskih društava i banaka skrbnika Središnji registar osiguranika vodi osobne račune osiguranika i izvještava osiguranike (najmanje jednom godišnje) o stanju sredstava na osobnom računu i o svim transakcijama u svezi s njihovim osobnim računima. Uspostava novog centraliziranog sustava mjesečnog prikupljanja i evidentiranja doprinosa predstavlja vjerojatno najsloženiji tehnički problem provedbe drugog dijela mirovinskog sustava u Hrvatskoj.

Novi centralizirani sustav prikupljanja doprinosa i vođenja evidencija za potrebe drugog dijela mirovinskog sustava činit će okosnicu jedinstvenog i centraliziranog sustava prikupljanja doprinosa i vođenja evidencija i za druge dijelove i grane sustava socijalne sigurnosti (prvi dio mirovinskog sustava, zdravstveno osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti), a također i za mjesečno praćenje poreza na dohodak, što je regulirano Zakonom o prikupljanju podataka po osiguranicima o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu porezu na dohodak (Narodne novine, 114/01). Novouspostavljeni centralizirani sustav prikupljanja i evidentiranja doprinosa za drugi dio mirovinskog osiguranja služi i za centralizirano vođenje evidencija o svim doprinosima za obvezna osiguranja i treba doprinijeti podizanju stope naplate doprinosa u prvome dijelu mirovinskoga sustava, ali i podizanju razine prikupljanja i evidentiranja podataka o doprinosima i porezu na dohodak općenito.

Slika 6.: Organizacija drugog dijela mirovinskog sustava



7. Treći dio hrvatskog mirovinskog sustava (dobrovoljno kapitalno financirano mirovinsko osiguranje)

Treći dio hrvatskog mirovinskog sustava, prema normativnom uređenju iz 98/99., je, jednako kao i drugi dio mirovinskog sustava, mirovinsko osiguranje utemeljeno na kapitalnom financiranju, određenim doprinosima i osobnim štednim računima. Međutim, za razliku od drugog dijela, ovdje se radi o obliku dobrovoljnog mirovinskog osiguranja (engl. *voluntary pension plan/scheme*).

U trećem dijelu novog hrvatskog mirovinskog sustava osiguravat će se samo osobe koje same žele dodatno se osigurati za rizike starosti, invalidnosti i smrti. To znači da država ne nameće građanima obvezu ovoga osiguranja. Ona ih samo određenim mjerama potiče (npr. isplatom državnih poticajnih sredstava) na sudjelovanje u tom osiguranju. Za razliku od obveznog osiguranja u prva dva dijela mirovinskog sustava, pretpostavka osiguranja u trećem dijelu nije neki posebni pravni odnos ili status (npr. zaposlenje ili neki drugi oblik gospodarske aktivnosti u formalnom sektoru). Osiguranik trećeg dijela hrvatskog mirovinskog sustava može biti bilo koja punoljetna osoba koja ima prebivalište u Republici Hrvatskoj. Dakle, osiguranici toga osiguranja mogu pod navedenim uvjetima (punoljetnost i prebivanje na teritoriju Republike Hrvatske) biti svi hrvatski državljani i stranci. Ako se radi o mirovinskim programima utemeljenim od poslodavaca ili sindikata, članstvo u tim programima može biti ograničeno na zaposlenike poslodavca, odnosno na članove sindikata koji je pokrovitelj (sponzor) programa.

Primjereno dobrovoljnoj naravi ovoga osiguranja i privatnopravnoj naravi nositelja osiguranja, autonomija subjekata ovoga dijela mirovinskog sustava još je veća nego u drugom dijelu (npr. potpuna sloboda odlučivanja o tome hoće li se netko osigurati ili ne, mogućnost osiguranja u dva ili više dobrovoljna mirovinska fonda, mogućnost izbora mirovinskog programa, veća sloboda odlučivanja o imovini u koju će se investirati doprinosi, šire mogućnosti ugovaranja vrste i oblika mirovine i sl.). Međutim, zbog važnosti ovoga osiguranja za socijalnu sigurnost starijih osoba i stabilnost financijskog sustava, država snažno normativno uređuje i administrativno nadzire poslovanje privatnopravnih subjekata koji posluju u ovom osiguranju (organizacija trećeg dijela hrvatskog mirovinskog osiguranja prikazana je na slici 7.)

S obzirom da se radi o dobrovoljnoj mirovinskoj štednji i dobrovoljnom osiguranju, pravni odnos osiguranja uspostavlja se sklapanjem ugovora s izabranim dobrovoljnim mirovinskim fondom. Prilikom odabira mirovinskog fonda osiguranik je, prema važećim propisima, dužan odabrati i mirovinski program za koji štedi, a koje izrađuju i nude mirovinska osiguravajuća društva. S obzirom da mirovinski fond nema posebnu pravnu osobnost, u sklapanju toga ugovora mirovinski fond će zastupati nadležni organi mirovinskog društva. Osiguranik može sklopiti dva ili više ugovora o dobrovoljnom mirovinskom osiguranju. Međutim, državnu potporu može ostvariti samo za članstvo u jednome dobrovoljnom mirovinskom fondu.

Treći dio hrvatskog mirovinskog osiguranja također će biti sustav kapitalnog financiranja. To znači da će se mirovine isplaćivati na temelju prikupljenih doprinosa u razdoblju akumulacije sredstava i ostvarenog povrata od ulaganja tih doprinosa. U razdoblju akumulacije mirovinske štednje doprinosi će se prikupljati u dobrovoljnim mirovinskim fondovima (engl. *voluntary pension funds*). Dobrovoljni mirovinski fondovi (skraćeno DMF) su specijalizirani investicijski fondovi (osnovani u skladu sa Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim). Jednako kao i u slučaju obveznih mirovinskih fondova, imovina dobrovoljnih mirovinskih fondova može se ulagati u zakonom i propisima nadzorne Agencije

određene vrste manje rizične imovine, a sve u cilju ostvarenja povrata na uložena sredstva uz što manji rizik.

I treći dio hrvatskog mirovinskog osiguranja temelji se na osobnim računima mirovinske štednje. To znači da se prikupljeni doprinosi i na njih ostvareni povrat vode na osobnim računima osiguranika. Radi utvrđivanja iznosa sredstava koje svakom članu mirovinskog fonda pripadaju, osobni se računi vode u obračunskim jedinicama. Na osobnim računima se osim sredstava od doprinosima i povrata na ulaganje tih doprinosa, kumuliraju i državna poticajna sredstva (engl. state subsidy). Naime, dobrovoljnu mirovinsku štednju država potiče godišnjim potporama u iznosu od 25 posto od sredstava kumuliranih od doprinosa u prethodnoj godini. Međutim, državna se potpora daje samo do godišnje uplaćenog doprinosa u iznosu od 5.000,00 kuna. To znači da osiguranik može u svakoj kalendarskoj godini ostvariti pravo na državnu potporu u iznosu od najviše 1.250,00 kuna. Zakonom nije predviđen način promjene iznosa državne potpore s obzirom na inflaciju i kretanje plaća.

Jednako kao i drugi dio mirovinskog sustava i treći se dio temelji na načelu određenih doprinosa. Međutim, za razliku od drugoga dijela, u ovom se slučaju ne radi o zakonom već o ugovorom određenim doprinosima. Primjena načela određenih doprinosa ovdje je važna naročito zbog načina izračuna visine mirovine. Visina mirovine ovdje nije unaprijed određena u odnosu na prethodna primanja osiguranika, već se, kao i u drugom dijelu, određuje s obzirom na iznos na osobnom računu prikupljenih sredstava, očekivano trajanje života generacije kojoj osiguranik pripada, vrstu i oblik mirovine (dijeljenjem kapitaliziranog iznosa prikupljenih sredstava s očekivanim trajanjem korištenja određene vrste mirovine).

Kao i u drugom dijelu mirovinskog sustava nositelji osiguranja su privatnopravne osobe. I ovdje je jasno razgraničeno razdoblje mirovinske štednje od razdoblja isplate mirovina. Jedni subjekti djeluju u razdoblju mirovinske štednje, a drugi u razdoblju isplate mirovina. U razdoblju mirovinske štednje nositelji osiguranja su dobrovoljna mirovinska društva koja upravljaju dobrovoljnim mirovinskim fondovima. Mirovinska štednja prikupljena u tim fondovima vlasništvo je osiguranika (članova fondova), a mirovinski fond nije pravna osoba. Osnivači dobrovoljnog mirovinskog fonda mogu biti dobrovoljno mirovinsko društvo, mirovinsko osiguravajuće društvo ili pokrovitelj (poslodavac, udruga poslodavaca, sindikat ili sindikat više razine) koji želi sudjelovati u provođenju određenog mirovinskog programa. Iako svi navedeni subjekti mogu biti osnivači dobrovoljnog mirovinskog fonda, tim mirovinskim fondom može upravljati, kao fond menadžer, samo dobrovoljno mirovinsko društvo (engl. voluntary pension company). Dobrovoljno mirovinsko društvo kao specijalizirani fond menadžer mora se utemeljiti prema odredbama Zakona obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima i Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine, br. 111/93). Osim posebnih zahtjeva u pogledu utemeljenja (npr. zahtjevi u pogledu temeljnog kapitala od najmanje 15 milijuna kuna, podrijetla kapitala, članova uprave i nadzornog odbora) i ovdje se primjenjuje sustav dvostrukih dozvola za rad. Naime, utemeljitelji prije utemeljenja moraju od Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja dobiti prethodno odobrenje za utemeljenje mirovinskog društva. Nakon toga, a prije utemeljenja mirovinskog fonda, moraju dobiti i odobrenje za utemeljenje fonda te obavljanje djelatnosti. Pored toga, potrebna im je i posebna suglasnost na mirovinske programe koje će nuditi. Radi sigurnosti mirovinske štednje imovina mirovinskog fonda mora se držati na posebnom računu kod banke skrbnika (skraćeno BS), koja i ovdje ima važnu ulogu u vrednovanju imovine mirovinskog fonda, pa time i u procjeni uspješnosti mirovinskog društva u upravljanju tom imovinom.

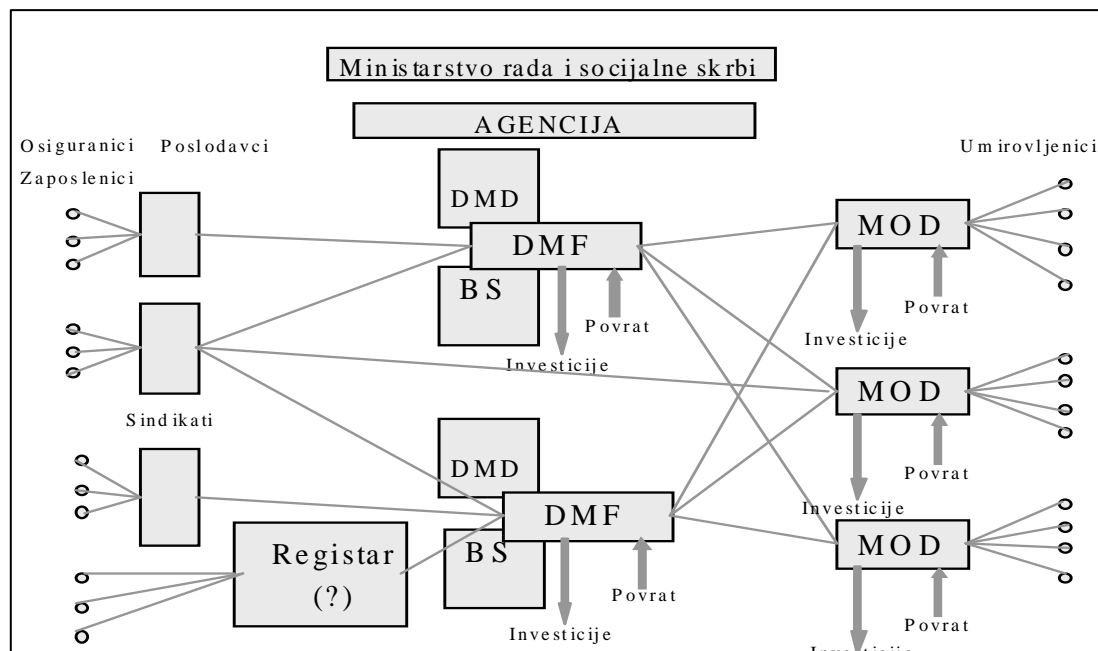
U razdoblju isplate mirovina nositelji osiguranja su mirovinska osiguravajuća društva (engl. annuity companies). Mirovinska osiguravajuća društva (skraćeno MOD) isplaćuju mirovine na temelju prenesene mirovinske štednje. Ista osiguravajuća društva koja isplaćuju

mirovine na temelju obvezne mirovinske štednje (vidi sliku 7) mogu isplaćivati mirovine i na temelju dobrovoljne mirovinske štednje. Iako je sloboda ugovaranja vrsta i oblika mirovina prilično velika, starosna mirovina na temelju dobrovoljne mirovinske štednje ne može se steći prije navršanih pedeset godina života. Mogu se ugovoriti sve vrste mirovina kao i u obveznom mirovinskom osiguranju (starosna, invalidska i obiteljska mirovina). Međutim, za razliku od drugog dijela mirovinskog osiguranja, ovdje se pri izračunu visine mirovine primjenjuju tablice očekivanog (vjerojatnog) trajanja života različite za muškarce i žene (engl. sex-specific life expectancy tables). Moguće je ugovoriti i jednokratnu isplatu akumulirane mirovinske štednje u iznosu koji ne može prelaziti 30 posto akumuliranih sredstava. Također, moguće je ugovoriti i privremenu isplatu starosne mirovine (za razdoblje koje ne može biti kraće od pet godina) te isplatu promjenljive mirovine (ako se ugovori ulaganje mirovinske štednje u više rizičnu imovinu, od koje povrat može značajno oscilirati).

S obzirom na važnost trećeg dijela mirovinskog sustava za socijalnu sigurnost starijih osoba, ali i zbog važnosti ovoga sustava za financijsku stabilnost zemlje, sve djelatnosti u provođenju ovoga osiguranja također su pod stalnim nadzorom Agencije za nadzor mirovinskih fondova i mirovinskog osiguranja.

Iako propisi o Središnjem registru osiguranika omogućavaju da taj registar, na ugovornoj osnovi, preuzme prikupljanje doprinosa i vođenje evidencija o osobnim računima, za očekivati je da će značajniju ulogu u tome imati pokrovitelji osnivanja dobrovoljnog mirovinskog fonda (poslodavci ili sindikati) nego taj registar. Naime, vjerojatno će jedna od glavnih usluga koje će sponzori, najvjerojatnije besplatno, davati pri utemeljenju dobrovoljnih fondova, upravo biti prikupljanje doprinosa. Stoga, za razliku od drugog dijela, ne očekujemo da će prikupljanje doprinosa u trećem dijelu mirovinskog sustava biti centralizirano. Eventualno bi vrlo povoljne cijene prikupljanja doprinosa i vođenja evidencija mogle potaknuti pokrovitelje osnivanja fondova i fond menadžere da te poslove povjere Središnjem registru.

Slika 7.: Organizacija trećeg dijela mirovinskog sustava



8. Sadašnje stanje u nekim dijelovima mirovinskog sustava

8. 1. Najniža mirovina

U postojećem sustavu mirovinskog osiguranja glavni instrument unutar generacijske redistribucije od osiguranika s višim k osiguranicima s nižim prihodima je najniža mirovina. Osiguranik čija je mirovina (starosna, obiteljska ili invalidska) niža od najniže mirovine, ima pravo na najnižu mirovinu. Pri izračunu najniže mirovine nisu bitna prethodna primanja osiguranika već se ona određuje u iznosu od 0,825 posto prosječne bruto plaće isplaćene u 1998. godini za svaku godinu mirovinskog staža koji je osiguranik ostvario. Iznos najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža ponovno se određuje svakih šest mjeseci (kao i sve mirovine indeksira/usklađuje se s polovicom zbroja stopa porasta troškova života i plaća u prethodnih šest mjeseci). Iako iznos najniže mirovine ovisi o vrsti mirovine (primjenom mirovinskog faktora pravi se razlika između starosne, obiteljske i invalidske mirovine), pri njegovom određivanju se, prema sada važećim propisima, ne uzima u obzir umanjene koje se primjenjuje pri izračunu prijevremene mirovine (ne primjenjuje se polazni faktor).

Kao instrument socijalne sigurnosti i redistribucije, ovako uređena najniža mirovina dvojbena je s tri stanovišta. Prvo, socijalna sigurnost i redistribucija se ostvaruje samo na teret osiguranika (doprinosa koje oni uplaćuju), a ne svih poreznih obveznika. Takvo financiranje najniže mirovine ima negativan utjecaj na troškove radne snage, pa bi bilo prikladno njezino financiranje prebaciti na državni proračun. Drugo, iznos najniže mirovine izrazito je visok u odnosu na iznos prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža (čini čak 96,93% iznosa prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža). Osim što se postavlja pitanje opravdanosti tako snažne redistribucije, tako visoki iznos zajamčene najniže mirovine značajno doprinosi evaziji pri uplati doprinosa. Naime, osiguranici se prijavljuju na najniži dopušteni iznos, a ne na stvarni iznos plaće ili drugog primanja, jer znaju da ne mogu dobiti mirovinu u iznosu manjem od najniže mirovine. Treće, dvojbena je i pitanje neumanjenja najniže mirovine umirovljenicima koji su otišli u prijevremenu starosnu mirovinu.

Zbog načina određivanja, visoke razine u odnosu na prosječnu mirovinu za jednu godinu mirovinskog staža te širenja obračunskog razdoblja, sve više će novih umirovljenika ostvarivati najnižu mirovinu. Od 1. siječnja 1999. godine kada je uvedena do 31. prosinca 2001. najnižu mirovinu ostvario je 62 191 umirovljenik (35,9% od ukupnog broja mirovina ostvarenih u tom razdoblju). Može se očekivati da će nakon pune primjene ZOMO-a (2008. godine) više od 50 posto umirovljenika ostvarivati pravo na najnižu mirovinu. Zbog toga će rasti redistribucija od osiguranika s višim plaćama (doprinosima) u korist umirovljenika koji su ostvarili plaće niže od prosjeka Republike Hrvatske.

Na temelju podataka o primjeni instituta najniže mirovine u razdoblju od 1. siječnja 1999. do 31. prosinca 2001. može se zaključiti da su na temelju nje osiguranici koji je primaju ostvarili u prosjeku mirovinu veću za 52,5% od mirovine koja bi im inače pripadala na temelju uplaćenih doprinosa. Korisnici najniže mirovine su u prosincu 2001. umjesto stvarno pripadajuće prosječne mirovine od 637,18 kuna ostvarili prosječnu mirovinu od 972,02 kuna. Najniža mirovina je najpovoljnije socijalno primanje za poljoprivrednike koji na temelju njezine primjene ostvaruju 3 puta veće mirovine od mirovina koje bi im inače pripadale. Kod zaposlenika najbrojniji korisnici najniže mirovine su korisnici invalidske mirovine. Na dan 31. prosinca 2001. od ukupnog broja korisnika najniže mirovine iz skupine zaposlenika 50,5% korisnika te mirovine bili su korisnici invalidske mirovine. Kod poljoprivrednika i obrtnika najčešće najnižu mirovinu koriste korisnici starosne mirovine.

Za očekivati je da će visina najniže mirovine i povećanje broja njezinih korisnika stalno utjecati na rast mirovinskih izdataka. Pored toga, najniža mirovina uređena na opisani

način stalno će poticati evaziju plaćanja doprinosa, osobito kroz plaćanje doprinosa na najnižu propisanu osnovicu osiguranja.

Izdaci za isplatu zaštitnog dodatka uz mirovinu, izdaci za minimalnu mirovinu (socijalni instituti prema propisima koji su se primjenjivali do 31. prosinca 1998. godine – obuhvaćeno oko 164 000 osiguranika), te izdaci za najnižu mirovinu iznose preko milijardu kuna godišnje ili preko 5% ukupnih mirovinskih izdataka. Radi usporedbe, ovi izdaci veći su od ukupnih izdataka koji se u okviru drugih socijalnih programa usmjeravaju socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.

Tijekom prijelaznog razdoblja, a naročito nakon 2008. godine, ovi će se izdaci dodatno povećati na oko 8% ukupnih mirovinskih izdataka.

8. 2. Najviša mirovina

Vežano uz pitanje socijalne redistribucije koja se provodi u mirovinskom sustavu treba upozoriti na činjenicu postojanja najviše mirovine (kojom se mirovina ograničava na prosječno najviše 3,8 vrijednosnih bodova po godini mirovinskog staža). Međutim, u važećem hrvatskom mirovinskom sustavu ne postoji najviša osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa. Takvo rješenje doprinosi relativno velikoj evaziji pri plaćanju doprinosa dohodovno najviših skupina osiguranika (npr. sportaša, menadžera i sl.).

Prema stanju na dan 31. prosinca 2001. najvišu mirovinu prima 3 421 korisnika koji su mirovinu ostvarili prema propisima koji su važili do konca 1998. godine i 462 korisnika koji su mirovinu ostvarili prema propisima važećim od početka 1999. (dakle ukupno 3 883 korisnika). Među korisnicima najviše mirovine nema poljoprivrednika, a samo su tri obrtnika ostvarila najvišu mirovinu prema propisima važećim do kraja 1998. Prosječna mirovina korisnika najviše mirovine iznosi 4.714,24 kuna za korisnike koji su tu mirovinu ostvarili prema propisima važećim do kraja 1998., odnosno 5.878,50 kuna za korisnike koji su tu mirovinu ostvarili od početka 1999.

Bez propisanog ograničenja, korisnici koji su mirovine ostvarili do kraja 1998. ostvarivali bi u prosjeku mirovine veće za 108 kuna. Korisnici koji su mirovine ostvarili nakon 1998. godine bez propisanog ograničenja ostvarivali bi veće mirovine u prosjeku za oko 1.828,05 kunu. Bez ograničenja najviše mirovine, HZMO bi u 2002. imao izdatke veće za oko 14,5 milijuna kuna.

8. 3. Osiguranje za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti

U hrvatskom mirovinskom sustavu osiguranje za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti dio je općeg sustava mirovinskog osiguranja. Stoga je i financiranje osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti uklopljeno u opću stopu za plaćanje doprinosa koju poslodavci i zaposlenici plaćaju za mirovinsko osiguranje.

Ako je ozljeda na radu ili profesionalna bolest (ili njihova kombinacija) uzrok invalidnosti, tjelesnog oštećenja ili smrti hranitelja obitelji, može se ostvariti pravo na invalidsku mirovinu (zbog opće ili profesionalne nesposobnosti za rad), obiteljsku mirovinu ili naknadu za tjelesno oštećenje. Ako u slučaju profesionalne nesposobnosti za rad kod osiguranika postoji preostala radna sposobnost, on može ostvariti i pravo na profesionalnu rehabilitaciju uz odgovarajuću naknadu plaće. U slučaju da su navedeni socijalni rizici nastupili zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti, prava se mogu ostvariti pod povoljnijim uvjetima i u većem iznosu nego kada su uzroci tih rizika ozljeda izvan rada ili obična bolest. Tako se u slučaju kada je osigurani rizik nastupio na radu ne traži uvjet

mirovinskog staža za stjecanje prava. U istim se slučajevima prilikom izračuna visine mirovine ili naknade plaće uzima mirovinski staž od najmanje četrdeset godina. Pogodnosti postoje i u slučaju određivanja invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad u slučaju da osiguranik radi ili obavlja samostalnu djelatnost jer mu se umjesto mirovinskog faktora 0,3333 uzima povoljniji mirovinski faktor od 0,5.

Sustavu osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti uklopljenom u opći sustav mirovinskog osiguranja upućuju se kritike da ne ostvaruje funkciju prevencije nastupa navedenih profesionalnih rizika, a koja je snažno izražena kod posebnih sustava osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti. Naime, u posebnim sustavima osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti, poslodavce se kroz diferencirane stope doprinosa (koje su tim veće što je učestalost ozljeđivanja na radu ili profesionalnih bolesti veća) gospodarskim mjerama potiče na unapređenje uvjeta rada. Postojeći hrvatski mirovinski sustav s općom stopom doprinosa iz koje se financiraju svi osigurani rizici, ne ostvaruje ovu funkciju.

Prema raspoloživim podacima, profesionalni uzroci (ozljeda na radu i profesionalna bolest) u relativno malom broju slučajeva su uzroci nastupa osiguranih rizika, a ukupni troškovi financiranja prava proizašlih iz osiguranih socijalnih rizika koji su nastupili zbog profesionalnih rizika kreću se oko 0,7% ukupnih mirovinskih izdataka (oko 145 milijuna kuna godišnje).

Tako je na dan 31. prosinca 2001. zbog povrede na radu ili profesionalne bolesti pravo na invalidsku mirovinu ostvarivalo je 6 902 korisnika (2,7% od ukupnog broja korisnika invalidske mirovine). Mjesečni troškovi isplate njihovih mirovina su 9,8 milijuna kuna i sudjeluju s oko 0,5% u ukupnim rashodima HZMO-a.

Među korisnicima obiteljske mirovine istog je dana bilo 1 473 korisnika koji su tu mirovinu ostvarili nakon smrti korisnika invalidske mirovine ili smrti osiguranika, a kod kojih je uzrok invalidnosti ili smrti bila ozljeda na radu ili profesionalna bolest (0,6% od ukupnog broja korisnika obiteljskih mirovina). Mjesečni troškovi isplate tih mirovina su oko 1,6 milijuna kuna, a što čini oko 0,1% mjesečnih mirovinskih izdataka.

Korisnika naknade zbog tjelesnog oštećenja zbog povrede na radu ili profesionalne bolesti 30. rujna 2000. bilo je 12 496 (12,2% od ukupnog broja korisnika naknade zbog tjelesnog oštećenja). Mjesečni troškovi isplate ovih naknada iznose 1.037.168,00 kuna i sudjeluju s oko 0,06% u ukupnim mjesečnim troškovima hrvatskog mirovinskog sustava.

Stoga se u Hrvatskoj nepostojanje posebnog sustava osiguranja za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti uglavnom može opravdati činjenicom da bi utemeljenje posebnoga sustava bilo skuplje rješenje od postojeće uklopljenosti toga osiguranja u opći sustav. Utemeljenje posebnog sustava tražilo bi i odvajanje stope doprinosa za opće mirovinsko osiguranje od osiguranja za ozljede na radu i profesionalne bolesti. Pored toga, trebalo bi uvesti diferencirane stope doprinosa visina kojih bi ovisila o učestalosti ozljeđivanja na radu i profesionalnog obolijevanja osiguranih osoba. Pri tome treba voditi računa da diferencirane stope doprinosa značajno otežavaju jedinstvene i jednostavne postupke obračuna, naplate i kontrole naplate doprinosa te da se mogu negativno odraziti na stopu naplate doprinosa.

Međutim, pri razmatranju pitanja uvođenja posebnog sustava osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti treba voditi računa i o činjenici da ti uzroci mogu dovesti i do nastupa osiguranih rizika u zdravstvenom osiguranju. Prema propisima važećim do 31. prosinca 2001. u zdravstvenom osiguranju postojala je samo obveza poslodavaca da se osiguraju (st. 2. čl. 51. Zakona o zdravstvenom osiguranju – pročišćeni tekst- Narodne novine, br. 1/97) kod privatnih nositelja osiguranja za slučaj privremene nesposobnosti za rad i liječenja uzrokovanog profesionalnom bolešću ili ozljedom na radu. HZZO je isplaćivao naknade osiguranicima i namirivao troškove liječenja osiguranika oboljelih od profesionalnih

bolesti odnosno ozljeđenih na radu, a nakon toga se HZZO regresirao od poslodavaca, odnosno osiguravatelja kod kojih su se ti poslodavci osigurali. Bila je učestala pojava neosiguravanja poslodavaca za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti te učestali sporovi u svezi s regresom HZZO od poslodavaca i osiguravatelja. Zakonom o zdravstvenom osiguranju (Narodne novine, br. 94/01) uveden je posebni doprinos za zdravstveno osiguranje za rizike profesionalnih bolesti i ozljede na radu (stopa iznosi 0,47%). Ta se sredstva vode kao poseban fond iz kojeg se stimuliraju obveznici čiji su doprinosi uplaćeni u prethodnoj godini dvostruko veći od izdataka za osigurane rizike, i suprotno, povećava se stopa doprinosa za obveznike za koje su utvrđeni izdaci dvostruko veći od uplaćenih.

