**Analiza parametara iz sustava
socijalne skrbi, mirovinskog sustava te stanje na tržištu rada i EU praksa u odnosu na projekt uvođenja nacionalne mirovine**

Zagreb, studeni 2018.

© Institut za javne financije, Zagreb, 2018.

Naručitelji projekta: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava

Izvršitelj projekta: INSTITUT ZA JAVNE FINANCIJE

Smičiklasova 21, Zagreb

tel. 01/4886-444

fax 01/4819-365

e-mail: ured@ijf.hr

<http://www.ijf.hr>

#

# PREDGOVOR

Glavni je cilj projekta utvrditi smjernice za usvajanje sustava socijalne mirovine na koju bi imale pravo osobe bez stalnog dohotka koje su starije od 65 godina života. Analiza je napravljena na temelju dobrih praksi i iskustava država članica Europske unije i OECD-a.

Republika Hrvatska je 2002. počela cjelovitu reformu mirovinskog osiguranja. Tadašnjim novim zakonskim okvirom uspostavljena su tri stupa mirovinskog osiguranja - prvi stup međugeneracijske solidarnosti, drugi stup temeljen na obveznoj individualnoj kapitaliziranoj štednji te treći dobrovoljni mirovinski stup.

U Strategiju socijalne skrbi za starije osobe u RH za razdoblje od 2017.-2020. predviđeno je uvođenje nacionalne mirovine, namijenjeno starijim osobama koje ne ostvaruju mirovinu na temelju prethodnog rada i plaćenih mirovinskih doprinosa. Procjenjuje se kako u Hrvatskoj približno najmanje 30-40 tisuća starijih osoba (većinom žena) nije ispunilo minimalne uvjete za ostvarenje mirovine. Gotovo se sigurno može smatrati kako su to najsiromašnije osobe u Hrvatskoj. Ako nemaju drugih primanja traže pomoć od centra za socijalnu skrb, a ostvarenje prava na takvu pomoć ovisi o imovinskom ili dohodovnom cenzusu, čije se potvrđivanje i provjera periodično provodi. Kako se dohodovni položaj starijih osoba gotovo sigurno ne poboljšava, u Hrvatskoj je već razmjerno dugo vremena nastala ideja o uvođenju nacionalne mirovine. Iako je strateškim dokumentima bilo predviđeno usvajanje socijalne (ili nacionalne) mirovine (nulti stup) to nije nikada ostvareno, ponajviše zbog izbijanja gospodarske krize i nastalih financijskih teškoća. Ova analiza predstavlja prvi korak u razmatranju opravdanosti i mogućnosti uvođenja socijalne mirovine u Hrvatskoj.

dr. sc. Predrag Bejaković

voditelji projekta

Zagreb, studeni 2018.

# SADRŽAJ

[PREDGOVOR 3](#_Toc531687146)

[SADRŽAJ I](#_Toc531687147)

[SAŽETAK III](#_Toc531687148)

[1. UVODNA RAZMATRANJA 1](#_Toc531687149)

[2. OBRAZLOŽENJE POTREBE ZA UVOĐENJEM NACIONALNE MIROVINE 3](#_Toc531687150)

[2.1. Materijalno stanje starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinska prava 3](#_Toc531687151)

[2.2. Povijest razvoja uvođenja socijalne mirovine u Hrvatskoj 5](#_Toc531687152)

[3. VRSTE SOCIJALNIH MIROVINA I PREGLED PO ZEMLJAMA U POGLEDU NJIHOVOG POSTOJANJA 9](#_Toc531687153)

[3.1. Vrste socijalnih mirovina 9](#_Toc531687154)

[3.2. Pregled po zemljama u pogledu postojanja socijalnih mirovina 11](#_Toc531687155)

[3.3. Zaključna razmatranja 15](#_Toc531687156)

[4. PREDNOSTI I NEDOSTACI SOCIJALNE MIROVINE 17](#_Toc531687157)

[4.1. Prednosti socijalnih mirovina 17](#_Toc531687158)

[*4.1.1. Smanjivanje siromaštva starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinu 17*](#_Toc531687159)

[*4.1.2. Administrativna jednostavnost 17*](#_Toc531687160)

[*4.1.3. Ublažavanje stigme siromaštva 18*](#_Toc531687161)

[*4.1.4. Smanjivanje nepodnošenja zahtjeva za ostvarivanje i/ili
nekorištenja socijalne pomoći 19*](#_Toc531687162)

[4.2. Nedostaci socijalnih mirovina 19](#_Toc531687163)

[*4.2.1. Smanjivanje stope aktivnosti u službenom gospodarstvu i mogućnost povećanja evazije plaćanja mirovinskih doprinosa 19*](#_Toc531687164)

[*4.2.2. Narušavanje pravednosti sustava 26*](#_Toc531687168)

[5. PROCJENE ZA HRVATSKU 29](#_Toc531687169)

[5.1. Siromaštvo starijih osoba i učinak socijalnih transfera na ublažavanje siromaštva 29](#_Toc531687170)

[5.2. Postojećih prava iz sustava socijalne skrbi i broj korisnika 34](#_Toc531687171)

[5.3. Postojeća prava u mirovinskom sustavu vezana uz najnižu mirovinu 35](#_Toc531687172)

[5.4. Ruralno i urbano siromaštvo 37](#_Toc531687173)

[5.5. Učinak socijalnih transfera na smanjivanje siromaštva u Hrvatskoj 38](#_Toc531687174)

[5.6. Utjecaj socijalne mirovine na tržište rada 39](#_Toc531687175)

[5.7. Određivanje kriterija i iznosa za odobravanje socijalne mirovine 39](#_Toc531687176)

[5.8. Broj mogućih korisnika i potrebna financijska sredstva 41](#_Toc531687177)

[6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE 43](#_Toc531687178)

[Preporuke 43](#_Toc531687179)

[6. LITERATURA 45](#_Toc531687180)

# SAŽETAK

U Strategiju socijalne skrbi za starije osobe u RH za razdoblje od 2017.-2020. predviđeno je uvođenje nacionalne mirovine, namijenjeno starijim osobama koje ne ostvaruju mirovinu na temelju prethodnog rada i plaćenih mirovinskih doprinosa. Procjenjuje se kako u Hrvatskoj približno najmanje 30-40 tisuća starijih osoba (većinom žena) nije ispunilo minimalne uvjete za ostvarenje mirovine. U Hrvatskoj među starijim osobama bez mirovina oko 95% čine žene, što ne iznenađuje jer su starije žene znatno slabije nego muškarci sudjelovale u plaćenom radu izvan kuće, a ujedno su njihove radne karijere bile značajno kraće i isprekidane. Gotovo se sigurno može smatrati kako su to najsiromašnije osobe u Hrvatskoj. Ako nemaju drugih primanja traže pomoć od centra za socijalnu skrb, a ostvarenje prava na takvu pomoć ovisi o imovinskom ili dohodovnom cenzusu, čije se potvrđivanje i provjera periodično provodi.

Kako se dohodovni položaj starijih osoba gotovo sigurno ne poboljšava, u Hrvatskoj je već razmjerno dugo vremena nastala ideja o uvođenju nacionalne mirovine. Najava uvođenja mogućeg nultog mirovinskog osiguranja sadržana je u Strategiji razvitka Republike Hrvatske „Hrvatska u 21. stoljeću“ – Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi (NN 97/03). U razmjerno brojnim strateškim dokumentima koji su pripremani tijekom pristupanja Hrvatske EU isticala se potreba uvođenja određenog oblika socijalne (državne) mirovine, ali zbog gospodarske krize iz 2007.-2008. to nikada nije napravljeno.

Socijalne mirovine namijenjene su pružanju zamjenskog dohotka starijim osobama koje su ispod granice siromaštva, time da postoje dvije najvažnije vrste tih mirovina: prva vrsta socijalnih mirovina (ponekad se nazivaju minimalne) pokriva bezuvjetno sve starije osobe, a druga vrsta je podložna provjeri dohotka ili imovine (engl. *means-tested*). Prikazane se zemlje razlikuju po pristupu organizaciji mirovinskog sustava. U neo-liberalnim zemljama mirovinski sustav se najvećim dijelom financira iz poreza i ostvaruje dosizanjem određene dobi pa se minimalna (zajamčena, osnovna) mirovina ostvaruje bez obzira na prijašnji rad i plaćene doprinose, pa slijedom toga i ne postoji sustav socijalnih mirovina. Naprotiv, bismarckovski sustav u kontinentalnoj Europi utemeljen na načelu ako osoba ne radi i ne plaća doprinose ne ostvaruje mirovinska prava. Stoga su mnoge zemlje razvile sustave socijalnih mirovina ili stalnih socijalnih pomoći starijim osobama.

