

Zagreb, 25. srpnja 2018.

## Mišljenje o prijedlogu mirovinske reforme i rješavanju problema nižih mirovina umirovljenika osiguranih u oba obvezna mirovinska stupa<sup>1</sup>

### 1. Uvod

Ministarstvo rada i mirovinskog sustava krajem lipnja 2018. godine javnosti je predstavilo prijedlog mirovinske reforme koji je uključivao prijedlog da se pitanje nižih mirovina umirovljenika obvezno osiguranih u oba obvezna stupa "riješi" omogućavanjem izbora u trenutku umirovljenja između pripadajuće mješovite mirovine i mirovine koja bi im pripala da su bili osigurani samo u prvom stupu (tj. omogućavanjem „povratka“ u prvi stup). Ako izaberu mješovitu mirovinu iz prvog i drugog stupa onda u skladu sa postojećim zakonskim rješenjima nemaju pravo na dodatak od 27% na dio mirovine iz prvog stupa. Ako izaberu mirovinu pod istim uvjetima kao osiguranici isključivo prvog stupa tada ti uvjeti uključuju i pravo na dodatak na mirovinu od 27% na cijelu mirovinu. No, u tom slučaju nemaju pravo na dio mirovine iz drugog stupa, a svoju mirovinsku štednju u drugom stupu u trenutku umirovljenja moraju prenijeti u državni proračun. Ministarstvo je naknadno predložilo da se stopa mirovinskog doprinosa za drugi stup za osiguranike obaju mirovinskih stupova postupno poveća sa sadašnjih 5% na 6%, a stopa doprinosa za prvi stup smanji s 15% na 14%.<sup>2</sup>

Smatram da se radi o izrazito lošem prijedlogu iz tri razloga:

- a) Njime se **gubi smisao postojanja drugog mirovinskog stupa**, poništava se reforma iz 1999. i 2002. godine i poništavaju se naponi prethodnih vlada da se osuvremeni hrvatski mirovinski sustav
- b) Uz ovakav će se prijedlog **primjerenost mirovina nastaviti smanjivati** u budućnosti

---

<sup>1</sup> Ovo je mišljenje blago revidirana verzija očitovanja o prijedlogu mirovinske reforme koje je dostavljeno Radnoj skupini za izradu Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju. Radnu skupinu osnovalo je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava krajem svibnja 2018., a autor je jedan od njenih tridesetak članova koji su izabrani kao predstavnici ministarstava, državnih zavoda, sindikata, udruga i akademske zajednice.

<sup>2</sup> Prijedlog reforme koji se tiče izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju uključivao je i ubrzanje izjednačavanja uvjeta za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu za žene i muškarce, ubrzanje podizanja dobi na 67 godina života za starosnu mirovinu, povećanje/umanjenje polaznog faktora u slučaju kasnijeg/privremenog umirovljenja te proširenje kruga umirovljenika koji mogu raditi i primati mirovinu. Ova se analiza, međutim, neće baviti tim aspektima reforme.

- c) Postoje **značajni troškovi provedbe** koji se prebacuju na buduće generacije, što je neodgovorno s obzirom na demografske i migracijske trendove.

Navedene negativne posljedice prijedloga detaljnije se objašnjavaju u nastavku. Analiza učinaka prijedloga Ministarstva uključuje i dugoročne projekcije visine mirovina te ukupnih izdataka mirovinskog sustava. Paralelno se prikazuju i projekcije u slučaju alternativne reforme za koju se zalažem i za koju smatram da pruža daleko veći potencijal za rast budućih mirovina te stabilniji mirovinski sustav. Radi se proširenju dodataka od 27% na mirovinu iz prvog stupa na osiguranike obaju mirovinskih stupova bez potrebe „povratka“ u prvi stup i bez narušavanja cjelovitosti i svrhovitosti postojećeg mirovinskog sustava.

## **2. Problem dodatka na mirovinu na konkretnom primjeru**

Za razmatranje uzroka problema, tj. značajnih razlika u visini mirovina ovisno o tipu mirovinskog osiguranja, ključno je zapaziti da je ta razlika dominantno uzrokovana dodatkom na mirovine prvog stupa od 27% na koji prema sadašnjem zakonskom rješenju imaju pravo jedino osiguranici isključivo u prvom stupu.<sup>3</sup> Kako bi se to ilustriralo, navedeni su izračuni mirovine za hipotetsku osobu u slučaju da je ona bila osigurana samo u prvom stupu u usporedbi s mirovinom koja joj pripala u slučaju osiguranja u oba mirovinska stupa. Usporedba je napravljena na primjeru sadašnjih mirovinskih propisa i dosadašnjih gospodarskih kretanja.

Razmatra se hipotetska osoba, muškarac koji u 2018. godini odlazi u mirovinu sa 65 godina starosti i sa 40 godina staža tijekom kojeg je primao prosječnu hrvatsku plaću (cijeli radni vijek primao je plaću na razini prosječne plaće u Hrvatskoj).<sup>4</sup> U trenutku uvođenja drugog mirovinskog stupa, početkom 2002. godine, imao je 49 godina i mogao je birati hoće li ostati osiguran samo u prvom stupu ili će kombinirati osiguranje u prvom i drugom stupu. Do tada je skupio 24 godine staža u mirovinskom osiguranju prije reforme.

**U slučaju da je izabrao „jednostupno“ osiguranje i nastavio raditi još 16 godina, mirovina ovog hipotetskog umirovljenika iznosit će 3.245 kuna.**

U tom iznosu, za staž prije reforme zaslužio je 1.533 kuna, a za staž nakon reforme 1.022 kuna. No, temeljem Zakona o dodatku na mirovine, on ima pravo na dodatak od 27% i to kako na dio mirovine ostvaren radom prije reforme (414 kuna), tako i na dio mirovine ostvarene temeljem rada nakon reforme (276 kuna). Tako njegova mirovina za staž prije reforme iznosi 1.947 kuna, a za staž nakon reforme 1.298 kuna, ili ukupno 3.245 kuna.

---

<sup>3</sup> Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (NN 79/07, 114/11).

<sup>4</sup> Primjer uključuje slučaj muškarca, a ne žene zato jer će se kasnije za istu osobu računati iznosi mirovina u budućnosti, a na te iznose utječe i povećanje zakonske dobi za odlazak u mirovinu. Željeli smo da nam projekcije budućih mirovina budu pod što manjim utjecajem povećanja zakonske dobi kako bi bolje izolirali učinke tretmana dodatka na mirovinu. Utjecaj promjene zakonske dobi za mirovinu manji je kod muškaraca i zato se primjer muškarca uzima u ovom razmatranju za potrebe ilustracije učinka dodatka na mirovinu.

**U slučaju da je izabrao „dvostupno“ osiguranje** i još 16 godina uplaćivao 15% svoje bruto plaće u prvi stup, a 5% u drugi stup i na kraju se umirovio u 2018. godini, **njegova bi mirovina iznosila ukupno 2.670 kuna.** Ta ukupna (mješovita) mirovina uključuje dio mirovine iz prvog stupa od 2.300 kuna te dio mirovine iz drugog stupa u iznosu od 370 kuna (izračun prema stanju tržišta početkom 2018. godine).

**U odnosu na „jednostupnu“ mirovinu, njegova mješovita mirovina bila bi 575 kuna manja.** Kako je to moguće? Je li za to kriv drugi stup? Ako se malo detaljnije razmotri izračun mirovine, uzrok će biti jasniji. Dakle, kao „dvostupaš“ on će za vrijeme provedeno u osiguranju prije reforme, dakle, u vrijeme kada je bio osiguran samo u prvom stupu i cjelokupni doprinos iz plaća uplaćivao u prvi stup dobiti 1,533 kuna. Međutim, sadašnji zakonski propisi kažu da on nema pravo na dodatak od 27% , da nema pravo na 414 kuna koje bi dobio da ostao samo u prvom stupu. Ovo je sad već značajan gubitak u visini mirovine koji se zapravo odnosi na vrijeme provedeno u osiguranju prije reforme, prije nego što je uopće uveden drugi stup. Za vrijeme nakon reforme, nakon što je uplaćivao tri četvrtine svojih ukupnih doprinosa u prvi stup, on prema sadašnjoj mirovinskoj formuli ima pravo na tri četvrtine mirovine koju bi dobio da je ostao samo u prvom stupu. To je dakle tri četvrtine od 1.022 kune, odnosno 767 kuna. No, da je ostao samo u prvom stupu dobio bi još 27% na taj dio mirovine, ali sada kao „dvostupaš“ na to nema pravo. Da je dobio uvećanje mirovine od 27% za svojih 767 kuna to bi bilo još 207 kuna. Njegova ukupna mirovina iz prvog stupa iznosi 1.553 kuna za staž prije reforme i 767 kuna za staž nakon reforme, a to je ukupno 2.300 kuna. Ovdje vrijedi zapaziti da bi u slučaju da je imao pravo na dodatak od 27% na mirovinu koju mu isplaćuje prvi stup dobio bi još 621 kunu (414 kuna za staž prije reforme i 207 kuna za staž nakon reforme), ali ovako ostaje bez tih sredstava. U slučaju umirovljenja na samom početku 2018. godine, njegova mirovina iz drugog stupa procijenjena je temeljem procijenjene vrijednosti štednje u tom trenutku i izračuna mirovine koje nudi Raiffeisen mirovinsko osiguravajuće društvo na 370 kuna. To je dio mirovine je stekao temeljem uplata doprinosa od 5% bruto plaće tijekom 16 godina (od trenutka osnivanja drugog stupa početkom 2002. do kraja 2017.). Njegova ukupna mirovina je dakle 2.670 kuna, a to je, kao što se može vidjeti, znatno manje nego da je ostao osiguran samo u prvom stupu. I vidimo da se ta razlika u cijelosti može objasniti izostankom prava na dodatak na mirovinu od 27% (u ovom slučaju 621 kuna).