Također, treba voditi računa i o činjenici da će nakon uvođenja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju kapitalnog pokrića često dolaziti do isplate ukupnog iznosa invalidske mirovine iz prvog dijela (tekuće financiranog) sustava mirovinskog osiguranja. Naime, zbog prava osiguranika da usprkos obveznom osiguranju u drugom dijelu mirovinskog sustava izaberu invalidsku i obiteljsku mirovinu samo iz sustava tekućeg financiranja (jer će u odnosu na zbroj osnovne mirovine i mirovine iz drugog dijela mirovinskog sustava to za njih često biti povoljnije). To se naročito odnosi na korisnike kod kojih je invalidnost nastala zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti kojima se u prvom dijelu mirovinskog sustava mirovinska primanja obračunavaju na temelju pretpostavljenog mirovinskog staža od 40 godina, a u drugom dijelu mirovinskog sustava za njih nisu predviđene nikakve posebne pogodnosti.

8. 4. Organizacija i upravljanje HZMO-om

HZMO je jedini nositelj javnog i tekuće financiranog mirovinskog sustava u Republici Hrvatskoj. Nakon uspostave drugog dijela mirovinskog sustava postepeno će se smanjivati razina prava koje će osiguranici ostvarivati iz toga sustava, ali će on i dalje ostati izuzetno važnim čimbenikom ukupnog mirovinskog sustava.

Sada HZMO zapošljava 3 291 javnih službenika (stanje 30. 6. 2001.) koji organizirani u središnju i 18 područnih službi obavljaju poslove javnog mirovinskog osiguranja. Ranija višegodišnja neusklađenost propisa koji uređuju mirovinski sustav s Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. negativno se odrazila na poslovanje HZMO-a.

U Zavodu se vode tri osnovne baze podataka (osiguranici, umirovljenici i obveznici uplate doprinosa). Dio djelatnosti Zavoda je automatiziran, međutim postoje poslovni procesi koji nisu na zadovoljavajući način automatizirani (primjenom informatičko-tehnološke potpore). Najvažnije evidencije temelje se na godišnjem izvješćivanju. Značajni su problemi naplate i kontrole naplate doprinosa (stopa naplate doprinosa kreće se oko 83 posto). Izmjenom poreznih propisa objedinjena je naplata (osim doprinosa za drugi dio mirovinskog sustava koje prikuplja Regos) i kontrola svih doprinosa u poreznim upravama, što je povećalo naplatu doprinosa, ali je ona još uvijek nezadovoljavajuća. Evidencije imovine i financijskih tokova prilično su nesređene što otežava moderno i efikasno upravljanje raspoloživim resursima.

Pri odlučivanju o pravima iz mirovinskog osiguranja (naročito onima koja se odnose na invalidnost) relativno se dugo čeka na donošenje odluke o pravu, a to može značajno utjecati na neraspoloženje javnosti prema mirovinskom sustavu i službi koja ga provodi.

8. 5. Portfelj HZMO-a

Na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine, br. 16/93, 18/93, 2/94) bivši fondovi mirovinskog osiguranja su do kraja 1998. stekli dionice i udjele u 1

365 trgovačkih društava nominalne vrijednosti 4,2 milijarde DEM. Dionice i udjeli su stjecani u rasponu od 0,01% pa do najviše 33,33%.

Portfeljem HZMO do sredine 1999. upravljala su dva trgovačka društva posebno osnovana u tu svrhu. Najvećim dijelom portfelja upravljalo je "Hrvatsko mirovinsko osiguranje" d.o.o. (u daljnjem tekstu HMO), a manjim dijelom "Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo" d.o.o. (u daljnjem tekstu HMID) koje je upravljalo Kapitalnim fondom u koji su unesene dionice u vrijednosti od oko 100 milijuna DEM. U nadzornom odboru HMO do studenog 1998. godine članovi su bili ministri financija, privatizacije te rada i socijalne skrbi.

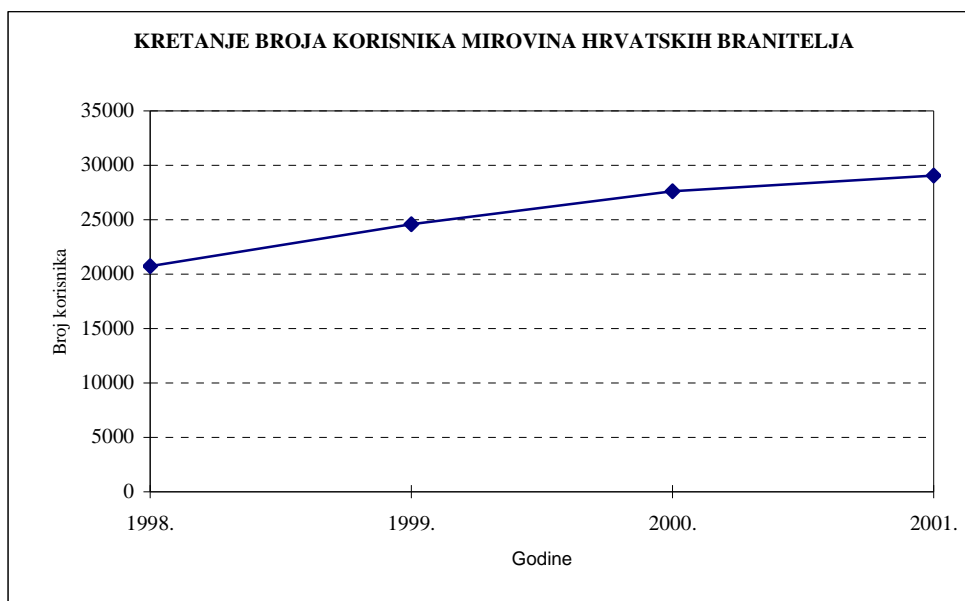
Zbog stečajeva, smanjenja temeljnog kapitala, zamjene dionica i prodaje, portfelj HZMO postupno je smanjivan te je u svibnju 2001. HZMO u svojem portfelju imao dionice i udjele 439 trgovačkih društava nominalne vrijednosti 2,03 milijardi DEM. Temeljem prodaje HZMO je ostvario ukupan prihod od oko 1,4 milijarde kuna.

Dana 27. srpnja 2000. HZMO je s HFP-om sklopio Ugovor o gospodarenju dionicama i poslovnim udjelima Zavoda. Osnovna ideja pri povjeravanju brige o portfelju HFP-u bila je objedinjavanje upravljanja svim portfeljima u državnom/javnom vlasništvu u cilju njihovog restrukturiranja i privatizacije onog dijela portfelja za koji se ocijeni da nije u dugoročnom interesu držati ga u državnom/javnom vlasništvu. Vlada Republike Hrvatske je tu ideju potvrdila 22. veljače 2001. svojim Zaključkom po kojem se utvrđuje model privatizacije državnog portfelja, što znači da je modelom obuhvaćen i portfelj HZMO-a. Prema tom modelu, HFP provodi privatizaciju (prodajom dionica na Zagrebačkoj i Varaždinskoj burzi), uz prethodnu suglasnost HZMO-a.

8. 6. Mirovine sudionika Domovinskog rata i članova njihovih obitelji

Proteklih nekoliko godina u Republici Hrvatskoj značajno je narastao broj umirovljenika koji su mirovine ostvarili prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, br. 108/96). Mirovine hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji ostvaruju se prema posebnim pogodnostima i najznačajnije pridonose rastu mirovina ostvarenih pod posebnim uvjetima, različitim od uvjeta predviđenih općim mirovinskim sustavom. Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, br. 94/01) od 1. siječnja 2002. smanjene su mirovine veće od 2.500 kuna, te će se dotadašnje naknade svih nezaposlenih invalida hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, u roku od 3 godine, prevesti (a samim tim i smanjiti) na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad. U prosincu 2001. pravo na mirovinu ostvarivalo je 29 311 umirovljenika hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji (17 557 korisnika invalidske mirovine i 11 754 korisnika obiteljske mirovine). Prosječna mirovina ovih umirovljenika bila je 4.895,62 kune (prosječna invalidska mirovina iznosila je 4.584,12 kuna, a prosječna obiteljska mirovina iznosila je 5.360,91 kunu). Pored toga, 7 723 osiguranika primalo je privremenu naknadu u prosječnom iznosu od 3.528,34 kune. Sudionici Domovinskog rata i članovi njihovih obitelji čine oko 2,8% ukupnog broja umirovljenika u 2002.. U 2001. ukupni izdaci HZMO-a za ove mirovine iznosili su 2,003 milijardi kuna (8,9% ukupnih izdataka HZMO-a) i financirani su transferima iz državnog proračuna.

Slika 8.: Korisnici mirovina - hrvatski branitelji



8. 7. Financijsko stanje postojećeg mirovinskog sustava

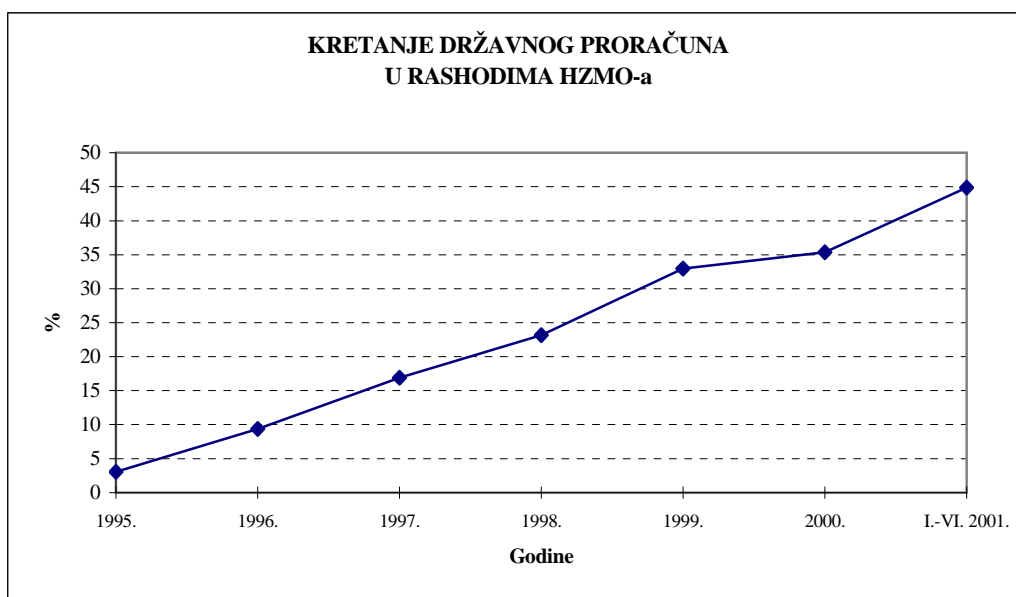
O financijskom stanju i financijskoj održivosti postojećeg mirovinskog sustava najbolje govori podatak da su rashodi mirovinskog sustava u razdoblju od 1994. do 1999. godine porasli za oko 125%, dok je istodobno bruto domaći proizvod (u daljnjem tekstu: BDP) porastao za oko 64%. Kao posljedica navedenih kretanja udio mirovinskih izdataka u BDP-u popeo se s 9,7% u 1994. godini na 13,3% u 1999. godini, te je dolazilo do sve većeg nesrazmjera između prihoda i izdataka.

Na ovakva kretanja u mirovinskom sustavu su, osim općih kretanja (sazrijevanje mirovinskog sustava i starenje stanovništva), dodatno utjecali rat i tranzicija. Naime, dio naraslih gospodarskih i socijalnih teškoća rješavan je na teret mirovinskog sustava. Tako su problemi nezaposlenosti i zbrinjavanja stradalnika Domovinskog rata značajno rješavani kroz mirovinski sustav. To je neposredno pridonijelo rastu mirovinskih izdataka. Osim toga, povećanju izdataka u znatnoj mjeri je pridonijelo i uvođenje, uz postojeće, brojnih novih pogodnosti (beneficija) koje su, uz to, određene na visokoj razini.

Pogoršanju omjera broja uplatitelja doprinosa i korisnika prava (osnovni pokazatelj koji govori o stabilnosti i održivosti sustava) pogodovali su i "blagi" mirovinski propisi – niska dobna granica za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu, mogućnost ostvarivanja starosne mirovine neovisno o starosti, te "široko" primjenjivana definicija invalidnosti.

Ovakva kretanja u mirovinskom sustavu stvarala su sve veću razliku između prihoda i rashoda odnosno sve veće deficite. Deficiti se u pravilu financiraju transferima iz središnjeg državnog proračuna. Dio tih transfera izvorno i jeste obveza proračuna (beneficirane mirovine, izdaci po osnovi Zakona o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina – Narodne novine, 102/98 i sl.), a dio je transfer za pokriće deficita. Tako se udio prihoda iz proračuna u ukupnim prihodima mirovinskog fonda povećao s ranijih oko 10% (do 1990. godine) na oko 33% u 1999., 35% u 2000. te na oko 40% u 2001. godini.

Slika 9.: Udio prihoda iz proračuna u ukupnim izdacima HZMO-a



Nestabilnosti mirovinskog sustava svakako pridonosi i slaba naplata doprinosa (oko 83%).

U narednim godinama mirovinski će sustav biti dodatno opterećen izdacima zbog povećanja mirovina od 1. siječnja 2001. nakon primjene Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima (Narodne novine, br. 127/00) što ukupne mirovinske izdatke povećava za oko 10%, te će oni doseći oko 14% BDP-a. Navedeno povećanje financira se iz državnog proračuna što je ukupne transfere iz proračuna sa 6,7 milijardi kuna u 2000. povećalo na oko 9 milijardi kuna u 2001. godini (povećanje od 35%). Na povećanje transfera iz proračuna u 2001. godini utjecalo je i smanjenje stope doprinosa na plaće s 10,75 na 8,75% u lipnju 2000. godine. Naime, obveza je državnog proračuna namiriti manjak prihoda od doprinosa uslijed njihovog smanjenja.

Opterećenje za državni proračun ponovno se povećava u 2002. godine kada se uvodi drugi stup mirovinskog sustava. Tranzicijski trošak mirovinske reforme (manjak prihoda HZMO-a zbog uplate dijela doprinosa u drugi stup) financirat će se također iz državnog proračuna a procjena je da će to u prvoj godini iznositi oko 2,6 milijardi kuna. Međutim, za razliku od povećanja mirovina, koje predstavljaju povećanje potrošnje, ovaj izdatak dijelom ima karakter kapitalnog ulaganja.

Unatoč svemu navedenom, do određenog stabiliziranja mirovinskog sustava i smanjenja pritiska (bar sa stajališta priliva novih umirovljenika) na mirovinski sustav došlo je nakon donošenja Zakona o mirovinskom osiguranju. Naime, tim su se Zakonom povećale dobne granice ulaska u mirovinski sustav i uvela neka druga ograničenja. Međutim, do konačnog stabiliziranja sustava doći će tek potpunom reformom mirovinskog sustava odnosno prelaskom na dijelom kapitalizirani sustav (uvođenjem drugog i trećeg dijela), te eventualnom dodatnom revizijom prvog, tekuće financiranog dijela mirovinskog sustava.

C. NAČELA STRATEGIJE

U daljnjem razvoju hrvatskog mirovinskog sustava polazi se od slijedećih načela:

- mirovinski sustav mora osigurati gospodarskom i socijalnom razvitku Republike Hrvatske primjerenu razinu socijalne sigurnosti stanovništva za slučaj starosti, invalidnosti i smrti člana obitelji,
- uspostavom višedijelnog mirovinskog sustava treba osigurati mirovinska davanja iz više izvora i različitih rizičnosti,
- težište odgovornosti za socijalnu sigurnost treba postepeno pomicati od države na pojedinca i institucije civilnog društva,
- dio javnih funkcija u osiguranju socijalne sigurnosti stanovništva treba privatizirati (uspostaviti mješoviti javno-privatni mirovinski sustav),
- mirovinski sustav mora biti pravedan, a odnosi u njemu jasni i razumljivi javnosti,
- stjecanje neprimjerenih privilegija ili pogodnosti koje nisu utemeljene na doprinosu pojedinca u mirovinski sustav, mora se onemogućiti,
- država mora putem najniže mirovine ili nekog drugog mirovinskog primanja, koje ima redistributivne i socijalne značajke, osigurati osobama -koje zbog opravdanih razloga (bolest, invalidnost, dugotrajna nezaposlenost, izrazito niske zarade i sl.) nisu u mogućnosti vlastitim doprinosima osigurati primjerenu razinu mirovine koja osigurava čovjeku dostojan život (posebna zaštita siromašnih),
- mirovinski sustav mora biti gospodarski održiv te mora doprinositi gospodarskom rastu,
- mirovinski sustav mora omogućiti razvoj novih oblika socijalnog osiguranja i financijskog tržišta na kojemu su mirovinski fondovi najznačajniji institucionalni investitori,
- rast "sive ekonomije" se mora onemogućiti otklanjanjem iz mirovinskog sustava rješenja koja potiču takav rast te treba omogućiti širenje obveznog mirovinskog osiguranja na osobe koje sada rade u "sivoj ekonomiji",
- stopu naplate doprinosa treba povećati radi unapređenja financijske održivosti sustava i otklanjanja neželjenih socijalnih redistribucija u korist osoba koje izbjegavaju plaćanje doprinosa,
- gospodarski rast, rast zaposlenosti i promjenu nepovoljnog omjera između broja osiguranika i umirovljenika treba potaknuti razvojem novih oblika osiguranja i financijskog tržišta
- upoznavanjem javnosti s mirovinskim sustavom, njegovim stanjem, problemima i mogućim rješenjima tih problema, treba unaprijediti povjerenje stanovništva u mirovinski sustav.

D. STRATEGIJA

1. Utemeljenje drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava

Tijekom 2001. stvorene su pretpostavke za uvođenje drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava od 1. siječnja 2002. Te pretpostavke obuhvaćaju utemeljenje Središnjeg registra osiguranika (REGOS), Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (HAGENA), licenciranje nositelja osiguranja i sl. Utemeljenje REGOS-a i Agencije izuzetno je značajan i zahtjevan posao, jer o njegovom uspješnom dovršenju ovisi i uspješno

funkcioniranje novog sustava. Njegovo uvođenje traži vrlo složenu podzakonsku regulativu kojom se moraju urediti različita pitanja u svezi s provođenjem i nadzorom ovoga osiguranja. U državnom proračunu treba osigurati sredstva za financiranje tranzicijskog troška.

Tehnički najzahtjevniji posao je uspostava REGOS-a. Radi se o instituciji koja je tehničko središte sustava (drugog dijela mirovinskog sustava, a također prikuplja i evidentira podatke o svim obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu porezu na dohodak). Prema Zakonu o prikupljanju podataka po osiguranicima o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu porezu na dohodak (Narodne novine, br. 114/01), REGOS prikuplja doprinose i redovne mjesečne izvještaje o visini uplaćenih doprinosa za svakog osiguranika, te vodi središnju bazu podataka o osobnim računima svih osiguranika i podacima o visini sredstava na svakom računu, o poslodavcima i mirovinskom fondu kojem pojedini osiguranik pripada. Prikupljene doprinose Registar prosljeđuje mirovinskim fondovima koje su osiguranici odabrali. Mjesečno prikupljanje pojedinačnih podataka o uplaćenim doprinosima i porezu na dohodak novost je u Hrvatskoj (do sada su takvi podaci prikupljeni jednom godišnje), a propisano je naprijed citiranim Zakonom. Zbog toga, REGOS se treba povezati i sa svim ostalim sustavima kojima bi takvi podaci bili od koristi i omogućiti im pristup podacima - za prvi dio mirovinskog sustava (sustav tekućeg financiranja), zdravstveno osiguranje, službu zapošljavanja, a u konačnici može poslužiti i za utemeljenje jedinstvenog i centraliziranog sustava prikupljanja poreza i doprinosa koji se obračunavaju i naplaćuju od dohotka (vidi točku 11. Centralizacija i objedinjavanje sustava naplate poreza i doprinosa na dohodak).

Radi ostvarenja tih zadataka REGOS je pripremio bazu podataka svih osiguranika, te propisao oblik i strukturu obrazaca za mjesečno obavještanje. Do sada su poslodavci HZMO mjesečno izvještavali samo o ukupno uplaćenim doprinosima i o ukupnom broju zaposlenih, a tek na kraju godine bili su obavezni pripremiti M-4 obrasce koji za svakog zaposlenika pokazuju isplaćene plaće. Takav sustav izuzetno je netransparentan, a njegova kontrola izrazito je teška. Postojanje osobnih računa na koje će se jednom mjesečno knjižiti doprinosi implicira i postojanje mjesečne informacije o visini bruto plaće i uplaćenog doprinosa za svakog zaposlenog. Poslodavci obvezno svaki mjesec Registru dostavljaju informaciju o visini uplaćenog doprinosa za svakog zaposlenika posebno. Također, kako će podaci koje o svakom osiguraniku vodi Registar biti tajni, a Registar će dio podataka razmjenjivati sa srodnim institucijama, potrebno je donijeti propise o korištenju baze podataka Registra. Navedenim propisima treba detaljno definirati tko i pod kojim uvjetima može koristiti navedene podatke.

Druga izuzetno važna institucija za uspješno funkcioniranje novog sustava je Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja. Radi se o regulatornoj i nadzornoj instituciji novog sustava. Jedan od zadataka Agencije, nakon osnivanja i donošenja statuta bit će definiranje postupaka i izrada potrebnih regulativa kojima će se preciznije urediti dio financijskog tržišta na kojem će subjekti biti privatna mirovinska društva i mirovinska osiguravajuća društva.

Podzakonski propisi koje donosi Agencija uključuju pravilnike o autorizaciji i licenciranju mirovinskih društava, računovodstvu mirovinskih društava, marketingu mirovinskih fondova, ulaganjima, vrednovanju imovine fondova itd.

Radi predviđanja i analize gospodarskih, socijalnih i ostalih učinaka novog mirovinskog sustava potrebno je nastaviti rad na izgradnji integralnog simulacijskog modela hrvatskog mirovinskog sustava. Na temelju navedenog modela bit će moguće izvršiti analizu sustava i procijeniti učinke pojedinih mjera na funkcioniranje sustava u cjelini. Također, simulacijama rada sustava u različitim uvjetima omogućit će se njegova jednostavnija i pravodobna prilagodba i bolje funkcioniranje.

U pripremama za uvođenje kapitaliziranih dijelova novog mirovinskog sustava važno je pripremiti i ostvariti odgovarajuće edukacijske, informativne i istraživačke programe. Osim zakonom propisanih tečajeva za specifične kategorije sudionika u sustavu (npr. za članove uprava mirovinskih društava), bit će potrebno provesti i široku edukaciju stanovništva. Time će se osiguranicima pomoći u donošenju na točnim informacijama utemeljenih odluka o izboru mirovinskog fonda, oblika mirovine i sl. Informativne i edukacijske programe treba temeljiti na istraživanju tržišta koje će pokazati u kojoj mjeri stanovništvo poznaje i razumije sustav, te na koji je način najprikladnije javnost upoznati s novim mirovinskim sustavom i njegovim značajkama. Posebno je važno izvršiti ispitivanja fokusnih grupa (npr. osoba u dobi od 40 do 50 godina koje same odlučuju o svojem sudjelovanju u drugom dijelu mirovinskog sustava).

Nakon uvođenja drugog dijela mirovinskog sustava potrebno je analizirati njegove učinke, a naročito očekivanu razinu mirovina iz tog sustava. U svezi s tim trebat će po potrebi provesti odgovarajuće prilagodbe radi osiguravanja odgovarajuće razine mirovina. To se može postići promjenom osnovne mirovine ili povećanjem stope doprinosa koja se uplaćuje u drugi dio mirovinskog sustava (sada iznosi 5% bruto plaće odnosno osnovice osiguranja), s tim da svaki od navedenih načina ima različite financijske efekte. Promjenom osnovne mirovine mogu se postići bolji i predvidiviji učinci (u odnosu na usklađenost razine mirovina iz različitih sustava), uz manje izdatke za državni proračun slijedećih dvadesetak godina, nego povećanjem stope doprinosa za drugi dio mirovinskog sustava.

2. Unapređenje upravljanja HZMO-om

Potrebno je pripremiti reorganizaciju HZMO-a. Dio te reorganizacije mora se odnositi na usklađivanje položaja HZMO-a s činjenicom postojanja drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava. U svezi s tim očekuju se naročito značajne promjene u oblasti prikupljanja doprinosa i evidentiranja podataka o osiguranicima. Naime, nakon što REGOS preuzme poslove mjesečnog prikupljanja i evidentiranja podataka o doprinosima i plaćama, a Ministarstvo financija razvije funkciju kontrole naplate doprinosa, u značajnoj će se mjeri promijeniti funkcija HZMO-a u tim područjima. Iako će promjena položaja HZMO-a u hrvatskom mirovinskom sustavu nesumnjivo utjecati na njegovu organizaciju i način upravljanja, potrebno je i neovisno od ovih organizacijskih promjena poduzeti mjere za unapređenje upravljanja HZMO-om.

Kratkoročno je potrebno pozornost posvetiti unapređenju četiri dijela upravljanja HZMO-om. Prvo, unapređenju financijskog menadžmenta, što obuhvaća efikasan sustav praćenja i analize svih financijskih transakcija i podataka koji utječu na financijska kretanja u mirovinskom sustavu. Drugo, treba unaprijediti primjenu informatičke tehnologije u radu Zavoda radi zamjene postojećih klasičnih (ručnih) obrada automatiziranim, organizaciju poslova informatike treba unaprijediti i prilagoditi novim zahtjevima, treba razviti sustav nadzora nad informatičkim sustavom te izraditi posebnu strategiju dugoročnog razvoja informatičko-tehnološke potpore. Treće, treba unaprijediti sustav interne kontrole u cilju utvrđivanja projekata i prioriteta kontrole, standardizacije načina utvrđivanja nepravilnosti i postupaka u slučaju utvrđenih nepravilnosti te omogućavanja vodećem menadžmentu provjere pravodobnosti i pravilnosti poduzetih aktivnosti. Četvrto, unapređenje odnosa s javnošću treba obuhvatiti izradu periodičnih (mjesečnih i godišnjih) publikacija o radu Zavoda te omogućiti redovito informiranje javnosti o strateškim i tekućim pitanjima mirovinskog sustava i rada Zavoda. Važno je otkloniti postojeće pogrešne predodžbe o mirovinskom sustavu, unaprijediti povjerenje javnosti u mirovinski sustav te pravodobno, cjelovito i točno informirati javnost o djelatnostima Zavoda.

U strateškom smislu potrebno je pripremiti objedinjavanje sustava obračunavanja, naplate i kontrole naplate doprinosa sa srodnim sustavima koji od iste osnovice (dohotka) obračunavaju, naplaćuju i kontroliraju naplatu doprinosa. To zahtjeva usklađene djelatnosti s Ministarstvom financija, Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, Hrvatskim zavodom za zapošljavanje i REGOS-om u cilju uspostave jedinstvenog sustava obračuna, naplate i kontrole naplate doprinosa i poreza. Potrebno je zajedničko planiranje prijelaza na jedinstveni sustav. U cilju objedinjavanja naplate doprinosa potrebno je izjednačiti definicije osnovica od kojih se naplaćuju doprinosi i izbjegavati izuzetke koji onemogućavaju primjenu standardiziranih i automatiziranih postupaka. Prigodom definiranja osnovice za naplatu doprinosa potrebno je razmotriti mogućnost obuhvaćanja oblika rada (npr. na temelju ugovora o djelu) na temelju kojih se ostvaruju značajni dohoci, a sada nisu obuhvaćeni plaćanjem doprinosa. U svezi s ovim pitanjem trebalo bi uskladiti i uvjete za stjecanje određenih prava (npr. uskladiti kriterij tko se smatra nezaposlenim s kriterijem tko mora plaćati doprinose za mirovinsko osiguranje). Cilj je postići ažurnost (na mjesečnoj razini) u prikupljanju i unosu podataka o prihodima obveznika te najvišu moguću razinu vjerodostojnosti evidentiranih podataka.

3. Upravljanje portfeljem HZMO-a

S obzirom da je izvorna i temeljna funkcija HZMO provođenje mirovinskog osiguranja na temelju tekućeg financiranja, on nije ni organizacijski niti na bilo koji drugi način osposobljen za upravljanje relativno velikim i nesređenim portfeljem u kojem se nalaze dionice i udjeli trgovačkih društava. U dosadašnjem upravljanju tim portfeljem više su dolazili do izražaja politički i socijalni nego gospodarski kriteriji upravljanja. Organizacijska struktura upravljanja nije bila, osim u pogledu manjeg dijela portfelja koji je uključen u Kapitalni fond i kojim upravlja HMID, prilagođena tržišnim uvjetima privređivanja i upravljanja portfeljem. Čak i u odnosu na taj dio portfelja postoje značajni problemi uzrokovani nerazvijenošću hrvatskog financijskog tržišta (nedostatak dionica koje kotiraju na burzi). Problem upravljanja portfeljem, koji je značajno opterećivao upravljačku strukturu HZMO-a i onemogućavao je da se bavi problemima unapređenja upravljanja mirovinskim sustavom tekućeg financiranja, manje je izražen nakon ugovorenog prijenosa upravljanja tim portfeljem na HFP. Potrebno je pratiti učinke odabranog pristupa upravljanja portfeljem HZMO-a i realizaciju modela privatizacije državnog portfelja prema Zaključku Vlade RH donesenog 22. veljače 2001. u cilju restrukturiranja portfelja i prodaje dijela za koji se ocijeni da nije u dugoročnom interesu držati ga u vlasništvu države odnosno HZMO-a.

