

IZAZOVI MIROVINSKIH SUSTAVA ZEMALJA BIVŠE JUGOSLAVIJE

CHALLENGES FACING PENSION SYSTEMS OF EX-YUGOSLAVIAN COUNTRIES

Lorena Škuflić⁴
Ana Pavković⁵
Filip Novinc⁶

DOI: <https://doi.org/10.31410/limen.2018.9>

Sadržaj: *Zemlje bivše Jugoslavije naslijedile su mirovinske sustave koji su se suočavali s mnogobrojnim izazovima zahvaljujući socio-ekonomskim uvjetima i demografskom pritisku. Reforme mirovinskog sustava bile su u planu od ranih faza prijelaza s centralno planskih na tržišno orijentirana gospodarstva. Većina zemalja regije provela je strukturne mirovinske reforme, a neke uvode obvezne mirovinske fondove čija je uloga dovedena u pitanje zbog dugoročno neodrživih sustava. Ovaj rad daje pregled strukture mirovinskih sustava s naglaskom na individualnu kapitaliziranu štednju, a usredotočuje se na 6 zemalja: Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Hrvatsku, Makedoniju, Sloveniju i Srbiju.*

Ključne reči: *Mirovinski sustav, zemlje bivše Jugoslavije, održivost, drugi mirovinski stup*

Abstract: *The countries of ex-Yugoslavia inherited pension systems that faced many challenges as a result of socio-economic conditions and demographic pressures. Reforms of the pension system were on the agenda since the early stages of transition from central planning to market-oriented economies. Most of the countries in the region have implemented structural pension reforms, and some introduce compulsory pension funds whose role is being questioned because the systems are unsustainable in the long term. This paper gives an overview of the structure of pension systems with an emphasis on individual capitalized savings, focusing on 6 economies: Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Croatia, Macedonia, Slovenia and Serbia.*

Keywords: *Pension system, Ex-Yu Countries, Sustainability, Second Pension Pillar*

1. UVOD

Ciljevi koji se stavljaju pred mirovinske sustave neke zemlje jesu veća socijalna sigurnost koja se prvenstveno osigurava kroz veće mirovine te smanjivanje rizika od starosti, smrti i invalidnosti. Ostale funkcije podrazumijevaju ravnomjernu raspodjelu dohotka tijekom životnog ciklusa i smanjivanje rizika od siromaštva u trećoj životnoj dobi, odnosno za doba u kojem pojedinci više ne participiraju na tržištu rada. Mirovinski sustavi zemalja koji osim sustava međugeneracijske solidarnosti imaju i sustav individualne kapitalizirane štednje uključuju i neke druge ciljeve. Tako se proširuje njihova uloga koja podrazumijeva rast individualne i nacionalne štednje, razvoj tržišta kapitala koji posredno može dovesti do dinamiziranja investicijske potrošnje i gospodarskog rasta te povećanja životnog standarda [1].

⁴ Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Trg J. F. Kennedyja 6, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska

⁵ Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Trg J. F. Kennedyja 6, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska

⁶ Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Trg J. F. Kennedyja 6, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska

Sve zemlje jugoistočne Europe su devedesetih godina prošloga stoljeća prolazile kroz tranziciju gospodarstva iz socijalizma u kapitalizam pa su se nametnula pitanja i problemi vezani za mirovine, održivost mirovinskih sustava i njihovu adekvatnost. Brojni su čimbenici utjecali na teškoće s kojima su se mirovinski sustavi ovih zemalja susretali i s kojima se i dalje suočavaju. Među najčešćim razlozima spominju se neodgovarajući omjer broja umirovljenika i radnika, pokazatelja koji se niz godina pogoršava u većini ovih zemalja; zatim velik broj niskih mirovina, koje ne omogućavaju umirovljenicima financijsku sigurnost i stabilnost, štoviše dovode ih u siromaštvo. Problem također čine velika izdvajanja za mirovinsko osiguranje, prerani odlasci u mirovinu, prijevremene mirovine i prekratak radni staž, povećanje očekivanog trajanja života i time dugotrajno korištenje mirovinskih prava, starenje stanovništva, opadanje stope fertiliteta, negativne neto migracije te niska stopa zaposlenosti. Zadnjih godina u zemljama bivše Jugoslavije prisutan je trend iseljavanja mladog i radno sposobnog stanovništva u zemlje Europske Unije i šire. Problem se s godinama povećava kako se tržišta razvijenih zapadno i sjevernoeuropskih zemalja otvaraju za priljev radne snage iz spomenutih zemalja [2] [3].

