

Povijesni razvoj i sadašnji uvjeti javnog mirovinskog osiguranja u Velikoj Britaniji

Predrag Bejaković

Institut za javne financije

Sažetak

Nakon dugotrajnih rasprava o potrebi i opravdanosti uvođenja javnog mirovinskog sustava tijekom 19. stoljeća, javno mirovinsko osiguranje u Velikoj Britaniji uvedeno je početkom 20. stoljeća. Ono se uvelike mijenjalo tijekom vremena, s tim da je na početku postojala samo osnovna državna mirovina, kasnije nadopunjena s dijelom koji ovisi o ostvarenim zaradama osiguranika. Sustav je bio prilično učinkovit u ublažavanju siromaštva starijeg stanovništva, a problemi su vezani uz njegovu složenost i česte promjene. Posebno su velike izmjene bile od početka 1980-ih do sredine 1990-ih kada su više nego prepolovljene vrijednosti mirovina iz sustava SERPS-a. Promjene ostvarene u 2002. godini čini se da bi trebale pogodovati umirovljenicima s malim mirovinama. Prema provedenim projekcijama, sustav se čini fiskalno održivim, a i zbog političkih razloga ne treba očekivati njegove znatnije promjene u doglednoj budućnosti. Iako je u Britaniji sve veći naglasak na privatnom mirovinskom osiguranju, i nadalje je značajna uloga države, naročito u dva područja: nadzoru nad radom (posebice privatnih) mirovinskih fondova – pogotovo njihovim marketinškim i administrativnim troškovima – i obavještanju osiguranika o njihovim pravima.



Uvod: Počeci razvoja mirovinskog osiguranja

Raspravi o potrebi uvođenja javnog mirovinskog osiguranja u Britaniji krajem 19. stoljeća sigurno su pomogli i mnogi napisi o vrlo lošem materijalnom položaju starijih osoba. Tako je francuski autor de Tocqueville (mnogo slaviji po djelu »Demokracija u Americi«) napisao još 1835. godine rad *Spomenspis o siromaštvu* u kojem na primjeru Velike Britanije jasno objašnjava zašto u doba industrijskog razvoja više nije dovoljno spontano privatno organiziranje humanitarne pomoći (koje inače jako poštuje i podržava). Potrebno je sustavno i stalno državno zbrinjavanje ekonomski ugroženih. Britansko kraljevsko statističko društvo vrlo je rano počelo pratiti stanje siromaštva širom zemlje. U izvještaju Charlesa Bootha iz 1891. godine naglašava kako je

ekonomski najlošiji položaj osoba starijih od 65 godina, od kojih gotovo četiri desetine živi u siromaštvu (s time da su mnogi bili žrtve zle životne kobi – ponajviše bolesti ili invalidnosti – na koju gotovo da nisu mogli utjecati), dok je kod mlađih od 60 godina siromašna bila tek svaka dvadeseta osoba. Istina, nadležne kraljevske komisije – *the Royal Commission of the Aged Poor* kojoj je predsjedao lord Abadare, te *the Committee on Old Age pension* pod vodstvom lorda Rothschilda – smatrale su da nema potrebe uvoditi mirovinsko osiguranje, jer sve veći broj industrijskih radnika može osigurati svoju egzistenciju za vrijeme starosti.

Rasprave su se ponajviše vodile između onih koji su bili za plaćanje mirovinskih doprinosa (tako da se ispuni paternalistička uloga države) i skupine koja je vjerovala da starije siromašno stanovništvo, uključujući

žene i nestručne radnike, neće moći samostalno plaćati potrebne doprinose. Stoga se druga skupina zalagala za mirovinsko osiguranje prema materijalnom položaju (*means-tested*) za koje se ne bi plaćali doprinosi, već bi se financiralo iz prikupljenih poreznih prihoda (Thane, 1978). Prijedlozi ove druge skupine usvojeni su 1908. godine kada je uvedeno mirovinsko osiguranje za osobe starije od 70 godina koje su udovoljavale uvjetima lošeg materijalnog položaja i određenoj provjeri »dobrog ponašanja«. Iako su naknade na početku bile vrlo male, ukupni iznos izdvojenih sredstava iznosio je preko 6 milijuna funti godišnje.

Nakon Prvog svjetskog rata rasprava se nastavila nesmanjenom žestinom između zastupnika obje struje, te su sindikati smatrali da bi uvođenje doprinosa i/ili njihovo kasnije (moguće) povećavanje neposredno pogodilo i zaposlene i poslodavce. Suprotno stajalište zastupalo je Ministarstvo financija koje je željelo ostvariti što je više moguće javnih prihoda, te je kao kompromisno rješenje 1925. godine usvojen Zakon o plaćanju mirovinskih doprinosa (*Contributory Pension Act*). Po tom bi se zakonu plaćao doprinos koji je jamčio osnovnu mirovinu u dobi od 65 godina starosti, s tim da bi se nakon 70 godina starosti ostvarivalo pravo na mirovinu bez plaćanja doprinosa. Pravo na mirovinu ostvarivali su bračni drugovi i djeca, a kako nije bilo *prethodnih* uplata Ministarstvo financija moralo je osigurati velik iznos koji nije mogao biti ostvaren iz prikupljenih doprinosa za mirovinsko osiguranje. Iako je to bio model jednakih doprinosa i mirovina (*flat rate*), ipak je u njemu postojala određena sustavna preraspodjela. Ujedno, taj je model sadržavao obilježja prisilne štednje i prikupljanja javnih prihoda putem doprinosa.