4. Reforma najniže mirovine ili utemeljenje osnovnog sustava socijalne sigurnosti za starost

Probleme netransparentnosti i dvojbene pravednosti socijalne redistribucije u mirovinskom sustavu tekućeg pokrivača najbolje bi bilo riješiti uvođenjem osnovnog (nultog) dijela socijalne sigurnosti za starost. Taj dio mirovinskog i socijalnog sustava trebao bi se financirati iz državnog proračuna. Iznos mirovine iz toga dijela mirovinskog sustava određivao bi se u odnosu na prosječnu bruto plaću i godine mirovinskog staža. Pri određivanju visine te mirovine ne bi bila odlučna primanja osiguranika tijekom razdoblja gospodarske aktivnosti, veća samo trajanje te aktivnosti (time se osiguranici potiču na što dužu gospodarsku aktivnost i legalizaciju postojeće neregistrirane /"sive"/ gospodarske aktivnosti). Među mirovinama bi se pravila razlika s obzirom na vrstu mirovine (primjenom mirovinskog faktora). Korisnicima prijevremene starosne mirovine od države zajamčena mirovina (najniža mirovina) bi se umanjivala. Međutim, mogao bi postojati i najniži iznos

mirovine na koju ima pravo svaki osiguranik (eventualno i svaki građanin), a iznos koje ne bi ovisio o trajanju osiguranja (gospodarske aktivnosti). Tako određeni iznos mirovine štutio bi od siromaštva osobe koje su razmjerno kratko vrijeme bile osigurane ili su za vrijeme osiguranja ostvarivale izrazito niske prihode. Razina mirovine (u skladu sa sadašnjim zakonskim rješenjima i dalje je nazivamo najnižom mirovinom) trebala bi biti takva da osigura osnovnu razinu socijalne sigurnosti za starost. Stjecanje prava na najnižu mirovinu, u dijelu u kojem ta mirovina ne bi ovisila o prethodnom trajanju osiguranja, moglo bi se uvjetovati razinom prihoda koja je niža od propisanog imovinskog cenzusa.

U svezi s najnižom mirovinu u kratkom je roku potrebno riješiti tri problema. Prvo, u formulu za izračun najniže mirovine potrebno je uključiti polazni faktor i time osigurati umanjeње te mirovine u slučaju odlaska u prijevremenu starosnu mirovinu. Umanjenje najniže mirovine bilo bi jednako umanjeњу koje se inače primjenjuje pri izračunu prijevremene starosne mirovine. Ova promjena osim što unapređuje socijalnu pravednost mirovinskog sustava poboljšava i njegovu financijsku održivost.

Drugo, potrebno je riješiti problem gotovo izjednačenog iznosa najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža i prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža. Ovaj se problem može riješiti ili povećanjem iznosa aktualne vrijednosti mirovine (iznos prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža) ili smanjenjem iznosa najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža. Povećanje iznosa aktualne vrijednosti mirovine u nekoliko narednih godina teško je ostvarivo jer bi imalo za posljedicu opći porast mirovina, a time i izdataka za mirovinski sustav. Eventualno, postoji mogućnost da se samo za nove korisnike mirovina (korisnici koji ostvaruju pravo na mirovinu nakon stupanja na snagu ZOMO-a) utvrdi viši iznos aktualne vrijednosti mirovine i da im se tako nadoknadi umanjeње mirovina koje proizlazi iz širenja obračunskog razdoblja. Međutim, takva promjena, iako financijski manje zahtjevana, tražila bi uvođenje dva ili više iznosa aktualne vrijednosti mirovine, a time bi i postojeći sustav učinila složenijim i manje transparentnim. Slijedom toga izglednije je rješavanje nastalog problema smanjenjem iznosa najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža. Iznos najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža trebalo bi sa sadašnjih 96,93% od prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža smanjiti na oko 70% od prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža. Promjena se ne bi odnosila na osiguranike koji su od početka primjene ZOMO-a pa do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama ZOMO-a ostvarili pravo na najnižu mirovinu. Ova promjena pridonijela bi pravednosti mirovinskog sustava jer bi se pojačala ovisnost visine mirovine o uplaćenim doprinosima. Pri tome je predviđena razina socijalne redistribucije (70% od prosjeka) još uvijek prihvatljiva i primjerena sadašnjim gospodarskim i socijalnim prilikama u Republici Hrvatskoj. Ovom izmjenom otklonio bi se postojeći poticaj na evaziju pri plaćanju doprinosa i poboljšala financijska održivost sustava. Time bi se usporio porast broja korisnika najniže mirovine i otklonila mogućnost da više od polovice korisnika mirovine ostvaruje pravo na najnižu mirovinu. Postoji i mogućnost postepenog razdvajanja najniže i prosječne mirovine za jednu godinu mirovinskog staža (npr. promjenom načina indeksiranja najniže mirovine).

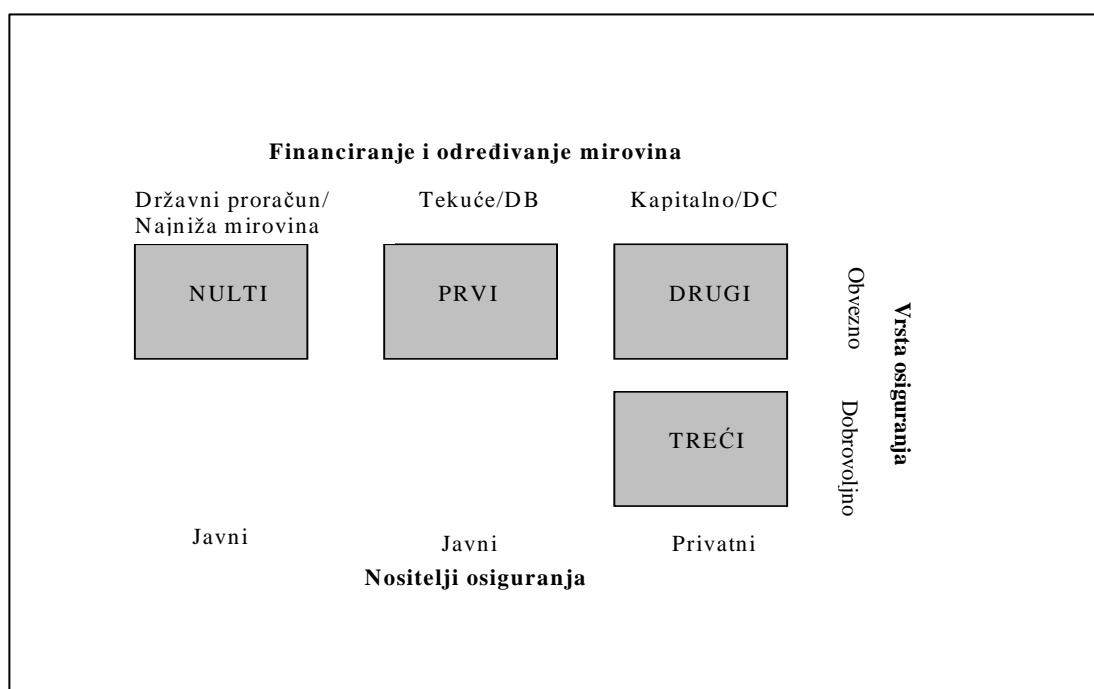
Treće, financiranje najniže mirovine trebalo bi što prije prebaciti na državni proračun. S obzirom na sadašnji još uvijek ne preveliki broj korisnika najniže mirovine (62 191 korisnika u prosincu 2001.) i relativno mala sredstva koja se koriste radi financiranja tih mirovina (oko 21 milijun kuna mjesečno ili 260 milijuna kuna godišnje, a ti izdaci imaju najveću stopu rasta), prebacivanje ovih mirovina na financiranje iz državnog proračuna moglo bi se ostvariti bez povećanja ukupnog financiranja mirovinskog sustava iz državnog proračuna. Naime, za navedeni iznos mogao bi se umanjiti transfer koji će HZMO u narednim godinama ostvarivati iz državnog proračuna na osnovu pokrivanja gubitaka. Treba napomenuti da bi se na financiranje iz državnog proračuna prebacila samo najniža mirovina

(ostvaruje se od 1. siječnja 1999.), a ne i minimalne mirovine i zaštitni dodaci koje su ostvarili osiguranici koji su mirovine ostvarili do kraja 1998. Ovim promjenama unaprijedila bi se pravednost i financijska održivost mirovinskog sustava. Pored toga, prebacivanje najniže mirovine na financiranje iz državnog proračuna dugoročno bi omogućilo smanjenje stope doprinosa za mirovinsko osiguranje te time rasterećenje troškova radne snage. Naime, s vremenom će se povećavati broj korisnika najniže mirovine i troškovi državnog proračuna za tu namjenu. Ovisno o postepenom povećanju izdvajanja državnog proračuna za financiranje najnižih mirovina, mogla bi se smanjivati stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje. Konačno, financiranje socijalno motiviranih najnižih mirovina iz državnog proračuna omogućilo bi da u prvom dijelu mirovinskog sustava postane razvidno koji dio mirovine se ostvaruje na temelju uplaćenih doprinosa, a koji na temelju solidarnosti (ali ne samo osiguranika nego svih poreznih obveznika).

Dugoročno, najniža mirovina mogla bi postati osnovno socijalno primanje u starosti na koje imaju pravo svi državljani, pa bi ta mirovina imala obilježja nacionalne (državne) mirovine. Iako bi se financirala iz državnog proračuna, njezina isplata mogla bi se zadržati u okviru javnog i tekuće financiranog dijela mirovinskog sustava (prvog dijela mirovinskog sustava). Međutim, postoji i mogućnost njezinog izdvajanja u posebni ("nulti") dio mirovinskog sustava ili uklapanje u sustav socijalne skrbi. Odluka o tome tko će administrirati i isplaćivati tako uređenu najnižu mirovinu trebala bi, prije svega, ovisiti o tome hoće li se stjecanje najniže mirovine uvjetovati imovinskim cenzusom. Tako zamišljena najniža mirovina imala bi supsidijarno značenje te bi osiguravala socijalnu sigurnost onim osiguranicima koji zbog malih primanja ne ostvaruju dostatna mirovinska primanja iz ostalih dijelova mirovinskog sustava. Međutim, kao što smo to već naprijed spomenuli, postoji i mogućnost uvođenja nekog mirovinskog primanja kojim bi se posebno štitili osiguranici s kratkim trajanjem gospodarske aktivnosti (to naročito s obzirom na činjenicu da se može očekivati porast broja osiguranika koji će imati isprekidana i kratka trajanja gospodarske aktivnosti). Taj se problem može riješiti i uvođenjem najnižeg iznosa najniže mirovine, a koji iznos neće ovisiti o trajanju gospodarske aktivnosti. Pitanje prihvatljivosti imovinskog cenzusa kao uvjeta za stjecanje prava na tako određeni iznos najniže mirovine posebno je značajno.

S ovako zamišljenom najnižom mirovinom trebalo bi uskladiti sada normiranu osnovnu mirovinu. Ako bi u prvom dijelu mirovinskog sustava jačala ovisnost mirovine o uplaćenim doprinosima (uvođenjem NDC sustava), u dijelu sustava u kojem se ostvaruje redistribucija morala bi se jače naglasiti neovisnost mirovine o prethodnim primanjima i stažu. Utoliko smatramo da će dugoročno iz formule za izračun osnovne mirovine trebati ukloniti dio koji ovisi o prethodnim primanjima i stažu osiguranika.

Slika 10.: *Mirovinski sustav u 2005.*



5. *Uvođenje najviše osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa te smanjenje omjera između najniže i najviše mirovine*

Vezano uz pitanje redistributivne funkcije mirovinskog sustava trebalo bi riješiti i pitanje najviše osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa. Ta bi se najviša osnovica primjenjivala pri obračunavanju i plaćanju doprinosa za prvi i drugi dio mirovinskog sustava. Predlaže se ograničavanje osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa na oko 8 prosječnih plaća iz prvog polugodišta prethodne godine. Time bi se još uvijek i u odnosu na dohodovno najviše skupine zadržala redistributivna funkcija mirovinskog sustava. Naime, te bi osobe mogle ostvariti mirovinu koja je za 3,8 puta veća od prosjeka. Međutim, za ostvarenje te mirovine morali bi plaćati doprinose na plaće koje su i do 8 puta veće od prosjeka. Osim otklanjanja poticaja za evaziju uplate doprinosa ovom bi se promjenom višim dohodovnim skupinama omogućilo da višak svojih prihoda usmjere u treći, dobrovoljni dio mirovinskog sustava.

Nakon pune uspostave drugoga dijela mirovinskog sustava u kojem će jače dolaziti do izražaja načelo uzajamnosti – ovisnosti mirovinskih primanja o uplaćenim doprinosima, trebat će razmisliti o smanjenju postojećeg prilično visokog omjera između najniže i najviše mirovine (sada je taj odnos 1 prema 9 s tendencijom povećanja zbog smanjenja uvjeta staža za stjecanje prava na starosnu mirovinu). Taj će se omjer dodatno povećati i eventualnim smanjenjem iznosa najniže mirovine. Zato bi dugoročno trebati smanjiti postojeći omjer prosječne i najviše mirovine za jednu godinu mirovinskog staža sa sadašnjih 3,8 na neki niži prihvatljiviji omjer (npr. oko 3). Ta će promjena onda zahtijevati i eventualno usklađivanje najviše osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa.

Suprotno navedenom, može se ići prema većoj povezanosti visine mirovine s visinom uplaćenih doprinosa i u prvom dijelu mirovinskog osiguranja za osiguranike koji ostaju u jednodijelnom sustavu i to na način da se ubuduće mirovina ne ograničava, odnosno da se ukine najviša mirovina. Najviša mirovina mogla bi se u tom slučaju ukinuti krajem ili istekom

prijelaznog razdoblja (1. siječnja 2008.), kada će se mirovina iz prvog dijela mirovinskog sustava početi računati prema plaćama ostvarenim u cijelom radnom vijeku. Ako se najviša mirovina ukine prije isteka prijelaznog razdoblja, onda dolazi do redistribucije od osiguranika s nižim plaćama prema osiguranicima s višim plaćama. Pitanje ukidanja najviše mirovine povezano je s pitanjem najniže mirovine, jer najniža mirovine u javnom mirovinskom sustavu izraz je solidarnosti, koje je sastavni dio i najviša mirovina.

6. *Izjednačavanje dobi za umirovljenje za žene i muškarce*

Iako u sustavu osobnih računa i određenih doprinosa dob za umirovljenje nema jednako značenje kao u sustavu određenih davanja, trebalo bi postupno izjednačiti zakonom propisanu dob za stjecanje prava na mirovinu za muškarce i žene. To će biti naročito važno ako se ne prihvati zamisao o uvođenju tekuće financiranog sustava osobnih računa (NDC sustava). S obzirom da će se u razdoblju do 2008. dob za muškarce povisiti na 65 godina života, a za žene na 60 godina života, trebalo bi narednih deset godina (od 2009. do 2018.) dob umirovljenja žena povisiti na 65 godina života. Ako će porast trajanja života i nepovoljni omjer između broja aktivnih osiguranika i umirovljenika to zahtijevati, moguće je povišenje navedenih dobi za odlazak u mirovinu ubrzati kao i eventualno povisiti dob za odlazak u mirovinu za oba spola na više od 65 godina života (npr. na 67 ili 68 godina života za oba spola).

Pitanje izjednačavanja dobi za umirovljenje muškaraca i žena važno je pitanje ravnopravnosti spolova.

7. *Reforma sustava beneficiranih mirovina*

S obzirom da sustav osobnih računa onemogućava posebno pogodovanje odabranih skupina umirovljenika bez uplate za to odgovarajućeg doprinosa, iz mirovinskog sustava bi trebalo ukloniti mogućnost stjecanja staža osiguranja s povećanim trajanjem (beneficiranog staža), ali i sve druge posebne pogodnosti (npr. mirovine zastupnika i drugih posebno pogodovanih skupina) koje se ne temelje na povećanoj uplati doprinosa u doba gospodarske aktivnosti. Najprimjerenije bi bilo sva posebna prava u sustavu mirovinskog osiguranja prebaciti na sustav kapitalnog pokrića. Na taj bi se način stjecanje posebnih prava uvjetovalo uplatom posebnog dodatnog doprinosa i to u vrijeme kada se stječe staž na temelju kojeg se pravo ostvaruje. Time se postiže transparentnost cijene koštanja pojedinih posebno priznatih prava (privilegija).

Moguće je i drugačije urediti pitanje mirovinskog osiguranja skupina kojima se mirovina određuje na povoljniji način, prije svega djelatnih vojnih osoba i ovlaštenih službenih osoba (policijski službenici, službene osobe u sigurnosnim službama i ovlaštene osobe u Ministarstvu pravosuđa). Zbog specifične djelatnosti tih osiguranika, njihova prava iz mirovinskog osiguranja povoljnija su od prava prema općim propisima, pa bi se moglo transparentnije urediti i navedena prava, provedbu osiguranja i financiranje tih prava. To bi se moglo postići izdvajanjem tog osiguranja iz općeg sustava, bilo putem posebnog računa ili posebnog nositelja provedbe osiguranja.

8. *Zaustavljanje pada razine mirovina u odnosu na plaće*

Nakon jednokratnog povećanja mirovina od siječnja 2001. temeljem Zakona o povećanju mirovina, ponovno će se postupno smanjivati udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći. Uzroci smanjivanja su širenje obračunskog razdoblja, postupno smanjenje, a od 2004. i prestanak dodavanja staža ženama, pooštreni uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu koji će dovesti do učestalijeg ostvarivanja prava na prijevremenu starosnu mirovinu te propisani način usklađivanja mirovina. Takva

kretanja nastavit će se sve do 2030. kada se može očekivati porast udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći temeljem viših mirovina ostvarenih iz drugog dijela mirovinskog sustava. S obzirom da će se temeljem Zakona o povećanju mirovina sve mirovine ostvarene prije 1998. dovesti na razinu mirovina iz 1998. to će imati za posljedicu da će mirovine ostvarene u 2000. i nakon toga biti niže od mirovina ostvarenih do 1998/99. godine. Može se očekivati da će mirovine ostvarene 2008. (prva godina pune primjene ZOMO-a) biti za oko 15% niže od mirovina ostvarenih u 1998/99.

Zbog ovakvih kretanja udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći te ponovnog nastanka značajnih razlika u mirovinama ostvarenim u različitim razdobljima, trebalo bi u razdoblju nakon protoka prijelaznog razdoblja primjene ZOMO-a razmotriti mogućnost povećanja mirovina u većem opsegu od zakonom propisanog redovitog usklađivanja visina mirovina. To bi se povećanje trebalo provesti, prvo, povećanjem broja osobnih bodova umirovljenika koji su mirovine ostvarili u prijelaznom razdoblju primjene ZOMO-a (povećanje bi ovisilo o godini umirovljenja). Drugo, u formulu za izračun mirovina trebalo bi ugraditi faktor koji bi osiguravao da novi umirovljenici, koji će mirovine ostvarivati nakon toga povećanja, ostvaruju mirovine na razini na koju će biti podignute mirovine ostvarene tijekom prijelaznog razdoblja. Treće, ako gospodarske i financijske mogućnosti to budu dozvoljavale, u razdoblju od 2010. do 2030. udio mirovina u plaći može se povisiti jednokratnim ili višekratnim povišenjem iznosa aktualne vrijednosti mirovina (iznos mirovine za jednu godinu mirovinskog staža u kojoj je osiguranik ostvario plaću jednaku prosječnoj plaći Republike Hrvatske).

9. Utemeljenje posebnog sustava osiguranja za dugotrajnu njegu

Pojava sve značajnijeg broja osoba koje trebaju relativno dugotrajnu njegu i pomoć drugih osoba dovodi do potrebe da se ustanovi posebni sustav osiguranja u kojem će se osiguravati taj socijalni rizik. Nakon izostavljanja rizika “potrebe tuđe pomoći i njege” iz sustava mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj se pravo na naknadu za tuđu pomoć i njegu može ostvariti samo u sustavu socijalne skrbi. S obzirom na niske imovinske cenzuse te su naknade nedostupne značajnom dijelu stanovništva. Stoga bi u razdoblju od 2003. do 2005. trebalo pripremiti uvođenje posebnog obveznog osiguranja za rizik postojanja trajnije potrebe njege i tuđe pomoći. Radi se o pitanju koje samo djelomice spada u područje mirovinskog osiguranja te je granično sa zdravstvenim osiguranjem i socijalnom skrbi.

10. Utemeljenje posebnog sustava osiguranja za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti

Potrebno je načiniti temeljitu analizu pretpostavki za utemeljenje posebnog sustava osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti. S obzirom da učestalost korištenja invalidske mirovine zbog profesionalnih uzroka (2,7% svih korisnika invalidske mirovine) i naknade za tjelesno oštećenje (12,2% svih korisnika te naknade) te ukupna angažirana

sredstva za te namjene (oko 142 milijuna kuna godišnje) same po sebi ne opravdavaju utemeljenje posebnog sustava, potrebno je razmotriti može li se poželjni učinak postići eventualnim objedinjavanjem mirovinskog i zdravstvenog osiguranja za ove uzroke nastupa određenih socijalnih rizika.

Posebno je važno sagledati kakav bi učinak utemeljenje posebnog sustava osiguranja za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti imalo na stopu naplate doprinosa te koje će učinke imati uvođenje dijelom kapitaliziranog sustava mirovinskog osiguranja (u kojem će se pravo na invalidsku i obiteljsku mirovinu moći ostvariti u onom dijelu sustava u kojem je to povoljnije za osiguranika). S obzirom da u drugim zemljama kroz diferencirane stope doprinosa sustavi osiguranja za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti imaju i važnu ulogu u ekonomskom poticanju poslodavaca na prevenciju nesreća na radu i profesionalnih bolesti (što je od siječnja 2002. uvedeno u sustavu zdravstvenog osiguranja), treba razmotriti gospodarske, socijalne, zdravstvene i pravne učinke utemeljenja posebnog sustava osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti.

11. Centralizacija i objedinjavanje sustava naplate doprinosa i poreza na dohodak

U postojećem sustavu postoji nekoliko usporednih sustava obračuna i naplate poreza i doprinosa na dohodak. Porezna uprava vodi posebni sustav evidencije i kontrole naplate poreza na dohodak. Javno i na tekućem financiranju utemeljeno mirovinsko osiguranje ima svoj sustav obračuna, naplate i kontrole naplate doprinosa za mirovinsko osiguranje. Posebni sustavi postoje i za zdravstveno osiguranje i zapošljavanje.

Radi osiguranja efikasnosti u naplati navedenih javnih prihoda, Zakonom o poreznoj upravi (Narodne novine, br. 67/01) ta uprava dobila je nadležnost da, osim poreza i prireza, obavlja i naplatu i kontrolu naplate doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje te doprinose za zdravstveno osiguranje i zapošljavanje. Ujedno su donošenjem Zakona o prikupljanju podataka po osiguranicima o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu porezu na dohodak (Narodne novine, br. 114/01) stvorene normativne pretpostavke za objedinjavanje evidencija o svim prikupljenim doprinosima, uključujući i doprinose za mirovinsko osiguranje. Ove poslove obavlja nova ustanova u vlasništvu države Središnji registar osiguranika – REGOS. Informatičko-tehnološku podršku vođenja objedinjenih evidencija pruža Financijska agencija (FINA), osnovana Zakonom o financijskoj agenciji (Narodne novine, br. 117/01), koja podržava i sustav državne riznice, sustav prikupljanja javnih prihoda i dr. Dakle, u području naplate doprinosa i ostalih javnih prihoda, kontroli naplate i vođenju evidencija stvorene su normativne pretpostavke za racionalizaciju i reorganizaciju dosadašnjeg rascjepkanog sustava naplate, kontrole i vođenja evidencija.

Usporedo s utemeljenjem REGOS-a, kao središnjeg sustava za evidenciju doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje i središnjeg sustava za objedinjeno prikupljanje podataka o svim doprinosima, porezu i prirezu na individualnoj razini kao i njegovim daljnjim razvojem, treba planirati i drugačiju organizaciju svih dosadašnjih službi koje prikupljaju i evidentiraju podatke na temelju kojih se ostvaruju prava iz socijalnog osiguranja, uključujući tu i prava iz obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti. Potrebno je postupno ukidati funkcije naplate doprinosa i prikupljanja podataka u postojećim institucijama (HZMO, HZZO, HZZ) i prilagoditi organizaciju tih institucija centraliziranom sustavu naplate doprinosa i prikupljanja podataka.

Time će se i sadašnje javno mirovinsko osiguranje racionalnije organizirati i prilagoditi budućim potrebama i obvezama toga osiguranja prema njegovim korisnicima.

12. *Prelazak sa sustava određenih davanja na sustav određenih doprinosa u prvom dijelu mirovinskog sustava*

Nakon stabilizacije mirovinskog sustava (uvođenja drugog i trećega dijela mirovinskog sustava, smanjenja udjela mirovinskih izdataka u BDP-u) treba razmotriti mogućnost zamjene postojećeg tekuće financiranog i na načelima određenih davanja utemeljenog prvoga dijela mirovinskog sustava s tekuće financiranim sustavom koji se temelji na određenim doprinosima (engl. notional defined contribution scheme ili skraćeno NDC). U tom bi sustavu doprinosi osiguranika i dalje služili za isplatu tekućih mirovina te se ne bi ulagali u imovinu. Međutim, svaki doprinos osiguranika bilježio bi se na njegovom osobnom računu i na njega bi se priznavao određeni zakonom određeni povrat. Starosna mirovina bi se određivala dijeljenjem na osobnom računu zabilježenog iznosa s očekivanim trajanjem života generacije kojoj korisnik pripada. Na tome odgovarajući način određivale bi se i visine ostalih vrsta mirovina. Nositelj toga osiguranja i dalje bi bila javna ustanova (HZMO).

Uvođenjem tekuće financiranog sustava određenih davanja uspostavila bi se jasnija veza između uplaćenih doprinosa i visine mirovine. Sustav određivanja mirovina bio bi pregledniji i omogućavao bi bolje praćenje naplate doprinosa. Zbog načina određivanja mirovina onemogućilo bi se stjecanje privilegija koji nisu utemeljeni na uplaćenim doprinosima. U tom dijelu mirovinskog sustava ne bi se provodila socijalna redistribucija (kako ona unutar jedne generacije tako i ona između različitih generacija osiguranika). Izdaci mirovinskog sustava ne bi se povećavali zbog povećanja očekivanog trajanja života.

Međutim, pretpostavka uvođenja ovoga sustava je prethodna usklađenost razina doprinosa koji se odvajaju za financiranje tekućeg i kapitaliziranog dijela mirovinskog osiguranja. U uvjetima kada je za financiranje tekuće financiranog dijela mirovinskog sustava potrebna daleko veća stopa doprinosa nego za financiranje kapitalno financiranog dijela mirovinskog sustava (u 2002. se za tekuće financirani dio mirovinskog sustava izdvaja 14,5%, a za kapitalno financirani dio 5% bruto plaće) uvođenje sustava određenih doprinosa dovelo bi do značajnog povećanja mirovina novih generacija umirovljenika, a time i do značajnog povećanja mirovinskih izdataka u BDP-u.

Ako relativno dugoročno neće postojati uvjeti za prelazak na tekuće financirani sustav osobnih računa i određenih doprinosa, treba razmotriti mogućnost unošenja demografskog faktora u postojeću bodovnu mirovinsku formulu. Taj bi faktor osiguravao usklađivanje visine mirovine s promijenjenim (povećanim) očekivanim trajanjem života generacije kojoj umirovljenik pripada i smanjenim prirodnim priraštajem. Primjenom demografskog faktora onemogućio bi se rast mirovinskih izdataka te spriječilo nesrazmjerno opterećenje aktivnih osiguranika. Ako neće biti moguće niti unošenje demografskog faktora u mirovinsku formulu, onda je slične učinke moguće ostvariti povišenjem dobi za odlazak u mirovinu. Pri traženju prikladnih rješenja u granicama postojećeg sustava i bodovne mirovinske formule, treba razmotriti i mogućnost izmjene polaznog faktora na način da se njime ne samo "kažnjavaju" osiguranici koji odlaze u prijevremenu starosnu mirovinu, već da se njegovom primjenom i "nagrađuju" osiguranici koji odgađaju svoj odlazak u mirovinu (normiranjem polaznog faktora koji je veći od jedan i povećava se ovisno o odgađanju odlaska u mirovinu).