U analizi se izlažu se prednosti i nedostaci sustava socijalnih mirovina. Kod prednosti se pozornost usmjerava na smanjivanje siromaštva starijih osoba, administrativnu jednostavnost, ublažavanje stigme siromaštva i smanjivanje nepodnošenja zahtjeva za ostvarivanje socijalne pomoći. Među nedostacima se navodi mogućnost smanjivanja stope aktivnosti u službenom gospodarstvu i potencijalno narušavanje pravednosti mirovinskog sustava. Utvrđivanje prilično visokog iznosa takve mirovine najvjerojatnije nepovoljno utječe i na odnos prema drugim mirovinama. Time se narušava pravednost mirovinskog sustava jer slične mirovine dobivaju osiguranici koji su radili određeni broj godina i/ili imali redovni dohodak te plaćali doprinose i oni koji to nisu činili.

Tekst završava procjenom mogućeg broja korisnika i potrebnih financijskih sredstava. Socijalna mirovina u Hrvatskoj je potrebna osobama koje ne ostvaruju nikakvu mirovinu iz rada i žive same ili u kućanstvima u kojima nitko ne prima mirovinu. Kod njezinog mogućeg usvajanja potrebno je odrediti jasne kriterije, odnosno utvrditi predviđenu dob mogućih korisnika, odrediti dohodovni cenzus i način provedbe *means-testa*. U definiraju socijalne mirovine treba imati na umu njezina pozitivna obilježja, ali se ne smiju zanemariti i mogući negativni utjecaji na snažnije motiviranje na rad u neslužbenom gospodarstvu i opasnosti od narušavanja pravednosti mirovinskog sustava.

# 1. UVODNA RAZMATRANJA

Jedan od ciljeva Strategije socijalne skrbi za starije osobe u RH za razdoblje od 2017.-2020. godine, je osiguravanje nacionalne mirovine socijalno ugroženim starijim osobama. Nositelj razvoja tog sustava Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, a sunositelji su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Državni zavod za statistiku, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku i Ministarstvo financija. Ta bi se mirovina priznavala osobama starijim od 65 godina koje do te dobi nisu ostvarile najmanje 15 godina mirovinskoga staža (što je zakonski minimum staža za priznanja prava na starosnu mirovinu), ali pod uvjetom da je takva osoba boravila u Hrvatskoj najmanje 15 godina. Takva bi se mirovina isplaćivala najmanje u visini od 40 posto minimalne plaće (približno oko .1050,00 kn mjesečno).

Nekoliko je ključnih ciljeva ove analize. Prvo, željelo se procijeniti broj starijih osoba koje ne primaju mirovine te na temelju dostupnih podataka razmotriti njihova socijalna, demografska i obiteljska obilježja. Pod terminom »starije osobe« podrazumijevaju se sve osobe starije od 64 godine. Drugi cilj analize bio je istražiti i usporediti strukturu primanja i ulogu transfera socijalne pomoći u kućanstvima u kojima žive starije osobe bez mirovina. Ujedno, izložila se povijest razvoja uvođenja socijalne mirovine u Hrvatskoj te dao pregled sličnih sustava u drugim zemljama. Na kraju, treći cilj bio je analizirati i raspraviti alternativne načine socijalne zaštite za starije osobe bez mirovine. U tom su pogledu analizirane prednosti i nedostaci univerzalnih socijalnih mirovina, socijalnih mirovina utemeljenih na provjeri resursa i socijalne pomoći.

Analiza je podijeljena u šest poglavlja. Nakon uvodnih napomena slijedi obrazloženje potrebe za uvođenjem nacionalne mirovine. Tu se posebna pozornost posvećuje materijalnom stanju osoba koje ne ostvaruju mirovinu, nakon čega se daje kraći osvrt na povijest razvoja uvođenja socijalne mirovine. Treće poglavlje sadrži stanje u pojedinim zemljama u pogledu uvođenja socijalne mirovine. Četvrto poglavlje pojašnjava prednosti tog prava (prije svega učinkovitost u ublažavanju siromaštva starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinu, administrativna jednostavnost i ublažavanje stigme siromaštva, odnosno smanjivanju broja osoba koje ne podnose zahtjeva za ostvarivanje socijalne pomoći), ali i navodi njegove moguće nedostatke (ponajviše vezane uz smanjivanje poticaja za rad u službenom gospodarstvu i pojačavanje evazije plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje te narušavanje pravednosti mirovinskog sustava). U petom poglavlju navode se procjene za Hrvatsku, a šesto poglavlje su završna razmatranja i prepuke.

# 2. OBRAZLOŽENJE POTREBE ZA UVOĐENJEM NACIONALNE MIROVINE

U ublažavanju siromaštva u starosti i dohodovne nejednakosti, posebno su značajni mirovinsko osiguranje i preraspodjela unutar njega. Pritom postoje mnogobrojne zadaće mirovinskog sustava koje su ponekad i međusobno suprotstavljene. Riječ je o:

* osiguranju onih koji su uplaćivali sredstva (doprinose) tijekom radnog vijeka kako bi nakon umirovljenja imali protunaknade u obliku mjesečnih mirovina te
* preraspodjeli između onih koji su imali veće dohotke i plaćali veće doprinose i osoba koje su imale manje dohotke i/ili imale kraći radni staž pa su zato i platile manje doprinosa.

Najkraće, preraspodjela je usmjerena od muškaraca prema ženama (koje žive duže) te od siromašnih prema bogatima (koji također žive duže od siromašnih). Nadalje, među umirovljenicima se provodi redistribucija u ime solidarnosti jer se više i prosječne mirovine ograničavaju i/ili oporezuju kako bi se nadoknadile manje mirovine i spriječilo da izgube u realnoj vrijednosti.

U Hrvatskoj se mirovinska prava ostvaruju ako je osoba radila i plaćala mirovinske doprinose, odnosno ako je korisnik obiteljske mirovine. Slijedom navedenoga, procjenjuje se kako u Hrvatskoj približno najmanje 30-40 tisuća starijih osoba (većinom žena) nije ispunilo minimalne uvjete za ostvarenje mirovine. Gotovo se sigurno može smatrati kako su to najsiromašnije osobe u Hrvatskoj. Ako nemaju drugih primanja traže pomoć od centra za socijalnu skrb, a ostvarenje prava na takvu pomoć ovisi o imovinskom ili dohodovnom cenzusu, čije se potvrđivanje i provjera periodično provodi. U idućoj dionici pojašnjava se materijalno stanje starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinska prava.

## 2.1. Materijalno stanje starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinska prava

Kao i mnoge druge zemlje, Hrvatska se suočava s ozbiljnim poteškoćama u očuvanju pristojnog materijalnog stanja starijih osoba. U gotovo svim zemljama EU-a starije osobe raspolažu nižim ekvivalentnim kućanskim dohotkom nego ostale dobne skupine. U Hrvatskoj je ekvivalentni kućanski dohodak starijih osoba niži od 20%-40% od ekvivalentnog kućanskog dohotka svih ostalih dobnih skupina (Šućur, 2008). Dosadašnja istraživanja siromaštva (DZS, 2018;Šućur, 2006) jasno su pokazala kako starije osobe u Hrvatskoj predstavljaju skupinu koja ima povećani rizik siromaštva, što je tipično i za obilježja siromaštva u većem broju zemalja članica EU-a (Social Protection Committee, 2017). Međutim, prema Šućuru (2008), iako su stope siromaštva starijih osoba u većini zemalja veće nego stope siromaštva ukupnog stanovništva, starije osobe imaju manji jaz siromaštva (njihov je dohodak bliži liniji siromaštva nego dohodak ukupnog stanovništva).

Starije su osobe većinom napustile tržište rada i u osiguravanju svojih životnih potreba najviše se oslanjaju na određene programe i naknade socijalne skrbi. Prije svega, materijalni položaj i kvaliteta života starije populacije ovise o obilježjima mirovinskog sustava. Reforme i promjene u mirovinskom sustavu od presudne su važnosti za pristojan životni standard starijeg stanovništva jer je dvije trećine umirovljenika u RH starije od 64 godine (HZMO, 2018). Rasprave o mirovinskom sustavu i njegovoj reformi usmjerene su ponajviše na problem financijske održivosti mirovinskog sustava i prenisku razinu mirovina. Visina prosječne mirovine u Hrvatskoj, mjerena preko udjela u prosječnoj plaći, značajno je pala tijekom 1990-ih godina i sada iznosi ispod 40% prosječne plaće (HZMO, 2018). Ujedno, razmjerno je veliki broj novih umirovljenika nakon reforme mirovinskog sustava 1999. ostvario minimalnu mirovinu kao najpovoljniju. Međutim, znatno je manja pozornost usmjerena problemu obuhvata mirovinskog sustava, odnosno mogućnosti uvođenja socijalne mirovine za osobe koje sada nemaju mirovinska prava.

Gotovo jedini sustavni uvid u broj i obilježja osoba koje nisu primatelji mirovine dalo je UNDP-ovo istraživanje o kvaliteti života u Hrvatskoj (Šućur, 2008). Prema njemu, broj osoba starijih od 64 godine koje u 2006. nisu ostvarivale nijedan oblik mirovine iznosio je 12,4% (oko 86 400). Najviše starijih osoba bez mirovinskih primanja nalazimo u južnojadranskoj regiji i istočnoj Hrvatskoj. U ovim dvjema regijama živi polovina svih starijih osoba bez mirovina. Nasuprot tome, u sjevernojadranskoj regiji i sjevernoj Hrvatskoj najmanje je starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinska prava. Na spomenute regionalne razlike u broju starijih osoba bez mirovina utjecalo je više čimbenika koji se u prvom redu odnose na radni i drugi status starijih žena: stope sudjelovanja u plaćenom radu izvan kuće, bračni status i struktura obitelji te ukorijenjenost tradicionalne spolne podjele uloga. U međunarodnoj usporedbi, u Hrvatskoj je visok udio osoba bez mirovinskih prava što je vidljivo iz grafikona 1.