Spomenuti izazovi koji su se pojavili pred mirovinskim sustavima zemalja jugoistočne Europe doveli su do nužnosti provođenja reformi u samim sustavima, kako bi oni postali dugoročno održivi. Dvije su vrste reformi koje se mogu provesti: prilagodba postojećih sustava (blaža verzija, politički prihvatljivija i jednostavnija za provesti) i radikalna promjena. Prilagodba postojećih sustava uključuje dob i zahtjeve za stažem pri umirovljenju, vremensko razdoblje obračuna mirovine, pooštrene kriterije za dobivanje invalidske i prijevremene mirovine, promjenu indeksacije mirovina, promjenu formule za utvrđivanje visine mirovine i ostalo. Radikalna promjena podrazumijeva uvođenje drugog mirovinskog stupa, to jest sustava individualne kapitalizirane štednje za mirovinu u mirovinskim fondovima [2] [3].

Cilj je ovoga rada dati sažeti pregled mirovinskih sustava u šest zemalja bivše Republike, s posebnim osvrtom na ulogu tzv. drugog stupa. Nakon uvodnog dijela, u drugom poglavlju analiziraju se osnovni gospodarski pokazatelji i značajke mirovinskih sustava. Potom se u trećem poglavlju proučava štednja u obveznim mirovinskim fondovima, dok četvrto poglavlje predstavlja zaključak rada.

2. PREGLED MIROVINSKIH SUSTAVA U ZEMLJAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE

Mirovinski sustavi zemalja bivše Jugoslavije pokazuju mnoge sličnosti – uvelike se oslanjaju na prvi stup mirovinskog osiguranja te imaju sličnu dijagnozu problema. Karakterizira ih visok udio invalidskih mirovina, djelomično zbog ratnih zbivanja u 90-im godinama i zbog nekompetencije javnih službi. Također, mirovinski sustav je jedinstven za zaposlene u privatnom i javnom sektoru, kao i samozaposlene i poljoprivrednike. Zemlje EU imaju drugačiju praksu. Podaci u Tabeli 1 pokazuju kako je BDP u odnosu na pretkriznu 2008. godinu značajno veći jedino u Makedoniji, dok Hrvatska još nije nadoknadila zaostatak. Javni dug je veći od 60% BDP-a u svim promatranim zemljama izuzev BiH, a stopa nezaposlenosti veoma visoka, osim u Sloveniji i odnedavno u Hrvatskoj. Omjer zavisnosti starije populacije je ispod europskog prosjeka (29,9%) u svim zemljama osim u Hrvatskoj [4]. Održivost mirovinskih sustava dodatno otežava odseljavanje stanovništva koje je predočeno negativnim stopama neto migracija. Imigracije su veće od emigracija jedino u Sloveniji, dok se u preostalim gospodarstvima stopa kreće od oko -1% do gotovo -10% u 2018. godini. Negativna razlika između imigracija i emigracija uzrokuje smanjenje broja radnika koji uplaćuju sredstva za mirovinski sustav, čime se povećava jaz u državnom proračunu između prihoda od doprinosa i rashoda za mirovine pa se države moraju zaduživati radi financiranja mirovina.

Tabela 1: Odabrani socioekonomski pokazatelji u 2017. godini [4] [5] [6]

<i>Zemlja</i>	<i>BDP (2008.=100)</i>	<i>Javni dug (% BDP)</i>	<i>Stopa nezaposlenosti</i>	<i>Omjer zavisnosti starih</i>	<i>Očekivani životni vijek pri rođenju</i>	<i>Stopa neto migracije*</i>
Bosna i Hercegovina	111,11	41,0%	25,56%	23,91%	76,90	-9,21
Crna Gora	113,71	67,5%	16,07%	21,99%	77,27	-0,99
Hrvatska	95,98	78,4%	11,21%	30,07%	76,10	-1,57
Makedonija	119,63	39,3%	22,38%	18,93%	76,40	-0,85
Slovenija	103,11	75,4%	6,56%	28,89%	78,30	1,59
Srbija	103,92	61,5%	14,10%	26,24%	75,70	-2,28

* Odnosi se na 2018. godinu.

Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći vidljiv je u Tabeli 2. Najniži je u Hrvatskoj (38,22%), a najviši u Makedoniji (57,88%). Kako su prosječne plaće relativno niske osim u Sloveniji, to navodi na zaključak da je realna kupovna moć prosječne mirovine mala, odnosno nedostatna za pristojan život. Doprinosi za mirovinsko osiguranje su najviši u Sloveniji (24,35% bruto plaće), a najniži u Makedoniji (12% za prvi stup i 6% za drugi stup). Drugi stup mirovinskog osiguranja imaju jedino Hrvatska i Makedonija, dok treći stup postoji u svim promatranim zemljama osim Federaciji BiH. Bitno je napomenuti kako se sadašnje mirovine ne pokrivaju u cijelosti tekućim doprinosima osiguranika, već se manjak pokriva transferima iz državnog proračuna. Ti transferi su najveći u Hrvatskoj gdje se tek nešto više od pola rashoda pokriva prihodima od doprinosa. Federacija BiH s druge strane prima mnogo manje transfere, odnosno mirovinski sustav je znatno održiviji u dugom roku. Veliki transferi potrebni za održavanje mirovina izvor su deficita državnih proračuna i rasta javnog duga.

Tabela 2: Karakteristike mirovinskih sustava [7]

<i>Zemlja</i>	<i>Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći</i>	<i>Udio doprinosa u ukupnim prihodima I. stupa</i>	<i>Doprinosi I. stup, u postocima</i>	<i>Doprinosi II. stup, u postocima</i>	<i>III. stup, dobrovoljni</i>
Bosna i Hercegovina – Federacija BiH	44,34%	87%	DB, 23	-	Nema
Bosna i Hercegovina – Republika Srpska	41,23%	78,63%	DB, 18,5	-	Ima
Crna Gora	56,65%	60,61%	DB, 20,5	-	Ima
Hrvatska	38,22%	53,76%	DB, 15	5	Ima
Makedonija	57,88%	55,6%	DB, 12	6	Ima
Slovenija	55,43%	67,3%	DB, 24,35	-	Ima*
Srbija	52,20%	56,9%	DB, 26	-	Ima

* Obvezan za opasne i teške fizičke poslove.

Tabela 3 prikazuje strukturu mirovina zemalja bivše Jugoslavije. Udio starosnih mirovina je nizak, a udio invalidskih visok. Uzrok visokih invalidskih mirovina su ratne devedesete godine

prošlog stoljeća, ali i nekompetencija javnih službi u zaustavljanju rasta mirovina koje nisu starosne, odnosno prijevremene s odgovarajućim godinama staža.

Tabela 3: Struktura i relativni značaj mirovina u 2017. godini [7]

<i>Zemlja</i>	<i>Starosne mirovine</i>	<i>Invalidske</i>	<i>Obiteljske</i>	<i>Udovac/udovica</i>
Bosna i Hercegovina Federacija BIH	51,24	19,17	29,59	-
Bosna i Hercegovina – Republika Srpska	53,77	15,89	30,34	-
Crna Gora	54,32	20,03	25,65	-
Hrvatska	63,17	16,88	19,95	-
Makedonija	60,86	13,26	25,88	-
Slovenija	70,95	13,86	7,10	8,09
Srbija	61,31	18,00	20,69	-

Visok udio mirovina u BDP-u jasan je pokazatelj izazova koji se stavljaju pred mirovinske sustave ovih zemalja. Udjeli se kreću između 9,4% za Federaciju BIH i 13,1% za Srbiju. Sve zemlje osim Makedonije imaju nizak omjer umirovljenika i radnika, što je još jedan pokazatelj koji upućuje na neodrživost sustava. Projekcije govore o dodatnom smanjenju ovog omjera, koji je u nekim zemljama već sada blizu 1:1. Zakonska dob za redovno umirovljenje je najviša u Crnoj Gori i iznosi 67 godina. Prijevremene mirovine zahtijevaju barem 35, odnosno 40 godina radnog staža, izuzev u Makedoniji.

Tabela 4: Indikatori mirovinskih sustava u 2017. godini [4] [5] [7]

<i>Zemlja</i>	<i>Rashodi za mirovine (% BDP)</i>	<i>Omjer umirovljenika i radnika</i>	<i>Zakonska dob umirovljenja (žene)</i>	<i>Prijevremena mirovina – muškarci – dob (min. godine staža)</i>	<i>Prijevremena mirovina – žene – dob (min. godine staža)</i>
Federacija BIH	9,40%	1 : 1,13	65	40 god staža	40 god staža
Republika Srpska	10,61%	1 : 1,13	65	60 (40)	58 (35)
Crna Gora	10,90%	1 : 1,54	67	62 (15)	62 (15)
Hrvatska	11,20%	1 : 1,15	65 (61,5)*	60 (35)	56,5 (35)
Makedonija	10,40%	1 : 1,80	64 (62)	64 (15)	62 (15)
Slovenija	10,89%	1 : 1,37	63 (59)	59 (40)	59 (39)
Srbija	13,10%	1 : 1,14	65 (61)	56 (40)	55 (37)

*Od siječnja 2031. do siječnja 2038. uvjet za mirovinu će se godišnje povećavati za tri mjeseca, dok ne dosegne 67 godina starosti.