E. KRITIČNA PITANJA PRIMJENE STRATEGIJE

- sposobnost zaustavljanja rasta javne potrošnje za mirovinski sustav,
- nedostatak sredstava za financiranje tranzicijskog troška,
- nerazvijenost financijskog tržišta na kojem nedostaju vrijednosnice u koje bi se ulagala imovina prikupljena u mirovinskim fondovima,

- nerazvijenost sustava nadzora koji mora spriječiti zloupotrebe novca namijenjenog financiranju mirovina,
- nedostatak znanja i kadrova sposobnih za provođenje djelomično privatiziranog mirovinskog sustava,
- nesposobnost osiguranika da na objektivnim kriterijima utemelje odluku o izboru mirovinskog sustava i izboru fonda,
- neizvjesnost gospodarskih kretanja i brzine izlaska iz gospodarske i socijalne krize,
- slom financijskog tržišta,
- visoka inflacija,
- dugoročno više stope rasta plaća od stopa povrata na uloženi kapital,
- visoki obuhvat stanovništva mirovinskim osiguranjem (uključivo poljoprivrednike i samozaposlene osobe) u svezi sa čime se javljaju problemi naplate doprinosa i visokog tranzicijskog troška,
- visoki troškovi provedbe privatiziranog dijela mirovinskog sustava,
- krajnje nepovoljna demografska kretanja,
- neprihvatanje novog sustava od strane korisnika,
- utjecaj novog sustava na porast siromaštva,
- pouzdanost sustava mjesečnog prikupljanja doprinosa i podataka o plaćama osiguranika,
- visoka razina "sive ekonomije",
- udovoljavanje standardima Međunarodne organizacije rada, Vijeća Europe i Europske unije,
- zaštita tajnosti podataka.

F. OČEKIVANA KRETANJA U MIROVINSKOM SUSTAVU

1. Očekivana kretanja u važećem mirovinskom sustavu

1.1. Glavni čimbenici kretanja u mirovinskom sustavu

Kretanja u mirovinskom sustavu determinirana su demografskim kretanjima, gospodarskim kretanjima, te propisima koji reguliraju mirovinski sustav. Polazeći od važećim zakonima propisane strukture mirovinskog sustava (trodijelna struktura, primjena drugog i trećeg dijela od siječnja 2002.), kao i procijenjenih demografskih i gospodarskih kretanja, daju se procjene budućih kretanja najvažnijih varijabli u mirovinskom osiguranju. Pritom je važno naglasiti da procjene znatno ovise o vrijednosti uzetih parametara, pa su procjene orijentacijske i manje su pouzdane što je duže razdoblje za koje se procjenjuje. Zato procjene treba promatrati u okviru uzetih pretpostavki, te se pouzdanijim mogu ocijeniti smjer i trend kretanja nego intenzitet promjena i vrijednost pojedinih varijabli.

1.1.1. Demografska kretanja

Dugoročno, na mirovinski će sustav sve više utjecati, i to negativno, nepovoljna demografska kretanja. Dosadašnja negativna demografska kretanja već su negativno odredila i

buduća kretanja u mirovinskom osiguranju barem slijedećih tridesetak godina. Isto tako, ako bi se uskoro i poboljšala demografska kretanja, to bi počelo povoljno utjecati na kretanja u mirovinskom osiguranju tek za 20 – 30 godina. Zbog niske stope fertiliteta, koja ne osigurava niti prostu reprodukciju stanovništva, te zbog povećanja očekivanog trajanja života, apsolutno će se brojčano smanjivati i ujedno stariti stanovništvo Republike Hrvatske. Slijedećih će se desetljeća smanjivati broj i udjel mladog, radnoaktivnog stanovništva a istodobno povećavati broj i udjel starog stanovništva, što će negativno djelovati na mnoga područja, a naročito na kretanja u mirovinskom sustavu. Pouzdanije procjene utjecaja demografskih kretanja na mirovinski sustav moći će se dati tek nakon obrade podataka dobivenih popisom stanovništva 2001.

1.1.2. Gospodarska kretanja

Na dosadašnja kretanja u mirovinskom sustavu najveći je utjecaj, posebice posljednjih godina, osim mirovinskih propisa koji su postavljali relativno blage uvjete za odlazak u mirovinu i pogodovali brojne skupine osiguranika, imala teška gospodarska situacija. Slijedom toga, u mirovinskom su se sustavu proteklih godina našli mnogi koji po svojoj životnoj dobi i godinama staža ne bi trebali biti, a što sada ima za posljednicu da ne postoji veći broj starijih osoba koje "čekaju" umirovljenje. Zato se ocjenjuje da će srednjoročno na kretanja u mirovinskom sustavu, putem povećanja broja osiguranika (smanjenje broja nezaposlenih), najviše utjecati gospodarski čimbenici.

Najvažniji gospodarski parametri koji će utjecati na kretanja u mirovinskom sustavu su broj zaposlenih, rast plaća, stope povrata na imovinu mirovinskih fondova i mirovinskih osiguravajućih društava, te kretanje bruto domaćeg proizvoda.

U narednim godinama očekuje se oživljavanje gospodarske aktivnosti, te ubrzani gospodarski rast koji će se nakon desetak godina vratiti u okvire dugoročno održivog rasta. Rast bruto domaćeg proizvoda imat će pozitivne učinke na kretanja u mirovinskom sustavu. Međutim, i reformirani mirovinski sustav trebao bi potaknuti i ubrzati gospodarski rast putem povećanja domaće štednje, boljom alokacijom kapitala te smanjenjem mirovinskih izdataka koji izravno opterećuju cijenu rada i državni proračun.

Pozitivna gospodarska kretanja odrazit će se na povećanje broja zaposlenih odnosno broja aktivnih osiguranika. Također se očekuje da će zaposleni, sukladno stabilnoj gospodarskoj situaciji, sve duže zadržavati status aktivnog osiguranika odnosno sve će manje biti prijevremenih umirovljenja iz ekonomskih razloga.

Rast plaća ima pozitivne učinke na prihode mirovinskog sustava. Drugi učinak koji rast plaća ima na mirovinski sustav, zbog sadašnje mirovinske formule i načina usklađivanja mirovina, je smanjenje udjela mirovine u plaći.

U narednim godinama očekuje se nešto sporiji rast plaća od rasta bruto domaćeg proizvoda odnosno produktivnosti. Nakon toga rast plaća trebao bi se kretati u skladu s rastom produktivnosti (BDP-a).

Visoke stope povrata na imovinu mirovinskih fondova kao i imovinu mirovinskih osiguravajućih društava imaju pozitivan učinak na razinu mirovina, te time i na povećanje ukupnih mirovinskih izdataka.

U svrhu procjene kretanja glavnih varijabli u mirovinskom sustavu, polazi se od pretpostavke da će mirovinski fondovi ostvarivati realnu stopu povrata na imovinu od 4%, dok će osiguravajuća mirovinska društva, zbog nešto konzervativnije politike ulaganja, ostvarivati realnu stopu povrata od 2%.

1.1.3. Važeća regulativa

Osim gospodarskih, novi, znatno restriktivniji mirovinski propisi, koji se primjenjuju od 1. siječnja 1999. godine, značajno će srednjoročno i dugoročno utjecati na kretanja u mirovinskom sustavu. To će posebno doći do izražaja nakon primjene drugog i trećeg dijela mirovinskog osiguranja. Međutim, i mirovinski sustav primjenjivan do reforme iz 1998/99. temeljem kojeg je u mirovinskom sustavu sada umirovljeno oko milijun osoba, a koje zadržavaju prava iz toga sustava, dugoročno će utjecati na kretanja u mirovinskom sustavu.

Sada važeći mirovinski propisi kroz pooštrenje uvjeta za stjecanje starosne i prijevremene starosne mirovine, užu i restriktivniju definiciju invalidnosti, drugačiji način određivanja mirovina i dr. stavljaju težište mirovinskog osiguranja na njegovu najvažniju i osnovnu zadaću, a smanjuju mogućnost da se putem mirovinskog sustava rješavaju pitanja koja se trebaju primjerenije i racionalnije rješavati u drugim sustavima. To će ublažiti negativne trendove u mirovinskom osiguranju i doprinijeti dugoročnoj stabilizaciji i održivosti sustava, ali će trebati i nadalje preispitivati sadašnja rješenja i provoditi potrebne promjene mirovinskih propisa i njihovu prilagodbu socijalnim, gospodarskim i demografskim kretanjima.

1.2. Polazne pretpostavke

Demografske pretpostavke

- broj stanovništva Republike Hrvatske u 2000. godini iznosi 4 292 000 (procjena)
- struktura stanovništva u 2000. godini:
 - 0 - 14 godina 17,5%
 - 15 - 64 godine 66,9%
 - 65 godina i više 15,6%
- broj stanovnika u 2040. godini iznosi 3.780.082
- struktura stanovništva u 2040. godini:
 - 0 - 14 godina 17,6%
 - 15 - 64 godine 60,7%
 - 65 godina i više 21,7%
- očekivano trajanje života se svakih deset godina povećava za godinu dana

Gospodarske pretpostavke

- realni rast plaća 3% godišnje
- realni rast GDP-a prvih devet godina iznad realnog rasta plaća a nakon toga jednak realnom rastu plaća
- realna stopa povrata na imovinu mirovinskih fondova 4%
- realna stopa povrata na imovinu mirovinskih osiguravajućih društava 2%
- postotak zaposlenog stanovništva u dobi od 15 do 64 godine povećava se sa 47,7% u 2000. godini na 58% u 2021. godini
- stopa naplate doprinosa povećava se s 82% u 2000. godini na 95% u 2021. godini

Normativne pretpostavke

- svi važeći mirovinski propisi primjenjuju se do kraja promatranog razdoblja
- mirovine se usklađuju za polovicu stope rasta plaća i polovicu stope rasta troškova života

- stopa doprinosa ostaje neizmijenjena do kraja promatranog razdoblja
- Zakon o povećanju mirovina primjenjuje se od 1. siječnja 2001.
- 860.000 osiguranika od 1. siječnja 2002. postaje osiguranicima drugog dijela mirovinskog sustava
- Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina (Narodne novine, br.102/98) prestaje važiti 31. prosinca 2002. godine te od 1. siječnja 2003. prestaje isplata dodatka uz mirovine u iznosu od 100 kuna i 6% od mirovine iz lipnja 1998.

1.3. Očekivana kretanja glavnih parametara mirovinskog sustava

1.3.1. Broj osiguranika

Srednjoročno će broj osiguranika najviše ovisiti o gospodarskim kretanjima i zaposlenosti, pa je procijenjeno da će se postupno, do 2015., povećavati broj zaposlenih i smanjivati stopa nezaposlenosti. Zbog toga bi se broj osiguranika postupno povećavao sa sadašnjih 1,38 mil na oko 1,5 mil u 2020. Nakon toga, zbog umirovljenja posljednjih brojnijih naraštaja rođenih do 1960. godine, a ulaska u radnoaktivni kontingent malobrojnijih mlađih naraštaja, čak i uz punu zaposlenost, počeo bi se, zbog demografskih ograničenja, smanjivati broj zaposlenih odnosno broj osiguranika. Trend smanjivanja broja zaposlenih nastavio bi se do 2040. (na oko 1,3 mil zaposlenih), ali i nakon toga, samo bi intenzitet smanjivanja vjerojatno bio manji nego do tada. Srednjoročna kretanja mogla bi biti povoljnija od procijenjenih ako se ubrza zapošljavanje, a dugoročna kretanja mogla bi biti povoljnija ako se poboljšaju demografska kretanja a time i brojnost mlađeg, radnoaktivnog naraštaja.

Devedesetih godina prosječan godišnji broj živorođenih iznosio je oko 50 000, što je oko 2 500 manje od godišnjeg broja umrlih. Broj živorođenih skoro je upola manji nego 1948. i 1949. kada je prosječni broj živorođenih iznosio oko 93 000. Znači, malobrojnost mladog naraštaja već je determinirala progresivno sužavanje ponude radne snage. Eventualno povećanje stope fertiliteta odnosno budućeg broja živorođenih tek bi se za dvadesetak godina počelo pozitivno odražavati na ponudu radne snage. Znači, sasvim su izvjesna nepovoljna demografska kretanja i njihov nepovoljan utjecaj na kretanje broja osiguranika, samo je, do popisa stanovništva, manje pouzdana procjena intenziteta tih promjena.

1.3.2. Broj umirovljenika

Zadnjih desetak godina umirovljen je veliki broj osoba kroz različite oblike ranog umirovljenja (uz dokup staža, prijevremena starosna mirovina, invalidska mirovina, povoljniji uvjeti ostvarivanja prava za pojedine skupine), koji bi, u normalnim okolnostima, znatno kasnije ostvarili mirovinu. Zato se slijedećih nekoliko godina može očekivati manji priliv novih umirovljenika nego prethodnih godina.

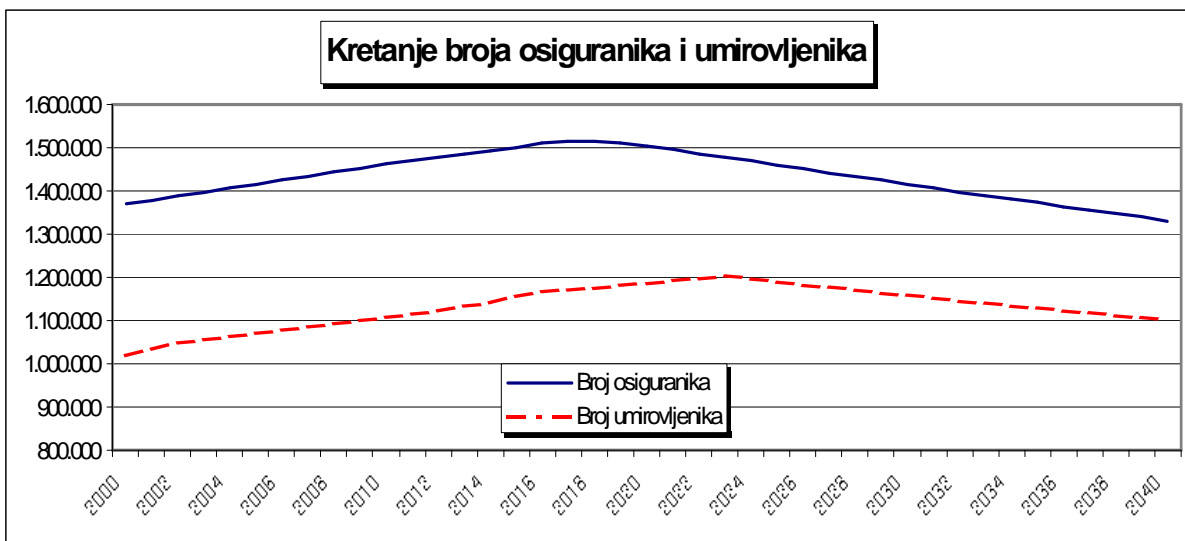
Osim toga, pooštavanje uvjeta za ostvarivanje starosne i prijevremene starosne mirovine, sužena i restriktivnija definicija invalidnosti kao i način određivanja mirovine koji potiče kasnije umirovljenje, također će smanjiti priliv novih umirovljenika i odgoditi određen broj umirovljenja. Zbog toga se, naročito ako će povoljna gospodarska kretanja utjecati na duže zadržavanje u gospodarskoj aktivnosti, može u pojedinim godinama (srednjoročno) očekivati veći odliv od priliva novih umirovljenika.

Nakon 2010. može se opet očekivati značajniji priliv novih umirovljenika, jer će početi ispunjavati uvjete za starosnu mirovinu zadnji brojniji naraštaji rođeni pedesetih godina.

Nakon 2020. početak će se smanjivati priliv novih umirovljenika jer će u mirovinu odlaziti malobrojniji naraštaji rođeni šezdesetih godina.

Iz ovih očekivanja može se zaključiti da će se slijedećih godina povećavati broj umirovljenika, ali sporije nego u dosadašnjem razdoblju i sredinom dvadesetih godina trećeg tisućljeća moglo bi biti oko 1,2 mil umirovljenika. Nakon 2020. trebao bi se početi smanjivati broj umirovljenika, pa bi njihov broj 2040. mogao iznositi oko 1,1 mil.

Slika 11.: *Kretanje broja osiguranika i umirovljenika*



1.3.3. Stopa ovisnosti

Zbog navedenog kretanja broja osiguranika i broja umirovljenika, stopa ovisnosti (broj umirovljenika na 100 osiguranika), koja u 2000-toj iznosi 74,5 (odnosno 1,34 osiguranika na jednog umirovljenika), trebala bi se srednjoročno poboljšavati (smanjivati), i to zbog većeg porasta broja zaposlenih od porasta broja umirovljenika. Dugoročno, a naročito nakon 2030. stopa ovisnosti će se povećavati, pa bi 2040. mogla iznositi oko 82, što predstavlja omjer broja umirovljenika i osiguranika od oko 1 : 1,2. U istom razdoblju, udjel stanovništva starijeg od 64 godine mogao bi se povećati oko 40%, odnosno s oko 16% u 2000-toj na oko 22% ukupnog stanovništva u 2040., te bi se mogao udvostručiti udjel osoba starijih od 80 godina. Starenje stanovništva, odnosno smanjivanje udjela mlađih a povećanje udjela starijih osoba, dugoročno će najviše utjecati na povećanje stope ovisnosti i rast mirovinskih izdataka.

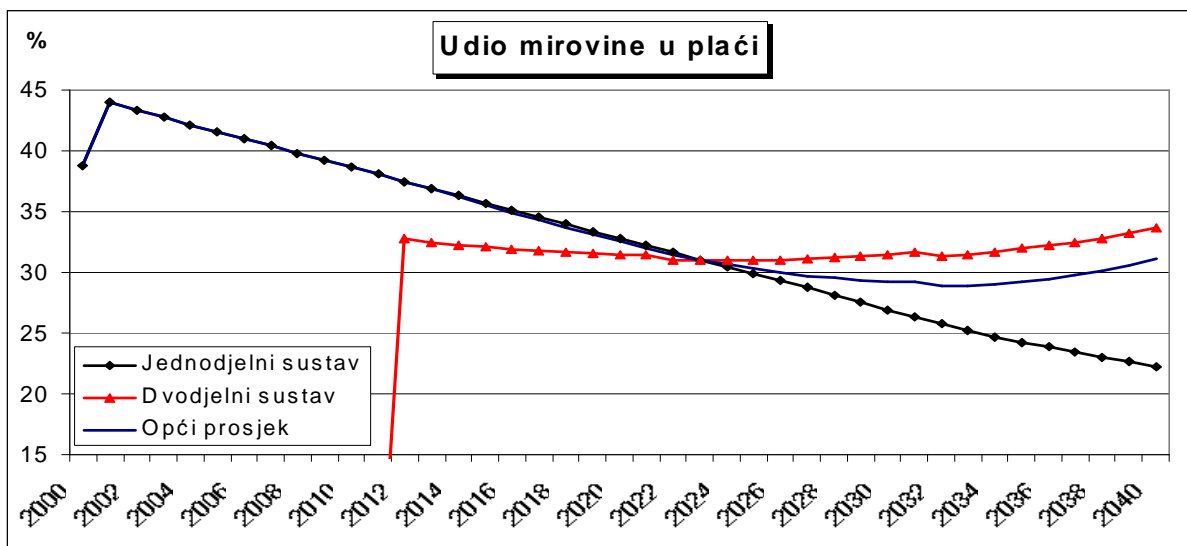
1.3.4. Razina mirovina

1.3.4.1. Razina mirovina iz jednodijelnog mirovinskog osiguranja

Do 2015. godine ostvarivat će se mirovine uglavnom samo iz prvog dijela mirovinskog sustava, jer će do tada mirovinu ostvarivati pretežno osiguranici koji su bili osigurani samo u jednodijelnom sustavu.

Prosječna razina mirovina iz prvog dijela mirovinskog osiguranja jednokratno se povećava od siječnja 2001. zbog primjene Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima. Nakon toga, u slijedećem razdoblju, ako će realno rasti plaće, povećavat će se i realna vrijednost mirovina, ali po dvostruko manjoj realnoj stopi od rasta plaća (zbog propisanog načina usklađivanja aktualne vrijednosti mirovine – za polovicu stope rasta plaća i polovicu stope rasta troškova života). Način usklađivanja aktualne vrijednosti mirovine će stoga utjecati na postupno sniženje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći.

Slika 12.: Udio mirovine u plaći



Do snižavanja udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći dolazit će i zbog utjecaja još nekoliko čimbenika. Prvo, smanjivat će se broj umirovljenika kojima je povećana mirovina prema Zakonu o povećanju mirovina. Drugo, zbog načina određivanja mirovina u prijelaznom razdoblju (dodani staž za žene i širenje obračunskog razdoblja s deset najpovoljnijih godina na cijeli radni vijek), a naročito nakon isteka prijelaznog razdoblja (2008. godine), novi umirovljenici ostvarivat će u prosjeku oko 15% niže mirovine od mirovina ostvarenih do 1999. godine. To će imati za posljedicu da će se učestalije ostvarivati najniža mirovina, a čime će se samo djelomično ublažiti tendencija smanjenja udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći.

Treće, može se očekivati i dodatni negativan utjecaj kraćeg mirovinskog staža s kojim se ostvaruju mirovine na njihovu prosječnu razinu. Naime, zbog visoke razine nezaposlenosti u dosadašnjem razdoblju i očekivanih isprekidanih radnih karijera u budućnosti (razdoblja osiguranja isprekidana s kraćim ili dužim razdobljima izvan osiguranja), može se očekivati da će značajan dio osiguranika ostvarivati mirovinu s kraćim mirovinskim stažem.

Niža razina novih (ostvarenih od siječnja 1999.) u odnosu na razinu starih mirovina (ostvarenih do prosinca 1998.) snižavat će prosječnu razinu mirovina, pa će se, naročito nakon 2008. trebati preispitati i vjerojatno izvršiti određena korekcija (povećanje) novih mirovina radi izjednačavanja s razinom starih mirovina.

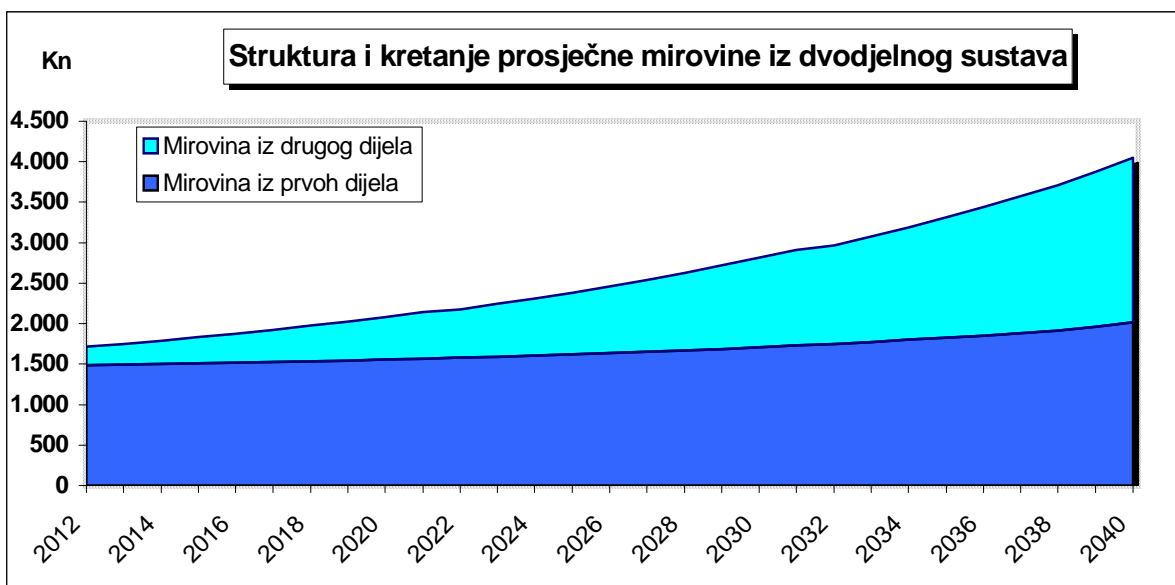
Osigurancima s nižim plaćama neće se snižavati razina mirovine u odnosu na starije umirovljenike i to zbog instituta najniže mirovine.

1.3.4.2. Razina mirovina iz dvodijelnog mirovinskog sustava

Počevši od 2015. sve će veći broj novih umirovljenika ostvarivati, uz osnovnu mirovinu iz prvog dijela mirovinskog osiguranja, također i mirovinu iz drugog dijela mirovinskog sustava (temeljem uplata doprinosa u drugi dio mirovinskog osiguranja).

Mirovina iz prvog dijela za svaku slijedeću generaciju sve će manje ovisiti o visini plaća osiguranika i sve će biti izraženija solidarnost i redistribucija od osiguranika s višim plaćama prema osiguranicima s nižim plaćama, i to zbog načina na koji se određuje osnovna mirovina. Razina ovih mirovina u prosjeku će biti manja od mirovina korisnika koji ostvaruju mirovinu samo iz prvog dijela. Zbog načina usklađivanja mirovina, a u uvjetima realnog rasta plaća, postupno će se snižavati razina mirovina iz prvog dijela. Intenzitet smanjivanja bit će malo manji nego kod mirovina ostvarenih samo u prvom dijelu, jer jedan dio osnovne mirovine u većoj mjeri prati realni rast plaća nego što to čine mirovine iz jednodijelnog mirovinskog sustava.

Razina mirovine iz drugog dijela, odnosno mirovina određena temeljem kapitaliziranih doprinosa, ovisit će prije svega o visini plaće i dužini razdoblja uplaćivanja, te o realnoj stopi povrata (prinosu). Ako će realna stopa povrata biti barem jednaka ili veća od stope realnog rasta plaća, onda će, naročito za osiguranike koji će ostvarivati mirovinu nakon 2025., ukupna razina mirovine (iz prvog i drugog dijela) biti veća od mirovine koju bi ostvarili da su bili osigurani samo u prvom dijelu mirovinskog osiguranja. Kraće razdoblje štednje (mirovinskog staža ostvarenog u kapitaliziranom sustavu) i niske stope povrata povećavaju rizik da se iz drugog dijela ostvari niska mirovina, pa bi u tom slučaju ukupna mirovinska primanja mogla biti manja od mirovine koja bi se ostvarila u jednodijelnom sustavu. S druge pak strane, duže razdoblje štednje i više stope povrata omogućile bi veću ukupnu razinu mirovina uz nižu stopu doprinosa nego u jednodijelnom sustavu. Zato će trebati pratiti kretanje stopa povrata na imovinu mirovinskih fondova i, ako se za to stvore mogućnosti i potrebe, eventualno povećati stopu doprinosa za drugi dio mirovinskog osiguranja, odnosno povećati osnovnu mirovinu (u većem opsegu za starije, a u manjem za mlađe osiguranike). To bi povećalo tranzicijski trošak, pa bi se u tom slučaju trebali razmotriti svi učinci povećanja osnovne mirovine odnosno povećanja stope doprinosa za drugi dio mirovinskog osiguranja.



Slika 13.: Mirovina iz dvodijelnog mirovinskog sustava

1.3.5. Stopa doprinosa

Visina stope doprinosa podliježe drugačijim zakonitostima u sustavu koji se tekuće financira u odnosu na kapitalno financirani sustav. U mirovinskom osiguranju koje se financira iz doprinosa uplaćenih u tekućem razdoblju i koje se temelji na načelu određenih davanja, visina tekućih mirovinskih izdataka uvjetuje i potrebnu visinu stope doprinosa. Stopa doprinosa potrebna za uravnoteženje prihoda i izdataka, proporcionalna je stopi ovisnosti i udjelu prosječne mirovine u prosječnoj plaći. Razmjerno povećanju ili smanjenju zadnjih dviju varijabli, uz nepromijenjene druge veličine, mora se povećati ili smanjiti stopa doprinosa ako se želi izjednačiti prihode i rashode u tekućem razdoblju. Prema tome, u sustavu tekućeg financiranja i određenih davanja, stopa doprinosa je zavisna varijabla.

Od 1980., stopa ovisnosti povećala se skoro trostruko – s 25 na 74 umirovljenika na 100 osiguranika. U istom razdoblju, kretanje stopa doprinosa nije pratilo promjene stope ovisnosti (sada stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje iznosi 19,5% bruto plaće). Stoga je ravnoteža prihoda i izdataka u hrvatskom mirovinskom sustavu postignuta smanjenjem udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći (s ranijih oko 70% na oko 40%), s jedne strane, te povećanim financiranjem mirovinskog sustava iz državnog proračuna (s oko 10% u 1980. na oko 33% udjela u ukupnim mirovinskim izdacima u 2000. godini, a na oko 40% u 2001. godini), s druge strane.

U sustavu kapitalnog financiranja i određenih doprinosa, stopa doprinosa je ishodišna, neovisna varijabla. To znači da se visinom stope doprinosa ne uspostavlja ravnoteža prihoda i izdataka u tekućem razdoblju, već visina stope doprinosa u tekućem razdoblju opredjeljuje i o njenoj će visini, uz stopu povrata, ovisiti visina budućih mirovina i budućih mirovinskih izdataka. U tom je sustavu visina mirovine ovisna varijabla koja ovisi o stopi doprinosa, stopi povrata na uložena sredstva i očekivanom trajanju života generacije kojoj osiguranik pripada.