##### **Grafikon 1.** Udio osoba bez mirovine među starijim samcima u Hrvatskoj (2006.) i EU (2003.), u %

###### Izvor: Šućur (2008) temelju EQLS baza podataka

U Hrvatskoj među starijim osobama bez mirovina oko 95% čine žene, što ne iznenađuje jer su starije žene znatno slabije nego muškarci sudjelovale u plaćenom radu izvan kuće, a ujedno su njihove radne karijere bile značajno kraće i isprekidane. Tako je više od 90% starijih muškaraca imalo (kraće ili duže vrijeme) plaćeni posao u odnosu na tek polovinu starijih žena. S druge strane, veći udio žena nego muškaraca među populacijom starijom od 64 godine posljedica je dužeg prosječnog životnog vijeka žena i činjenice da starije žene često postaju korisnici obiteljskih mirovina nakon smrti bračnog druga. Starije osobe bez mirovina dvostruko rjeđe nego starije osobe umirovljenici žive u samačkim kućanstvima, a značajno češće žive s partnerom (bilo s djecom ili bez djece).

Ukoliko starija osoba bez mirovine živi sama i nema sredstava za život, preostaje joj tražiti socijalnu pomoć koja je u Hrvatskoj razmjerno niska. Osim toga, sustavi socijalne pomoći u pravilu su izdašniji prema obiteljima nego samcima (posebice prema obiteljima u kojima žive ovisna djeca), što jasno pokazuje analiza ekvivalentnih ljestvica koje se koriste prilikom dodjele socijalne pomoći. Stoga je ekonomski položaj kućanstava starijih umirovljenika značajno povoljniji od ekonomskog položaja kućanstava u kojima žive starije osobe bez mirovina. Iako je stopa rizika od siromaštva kod jednočlanih kućanstva koje čine osobe u dobi od 65 ili više godina vrlo visoka i iznosi 47,8% (DZS, 2018), sa sigurnošću se može procijeniti kako je ona još mnogo viša kod jednočlanih kućanstava u kojima osoba u dobi od 65 ili više godina ne ostvaruje mirovinska prava. Objašnjavajući loš materijalni i stambeni položaj tih osoba, Šućur (2008) s pravom ukazuje na potrebnu uvođenja socijalne mirovine. Stoga se u sljedećem dijelu daje pregled aktivnosti koje su provedene u Hrvatskoj u cilju pripreme za uvođenje tog prava. Ipak, zbog financijskih, organizacijskih i institucionalnih poteškoća, to pravo nije zaživjelo u hrvatskom društvu.

## 2.2. Povijest razvoja uvođenja socijalne mirovine u Hrvatskoj

Kako se dohodovni položaj starijih osoba gotovo sigurno ne poboljšava, u Hrvatskoj već razmjerno dugo vremena postoji nastala ideja o uvođenju nacionalne mirovine. Najava uvođenja mogućeg nultog mirovinskog osiguranja sadržana je u tekstu Vlade Puljiza (2001) koji je poslužio kao temelj rasprave o strategiji razvitka Republike Hrvatske u 21. stoljeću, na konferenciji održanoj u Varaždinskim Toplicama 7. i 8. lipnja 2001. u organizaciji Ministarstva rada i socijalne skrbi RH. Kasnije je to usvojeno i u Strategiji razvitka Republike Hrvatske „Hrvatska u 21. stoljeću“ – Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi (NN 97/03).

U Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (MZSS, 2007) navodi se sljedeće „… treba razdvojiti umirovljenike od onih starijih osoba koje nemaju nikakvih mirovinskih primanja (procjenjuje se da 14% osoba starijih od 64 godine nema nikakvih mirovinskih primanja). Hrvatska još uvijek nema državnu (socijalnu) mirovinu, pa su ove skupine orijentirane na sustav socijalne pomoći, koji pruža vrlo niske naknade“ (str 16).

U istom se dokumentu naglašava „… kako je razvidno da među skupine s povećanim rizikom siromaštva i socijalne isključenosti treba uvrstiti one s niskim primanjima (nezaposleni, starije osobe bez mirovina…“ (str. 19.).

Stoga se u točki 3.6. (str. 21) navodi: „S obzirom na visoki rizik siromaštva među nekim skupinama starijih osoba (starije žene i općenito osobe bez ikakvih mirovinskih primanja), dugoročno treba razmišljati o uvođenju određenog oblika socijalne (državne) mirovine za ovu populaciju“.

Slijedom navedenoga, u poglavlju 4.2.1.2 Prioriteti i mjere (na str. 29) se navodi: „Problem i dalje ostaje nepokrivenost dijela starijeg stanovništva mirovinskim primanjima. Dugoročno rješenje problema siromaštva među starima svakako je proširenje obuhvata mirovinskog sustava (npr. mirovina kao osnovno socijalno primanje u starosti na koje imaju pravo svi državljani, a koja bi se financirala iz državnog proračuna). Međutim, u prijelaznom će razdoblju biti nužno dodatno zaštititi ovu grupaciju kroz ciljane programe socijalne pomoći“.

Nažalost, ovo pravo nikad nije zaživjelo iz više razloga iako je bilo priprema i potrebnih analiza. Tijekom 2008. napravljene su procjene udjela starije populacije bez mirovina. Prema tim procjenama, između 12%-13% osoba starijih od 64 godine nema nikakvih mirovinskih primanja. Isto tako, prihvaćeno je stajalište da što prije treba raspraviti model budućih socijalnih mirovina, kao i kriterije za ostvarivanje ovog prava. Model socijalnih mirovina trebao je biti raspravljen i predložen do kraja 2010., što je bilo predviđeno Nacionalnim provedbenim planom 2009.-2010. U međuvremenu starije osobe koje nemaju dovoljno sredstava za život mogu ostvariti određene naknade u sklopu sustava socijalne pomoći. One uglavnom koriste tri prava unutar sustava: stalnu pomoć, doplatak za pomoć i njegu ili osobnu invalidninu. U odnosu na 2007., krajem 2008. neznatno se povećao udio starijih osoba (65+) među korisnicima stalne pomoći s 11,2% na 11,5%. Ipak, najveći broj starijih osoba koristi doplatak za pomoć i njegu. Broj starijih osoba koje su korisnici ovog prava stalno raste: 35 382 u 2004., 43 741 u 2007. i 44 425 u 2008. Mogli bi reći da doplatak za pomoć i njegu veliki broj starijih osoba percipira kao neku vrstu „mirovine“. Prema podacima MZSS (2009), broj starijih osoba koje su korisnici osobne invalidnine relativno je mali (549 u 2007. i 471 u 2008.)

Nakon što su tijekom 2008. napravljene procjene broja starijih osoba bez mirovinskih primanja, u 2009. učinjeni su određeni koraci u pravcu realizacije ideje o uvođenju tzv. socijalnih mirovina za ovu skupinu. S obzirom da je u 2009. započeta priprema novog Zakona o socijalnoj skrbi, prihvaćeno je gledište da bi institut socijalne mirovine ili "potpore za starije osobe" trebao biti sastavni dio tog zakona. U međuvremenu su raspravljeni određeni aspekti modela budućih socijalnih mirovina. Tako bi dobivanje ove mirovine ovisilo o provjeri dohodovnog i imovnog stanja (engl. *means-tested*), s tim da tada još nije odlučeno hoće li se prilikom provjere imovine i dohotka uzimati u obzir prihodi i imovina samo starije osobe koja traži socijalnu mirovinu i njenog partnera ili i drugih članova obitelji te zakonskih obveznika uzdržavanja. Dohodovni cenzus za ostvarenje mirovine bio bi od 15% do 30% veći od trenutačne visine standardne naknade stalne socijalne pomoći. Također, socijalnu bi mirovinu mogle ostvariti one starije osobe koje su neprekidno ili s prekidima boravile u Hrvatskoj neki minimalni broj godina. Predviđa se i prijelazno razdoblje u kojem bi se dob za ostvarivanje mirovine spustila sa 70 na 65 godina. Napravljene su određene simulacije povećanja troškova uslijed uvođenja socijalnih mirovina. Ako bi visina mirovine bila 30% veća od trenutačne osnovice u socijalnoj skrbi (650,00 kn) i ako bi dohodovni cenzus bio ograničen samo na stariju osobu i partnera te iznosio 650,00 kn za samca i 1.200,00 kn za par te ako bi se procjenjivao samo dohodak korisnika (bez provjere vrijednosti imovine), onda bi pravo na socijalnu mirovinu ostvarilo nešto više od 40.000 osoba starije dobi (procjena temeljem APK). Za isplatu njihovih socijalnih mirovina bilo bi potrebno između 150 i 200 milijuna kn na godišnjoj razini. Model socijalnih mirovina trebao biti u potpunosti raspravljen i predložen do kraja 2010., kao što je predviđeno Nacionalnim provedbenim planom 2009.-2010.