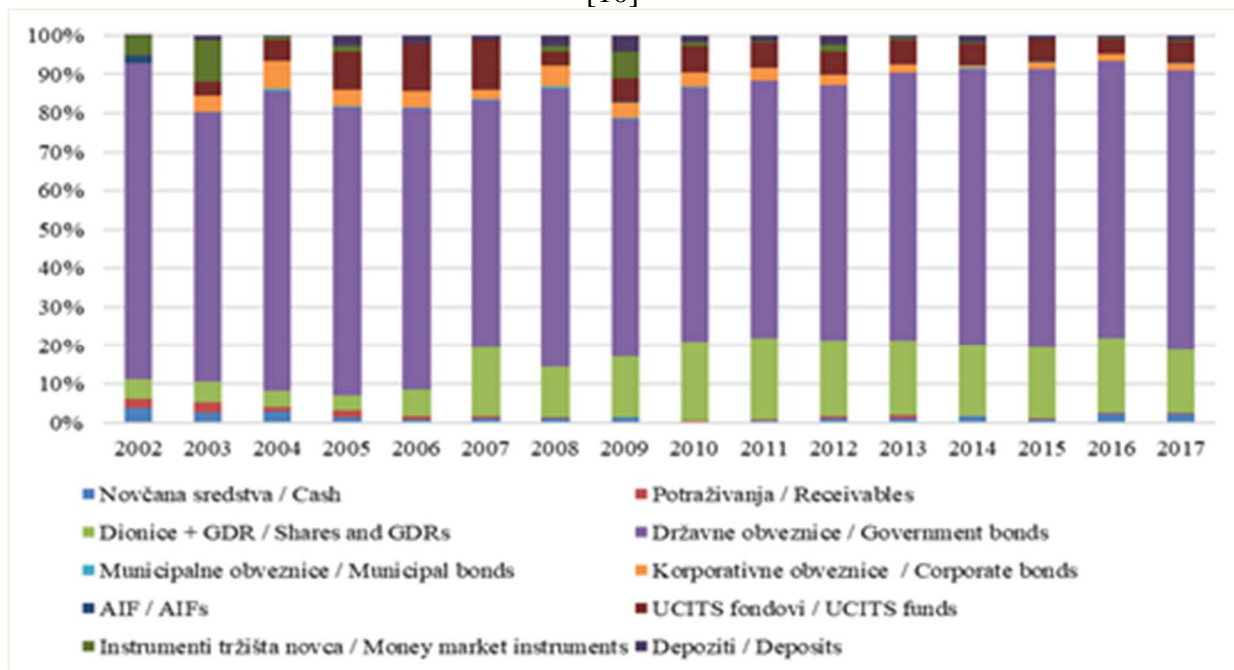
3. PERSPEKTIVA INDIVIDUALNE KAPITALIZIRANE ŠTEDNJE

Kapitalizirana individualna mirovinska štednja dobila je na značaju početkom 21. stoljeća i u zapadnim razvijenim zemljama i zemljama u razvoju poput zemalja Latinske Amerike i postsocijalističkih europskih gospodarstava. Potonji su bili pod utjecajem modela Svjetske banke s tri stupa. Ovaj je model implementiran u više od 30 zemalja, uključujući 12 zemalja srednje i jugoistočne Europe (Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Kosovo, Latvija, Litva,

Makedonija, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Slovenija). Globalna financijska i gospodarska kriza dovela je do preispitivanja uloge ovog stupa mirovinskog osiguranja zbog neprimjerenog izlaganja izvedenicama što je uzorkovalo eroziju povjerenja i propadanje znatnog dijela imovine mirovinskih fondova [8]. Postoje promjene u obveznim mirovinskim fondovima u obliku povrata (Mađarska), djelomičnog povrata/redukcije (Poljska), smanjenih doprinosa (Slovačka, Estonija, Latvija, Litva, Rumunjska), ali i bez promjene (Hrvatska, Bugarska, Makedonija, Kosovo) ili nastavka reformi drugog stupa (Češka) [9].