S obzirom da će državni proračun nadoknađivati HZMO-u manjak prihoda po osnovi uplate doprinosa u drugi dio mirovinskog osiguranja, visina ove stope (5%) može se smatrati neutralnom u odnosu na potrebnu visinu ukupne stope doprinosa za oba dijela mirovinskog osiguranja.

Nakon uvođenja osobnih računa u drugom dijelu mirovinskog sustava može se očekivati povećanje stope naplate doprinosa, koja sada iznosi oko 83%, što znači da se ne naplati godišnje preko 2 milijarde kuna. Nezadovoljavajuća naplata doprinosa prije svega je posljedica gospodarskih teškoća i financijske nediscipline, ali i neefikasnog i rascjepkanog sustava naplate i kontrole plaćanja doprinosa i poreza. Povećanje naplate doprinosa za samo jedan postotni poen povećalo bi godišnje prihode od doprinosa za preko 100 milijuna kuna, ili bi se mogla razmjerno smanjiti stopa doprinosa.

U prvome dijelu mirovinskog sustava i ubuduće će, kao i dosad, visina stope doprinosa ovisiti o kretanju stope ovisnosti i razini prosječne mirovine (udjelu prosječne mirovine u prosječnoj plaći) iz prvog dijela mirovinskog osiguranja, ali i o kretanju drugih varijabli – stopi naplate doprinosa, prihodima iz državnog proračuna i dr. S obzirom na opredjeljenje da se ne povećavaju troškovi koji izravno povećavaju cijenu rada, za očekivati je da će se težiti smanjenju a ne povećanju stope doprinosa. Zbog navedenog, ravnoteža mirovinskih prihoda i izdataka najvjerojatnije će se uspostavljati većim ili manjim izdvajanjima iz državnog proračuna.

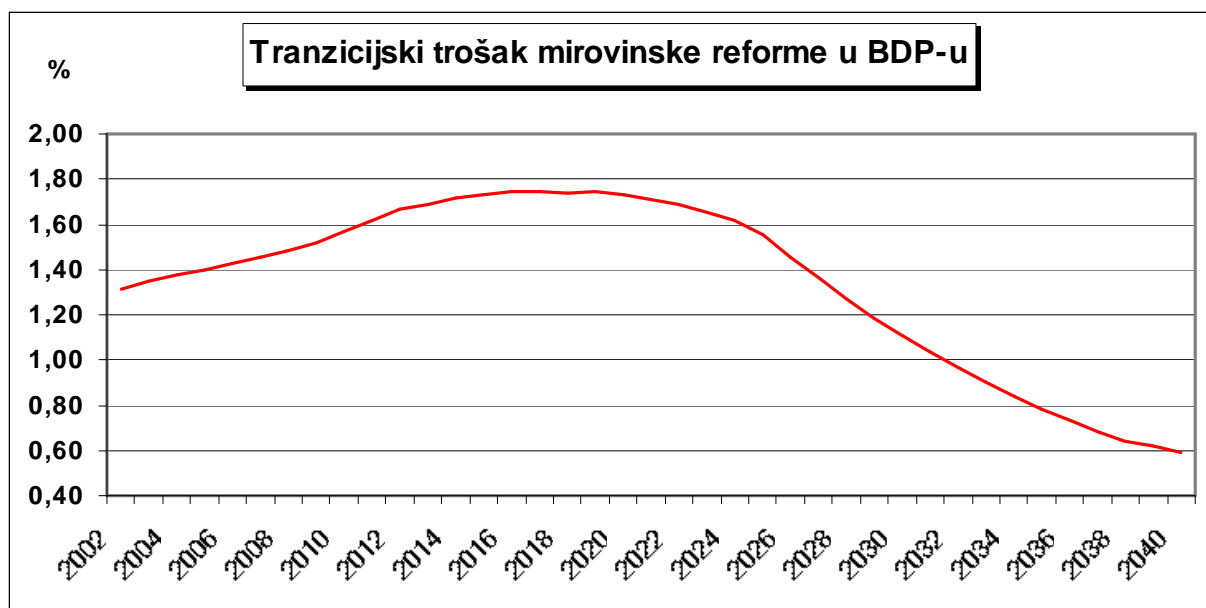
1.3.6. Tranzicijski trošak

Procjena tranzicijskog troška bitno ovisi o načinu definiranja toga troška. Za potrebe ove analize tranzicijski trošak definiran je kao trošak uvođenja drugog dijela mirovinskog

sustava. Taj trošak nastaje uplaćivanjem dijela doprinosa u drugi dio mirovinskog osiguranja (5% bruto plaće), a zbog čega dolazi do manjka u prvom dijelu mirovinskog sustava (HZMO). Tranzicijski trošak povećava se razmjerno povećanju broja osiguranika koji postaju osiguranici drugog dijela mirovinskog sustava, a počinje se smanjivati kada se u prvom dijelu počinju ostvarivati osnovne mirovine koje su u prosjeku manje od mirovina iz jednodijelnog sustava. Dakle, pri izračunu tranzicijskog troška u obzir se uzimaju umanjenja obveza prvoga dijela mirovinskog sustava koja nastaju zbog isplate samo osnovne, a ne ukupne mirovine iz prvoga dijela mirovinskoga sustava.

Tako definirani tranzicijski trošak iznosio bi u 2002. oko 1,3% BDP-a. Postupno bi se do 2020. povećavao na oko 1,8% BDP-a i to zbog toga što će sve veći broj osiguranika uplaćivati doprinose u drugi dio mirovinskog osiguranja. Nakon toga bi se, također postupno, tranzicijski trošak smanjivao i 2040. godine iznosio bi oko 0,5% BDP-a.

Međutim, ako se tranzicijski trošak drugačije definira, te se u obzir uzmu učinci ukupnog smanjenja mirovinskih izdataka zbog provedenih reformi, uključivo i one koji proizlaze iz smanjenog omjera između prosječne mirovine i prosječne plaće, onda se može dobiti daleko povoljnija predodžba o tranzicijskom trošku prelaska s jednodijelnog na višedijelni mirovinski sustav. Zbog teškoća koje pri izračunu tako definiranog tranzicijskog troška nastaju pri razlučivanju utjecaja različitih elemenata mirovinske reforme (smanjenje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći, povišenje dobne granice za stjecanje prava na mirovinu, promjena definicije invalidnosti, promjena razine najniže mirovine i sl.) opredijelili smo se za naprijed navedenu definiciju tranzicijskog troška. Pored toga, ako se tranzicijski trošak promatra s aspekta troškova koje ima državni proračun u financiranju mirovinskog sustava, upućujemo na procjene u odjeljku 1.3.8.



Slika 14.: Tranzicijski trošak

1.3.7. Implicitni dug

Implicitni dug postoji u mirovinskom sustavu koji se tekuće financira i koji se temelji na načelu određenih davanja. Visina implicitnog duga predstavlja sadašnju vrijednost svih akumuliranih prava osiguranika i umirovljenika, a za koju nema kapitaliziranog pokrića.

Implicitni dug izravno ne opterećuje tekuću generaciju već predstavlja obvezu budućim generacijama da iz svojih dohodaka financiraju tadašnje mirovinske izdatke.

Prije reforme iz 1998/99. implicitni dug hrvatskog mirovinskog sustava procjenjivan je na preko 300% bruto domaćeg proizvoda. Reformom je implicitni dug smanjen na ispod 200% BDP-a. Razlog smanjenja implicitnog duga je niža propisana razina prava, te restriktivniji uvjeti ostvarivanja tih prava.

Implicitni dug dodatno će se smanjiti primjenom drugog dijela mirovinskog osiguranja jer će osiguranici iz prvog dijela ostvarivati nižu osnovnu mirovinu. Ovo smanjenje implicitnog duga odgovara veličini ukupnog tranzicijskog troška.

1.3.8. Prihodi iz državnog proračuna

Trend povećanja financiranja mirovinskih izdataka prihodima iz državnog proračuna nastaviti će se i slijedećih godina, pa će 2001. državni proračun financirati oko 40% mirovinskih izdataka. U 2002. godini obveze proračuna dodatno će se povećati zbog početka primjene drugog dijela mirovinskog sustava, a što će imati za posljedicu manji prihod od doprinosa u prvome dijelu mirovinskog sustava. U 2003. smanjit će se obveze državnog proračuna po osnovi prestanka obveze uplate u HZMO 1,75 milijarde kuna (jer prestaje isplata dodatka od 100 kuna i 6%). Nakon 2004. nastavlja se povećanje obveza prema HZMO-u zbog rasta tranzicijskog troška, ali bi se istodobno smanjivale obveze državnog proračuna prema drugim osnovama (za beneficirane mirovine, obveze prema Zakonu o povećanju mirovina i drugo), kao i zbog smanjivanja mirovinskih izdataka u prvome dijelu mirovinskog sustava zbog smanjenja razine mirovina u odnosu na plaće. Zbog toga se od 2010. očekuje postupno smanjivanje financijskih obveza državnog proračuna prema HZMO-u.

Dakle, nakon srednjoročnog povećanja, dugoročno bi se smanjivale financijske obveze državnog proračuna prema HZMO-u za financiranje mirovinskih izdataka iz prvog dijela mirovinskog osiguranja. Međutim, ako će se, neovisno o kretanjima u mirovinskom osiguranju, ustrajati na tome da se ne povećava stopa doprinosa i da se smanjuju troškovi koji izravno povećavaju cijenu rada, tada će obveze državnog proračuna prema HZMO-u ovisiti o ravnoteži mirovinskih prihoda i izdataka.

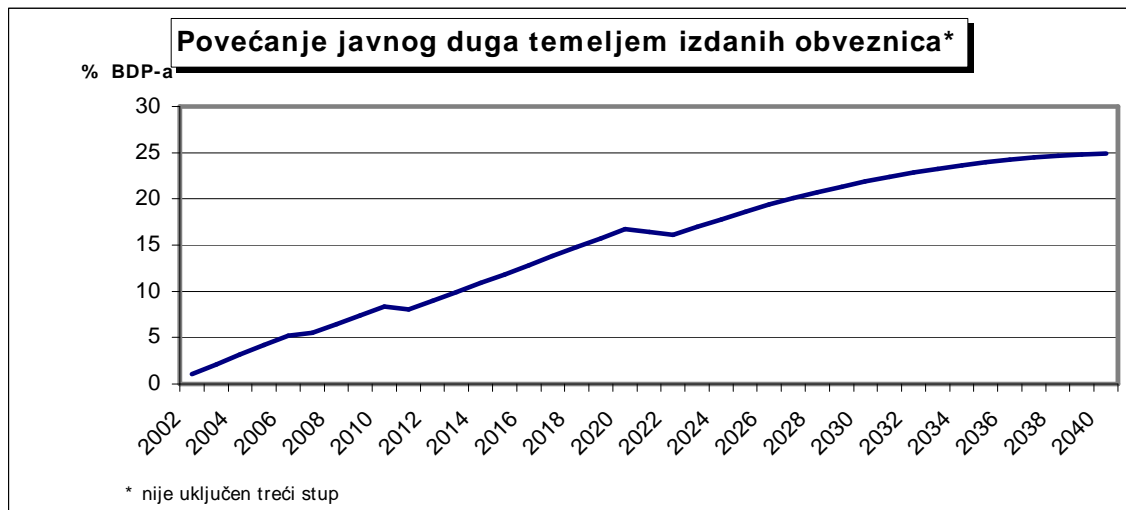
1.3.9. Javni dug

Jedan od aspekata mirovinske reforme koji nije privukao posebnu pozornost a mogao bi imati značajan odraz na stabilnost sustava i javnih financija, je utjecaj mirovinske reforme na kretanje javnog duga.

Mirovinski fondovi kao i mirovinska osiguravajuća društva će prema sada važećim zakonima najveći dio svoje imovine morati ulagati u državne vrijednosne papire. Pretpostavlja se da će udio državnih vrijednosnih papira u imovini fondova u početku iznositi i do 80%, s time da bi se protekom vremena taj postotak trebao smanjivati, ali nikad ne bi smio pasti ispod 50% imovine mirovinskih fondova i 60% imovine mirovinskih osiguravajućih društava. Imovina mirovinskih fondova i mirovinskih osiguravajućih društava godinama će se uvećavati (unatoč smanjenju udjela državnih obveznica u njima), te će zahtijevati izdavanje sve većih iznosa u obliku državnih vrijednosnih papira. Ako bi se isključivo emitirali novi vrijednosni papiri za potrebe mirovinskog sustava, moglo bi doći do povećanja javnog duga do 2006. godine za oko 5% BDP-a, dok bi ovo povećanje do 2035. godine moglo iznositi gotovo 25% BDP-a. Opisano je vidljivo na slici 15.

Međutim, može se pretpostaviti da će javni dug vezan uz prelazak na dvodijelni mirovinski sustav ipak biti manji zbog dva razloga. Prvo, imovina mirovinskih fondova neće se ulagati isključivo u nove obveznice, već i u do sada izdane državne obveznice. Drugo, nakon stabilizacije financijskog tržišta rast će pritisak za povećanje slobode ulaganja (naročito u smjeru smanjenja ograničavanja ulaganja u inozemstvo i domaće nedržavne vrijednosne papire). Dugoročno će to tražiti preispitivanje postojeće obveze ulaganja 50% imovine fondova u državne obveznice.

Slika 15.: *Povećanje javnog duga*



Pitanje je kakve će posljedice ovakvo kretanje javnog duga ostaviti na kreditni rejting zemlje i njenu poziciju na financijskim tržištima u smislu uvjeta zaduživanja, te njene sposobnosti da emitira tolike iznose svojih obveznica.

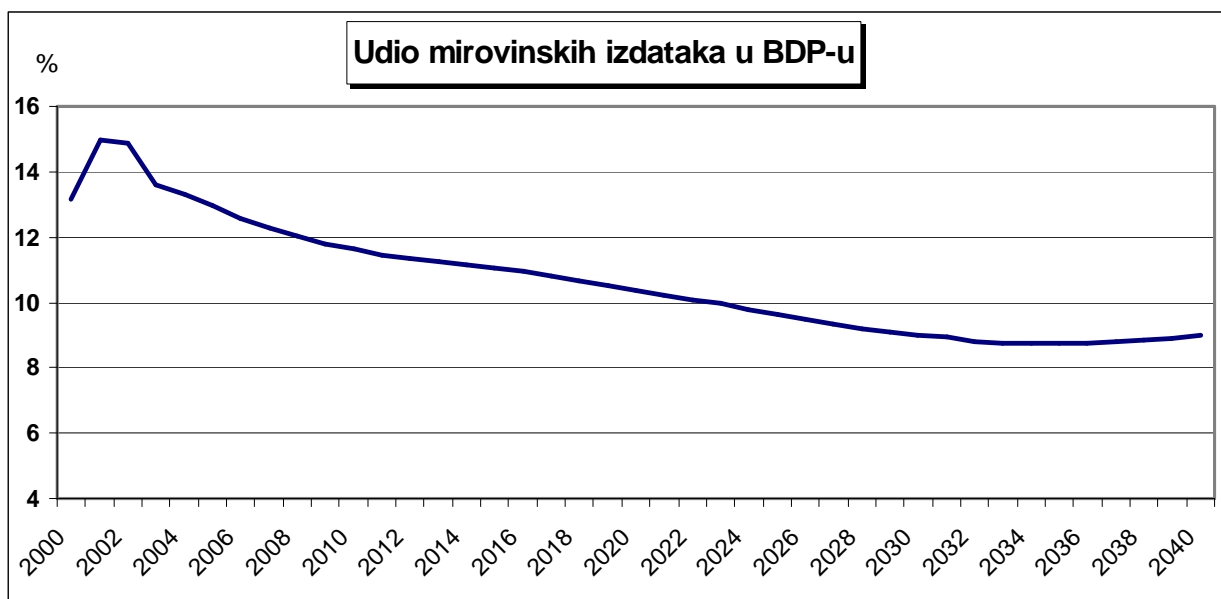
Osim povećanja javnog duga valja spomenuti da će se, sukladno s tim, postupno povećavati izdaci za kamate koje će trebati plaćati temeljem izdanih državnih obveznica, a što će znatno teretiti buduće državne proračune. Prema procjenama, troškovi kamata za ove obveznice bi 2020. godini dosegli 0,5% BDP-a, dok bi 2040. godine taj trošak mogao iznositi i do 1% BDP-a.

1.3.10. Mirovinski izdaci

Mirovinski izdaci najviše će ovisiti o kretanju broja umirovljenika, razini prosječne mirovine u odnosu na prosječnu plaću, te o troškovima poslovanja za provedbu osiguranja. Udjel mirovinskih izdataka u BDP-u ovisit će i o visini rasta BDP-a u odnosu na rast plaća.

Razina prosječne mirovine povećat će se u 2001. (zbog učinaka Zakona o povećanju mirovina), a nakon toga postupno će se, u uvjetima realnog rasta plaća, snižavati udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći. Prosječna razina mirovina u odnosu na prosječne plaće postupno bi se počela povećavati počevši od 2030. i to ako bi realni prinos mirovinskih fondova bio veći od realnog rasta plaća, pa bi se, zahvaljujući prinosu, povećavala razina mirovina iz drugog dijela mirovinskog osiguranja.

Slika 16.: *Kretanje mirovinskih izdataka u BDP-u*



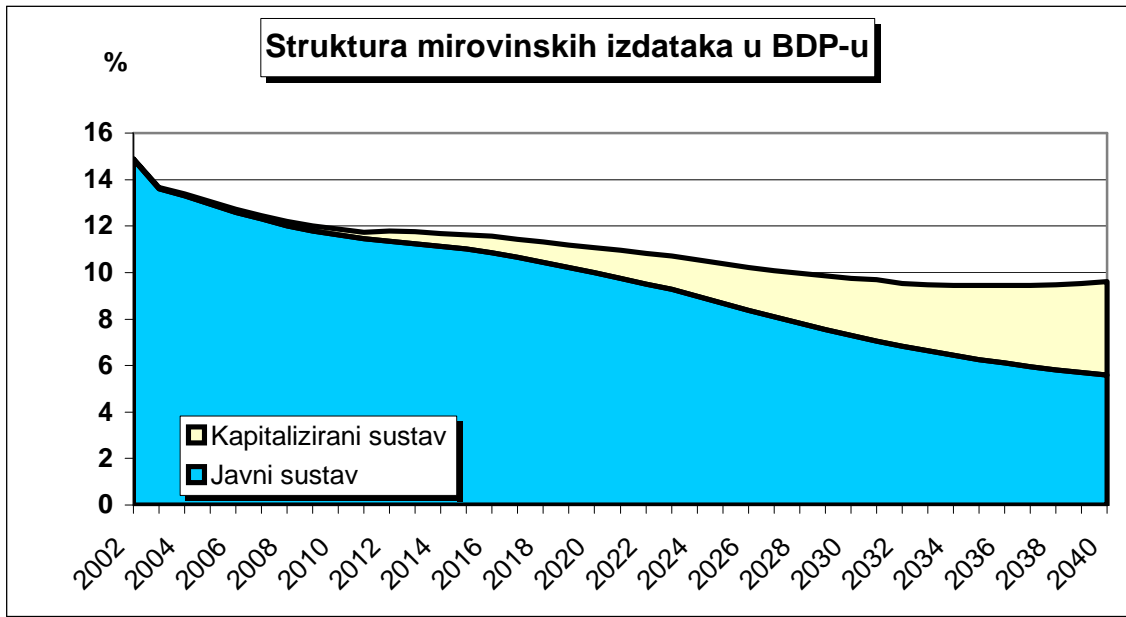
Troškovi poslovanja u prvom dijelu mirovinskog osiguranja iznose oko 3% godišnjih izdataka i postupno bi se trebali smanjivati. Troškovi poslovanja u drugom dijelu iznosit će godišnje oko 2% vrijednosti imovine mirovinskih fondova i oko 5% vrijednosti godišnjih doznaka u mirovinska osiguravajuća društva.

Bruto domaći proizvod trebao bi, barem srednjoročno, rasti brže od rasta plaća. To bi doprinijelo snižavanju udjela mirovinskih izdataka u BDP-u.

S obzirom na sve to, u 2001. može se očekivati povećanje udjela mirovinskih izdataka na oko 14% BDP-a. Nakon 2002. počeo bi se smanjivati udjel mirovinskih izdataka u BDP-u, i to zahvaljujući većem postotnom smanjenju udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći od postotnog povećanja broja umirovljenika. Iz istog razloga, taj bi se trend nastavio dugoročno. Međutim, moguće je da će se, bilo u srednjoročnom ili u dugoročnom razdoblju, jednom ili više puta, mirovine povećati u većem opsegu od sada propisanog. Naime, iako se propisanim načinom usklađivanja povećava realna vrijednost mirovina, vjerojatno će postupno snižavanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći ubuduće uzrokovati povećanje zahtjeva i pritiska umirovljenika da više participiraju u realnom rastu plaća. U tom bi se slučaju povećanje mirovina odrazilo i na razmjerno povećanje mirovinskih izdataka iznad procijenjene razine.

Uvođenje kapitalnog financiranja dijela mirovinskog sustava neće, samo po sebi, dovesti do snižavanja mirovinskih izdataka, već će samo promijeniti strukturu financiranja tih izdataka. Uvođenjem djelomično kapitalno financiranog mirovinskog sustava smanjuju se mirovinski izdaci koji u tekućem razdoblju izravno terete troškove rada i državni proračun, a povećavaju se izdaci koji se financiraju na teret kapitalizirane imovine mirovinskih fondova. Takvo dijeljenje izvora i načina financiranja mirovinskog sustava smanjuje rizike koji se u svezi s financiranjem javljaju u sustavima koji se financiraju samo na jedan način.

Slika 17.: *Kretanje mirovinskih izdataka*



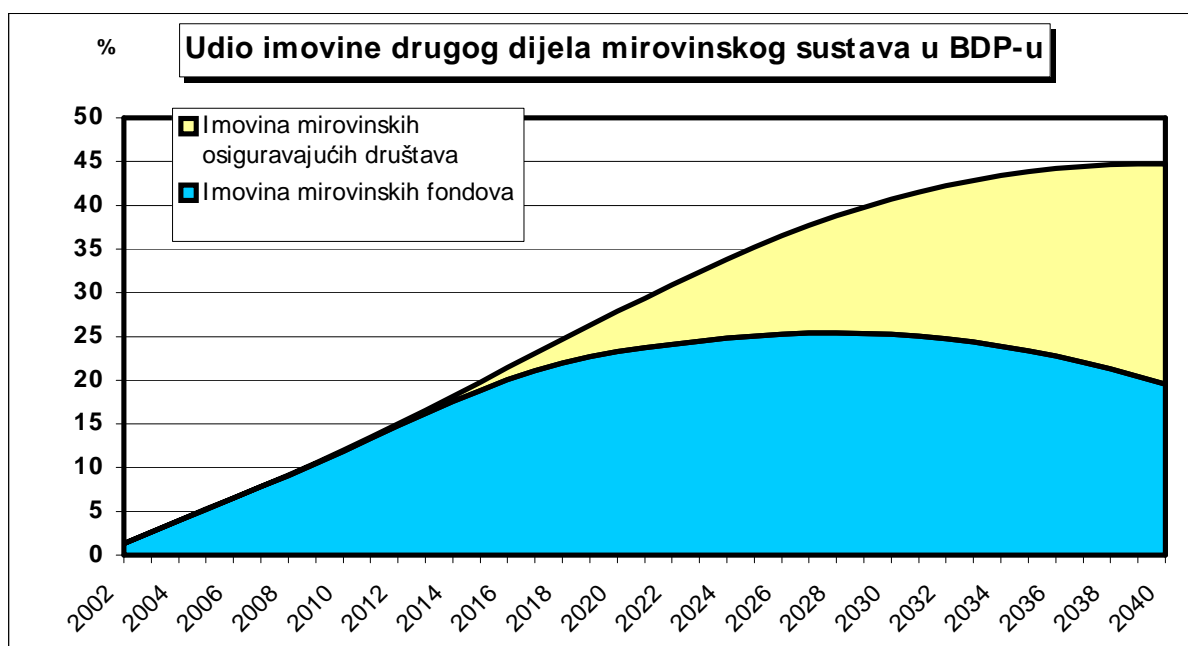
1.3.11. *Imovina mirovinskih fondova*

Vrijednost imovine mirovinskih fondova rast će po osnovi povećanja broja osiguranika koji uplaćuju doprinose u drugi dio mirovinskog osiguranja, realnog povećanja plaća te po osnovi povrata od ulaganja imovine fondova. Vrijednost imovine fondova ubrzano će rasti do 2020., kada bi imovina mirovinskih fondova mogla dosegnuti oko 25% BDP-a. Nakon 2020. stopa rasta imovine fondova bila bi niža, jer se u sve većem broju počinju ostvarivati mirovine iz drugog dijela mirovinskog osiguranja, pa će se mirovinska štednja tih osiguranika prenositi iz mirovinskih fondova u mirovinska osiguravajuća društva koja će isplaćivati mirovine.

1.3.12. *Imovina mirovinskih osiguravajućih društava*

Mirovinska osiguravajuća društva počet će stjecati značajniju imovinu (tehničke pričuve) tek kad se počnu u većem broju ostvarivati mirovine iz drugog dijela mirovinskog osiguranja. Imovina mirovinskih osiguravajućih društava ubrzano će rasti nakon 2020. Nakon 2035. godine nastavila bi rasti, ali sporije nego u prethodnom razdoblju, kada će se otprilike izjednačiti s visinom imovine mirovinskih fondova te će zajedno s njom iznositi oko 45% BDP-a.

Slika 18.: *Kretanje i struktura imovine drugog dijela mirovinskog sustava*



1.4. Treći dio mirovinskog sustava

Treći dio mirovinskog sustava od prva dva dijela se razlikuje po svojoj dobrovoljnosti, naime prva dva dijela su obvezna, dok je treći dio dobrovoljan.

Sličnost s drugim dijelom mirovinskog osiguranja proizlazi iz činjenice da se oba temelje na kapitalnom financiranju i određenim doprinosima.

Mirovinska štednja na osobnim računima formirat će se od uplaćenih doprinosa uvećanih za povrat na imovinu fondova, te od poticajnih sredstava iz državnog proračuna. Naime, država će na račun svakog osiguranika u trećem dijelu mirovinskog osiguranja izdvajati poticajna sredstva u visini od 25%, ali najviše do 1.250,00 kuna godišnje.

Očekuje se da će zbog niske razine mirovine iz prva dva dijela mirovinskog osiguranja u odnosu na plaću, navedenih državnih poticaja kao i zbog očekivanog povrata na imovinu dobrovoljnih mirovinskih fondova, postojati značajan interes za osiguravanje u trećem dijelu mirovinskog sustava.

2. Vremenski raspored aktivnosti

2002.

- provedba drugog i trećeg dijela mirovinskog sustava
- analize u svezi s utemeljenjem osnovnog ("nultog") dijela mirovinskog sustava
- pripreme za reorganizaciju HZMO-a u cilju unapređenje upravljanja
- oblikovanje strategije upravljanja preostalim portfeljem HZMO-a (ako se u cijelosti ne privatizira)
- uvođenje centraliziranog sustava naplate doprinosa i poreza
- analiza učinaka reforme mirovinskog sustava i otklanjanje uočenih nedostataka

2003.

- promjene u svezi utemeljenja osnovnog ("nultog" ili "nacionalne mirovine") dijela mirovinskog sustava
- analize u svezi uvođenja demografskog faktora i promjene polaznog faktora (eventualno povećanje umanjena mirovine u slučaju prijevremenog umirovljenja)
- analiza odnosa između prava prema općim i povoljnijim uvjetima te razmatranje uvođenja posebnog podsustava mirovinskog osiguranja za osiguranike koji ostvaruju prava prema posebnim (povoljnijim) uvjetima, s posebnim osvrtom na posebnosti u uvjetima postojanja trodijelnog mirovinskog sustava
- reorganizacija HZMO-a radi unapređenja upravljanja
- analize u svezi zamjene sustava staža osiguranja koji se utvrđuje u povećanom trajanju sa sustavom obveznog ili dobrovoljnog osiguranja na temelju kapitalizirane štednje

2004.

- dodavanje demografskog faktora i izmjena polaznog faktora u na bodovima utemeljenoj mirovinskoj formuli
- uvođenja sustava dodatnog dobrovoljnog osiguranja za naročito teške i štetne poslove
- analiza primjene osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju te mogućnosti razdvajanja tog osiguranja u posebni podsustav
- analiza i redefiniranje osnovne mirovine

2005.

- razmatranje mogućnosti uvođenja tekuće financiranog sustava određenih doprinosa (NDC sustava) u prvom dijelu mirovinskog sustava ili promjena na bodovima utemeljene mirovinske formule

2006.