Iako je u više navrata Nacionalnim provedbenim plan za socijalno uključivanje (NPPSU) 2008.-2009. i 2010.-2011. bilo planirano uvođenje posebne "potpore za starije osobe" bez mirovina u sustavu socijalne skrbi (uvođenje tzv. socijalne mirovine), to se još uvijek nije dogodilo iz više razloga. Osim ekonomske i fiskalne krize, ključni je problem kako osigurati da iznos potpore za starije osobe bez mirovina bude dovoljan za minimalno pristojan život. S obzirom da prema tada važećem Zakonu o socijalnoj skrbi starije osobe već imaju pravo na iznos stalne pomoći uvećan za 50% (ako su samci) te za 30% (ako žive s drugim članovima kućanstva), daljnje povećanje potpore rezultiralo bi iznosom potpore koji je veći od iznosa minimalne mirovine za osobe koje imaju 15 godina radnog staža (oko 850 kn). Stoga se u prijedlogu novoga Zakona o socijalnoj skrbi privremeno odustalo od uvođenja posebne naknade za starije osobe. Međutim, prijedlog Zakona o socijalnoj skrbi ipak predviđa poboljšanje materijalnog statusa dijela starije populacije bez mirovina, a to su stariji samci. S obzirom da su analize pokazale da samačka kućanstva imaju najveći jaz siromaštva (što je ujedno i primjedba Vijeća Europe), predviđeno je da se usvajanjem novog Zakona o socijalnoj skrbi poveća osnovica za samačka kućanstva (time i za starija samačka kućanstva) za 20% (s 500,00 na 600,00 kn). Time bi starija osoba bez prihoda, koja živi samački, mogla ostvariti iznos pomoći od 900,00 kn (umjesto tadašnjih 750,00) (MZSS, 2011).

Tijekom 2009. i 2010. izrađena je studija temeljem koje je procijenjen broj starijih osoba koje bi mogle biti obuhvaćene socijalnom mirovinom, raspravljeni su načini provedbe provjere dohotka i imovine te modeli socijalnih mirovina. Zbog financijske situacije i stanja u mirovinskom sustavu zaključeno je da bi se socijalna (nacionalna) mirovina uvela kao dio sustava socijalne skrbi. Mogućnosti uvođenja socijalne mirovine temeljito su analizirane u 2011. u vrijeme pripremanja novog Zakona o socijalnoj skrbi (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2012). Uslijed ekonomske i fiskalne krize prihvaćena je odluka da se ne povećavaju sredstva u državnom proračunu, iz kojeg bi se trebale financirati povećane naknade za starije osobe bez mirovina (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2013).

Za razumijevanje problema valja pojasniti kako se računa najniža mirovina. Osiguraniku koji ostvaruje mirovinu samo prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, a mirovina određena na osnovi navršenog mirovinskog staža i ostvarenih plaća je manja od najniže mirovine, određuje se po službenoj dužnosti najniža mirovina bez obzira na prihode korisnika mirovine. Upravno vijeće Zavoda utvrđuje vrijednost najniže mirovine svake kalendarske godine od 1. siječnja i 1. srpnja. Od 1. srpnja 2018. vrijednost najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža iznosi 63,61 kn. Visina najniže mirovine računa se tako da se svaka puna godina mirovinskog staža pomnoži s vrijednošću najniže mirovine u trenutku priznanja prava na mirovinu, uz primjenu odgovarajućeg polaznog faktora i mirovinskog faktora te se može odrediti kao starosna mirovina, prijevremena starosna mirovina, invalidska i obiteljska mirovina. Najniža mirovina ne pripada osiguraniku, invalidu rada, korisniku invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad, odnosno korisniku invalidske mirovine zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti za vrijeme zaposlenja ili obavljanja samostalne djelatnosti. Tako najniža mirovina za 15 godina radnog staža sada iznosi 954,15 kn. Kako je nakon usvajanja Zakona o socijalnoj skrbi sredinom 2011. podignuta visina socijalne pomoći za starije samce, uvođenjem socijalne mirovine koja bi bila 15% veća od razine socijalne pomoći pojavio bi se problem da bi socijalna mirovina bila ista ili možda čak i veća od najniže mirovine koju bi ostvario umirovljenik s minimalnim radnim stažem, što bi moglo destimulirati zaposlene da ostvare takav radni staž.

Obilježja zamišljenog sustava socijalne mirovine (nultog stupa mirovinskog osiguranja) bila bi obuhvat svih građana i financiranje u cijelosti iz državnog proračuna, što znači financijsko oslanjanje na sve građane. Na taj bi se način moglo značajno smanjiti siromaštvo starijih osoba koje zasad ne ostvaruju mirovine. U sljedećem poglavlju iznosi se pregled po zemljama koje su usvojile socijalne mirovine, time da je potrebno upozoriti kako se to u literaturi različito naziva, pa je ponekad riječ i o minimalnim ili državni mirovinama.

# 3. VRSTE SOCIJALNIH MIROVINA I PREGLED PO ZEMLJAMA U POGLEDU NJIHOVOG POSTOJANJA

Učinkovitije rješenje socijalnih mirovina sastoji se od transfera u jednakom (paušalnom) iznosu koji se financiraju iz poreznim prihoda. Ti su oblici razvijeni u 15 zemalja OECD-a. Iznos mirovine uzima u obzir samo mirovinski dohodak: za razliku od provjere materijalnog stanja, na njega ne utječe dohodak od štednje. Minimalni mirovinski bodovi u modelima druge razine mirovinskih sustava vezane uz ostvareni dohodak, poput onih u Belgiji i Francuskoj, također imaju redistributivni učinak i pomažu zaposlenima s vrlo niskom razinom dohotka jer se mirovinski bodovi računaju kao da je osiguranik ostvarivao veći dohodak. To su mirovine namijenjene pružanju zamjenskog dohotka starijim osobama koje su ispod granice siromaštva, time da postoje dvije najvažnije vrste tih mirovina (Willmore, 2001; Holzmann, Robalino i Takayama, 2009).

## 3.1. Vrste socijalnih mirovina

Prva vrsta socijalnih mirovina (ponekad se nazivaju minimalne) pokriva bezuvjetno sve starije osobe. Prednosti su što se određuje jednaki iznos za sve primatelje bez obzira na njihov raspoloživi dohodak, imovinu ili radnu povijest. To ju razlikuje od sustava mirovina koje podliježu provjeri dohotka ili imovine u kojem se socijalne mirovine ne odobravaju (ili pružaju u manjem iznosu i uz strože uvjete) onima koji imaju određeni dohodak ili imovinu, a ujedno obično se zahtjeva da su korisnici utvrđeno vrijeme radili i plaćali mirovinske doprinose. Od svih zemalja članica OECD-a, samo Novi Zeland pruža univerzalnu mirovinu svojem starijem stanovništvu u cilju omogućavanja da starije osobe žive iznad granice siromaštva. U zemljama s niskim i srednjim dohotkom, samo četiri zemlje imaju univerzalne minimalne mirovinske sustave: Bocvana, Bolivija Mauricijus i Namibija, (Dethier, Pestieau i Ali, 2011). Takvi modeli socijalnih mirovina ipak omogućavaju mirovinu koja je razmjerno niska i, s izuzetkom Mauricijusa, nije dovoljna da primatima omogući život iznad granice siromaštva.

Druga vrsta socijalne (minimalne) mirovine je također univerzalna, ali je podložna provjeri dohotka ili imovine. Ova socijalna mirovina može se nadopuniti pravima za pokriće stambenih troškova ili sufinanciranjem smještaja u javne umirovljeničke domove. Nekoliko zemalja u razvoju ima univerzalne sheme temeljene na provjeri dohotka ili imovine, iako obično takvoj provjeri ne podliježe pojedinac, nego kućanstvo u kojem živi. Najpoznatiji primjeri su Južna Afrika i ruralna područja Brazila. Južnoafrička socijalna (minimalna) mirovina je prilično velikodušna u smislu razine (oko trećine prosječno ostvarenog dohotka po stanovniku), a broj korisnika je visok te iznosi do 88% stanovništva. Mirovina se isplaćuje muškarcima u dobi nakon 65 godina života i ženama od 60 i više godina. Financira se iz općih poreznih prihoda. Brazilska minimalna mirovina, na koju imaju pravo muškarci stariji od 60 godina života i žene iznad 55, po iznosu odgovara minimalnoj plaći (Beltrao, Pinheiro i De Oliveira, 2004.). Također je vrijedno spomenuti Mexico City (Federal District) i njegov program transfera za troškove prehrane za starije osobe koji žive u siromašnim područjima.

Među članicama OECD-a značajne su razlike u postojanju osnovne i minimalne mirovine te socijalne pomoći za starije osobe što je vidljivo iz tablice 1.