U razdoblju između dva rata u mirovinskom sustavu napravljene su dvije važne izmjene. Udovice osiguranih muškaraca mogle su nakon 1929. godine ostvarivati pravo na mirovinu nakon 55 godina starosti, a zakon (*the »black-coated« Act*) iz 1937. godine proširio je

mirovinsko osiguranje i na bolje plaćene radnike. Vjerojatno, druga mjera nije bila toliko namijenjena poboljšanju sigurnosti ove skupine radnika, već više kao način prikupljanja većih javnih prihoda. Mirovinski sustav u cjelini nije značajnije smanjio broj siromašnih starijih ljudi, već se njihov broj povećavao tijekom 1930-ih godina što nisu ostvarili potreban broj godina osiguranja. Zbog toga je dio službe za zapošljavanje (*the Unemployment Assistance Board*) preimenovan (u *the Assistance Board*) i zadužen za plaćanje naknada prema materijalnom položaju starijih i nezaposlenih osoba koje nisu imale pravo na naknade na temelju plaćanja doprinosa.

Reforma Beveridge

Nakon Drugog svjetskog rata, 1946. godine zakonom je (*National Insurance Act*) uveden sustav plaćanja jednakih mirovinskih doprinosa i pravo na jednaku mirovinu za muškarce u dobi od 65 i više godina te za žene u dobi od 60 i više godina, uz uvjet da se puna mirovina može ostvariti prestankom rada. Nekoliko godina kasnije (točnije 1948). uvedena je temeljna državna mirovina (*The Basic State Pension* – BSP) izvorno kao rezultat poznatog *Beveridge reporta* o socijalnoj slici britanskog društva. Taj je dokument sadržavao ne samo prijedlog cjelovitog sustava socijalnog osiguranja i očuvanja dohotka (*National Insurance* – koje pruža osiguranje za vrijeme umirovljenja, bolesti i nezaposlenosti, i *National Assistance* – koje pomaže prema materijalnom stanju) već je uvelike utjecao i na obuhvat, načela i načine provedbesocijalne politike u Velikoj Britaniji. Beveridgeov plan imao je mnoga konzervativna obilježja, ali je boljom i sveobuhvatnijom organizacijom sustava znatno poboljšao opće blagostanje u Britaniji kao kapitalističkom gospodarstvu i društvu. Namjera temeljne državne mirovine bila je osigurati primanja i materijalnu sigurnost osobama starije dobi. Početna je ideja bila da sustav počiva na kapitaliziranom sustavu, odnosno da svaka generacija mora plaćanjem doprinosa osi-

gurati svoje mirovine. To je gotovo odmah napušteno pa su pravo na mirovinu ostvarivali tadašnji naraštaji umirovljenika.

Naravno, može se postaviti pitanje zašto se odlučilo za opći mirovinski sustav umjesto za onaj prema materijalnom položaju (*means-tested*). Razlog je vjerojatno što se taj sustav smatrao kao *kvazi-osiguranje*, pa su se uz plaćanje doprinosa mogli prikupiti veći iznosi nego što bi se to moglo ostvariti porezima u sustavu neplaćanja doprinosa. Iako u sustavu jednakih doprinosa i mirovina teorijski ne dolazi do značajnije unutargeneracijske preraspodjele, ona se ipak ostvaruje jer sustav ipak pruža umanjenu mirovinu osobama koje nisu ostvarile dovoljan broj godina mirovinskog osiguranja. Dodatni troškovi plaćali su se iz proračuna, a za sve umirovljenike snižen je iznos mirovina, što je opet uvjetovalo da je znatan dio njih pao ispod utvrđene granice siromaštva pa su mnogi ostvarivali pravo na dodatne naknade prema materijalnom položaju. Nadalje, osobe koje su željele nastaviti raditi mogle su odgoditi korištenje mirovinskih prava do pet godina ili početi koristiti mirovinu i primati cijeli iznos ili dio mirovine do određene razine primanja (pravilo primanja) isto do pet godina, nakon čega ostvaruju pravo na punu mirovinu.

Kako se udio stanovništva starijeg od dobi za umirovljenje između 1941. i 1976. godine povećao za 45%, uz istodobno vrlo malu nezaposlenost i mali broj osoba koje su bile na bolovanju, rashodi za mirovinsko osiguranje postali su najveća rashodna stavka u sustavu socijalnog osiguranja. Nastale teškoće mirovinskog osiguranja ponajviše vezane uz povećanje broja korisnika, potaknule su uvođenje proporcionalnih doprinosa uz zadržavanje jednakih naknada, tako da je pojačana preraspodjela u sustavu, ali su (zamišljene) naknade i (stvarni) doprinosi ovisni o plaćama potaknuli su mit o sustavu kao osiguranju za vrijeme starosti (Creedy i Disney, 1985). Taj je mit uvelike obilježio rasprave o spremnosti plaćanja mirovinskih doprinosa ako naknade ne ovise

o plaći. Iako je malo suvišno razmatrati *spremnost* plaćanja obveznih doprinosa, svejedno se često moglo čuti da u tom slučaju ljudi neće htjeti plaćati doprinose.