2007.

2008.

- puna primjena ZOMO-a

2009- 2018.

- postupno podizanje dobne granice za žene sa 60 na 65 godina (svake godine za šest mjeseci)

G. NORMATIVNE PRETPOSTAVKE PRIMJENE STRATEGIJE

S ciljem provedbe navedene Strategije bit će potrebno donijeti desetak zakona i veći broj podzakonskih akata. U skladu s predviđenim vremenskim rasporedom aktivnosti, godišnje bi se donosila dva do tri zakona iz područja mirovinskog osiguranja. U pripremi svakog zakona posebna pozornost posvetit će se simulaciji dugoročnih financijskih učinaka donesenog propisa. Bez prethodne simulacije financijskih učinaka zakoni se neće upućivati u zakonodavni postupak.

H. LITERATURA I SUDIONICI

1. Literatura

1. 1. Domaća

Anušić, Zoran i dr. Mirovinska reforma – druga i treća razina mirovinskog osiguranja. Komentari i objašnjenja Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. Zagreb: Inženjerski biro, 1999. str. 1-123.

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. Doprinosi i razina mirovina. Zagreb, 30. ožujka 2000., (radni materijal) str. 1-10 i prilozi.

Institut za javne financije. Okrugli stol “Stanje reformi mirovinskog sustava Hrvatske”. Zagreb, 28. rujna 2000.

Marušić, Ljiljana. Što donosi reforma mirovinskog osiguranja? Računovodstvo, revizija i financije br. 3, 2000., str. 10-15.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske. Reforma hrvatskog mirovinskog sustava i prikaz međunarodnih iskustava. Opatija 13.-16. studenog 1995., Zagreb: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 1997. str. 1-99.

Mrša, Vlatko i Mihovil Rismondo. Zakon o mirovinskom osiguranju s komentarom. Zagreb: TEB – Poslovno savjetovanje, 1999., str. 73-80.

Potočnjak, Željko i drugi. Zakon o mirovinskom osiguranju s objašnjenjima, komentarima, primjerima i priložima. Zagreb: Organizator: 1998., str. 13-313.

Potočnjak, Željko. Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti. Revija za socijalnu politiku, 7, 2000., br. 1, str. 15.

Potočnjak, Željko. Nova koncepcija i struktura hrvatskog mirovinskog sustava. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50, 2000., br. 5., str. 699-721.

Puljiz, Vlado. Socijalne reforme Zapada – od milosrđa do socijalne države. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, 1997, str. 61-69.

Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika hrvatske. Reforma mirovinskog sustava. Zagreb 1997., str. 5-201.

1. 2. Strana

Gora, Marek. The Need of a New Pension System Paradigm. Rad predstavljen na konferenciji “Pensions in Central & Eastern Europe”, organiziranoj od strane ICM Conferences Ltd. London i održanoj u Budimpešti 21. i 22. ožujka 2000.

Gillion C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds). Social security pensions: Development and reform. Geneva: International Labour Office, 2000, str. 769.

James, Estelle. New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions. The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 2 (August 1998), str. 271-301.

Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform. Security Through Diversity. Reform of the Pension System in Poland. Warsaw, June 1997., str. 1-183.

Rutkowski, Michal. Reforming Central and Eastern European Pension System. ICM Conferences Ltd. iz Londona (International Communication for Management Group), a održanoj u Budimpešti 21. i 22. ožujka 2000.

The Economist. Privatising peace of mind. A survey of social insurance. October 24th 1998, str. 2-20.

The International Center for Pension Reform. The Chilean Private Pension System. 1995, str. 2.-13.

Thompson, Lawrence. Older and Wiser: The Economics of Public Pensions. (The Urban Institute Press) Aldershot: Ashgate, 1998, str. 25-36.

World Bank. Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. A World Bank policy research report. Oxford: Oxford University Press, 1994, str. 1-402.

1. 3. Propisi

Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 102/98, 127/00, 59/01 i 109/01)

Zakon o listi tjelesnih oštećenja (Narodne novine, br. 162/98)

Zakon o listi profesionalnih bolesti (Narodne novine, br. 162/98)

Zakon o najvišoj mirovini (Narodne novine, br. 162/98 i 82/01)

Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina (Narodne novine, br. 102/98)

Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem (Narodne novine, br. 71/99)

Zakon o pravima bivših političkih zatvorenika (Narodne novine, br. 34/95, 164/98 i 109/01)

Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba i ovlaštenih službenih osoba (Narodne novine, br. 128/99, 129/00, 16/01 i 22/02)

Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru (Narodne novine, br. 55/00 i 107/01)

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, br. 94/01)

Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Narodne novine, br. 49/99 i 63/00)

Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (Narodne novine, br. 106/99 i 63/00).

Zakon o plaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje u 2002. godini (Narodne novine, br. 114/01)

Zakon o investicijskim fondovima (Narodne novine, br. 107/95 i 114/01)

2. Suradnici na izradi Strategije

Prof. dr. sc. Željko Potočnjak – izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu,

Mr. Snježana Plevko – zamjenica ravnateljica Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja,

Ljiljana Marušić – viša koordinatorica u HZMO,

Ivan Jergović – viši koordinator u HZMO,

Željko Tufekčić – viši savjetnik u Ministarstvu financija.

I. POTPORA I POVEZANI DOKUMENTI

1. Pokazatelji dosadašnjih kretanja i sadašnjeg stanja mirovinskog sustava

Tabele i grafikoni iz foldera “Pokazatelji-dosadašnji”

2. Pokazatelji očekivanih kretanja u važećem mirovinskom sustavu

Tabele i grafikoni iz foldera “Pokazatelji-očekivanja kretanja”

III. DIO

**SUSTAV SOCIJALNE POMOĆI I SOCIJALNE
SKRBI**

UVOD

Pored velikih sustava socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i zdravstveni, postoje manji sustavi o kojima prilikom izrade strategije razvitka Hrvatske svakako treba voditi računa. Oni su uži po opsegu, imaju specifične namjene, ali će važnost tih sustava s obzirom na očekivane procese u društvu u budućnosti postupno rasti. Pored ostalog, radi se o sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi u užem smislu riječi (u širem smislu ta se dva sustava u nas se sada vode pod skupnim nazivom «socijalna skrb»). Nadalje, u tu kategoriju malih sustava socijalne sigurnosti treba uvrstiti socijalnu zaštitu nezaposlenih te obiteljsku politiku. Naravno, politika zapošljavanja mnogo je šira po opsegu i značenju i zahtijeva posebnu pažnju. U svojoj socijalnoj dimenziji tu spada i stambena politika. U nastojanju da se saniraju i prevladaju posljedice Domovinskog rata došlo je do široke intervencije države u zbrinjavanju ratnih stradalnika, kao što su prognanici, izbjeglice i povratnici, zatim branitelja, koji su dobili određena socijalna prava definirana u Zakonu o braniteljima i u drugim propisima. Ratni invalidi te obitelji poginulih i nestalih sa svojim su socijalnim pravima uključeni, prije svega, u mirovinski i invalidski sustav, ali i u neke manje sustave socijalne sigurnosti.

Općenito uzevši, nakon Domovinskog rata socijalno ugrožena populacija u hrvatskom se društvu osjetno povećala, a državna je intervencija porasla, pa su se znatno povećali ukupni državni socijalni troškovi. Pripremajući se za gospodarski razvoj i europske integracije, država nastoji restrukturirati socijalni sektor, smanjiti njegove izdatke, odnosno dijelom ih premjestiti na građane i civilno društvo. U tom smislu na dnevnom je redu koncept aktivne, kombinirane socijalne politike, o čemu je bilo riječi u prvom dijelu ovog dokumenta. Socijalna pomoć (i socijalna skrb) dobivaju novu, donekle promijenjenu ulogu.

Socijalna pomoć i socijalna skrb uobičajeni su dijelovi sustava socijalne sigurnosti, usmjereni na suzbijanje siromaštva, socijalne ugroženosti i isključenosti. Oni čine posljednju socijalno-zaštitnu mrežu (*social-safety-net*) kojoj je svrha zbrinjavanje i uključivanje u društvo socijalno najugroženije, odnosno socijalno ranjive populacije.

Prvo treba objasniti sam pojam socijalne pomoći i socijalne skrbi, kako bi se izbjegli mogući semantički i drugi nesporazumi. Socijalna je pomoć (*social assistance*) skup naknada i usluga namijenjenih osiguranju osnovnih egzistencijalnih uvjeta i pomoći ljudima koji su ostali bez sredstava za život, a sami ih, ili uz pomoć obitelji, nisu u stanju priskrbiti. Socijalna

pomoć «... uključuje transfere u novčanom ili naturalnom obliku te institucionalnu skrb za ljude koji se ne mogu starati o sebi ili ne mogu potpuno plaćati takvu skrb. Socijalna pomoć se temelji na potrebama; ona je obično bazirana na provjeri resursa» (Sipos, 1997.:1).

Osnovna je podjela oblika socijalne pomoći na novčana davanja (*cash*) i usluge (*in kind*). Novčana su davanja namijenjena zadovoljavanju egzistencijalnih potreba socijalno ugroženih, a usluge po definiciji nisu novčane, nego su vezane uz određene, specifične potrebe korisnika, npr. za stare, nesposobne, hendikepirane i slično. Neki autori razlikuju četiri oblika socijalne pomoći: opću pomoć, kategorijalnu pomoć, pomoć za stanovanje te druge oblike vezane pomoći. Sustavi su socijalne pomoći s obzirom na oblike vrlo diversificirani. Francuska ima jednu kategoriju opće pomoći te deset vrsta socijalne pomoći namijenjenih pojedinim skupinama građana (to su tzv. kategorijalne pomoći) te tri vrste stambene pomoći, SAD imaju dvije vrste opće socijalne pomoći, četiri kategorijalne, dvije vrste stambene pomoći i pet vrsta «drugih vezanih pomoći». U Švedskoj je situacija jednostavnija jer ima jedan oblik opće pomoći i dva oblika stambene pomoći (Gough i sur., 1997.).

Socijalna je skrb kategorijalni oblik socijalne pomoći. Prema jednoj definiciji socijalna skrb (*social care*) «... treba zadovoljiti određeni broj individualiziranih potreba, kako i kada se one nenadano pojave. Drugim riječima, radi se o potrebama za koje se pretpostavlja da se ne mogu zadovoljiti pomoću usluga opće namjene» (Jones, 1985.:172). Socijalna je skrb namijenjena najranjivijim socijalnim skupinama, kao što su nemoćni stari, hendikepirani, dugotrajno bolesni, napuštena djeca i slično. Te socijalne skupine imaju specifične, dodatne potrebe, koje se najčešće zadovoljavaju u obitelji, a kada to nije moguće u specijaliziranim državnim i drugim institucijama. Socijalna je pomoć namijenjena širim kategorijama korisnika, a u slučaju socijalne skrbi radi se o dodatnim, individualiziranim potrebama posebno ugroženih kategorija građana. Treba reći da osobe s dodatnim potrebama u pravilu koriste i opću socijalnu pomoć i socijalnu skrb, dok kategorije siromašnih obično dobivaju novčane oblike socijalne pomoći.

Proizlazi, dakle, da je bilo pogrešno «socijalnu skrb» izdići iznad «socijalne pomoći», kao širi pojam kako je to u nas svojevremeno učinjeno. Pojam «socijalna skrb» ima izrazito paternalističku konotaciju, ona asocira na ovisnost, dok su mnoge vrste socijalne pomoći privremena potpora koja treba olakšati socijalno stanje, odnosno omogućiti integraciju korisnika u društvo.

Socijalna pomoć, kao i socijalna skrb, u pravilu se financiraju porezima. Takav način financiranja utemeljen je na činjenici da su ovi oblici državne pomoći usmjereni na zadovoljavanje osnovnih ljudskih potreba (*needs*) neovisno o statusu korisnika.

Sama organizacija socijalne pomoći i skrbi može biti različita. Tu prije svega mislimo na centralizirani i decentralizirani, etatizirani i deetatizirani sustav, institucionaliziranu i deinstitutionaliziranu, s obzirom na vrstu naknada i usluga, uvjete pod kojima se pomoć daje, strukturu korisnika. Itd. Svaka zemlja, primjereno svojim tradicijama i socijalnim odnosima, razvila je sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi.

* * *

Ovdje ćemo iznijeti osnovne podatke o siromaštvu u Hrvatskoj, potom opisati dosadašnji razvoj sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi, te iznijeti njegovo aktualno stanje. U završnom dijelu bit će riječi o budućem razvitku sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. No pritom nećemo ulaziti u detaljniju razradu pojedinih reformi jednostavno stoga što će tome biti posvećeni posebni programi odnosno strategije. Tako je već pripremljen Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, a uskoro će se raditi na programu razvitka socijalne skrbi. Nadalje, u okviru projekta «Decentralizacija javne uprave» Hrvatskog pravnog centra, koji se izvodi u suradnji s Vladom, posebna je dionica posvećena decentralizaciji socijalnih službi. Prvi izvještaj o tome bit će završen u jesen ove godine. Također se radi na strategiji obiteljske politike, kao i politike zapošljavanja, s kojima je sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi funkcionalno povezan.

Prema tome, mi ćemo se ovdje ograničiti na prezentaciju dosadašnjeg razvoja, stanja sustava te pravaca njegovog razvitka, dok će detaljne razrade sadržavati posebne strategije i programi.

SOCIJALNA SITUACIJA I SUSTAV SOCIJALNE POMOĆI I SOCIJALNE SKRBI U HRVATSKOJ

A. Siromaštvo i socijalna ugroženost u Hrvatskoj

Sustav socijalne pomoći prije svega je usmjeren na suzbijanje i ublažavanje siromaštva. Zato o siromaštvu ovdje treba reći nekoliko riječi.

Siromaštvo je danas dosta rasprostranjen fenomen u svijetu. U svom relativnom određenju siromaštvo je dosta prisutno i u razvijenim zemljama. Za određivanje opsega siromaštva koriste se različiti instrumenti, a najuobičajeniji je linija siromaštva (*poverty line*) koja treba poslužiti kao polazište za definiranje raznih mjera suzbijanja siromaštva (Stropnik, 1994.). Poznato je da se nakon pada socijalizma broj siromašnih građana naglo povećao u postsocijalističkim zemljama, u koje spada i Hrvatska. B. Milanović, stručnjak Svjetske banke, iznio je podatak prema kojem se udio siromašnih u ukupnom stanovništvu u europskim postsocijalističkim zemljama, uključujući i zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza, od 1987./88. godine do 1993./94. godine povećao od 4% na 37% (Milanović, 1996.). Stoga su sve postsocijalističke zemlje bile prisiljene razviti strategije borbe protiv siromaštva, koje su provodile s više ili manje uspjeha. Siromaštvo je u većini tih zemalja i danas najteži socijalni problem, koji je ozbiljna prepreka provedbi širih gospodarskih i socijalnih reformi.

O siromaštvu u Hrvatskoj donedavno nije bilo pouzdanih informacija. Stoga su s velikom pažnjom u javnosti dočekani rezultati istraživanja koje su 1998. godine proveli Svjetska banka i Državni zavod za statistiku, a čiji su rezultati, nakon detaljne obrade, objavljeni 2000. godine (World Bank, 2000.a). Ključni je nalaz tog istraživanja da je 1998. godine u Hrvatskoj bilo oko 10% (430 tisuća) građana ispod apsolutne nacionalne linije siromaštva, koja je po odraslom ekvivalentu utvrđena na 15.474 kune godišnje.

Tzv. dubina siromaštva, kojom se utvrđuje koliko ispod definirane linije u prosjeku siromašni žive pokazala je da u Hrvatskoj to zaostajanje iznosilo 20,7%.

Na temelju podataka ovog istraživanja siromaštvo je u nas manjeg opsega nego što se to općenito smatra, a manje je nego u drugim postsocijalističkim zemljama, s izuzetkom Slovenije. Kada se, pak, primijeni međunarodna apsolutna linija siromaštva prema paritetu kupovne moći od 4,3 dolara dnevno po osobi, onda je u Hrvatskoj u vrijeme spomenutog istraživanja bilo 4,8% siromašnih. Ovaj se relativno povoljan podatak o udjelu siromašnih u ukupnom stanovništvu u odnosu na druge postsocijalističke zemlje može objasniti drugim izvorima prihoda građana, pored plaća, mirovina i drugih stalnih dohodaka, kao što su prihodi

od vlasništva, rada u sivoj ekonomiji, pomoći srodnika itd. Osobitu je pažnju privukao nalaz istraživanja prema kojem je Hrvatska imala relativno visok Ginijev koeficijent dohodovne nejednakosti (0,352), koji je bio znatno viši nego u nekim drugim postsocijalističkim zemljama. Taj je koeficijent za Mađarsku iznosio 0,232, Češku 0,174 i Sloveniju 0,168.¹ Autori studije Svjetske banke visok Ginijev koeficijent u Hrvatskoj objašnjavaju «... prije svega rastom neregistriranih gospodarskih aktivnosti, nedostatkom tržišne konkurencije i lošom preraspodjelom» (World Bank, 2000.:27). Ako se uzme u obzir potrošnja stanovništva, a ne samo novčani dohodak, onda je Ginijev koeficijent u nas znatno manji od navedenog. U studiji Svjetske banke upozorava se i na dugoročnost siromaštva u Hrvatskoj. To znači da se u nas iz siromaštva teško izlazi, a čini se da se u njega lako upada. Drugim riječima, male su mogućnosti zapošljavanja, tržište je rada nefleksibilno, pa dakle teško dostupno za siromašne građane. Široko rasprostranjeni neformalni rad slabo je plaćen i socijalno nezaštićen. Što se pak tiče same strukture siromaštva, najveći je broj siromašnih u onim kućanstvima koja za kućedomaćine imaju neobrazovane, stare ili pak nezaposlene osobe. Od starijih osoba u težem su položaju one koje ne primaju mirovinu. Treba, također, dodati da su u pravilu siromašnije obitelji koje imaju više djece.

U drugoj studiji Svjetske banke navode se tri pretpostavke za uspješnu borbu protiv siromaštva: (1) «stvaranje povoljnih prilika za siromašne da se izvuku iz neimaštine zahtijeva poduzimanje akcija kojima se stvara gospodarsko okruženje povoljnije za pravedan rast», (2) «davanje potpore dugotrajno siromašnima i proširenje mreže za sprečavanje negativnih posljedica vanjskih šokova rezultirat će većom sigurnošću» i (3) «uspostavljanje institucija koje omogućavaju siromašnima da izravno utječu na društvene procese i vladine odluke, učinit će državne intervencije protiv siromaštva učinkovitijima». Ova tri elementa strategije borbe protiv siromaštva, prema ocjeni autora ove studije, uzajamno se nadopunjuju i djeluju jedan na drugoga (World Bank, 2000.b).

Treba dodati da je kao naslijeđe prognaničke i izbjegličke krize iz vremena rata u Hrvatskoj krajem 2001. godine preostalo 29 tisuća prognanika, 22 tisuće izbjeglica i 271 tisuća povratnika, od kojih je većina izgubila formalni povratnički status, ali i dalje živi u teškim prilikama. Ti građani danas zajedno čine 7,5% ukupne hrvatske populacije. O njima se može govoriti kao o populaciji vrlo nepovoljnog i nestabilnog socijalnog statusa. Među stradalnicima rata prisutna je neimaština i frustracije, koje su često u središtu pažnje hrvatske

¹ Sredinom 80-ih godina Ginijev koeficijent dohodovne nejednakosti iznosio je za Italiju 0,345, za SAD 0,344, Francusku 0,291, Njemačku 0,282, Švedsku 0,230 i Dansku 0,215. (Izvor: *Income Distribution and Poverty in*

javnosti. Nadalje, Hrvatska ima visoku registriranu nezaposlenost koja je prešla brojku od 380 tisuća ljudi (oko 23%). Ako se pak poslužimo međunarodnim definicijama, nezaposlenost je u nas za oko četvrtinu manja od navedene, ali je u svakom slučaju vrlo visoka i predstavlja ogromni problem hrvatskog društva.

Kada je riječ o populaciji koja je potencijalni korisnik usluga socijalne skrbi, onda vrijedi spomenuti da se udio invalida u ukupnoj populaciji obično procjenjuje na 8-10%, što bi značilo da Hrvatska ima oko 400 tisuća invalida. Samo manji njihov broj koristi socijalnu skrb. Godine 2000. u Hrvatskoj su uslugama socijalne skrbi bile obuhvaćene 32.254 invalidne osobe. Među njima je najveći broj bio s višestrukim oštećenjima – 12.029, potom tu spadaju mentalno retardirani – 8.194, tjelesno invalidne osobe – 7.096, dok su druge kategorije bile mnogo slabije zastupljene (Zovko, 2000.).

To je, u osnovnim crtama, kontekst u kojem djeluje hrvatski sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi, kao važan instrument socijalne države u zaštiti najugroženije populacije.

B. Razvoj sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi

Sustavi socijalne pomoći tijekom proteklog stoljeća formirali su se ovisno o pojedinim tipovima socijalne države. U zemljama kontinentalne Europe socijalno osiguranje temeljeno na zaposlenosti i doprinosima razlikuje se od sustava socijalne pomoći koja se financira porezima. Socijalna se pomoć u ovim zemljama tretira kao zakonsko pravo. U skandinavskim zemljama socijalna je pomoć marginalni dio sustava socijalne sigurnosti. Ona je u nadležnosti lokalnih organa, a dodjeljuje se uz primjenu diskrecione ocjene. Nacionalno zakonodavstvo o socijalnoj pomoći, dakle, primjenjuju lokalne vlasti i socijalni radnici. Siromaštvo se općenito ne tretira samo kao nedostatak prihoda, nego i kao svojevrsna manifestacija socijalne patologije. U Velikoj je Britaniji socijalna pomoć nacionalno organizirana i čini dio cjelovitog sustava socijalne sigurnosti. Socijalna je pomoć posebno financirana, davanja su dobro definirana, a smanjene su mogućnosti diskrecijskog odlučivanja. Sami socijalni radnici nisu uključeni u distribuciju socijalne pomoći, nego se bave posebnim socijalnim problemima u lokalnim sredinama. U južnoeuropskim zemljama (Portugal, Španjolska, Italija, Grčka) crkvi i karitativnim organizacijama pripada važna uloga u socijalnoj pomoći. Pomoć se daje najugroženijim građanima, prije svega onima koji su stari i nesposobni. S druge strane, SAD ima veoma fragmentiran sustav socijalne pomoći kojim se podupiru skupine siromašnih

građana, kao što su oni koji nemaju zdravstveno osiguranje, obitelji s ovisnom djecom, osobe s posebnim potrebama i slično. Za postsocijalističke zemlje smatra se da važnu ulogu u socijalnoj pomoći siromašnim i socijalno ranjivim građanima treba imati crkva, humanitarne i neprofitne organizacije, a one najbolje djeluju unutar raznih lokalnih inicijativa. «Lokalne vlasti, karitativne organizacije i nevladine organizacije prikladnije su nego država u davanju nekih oblika socijalne pomoći. Oni su bliže problemima i mogu pronaći fleksibilnije odgovore nego centralna vlada. Postojanje raznih davatelja moglo bi pojedincu omogućiti da odabere odgovarajući oblik socijalne pomoći» (Sipos, 1995.:243.).

Hrvatski je sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi od vremena stvaranja nacionalne države prošao tri razvojne faze. Sada se nazire njegova četvrta faza u okviru strategije razvitka cjelokupnog sustava socijalne sigurnosti. Ovdje ćemo prezentirati dosadašnju evoluciju sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi s ciljem boljeg razumijevanja predstojećih reformi.

(1) Hrvatska je iz prijeratnog socijalističkog, jugoslavenskog razdoblja naslijedila sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi koji je bio definiran tadašnjim Zakonom o socijalnoj zaštiti. Što se tiče socijalne pomoći, u to su vrijeme bile propisane tri vrste potpore osobama bez dovoljno prihoda – stalna, privremena i jednokratna novčana pomoć. Međutim, nešto prije raspada jugoslavenske države uveden je tzv. socijalni minimum, koji je bio namijenjen kućanstvima, a ne pojedincima, a njegova je visina ovisila o imovinskom stanju i broju članova obitelji korisnika. Tijekom rata, preciznije od 1992. godine, u Hrvatskoj paralelno postoje dva državna sustava kojima je cilj zbrinjavanje socijalno ugroženih građana, od kojih se jedan bavio stradalnicima rata, a drugi ostalom ugroženom populacijom.

(2) U ožujku 1993. godine Vlada Republike Hrvatske usvojila je Socijalni program, a u kolovozu iste godine usvojene su njegove Izmjene i dopune. Socijalni je program nastao u teškim ratnim prilikama u kojima je velik broj ljudi drastično osiromašio i bio egzistencijalno ugrožen. U najtežem položaju našli su se ratni stradalnici – prognanici i izbjeglice. Podsjećamo da je broj prognanika i izbjeglica 1992. godine dosegao gotovo 700 tisuća, odnosno 15% sveg hrvatskog stanovništva. Prognanici i izbjeglice dobivali su posebnu državnu pomoć, o čemu ovdje neće biti riječi. Socijalni program predvidio je nove oblike pomoći, koji su bili svojevrsna dogradnja ili pak inačica postojećih oblika. Radi ostvarivanja prava na socijalnu pomoć predviđenih Socijalnim programom uvedene su socijalne iskaznice. Godine 1993. godine socijalne iskaznice dobilo je 5,4% stanovnika Hrvatske.

U Socijalnom programu sudjelovale su brojne nevladine organizacije, koje su se pojavile u ratnom razdoblju i tako, u iznimnim okolnostima, stvorile značajan civilni sektor socijalne politike koji je doprinio održanju socijalne kohezije u teškim ratnim prilikama. Najvažnije su domaće humanitarne organizacije Hrvatski Caritas i Hrvatski Crveni križ. Djelovalo je, međutim, mnogo stranih humanitarnih organizacija, od kojih su se neke pojavile prvi put, a neke su se kasnije povukle. Pored pomoći međunarodnih organizacija i neposredne pomoći stranih zemalja, opsežna je bila pomoć hrvatske dijaspore iz svijeta, koja je, prvenstveno podupirući obranu nezavisne Hrvatske, pomagala ugroženim hrvatskim građanima.

Socijalni se program, uostalom kao i zasebni programi pomoći stradalnicima rata, može razumjeti kao izraz snažnog ratnog solidarizma, kada su se glavne nacionalne energije usmjerile na savladavanje teškog izazova pred kojim se našlo hrvatsko društvo u nastojanju da odbrani tek stvorenu nezavisnu državu (Puljiz, 1993.). Uostalom, povijest obrambenih ratova drugih zemalja svjedoči o sličnim primjerima nacionalne kohezije. Takav je npr. bio britanski solidarizam iz vremena drugog svjetskog rata iz kojeg je proizašla čuvena socijalna reforma lorda W. Beveridgea. O tome je u svojim radovima sugestivno pisao R. Titmuss, najznačajniji britanski teoretičar socijalne politike u 20. stoljeću (Puljiz, 1997.).

(3) Treća faza u razvoju sustava socijalne pomoći i skrbi u Hrvatskoj uslijedila je nakon donošenja Zakona o socijalnoj skrbi u srpnju 1997. godine (*Narodne novine* 73/97.). Taj je Zakon stupio na snagu početkom 1998. godine i njime se praktično prešlo od ratnog na mirnodopski sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi. Korisnici socijalne pomoći dobili su pravo na savjetovanje, pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća, pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratnu novčanu pomoć, doplatak za pomoć i njegu, pomoć i njegu u kući, osobnu invalidninu, osposobljavanje za samostalan život i rad, skrb izvan vlastite obitelji i druge oblike pomoći. Zakonom su neki stari oblici socijalne pomoći zamijenjeni novima, prije svega pomoću za uzdržavanje, koja je postala temeljni oblik socijalne pomoći. Zakonom su definirana nova prava, kao osnovna invalidnina za hendikepirane te pomoć za podmirenje stambenih troškova. Nadalje, osnaženo je ranije zanemareno načelo supsidijarnosti, kojim je afirmirana odgovornost pojedinca i obitelji za vlastitu socijalnu sigurnost. To je načelo najviše razvijeno u socijalnom nauku Katoličke crkve, a definirao ga je papa Pio XI. u enciklici *Quadragesimo anno* 1931. godine. U enciklici u definiciji tog načela, pored ostalog, stoji «... pogrešno je oduzeti pojedincu i povjeriti široj

zajednici ono što on kao privatna osoba poduzima ili pokušava ostvariti, a također je nepravedno i vrlo štetno remećenje pravnog reda obratiti se funkcijama i uslugama više društvene razine radi onog što mogu obaviti tijela niže društvene razine...» (Spicker, 1991.). Primjenom načela supsidijarnosti redefinira se uloga središnje države odnosno nižih upravljačkih razina u socijalnoj sferi. Država se dovodi u promijenjeni odnos prema građanima i socijalnim skupinama, što je također važno u okviru ostvarivanja koncepta aktivne socijalne države. Nadalje, u novom je zakonu propisana obveza da se za socijalnu pomoć (prvenstveno za stambene potrebe) osigura najmanje 5% prihoda u proračunu lokalnih zajednica. Pokazalo se, međutim, da korištenje ovih sredstava u mnogim lokalnim zajednicama nije bilo namjensko, pa će ovu odredbu u budućim propisima trebati bolje razraditi odnosno nadzirati njenu primjenu.