##### **Tablica 1.** Postojanje osnovne i minimalne mirovine te socijalne pomoći u članicama OECD-a u 2017.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Osnovna** | **Minimalna** | **Socijalna pomoć** |
| **Članice OECD-a** |
| Australija | X |   |   |
| Austrija |   |   |   |
| Belgija |   | X | X |
| Češka Republika | X | X |   |
| Čile | X |   | X |
| Danska  | X |   | X |
| Estonija | X |   |   |
| Finska | X |   | X |
| Francuska  |   | X |   |
| Grčka  | X |   |   |
| Irska | X |   |   |
| Island | X |   | X |
| Italija |   | X |   |
| Izrael | X |   |   |
| Japan | X |   |   |
| Kanada | X |   | X |
| Koreja |   |   | X |
| Latvija |   | X |   |
| Luksemburg | X | X |   |
| Mađarska  |   | X |   |
| Meksiko |   | X |   |
| Nizozemska  | X |   |   |
| Norveška  | X |   |   |
| Novi Zeland | X |   |   |
| Njemačka  |   |   |   |
| Poljska  |   | X |   |
| Portugal |   | X |   |
| SAD |   |   |   |
| Slovačka R. |   | X |   |
| Slovenija |   | X |   |
| Španjolska  |   | X |   |
| Švedska  | X |   |   |
| Švicarska  |   | X |   |
| Turska |   | X |   |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | X |   |   |
| **Nisu članice OECD-a** |
| Argentina | X | X |   |
| Brazil |   | X |   |
| Indija |   | X |   |
| Indonezija |   |   |   |
| Južna Afrika  | X |   |   |
| Kina |   | X |   |
| Rusija  | X |   |   |
| Saudijska Arabija |   | X |   |

###### Izvor: OECD (2017f)

Programi socijalnih mirovina moraju se dobro uklopiti u ukupnu sliku sustava socijalne pomoći i skrbi u svakoj zemlji. Potrebno je razmotriti postoje li drugi programi koji služe ostalim dobnim ili specifičnim skupinama (npr. osobama s invaliditetom)? Ako ne postoje, onda socijalna mirovina, pogotovo ako je univerzalna, narušava načelo horizontalne jednakosti − što znači da su starije osobe na neki način *dostojnije* (ili zaslužnije) za ostvarivanje podrške od ostalih potrebitih skupina, kao što su siromašna djeca i/ili zaposlene obitelji s niskim dohotkom (Grosh i Leite, 2009). To pitanje je posebno zahtjevno u zemljama s razmjerno nižim razinama dohotka, poput Hrvatske, gdje su prava iz sustava socijalne pomoći prilično skromna i često nedostatna. Nadalje, neminovno se javlja pitanje učinkovitosti: treba bi osigurati materijalnu podršku putem sustava socijalnih mirovina ili uključivanjem starijih osoba u druge programe socijalne pomoći? Različite zemlje to rješavanju na raznovrsne načine, što se prikazuje u daljnjem tekstu.

## 3.2. Pregled po zemljama u pogledu postojanja socijalnih mirovina

U ovom dijelu teksta izlaže se stanje u zemljama koje imaju socijalnu mirovinu ili neki sličan oblik prava za poboljšanje materijalnog položaja starije osobe koje nisu radile ili nisu ispunile minimalne uvjete za ostvarivanje mirovine. Opseg teksta posvećenog pojedinoj zemlji ovisi o raspoloživim izvorima i razvijenosti sustava socijalnih mirovina u promatranoj zemlji, s time da se ne spominju zemlje koje nemaju taj model. Također se izlaže stanje u zemljama koje umjesto socijalnih mirovina imaju posebno oblike stalne socijalne pomoći za starije osobe, što je ustvari jako slično.

**Albanija.** Nedavne promjene u mirovinskom sustavu omogućile su uvođenje socijalne mirovine namijenjene osobama starijim od 70 godina, koje nisu ispunile uvjet od 15 godina radnog staža ili uopće nisu radile i nisu plaćale mirovinske doprinose (The World Bank, 2018).

**Austrija.** Minimalni dohodak u obliku socijalne mirovine podložan provjeri materijalnog stanja u nadležnosti je saveznih država. Stoga se njegov iznos razlikuje u pojedinim saveznim državama. Pravo na takav minimalni dohodak odobrava se ako osoba nema dovoljno financijskih sredstava iz drugih izvora. Prije podnošenja zahtjeva na socijalnu mirovinu, korisnik treba pokušati ostvariti dohodak od svoje imovine (Austrian Federal Ministry of Finance, 2017).

**Belgija.** Socijalna mirovina neovisna o prijašnjem radu je zajamčeni dohodak za starije osobe (socijalna pomoć). Razlozi za tu vrstu javnih rashoda su povećani broj korisnika i njihov prosječni iznos naknada. Broj korisnika ovisi o povećanju broja starijeg stanovništva i broja umirovljenika. Minimalni dohodak za starije osobe podložan je provjeri materijalnog stanja, time da je to najčešće (kod 80% korisnika) razlika između ostvarene mirovine i zakonski utvrđenog iznosa. Prema odredbama predviđenim u "Generacijskom dogovoru", maksimalni iznos zajamčenog minimalnog dohotka realno raste 1% godišnje (Federal Planning Bureau, 2017)

**Bugarska.** Minimalna mirovina koja ne ovisi o prijašnjem radu i stažu osiguranja financira se iz proračuna središnje države (Republic of Bulgaria, 2017). Potrebno je naglasiti kako je u bugarskom sustavu socijalnih pomoći zajamčenog dohotka prag za ostvarivanje prava nešto viši za obitelji koje imaju stariju osobu ili osobe bez mirovinskih prava (Grosh i Leite, 2009).

**Estonija.** Pravo na nacionalnu mirovinu (minimalnu mirovinu, est. *rahvapension*) na temelju dobi ostvaruje osoba koja je navršila 63 godine starosti, pod uvjetom da je živjela u Estoniji najmanje pet godina. Minimalna mirovina isplaćuje se u fiksnom iznosu koji od 1. travnja 2017. iznosi 175,94 eura mjesečno. Rashodi za taj oblik mirovine pokrivaju se iz proračuna središnje države (Republic of Estonia, 2017).

**Finska.** Zavod za mirovinsko osiguranje nadležan je za nacionalnu mirovinu koju određuje Parlament. Nacionalne mirovine namijenjene su osiguranju temeljnog mirovinskog dohotka za starije osobe koji nemaju mirovine iz rada ili čije su mirovine vrlo male. Svi stanovnici Finske imaju pravo na nacionalnu mirovinu ako su živjeli u Finskoj najmanje 3 godine nakon navršene 16 godina života. Zakonska dob za ostvarenje prava na nacionalnu mirovinu jednaka je kao za shemu mirovinskih prava povezanih s prijašnjim radom i osiguranjem. Međutim, ako se mirovina koristi prije 65. godine, to se smatra prijevremenom mirovinom, a iznos mirovine trajno se umanjuje za 0,4% za svaki mjesec prije navršene 65. godine života. Za one rođene 1962. i kasnije, prijevremeno umirovljenje nije moguće jer zakonska dob za umirovljenje raste do 65 godina. Nacionalna mirovina također se plaća kao invalidska i obiteljska mirovina. Pravo na pomoć za pokriće stambenog zbrinjavanja starijih osoba, naknada na pomoć i njegu, za skrb o umirovljenicima, dodatni doplatci za branitelje i povećanje iznosa pomoći za djecu ovise o provjeri materijalnog stanja primatelja. Država financira rashode za nacionalne mirovine. Očuvanje kupovne moći primatelja nacionalnih mirovina ostvaruje se indeksiranjem mirovina u skladu s porastom potrošačkih cijena. Iznos nacionalne mirovine povremeno se povećava, ali je posljednjih nekoliko godina smanjen. Za godinu 2017. smanjenje iznosa nacionalne mirovine iznosilo je 0,85%, a za 2018. i 2019. nije predviđeno povećanje njezinog iznosa. Smisao nacionalne (zajamčene) mirovine je osigurati stanovnicima Finske minimalni dohodak u starosti ako njihov ukupni dohodak prije oporezivanja nije veći od 760,26 eura mjesečno. Na iznos nacionalne mirovine utječe svaki drugi ostvareni dohodak ili primitak iz Finske ili inozemstva. Puni iznos nacionalne mirovine plaća se samo osobama koje nemaju drugih mirovinskih primanja, dok se za osobe koje ostvaruju neki dohodak plaća razlika do zakonski utvrđenog iznosa. Nacionalna mirovina usklađuje se s porastom cijena i u potpunosti se financira iz proračuna središnje države (Ministry of Finance, Finnish Centre for Pensions, The Social Insurance Institution of Finland, 2017).