Netko će možda reći da je drugi stup ponudio sramotno malu mirovinu od 370 kuna za osiguranika koji ide u mirovinu sa 65 godina starosti i 40 godina staža. No, je li to tako? Od ukupno 40 godina staža, on je 16 godina uplaćivao u drugi stup, a u tih 16 godina uplaćivao je po 5% bruto plaće, dakle tek jednu četvrtinu ukupnih mirovinskih doprinosa. Može se izračunati da je u tih 40 godina staža, tek oko 10% ukupno uplaćenih mirovinskih doprinosa otišlo u drugi stup. Dakle, kolika bi bila prihvatljiva mirovina za jednu desetinu uplaćenih doprinosa? Mogli bismo reći kako bi bilo u redu da dobije najmanje jednu desetinu onoga što daje prvi mirovinski stup za 100% uplaćenih doprinosa tijekom 40 godina. Gore navedeni izračun za prvi stup nudi mirovinu od 3.245 kuna i to s uključenih 27% dodataka na mirovinu. Koliko bi onda minimalno trebao dati drugi stup za 10% ukupno uplaćenih doprinosa? Valjda jednu desetinu ili 325 kuna. Prema sadašnjim izračunima za pojedinačnu mirovinu iz drugog

stupa i ušteđevinu od nešto preko 100 tisuća kuna, drugi stup na početku 2018. godine nudi 370 kuna. Dakle, za svaku uplaćenu kunu doprinosa drugi mirovini stup daje mirovinu malo veću od mirovine koju daje prvi mirovinski stup.

**Gornji izračun pokazuje da je razlika između „jednostupnih“ i „dvostupnih“ mirovina nastala zbog dodatku na mirovinu od 27% koji je dio prava vezan isključivo uz prvi stup, te da funkcioniranje drugog stupa nije krivo za opaženu razliku.** Naravno da funkcioniranje drugog stupa treba propitivati i reformirati, kako u fazi prikupljanja sredstva, tako i u fazi isplate. Treba reći da tu postoji znatan prostor za poboljšanje. Međutim, njegovo dosadašnje funkcioniranje nije odgovorno za opaženu razliku u mirovinama. U dosadašnjih 16 godina prosječna stopa prinosa mirovinskih fondova bila je oko 5,5% nominalno, što je objektivno pristojan prinos. Naravno, da je stopa prinosa bila nešto veća, da su troškovi njegovog funkcioniranja bili manji, onda bi mirovina iz drugog stupa bila nešto veća. Međutim, u bilo kojem realnom scenariju ona niti približno ne bi mogla pokriti razliku u mirovinama koja je nastala zbog dodatka od 27%.

Ovaj problem razlike u visini mirovina koji se već pojavio kod prvih umirovljenika koji su 2002. godine mogli birati između „jednostupnog“ ili „dvostupnog“ osiguranja, Vlada je riješila omogućavanjem izbora povoljnije mirovine.<sup>5</sup> Naravno, s obzirom na razliku od 575 kuna u našem hipotetskom slučaju, takva će osoba izabrati povratak. I to je napravila većina dosadašnjih „dobrovoljnih dvostupaša“. Prema podacima koje je naveo ravnatelj Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO), od 17.000 takvih umirovljenika, tek je njih oko 200 izabralo mješovite mirovine iz prvog i drugog stupa, a svi ostali su izabrali „povratak“ u prvi stup i prijenos svojih ušteđenih sredstva u državni proračun.<sup>6</sup>

Sada se, prijedlogom Ministarstva, ista mogućnost želi dati i onima koji nisu mogli birati i koji su morali biti osigurani u oba mirovinska stupa (oni rođeni 1962. i kasnije). No, radi li se ovdje o poštenoj ponudi izbora? U toj se ponudi kaže da umirovljenik može dobiti dodatak na mirovinu i time stići do veće mirovine. No, primanje dodatka uvjetovano je korištenjem mirovine po pravilima prvog stupa i odricanjem od mirovine drugog stupa. Dakle, država umirovljeniku omogućuje da dobije dodatak od 27% na cjelokupnu mirovinu iz prvog stupa. No, zauzvrat, on sva svoja ušteđena sredstva mora prenijeti u državni proračun. Ako je država već spremna dati dodatak od 27%, zašto ga onda naprosto ne omogući svima pod jednakim

---

<sup>5</sup> „Povratak“ na jednostupne mirovine trenutnim zakonskim rješenjem moguć je za osobe rođene između 1952. i 1961. koje su dobrovoljno izabrale osiguranje u oba stupa. Za osobe koje su prema Zakonu morale biti obvezno osigurane u oba stupa, a što uključuje osobe koje su na početku 2002. godine imale manje od 40 godina, tj. rođene su 1962. godine, takva mogućnost nije predviđena i one bi u slučaju da se ništa ne učini imale znatno niže mirovine od prethodnih generacija. „Obvezni dvostupaši“ još nisu stekli uvjete za mirovinu, osim određenog broja osoba čiji se staž računa u povećanom trajanju (beneficirani staž). Prvi „obvezni dvostupaši“ prema općim mirovinskim propisima mogli bi se pojaviti već u travnju 2019. godine. Radi se o prijevremenom umirovljenju za žene rođene početkom 1962. godine koje imaju 57 godina i 3 mjeseca starosti i najmanje 32 godine i 3 mjeseca radnog staža. Broj takvih prijevremenih mirovina neće biti velik u početnim godinama, ali će s vremenom rasti. Prema sadašnjim mirovinskim propisima „obvezni dvostupaši“- muškarci će u prijevremenu mirovinu krenuti od 2022.; žene će u redovnu mirovinu (bez umanjenja) krenuti od 2026. godine, a muškarci od 2027. godine.

<sup>6</sup> Izlaganje na konferenciji „Budućnost mirovinskog i poreznog sustava u Hrvatskoj“ u Zagrebu, 2. srpnja 2018.

uvjetima za onaj dio mirovine koji je ostvaren temeljem uplata u prvi stup? Zar to ne bi bilo pošteno rješenje? Zašto se dodatak uvjetuje prijenosom uštedjenih sredstava u proračun?

Zalažem se za alternativni reformski prijedlog koji uključuje proširenje prava na dodatak na mirovinu iz prvog stupa na „dvostupaše“. Učinke tog prijedloga u promatranom hipotetskom slučaju izložit ću u nastavku. U tom slučaju, promatrana osoba bi dobila dodatak od 414 kuna temeljem staža prije reforme, a mirovina za taj dio staža iznosila bi 1,533 kuna, potpuno jednako kao i u slučaju da je bila osigurana samo u prvom stupu. Za staž nakon reforme i temeljem uplata triju četvrtina ukupnih mirovinskih doprinosa, po ovom bi prijedlogu osoba dobila dodatak od 27% na osnovnu mirovinu, a to bi bilo 207 kuna. Na kraju bi njezova mirovina iz prvog stupa iznosila 2.921 kunu. Iz drugog stupa bi dobio još 370 kuna. Ukupna mirovina iznosila bi 3.291 kunu, ili 46 kuna više od mirovine „jednostupaša“.

U ovim izračunima treba zapaziti da iznos mirovine iz drugog stupa nije garantiran. On ovisi o stanju na financijskim tržištima u trenutku umirovljenja, o prinosima koje ostvaraju fondovi i o pravilima izračuna anuiteta prilikom isplate mirovine. Dakle, uz sadašnje okolnosti, u promatranom slučaju, dvostupna mirovina bila bi malo povoljnija od jednostupne ako bi se dodatak na mirovine proširio na sve. No, za to ne postoji garancija. Zbog postojanja tržišnih rizika ovo rješenje ne dovodi „dvostupaše“ u povoljniji položaj *a priori*. Konačno, pokazat će se da je za neke osiguranike takvo rješenje manje povoljno. Zbog svega toga predloženo alternativno rješenje zasigurno nije neopravdano favoriziranje „dvostupaša“, kao što se to ponekad navodi u reakcijama Ministarstva na ovaj prijedlog.

Naizgled, razlika između reformske opcije omogućavanja povratka u prvi stup u odnosu na opciju proširenja dodatka od 27% na „dvostupaše“ vrlo je mala, barem kada se promatra sa stajališta budućih umirovljenika u početnoj godini primjene, ili kada se kao u prethodnom slučaju ilustrira na primjeru osobe s prosječnom plaćom koja odlazi u mirovinu 2018. godine. Međutim, prava razlika između ovih reformskih opcija može se uočiti razmatranjem visine mirovina u dužem roku, odnosno sagledavanjem opcija sa stajališta dugoročnih učinaka na mirovinski sustav.