U hrvatski sustav mirovinskog osiguranja 2002. godine je uvedeno obvezno izdvajanje u II. stup u iznosu od 5% doprinosa iz bruto plaće za sve osiguranike koji su bili mlađi od 40 godina te istovremeno i mogućnost dobrovoljne štednje u trećem stupu. Radnici koji su u tome trenu bili stariji od 40 godina nisu bili obvezni uplaćivati u drugi mirovinski stup, ali su se mogli odlučiti za tu opciju. Izuzimanje 5% doprinosa iz javnog, prvog stupa koji je do tada jamčio isplatu mirovina na temelju solidarnosti i njegovo prenošenje u privatne fondove radi kapitalizirane štednje, smatralo se optimalnim rješenjem za mirovinski sustav i načinom osiguranja znatno boljih mirovina za mlade generacije. Nakon uspostave Središnjeg registra osiguranika (REGOS), na tržištu se pojavljuju četiri mirovinska fonda koja postoje i danas: AZ obvezni mirovinski fond, PBZ/Croatia osiguranje obvezni mirovinski fond, Erste plavi obvezni mirovinski fond i Raiffeisen obvezni mirovinski fond. Imovina mirovinskih fondova u 2017. godini čini oko 16,24% ukupne aktive financijskog sustava i bilježi konstantan rast. Neto imovina fondova koji upravljaju individualnom kapitaliziranom štednjom je na dan 31. prosinca 2017. godine iznosila gotovo 92 milijarde kuna [10], a jednako kao i ostali institucionalni investitori u Hrvatskoj, većinu imovine ulažu u državne vrijednosnice. Slika 1. prikazuje promjenu strukture ulaganja obveznih mirovinskih fondova u Hrvatskoj u razdoblju od 2002. do 2017. godine.

Slika 1: Struktura ulaganja hrvatskih obveznih mirovinskih fondova od 2002. do 2017. godine [10]



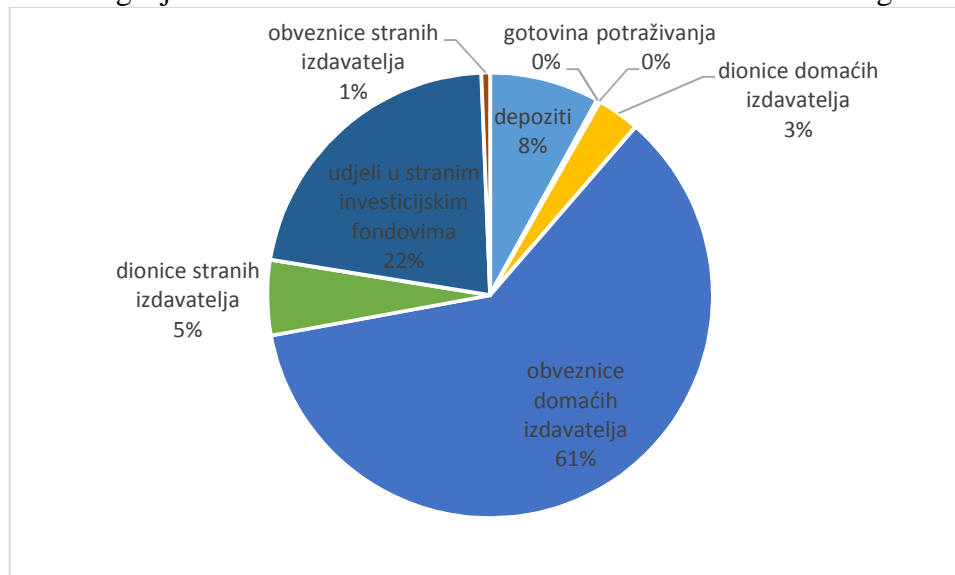
Na Slici 1. vidljivo je da se od osnutka obveznih mirovinskih fondova 5% izdvojenog doprinosa usmjerava poglavito u državne obveznice, dok je tek nakon 2007. godine zamjetan rast značaja nekog drugog oblika imovine, dionica. Govoreći o domaćoj imovini, u 2017. godini 80,67%

činile su državne obveznice te potom slijede dionice sa 12,06%. S druge strane, kod inozemne imovine najvažniji oblik su dionice sa 52,62% relativnog udjela, a UCITS fondovi zauzimaju 42,48% ukupne strane imovine [10].