**Francuska**. Osobe starije od 65 godina (ili 62 u slučaju nesposobnosti za rad ili invalidnosti) čiji je dohodak (uključujući mirovinu ili bez nje) ispod zakonski određenog iznosa (9.638,42 eura godišnje za jednu osobu i 14.963,65 eura za par) imaju pravo na minimalnu mirovinu, pod nazivom ASPA (fr. *Allocation de solidarité aux personnes* ili *minimum vieillesse*) kojom se uvećava dohodak do ranije navedenog iznosa. Iznos mirovine se indeksira. Rashodi vezani uz ASPA iznosili su u 2010. 3,3 milijarde eura, što predstavlja 1% od ukupnog iznosa mirovinskih izdataka. Kako bi se spriječilo da se ASPA previše smanji u odnosu na granicu siromaštva, najveći iznos tog prava postupno će se indeksirati prema prosječnoj plaći tako da će nakon 2050. iznositi 50% praga (linije) siromaštva, odnosno 60% medijalne plaće (Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'action et des comptes publics, 2017).

**Grčka.** Za osobe starije od 67 godina života bez mirovinskih prava na temelju rada i plaćenih doprinosa postoji socijalna sigurnosna mirovina. U razdoblju 2014.-2017. iznos te mirovine iznosio je 360 eura mjesečno. Za one starije od 65 godina s vrlo malim mirovinama postoji dodatak na mirovinu koji ovisi o materijalnom stanju primatelja (Leventi i sur., 2017).

**Italija.** Talijanski mirovinski sustav osigurava sigurnosnu mrežu za starije osobe s niskim dohotkom, bez obzira na plaćene doprinose. Sigurnosna mreža sastoji se od dvije vrste naknada socijalne pomoći: socijalne mirovine (5.825 eura godišnje u 2016.) i dodatnog iznosa socijalne pomoći (tal. *maggiorazioni sociali*). Oba prava podliježu provjeri dohotka i imovine, a u 2016. uvjet godini za njihovo ostvarivanje bila je dob 65 godina i 7 mjeseci života. U skladu s promjenama u očekivanom trajanju života, u 2018. navedena se dob povećala za jednu godinu. Socijalna mirovina dodjeljuje se starijim osobama s ukupnim iznosom dohotka iz svih izvora koji je ispod navedenog iznosa od 5.825 eura godišnje, odnosno ako je korisnik u braku njegova obiteljska primanja ne smiju prelaziti dvostruku mirovinu (11.650 eura godišnje). Dodatni iznos socijalne pomoći predviđen je kao mjera za uvećanje starosne mirovine i ovisi o dobi primatelja i njegovom bračnom statusu (samac/oženjen). Za 70 i više godina, prag dohodaka za 2016. iznosio je 8.298 eura za samca i 14.123 eura za par (Ministry of Economy and Finance, Department of General Accounts, 2017).

**Latvija.** Nakon 2017. osobe koje nisu udovoljile minimalnom razdoblju osiguranja ili uopće nisu radile, a starije su od zakonske dobi za umirovljenje, ostvaruju pravo na stalnu socijalnu pomoć (socijalnu mirovinu) koja se financira iz državnog proračuna (Government of Latvia, 2017).

**Litva.** Stalna socijalna pomoć (socijalna mirovina) odobrava se osobama koje nemaju pravo na starosnu, obiteljsku ili invalidsku mirovinu ili imaju vrlo mali iznos mirovine. Iznos socijalne mirovine je jednak 90% iznosa socijalne pomoći (112 eura mjesečno od početka 2017.) što je 26,5% minimalne mjesečne plaće ili 17% prosječne neto plaće. Socijalna mirovina podliježe provjeri materijalnog stanja, izdvajanja na nju bila su u 2016. oko 0,19% BDP-a, a obuhvaćala je oko 5% starijih osoba (Ministry of Social Security and Labour, 2017).

**Luksemburg.** Za razliku od općeg sustava mirovinskog osiguranja koje je instrument socijalne sigurnosti temeljene na međugeneracijskoj i unutargeneracijskoj solidarnosti, minimalni zajamčeni dohodak je dio sustava socijalne skrbi koju država osigurava građanima koji nemaju dovoljno financijskih sredstava za pristojan život. To je univerzalno pravo, ali za razliku od drugih zemalja ne postoji razlika između pomoći za odrasle osobe i one u starijoj dobi. Trenutno je minimalni zajamčeni dohodak oko 72% socijalnog minimalnog dohotka, a usklađuje se (indeksira) s porastom cijena na jednak način na koji se povećavaju mirovine. Prava iz socijalne skrbi financiraju se iz središnjeg proračuna (Le Gouvernement Du Grand-Duché De Luxembourg, 2017.).

**Mađarska**. Za osobe starije od 62 godine života koje primaju manje od 80% minimalne starosne mirovine postoji zaštitni dodatak kako bi dosegle 80% minimalne starosne mirovine. Približno je oko 6.700 korisnika (0,4 stanovništva starijeg od 62 godine) i za to se izdvaja oko 0,01% BDP-a (Szikra, 2017).

**Nizozemska.** Osobe koje nemaju pravo na puni iznos starosne mirovine i koje uz druge oblike dohotka ne ostvaruju više od 70% zakonski utvrđenog iznosa minimalne plaće, imaju pravo na stalni dodatak na socijalnu pomoć. Ukupni rashodi za tu namjeru u 2016. godini iznosili su 245 milijuna eura što je oko 0,7% ukupnih mirovinskih rashoda. To pravo ostvarivalo je oko 42 starijih osoba (Government of the Netherlands, 2017).

**Njemačka.** Program socijalne pomoći za starije osobe namijenjen je za one koji nemaju zakonski utvrđen dovoljan iznos primanja iz svih izvora. To pravo podložno je provjeri dohotka ili imovine. Navedeni se sustav u potpunosti financira iz poreznih prihoda i ukupni rashodi na tu namjeru u 2016. iznosili su oko 0,1% BDP-a. Navedena socijalna pomoć za starije osobe pokriva troškove najvažnijih životnih potreba primatelja i usklađuje se 70% s porastom maloprodajnih cijena i 30% porasta prosječne neto plaće (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017).

**Irska.** Javni sustav mirovinskog osiguranja (engl. *Public social security* − PSS) pruža mirovinske isplate u paušalnom iznosu za dvije sheme osiguranja – socijalno osiguranje (engl s*ocial insurance*) i socijalnu pomoć (engl. *social assistance*). Za socijalno osiguranje plaćaju se doprinosi, a mirovina se isplaćuje na temelju podataka o plaćenom socijalnom osiguranju (engl. *Pay Related Social Insurance* − PRSI). Socijalna pomoć se ne temelji na uplaćenim doprinosima, a pravo se ostvaruje u skladu s provjerom dohotka ili imovine za one koji nemaju dovoljno plaćenih doprinosa PRSI-a. Mirovina socijalnog osiguranja financira se iz prikupljenih doprinosa koje plaćaju poslodavci, zaposlenici i samozaposleni (*social insurance* shema), a mirovinska socijalna pomoć (*social assistance pensions*) iz općih poreznih prihoda. Kvalificirani uvjeti za glavnu shemu mirovinske socijalne pomoći, odnosno državne mirovine bez uplaćenih doprinosa, su dob (66 i više godina života), redovno boravište i zadovoljavanje uvjeta testa provjere. U 2017. tjedni iznos mirovine iznosio je 238,30 eura za državnu mirovinu (SCP) i 227,00 eura za državnu mirovinu koja se ne temelji na plaćenim doprinosima (*State Non-Contributory Pension* − SNCP), što je bilo povećanje za pet eura u odnosu na 2016. Planira se nadalje povećati sve iznose mirovina, uključujući SCP i SNCP, obiteljska i druga prava za 5 eura tjedno. To je maksimalni iznos mirovine za osobe mlađe od 80 godina starosti, time da se navedeni iznosi uvećavaju za osobe starije od 80 godina života. Osim novčanih davanja, starije osobe imaju pravo na besplatna ili znatno jeftinija putovanja, besplatnu televizijsku pretplatu, naknadu za električnu energiju, troškove plina i telefona. Uz zadovoljavanje uvjeta provjere dohotka ili imovine, starije osobe se također mogu kvalificirati za tjedni dodatak za naknadu za gorivo za grijanje od 22,50 eura tjedno za 26 tjedana godišnje. Osobe koje žive same mogu se kvalificirati za dodatni iznos pomoći od 9 eura tjedno (Department of Finance Republic of Ireland, 2017).

**Norveška.** Postoji minimalna mirovina koja ne ovisi o uplaćenim doprinosima što je minimalni zajamčeni dohodak za osobe starije od 65 godina. Za to pravo izdvajalo se 2016. oko 2,6% BDP-a, tako da su uz 7,4% BDP-a za starosne i prijevremene mirovine, ukupni mirovinski izdaci iznosili oko 10% BDP-a (Government of Norway, 2017).

**Poljska.** Minimalna mirovina neovisna o prijašnjem radu i o uplaćenim doprinosima ustvari je minimalni zajamčeni dohodak za osobe starije od 65 godina. Za tu se namjeru 2016. izdvajalo oko 0,1% BDP-a, dok se za starosne i prijevremene mirovine trošilo 9,9% BDP-a. Uz oko 0,8% BDP-a za invalidske i 0,5% za obiteljske mirovine, ukupni mirovinski rashodi iznosili su nešto više od 11% BDP-a (Rzeczpospolita Polska, 2017).