### 3. Dugoročni učinci omogućavanja „povratka“ bez rješavanja pitanja dodatka u usporedbi sa opcijom proširenja dodatka na sve

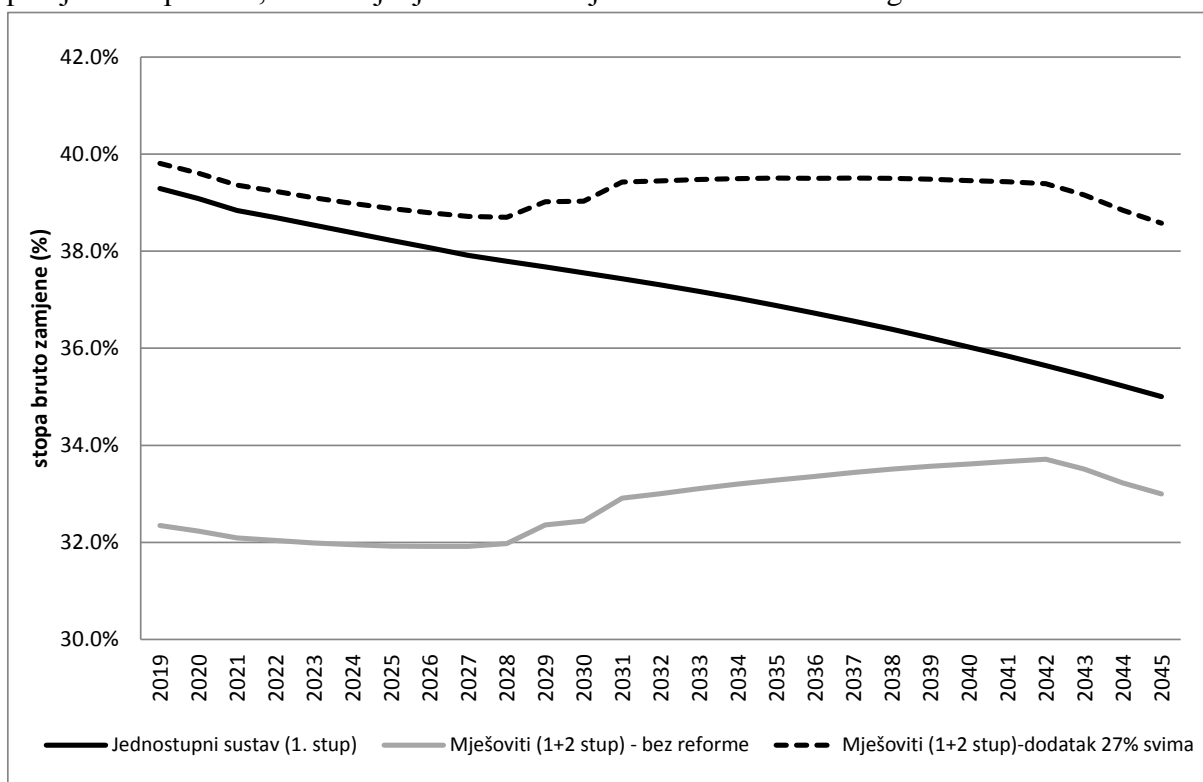
**Ključna slabost opcije koju je predložilo Ministarstvo odnosi se na pad primjerenosti mirovina u budućnosti.** Iako postoji više pokazatelja kojima se mjeri stupanj primjerenosti (adekvatnosti) mirovina, najčešće se kao mjera koristi omjer prve mirovine i posljednje plaće. Taj se omjer ponekad naziva omjerom zamjene jer se jedan oblik dohotka (plaća) u trenutku umirovljenja zamjenjuje drugim oblikom (mirovina).<sup>7</sup> Slika 1 pokazuje kretanje omjera bruto

---

<sup>7</sup> Omjer zamjene može biti izražen u bruto obliku (bruto mirovina kao udio u bruto plaći) ili u neto obliku (neto mirovina kao udio u neto plaći). Zbog različitog poreznog tretmana plaća i mirovina ova dva omjera nisu identična. Ovom prilikom, za potrebe prezentacije ključnih rezultata tijekom vremena, promatrat će se omjer bruto zamjene jer je jednostavniji i ne moraju se razmatrati porezni tretmani plaća i mirovina koji ovise i o broju uzdržanih članova kućanstva i mjestu boravišta (zbog prireza).

zamjene za promatranu hipotetsku osobu, muškarca koji u mirovinu odlazi u zakonskoj dobi (65 godina u 2019. s porastom na 67 godina do 2031. godine prema prijedlogu Ministarstva) nakon 40 godina staža tijekom kojeg je primao plaću na razini hrvatskog prosjeka. Omjer zamjene prikazan je uz tri opcije isplate mirovine. Prvo je prikazan omjer zamjene za „jednostupne“ mirovine, a to je ujedno i mirovina koju bi hipotetski umirovljenik primao uz reformu koju predlaže Ministarstvo. Drugo je omjer zamjene za „dvostupnu“ mirovinu bez reforme. To je mirovina koju bi primao da se sadašnji mirovinski propisi ne mijenjaju, tako da ne bi imao pravo na dodatak od 27% niti bi mogao birati „povratak“ u prvi stup.<sup>8</sup> Treća varijanta uključuje iznos mirovine i pripadajući omjer zamjene uz alternativnu reformu prema kojoj se pravo na dodatak od 27% na obračunatu mirovinu iz prvog stupa proširuje i na „dvostupaše“.

**Slika 1.** Stopa bruto zamjene (prva bruto mirovina/posljednja bruto plaća), muškarac s prosječnom plaćom, umirovljenje u zakonskoj dobi sa stažom od 40 godina



Napomena: U projekcijama se uzimaju stvarna kretanja plaća i prinosa fondova do uključivo 2017. godine te sadašnji cjenik Raiffeisen mirovinskog osiguravajućeg društva (RMOD) za pojedinačnu mirovinu. Za razdoblje 2018.–2045. kretanje inflacije, rasta plaća i prinosa fondova preuzeto je iz projekcija Europske komisije (*The 2018 Ageing Report*).

Izvor: Projekcije autora.

<sup>8</sup> U promatranom slučaju, muškarac navedenih osobina bi mogao biti jedino „dobrovoljni dvostupaš“, pa bi prema sadašnjem zakonu imao pravo na „povratak“ u prvi stup. No, za potrebe ilustracije učinka ovdje je naveden njegov izračun za dvostupnu mirovinu. Od travnja 2019. u prijevremenu starosnu mirovinu će početi dolazi prve žene koje su rođene 1962. godine i koje su u drugom stupu osigurane po „sili“ zakona, odnosno nisu mogle birati i trenutno nemaju pravo na dodatak niti se mogu vratiti u prvi stup. Pripremili smo izračune mirovina i u takvim slučajevima, no radi jednostavnijeg izlaganja zadržat ćemo se na navedenom primjeru jer se i na njemu jasno vide ključni trendovi i učinci predloženih mjera.

**Projekcije jasno pokazuju da će se uz reformu koju predlaže Ministarstvo nastaviti trend smanjivanja omjera zamjene, odnosno trend smanjivanja primjerenosti mirovina u Hrvatskoj (puna crna linija na slici 1).** Trend neće biti drugačiji niti uz različite druge varijante pretpostavki oko staža, starosti i visine plaće budućih umirovljenika (osim u slučaju rapidnog povećanja staža u promatranom razdoblju, ali to je nerealna opcija). Istina, uz predloženu reformu, stanje će biti bolje nego bez reforme. U promatranom slučaju, mješovita mirovina bez reforme (prvi plus drugi stup) bila bi 2019. godine oko 18% manja od „jednostupne“ mirovine. U svom obrazloženju učinaka reforme, Ministarstvo stalno naglašava upravo povećanje mirovine u slučaju povratka u prvi stup u odnosu na sadašnje mješovite mirovine bez reforme. No, radi se o povećanju u odnosu na postojeću zakonsku anomaliju koja je uzrokovana uvođenjem dodatka isključivo za „jednostupaše“. No, ako se taj prijedlog uspoređuje s mirovinama koje se isplaćuju danas, onda prijedlog Ministarstva vodi prema postupnom smanjivanju stupnja adekvatnosti mirovina. Prema izračunu za izabranu hipotetsku osobu udio mirovine u bruto plaći past će sa 39% u 2019. na 35% u 2045. **Prijedlog omogućavanja povratka u prvi stup za “obvezne dvostupaše” očitno nije riješio problem dugoročnog pada udjela mirovina u prosječnim plaćama, tj. problem relativnog zaostajanja standarda umirovljenika za standardnom zaposlenih.**

**Alternativni prijedlog proširenja dodatka od 27% i na osiguranike drugog stupa stabilizirao bi stupanj primjerenosti mirovina u budućnosti (isprekidana crna linija na slici 1).** Omjer zamjene za mješovite mirovine nakon primjene dodatka bi ostao prilično stabilan, pri čemu bi se dio mirovine iz prvog stupa smanjivao, a dio iz drugog stupa povećavao zbog dužeg razdoblja štednje u drugom stupu i prinosa na tržištu kapitala. Smatram da je stabilizacija stupnja adekvatnosti mirovina jedan od ključnih razloga zašto treba ustrajati na isplati mješovitih mirovina. One imaju veći potencijal osiguranja viših mirovina u budućnosti.