Zakon o socijalnoj skrbi iz 1997. godine otvorio je šire mogućnosti djelovanja privatnih i nevladinih organizacija u socijalnom sektoru. Slijedom toga nevladine su organizacije i privatnici osnovali više institucija socijalne skrbi, prije svega staračkih domova, šireći tako ponudu socijalnih usluga namijenjenih građanima (Jurčević, 2000.). Nakon stupanja na snagu Zakona pojavilo se dosta novih zahtjeva za otvaranjem privatnih ustanova socijalne skrbi. Posebno u sjevernom dijelu zemlje, proširen je institut udomiteljstva, koji podrazumijeva smještaj socijalno ugrožene djece i drugih korisnika socijalne skrbi u obitelji koje za to dobivaju određenu naknadu. Dosta je privatnih ugovora o nasljeđivanju, doživotnom uzdržavanju ugroženih osoba i slično. Dakle, imamo neke oblike deetatizirane i deinstitucionalizirane strukture socijalne skrbi, što je značajno za razvoj novog koncepta socijalne politike.

(4) Sada je u pripremi četvrta faza razvoja socijalne pomoći i socijalne skrbi koja će biti obilježena novim promjenama. Te su promjene dijelom sadržane u Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj skrbi. Ovim izmjenama i dopunama Zakona «... osigurat će se normativne pretpostavke za postupnu decentralizaciju sustava socijalne skrbi u dijelu koji se odnosi na financiranje i ustrojavanje, a posebice stvaranjem preduvjeta za prijenos osnivačkih prava nad domovima za starije i nemoćne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska» (Prijedlog..., str. 15). Zakonom je predviđeno da jedinice lokalne uprave i samouprave sudjeluju u financiranju troškova centara za socijalnu skrb počevši od 1. srpnja 2001. godine, što će se postići tako da se unutar fiskalnog sustava preraspodijele sredstva prikupljena porezima i drugim instrumentima u korist lokalnih jedinica. Nadalje, lokalne, područne i

regionalne jedinice preuzele su osnivačka prava nad domovima za stare i nemoćne osobe. Lokalne jedinice također su zastupljene u novim upravnim vijećima – tijelima upravljanja centrima za socijalnu skrb, a utjecat će na imenovanja i razrješenja ravnatelja centara.

C. Stanje sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi

Više je izvora iz kojih se danas financira socijalna pomoć i socijalna skrb. Najznačajnija sredstva daje središnja država posredstvom Ministarstva rada i socijalne skrbi. Od tih sredstava pretežiti dio dolazi iz proračuna, a manji dio (12,8%) čine vlastita sredstva ustanova socijalne skrbi, a koja se vode kao sredstva Ministarstva rada i socijalne skrbi. U financiranju socijalne pomoći i skrbi sudjeluju i jedinice lokalne uprave i samouprave. Tome treba dodati sredstva nevladinih organizacija čija je uloga bila iznimno značajna tijekom Domovinskog rata, o čemu je već bilo riječi.

Izdaci središnje države (uključujući vlastita sredstva ustanova socijalne skrbi) u financiranju sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi kretali su se kako slijedi:

1998.	1.423.203 kuna	ili	1,03% BDP-a
1999.	1.698.432 kuna	ili	1,19% BDP-a
2000.	1.972.724 kuna	ili	1,25% BDP-a.
2001.	2.188.203 kuna	ili	1,29% BDP-a.

Apsolutni i relativni rast izdataka za socijalnu skrb posljedica je činjenice da su neka socijalna prava iz mirovinskog sustava (npr. zaštitni dodatak, pomoć za uzdržavanje i njegu) prebačena u sustav socijalne skrbi. S napredovanjem reformi u velikim sustavima socijalne sigurnosti, prije svega u mirovinskom i zdravstvenom sustavu, treba očekivati daljnji rast izdataka u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, koji će zbrinjavati najsiromašniju i socijalno ranjivu populaciju. Naime, reforme u mirovinskom sustavu i zdravstvenoj zaštiti dovest će u tim sustavima do smanjene razine solidarnosti, pa će siromašniji korisnici tražiti pomoć upravo u sustavu socijalne pomoći i skrbi. Ona se, međutim, neće dodjeljivati automatski, nego nakon provjere prihoda (*means test*), što će, u cjelini uzevši, smanjiti državne socijalne izdatke.

Prema podacima za 2000. godinu lokalne su jedinice za socijalnu pomoć i socijalnu skrb izdvojile 839 milijuna kuna. To je bilo više od polovine središnjih državnih izdataka namijenjenih u tu svrhu. No, treba znati da je od svih sredstava iz lokalnih izvora oko 690

milijuna kuna potrošeno u Zagrebu. Prema tome, za većinu lokalnih jedinica sredstva središnje države bila su jedini izvor financiranja socijalne pomoći i socijalne skrbi.

Strukturu izdataka za socijalnu pomoć i socijalnu skrb u 2000. godini prema namjenama bila je sljedeća :

- pomoći i naknade	894.663.851	ili	45,4%
- izdaci za zaposlene	690.881.309	ili	35,0%
- materijalni troškovi i drugi izdaci	301.658.975	ili	15,3%
- održavanje i nabavka kapitalnih sredstava	85.520.401	ili	4,03%

Pomoći i naknade namijenjene korisnicima socijalne pomoći i skrbi u 2000. godini činile su 0,57% društvenog bruto-proizvoda. Sudeći po tome Hrvatska u izdacima za socijalnu pomoć zaostaje za drugim zemljama. Prosjek izdataka za novčane oblike socijalne pomoći u Europskoj Uniji 1992. godine iznosio je 1,7% BDP-a. U zapadnim europskim zemljama izdaci su za socijalnu pomoć u postotku BDP-a te godine bili sljedeći: Austrija – 1,3%, Belgija 0,7%, Danska 1,4%, Finska 0,4%, Francuska 1,8%, Njemačka 1,6%, Grčka 0,1%, Island 0,2%, Irska 5,1%, Italija 1,5%, Luksemburg 0,4%, Nizozemska 2,2%, Norveška 0,7%, Portugal 0,4%, Španjolska 1,2%, Švedska 0,8% i Velika Britanija 6,4% (Gough i sur., 1997.:24). Najveći su izdaci bili u Velikoj Britaniji i Irskoj, što je posljedica činjenice da te zemlje imaju širi koncept socijalne pomoći. S druge strane, u postsocijalističkim zemljama višegradske skupine (Češka, Slovačka, Poljska i Mađarska) udio tih izdataka kretao se između 1,3% i 2,9% BDP-a (Šučur, 2000.:124).

U mnogim je zemljama broj korisnika socijalne pomoći u porastu. To je uzrokovano masovnom nezaposlenošću, promjenama u strukturi rada, kao i raspadom tradicionalnih obiteljskih i drugih primarnih socijalnih mreža. Broj korisnika socijalne pomoći povećao se i zbog toga što su se pojavili mnogi problemi u sustavima socijalne sigurnosti, pa je jedan broj njihovih korisnika zbog egzistencijalne ugroženosti prisiljen tražiti socijalnu pomoć. Godine 1992. udio korisnika socijalne pomoći u ukupnoj populaciji bio je primjerice u Austriji 4,8%, Belgiji 3,6%, Danskoj 8,3%, Finskoj 9,2%, Francuskoj 2,3%, Njemačkoj 6,8%, Irskoj 12,4%, Luksemburgu 2,7%, Norveškoj 4,0%, Švedskoj 6,8%, Velikoj Britaniji 15,3%, Grčkoj 0,7%, Islandu 3,7%, Portugalu 2,1%, Španjolskoj 2,7%, dok za neke zemlje nije bilo podataka (Gough i sur., 1997.: 122-123).

Što se tiče kategorija korisnika treba razlikovati one koji primaju socijalnu pomoć i naknade, od onih koji koriste usluge, prije svega unutar institucija socijalne skrbi. Broj korisnika svih oblika pomoći kretao se kako slijedi:

1993. godine	634.300
1994. godine	530.598
1995. godine	418.201
1996. godine	329.306
1997. godine	335.879
1998. godine	219.489
1999. godine	213.988
2000. godine	310.675
2001. godine	303.768

No treba imati na umu da je broj stvarnih korisnika ipak bio nešto manji, jer su neki od njih više puta dobivali razne oblike pomoći.

Udio gore iskazanih korisnika u ukupnom stanovništvu izračunat je na osnovi podatka o prisutnom stanovništvu prema popisu 1991. godine. No ako se koristi podatak o procijenjenom stanovništvu za 2000. godinu od 4.292 tisuće (Nejašmić, 2000.), onda je broj korisnika državne pomoći te godine iznosio 6,5% sveg stanovništva. Broj korisnika socijalne pomoći protekle je godine porastao, a možemo pretpostaviti da će se povećati i u sljedećim godinama.

Ovdje je bilo riječi o korisnicima pomoći iz središnjih državnih izvora financiranja. Međutim, kada se u obzir uzmu i drugi izvori (lokalni i humanitarni), onda je broj korisnika veći i prema jednoj procjeni 1998. godine iznosio je 350 tisuća, a 1999. godine 365 tisuća (Jurčević, 1999. i 2000.).

Najznačajniji oblik – materijalnu pomoć za održavanje dobivalo je:

1998. godine	72.160 korisnika
1999. godine	82.171 korisnika
2000. godine	93.472 korisnika.
2001. godine	111.207 korisnika

Drugim riječima, pomoć za održavanje 2000. godine primalo je, 2,18% sveg stanovništva.

Struktura korisnika trajne pomoći za održavanje s obzirom na socijalno-ekonomski status. 31. prosinca 2001. godine izgledala je kako slijedi:

- nezaposlen – radno sposoban	52.754	ili	47,4%
- zaposlen	1.422	ili	1,3%
- umirovljenik	2.504	ili	2,3%

- poljoprivrednik	1.412	ili	1,3%
- ostali (radno nesposobni i djeca)	53.115	ili	47,7%
Ukupno	111.207	ili	100,0%

Uočljiv je podatak prema kojem je među korisnicima socijalne pomoći visok udio osoba koje su radno sposobne, ali nezaposlene, što govori o nezaposlenosti kao glavnom socijalnom problemu.

Ukupno je u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi 2000. godine bilo zaposleno 8.469 osobe. Najviše ih je radilo u domovima za starije i nemoćne osobe (3.907,5), zatim u centrima za socijalnu skrb (1.884,5) te u domovima za tjelesno i mentalno oštećene osobe (1.731,5).

Broj i struktura institucija u sustavu socijalne skrbi u 2000. godini bila je sljedeća: 78 centara za socijalnu skrb s 26 podružnica, 112 domova socijalne skrbi s 18.489 korisnika. Od toga je bilo 14 domova za djecu i mladež s 1.147 korisnika, 11 domova za resocijalizaciju s 1.014 korisnika, 24 doma za rehabilitaciju s 2.870 korisnika, 63 doma za odrasle i starije osobe s 13.458 korisnika te 82 centra za pomoć i njegu u kojima nije preciziran broj korisnika.

Pored navedenih, postoje drugi oblici socijalne skrbi koji se odnose na posebne slučajeve, a koji su izvaninstitucionalnog karaktera, pa su utoliko zanimljivi. Posebno treba upozoriti na kategoriju udomiteljskih obitelji, u koje je 2001. godine bilo smješteno 4.692 osoba, od čega 2.434 djece i mladeži te 2.258 odraslih. Ovaj se oblik socijalne skrbi sve više širi.

Važni su podaci o visini socijalne pomoći. Osnovica za pomoć za jednog člana je od 1998. godine iznosila je 350 kuna, a početkom 2001. godine povećana je na 400 kuna, što je 12% prosječne plaće. Kada je riječ o glavnom obliku – pomoći za uzdržavanje, ona se u punom iznosu ostvaruje ako korisnik nema drugih sredstava za život. Ako pak korisnik ima drugih prihoda, pomoć se utvrđuje kao razlika između punog predviđenog iznosa pomoći i ostvarenog mjesečnog prihoda korisnika. Međutim, prema novijim propisima u «druge prihode» ne računaju se dječji dodaci, tako da siromašne obitelji s djecom mogu dobiti značajnija sredstva s oba naslova pa tako izbjeći ili pak ublažiti eventualno siromaštvo.

Važno je pitanje: u kojoj mjeri pomoć za uzdržavanje kao najvažniji oblik socijalne pomoći smanjuje siromaštvo i zadovoljava minimalne potrebe korisnika? Šućur (2000.) je u svojoj analizi usporedio dohodak kućanstava korisnika prije i poslije primanja socijalne

pomoći. Prema njegovim nalazima 90% korisnika socijalne pomoći nema predtransfernog dohotka, a 3/4 kućanstava korisnika nakon dobivene pomoći ostaje ispod linije minimalnih prehrambenih potreba. To znači da su sredstva za socijalnu pomoć u Hrvatskoj usmjerena na domaćinstva i osobe kojima su ona najpotrebnija. No ta su sredstva nedovoljna i djeluju tek na ublažavanje siromaštva, a u manjoj mjeri utječu na njegovo suzbijanje. Sustav je, dakle, siromašan, rezidualan i teško se može nositi s dubokom socijalnom i gospodarskom krizom.

PRAVCI BUDUĆEG RAZVITKA SUSTAVA SOCIJALNE POMOĆI I SOCIJALNE SKRBI

U ratom i tranzicijom obilježenom proteklom razdoblju sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj je, bez obzira na sve slabosti, odigrao važnu ulogu u održanju temeljne socijalne kohezije u društvu. Godine 1993. bio je uspostavljen Socijalni program kao svojevrsni dodatak redovnom sustavu, a on je prestao važiti 1998. godine kada je na snagu stupio novi Zakon o socijalnoj skrbi. Isto tako, tijekom rata razvio se paralelni sustav socijalnog zbrinjavanja prognanika i izbjeglica, koji se sa smanjenjem njihovog broja reducira, a istovremeno raste redovni sustav u kojeg pristižu novi korisnici koji ne mogu naći prikladno mjesto na tržištu rada ili pak u drugim sustavima socijalne sigurnosti.

Kao što je prethodno rečeno, usporedo s gospodarskim i socijalnim promjenama Hrvatska treba izvršiti reformu u socijalnom sektoru. Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u tom kontekstu mora se transformirati tako da u skladu s paradigmom o aktivnoj socijalnoj državi, djeluje na suzbijanju siromaštva, socijalne ugroženosti i isključenosti.

Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u odnosu na druge sustave socijalne sigurnosti rezidualnog je karaktera, pa je teško pouzdanije kvantitativno planirati njegov razvoj. U tom pogledu sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi nije usporediv s mirovinskim sustavom koji se temelji na relativno predvidivim financijskim i demografskim projekcijama. Mi smo se zato u definiranju strategije razvoja ovog sustava opredijelili za kvalitativan pristup, ograničavajući se, kako je to uvedno rečeno, na njegove bitne elemente odnosno pravce daljnjeg razvoja. U tom smislu prvo ćemo utvrditi slabosti sadašnjeg sustava, a to će nam poslužiti kao polazište za definiranje pravaca njegove transformacije.

Osnovne su *slabosti sadašnjeg sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi*:

- * netransparentnost; manjkava informacijska i znanstvena podloga o socijalnoj situaciji, odnosno o stvarnim i potencijalnim korisnicima te o učincima poduzetih mjera;

- * neprilagođena edukacija djelatnika sadašnjim i budućim potrebama sustava, odnosno odsustvo permanentne edukacije; manjak kvalitetnog kadra na ključnim točkama sustava koji bi bili motorna snaga i predvodnici njegove transformacije;
- * slaba informiranost potencijalnih korisnika i šire populacije o socijalnim pravima; zbog toga dolazi do nerazumijevanja, blokada i neučinkovitosti poduzetih mjera u borbi protiv siromaštva i socijalne ugroženosti;
- * nedovoljno utemeljeni i promjenjivi kriteriji za utvrđivanje, provedbu i evaluaciju različitih mjera socijalne pomoći i socijalne skrbi;
- * pretjerana centralizacija sustava, iz čega kao posljedica proizlazi njegova zatvorenost, rigidnost i neprilagođenost potrebama korisnika i lokalne sredine;
- * pretjerana institucionalizacija sustava kao i slaba suradnja s lokalnim tijelima, privatnim i neprofitnim sektorom;
- * nerazvijena preventivna i aktivna funkcija sustava, posebno u pogledu mjera reintegracije siromašnih i isključenih u svijet rada i u društvo.

Polazeći od toga *dugoročni su ciljevi reforme* koje u strategiji razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi treba ostvariti sljedeći:

- * socijalna pomoć i socijalna skrb utemeljena na visokim etičkim i stručnim načelima;
- * socijalna pomoć i socijalna skrb transparentna i ovisna o stanju i potrebama korisnika;
- * socijalna pomoć i socijalna skrb kao doprinos materijalnoj i psihosocijalnoj dobrobiti građana;
- * socijalna pomoć i socijalna skrb kao prvenstvena obveza i odgovornost lokalne zajednice;
- * socijalna pomoć i socijalna skrb ostvarene sa značajnim doprinosom nevladinih organizacija i socijalne okoline;
- * socijalna pomoć i socijalna skrb kao «novo» područje privatne inicijative;
- * socijalna pomoć i socijalna skrb kao potpora integraciji siromašnih i socijalno isključenih u društvo i svijet rada.

Ukratko, moguće je govoriti o dvije kategorije mjera u strategiji razvitka socijalne pomoći i socijalne skrbi: prve se mjere odnose na podizanje razine učinkovitosti, a druge na modernizaciju i demokratizaciju sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi.

A. Podizanje razine učinkovitosti sustava

1. Poboljšanje transparentnosti, informacijske i znanstvene utemeljenosti sustava

Informacije o socijalnoj situaciji s kojima raspolažemo, o mjerama koje se poduzimaju u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, te o njihovim posljedicama, manjkave su, pa stoga nedostatne za dobro utemeljenu socijalnu politiku i akciju u ovoj oblasti. Činjenica da je tek 1998. godine istraživanje Svjetske banke i Državnog zavoda za statistiku dalo prve pouzdanije podatke o socijalnoj slici i siromaštvu u hrvatskom društvu, dovoljno govori sama za sebe. Stoga je potrebno sustavno dokumentacijski pratiti i znanstveno istraživati veći broj obilježja i tako imati potpuniji uvid u socijalnu situaciju, u primjerenost i djelotvornost mjera socijalne pomoći i socijalne skrbi. Posebno je važno prikupljati i analizirati podatke o siromašnim i socijalno ugroženim građanima, potencijalnim i stvarnim korisnicima socijalne pomoći i socijalne skrbi, pa sukladno tome donositi i primjenjivati mjere, odnosno evaluirati njihov učinak.

S tim ciljem trebalo bi:

- (1) provesti *informatizaciju sustava*, koja podrazumijeva standardizirano praćenje podataka o korisnicima, mjerama i učincima sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi; u tom kontekstu trebalo bi uspostaviti pregledan registar korisnika na lokalnoj, područnoj, regionalnoj i središnjoj razini, neku vrstu promjenjivog atlasa socijalne pomoći i socijalne skrbi u kojeg će se stalno unositi promjene i koji će u svakom trenutku, na internet stranicama, omogućiti kvalitetan uvid u situaciju;
- (2) Ministarstvo rada i socijalne skrbi treba formirati *Zavod za socijalni rad (socijalnu pomoć i socijalnu skrb)* koji će obrađivati podatke i informacije na razini cijelog sustava, vršiti analize, evaluacije mjera, pripremati prijedloge za unapređenje djelatnosti, pokretati programe edukacije, koncipirati socijalne programe, zakone, provedbene i druge propise; Zavod bi trebao izdavati publikaciju u kojoj bi se na primjerenom stručnom razini prezentirala i promovirala najbolja praksa socijalnog rada; Zavod, dakle, treba postati dokumentacijsko, informacijsko i kreativno središte, kritički promatrač i inicijator i voditelj mjera unapređenja sustava;

formiranje Zavoda ne proturječi predstojećoj decentralizaciji sustava, nego treba pomoći uspješnosti decentralizacije i koordinacije sustava;

- (3) podići na višu razinu *sustavna znanstvena istraživanja*, a u tom okviru posebno istraživanje područja socijalne pomoći i socijalne skrbi; potrebno je znanstveno pratiti osnovne socijalne procese, donošenje mjera socijalne politike i njihove učinke u društvu; također je potrebno razviti komparativna istraživanja hrvatske i europskih socijalnih politika; kadrovska jezgra za ovaj posao već postoji na Katedri za socijalnu politiku Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu, no nju treba proširiti i ojačati novim mladim istraživačima, na taj način unaprijedila bi se kvaliteta hrvatske socijalne politike, pomoglo prilagodbi raznih mjera, kao i usklađenosti s europskim i svjetskim trendovima.

2. *Podizanje obrazovne razine djelatnika u socijalnoj skrbi, uvođenje postdiplomskih studija i permanentne edukacije*

U sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi djeluju različite asistencijalne profesije, a najviše je socijalnih radnika. Hrvatska ima najstariji sustav obrazovanja socijalnih radnika u ovom dijelu Europe. Ove se godine (2002.) slavi 50. godišnjica utemeljenja obrazovanja socijalnih radnika. To se obrazovanje, pod utjecajem rata i poslijeratnih socijalnih prilika, dosta izmijenio. U sljedećem razdoblju obrazovanje socijalnih radnika i drugih djelatnika trebat će prilagoditi potrebama aktivne socijalne politike koja će se razviti u području socijalne pomoći i socijalne skrbi. U tom smislu potrebno je:

- (1) poboljšati edukaciju socijalnih radnika čemu treba poslužiti *reforma Studija socijalnog rada*; u toj reformi treba poći od činjenice da je za sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi važno, s jedne strane, pratiti suvremene europske i svjetske trendove, a, s druge strane, djelotvorno povezati edukaciju s praktičnim iskustvima i potrebama korisnika; u reformiranim obrazovnim programima veću pažnju treba posvetiti ljudskim pravima, a posebno socijalnim pravima, socijalnom planiranju, vođenju socijalne akcije, animiranju i osnaživanju korisnika, mobiliziranju resursa civilnog društva, djelovanju neprofitnog sektora, socijalnom poduzetništvu i slično; u program obrazovanja, dakle, treba unijeti elemente aktivnog pristupa, a isto tako iznalaženje rješenja mimo državnih mjera, što do sada u dovoljnoj mjeri nije bio slučaj;

- (2) organizirati *postdiplomske i doktorske studije iz socijalnog rada i socijalne politike* na kojima će se formirati kvalitetni stručni i znanstveni kadrovi koji će predvoditi procese modernizacije sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi;
- (3) razviti *permanentnu edukaciju djelatnika* u sustavu socijalne pomoći i skrbi koja je nužna radi usvajanja novih pristupa i aktivnog sudjelovanja u razvojnim procesima.

O ulozi socijalnih radnika u novim okolnostima vrijedi citirati Preporuke o socijalnim radnicima koja je službeni dokument Vijeća Europe: «Priznajući da socijalni rad promovira socijalnu dobrobit pojedinaca, grupa i zajednica, potrebno je favorizirati socijalnu koheziju u razdoblju promjena te pomoći i zaštititi ranjive članove zajednice, u partnerstvu s davateljima usluga, zajednicama i drugim profesijama. ... Socijalni radnici odgovaraju na njihove potrebe: oni bitno pridonose promociji socijalne kohezije, bilo prevencijom, bilo rješavanjem postojećih problema. Socijalni je rad, dakle, investicija u buduću dobrobit Europe.»

Ovo vrijedi i za pripadnike drugih profesija, koji, zajedno sa socijalnim radnicima, djeluju u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi i koji se trebaju pripremiti za odgovarajuću ulogu u konceptu aktivne socijalne države.

3. Poboljšanje informiranosti o socijalnim pravima i socijalnim programima; ratifikacija Europske socijalne povelje

Socijalna su prava značajan dio korpusa ljudskih prava, a njihovo zanemarivanje ugrožava demokratski razvoj društva. U gotovo svim zemljama prisutan je fenomen neuzimanja (*non take up*) socijalne pomoći od strane potencijalnih korisnika, kojima je ona uistinu potrebna. Većina se analitičara slaže da je tome osnovni uzrok strah potencijalnih korisnika od stigme od sredine u kojoj žive, nedovoljno obrazovanje, nepoznavanja prava, kompliciranost procedura pri ostvarivanju pomoći i slično. Radi poboljšanja informiranosti korisnika, kao i cijelog društva, o socijalnim pravima treba:

- (1) unaprijediti *obrazovanje socijalnih radnika i drugih djelatnika o socijalnim pravima*; Vijeće Europe za obrazovanje socijalnih radnika preporučuje publikaciju *Human Rights and Social Work: a Manual for Schools of Social Work*, kojeg je izradio Centar za ljudska prava OUN; uz taj udžbenik trebalo bi dodati jednostavan, pregledan i svima dostupan domaći priručnik o socijalnim pravima, a unutar toga poseban dio o pravima na socijalnu pomoć i socijalnu skrb;

- (2) *unaprijediti informiranje korisnika* posredstvom centara za socijalnu skrb, otvaranjem besplatnih telefonskih linija, internet stranica i slično, sve s ciljem da se potencijalni korisnici mogu lako upoznati sa socijalnim pravima, postupkom njihova ostvarenja i obvezama koje iz toga slijede, promjenama koje se dešavaju i slično;
- (3) potaknuti *nevladine organizacije* da informiraju o socijalnim pravima te mogućnostima drugih oblika pomoći za socijalno ugroženu populaciju;
- (4) unapređenju djelotvorne primjene socijalnih prava treba poslužiti *ratifikacija Europske socijalne povelje* iz 1961. godine, a koju je Hrvatska potpisala u ožujku 1999. godine; u Povelji je za ovo područje ključan članak 13. (Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć) koji ima 4 stavka: prvi definira pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, drugi se odnosi na nediskriminaciju korisnika socijalne i medicinske pomoći, treći propisuje pravo na savjet i pomoć radi prevladavanja stanja potrebe, a četvrti govori o pravu na socijalnu i medicinsku pomoć državljana ugovornih stranaka; nakon ratifikacije Povelje iz 1961. godine u roku od najviše 5 godina trebalo bi *ratificirati revidiranu Europsku socijalnu povelju* iz 1996. godine. Njenu ratifikaciju priprema više zemalja, od kojih dosta postsocijalističkih, slabije razvijenih od naše zemlje, pa Hrvatska ne bi smjela znatnije zaostajati u tom procesu;
- (5) ratifikacijom Europske socijalne povelje Hrvatska bi ušla u europski sustav primjene i nadzora nad primjenom socijalnih prava; to će istovremeno unaprijediti *redovno nacionalno izvještavanje i raspravu* o socijalnoj situaciji, socijalnim pravima, socijalnoj politici i njenim učincima u Saboru i na drugim razinama; ratifikacija Povelje može doprinijeti poboljšanju socijalnih prilika u zemlji i predstavljati presudan korak u europeizaciji hrvatske socijalne politike.

B. Modernizacija i demokratizacija sustava

1. Uspostava novih kriterija za korištenje prava u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi

U Hrvatskoj veliki broj korisnika, pored stalne pomoći, ostvaruje razne druge oblike naknada, posebno jednokratne novčane pomoći. Dodjeljivanjem jednokratne socijalne pomoći može se dovesti u pitanje njena osnovna namjena, to jest podrška socijalno ugroženim u prevladavanju trenutnih materijalnih teškoća. Zbog toga, ali i zbog drugih razloga, nužno je

stabilizirati kriterije za ostvarivanje prava u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, pa u tom smislu treba:

- (1) *pravovremeno usklađivati visinu socijalne pomoći s rastom inflacije i postići njeno redovito distribuiranje, što znači stabilizirati sustav na već dostignutoj razini;*
- (2) *definirati službenu nacionalnu liniju siromaštva te prema njoj određivati visinu naknada; ta bi linija trebala polaziti od kategorije apsolutnog siromaštva; isto tako, visinu socijalne pomoći treba odmjeravati prema razini drugih davanja, kao što je minimalna mirovina, ali na način da se ne upadne u tzv. zamku siromaštva (*poverty trap*) koja podrazumijeva pojačanu ovisnost o državi;*
- (3) *Hrvatska treba usvojiti kategoriju tzv. minimalnog dohotka, koji podrazumijeva osnovne egzistencijalne potrebe i minimalni životni standard; utvrđivanje takvog minimalnog dohotka trebalo bi objektivno utemeljiti; minimalni dohodak predstavljao bi neku vrstu sidra u sustavu socijalne sigurnosti, a istovremeno bi bio mjerilo za definiranje drugih davanja. "Različite naknade socijalne sigurnosti bile bi definirane u odnosu na minimalni dohodak. Prema tome, uspostava minimalnog dohotka može biti korisna u razvoju cjelovitog modela reagiranja na siromaštvo i socijalnu isključenost" (Šućur, 2000.).*

2. Decentralizacija sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi

Hrvatski sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi sada je previše centraliziran, paternalistički, pa stoga nefleksibilan i zatvoren prema lokalnim sredinama i civilnom društvu. Decentralizacija je logičan korak u transformaciji sustava koji treba doprinijeti njegovoj djelotvornosti. Zakonom o izmjenama i dopunama socijalne skrbi ostvarene su prve mjere decentralizacije koje se odnose na upravljanje centrima za socijalnu skrb, osnivanje i financiranje domova za stare i nemoćne te financiranje djelatnosti. Radi se o prvim koracima u postupku decentralizacije sustava koja se ne može izvesti jednostavnom izmjenom zakona, budući da je u pitanju složen proces. Decentralizacija znači uspostavu intermedijarne razine između pojedinca i države. Radi se o svojevrsnoj teritorijalizaciji socijalne akcije kojom se u socijalnoj djelatnosti otvara prostor za djelovanje raznih formalnih i neformalnih skupina (Castel, 1995.). Decentralizirani su sustavi djelotvorniji i pokrivaju veće dijelove populacije: uz to su bliži korisnicima, jer se u njima mogu bolje sagledati i zadovoljiti njihove potrebe.