Početkom 1960-ih uveden je sustav državnih mirovina koji je ovisio o primanjima (*Earning-Related State Pensions*) za koji su se plaćali doprinosi, bio je podložan oporezivanju, te nije ovisio o materijalnom položaju. Prvi oblik tog mirovinskog osiguranja bio je *Graduate Retirement Pension* (GRP) koji je postojao između travnja 1961. i travnja 1975. Sustav je bio predviđen na način da korisnicima povrh jednake državne mirovine omogućiti ostvarivanje uvećane mirovine ovisne o njihovim primanjima. U početku svi su osiguranici trebali plaćati puni iznos doprinosa, ali je to promijenjeno u listopadu 1966. kada su osiguranici u strukovnim osiguranjima imali obvezu plaćanja po nižoj stopi, ali su i ostvarivali umanjenu mirovinu.

Mirovinski zakon iz 1970.godine

Krajem 1960-ih i početkom 1970-ih na temelju većeg broja provedenih istraživanja ponovno je potaknuto zanimanje za pitanje nejednakosti u društvu i siromaštva starijih osoba, što je uvjetovalo razmišljanja o potrebi poboljšanja i mijenjanja postojećeg sustava. Tako je 1975. godine uz veliko odobravanje političkih stranaka usvojen odgovarajući zakon (*the Social Security Act*) koji je stupio na snagu 1978. godine i uvelike promijenio sustav mirovinskog osiguranja. Sustav GRD je zamijenjen državnom mirovinom ovisnom o primanjima (*State Earnings-Related Pension Scheme – SERPS*). Mirovina se sastojala od dva dijela: prvog dijela koji se plaća svim korisnicima bez obzira na njihova prethodna primanja i doprinose, i drugog dijela ovisnog o primanjima i o trajanju plaćanja doprinosa. Taj drugi dio ne može biti veći od utvrđenog maksimalnog iznosa. Za osobu koja je plaćala doprinose najmanje 20 godina, dio mirovine ovisan o primanjima iznosi četvrtinu razlike između vrijednosti »primanja na koja se obračunava mirovinski doprinos« (do određene

granice) i osnovne jednake mirovine. Za osobu koja je plaćala doprinose kraće vrijeme obračunava se osmina razlike. Pokušajmo to malo pojasniti na primjeru: ako je osnovna jednaka mirovina 20 funti tjedno, a najveći utvrđeni iznos primanja 140 funti tjedno, umirovljenik ostvaruje 50 funti mirovine tjedno ($20 + 140 \cdot 20/4$). Osoba s primanjima od 100 funti tjedno ostvaruje tjednu mirovinu od 40 funti, a osoba s primanjima od 60 funti tjedno ima mirovinu od 30 funti tjedno. Stopa zamjene (*replacement rate*) povećava se s 33% na 40%, odnosno na 50%, kako se primanja smanjuju s 140 na 100, odnosno na 60 funti tjedno. Više zemalja u svijetu ima sličan sustav u kojima su stope zamjene slabije plaćenih radnika znatno veće nego one bolje plaćenih pa se ovo obilježje mirovinskog sustava često navodi kao značajna preraspodjela od »bogatih« prema »siromašnima« (U.S. Social Security Administration, 1994).

Dio mirovine koji ovisi o prethodnim primanjima temelji se na prosjeku primanja pojedinca u 20 najboljih godina radnog vijeka nakon što se provede indeksiranje primanja iz pojedinih godina. Prosjek primanja »najboljih« godina mora biti veći prosjeku primanja svih godina, a iznos u kojem se tada dva prosjeka razlikuju ovisi o stupnju fluktuacije primanja tijekom radnog vijeka promatrane osobe. Poslodavci isto do utvrđenoj najvećeg iznosa plaćaju doprinos za mirovinsko osiguranje svojih zaposlenih. Izvorno je predviđeno da se ograničenje prilagođava ili prema indeksu cijena ili plaća, ovisno o tome što je veće (Ubrzo se odstupilo od ove odredbe pa se koristio samo indeks cijena). Promjenom sustava indeksiranja ostvarena je neto ušteda od približno 6 milijardi funti godišnje, a prosječna osnovna mirovina po osobi manja je za oko 20 funti tjedno.

Velika promjena u sustavu mirovinskog osiguranja je mogućnost da se za dio mirovine ovisan o prethodnim primanjima *istupi* iz državnog sustava i mirovinski osigura vezano uz zanimanje, odnosno poduzeće (strukovno osiguranje). Oni koji su istupili iz dr-

žavnog sustava plaćaju manje mirovinske doprinose, ali ostvaruju samo utvrđeni jednaki iznos mirovinske naknade. Nije se moglo unaprijed znati koliko će se osoba na to odlučiti, a i državni aktuarski stručnjaci (Government Actuary's Department, 1982.) podcijenili su broj onih koji su to učinili (Hemming i Kay, 1982). Privatni mirovinski programi morali su plaćati zajamčenu minimalnu mirovinu (*the Guaranteed Minimum Pension – GMP*) koja se temelji na prosjeku primanja iz svih godina rada, a ne na najboljih 20 godina i koja se ne indeksira. Ipak, država je pokrivala razliku između GMP-a i mirovine koja bi se ostvarila u državnom sustavu. Sustav je bio izložen mnogim prijetnjama i promjenama, ponajviše vezanim uz njegovo *sazrijevanje* i utjecaje kretanja nezaposlenosti, realnog porasta plaća, stope aktivnosti stanovništva i demografskih kretanja. Predviđa se daljnje povećanje gornje granice preko koje se više ne povećava doprinos za mirovinsko osiguranje.