**Za budućeg umirovljenika s prosječnom plaćom, uz sadašnji prijedlog reforme, mirovina samo iz prvog stupa bit će povoljnija od mješovite mirovine bez reforme ne samo u početnim godinama nego praktično zauvijek.** Takav se zaključak vidi iz slike 1, a on je iznimno važan za razumijevanje posljedica predložene reforme na hrvatski mirovinski sustav. Čak i u slučaju štednje od punih 40 godina, u slučaju umirovljenja 2042. i kasnije, jednostupna mirovina bit će povoljnija od mješovite. Dakle, jaz između ovih mirovina za prosječnog se umirovljenika uz razumno predvidiva ekonomska kretanja neće nikada zatvoriti.

**Projekcije uz različite razine plaća pokazuju da će u 2019. godini mješovita mirovina bez reforme biti povoljnija od „jednostupne“ mirovine tek za one čija je bruto plaća tijekom cijelog života bila 3,6 puta veća od prosječne plaće.** A takvih u Hrvatskoj ima jako malo. Tu se vjerojatno radi samo o menadžerima, ali i to je upitno jer su oni na početku svoje karijere zasigurno imali niže plaće, a za ovaj je izračun relevantna prosječna plaća tijekom cijelog radnog vijeka. Čak niti ministri u hrvatskoj vladi trenutno nemaju bruto plaću koja je veća od ove granice. Stvari se neće biti promijeniti niti u budućnosti. Prema našim projekcijama, 2045. godine će mješovite mirovine biti povoljnije samo za one s bruto plaćom

3,2 puta većom od prosječne hrvatske plaće. Iako ne raspolažemo s točnim podacima o raspodjeli plaća, pa ne znamo koliko bi se budućih hrvatskih umirovljenika moglo pohvaliti tako visokom cjeloživotnom prosječnom plaćom, dostupni podaci iz anketa ukazuju na to da je njih jako malo. Moglo bi se procijeniti da će ostanak u drugom stupu izabrati vjerojatno manje od 1% budućih umirovljenika.

**Procjene temeljene na izračunu budućih mirovina pokazuju da će u slučaju izbora između jednostupne mirovine koja uključuje dodatak i mješovite mirovine bez dodatka praktično svi budućí umirovljenici izabrati jednostupne mirovine. Moguće je će da će samo 1% budućih umirovljenika primati mirovinu iz drugog stupa. I to se neće bitno promijeniti u budućnosti.** Taj će postotak ostati vrlo sličan. Dakle, praktično svi će osiguranici drugog stupa u trenutku umirovljenja izabrati povratak u prvi stup i svoje će uštedevine prenijeti u državni proračun. To znači da mirovina praktično svih budućih umirovljenika ni na koji način neće ovisiti o sredstvima koja su uštedena na njihovom računu u mirovinskom fondu. Ako, dakle, buduće mirovine (osim za vrlo usku skupinu onih s najvećim plaćama) neće ovisiti o drugom stupu, pitanje je čemu će onda služiti drugi mirovinski stup? On uz predloženu reformu od strane Ministarstva gubi svrhu svog postojanja. Iako ga se formalno (još) ne ukida, drugi stup postaje beznačajan sa stajališta mirovina i mirovinskog sustava.

**Najavljeno povećanje stope doprinosa za drugi stup, s 5% na 5,5% u 2020. te na 6% 2022., te istovremeno smanjivanje stope doprinosa za prvi stup neće promijeniti prethodno iznesene procjene o izboru jednostupne mirovine kao povoljnije za najveći broj budućih umirovljenika.** Čak i uz predloženo povećanje stope doprinosa, za ogromnu većinu budućih umirovljenika bit će povoljnije izabrati povratak u prvi stup. Naše projekcije pokazuju da bi ovakvo povećanje stope doprinosa za navedenu hipotetsku osobu koja se umirovljuje 2045. godine rezultiralo povećanjem mirovine koja bi se isplaćivala iz drugog stupa za oko 10%. Međutim, trenutna mirovinska formula za osnovnu mirovinu iz prvog stupa ukazuje na to da će se predloženim rješenjem sa smanjivanjem stope izdvajanja za prvi stup smanjiti i osnovna mirovina, i to za oko 4% u 2045. godini, tako da će tada ukupna mirovina (prvi plus drugi stup) biti veća samo za otprilike 1% – 1,5%. To nije niti približno dovoljno da „dvostupnu“ mirovinu učini povoljnijom za značajniji broj budućih umirovljenika, možda marginalno samo za one s najvišim plaćama.

**Opcija povećanja stope doprinosa u uvjetima omogućavanja izbora kako je to predložilo Ministarstvo besmislena je reformska mjera.** Ona će izazvati trošak za proračun u tekućem razdoblju, a budućí umirovljenici od nje neće imati nikakve koristi. Koristi će možda imati samo proračun kroz nešto povećani povrat sredstava iz drugog stupa u trenutku umirovljenja. No, pitanje je smisla takve operacije.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Hrvatska naime nije Norveška koja ima viškove proračunskih sredstava temeljem prihoda od naftnog i plinskog poslovanja koje onda uplaćuje u poseban fond (*Government Pension Fund Global*, koji se naziva i *Oil Fund*), a koji ta sredstva investira s namjerom povećanja budućih isplata mirovina.



Projekcije, dakle, pokazuju da reformske opcije predložene od strane Ministarstva ne rješavaju problem pada adekvatnosti mirovina i poništavaju smisao postojanja drugog stupa jer njegovo postojanje više ne bi utjecalo na iznos mirovine za ogromnu većinu budućih umirovljenika.

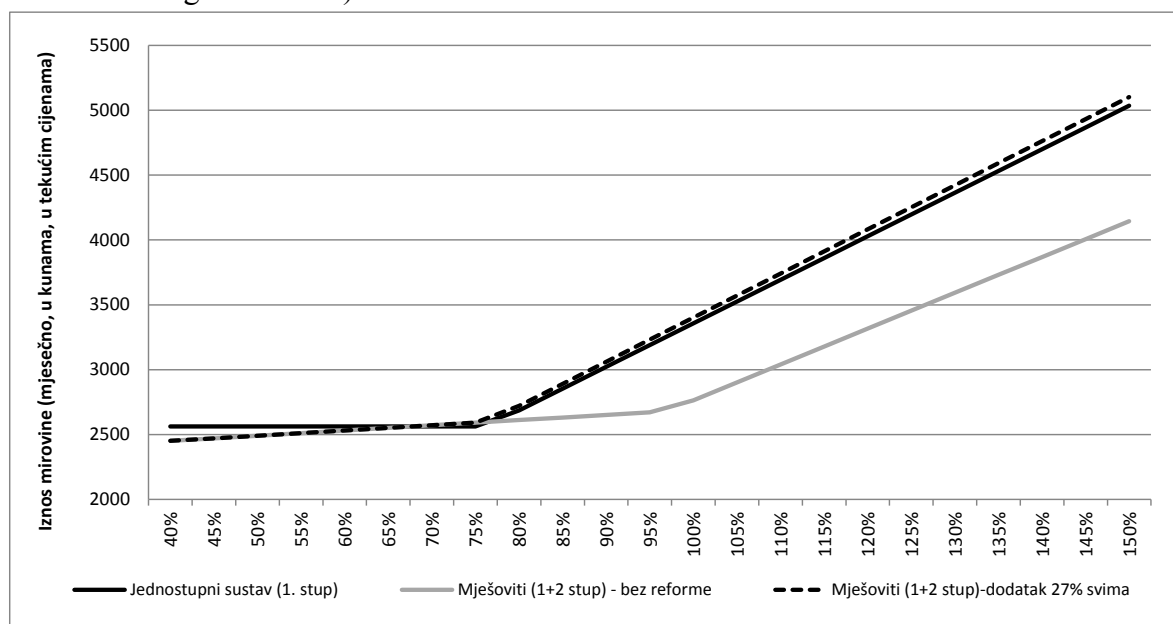
#### 4. Alternativna reformska opcija – proširenje dodatka od 27% na sve osiguranike uz prijedlog korekcije za najniže mirovine

**Alternativna reforma s proširenjem dodatka od 27% omogućava stabilizaciju adekvatnosti mirovina, zadržava smisao i važnost drugog stupa, a uz dodatne reformske opcije može dovesti i do povećanja adekvatnosti budućih mirovina.** Međutim, takva alternativna reforma ima dvije potencijalne slabosti:

- i. Za osobe s niskim plaćama (do približno 75% prosječne hrvatske plaće) takvo rješenje je nepovoljnije nego opcija „povratka“ u prvi stup
- ii. Proračunski troškovi.

Troškovi različitih opcija reformi će se razmotriti malo kasnije, a sada vrijedi razmotriti pitanje mirovina za osiguranike s niskim plaćama. Slika 2 ukazuje na taj problem u slučaju hipotetskog muškarca koji se umirovljuje 2019. godine u dobi od 65 godina i s 40 godina staža. Promatra se iznos mirovine uz različitu visinu plaće (prosjek za cijeli radni vijek), uz različite opcije reforme.

**Slika 2.** Visina mirovine u ovisnosti o visini plaće u 2019. (muškarac, mirovina sa 65 godina starosti sa 40 godina staža)



Napomena: U projekcijama se uzimaju stvarna kretanja plaća i prinosa fondova do uključivo 2017. godine te sadašnji cjenik RMOD-a za pojedinačnu mirovinu. Za 2018. godinu je procjena stope inflacije, rasta plaća i prinosa fondova preuzeta od Europske komisije (*The 2018 Ageing Report*).