**Portugal.** Sustav stalne pomoći starijim osobama koji ne ovisi o prijašnjem radu i uplaćenim doprinosima ovisi o dohodovnom i materijalnom stanju tako da dohodak primatelja ne smije prelaziti 40% iznosa socijalne pomoći. To je u 2017. za samca iznosilo 168.53 eura mjesečno, odnosno 252.79 eura ako je riječ o paru. Osnovna vrijednost socijalne mirovine bila je 202.40 eura u 2016. i 203.35 eura u 2017. Na taj iznos odobrava se dodatak ovisan o dobi korisnika: 17,70 eura u 2017. za osobe ispod 70. godina i 35,38 eura za primatelje iznad 70 godina starosti. Sustav stalne pomoći starijim osobama koji ne ovisi o prijašnjem radu i uplaćenim doprinosima obuhvaća oko 226 tisuća korisnika, što je nešto manje od 10% osoba koje primaju mirovinu. U razdoblju između 2010. i 2016. iznos starosnih mirovina nije se povećavao, a samo se usklađivao s porastom cijena sustav minimalnih mirovina i onih koje ne ovise o ranije uplaćenim doprinosima. Ukupno se za mirovinske rashode 2016. izdvajalo oko 13,5% BDP-a, od čeka za starosne i prijevremene mirovine 11,2%, socijalne mirovine 0,4%, invalidske 0,7% i za obiteljske mirovine 1,7%. Taj se sustav u potpunosti financira iz proračuna središnje države (Gpeary, Ministry of Finance, Office for Economic Policy and International Affairs, 2017).

**Rumunjska.** Socijalna pomoć za umirovljenike odobrava se starijim osobama koji su rumunjski rezidenti i čija je mirovina manja od zakonski utvrđenog iznosa. Taj je iznos u 2017. godini iznosio 520 rumunjskih leua, što je približno 117 eura. Sustav je uveden Zakonom broj 263 iz 2010. Osobe koje nisu udovoljile uvjetima od 15 godina rada i plaćanja mirovinskih doprinosa imaju pravo na zajamčeni minimalni dohodak koji je u 2017. iznosio 32 eura mjesečno. Od početka travnja 2018. uveden je sustav minimalnog inkluzivnog dohotka (do najvišeg iznosa od 300 rumunjskih leua odnosno 65 eura). Broj primatelja navedenih prava povećao se sa 419 tisuća 2010. na gotovo 460 tisuća 2016., dok se istodobno prosječni mjesečni iznos prava povećao s 21,5 eura na 31,2 eura (The Government of Romania, 2017).

**Slovačka.** Zasad ne postoji minimalna socijalna mirovina koju bi mogle primati osobe koje ne udovoljavaju zakonski utvrđenom razdoblju od najmanje 30 godina mirovinskog osiguranja za ispunjavanje uvjeta za starosnu mirovinu. Ipak, takve osobe mogu tražiti socijalnu pomoć koja iznosi 60% minimalne plaće. Prema zakonu, iznos te pomoći usklađuje se s inflacijom i to za košaricu roba i usluga koje uobičajeno troše siromašna domaćinstva (Ministry of Finance of The Slovak Republic i Institute for Financial Policy, 2017).

**Slovenija.** Nacionalna (državna) socijalna mirovina postojala je do 2012. za osobe starije od 65 godina starosti koje nisu ispunile uvjet za ostvarivanje starosne mirovine iz sustava međugeneracijske solidarnosti. Taj je model tada redefiniran i prebačen u sustav socijalne skrbi kao oblik socijalne pomoći (Republic of Slovenia, Ministry of Finance, 2017).

**Španjolska.** Osobe koje nisu ispunile potrebne uvjete za stjecanje starosne mirovine imaju pravo na socijalnu mirovinu time da osim novčanog iznosa ujedno ostvaruju besplatnu zdravstvenu zaštitu i njegu te pravo na socijalne usluge. Odobravanje tog prava je u nadležnosti autonomnih regija jer je djelovanje Zavoda za starosno i socijalno osiguranje i usluge (poznatog pod imenom Imserso) preneseno na tijela regionalnih vlasti. Pravo na taj oblik imovine ostvaruje osoba koja živi sama i ima godišnji dohodak manji od **5.164,60 eura, odnosno par s 8.779,82 eura. Navedeni se iznos uvećava ako primatelji imaju nesamostalnu djecu. U trenutku podnošenja zahtjeva korisnik mora biti stariji od 65 godina te mora biti nastanjen u Španjolskoj najmanje 10 godina od svoje 16 godine starosti, pri čemu dvije godine moraju biti neposredno prije podnošenja zahtjeva. Osnovni iznos takve mirovine za samca iznosi 368,90 eura mjesečno, s time da ako je riječ o brojnijoj obitelji iznos može narasti (Government of Spain, 2017).**

**Švedska.** Sustav zajamčene (uvjetno socijalne) mirovine prilično je složen: ako je osiguranik rođen 1938. ili kasnije odobrava mu se 90.312 kruna godišnje (76.730 kn), uz uvjet da živi u zemlji 40 godina, a pravo se ostvaruje bez provjere dohotka. Ako je osiguranik rođen 1937. ili ranije odobrava mu se 92.491 kruna godišnje (10.477,6 eura), također bez provjere dohotka, ali uz uvjet da živi u zemlji 40 godina. Iznos mirovine se smanjuje za 2,5% za svaku godinu boravka kraću od 40 godina. Zajamčena obiteljska mirovina iznosi 90.312 kruna godišnje (12.041 eura) (Holzmann, Robalino i Takayama, 2009).

## 3.3. Zaključna razmatranja

Esping-Andersen (1990) navodi kako postoje tri osnovna obrasca socijalne politike (pa slijedom toga i razvoja sustava socijalnih mirovina): *neo-liberalni* (u kojem je naglasak na učinkovitosti tržišta, restriktivnoj politici pomoći, s velikom društvenom stratifikacijom – primjer je Velika Britanija), *socijalno–demokratski* (u kojem je stratifikacija mala, sustav javne socijalne skrbi veoma je razvijen, država neposredno pruža zaštitu ili financijski pomaže ugroženim članovima društva, te im nastoji poboljšati kvalitetu i omogućiti njihovo puno i što dulje sudjelovanje na tržištu rada - primjer su skandinavske zemlje), te *korporatistički* (u kojem je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje reguliranjem tržišta ili financijskom pomoći – kao što se to čini u Njemačkoj i Francuskoj). Među promatranim zemljama postoje očito velike razlike koje su uvjetovane mnogobrojnim čimbenicima pa se, stoga, teško može govoriti o ujednačenom sustavu socijalnih mirovina u EU.

Nadalje, zemlje se razlikuju po pristupu organizaciji mirovinskog sustava. U neo-liberalnim zemljama na snazi je uglavnom beveridgeovski sustav socijalne sigurnosti zasnovan na načelima koja je izložio William Beveridge, a britanski parlament usvojio 1942. u dokumentu pod nazivom „Social Insurance and Allied Services“. Bitno je polazište beveridgeovskog pristupa, kako ga se obično naziva u socijalnoj politici, da “čovjeka treba osloboditi od oskudice”, tako da mu država treba jamčiti najvažnije egzistencijalne uvjete bez obzira na socijalni status i druga obilježja. Beveridge je predložio koherentan model socijalne sigurnosti koji počiva na mirovinskom sustavu koji se najvećim dijelom financira iz poreza i ostvaruje dosizanjem određene dobi. Na tom je temelju oblikovan britanski sustav socijalne sigurnosti i mirovinskog osiguranja nakon Drugoga svjetskog rata, a beveridgeovska načela primijenjena su i u mnogim drugim zemljama u cjelini ili u pojedinim sustavima. Drugim riječima, minimalna (zajamčena, osnovna) mirovina se ostvaruje bez obzira prijašnji rad i plaćene doprinose, pa slijedom toga i ne postoji sustav socijalnih mirovina.

Naprotiv, bismarckovski sustav socijalnog osiguranja utemeljen na načelima socijalnih zakona usvojenih u vrijeme vladavine njemačkog željeznog kancelara mekog srca Otta von Bismarcka. Prvi je zakon donesen 1883., a odnosio se na osiguranje za slučaj bolesti. Slijedio je zakon o osiguranju za slučaj nesreće na radu (1884.) i zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju (1889.). Polazna je ideja tih zakona da se radnici trebaju osigurati od glavnih socijalnih rizika. Naknade iz osiguranja plaćaju se na osnovi doprinosa radnika i poslodavaca u posebne blagajne ili fondove kojima u pravilu upravljaju socijalni partneri. Ovaj je sustav socijalnog osiguranja ponajviše karakterističan za kontinentalnu Europu, iako su bismarckovski sustav prihvatile i druge zemlje u svijetu. Slijedom navedenoga, ako osoba ne radi i ne plaća doprinose, ne ostvaruje mirovinska prava, pa su razmjerno brojne navedene zemlje razvile sustave socijalnih mirovina ili stalnih socijalnih pomoći umirovljenicima. To pogotovo vrijedi za korporatističke zemlje u kojima je prilično snažna uloga države te mediteranske zemlje u kojima prilično veliki broj građana nije radio ili nije ispunio uvjete za starosnu mirovinu. S druge strane, prilično visoke stope aktivnosti i zaposlenosti u skandinavskim zemljama (Larsen i Pedersen, 2017), pa slijedom toga gotovo opće ostvarivanje prava na starosnu mirovinu, uvjetovale su da je model socijalnih mirovina u promatranim zemljama, osim u Finskoj, prilično nerazvijen. U idućem poglavlju objašnjavaju se prednosti i nedostaci sustava socijalnih mirovina.