Usprkos korjenitoj promjeni mirovinskog sustava, nije uslijedila značajnija javna rasprava niti je proveden veći broj znanstvenih istraživanja o toj temi, osim što je manji broj teoretičara bio vrlo kritičan prema promjeni, ističući kako će mirovinsko osiguranje vezano uz poduzeće *kažnjavati* zaposlene koji češće mijenjaju radno mjesto ili poduzeće. Istina, takvi pojedinci pogotovo ako imaju zanimanje i stručnost koja se traži na tržištu rada mogu *neposredno* pregovarati o uvjetima svog mirovinskog osiguranja. Ujedno, velike tvrtke, osim što imaju svoje sustave mirovinskog osiguranja imaju i svoje *unutarnje* tržište rada na kojem je mala vanjska pokretljivost, a mirovine su samo jedan od čimbenika dugotrajnije strukture naknada iz rada.

Razvoj nakon 1980. godine

Didnot i Johnson (1997.) vjeruju da je od početka 1980-ih do sredine 1990-ih sustav mirovinskog osiguranja u Velikoj Britaniji doživio najveće promjene u svojoj povijesti. Oni pogotovo naglašavaju radikalne promjene politike državnih mirovina vezane uz SER-

PS. Buduće vrijednosti tih mirovina više su nego prepolovljene, te su tri četvrtine zaposlenih prestali biti članovi SERPS-a jer su se uključili u strukovno ili osobno mirovinsko osiguranje.

Izvorno, SERPS je bio prilično izdavan ali nakon toga uslijedile su značajne reforme tako da je došlo do mnogih ograničenja. Danas na značenju sve više dobiva mirovinsko osiguranje pojedinih zanimanja (strukovno mirovinsko osiguranje) pa je približno polovica osiguranika uključena u neki program privatnog osiguranja. Oko 10 milijuna umirovljenika ostvaruje temeljnu državnu mirovinu jednakog iznosa, za koju se izdvaja manje od 4% BDP-a. Ovisno o dobi i imovinskom stanju dobiva se zaštitni dodatak, naknada za stanovanje te porezne olakšice.

I u Britaniji se sredinom i krajem 1970-ih očitovao fenomen ranijeg povlačenja iz aktivnosti, pogotovo muškog stanovništva. Uz produženo očekivanje trajanja života, ljudi su sve duže koristili mirovine. Tadašnja je Konzervativna vlada predlagala poduzimanje daljnjih mjera tako da bi osobe koje ulaze u svijet rada umjesto ostvarivanja prava na osnovnu mirovinu trebale imati mirovine iz kapitalizirane štednje. Država bi plaćala 9 funti tjedno na svaki osobni račun, s tim da bi se sredstva izdvajala iz prikupljenih poreznih prihoda. SERPS više ne bi prikupljao sredstva nekapitaliziranog mirovinskog osiguranja, a iznos doprinosa iz plaće umjesto u sustav međugeneracijske solidarnosti uplaćivao bi se u privatni mirovinski fond. Ova je promjena manje radikalna nego što se to čini na prvi pogled jer su već tri četvrtine radne snage prestali biti članovi SERPS-a. Naprotiv, prva je mjera korjenita promjena.

Općenito, predložene su se promjene smatrale gotovo neostvarivima zbog veličine tranzicijskog troška. To podrazumijeva da jedna generacija treba plaćati za svoje mirovine i za mirovine sadašnjih umirovljenika, jer se u sustavu međugeneracijske solidarnosti tekuće mirovine isplaćuju od prikupljenih doprinosa. Prijedlogom

konzervativaca to se trebalo ublažiti na dva načina. Prvo, predložili su postupnost u promjenama tako da nitko tko ostvari mirovinu prije 2040. godine ne bi ostvarivao sniženje (*rebate*). (O svim administrativnim teškoćama i nejasnoćama koje su tako nastale treba pogledati: Department of Social Security, 2000a). Time bi se kratkoročno omogućavalo snižavanje troškova i omogućila određena raspodjela troškova među generacijama. Ali to ne mijenja činjenicu da i dalje postoje tranzicijski troškovi. Drugo, konzervativci su predložili promjenu poreznog tretmana doprinosa za mirovinsko osiguranje. Zastupali su potrebu da se ukinu postojeće porezne olakšice za doprinose na mirovinsko osiguranje, ali mirovine bi bile oslobođene oporezivanja. Tako ostvareni porezni prihodi (*primici*) (*tax receipt*) mogli bi se koristiti za pokrivanje dijela troškova promjene mirovinskog sustava. Navodili su da bi novi sustav trebao omogućiti optimalan odnos privatnog i javnog temeljenog na najboljim obilježjima državnog i privatnog osiguranja.

Navedeno »rješenje« ipak stvara mnoge probleme. Prvi je da je ono vrlo složeno u provedbi. Prenošenje doprinosa poslodavaca s dotadašnjih računa fondova profesionalnog (strukovnog) mirovinskog osiguranja na individualne račune opterećeno je mnogim neizvjesnostima. Drugo, postoji i pitanje povjerenja, jer ako se ukinu sadašnje porezne olakšice za doprinose, kako se može jamčiti da će država za 40 ili više godina stvarno poštivati današnje odluke o oslobađanju mirovina od oporezivanja. Treće, dvojbe se odnose i na razloge za dobrovoljno dopunsko mirovinsko osiguranje. Zašto ulagati novce na posebne osobne mirovinske račune ako je njihov porezni tretman jednak uvijek raspoloživim sredstvima uložanim na obični bankovni račun? Konačno, treba se pitati koji se problem želi riješiti predloženim promjenama.