Izvor: Izračuni autora.

Kod isplate mirovine samo iz prvog stupa (puna crna linija na slici 2), iznos mirovine potpuno je jednak za sve osobe koje imaju plaću manju od 75% prosječne plaće. Takav je izračun posljedica postojanja zaštitnog mehanizma u obliku najniže mirovine. Najniža mirovina koju isplaćuje prvi stup u Hrvatskoj definirana je kao iznos koji se dobiva množenjem napunjenih godina staža sa vrijednošću najniže mirovine za jednu godinu staža. Ta je vrijednost najniže mirovine početkom 2018. iznosila 61,94 kune, a za početak 2019. očekuje se iznos od 64 kune. Zato se u 2019. godini za osobu sa 40 godina staža očekuje da će najniža mirovina iznositi 2.560 kuna. Nju će primati svi oni kojima izračun mirovine pokaže nižu vrijednost, a to su prema ovom izračunu svi oni čija je plaća manja od 75% prosječne plaće. Ako to prevedemo u termine neto plaće, to znači da će svi oni čija je neto plaća manja od 4,800 kuna na kraju dobiti istu mirovinu.<sup>10</sup> To je ujedno iznos mirovine koju će u 2019. godini dobiti „dvostupaši“ s niskom plaćom u slučaju da izaberu „povratak“ u prvi stup. Ukupna dvostupna mirovina prema sadašnjim propisima (bez reforme, bez prava na dodatak) u pravilu je niža od jednostupne mirovine, pa to vrijedi i za najniže mirovine osim u rasponu plaća od 65–75% prosjeka, gdje su približno jednake. Ali vrijedi uočiti da kod mješovite („dvostupne“) mirovine ipak postoji određena progresija kod mirovina određenih temeljem nižih plaća za razliku od „jednostupne“ mirovine. Tako osoba s plaćom od 70% prosjeka ipak može očekivati malo višu mirovinu od osobe sa 40% prosječne plaće (u promatranom slučaju radi se od 20 kuna razlike).<sup>11</sup>

U slučaju reformske opcije kojom se dodatak od 27% proširuje na osobe osigurane u oba mirovinska stupa, pokazuje se da za osobe s plaćom nižom od 70% prosjeka to neće rezultirati višim mirovinama u odnosu na stanje prije reforme i da bi takve mirovine bile manje od „jednostupnih“ mirovina, odnosno mirovina koje bi ostvarili „dvostupaši“ u slučaju omogućavanja „povratka“ u prvi stup. Granica na kojoj je takva reformska opcija manje povoljna ovisi o stažu i dobi odlaska u mirovinu, a slika 2 (isprekidana crna linija) na primjeru muškarca umirovljenog sa 65 godina i 40 godina staža dobro ilustrira uočeni problem. To je ujedno jedan od glavnih argumenata Ministarstva da odbaci prijedlog proširenja dodataka bez da uopće razmatra cjelinu prijedloga, njegove šire učinke i prednosti koje ima za većinu budućih umirovljenika, te bez volje da razmišlja kako taj problem riješiti. A on se može riješiti na više načina. U nastavku ću predložiti jedan od mogućih načina.

### **Osim prijedloga o proširenju dodatka od 27% na sve, predlažem da se uvede korekcija za najniže mirovine koja će se isplaćivati iz prvog stupa umirovljenicima s niskim**

<sup>10</sup> Tu se radi jednostavnosti pretpostavlja da su cijeli život primali plaću u iznosu koji je ekvivalent navedenog iznosa, odnosno da im je plaća rasla po istoj stopi kao i prosječna plaća u Hrvatskoj te da je odnos neto i bruto plaće bio isti kao danas.

<sup>11</sup> Vrijedi zapaziti da postojeći sustav najniže mirovine može dovesti do poticaja za isplate dijela plaća „na ruke“, odnosno do širenja sive ekonomije. Naime, za radnika je potpuno svejedno hoće li svoju plaću od npr. 4.700 kuna dobiti u cijelosti preko računa ili će biti prijavljen na minimalnu plaću a ostatak primiti „na ruke“ jer će njegova mirovina biti ista. To je bio jedan od razloga uvođenja drugog stupa gdje sami radnici mogu preko interneta ili telefonom provjeriti jesu li im poslodavci doista uplatili sve doprinose na dogovorenu plaću, a imaju i poticaj tražiti isplatu plaće u punom iznosu preko računa jer će im u tom slučaju mirovina biti veća nego da su prijavljeni na „minimalac“. Stoga blaga progresija u najnižoj mirovini u odnosu na visinu plaće ima svoje prednosti pred postojećim sustavom.

**mirovinama.** Korekcija za najniže mirovine bi se isplaćivala u iznosu koji bi bio najveći za one umirovljenike koji su tijekom radnog vijeka imali najniže plaće te bi se postupno smanjivao kako raste zabilježena plaća. Za 2019. godinu radilo bi se o iznosu od 150 kuna za umirovljenike koji odlaze u mirovinu u zakonskoj dobi, a čija je plaća tijekom radnog vijeka iznosila 35% prosječne hrvatske plaće, 130 kuna za one sa 40% prosječne plaće, 110 kuna za one sa 45% prosječne plaće, i tako dalje sve do 10 kuna za one sa 70% prosječne plaće, dok oni sa 75% prosječne plaće ne bi dobivali ovakvu korekciju.<sup>12</sup> Za osobe koje odlaze u prijevremenu mirovinu ovi bi se iznosi množili s faktorom umanjavanja (tzv. polazni faktor) koji inače vrijedi za prijevremeno umirovljenje, odnosno faktorom uvećanja u slučaju kasnijeg umirovljenja.

**Radi se o rješenju koje bi u prvim godinama primjene trebalo riješiti problem mogućeg pada mirovine za najveći broj umirovljenika koji su imali niske plaće.** Nakon pet godina može se pristupiti propitivanju prikladnosti takvog rješenja i korekciji iznosa, odnosno korekciji formule kako bi održavalo tekuće stanje. Naime, projekcije za hipotetskog umirovljenika sa 40 godina staža, kod usporedbe „jednostupne“ i „dvostupne“ mirovine, pokazuju da je 2019. godine „jednostupna“ mirovina povoljnija za one s plaćom nižom od 70% prosječne plaće. No, 2040. godine će „jednostupna“ mirovina biti povoljnija samo za one s plaćom nižom od 50% prosječne plaće. Prema tome, u ovom će slučaju potreba isplate korekcije za najniže mirovine s vremenom biti sva manja i zato bi bilo dobro na periodičnoj osnovi propitivati prikladnost predloženog rješenja, odnosno predložene formule.

Predložena korekcija za najniže mirovine dodatno bi opteretila proračun, odnosno Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, jer bi se isplaćivala iz prvog stupa uz osnovnu mirovinu i samo za umirovljenike koji primaju „dvostupnu“ mirovinu u namjeri da dovede u jednak položaj u pogledu mirovine one koji primaju „jednostupnu“ u odnosu na ukupnu „dvostupnu“ mirovinu (ukupnu mješovitu mirovinu iz prvog i drugog stupa). To se ne bi trebalo tumačiti kao favoriziranje određene skupine umirovljenika. Slične korekcije (usklađivanja) mirovina isplaćenih u različitim razdobljima i za različite skupine umirovljenika već su bile rađene i vjerujem da bi ovakvo rješenje bilo pravno prihvatljivo i održivo. Predloženom korekcijom naprosto se ujednačavaju ukupne mirovine onih s najnižim mirovinama za dvije skupine umirovljenika, onih osiguranih samo u prvom stupu, i onih osiguranih u oba obvezna mirovinska stupa. Radi se o socijalno prihvatljivom rješenju u kojem najviše dobivaju koji imaju najniže mirovine.<sup>13</sup> Ovo je rješenje i troškovno održivo kao što će biti pokazano u nastavku.

---

<sup>12</sup> Konkretno, predlažem da se primjeni formula koja glasi:  $(4,54 * \text{vrijednost najniže mirovine} - 400 * \text{prosječni vrijednosti bod}) * \text{polazni faktor}$ . Vrijednost najniže mirovine (VNM) određuje Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i ona je predmet usklađivanja (indeksacije). Prosječni vrijednosni bod cjeloživotni je prosjek omjera osobne bruto plaće i prosječne bruto plaće u Hrvatskoj. Polazni faktor je faktor kojim se umanjuje mirovina zbog prijevremenog umirovljenja, odnosno uvećava u slučaju kasnijeg umirovljenja od zakonske dobi za mirovinu.

<sup>13</sup> Ako bi se ovo rješenje smatralo dvojbennim, ono se može uvjetovati provjerom dohodovnog stanja kućanstva umirovljenika, tako da se osigura da ovu korekciju primaju doista najsiromašnija kućanstva. U tom bi se slučaju radilo o mjeri socijalne politike, mjeri pomoći siromašnim umirovljenicima koja ne bi trebala biti sporna. Tehnički gledano, to ne bi trebao biti problem u primjeni jer HZMO već sada administrira isplatu doplatka za djecu, pri čemu se primjenjuje dohodovni cenzus i na temelju toga isplaćuje ili ne isplaćuje doplatka.

## 5. O troškovima reforme predložene od strane Ministarstva i alternativne reforme

Ministarstvo u svojoj prezentaciji mirovinske reforme navodi procjenu da će omogućavanje povratka u prvi stup u razdoblju 2019. do 2040. rezultirati neto viškom u proračuna od 87 milijardi kuna. Iako nije navedeno radi li se tu o iznosu koji je izračunat u tekućim cijenama ili uz korekciju za inflaciju ili uz određene diskontne faktore, sama brojka je iznimno visoka u bilo kojoj od ovih varijanti. Državni proračun za ovu godinu planira prihode od 129 milijardi kuna, što pokazuje o kakvom se ogromnom višku radi. Vjerojatno su se u Ministarstvu željeli pohvali dobro osmišljenom reformom. Međutim, upravo ova brojka otkriva više slabosti nego prednosti predloženog rješenja.

Dakle, predloženim rješenjem državni će proračun biti u ogromnom višku, a budući će umirovljenici imati sve niže mirovine u odnosu na prosječne plaće. Ovdje se ne radi o tehničkoj pogrešci u izračunu; tu je po svemu sudeći sve korektno obračunato. Taj izračun pokazuje vrlo jasno da je Ministarstvo već predvidjelo da će praktično svi oni koji mogu birati, izabrati opciju povratka u prvi stup i prenijeti svoju uštedevinu u državni proračun. To je izvor viška. Prije početka korištenja mirovine za svakog umirovljenika u proračun se slijevaju značajna sredstva, po nekoliko stotina tisuća kuna po umirovljeniku ovisno o vremenu odlaska u mirovinu. Kako će s vremenom biti sve više „obveznih“ dvostupaša koji se umirovljuju i vraćaju u prvi stup, tako će proračun imati sve veće priljeve. Veći priljev novih umirovljenika „dvostupaša“ s najvećim ušteđenim sredstvima pojavit će se nakon 2030. Ali istovremeno, država preuzima i obvezu isplate mirovine. U odnosu na sadašnje stanje, ta obveza dodatno uključuje, osim isplate osnovne mirovine koja već sada postoji, i isplatu mirovine temeljem uplata za jednu četvrtinu doprinosa koji bi inače isplaćivao drugi stup ali sada mora prvi stup, te obvezu isplate dodatka na mirovinu od 27%, ali ovog puta na cjelokupni iznos mirovine iz prvog stupa (a ne samo na dio mirovine koji bi inače isplaćivao prvi stup, kao što se to traži u alternativnom prijedlogu reforme za koji se zalažem). Dakle, radi se o značajnoj dodatnoj obvezi proračuna koja se prenosi na budućnost. Dakle, proračun preuzima sredstva iz drugog stupa u trenutku umirovljenja, dok obvezu isplate prebacuje na budućnost. I od tuda proizlazi višak proračuna.

Na tehničkoj razini, uplate iz drugog stupa odlaze u opći proračun, a ne na račun Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO). To znači da saborski zastupnici mogu odlučiti što će raditi s tim sredstvima. Ako se sredstva naknadno iz općih sredstava uplate na račun HZMO-a, to će biti tretirano kao transfer iz proračuna. Zato, ako je sada zabrinjavajuće da 44% svih sredstava za mirovine dolazi iz proračuna, u slučaju provedbe predložene reforme taj će postotak biti znatno veći zbog povećanih izdataka koji će se morati nadoknaditi iz proračuna. Dakle, HZMO će u još većoj mjeri biti ovisan o uplati sredstva iz proračuna, a uplaćenim doprinosima pokrivat će se sve manji dio ukupnih troškova. Zbog viška priljeva nad potrebnim isplatama iz HZMO-a, veći dio tih sredstva koja stignu u proračun upotrijebit će se za druge svrhe, a ne za isplate mirovina. Druga tehnička napomena: zbog statističkih

pravila Europske unije o fiskalnom deficitu, ova sredstva ne umanjuju automatski službenu mjeru fiskalnog deficita već se rade korekcije koje uključuju i obvezu budućih isplata mirovine.

**Naše projekcije fiskalnih učinaka reforme predložene od strane Ministarstva pokazuju da bi proračun doista bio u višku ali isto tako da bi preuzete buduće obveze bile znatno veće od svih viškova iz tekućeg razdoblja.** Kod tih izračuna, za svaku se godinu i priljev i dodatni izdaci za mirovine izračunavaju u odnosu prema tekućem BDP-u, a potom se godišnji podaci zbrajaju kako bi se izračunali kumulativni troškovi ili kumulativni priljev sredstava u određenom razdoblju.

**Procjena godišnjih priljeva temeljem prenesene štednje postupno raste od vrlo niskih iznosa u prvim godinama primjene do preko 3% BDP-a u 2045.** Radi se o iznimno visokim iznosima. Što će proračun učiniti s tim sredstvima? To bi već sada trebalo detaljno razjasniti javnosti, jer će takav ogroman priljev snažno utjecati na sva financijska kretanja u zemlji. Za usporedbu, godišnji priljev od malo ispod 3% BDP-a u 2040. godini usporediv je godišnjim proračunima Ministarstva obrane i Ministarstva unutarnjih poslova zajedno. Treba li proračunu taj novac? Hoće li biti iskorišten za smanjivanje javnog duga? Hoće li biti dovoljno snage i razuma kod saborskih zastupnika da smanje dug umjesto da ta sredstva iskoriste za tekuću potrošnju i tekuće pogodnosti? Iskustvo nam govori da će se sredstva prenesena u proračun potrošiti za tekuće potrebe, a teret isplate budućih mirovina ostaviti budućim generacijama. Kumulativno gledano, uplate u državni proračun u razdoblju od 2019. do 2040. godine procijenjene su na 30% BDP-a u slučaju reforme koju predlaže Ministarstvo.

**Dodatni troškovi HZMO-a za potrebe isplate mirovina „dvostupaša“ postupno će rasti, od niskih iznosa u početnim godinama do približno 1,6% BDP-a u 2040. i još više u narednim godinama (slika 3, puna crna linija).** Kumulativno gledano, dodatni troškovi zbog predložene reforme će do 2040. godini iznositi 15% BDP-a. Ove projekcije, dakle, pokazuju da će proračun biti u kumulativnom neto višku (priljev minus izdaci) od oko 15% BDP-a. Doista neobična mirovinska reforma s tolikim viškom u državnom proračunu. No, u račun treba uzeti i preuzete obveze za buduće isplate mirovina.

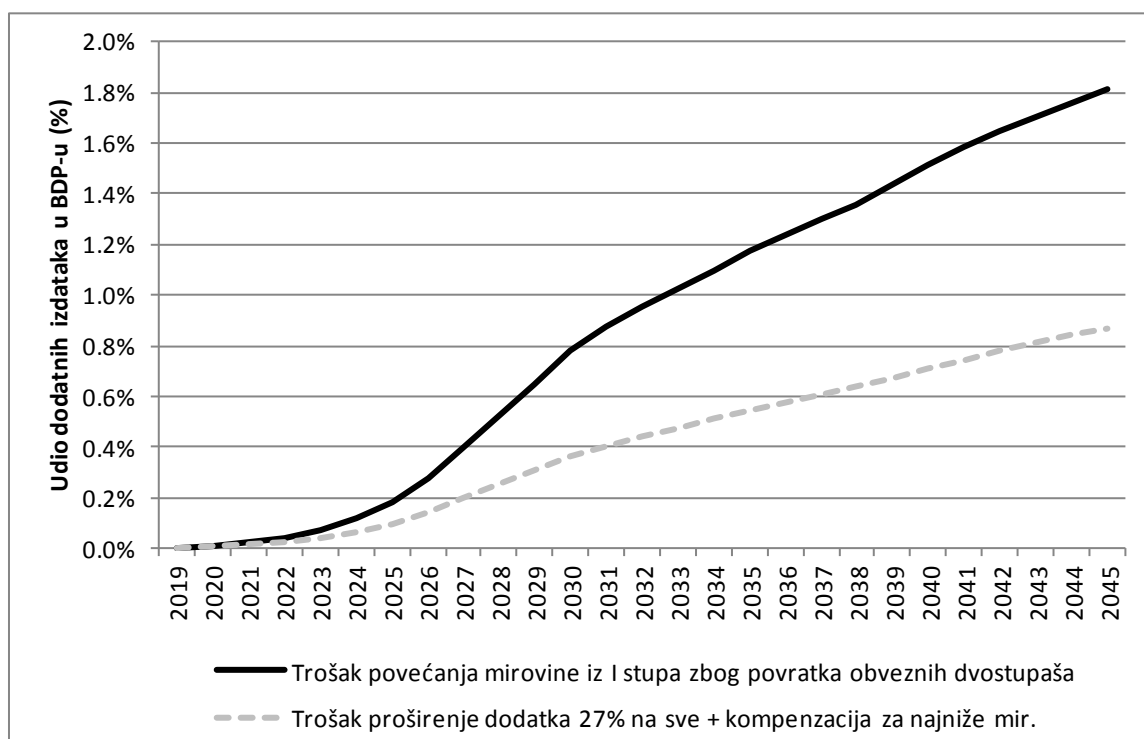
**Naša procjena budućih obveza za sve „obvezne dvostupaše“ koji su se vratili u prvi stup do 2040. godine iznosi 22% BDP-a.** Toliko će iznositi dodatna buduća obveza isplate mirovina u odnosu na stanje bez reforme. Ova procjena za 2040. godinu uključuje procjenu očekivanog trajanja života odnosno očekivanog preostalog razdoblja korištenja mirovine i procjenu budućeg iznosa mirovine za sve tadašnje „dvostupne“ umirovljenike koji su vraćeni u prvi stup.<sup>14</sup> Te su obveze za buduće mirovine prebačene na buduće generacije. Takve su

---

<sup>14</sup> Radi se o pojednostavljenoj varijanti izračuna povećanja implicitnog mirovinskog duga (*accrued-to-date liabilities*), odnosno o procjeni budućeg troška. Ima smisla promatrati i bruto trošak reforme do 2040. godine kao zbroj dodatnih izdataka za mirovine koji će nastati do tada (u ovom slučaju 15% BDP-a) i budućeg troška koji će nastati nakon 2040. godine (procijenjen na 22% BDP-a). Budući trošak možemo zamisliti kao trošak koji bi preostao čak i ako bi netko 2040. ukinuo predloženu reformu, tj. ukinuo mogućnost povratka u prvi stup za obvezne dvostupaše, ali bi sve one koji su prešli u prvi stup ostavio u prvom stupu. Za njih bi i nakon ukidanja

obveze veće od akumuliranog viška proračuna do 2040. **To pokazuje da predložena reforma ima značajne troškove, ali su oni sakriveni i prebačeni na buduće generacije.** Prebacivanje troškova u budućnost trend je koji je upravo obrnut od onoga što se činilo temeljem reforme iz 2002. godine kada je sadašnja generacija uz obvezu isplate mirovina za prethodne generacije preuzela i dodatni teret u obliku tranzicijskog troška reforme. No, zato je olakšala teret isplate mirovina za buduće generacije. Sada je taj plan olakšavanja tereta isplate mirovina za buduće generacije poništen i budućim se generacijama nameće povećani teret za isplatu mirovina. I to u vremenu nepovoljnih demografskih trendova i povećanog iseljavanja. Ovaj se prijedlog Ministarstva čini neodgovornim sa stajališta međugeneracijske solidarnosti.

**Slika 3.** Dodatni godišnji izdaci proračuna u slučaju omogućavanja povratka ili proširenja dodatka od 27% (izdaci za obvezne dvostupaše), udio u BDP-u



Napomena: U varijanti povratka obveznih dvostupaša promatraju se samo izdaci proračuna, dok priljev sredstava temeljem prijenosa štednje iz drugog u prvi stup nije prikazan. U cijelom promatranom razdoblju priljev je veći od izdataka, ali su isto tako povećane i buduće obveze za doživotnu isplatu mirovina onima koji su se vratili u prvi stup.

Izvor: Projekcije autora.

**Još jedan izračun na konkretnom primjeru može pokazati financijske učinke reforme predložene od strane Ministarstva.** Uzet ćemo već navedeni primjer muškarca sa 40 godina

---

reforme ostala obveza isplate mirovina prema dogovorenim uvjetima i to je budući trošak koji smo procjenjivali u 2040. godini, odnosno buduće obveze.

staža i prosječnom plaćom koji sa 65 godina odlazi u mirovinu u 2018.<sup>15</sup> On je u prethodnih 16 godina uštedio oko 100.000 kuna i prenijet će ih proračun jer mu je to povoljnije. Mirovina koju će on primiti iz prvog stupa, a koja uključuje i dodatak od 27%, iznosi oko 3.250 kuna, a da je ostao u drugom stupu dobio bi oko 2.300 kuna. Javni sustav (prvi stup) mu sada mora svaki mjesec nadopuniti mirovinu s 950 kuna, što je 11.400 kuna godišnje. To znači da će se 100.000 kuna prenesenih u proračun potrošiti već u devetoj godini isplate mirovina. Aktuarske tablice pokazuju da je očekivani životni vijek muškarca starog 65 godina u Hrvatskoj trenutno 16 godina. To znači da se očekuje da će mu mirovinski sustav 16 godina isplaćivati mirovinu. Vidimo da prebačena sredstva nisu dovoljna niti za prvih 9 godina. Još 7 godina isplate mirovina traži dodatnih najmanje 80.000 kuna. To je neto učinak predložene reforme. Naravno, ovi bi se iznosi mogli procijeniti i puno preciznije jer se ovdje ne uzimaju u obzir niti inflacija, niti indeksacija mirovina, niti diskontni faktori pri svođenju na sadašnju vrijednost, niti mogućnost da se nakon smrti korisnika dio mirovine nastavi isplaćivati kao obiteljska mirovina. No, i ovakva je jednostavna procjena dovoljno dobra kako bi ilustrirala učinke omogućavanja povratka u prvi stup za dvostupne osiguranike. Stoga smatram da je potpuno neprimjereno navoditi da predložena reforma ima pozitivne fiskalne učinke.

**Alternativna reforma koju predlažem, a to je proširenje dodatka od 27% na sve osiguranike, puno je vidljivija u svojim tekućim troškovima koji su ipak manji nego u slučaju prijedloga Ministarstva (slika 3).** Iako se i ovom reformom preuzimaju obveze za budućnost, one su manje nego u slučaju prijedloga Ministarstva. Na slici 3, isprekidana siva linija pokazuje procijenjene tekuće troškove isplate dodatka od 27% kao udjela u BDP-u. Tim su troškovima dodani i troškovi isplate kompenzacije za najniže mirovine prema prethodno navedenom prijedlogu.<sup>16</sup> Procjena troškova isplate kompenzacije govori da će oni postupno rasti ali će čak i u 2045. godini ostati manji od 0,1% BDP-a godišnje. Glavnina troškova nastaje zbog proširenja dodatka, a ti će troškovi postupno rasti, da bi oko 2040. godine dosegli 0,7% BDP-a godišnje. **Kumulativno, troškovi proširenja dodatka i troškovi kompenzacije za najniže mirovine do 2040. godine iznosit će 7% BDP-a. Dakle, projicirani izdaci proračuna bit će otprilike upola manji nego u slučaju implementacije prijedloga Ministarstva dok će mirovine budućih umirovljenika biti veće. Obveza za buduće isplate u 2040. godini procijenjena je na 10% BDP-a. I ta je buduća obveza upola manja nego u slučaju prijedloga Ministarstva.**

U slučaju reforme koja uključuje proširenje dodatka nema prijenosa uštedjenih sredstava u proračun i tu se krije troškovna „prednost“ prijedloga Ministarstva. No, ta se prednost topi zbog mogućnosti da se sredstva u proračunu iskoriste za namjene koje nemaju veze s mirovinama i koje u slučaju ogromnog priljeva mogu biti primamljive za potrošnju u

---

<sup>15</sup> Podsjećamo da je u ovom konkretnom slučaju jedino moguće da se radi o „dobrovoljnom“ dvostupašu koji već sada ima pravo povratka u prvi stup, dok se aktualni prijedlog Ministarstva odnosi na „obvezne“ dvostupaše. Obvezni dvostupaš ovakvih karakteristika mogao bi se prvi puta pojaviti 2027. godine. No, predloženi izračun je naveden radi ilustracije i čini se dovoljnim za te svrhe, a lakše ga je prezentirati zbog poznatih konkretnih iznosa mirovine koje treba isplatiti.

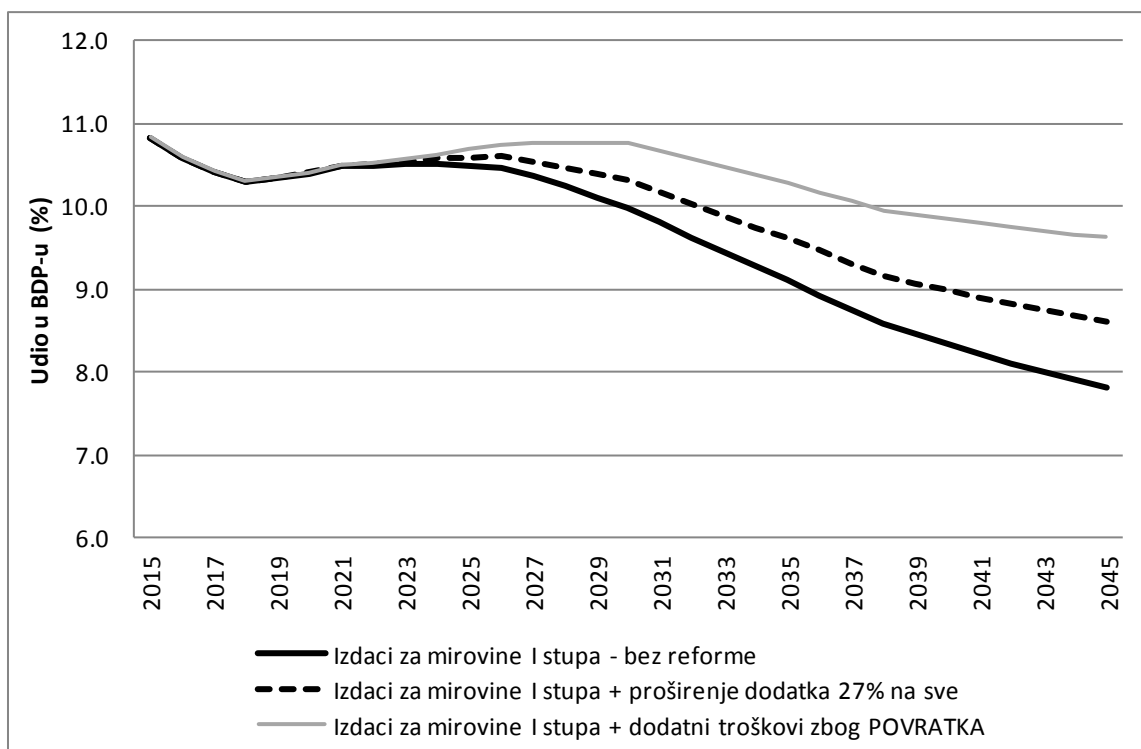
<sup>16</sup> Vrijedi spomenuti da se za isplatu dodatka na mirovine za postojeće umirovljenike već isplaćuju značajna sredstva. Izvješće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2017. godinu navodi da je za isplatu dodatka iz proračuna dostavljeno u zavod 2,35 milijardi kuna. To je približno 0,64% BDP-a.

neproduktivne namjene. Ne treba zaboraviti da u alternativnom prijedlogu reforme sredstva za dio budućih isplata mirovina, ona za isplate iz drugog stupa, postoje u mirovinskim osiguravajućim društvima u obliku tehničkih pričuva i da se ona ne smiju trošiti za druge namjene osim isplate mirovine kada za to dođe vrijeme (mogu se investirati, ali vrlo konzervativno). Konačno, i najvažnije, u alternativnom scenariju reforme buduće bi mirovine bile osjetno veće nego u prijedlogu Ministarstva.

## 6. Je li alternativni prijedlog reforme s proširenjem dodatka i kompenzacijom za najniže mirovine fiskalno održiv?

S obzirom da prijedlog Ministarstva ipak uključuje pozitivan novčani tok, tj. veće tekuće priljeve od tekućih izdataka, postavlja se pitanje je li alternativni prijedlog s proširenjem dodatka i kompenzacijom za najniže mirovine ipak prevelik teret za proračun. Predstavnici Ministarstva to stalno naglašavaju. Međutim, u potrazi za odgovorom na to pitanje razmotrit ćemo dva izračuna. Prvo je projekcija ukupnih budućih proračunskih izdataka za mirovine u slučaju različitih varijanti reforme. Drugo je usporedba troškova alternativne reforme sa troškovima smanjivanja opće stope PDV-a.

**Slika 4.** Projekcije ukupnih proračunskih izdataka za mirovine prvog stupa u tri scenarija (bez reforme, omogućavanje povratka obveznih dvostupaša, dodatak od 27% svima)



Izvor: *The 2018 Ageing Report* za javne izdatke za mirovine bez reforme; izračuni autora za dodatne izdatke u slučaju reformi.



**Čak i u slučaju prihvaćanja proširenja dodatka na sve i uvođenja kompenzacije za najniže mirovine, projekcije ukupnih rashoda proračuna za mirovine pokazuju da bi se oni trebali smanjivati u dugom roku (slika 4).** Kao polazište za ove projekcije korištene su projekcije Europske komisije (*The 2018 Ageing Report*) temeljem mirovinskih propisa iz 2017. Dodavanjem troškova proširivanja dodatka još uvijek bi se ukupni proračunski troškovi smanjivali i 2040. bi iznosili oko 9% BDP-a (isprekidana crna linija na slici 4), a nastavili bi padati i nakon toga. Ova projekcija pokazuje da je takva reforma fiskalno održiva. A prethodno je prikazano da ona stabilizira stupanj adekvatnosti mirovina. S druge strane, reforma predložena od strane Ministarstva vodi prema većim fiskalnim izdacima, ali i ona je fiskalno održiva (siva linija na slici 4) i proračunu donosi još i priljev sredstva iz drugog stupa. No, uz takvu reformu adekvatnost mirovina nastaviti će se smanjivati.

**Fiskalni troškovi proširenja dodatka na sve i uvođenja kompenzacije za najniže mirovine manji su od gubitka prihoda proračuna u slučaju smanjivanja opće stope PDV-a za jedan postotni bod.** Za 2018. godinu prihod od PDV-a procijenjen je na oko 13% BDP-a (49,6 milijardi kuna). Iako nisu svi proizvodi i usluge na općoj stopi od 25%, većina ipak jest. To bi značilo, grubo, da bi jedna postotna jedinica opće stope PDV-a donosila ili odnosila proračunu približno 0,5% BDP-a. Ako se u okviru poreznih promjena odluči za smanjenje stope PDV-a za jedan postotni bod, kao što se to spominje u nekim najavama, to bi značilo da proračun gubi sredstva od oko 0,5% BDP-a godišnje. Do 2040. godine, u sljedećih 22 godine, to bi ujedno značilo propuštene kumulativne prihode na razini od 11% BDP-a. A procijenjeni troškovi proširenja dodatka na dvostupaše i kompenzacije za najniže mirovine iznose kumulativno 7% BDP-a do 2040. Dakle, jedan postotni bod u stopi PDV-a bio bi dovoljan za financiranje troškova proširenja dodatka do 2040. i duže. Umjesto da se smanji stopa PDV-a, smatram da je daleko bolje ta sredstva upotrijebiti za proširenje dodatka, a preostat će i za mnoge druge potrebe. Možda nije loše podsjetiti da PDV plaćaju i strani turisti kada dođu u Hrvatsku, pa možda nije loše da i oni punjenjem proračuna kroz PDV pomognu malo i hrvatskom mirovinskom sustavu. Ovo je samo jedan, sigurno ne glavni argument protiv smanjivanja stope PDV-a u sadašnjem trenutku, ali jedan u nizu i vrlo dobar razlog da se ta sredstva upotrijebe na koristan način. No, raspravu o PDV-u možemo ostaviti za neku drugu priliku. Ono što se ovdje željelo pokazati jest da je sa stajališta mirovinske reforme potpuno neopravdano tvrditi da u proračunu nema sredstva za proširenje dodatka.

## **7. Zaključno**

**Kakva je to mirovinska reforma u kojoj je državni proračun u višku od 87 milijardi kuna, a istovremeno se smanjuje adekvatnost mirovina i teret isplate mirovina sve više se prebacuje na buduće generacije?** To nije dobro. Potrebno je još jednom ozbiljno razmotriti sve posljedice sadašnjeg prijedloga Ministarstva i potražiti bolja rješenja.

Jedno od mogućih rješenja je ovdje predloženo proširenje dodatka od 27% i na dio mirovine koju se osiguranicima obaju mirovinskih stupova isplaćuje iz prvog stupa, a bez potrebe otvaranja mogućnosti „povrataka“ u prvi stup. Uz to, za one s najnižim mirovinama može se uvesti isplata posebnog korektivnog dijela mirovine čime bi najvećem broju osoba s niskim

plaćama bilo omogućeno da njihova ukupna dvostupna mirovina (zbroj mirovine iz prvog i drugog stupa) ne padne ispod mirovine koji dobivaju usporedive osobe osigurane samo u prvom stupu. Ovakvom reformom bi se i u prvom razdoblju i još više u budućnosti osigurao rast primjerenosti mirovina za najveći broj budućih umirovljenika, a otvara se potencijal da se reformama u drugom stupu on stabilizira, a potom ojača i osigura veće mirovine od onih koje su ovdje projicirane.

Moguće su i neke druge opcije u pokušaju rješavanja pitanja nižih mirovina „dvostupaša“, a bez uništavanja drugog stupa. Jedna je isplata dodatka koji bi s vremenom imao sve manji postotak. No, tu se radi o rješenju koje bi po svom učinku bilo između prijedloga Ministarstva i prijedloga o proširenju dodatka od 27% na sve. Tako bi verzije s padajućim postotkom dodataka imale manje fiskalne troškove, ali bi i manje utjecale na razinu mirovina, odnosno bilo bi nastavljeno smanjivanje stupanja primjerenosti mirovina. Moguće je razmišljati i o varijanti promjene formule za osnovnu mirovinu za „dvostupaše“ uz proširenje dodatka, no u tom je slučaju moguće da se pojave nove neravnoteže između „jednostupaša“ i „dvostupaša“ zbog kojih bi trebalo raditi dodatne korekcije kako bi se postigao željeni učinak u smislu primjerenosti. Zbog svega toga smatram da je proširenje dodatka uz korekciju za najniže mirovine uz postojeću mirovinsku formulu najjednostavnije i najučinkovitije rješenje.

U svakom slučaju, prilikom razmatranja reformskih učinaka treba pripremiti veći broj projekcija budućih mirovina za osobe različitih radnih karijera. Ovom prilikom prezentirano je samo nekoliko osnovnih grafikona ne bi li se ukazalo na ključne posljedice predloženih reformskih mjera. Nadam se da će se mjere predložene od strane Ministarstva još jednom ozbiljno propitati i zaključiti kako se odgovori na sadašnji problem razlika u mirovinama za različite generacije umirovljenika trebaju potražiti uz bitno drugačija rješenja. Traže se rješenja koja će garantirati stabilnost mirovinskog sustava, pojačati dosadašnje dobre strane mirovinske reforme iz 1999. i 2002. godine i popraviti uočene slabosti, te osigurati veću primjerenost mirovina u budućnosti, u uvjetima nepovoljnih demografskih te naročito migracijskih kretanja.