Osim Republike Hrvatske, samo još jedna zemlja bivše Jugoslavije ima obveznu individualnu kapitaliziranu mirovinsku štednju - Makedonija. Reforma mirovinskog sustava Makedonije započela je 2005. godine. Tijekom procesa provođenja reforme makedonske institucije su primile punu pomoć i suradnju od Svjetske banke te je mirovinski sustav temeljen na standardnom sustavu od tri mirovinska stupa. Prvi stup uključuje mirovine čija je formula jasno propisana, invalidske mirovine, mirovine za preživjele iz ratova Jugoslavije i minimalnu mirovinu. U drugi stup su automatski uključeni osiguranici koji se prvi put zapošljavaju sa 1. siječnjom 2003. godine, dok oni zaposleni prije tog datuma mogu izabrati hoće li participirati u oba stupa ili samo u prvom. Stopa doprinosa iznosi 18% bruto plaće, od čega 12% bruto plaće odlazi u prvi stup, a 6% u drugi stup.

Govoreći o investiranju sredstava iz drugoga stupa, makedonski mirovinski fondovi imaju sličnu strategiju ulaganja imovine kao hrvatski fondovi. Struktura ulaganja obveznih mirovinskih fondova u Makedoniji vidljiva je na Slici 2.

Slika 2: Ulaganje makedonskih obveznih mirovinskih fondova u 2017. godini [11]



Većina portfelja (61%) uložena je u obveznice domaćih izdavatelja – primarno obveznice Ministarstva financija. Druga kategorija ulaganja po veličini su udjeli u stranim investicijskim fondovima (22%), a sve ostale kategorije ulaganja zajedno ne prelaze 10% (dionice stranih izdavatelja 5%, dionice domaćih kompanija 3%, gotovina i potraživanja svaki po manje od 1%). Jednako kao i kod hrvatskih fondova, i u Makedoniji je većina njihove imovine uložena u državne obveznice, što je nužno zbog načela sigurnosti, ali suboptimalno s aspekta povrata.

4. ZAKLJUČAK

Dizajn mirovinskog sustava i njihova razina održivosti varira od zemlje do zemlje, također među zemljama sa sličnim gospodarskim razvojem i tradicijama. Na temelju analize šest zemalja iz jugoistočne Europe mogu se donijeti neki zaključci. Mirovinski sustavi u najvećoj se proporciji oslanjaju na međugeneracijsku solidarnost, dvije zemlje imaju i individualnu

kapitaliziranu štednju, dok gotovo sve nude i dobrovoljnu mirovinsku štednju. Kao posljedica ratova i neefikasnog upravljanja, udio invalidskih i prijevremenih mirovina je visok, što otežava postizanje održivosti sustava, a neodrživost dodatno potencira rastući trend iseljavanja. U svim zemljama potrebno je destimulirati prerani odlazak u mirovinu, što će doprinijeti smanjenju pritiska na državni proračun. Govoreći o Hrvatskoj i Makedoniji, s obzirom na strukturne probleme mirovinskih sustava i nepovoljne demografske projekcije, ali i činjenicu da se kapitalizirana individualna mirovinska štednja pokazala lošom odlukom u mnogim zemljama, potrebno je ispitati njen učinak na održivost sustava.

LITERATURA

- [1] Bejaković, P. (2012) *Obilježja i učinci kapitalizirane obvezne i dobrovoljne mirovinske štednje u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, Vol.19 No.2, pp. 219-230.
- [2] Puljiz, V. (2007) *Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive*, Revija za socijalnu politiku, Vol.14 No.2, str. 163-192.
- [3] World Bank (2009) *Pension Reform in Southeastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reform*. Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia.
- [4] Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat> [14. studenoga 2018.]
- [5] Central Intelligence Agency (CIA): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html> [2. studenoga 2018.]
- [6] Worldometers: <http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/> [20. studenoga 2018.]
- [7] Andjelic, S., Ilic, D., Mladenovic, V. (2017) *Analysis of the Pension System of Regional Economy*: <http://media3.novi.economicsandlaw.org/2017/07/Vol23/IJEAL-23-03.pdf> [9. studenoga 2018.]
- [8] Orszag, P. R. i Stiglitz, J. E. (1999) *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, The World Bank Washington, D.C.
- [9] Dimitrov S. (2014) *Capital Pension Funds: the Changing Role in South and Eastern European Countries*, *Economic Alternatives*, 4 (2014), pp. 110-118.
- [10] Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA): <http://www.hanfa.hr/> [9. studenoga 2018.]
- [11] Agency for Supervision of Fully Funded Pension Insurance (2018) *Report on the developments in the fully funded pension insurance in 2017*, Skopje, April 2018.