Predložene promjene posebno iznenađuju jer prema Državnoj aktuarskoj službi (*Government Actuary's Department*) u Velikoj Britaniji ne postoje značajniji problemi s financi-

ranjem osnovnih mirovina. Godine 1999. poslodavac je plaćao doprinos za mirovinsko osiguranje (*National Insurance Contribution*) ovisno o plaći zaposlenika po stopama od 0 do 10 posto. Iznos doprinosa zaposlenika ovisio je o njegovoj plaći: nulta stopa za tjednu plaću manju od 64 funte (godišnju plaću od 3328 funti), 2 posto za prve 64 funte plaće tjedno do 10 posto za tjednu plaću od 485 funti (godišnje 25 220 funti). Ako je zaposlenik uključen u mirovinski program koji organizira poslodavac stopa se snižavala na 8,4 posto (International Bureau for Fiscal Documentation, 1999). Projekcije pokazuju da bi stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u Velikoj Britaniji trebale padati zahvaljujući povećanju obračunske osnovice uslijed većih primanja koje je izrazitije od povećanih izdvajanja za veći broj umirovljenika. To je uvelike učinak smanjivanja odnosa osnovne mirovine prema prosječnoj plaći koji se očekuje do sredine 21. stoljeća. U idućoj tablici navedene su procijenjene stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u uvjetima zadržavanja sadašnjeg sustava mirovinskog osiguranja.

Tablica 1 – Procijenjene stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u uvjetima zadržavanja

Fiskalna godina	Procijenjeni prosječni doprinos poslodavca i zaposlenika za mirovinsko osiguranje u %
1994/1995	18,25
2000/2001	17,7
2010/2011	17,4
2020/2021	16,8
2030/2031	17,2
2040/2041	15,8
2050/2051	15,8

Izvor: izračuni Government Actuary's Department, 1995.

Broj starosnih umirovljenika u Velikoj Britaniji povećao se iz fiskalne 1998.-1999. godine s 10,7 milijuna na 10,9 milijuna u 1999.-2000. i 11 milijuna umirovljenika u razdoblju od 2000. do 2002. godine. Predviđeni rashodi procjenjuju se na 35,6 milijardi funti u

1998.-1999. godini; 37,8 milijardi funti u 1999.-2000. godini, 38,6 milijardi u 2000-2001. godini i 40,6 milijardi u 2001.-2002. (Department of Social Security, 2000 b).

Vrlo dugo (sigurno do sredine 1980, a možda do početka 1990-ih) u Velikoj Britaniji bilo je rašireno vjerovanje da je državni opći sustav mirovinskog osiguranja bolji i učinkovitiji od velikog broja privatnih mirovinskih osiguranja – privatno osiguranje nije zainteresirano za pojedince koji ostvaruju niže dohotke, osiguranici nemaju pravu mogućnosti prikupljanja informacija, a i paternalističko vjerovanje da pojedinci neće dovoljno uštedjeti za starost. Creedy i Disney (1985.) upozoravaju da se sustav međugeneracijske solidarnosti koji se financira iz tekućih doprinosa obično pogrešno smatra dugoročnim jer zahtijeva *jasan* međugeneracijski ugovor prema kojem se generacija koja radi obvezuje da će plaćati za mirovine osoba koje su umirovljene podrazumijevajući da će njihove mirovine plaćati iduća generacija radnika. Koliko se god to činilo prividno privlačnim, ipak je to čista fikcija (utopija) i ne postoji opće jamstvo da će mirovinski sustav koji je na raspolaganju jednoj generaciji biti dostupan sljedećoj. Pozivajući se na argument da se međugeneracijska preraspodjela može smatrati socijalnim osiguranjem protiv pripadnosti određenoj velikoj dobnoj skupini, to svejedno ne mora nužno zadovoljiti pripadnike generacije koja radi, ako oni znaju da trebaju financirati relativno veliku populaciju umirovljenika.

Visoki troškovi umirovljenika ne smiju se ograničiti na neposredna izdvajanja za mirovine već se moraju uključiti i drugi oblici pomoći umirovljenicima (poput sustava mirovinskog dodatka – *the Supplementary Benefit System* ili najmanjeg zajamčenog primanja *Minimum Income Guarantee* – MIG, uvedenog u travnju 2000. godine) kao i poreznih olakšica koje ostvaruju umirovljenici. Ako su mirovine iznad iznosa utvrđenog za pomoć prema materijalnom položaju onda se, naravno, smanjuju izdvajanja za mirovinski dodatak.

U raspravama u vezi s financijskom (ne)održivosti javnog mirovinskog sustava, često se zaboravlja na njegove učinke. Ocjenjuje se da je javni mirovinski sustav u Velikoj Britaniji polučio dobre rezultate u sprječavanju siromaštva starijih osoba, te da je učinkovitiji od znatno skupljih i administrativno složenih programa pomoći prema materijalom stanju. Oko četiri milijuna umirovljenika prima SERPS mirovine, tako da se za mirovinsko osiguranje u fiskalnoj godini 1996.-97. izdvojilo 4,23% BDP-a. Ocjenjuje se da će udio rashoda za mirovinsko osiguranje rasti do 2030. godine na više od 5% BDP-a, a nakon toga do sredine stoljeća trebalo bi uslijediti smanjenje na oko 4% BDP-a. Više od polovice britanskih umirovljenika živi u dvočlanom kućanstvu, a oko četvrtina su samci. Opskrbljenost umirovljeničkih kućanstava ne razlikuje se bitno od onih koja to nisu, s tim da umirovljenici, naravno, većinom nemaju hipoteke na svoje kuće jer su za radnog vijeka otplatili bankovne kredite, što nije slučaj s neumirovljeničkim kućanstvima koja u većini imaju tu obvezu. U razdoblju 1989.-1995. godine primanja svih britanskih umirovljeničkih kućanstava povećala su se za 7%, a najveće povećanje (za više od trećine primanja) zabilježeno je kod muškaraca koji žive sami. U istom razdoblju