Postoje bitni normativni i drugi razlozi zbog kojih Hrvatska treba ići u decentralizaciju sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. Naime, prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, koju je Hrvatska ratificirala i koja ju obvezuje od 1. veljače 1998. godine, naša se zemlja mora decentralizirati i ojačati lokalnu samoupravu. U lokalne poslove u većini europskih zemalja spada socijalna pomoć i socijalna skrb, starački domovi, potpore za stanovanje i slično. U samom Ustavu Republike Hrvatske u lokalne poslove uvrštava se briga o djeci i socijalna skrb, a u Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi također se navode te nadležnosti lokalne samouprave. Međutim, već u samom Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi otvorene su mogućnosti drugačije raspodjele poslova između središnjih i lokalnih vlasti, što je kasnije u provedbenim propisima dovelo do neprimjerene centralizacije uobičajenih lokalnih poslova (Koprić, 2000.). Vlada Republike Hrvatske je u svom Programu sada kao bitnu točku istakla upravo decentralizaciju. No važna je pripremljenost, dinamika, opseg i način izvedbe decentralizacije.

Prilikom decentralizacije sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi treba:

- (1) nastojati da decentralizacija ne ugrozi ravnopravnost građana u ostvarenju socijalnih prava; pretpostavka su uspješne decentralizacije unaprijed *definirani temeljni i od države zajamčeni standardi socijalnih prava za sve građane*; nejednakosti u socijalnim pravima vode ka socijalnim konfliktima i tako ugrožavaju stabilnost i funkcioniranje društva; lokalno socijalno djelovanje treba, dakle, nadograđivati nacionalne standarde, odnosno obogatiti i činiti raznovrsnom ukupnu ponudu socijalnih naknada i usluga;
- (2) *osnovna podjela nadležnosti* u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi treba biti takva da strateška, zakonodavna i koordinativna uloga pripadne središnjoj vlasti, implementacijska uloga lokalnim organima, a određene intermedijarne nadležnosti i nadzor dijelova sustava područnim i regionalnim tijelima;
- (3) prilikom decentralizacije socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj *treba uzeti u obzir vrlo nejednake gospodarske i socijalne prilike hrvatskih regija, područnih i lokalnih jedinica*; te su nejednakosti povećane ratom i postsocijalističkom tranzicijom, pa će nekim lokalnim jedinicama trebati znatno veća državna pomoć nego drugima;

- (4) potrebno je izvršiti decentralizaciju odlučivanja, kako je to predviđeno novim Zakona. Radi se o izboru ravnatelja, sudjelovanju u upravljanju upravnih tijela, pravu osnivanja i slično;
- (5) određeni krug nadležnosti socijalne skrbi treba ostaviti županijskoj razini, a neke nadležnosti, primjenom načela enumeracije, prenijeti na razinu općine; zbog toga je važno planirati nacionalnu mrežu institucija socijalne pomoći i socijalne skrbi;
- (6) jedan pristup decentraliziranom financiranju socijalne pomoći sugerirali su stručnjaci Svjetske banke, a on podrazumijeva transfer unaprijed određene količine sredstava lokalnim jedinicama (block grants), tako da ih država ograničava u njihovu trošenju, "Ipak, određivanje opsega potpore je opcija kojoj se daje prednost s posebnom pažnjom koju valja obratiti korištenju podataka na kojima je raspodjela zasnovana i na kojima su utemeljeni sustavi kvalitativne kontrole" (Sipos, 1995.:252);
- (7) treba početi s financijskom decentralizacijom; s jedne strane lokalne jedinice trebaju dobiti veće ovlasti u prikupljanju sredstava i financiranju sustava, a s druge strane država treba zadržati ovlasti interveniranja u situacijama kada se za to ukaže potreba; radi se o dvostrukom poimanju načela supsidijarnosti, što znači da ono što se može obaviti na nižim razinama treba prepustiti tim razinama, ali isto tako s više državne razine treba intervenirati kada se ustanovi nemoć nižih tijela u rješavanju problema.

3. Deetatizacija i deinstitucionalizacija socijalne pomoći i socijalne skrbi

Deetatizacija i deinstitucionalizacija ključne su dimenzije reforme socijalne pomoći i socijalne skrbi. Nije, naime, dovoljno decentralizirati socijalnu pomoć i socijalnu skrb, jer to jednostavno znači premjestiti državnu socijalnu distribuciju s viših na niže razine, a da se pri tome ništa bitno ne mijenja u prirodi samog sustava. Zato je potrebno izvršiti deetatizaciju i, u mogućoj mjeri, deinstitucionalizaciju raznih oblika socijalne djelatnosti. Kod analitičara socijalne politike danas dominira mišljenje da budućnost socijalne države treba tražiti u kombinaciji tržišnih i netržišnih elemenata. To znači aktiviranje neiskorištenih resursa socijalno-kulturnog kapitala. "Radi se o tome da se jednoznačna logika etatizacije zamijeni trostrukom dinamikom koja podrazumijeva socijalizaciju, decentralizaciju i autonomizaciju" (Rosanvallon, 1981.:111). Prednosti su ovakvog pristupa nesumnjive, jer on donosi

smanjivanje troškova, a korisnicima pruža veći izbor i kvalitetu socijalnih usluga. To upućuje na potrebu:

- (1) da prilikom zadovoljavanja socijalnih potreba ugroženih pojedinaca i skupina *treba što više uključiti druge subjekte*, prije svega privatne poduzetnike, neprofitne organizacije, obitelji i druge socijalne skupine; deetatizaciji treba prilagoditi porezni sustav koji će poticati djelovanje nevladinih organizacija;
- (2) promoviranja *koncepta samopomoći i osnaživanja (empoverment)* korisnika; “Povoljnost koncepta kombinirane politike jest i razvoj *aktivnog građanstva*. U povoljnosti se ubraja i decentralizacija, što znači pluralizam u pružanju usluga” (Bežovan, 2000.);
- (3) *širenje humanitarne mreže, jačanje opsega njenih usluga i povećanje odgovornosti* upravo stoga što su takve organizacije elastičnije od državnih i što bolje poznaju teren na kojemu djeluju. Primjer su za to invalidske organizacije. “Njihovim jačanjem stvaraju se pretpostavke za primjenu kombiniranog modela socijalne skrbi (*welfare mix*). U tom pogledu u nas postoje znatne mogućnosti, jer je riječ o svojevrsnim 'unutrašnjim' rezervama razgranate mreže invalidskih organizacija, njihovoj opremi, financijskim sredstvima, iskusnim kadrom i njihovoj motivaciji” (Zovko, 2000.);
- (4) *uključivanje u zajednicu osoba s teškoćama u razvoju* podrazumijeva strategiju “...kojom se unutar zajednice (lokalne sredine) razvijaju uvjeti za rehabilitaciju, ravnopravnost mogućnosti i socijalnu integraciju svih osoba s teškoćama u razvoju. Ovaj model može se ostvariti udruženim nastojanjima samih osoba s teškoćama, njihovih obitelji, drugih članova zajednice i odgovarajućih službi iz područja socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja i profesionalnog osposobljavanja. Osnovni cilj ovog pristupa je razviti sustav koji će obuhvatiti sve osobe s teškoćama kojima je pomoć potrebna, uz upotrebu resursa koji su realni i podnošljivi u nacionalnom kontekstu” (Teodorović, 2001.);
- (5) posebno su vidljive *prednosti izvaninstitucionalnog pristupa u lokalnoj zajednici* kada se radi o starijim osobama; tako se potiče aktivnost korisnika i njihovih obitelji, a skrb se «odvija u prirodnoj obiteljskoj sredini, fleksibilna je, može zadovoljiti raznovrsne potrebe korisnika, potiče korištenje postojećih i novih socijalnih resursa, rasterećuje državu, ima preventivni karakter» (Havelka, 2001.);

- (6) radi koordiniranja aktivnosti na područnim i lokalnim razinama i promoviranje raznih oblika socijalne akcije treba *osnovati socijalna vijeća* u kojima će biti zastupljeni predstavnici vlasti, privatnih i neprofitnih organizacija te korisnika socijalne pomoći i socijalne skrbi.
- (7) kod ostvarivanja pojedinih socijalnih programa trebalo bi u dogledno vrijeme uspostaviti *institut natječaja* u kojima bi sudjelovale vladine i nevladine organizacije.

Može se, dakle, reći da je Hrvatska razvila početne pretpostavke za deetatizaciju i deinstitucionalizaciju socijalne skrbi. U tome u nas postoji određena tradicija, zatim iskustvo iz proteklog ratnog razdoblja, a korisna su i iskustva bliskih nam postsocijalističkih kao i zapadnih zemalja.

4. Nova funkcija socijalne pomoći u procesu integracije u tržište rada i u društvo

Danas je u svijetu dosta prisutan stav prema kojem naknade za nezaposlenost i socijalnu pomoć kao pasivne mjere treba u što većoj mjeri transformirati u aktivne mjere uključivanja njihovih korisnika u svijet rada. Kritika socijalnih naknada, a posebno socijalne pomoći, obično se argumentira time da one demotiviraju za rad, da ne potiču samopomoć, pa stoga u krajnjoj liniji povećavaju siromaštvo i socijalnu isključenost. Nekad su takve kritike, kojih najviše ima u SAD, pretjerane, ali one ipak upućuju na potrebu rekonceptualizacije socijalne pomoći od njenog pasivnog u aktivni oblik.

U tom smislu dosta se zagovara model «workfare» politike, za koju je bivši predsjednik SAD-a Clinton obznanio da joj je cilj “razbijanje začaranog kruga ovisnosti” odnosno “kraj socijalne skrbi kakvu poznajemo” (*To end of welfare as we known it.*). Takvi programi uključivanja nezaposlenih uspostavljeni su ne samo u SAD, nego i u drugim zemljama, kao u V. Britaniji, Danskoj, Francuskoj. Posebno je zanimljiv slučaj Francuske, koja je umjesto pasivne socijalne pomoći i naknade za nezaposlenost 1988. godine uvela tzv. minimalni dohodak uključivanja (RMI). On se zasniva na nekoj vrsti ugovora između pojedinca i države – *contrat-emploi-solidarité* (ugovor-zaposlenost-solidarnost), prema kojem država daje minimalni dohodak nezaposlenom, odnosno socijalno isključenom pojedincu, ali ga, zauzvrat, obvezuje na traženje posla, na obrazovanje ili pak na obavljanje nekih drugih društveno korisnih poslova. Tako se uspostavlja recipročni angažman pojedinca i društva, a istovremeno se transformira pasivna, bezuvjetna državna pomoć u potporu za uključivanje.

“To je realizacija ‘socijalnog’ trećeg tipa, koja ne pripada tradicionalnom obliku *socijalne pomoći* (koja, malo po malo, preuzima teret marginalnih, 'socijalnih slučajeva') niti registru klasične *socijalne zaštite* (koja mehanički distribuira davanja 'imaocima prava” (Rosanvallon, 1995.:170).

Jesu li u nas mogući “workfare” programi sličnog tipa? Činjenica je da su naše socijalne pomoći, kao i naknade za nezaposlenost, niske odnosno da relativno kratko traju. Od njih danas nije moguće stvoriti značajnije fondove za aktivnu politiku zapošljavanja i uključivanja, kakvu takvi programi podrazumijevaju. Ipak, na početnoj razini Hrvatska može razvijati male programe uključivanja, prije svega u lokalnoj zajednici i u suradnji s nevladinim organizacijama. Hrvatski je zavod za zapošljavanje prije dvije godine prvi put izveo takve programe zapošljavanja koji se ostvaruju u manjim radnim skupinama i to najčešće u području socijalne skrbi i očuvanja okoliša, na poslovima obnove porušenih kuća, naselja i slično. U pravilu se radilo o društveno korisnim projektima koje je inicirala lokalna zajednica, a koji su bili neprofitnog karaktera, pa nisu konkurirali tržišnim gospodarskim projektima. Među tim programima drugi po važnosti bili su socijalni programi, npr. pomoć starim i nemoćnim osobama. Citirat ćemo jednu ocjenu tih programa: “Iako nije zaposlen impozantan broj radnika, zaposleni su bili radnici iz onih kategorija kojima je pomoć institucija sistema najpotrebnija: dugotrajno nezaposlene osobe, stariji radnici, radnici bez zanimanja, osobe nižega socioekonomskog statusa i sl. Pored toga, u program se uključivalo korisnike socijalne pomoći i novčane naknade, što je donijelo uštede državnom proračunu. ... smatramo da je, nakon ovih početnih iskustava ‘workfare programa’, nužno nastaviti s ovim pristupom, koji je u javnosti bio vrlo dobro prihvaćen kako od nezaposlenih osoba, od kojih su neki nakon deset godina provedenih na evidenciji Zavoda prvi put dobili priliku da rade, tako i od lokalne zajednice” (Kerovec, 2000.)

Sudeći na osnovi iskustva iz svijeta i našeg iskustva s ”workfare-programima”:

- (1) potrebno je uspostaviti tijesnu *suradnju ustanova sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi i sustava zapošljavanja* te raditi na angažiranju korisnika socijalne skrbi u malim, lokalnim, fleksibilnim radnim programima;
- (2) na razini lokalnih zajednica treba *uspostaviti tijela koordinacije socijalnih i radnih programa, nevladinih organizacija i lokalnih vlasti*, a s ciljem širenja aktivnih mjera prevladavanja nezaposlenosti, siromaštva i isključenosti;

- (3) treba razviti *strategiju uključivanja nezaposlenih i siromašnih u tržište rada*, što znači da sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u okviru koncepta aktivne socijalne države treba dobiti nove namjene i dimenzije.

* * *

Strategiju razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi treba povezati sa strategijom razvoja zaposlenosti te obiteljske odnosno populacijske politike.

(1) Hrvatski zavod za zapošljavanje upravo je izradio jedan dokument o zapošljavanju, a pretpostavljamo da će se on razviti do razine programa. Što se tiče odnosa politike zapošljavanja i socijalne politike, ovdje ćemo samo ponoviti citat iz uvodnog teksta ove naše strategije. «Politika zapošljavanja veoma je složena, ona je istovremeno sastavni dio gospodarske i socijalne politike ... Ipak, treba skrenuti pažnju na velike mogućnosti fleksibilnog rada, koji je u nas ukorijenjen i u budućnosti će se još više proširiti. Fleksibilni (atipični) rad ... potrebno je na prikladan način integrirati u sustave socijalne sigurnosti, pa tako osnažiti status fleksibilno zaposlenih.» Socijalna pomoć i fleksibilno zapošljavanje ključni su par pojmova u aktivnoj socijalnoj politici. No mi ovdje ne možemo ulaziti u složeno područje politike zapošljavanja, koja sama za sebe zaslužuje posebni strateški dokument.

(2) Državni zavod za obitelj, materinstvo i mladež također priprema strategiju buduće obiteljske politike. Obiteljska politika usmjerena je na podizanje kvalitete života obitelji, ali ima i populacijsku komponentu, što znači da utječe na demografsku reprodukciju. Mi bismo dodali da naša obiteljska politika sada ima snažne elemente borbe protiv siromaštva, pa je utoliko komplementarna sustavu socijalne pomoći i skrbi.

Zbog negativnog prirodnog priraštaja hrvatska je javnost posebno senzibilizirana na probleme obitelji i djece. Zato se često traže brza i jednostavna rješenja, kojih, nažalost nema. Na preokret demografskih trendova može se tek dugoročno utjecati, ali pri tome treba računati s cijelim nizom faktora, posebno zapošljavanjem mladih ljudi i razvojem servisa za pomoć obitelji i djeci.

Prijedlog mjera u okviru strategije razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi

Vrsta mjera	Sadržaj mjera	Vrijeme uvođenja
<i>I. Podizanje razine učinkovitosti sustava</i>		
1. Poboljšanje transparentnosti, informacijske, znanstvene i stručne osnove sustava	<ul style="list-style-type: none"> - informatizacija sustava i uvođenje registra korisnika - osnivanje Zavoda za socijalni rad - intenziviranja znanstveno-istraživačkog rada na području socijalne politike 	2001.-2003. godine
2. Reforma i podizanje kvalitete i novi oblici obrazovanja djelatnika u socijalnoj skrbi	<ul style="list-style-type: none"> - reforma Studija socijalnog rada i prilagodba obrazovanja socijalnih radnika potrebama u praksi - organizacija postdiplomskih i doktorskih studija iz socijalnog rada i socijalne politike - uvođenje permanentne edukacije socijalnih radnika i drugih djelatnika sustava 	2002.-2005. godine
3. Podizanje razine informiranosti o socijalnim pravima i prihvaćanje europskih standarda	<ul style="list-style-type: none"> - sustavno obrazovanje socijalnih djelatnika o socijalnim pravima - podizanje razine obaviještenosti korisnika i društva o socijalnim pravima - ratifikacija prve i druge Europske socijalne povelje - uspostava sustava stalnog praćenja i izvještavanja o stanju socijalnih prava 	2001.-2003. godine
<i>II. Modernizacija i demokratizacija sustava</i>		
4. Uspostava novih kriterija socijalne intervencije	<ul style="list-style-type: none"> - stabilizacija distribucije socijalne pomoći - uspostava službene nacionalne linije siromaštva i standarda pri utvrđivanju visine pomoći - definiranje minimalnog dohotka kao sidra socijalne sigurnosti 	2001.-2005. godine
5. Decentralizacija sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	<ul style="list-style-type: none"> - decentralizacija upravljanja odnosno nova raspodjela nadležnosti - definiranje nove mreže socijalnih ustanova 	2001.-2005. godine

	<ul style="list-style-type: none"> - nacionalni standardi ostvarivanja socijalnih prava kao pretpostavka decentralizacije - izgradnja decentraliziranog modela financiranja sustava 	
6. Deetatizacija i deinstitutionalizacija sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	<ul style="list-style-type: none"> - privatizacija dijela djelatnosti u socijalnoj skrbi - razvoj izvaninstitucionalnih oblika djelovanja - primjena posebnog sustava i stimuliranje razvoja nevladinog sektora 	2001.-2005. godine
7. Aktivna funkcija socijalne pomoći i njena integrativna uloga	<ul style="list-style-type: none"> - koordiniranje službi u procesima radne i socijalne integracije korisnika - razvoj hrvatskih workfare-programa u funkciji uključivanja korisnika socijalne pomoći u društvo 	2001.-2008. godine

Literatura:

1. Posebni prilozi priređeni za Strategiju:

Bežovan, Gojko: *Mogućnosti razvoja modela kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj*

Kerovec, Neda: *Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj*

Šućur, Zoran: *Socijalna pomoć u Hrvatskoj: budući pravci razvoja*

Teodorović, Borka: *Osobe s teškoćama u sustavu socijalne skrbi: stanje i perspektiva*

Zovko, Gojko: *Socijalna skrb o invalidima u Republici Hrvatskoj*

Havelka, Mladen: *Socijalna skrb o starima*

2. Ostala literatura:

Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris: Fayard.

Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eordley, T., Whiteford, P. (1997.) Social assistance in OECD Countries, *Jouranal of European Social Policy* N° 1.

Jones, C. (1985.) *Patterns of Social Policy*, London and New York: Tavistock Publications.

Jurčević, Ž. (1999.) Socijalna skrb u Hrvatskoj u 1998. godini, *Revija za socijalnu politiku*, god. VI, br. 2.

Jurčević, Ž. (2000.) *Socijalna skrb u Hrvatskoj u 2000. godini*, rukopis.

Koprić, I. (2000.) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa, *Hrvatska javna uprava* br. 3.

Milanović, B. (1996.) *Income, Inequality and Poverty During the Transition*, Washington: World Bank, Nimeo.

Nejašmić, I. (2000.) *Osnovni demografski pokazatelji dinamike i strukture stanovništva Republike Hrvatske: projekcije do 2001. godine*, prilog za «Strategiju...», rukopis.

OECD (1998.) *Income, Distribution and Poverty in Selected OECD Countries*, Economic Development Paper N° 189.

Puljiz, V. (1993.) Hrvatsko društvo, prognanici i izbjeglice, *Zbornik Pravnog fakulteta*, Tom XLII, br. 1-2.

Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada*, Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta.

Rosanvallon, P. (1981.) *La crise de l'Etat Providence*, Paris: Seuil.

Rosanvallon, P. (1995.) *La nouvele question sociale*, Paris: Seuil.

Sipos, S. (1995.) Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi, *Revija za socijalnu politiku*, god. II, br. 2. i 3.

Spicker, P. (1991.) The principle of subsidiarity and social policy of European Community, *Journal of European Policy* 1/1.

Stropanik, N. (1994.) Linija siromaštva – osnovni koncepti, *Revija za socijalnu politiku*, god. I, br. 1.

Šućur, Z. (2000.) Socijalna pomoć, u: Puljiz, V. (ur.) *Sustavi socijalne politike*, Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta.

World Bank (2000.a) *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington.

World Bank (2000.b) *World Development Report 2000./2001*.

Tabelarni prilog

Tablica 1.

Stope siromaštva u Hrvatskoj prema različitim linijama (1998.)

Linija siromaštva	Apsolutne linije		Relativne linije	
	Međunarodna linija 4,3 US\$ dnevno (prema paritetu kupovne moći)	Nacionalna linija 15.474 kn godišnje (po "odraslom ekvivalentu")	50% prosjeka	50% medijana
Stopa siromaštva*	4,0%	8,4%	11,3%	7,6%
Stopa siromaštva procijenjena za cijelu Hrvatsku**	4,8%	10,0%	13,5%	9,1%

Izvor: modificirano prema World Bank, 2000.

Napomena: Kod svih procjena razine siromaštva korištena je OECD-ova ekvivalentna ljestvica (prvi odrasli član = 1, ostali odrasli = 0,7, djeca = 0,5), osim kod međunarodne linije, gdje je korištena *per capita* ljestvica.

* Stope siromaštva dobivene na uzorku koji nije uključivao ranije okupirana područja istočne Slavonije i Dalmatinske zagore.

** Stope siromaštva iz istraživanja uvećane za 1/5 (u skladu s procjenama da bi uključivanje ranije okupiranih područja podiglo stopu siromaštva za najviše jednu petinu).

Tablica 2.

Prihodi i rashodi sustava socijalne skrbi

- u tisućama kuna

	1997.		1998.		1999.		2000.		2001.
	iznos	%	iznos	%	iznos	%	iznos	%	iznos
Ukupno prihodi od toga	1.167.408	100	1.422.859	100	1.739.477	100	2.026.990	100	2.188.203
državni proračun	1.002.466	85,8	1.211.646	85,2	1.518.330	87,3	1.771.785	87,4	1.943.660
vlastiti prihodi ustanova socijalne skrbi (Ministarstva rada i socijalne skrbi)*	164.951	14,2	211.212	14,8	221.147	12,7	255.115	12,6	244.543

Ukupno rashodi od toga	1.172.755	100	1.423.203	100	1.698.432	100	1.972.724	100
pomoći i naknade u socijalnoj skrbi	428.357	36,5	518.814	36,4	675.663	39,8	894.664	45,4
bruto plaće i druga primanja djelatnika ustanova socijalne skrbi	370.238	31,6	497.500	35,0	618.154	36,4	690.881	35,0
materijalni troškovi i drugi izdaci ustanova socijalne skrbi	266.185	22,7	280.413	19,7	292.185	17,2	301.659	15,3
izdaci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava	107.976	9,2	126.476	8,9	112.431	6,6	85.520	4,3

* Vlastite prihode čine: participacija korisnika smještenih u ustanovama socijalne skrbi (plaćanje cijene smještaja), prihodi od dopunske gospodarske i negospodarske djelatnosti ustanova socijalne skrbi (prihodi od radionica za profesionalnu rehabilitaciju korisnika, ugostiteljske djelatnosti, iznajmljivanja prostorija i dr.), donacije, kapitalni prihodi, prihod od Republičkog fonda "Kralj Zvonimir" (za prognanike i izbjeglice u domovima socijalne skrbi) i Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja (od 1. 1. 1999. Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje) te drugi prihodi.

Izvor: Dokumentacija Ministarstva rada i socijalne skrbi

Tablica 3.

*Izdaci središnjeg državnog proračuna za saniranje posljedica rata**

- u tisućama kuna

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	Plan 2000.
Obnova	772.781	1.947.978	1.564.791	1.429.269	1.025.557	566.000
Obnova škola	85.185	109.687	136.379	184.064	297.093	310.975
Obnova zdravstvenih objekata	47.499	98.983	121.523	159.453	125.421	224.292
Krediti za branitelje i stradalnike			321.825	315.800	181.724	115.000
Kuće i stanovi za branitelje	434.302	476.939	135.436	129.603	267.704	235.674
Izdaci za invalidske i obiteljske mirovine			1.028.319	1.341.283	1.196.633	1.200.000
Socijalni program za branitelje	413.870	745.508	1.124.417	788.802	1.244.003	1.053.677
Skrb o prognanicima i izbjeglicama	1.042.257	870.000	799.901	599.000	246.500	150.000
UKUPNO	2.795.894	4.249.095	5.232.591	4.947.274	4.584.635	3.855.618
<i>kao % BDP a</i>	<i>2,84</i>	<i>3,94</i>	<i>4,23</i>	<i>3,57</i>	<i>3,15</i>	<i>2,46</i>

* ne uključuje izdatke za obranu

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 4.

Prihodi i rashodi Hrvatskog zavoda za zapošljavanje 1998.-2003. godine

- u tisućama kuna

	1998.	1999.	Rebalans 2000.	Projekcija		
				2001.	2002.	2003.
Ukupni prihodi	886.375	928.178	997.837	1.066.805	1.066.405	1.126.041
Doprinosi	831.446	880.920	960.200	1.001.805	1.051.405	1.111.041
Ostali prihodi	11.897	26.558	20.000	15.000	15.000	15.000

Transferi iz državnog proračuna	43.032	20.700	17.637	50.000	0	0
Ukupni rashodi	673.458	843.657	997.837	1.131.303	1.149.747	1.160.881
Transferi stanovništvu	538.389	549.621	655.000	710.637	710.637	710.637
Izdaci za plaće i doprinose zaposlenih	56.863	81.372	100.000	92.282	92.282	92.282
Ostale kupovine dobara i usluga	56.646	186.158	212.155	307.332	318.088	329.222
Kapitalni izdaci	21.560	26.806	30.682	21.052	28.740	28.740
Višak (+) manjak (-) bez transfera iz proračuna	169.885	63.521	-17.637	-144.497	-83.343	-34.840

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske
Tablica 5.

Prihodi i rashodi za dječje doplatke 1998.-2003.

- u tisućama kuna

	1998.	1999.	Rebalans 2000.	Projekcija		
				2001.	2002.	2003.
Ukupni prihodi	1.027.033	1.131.524	1.263.500	2.110.886	2.182.605	2.261.125
Prihodi od doprinosa	550.639	8.098	0	0	0	0
Transferi iz državnog proračuna	475.200	1.122.445	1.262.000	2.109.386	2.181.105	2.259.625
Ostali prihodi	1.194	981	1.500	1.500	1.500	1.500
Ukupni rashodi	1.032.107	1.136.161	1.263.500	2.155.109	2.228.426	2.308.604
Rashodi za dobra i usluge	34.078	45.221	42.500	43.954	45.492	47.085
Transferi kućanstvima (doplatak)	998.029	1.090.940	1.221.000	2.111.154	2.182.934	2.261.519
Višak (+) manjak (-) bez transfera iz proračuna	-5,074	-1.127.082	-1.262.000	-2.153.609	-2.226.926	-2.307.104

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske