

Okvir za buduću suradnju na području restrukturiranja mirovinskih sustava

U okviru Pakta o stabilnosti /Inicijative za socijalnu povezanost, održan je seminar o reformi mirovinskog sustava. Stručnjaci iz odabranih zemalja Srednje i Istočne Europe dali su pregled svojih raznovrsnih iskustava na tom području. Seminaru su prisustvovali brojni sudionici koji su predstavljali socijalne partnere zemalja Jugoistočne Europe. Reforma mirovinskog sustava odabrana je među brojnim prioritetima koji se pojavljuju u reformama socijalne politike, a uzeti su u obzir i drugi postojeći procesi kao što su ciljevi Milenijskog razvoja započetog u rujnu 2000. godine i Program strategije smanjenja siromaštva kojeg su neke države Jugoistočne Europe već ratificirale.

Osnovni podaci

U Jugoistočnoj Europi sposobnost programa mirovinskog osiguranja da ispune potrebe stanovništva diljem zemlje umanjena je gospodarskim i političkim previranjima u prethodnom desetljeću. Smanjeni rezultati i neformaliziranje zapošljavanja rezultirali su smanjenjem prihoda od doprinosa i isključivanjem velikog broja sadašnjih zaposlenika iz mirovinskog osiguranja. Inflacija je bila veća od povećanja mirovinskih primanja, dovodeći umirovljenike u vrlo težak položaj. U nekim je zemljama praksa sebičnog i korumpiranog rukovodstva uzrokovala gubitak povjerenja radnika u mirovinski sustav, nadalje potičući krug neplaćanja doprinosa i gubitka osiguranja. Istodobno, visoke stope doprinosa u regiji stvaraju prepreku otvaranju novih radnih mjesta koja su potrebna da bi se ponovo pokrenulo gospodarstvo u zemlji, povećao BDP i poboljšao životni standard života.

Mjere koje se obično poduzimaju u takvom okruženju kako bi se poboljšalo financiranje javnih mirovinskih programa znatno je teže provesti. S obzirom na veliku nezaposlenost, povećanje dobi umirovljenja rizično je u smislu da doprinosi

nezaposlenosti. Ako uzmemo u obzir činjenicu da su mirovine već drastično pale zbog inflacije, smanjenje iznosa mirovina povećalo bi siromaštvo. Povećane stope doprinosa u regiji onemogućavaju čak i mala pozitivna usklađivanja. Također, u zemljama koje nemaju razvijena financijska tržišta ili stručnost u njihovoj regulaciji, privatizacija mirovina vjerojatno bi rezultirala visokim administrativnim troškovima i niskim prinosima od ulaganja, pogoršavajući izgled radnika za sigurnu mirovinu.

Budući da su ozbiljni problemi koji ugrožavaju mirovinske sustave u regiji i vanjske i unutarnje prirode, tako i rješenja moraju biti usmjerena na oba područja. Među mjerama koje se odnose na vanjsko okruženje, prva i najbitnija je obnoviti gospodarstvo u državi kako bi se poboljšali njegovi rezultati i otvorila radna mjesta. S obzirom na ovaj prioritet, sustavi moraju biti restrukturirani kako bi upotpunili i podržali oporavak – tj. olakšali otvaranje novih radnih mjesta, doprinijeli poboljšanju produktivnosti tamo gdje je to moguće i sveli negativne posljedice na najmanju moguću mjeru. Za takvo restrukturiranje potrebno je da vlade djeluju na tri područja.

Preporuke

Prvo, vlade moraju poboljšati naplatu doprinosa za mirovinsko osiguranje. Učinkovitija prisilna naplata doprinosa ukinut će konkurentnu prednost poslodavaca i zaposlenika koji izbjegavaju plaćanje doprinosa i time će se ukloniti poticaj za neplaćanje. Istodobno, smanjit će financijski manjak u mirovinskim sustavima i proširit će pokrivenost osiguranjem na zaposlenike koji su sad isključeni podijeljenim tržištem rada. Naplaćivanje doprinosa na široj osnovi (zaposlenika i poslodavaca) omogućit će smanjenje visokih stopa doprinosa u regiji i time ukloniti prepreke zapošljavanju. Iako svaka vlada mora kreirati



rati metode naplate koje odgovaraju specifičnim okolnostima u zemlji, postoje četiri opća područja na kojima u svim zemljama treba djelovati:

- poboljšati tijek informacija među vladinim ustanovama (npr. porezna uprava, zavodi za socijalno osiguranje i carinska uprava) što će olakšati usporedbu evidencija i omogućiti identificiranje poslodavaca koji se ne pridržavaju propisa;

- uvjetovati pristup poslodavaca beneficijama i programima vlade (npr. zajmovi ili dozvole za uvoz/izvoz) potvrdom o plaćenim doprinosima za socijalno osiguranje;

- intenzivnije nadgledati pridržavanje propisa i uvesti posebne mjere za problematična područja i skupine u gospodarstvu (npr. građevinska djelatnost, samostalni obveznici uplate doprinosa) te posebne mjere za borbu protiv izbjegavanja plaćanja doprinosa (npr. da ugovori o radu podliježu istim pravilima kao i plaće i/ili određivanju najniže osnovice za plaćanje doprinosa kao najnižu plaću ili postotak prosječne plaće); i

- uspostaviti realnu strukturu kažnjavanja koja potiče pridržavanje propisa a ne ostavlja tvrtke bez posla i ne ugrožava radna mjesta. Vlade to moraju predvoditi pružanjem primjera tako da pravodobno plaćaju doprinose za mirovinsko osiguranje za državne zaposlenike.

U nekim državama povećavanje povezanosti između plaćenih doprinosa i mirovinskih primanja može imati učinak da radnici budu voljniji doprinositi u mirovinski sustav. Međutim, u državama u kojima su ekonomske teškoće potakle radnike da se usredotoče na kratkoročno rješavanje problema, ne mogu se automatski postaviti nikakve pretpostavke o utjecaju takvih mjera.

Drugo područje na kojem treba djelovati je restrukturiranje mirovinskih davanja kako bi ona bila zanimljivija zaposlenicima. Takvo je restrukturiranje potrebno u mnogim zemljama jer je kombinacija visoke inflacije i preraspodjele povećanja mirovina smanjila sve osim najniže mirovine tijekom 90-tih, čineći mirovinski sustav manje zanimljivim većini radnoaktivnog stanovništva. Ova se situacija ne može brzo izmijeniti zbog uske osnove plaćanja i visoke stope doprinosa u regiji, kako je navedeno, ali promjene su potrebne dugoročno gledano u mnogim zemljama. Kod takvih pokušaja moraju se poštivati tri uvjeta. Prvo, treba uzeti najniže standarde uspostavljene Europskim kodeksom o so-

cijalnom osiguranju i Konvencijom 102 MOR-a (Međunarodna organizacija rada) kao smjernice, a promjene bi trebale osigurati usklađenost mirovina s najnižom definiranom razinom. Drugo, s obzirom na razlike koje postoje u zemljama Jugoistočne Europe između plaća muškaraca i žena, takve promjene ne bi smjele uzrokovati siromaštvo žena u starosti koje bi bilo rezultat diskriminirajućih plaća ili vremena provedenog brinući se za malu djecu. To se može postići davanjem zajmova za brigu o djetetu iz državnog proračuna. Treće, ovakve mjere moraju uzeti u obzir da programi javnog mirovinskog osiguranja mogu postići bolju povezanost između mirovina i doprinosa s jednakom sigurnošću kao i privatna osiguranja. Štoviše, privatizacija mirovina može se uspješno pokrenuti samo ako su ispunjeni određeni preduvjeti. Požurivanje procesa reforme i slaba sposobnost vlade da upravlja i uređuje sve uključene čimbenike ozbiljna su prijetnja uspjehu privatizacije kao strategije reforme.

Na kraju, vlade moraju modernizirati upravljanje mirovinskim sustavima i učiniti ih transparentnijima. Takve mjere potrebne su da bi se ponovo zadobilo povjerenje radnika i poslodavaca, od kojih mnogi smatraju da su državni mirovinski programi neučinkoviti i predstavljaju uzaludno trošenje sredstava od doprinosa. Povećano povjerenje u administrativnu djelotvornost programa također će povećati voljnost radnika i poslodavaca da plaćaju doprinose. Moderniziranje administracije znači smanjenje operativnih troškova tako da se veći dio prihoda od doprinosa može koristiti za njihovu glavnu svrhu, tj. za isplatu mirovina. Transparentnost znači redovito izvješćivanje javnosti o izdacima i isplatama iz sustava u skladu s međunarodnom računovodstvenom praksom. Obje mjere znače izmjene administrativnih izdataka kako bi ih se usmjerilo prema ciljevima najveće važnosti za one koji čine program. Moderniziranje će zahtijevati razvoj, veće oslanjanje na automatske sustave upravljanja podacima, kao i poboljšanje regionalne suradnje među sustavima mirovinskog osiguranja kako bi se povećala sigurnost migrirajućih i raseljenih radnika. Napokon, kao što pokazuju iskustva u zemljama srednje Europe koje su najviše napredovale u pitanjima privatizacije, privatizirana mirovinska osiguranja zahtijevaju sveobuhvatnu, stručnu vladinu regulaciju administrativnih troškova kako bi se zaštitili interesi osiguranika.

* * *

Kada vlade pripremaju specifične reforme koje se odnose na tri spomenuta prioriteta, trebaju zanemariti svoje procese planiranja i savjetovanja otvorene za ulazne informacije, pažljivo motrenje i kritiku socijalnih partnera, kao i svih drugih koje zanima budućnost mirovinskog sustava. Samo otvoreni socijalni dijalog može dati reformama relevantnost, legitimnost i podršku javnosti koji su potrebni da bi reforme uspjele i trajale. Nužno je izbjeći iskustva iz prošlosti kada su veće odluke o mirovinskim reformama u nekim zemljama Jugoistočne Europe donošene bez takve razmjene mišljenja. Istodobno, zaposlenici i poslodavci moraju se posvetiti razvoju stručnosti i intenzivnom sudjelovanju u rješavanju pitanja iz mirovinskog osiguranja.

Uz navedeno, potrebno je pružiti tehničku pomoć mirovinskim reformama da bi se olakšao gospodarski razvoj i otvaranje radnih mjesta, uključujući stvaranje i testiranje novih metoda naplate, razmjenu najboljih iskustava u administraciji programa mirovinskog osiguranja, resurse i teh-

nologiju za automatizaciju, obrazovanje za rukovoditelje i kontrolore sustava i razvoj kapaciteta za aktuarske projekcije potrebne za usklađivanje mirovina.

Zaključak je da problemi koji sada utječu na sustave mirovinskog osiguranja u Jugoistočnoj Europi imaju korijene i unutar samih sustava i u širem smislu u gospodarstvima u kojima djeluju, a mjere koje se poduzimaju da bi se ti problemi riješili moraju biti usredotočene na oba područja. U skladu s akcijama međunarodnih donatora radi promicanja gospodarskog razvoja, mirovinske reforme moraju biti restrukturirane kako bi poduprle iste one mjere za oporavak kroz naplatu doprinosa iz šire osnove, izmjene mirovinskih primanja kako bi bila zanimljivija zaposlenicima te učinkovitu, djelotvornu administraciju. Sve tri promjene zahtijevaju povećanje sposobnosti onih koji u sustavu donose ključne odluke i koji ga administriraju. Ponovna izgradnja takvog kapaciteta za kvalitetno upravljanje sustavom glavni je regionalni izazov reforme danas.