smanjilo se značenje državne mirovine, a poraslo sudjelovanje ostalih državnih naknada i privatnih mirovina. Udio umirovljenika nešto je smanjen u donjim dohodovnim decilima i povećan u višim decilima, s tim da u četiri najviša decila visok udio imaju umirovljenici – samci (Emerson, Johnson i Stears, 2000).

Reforma iz 2002. godine

Sustav SERPS zamijenjen je u travnju 2002. godine državnim drugom mirovinom (*State Second Pension – S2P*) koja je namjerno više usmjerena na osobe slabijih primanja. Slično kao i SERPS, sustav doprinosa i prava prilično je složen, iako osiguranici ne bi trebali ostvarivati manje mirovine. U drugoj fazi razvoja S2P od 2007. godine predviđeno je da će pojedini osiguranici imati blaža umanjenja mirovina, ali će umirovljenici s malim mirovinama biti u boljem položaju (Kaplar i Leicester, 2002).

U tablici 2 navodimo posljednje raspoložive podatke o vrstama i obilježjima javnih mirovina, broju korisnika i rashodima u milijunima funti.

Prema posljednjim raspoloživim podacima ukupno se za mirovinske rashode u fiskalnoj godini 2001-2002. potrošilo oko 42 milijuna funti, što je 37,4% ukupnih rashoda za socijalnu sigurnost u širem smislu (rashodi i

Tablica 2 – Vrste mirovina, broj korisnika i rashodi u 2001-2002.

Vrsta mirovine	Oporeziva	Plaćaju se doprinosi	Ovisi o materijalnom stanju	Broj korisnika u 2001-2002 ^a	Rashodi u 2001-2002 ^a (milijuni funti)
Basic state pension	Da	Djelomično	Da	10.990.000	36.487
<i>Earnings-related state pensions:</i> ^b					5.502
Graduated pension	Da	Da	Da	8.395.000 ^c	
SERPS	Da	Da	Da	5.655.000 ^c	

a Procjena

b raspoloživi samo ukupni podaci o rashodima za SERPS i prethodne sustave, broj primatelja je raspoloživ samo po pojedinim podvrstama iako su mnogi umirovljenici u oba sustava mirovina što ovisi o ostvarenim zaradama (*earnings-related pension*). U travnju 2002. godine SERPS je zamijenjen s državnim drugom mirovinom.

c podaci za 1999-2000.

Izvor: Department for Work and Pensions, *Work and Pensions Statistics 2001*, Government Statistical Service, London, 2001. Preuzeto iz Kaplan i Leicester (2002).

pomoći za nezaposlene, umirovljenike, socijalnu skrb i drugo). U ukupnim navedenim rashodima najveći udio (32,5%) ima *Basic State Pension*.

Općenito, promjene britanskog mirovinskog sustava, teško se mogu provesti. Gotovo sigurno se mirovinskim osiguranjem ponajviše okoriste – politički dobro organizirani – srednji slojevi (istraživanja su nedvosmisleno pokazala da žive duže od manje imućnih osoba), a i najveći broj zaposlenih u javnim službama također su pripadnici srednjih slojeva. Stoga se ovoj kategoriji osiguranika posvećuje posebna pozornost. Od 1. listopada 2002. provode se novi sustavi umirovljenja javnih službenika pod nazivom *classic, classic plus or premium* koji su zamijenili bivši *Principal Civil Service Pension Scheme* – PCSPS. Njima se ne mijenja iznos mirovine, ali se uvode nove mogućnosti izbora osiguranja. Tako su uvedeni modeli:

- *Classic* – promijenjeni naziv PCSPS-a, koji ne mijenja mirovinske uvjete i iznose mirovine.
- *Premium* osiguranje – namijenio je osobama koje su se tek prvi put osigurale od 1. listopada 2002. godine ali i postojećim osiguranicima. To je tradicionalan način osiguranja vezan uz zanimanje i konačnu (zadnju) plaću. Svaka godina osiguranja u starom sustavu obično je jednaka vrijednosti 0,92 godine osiguranja u novom sustavu.
- *Classic plus* – kombinirani sustav koji se od 1. listopada 2002. računa kao *premium* osiguranje, a osiguranje se do kraja rujna 2002. obračunava kao *classic* (podložno nekim manjim promjenama).

Iako je u Britaniji sve veći naglasak na privatnom mirovinskom osiguranju, i nadalje je značajna uloga države, naročito u dva područja. Prvo, riječ je o nadzoru nad radom (posebice privatnih) mirovinskih fondova (s tim da sve nepravilnosti i pronevjere u Britaniji zaslužuju, što ćemo i nastojati, poseban članak u budućnosti), a pogotovo njihovim marketinškim i ad-

ministrativnim troškovima. Murthi, Orszag i Orszag (1999) jasno pokazuju da i u Velikoj Britaniji kao zemlji razvijenog financijskog tržišta visoki administrativni troškovi mirovinskog sustava mogu uvjetovati negativan povratak od osiguranja. Vjerojatno zbog nepostojanja odgovarajuće zakonske regulative naknada i troškova mirovinskih fondova, pretjerane decentralizacije i trendova niske postojanosti članstva (osobni računi su dobrovoljni), gotovo 40% osiguranika promijeni ili prestane uplaćivati doprinose prije isteka četvrte godine članstva. Tako na britanskom tržištu mirovinskog osiguranja postoji vrlo oštra poslovna utakmica, što bi naravno trebalo biti pohvalno, ali to ponekad dovodi do davanja lažnih i nemogućih obećanja, te uzrokuje zbunjenost korisnika. Procjenjuje se da tijekom uobičajenog radnog vijeka i umirovljenja postojeći troškovi i naknade smanjuju vrijednost osobnog računa za približno 40% u odnosu na njegovu vrijednost bez naknada.

Drugim riječima, gotovo dvije petine vrijednosti osobnog računa potroši se za raznovrsne troškove i naknade. Istina, ranija su istraživanja ustanovila niži postotak naknada i troškova britanskog mirovinskog sustava, ali često nisu uračunavala troškove koji nastaju na osobnim računima pri prelasku osiguranika u drugi fond ili prestankom uplaćivanja, ili pak nisu obuhvaćala anuitetne troškove računa koji nastaju pri umirovljenju, a često su zanemarila i jedne i druge troškove. Nepostojanje zakonski određena stvorilo je mnoštvo različitih naknada i troškova mirovinskih fondova, koje osiguranici često ne razumiju ili pogrešno shvaćaju, a također je potaknulo i nametanje naknada i troškova na samom početku razdoblja osiguranja (*front-loaded costs*). Stoga se javlja opravdana potreba zakonskog određivanja troškova i naknada mirovinskih fondova, što je i Laburistička vlada obećala učiniti. Naravno, tu se pak javlja opravdana opasnost da će

doći do smanjivanja ponude osiguranja, jer ako je zakonsko određenje previše restriktivno, fondovi mogu prestati nuditi osobne mirovinske račune osobama slabijih platežnih mogućnosti. Stoga, Murthi i suradnici naglašavaju da pri određivanju djelovanja privatnih mirovinskih fondova treba itekako voditi računa o pitanjima troškova i naknada tih fondova.

Drugo važno područje državnog djelovanja je obavještavanje korisnika. Potrebno je istaknuti da velik broj umirovljenika najčešće zbog neobavještenosti ne traži i ne koristi razne oblike pomoći na koje imaju pravo, poput dodatka za njegu (*the Attendance Allowance*), koji prema službenim podacima ne traži 40% osoba koje imaju pravo. Stoga su se aktivirala lokalna tijela uprave i samouprave na nižim organizacijskim razinama vlasti (*Borough Council*) koja obavještavaju, pomažu i upućuju umirovljenike u njihova prava. Mnogo od toga može se naći i na Internet stranicama lokalnih vlasti (poput www.colchester.gov.uk).

Osiguranci imaju pravo odabira sustava. Nadležne mirovinske službe vrlo su aktivne u informiranju građana o pravima i promjenama u mirovinskom osiguranju, pa putem priopćenja, brošura, letaka stalno obavještavaju građane. Posebno je pregledna korisna njihova Internet stranica (<http://www.civilservice-pensions.gov.uk/menu.asp>).

Budućnost britanskog mirovinskog osiguranja

Možemo ponoviti da je mirovinski sustav Velike Britanije vrlo složen, a sastoji se od međugeneracijskog sustava solidarnosti osnovne državne mirovine (*Basic State Retirement Pension* – BSP) i dodatnog mirovinskog osiguranja koje osiguranicima pruža tri različite mogućnosti: državne mirovine vezane uz dohodak (donedavno *State Earnings-Related Pension Scheme* – SERPS, a sada *Second State Pension* – S2P), te osobno i profesionalno mirovinsko osiguranje (u koje se uključilo približno tri četvrtine prijašnjih čla-

nova SERPS-a, odnosno S2P-a). Sustav je općenito bio prilično djelotvoran u ublažavanju siromaštva starijih osoba.

S priličnom se sigurnošću može reći da britanski javni mirovinski sustav neće u dogledno vrijeme doživjeti značajnije promjene, iako će se vjerojatno postrožiti postojeća prava. Sustav nije značajnije financijski ugrožen, ali sigurno neće niti postati izdašniji. Sadašnja Laburistička vlada gotovo da nije bitno promijenila stajalište prema socijalnoj politici i mirovinskom osiguranju, tako da se može reći da je ostvaren novi post-modernistički konsenzus za 21. stoljeće. Premijer Tony Blair nikada nije kritizirao poteze prethodne vlasti u privatizaciji i socijalnoj politici, pa se ne može očekivati izrazitiji zaokret u njegovoj vlasti i odnosu prema umirovljenicima.

Podjednako se ne može očekivati značajnija međugeneracijska ili unutargeneracijska preraspodjela. U Britaniji se ekonometrijskim metodama nastoji utvrditi u kojoj se mjeri provodi okomita preraspodjela (od bogatih k siromašnima) i preraspodjela tijekom života (za vrijeme rada plaćaju se doprinosi za mirovinu koja se onda koristi nakon umirovljenja). Provedena istraživanja razbila su duboko ukorijenjenu predrasudu: okomita je preraspodjela vrlo slaba, dok je značajna preraspodjela tijekom života koju kao oblik štednje, predstavlja oko tri četvrtine ukupne preraspodjele u društvu (Baldock i sur. 1999).

Može se očekivati poboljšanje položaja žena. Žene još uvijek zarađuju znatno manje od muškaraca, što znači i nesigurniju starost jer dohodak u vrijeme radne aktivnosti u najvećoj mjeri određuje i primanja u vrijeme umirovljenja. Starenjem društva i sve većim udjelom starije populacije u ukupnom stanovništvu sigurno će se povećati sklonost biračkog tijela financiranju mirovinskog sustava.

Nedavno provedena istraživanja (*British Social Attitudes survey*) pokazuju da britanska javnost podržava državno financiranje zdravstva, obra-

zovanja i mirovinskog osiguranja, a ne elitne kulture.

U ocjeni budućih kretanja mirovinskog sustava u Velikoj Britaniji potrebno se podsjetiti sve većeg značenja privatnog mirovinskog osiguranja, čime bi se mogla očuvati financijska održivost javnog mirovinskog osiguranja.

Pitanje je hoće li sustav ostati dovoljno pravedan? Sustav javnog osiguranja je izgleda održiv, ali jesu li projekcije točne i pouzdane? Njegove moguće promjene sigurno nose dodatni politički rizik. Tako na primjer starija osoba kojoj se smanjuje mirovina ili ne može ostvariti neka druga

prava smatra da je narušen jasno utvrđen ugovor s državom, što podrazumijeva nestabilnost pravila te vladavinu nesigurnosti i nepovjerenja u zakon. Stoga je možda bolje i u Britaniji pozorno razmotriti opravdanost poboljšanja u mirovinskom osiguranju te uvjeriti korisnike da to znači dugoročnu održivost sustava, a ne čekati da se prava još drastičnije moraju smanjivati u budućnosti.

Znatnija smanjivanja mirovinskih prava mogla bi lako narušiti temeljnu zadaću koju ima mirovinski sustav (i koju je u Britaniji dosad prilično uspješno ostvarivao): sprječavanje siromaštva osoba u starijoj dobi.

Summary

Pension system in Great Britain

After the long-lasting discussions in the 19th century about necessity of the public pension system introduction in the Great Britain, the system was established in the beginning of the 20th century. In the beginning there was the basic state pension only, afterwards followed by the means tested supplement. The system was efficient in the old aged poverty alleviation, but the problems were related to its complexity and numerous changes. The greatest changes were undertaken in the 1985-1995 period when the SERPS pensions were more than halved. Recent 2002 changes seem to be favorable to the low-pension pensioners. The forecasts show that the system is fiscally affordable, and for the political reasons significant changes are not expected soon. The importance of the private pensions grows, but the state continues to have important role in the two areas – the pension funds supervision, especially their marketing and administrative expenses – and providing information to insurers about their rights.

Literatura:

- Baldock, J., Manning, N., Miller, S., i Vickerstaff, S., 1999. Social Policy, Oxford : Oxford University Press.
- Creedy, J., Disney, R., 1985. Social insurance in transition: an economic analysis, Oxford: Clarendon Press.
- Department of Social Security. 2000a. Lessons Learned From the Failure to Publicise a Change to the Inheritance of SERPS, Supplementary report to the Permanent Secretary of the Department of Social Security by the National Audit Office and the DSS Internal Audit Service, London: Department of Social Security.
- Department of Social Security, 2000b. Retirement Pension, London: Department of Social Security. London: Department of Social Security.
- Didnot, A., Johnson, P., (ed.) 1997. Election Briefing 1997, Commentary 60, London: The Institute for Fiscal Studies.
- Disney, R., Emmerson, C., Smith S., 2003. Pension Reform and Economic Performance in Britain in the 1980s and 1990s, NBER Working Paper No. 9556, on line available on <http://www.nber.org/papers/w9556>.
- Emerson, C., Johnson, P., Stears, G. 2000. Reforms in the UK: Involving the Private Sector, u Stanovnik, T., Stropnik, N., Prinz, C. 2000. Economic Well-Being Of The Elderly: A Comparison Across Five European Countries, Aldershot: Ashgate.
- Government Actuary's Department. 1982. National Insurance Fund Long – Term Financial Estimates. Report of the Government Actuary on the First Quinquennial Review Under section 137 of Social Security Act, London: HMSO.
- Hemming, R., Kay, J.A. 1982. The costs of the state earnings-related pension scheme, Economic Journal, 92: 300-319.

International Bureau for Fiscal Documentation. 1999. European Tax Handbook. Amsterdam: International Bureau for Fiscal Documentation.

Kaplan G., Leicester, A., 2002. A Survey of the UK Benefit System, Briefing Note No. 13, London: Institute for Fiscal Studies, on line available on <http://www.ifs.org.uk/taxsystem/benefitsurvey.pdf>.

Murthi, M., Orszag, J. M., Orszag, P. R. 1999. Administrative Costs under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the United Kingdom. Presented at the conference on «New Ideas About Old Age Security», Washington DC.: the World Bank, on line available on <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/ukadmin.pdf>

Thane, P. 1978. Non-contributory versus insurance pension 1878-1908, u Thane, P. (ur.): The Origins of British Social Policy, str. 84-106, London: Croom Helm.

U.S. Social Security Administration. 1994. »Program Characteristics« Social Security programs Throughout the World – 1993, U.S. Department of Health and Human Services, Research Report No. 63, Social Security Administration, u Goodin, E. R., Mitchell, D. (ur.) 2000. The Foundations of the Welfare State, Cheltenham: Edward Elgar.