# 4. PREDNOSTI I NEDOSTACI SOCIJALNE MIROVINE

U ovom se poglavlju izlažu prednosti i nedostaci sustava socijalnih mirovina. Kod prednosti se pozornost usmjerava na smanjivanje siromaštva starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinu, administrativnu jednostavnost, ublažavanje stigme siromaštva i smanjivanje nepodnošenja zahtjeva za ostvarivanje i nekorištenje socijalne pomoći. Među nedostacima se navode mogućnost smanjivanja stope aktivnosti u službenom gospodarstvu i povećanje evazije plaćanja mirovinskih doprinosa te potencijalno narušavanje pravednosti mirovinskog sustava. Naravno, određena obilježja sustava (npr. uvođenje dohodovnog *means-testa*) ili određivanje više dobne granice za stjecanje prava za socijalnu mirovinu (npr. 70 i više godina) sigurno imaju i svoje prednosti (ponajviše u smanjivanju javnih rashoda i/ili boljem ciljanju izdvajanja na one koji najviše trebaju pomoć), ali i nedostatke (mogu pretjerano posložiti funkcioniranje sustava ili narušiti ostvarivanje njegovog najvažnijeg cilja, a to je smanjivanje siromaštva starijih osoba koje nemaju mirovine).

## 4.1. Prednosti socijalnih mirovina

#### 4.1.1. Smanjivanje siromaštva starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinu

Nekoliko studija razmatralo je raširenost i učinke socijalnih mirovina. Barrientos, Gorman i Heslop (2003) proučavali su utjecaj socijalnih mirovina na stopu siromaštva starijih ljudi u Južnoafričkoj Republici i ruralnim područjima Brazila. U Južnoafričkoj Republici doba za stjecanje uvjeta za socijalnu mirovinu je 60 godina za žene i 65 godina za muškarce. Iznos mirovine je oko 75 USD. Pravo se ostvaruje u skladu s provjerom dohotka (*means-test*) tako da su isključene starije imućne osobe. U Brazilu je za osobe koje nisu bile obuhvaćene redovnim mirovinskim sustavom vlada uvela stalnu socijalnu mirovinu koja nije ovisila o prijašnjem radu i uplaćenim doprinosima (por. *beneficio de prestação continuada* − BPC). Korisnici su dobivali mirovinu u paušalnom iznosu koji je odgovarao razini minimalne plaće. Približno je u programu bilo oko 5,3 milijuna korisnika (Barrientos, 2005). Ključno obilježje tog modela bilo je da se pravo ostvaruje bez utvrđivanja dohodovnog stanja i nema provjere spremnosti na rad primatelja. Delgado i Cardoso (2000) ustanovili su visoku razinu zadovoljstva korisnika i značajne pozitivne učinke na smanjivanje siromaštva starih osoba. Računali su stope siromaštva sa i bez minimalno utvrđene minimalne mirovine. Pokazali su kako je u obje zemlje mirovinsko osiguranje bez uvjeta plaćanja doprinosa znatno smanjilo stopu i jaz siromaštva (udaljenost od stope siromaštva). Ujedno, socijalne mirovine obično su izdašnije od socijalne pomoći i provjera resursa (*means-tested*) je manje rigorozna (često svedena na provjeru dohotka). Naknade iz socijalne pomoći usmjerene su na najsiromašnije dijelove starijeg stanovništva (visoka razina ciljanosti), što može omogućiti manje socijalne rashode uz istodobno značajno smanjivanje siromaštva među tim stanovništvom.

### 4.1.2. Administrativna jednostavnost

Dethier, Pestieau i Ali (2011) navode kako je administrativno razmjerno jednostavno upravljati univerzalnom socijalnom mirovinom jer to uglavnom ne zahtijeva informacije i provjere o dohotku i imovini korisnika. Međutim, ako se želi obuhvatiti što veći broj primatelja, sustav socijalnih mirovina može zahtijevati veće troškove upravljanja, bez obzira na manje striktnu provjeru raspoloživih materijalnih resursa korisnija (Šućur, 2008). Stanje se mijenja ako se uvodi provjera dohotka, ali tada se može odobriti veći iznos mirovine najpotrebitijima. Ujedno, nedovoljno promišljena ili brzopleta rješenja minimalnih ili socijalnih mirovina mogu dovesti do značajnog povećanja složenosti mirovinskog sustava (v. okvir 1).

##### **Okvir 1.** Primjer kompliciranja mirovinskog sustava

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Britanska zajamčena minimalna mirovina (*The Guaranted Minimum Pension* −GMP) je zgodan i poučan primjer kako se uz odgovarajuće pritiske i nedovoljnu promišljenost vrlo *uspješno* može nepopravljivo zakomplicirati mirovinski sustav. Od 6. travnja 1988. godine strukovno mirovinsko osiguranje je povećavalo iznose mirovina u skladu s porastom indeksa maloprodajnih cijena do najviše 3%. To je pravilo dovelo do razlikovanja GMP-a prije i nakon 1988. Složenost takvog sustava najbolje se može pokazati primjerom. Gospodin Jones bio je član svog strukovnog mirovinskog osiguranja između 1980. i 1995. i ostvarivao je mirovinu u iznosu od 500 funti mjesečno. Kako je *istupio* iz državnog sustava i mirovinskog osiguranja ovisnog o prethodnim primanjima (*State Earnings-Related Pension Scheme* – SERPS), dobio je rješenje kako ima pravo na državnu pomoć iz GMP-a u iznosu od 110 funti mjesečno (60 funti iz GMP-a do 1988. i 50 funti iz GMP-a nakon 1988.). Dio mirovine koju osiguranik ne ostvaruje iz GMP-a, u promatranom slučaju 390 GBP mjesečno, obično se naziva *excess* (dobitak), a njegova struktura je sljedeća:Excess 390 GBP GMP do 1988. 60 GBPGMP nakon 1988. 50 GPBSloženost sustava proizlazi iz različitih povećanja koja se primjenjuju na pojedine dijelove mirovine. Pretpostavimo kako bi sâm sustav dopustio godišnje povećanje od 3% dok bi porast indeksa maloprodajnih cijena iznosio 4.5%. Sustav bi odobrio dodatnih 11,70 funti u odnosu na excess u mirovini (3% of 390 funti), ali ništa s obzirom na GMP do 1988. Ujedno bi imao obvezu plaćanja 3% iz GMP-a nakon 1988., u ovom slučaju 1,50 funti mjesečno. Osiguranik ima pravo na povećanje od 4,5% svog iznosa GMP-a, što je 4,95 (4,5% od 110 funti). Stoga bi državni mirovinski sustav (*state pension*)trebao isplatiti dodatnih 3,45 funti što je 4,95 manje 1,50 funti.Izračun povećanja mirovine u funtama

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Prijašnja godina | Povećanje na temelju sustava | Povećanje iz *State Pension* | Nova mirovina |
| *Excess* | 390 | 11,70 | 0 | 401,70 |
| GMP do 1988. | 60 | 0 | 2,70 | 62,70 |
| GMP nakon 1988. | 50 | 1,50 | 0,75 | 52,25 |
| Ukupno | 500 | 13,20 | 3,45 | 516,65 |

 |

###### Izvor: National Audit Office (2016); HM Treasury (2017)

### 4.1.3. Ublažavanje stigme siromaštva

U mnogim ekonomskim situacijama, ljudi ne brinu samo o učincima na svoje materijalno stanje, već uzimaju u obzir očuvanje određene slike koju zajednica stvara o njima, odnosno društvenog imiđa (Goffman, 1959; Bursztyn i Jensen, 2017). Mnogobrojni istaknuti teoretičari (Moffitt, 1983; Besley i Coate, 1992; Lindbeck, Nyberg i Weibull, 1999) razvili su stav kako pojedinci ne žele samo da zajednica ima o njima dobru sliku, nego da to također utječe i na način na koji koriste prava iz socijalne skrbi. Polazište je kako pojedinci koji imaju pravo na određene oblike i prava iz sustava socijalne skrbi, ne podnose zahtjeve za njihovo ostvarivanje jer ne žele poslati negativnu poruku o svojim sposobnostima, motivaciji za rad i/ili socijalnim stavovima kako ne bi ugrozili svoj društveni imidž. Moguća stigmatizacija ne samo ugrožava njihov predstavu koju imaju o sebi nego također može narušiti ili pogoršati odnose drugih prema njima (Stuber i Schlesinger, 2006). To se naziva stigmom korištenja prava iz socijalne skrbi i u velikoj mjeri može objasniti zašto građani ne traže i ne koriste socijalne pomoći na koja imaju pravo (Friedrichsen, König i Schmacker, 2018). Niska stopa korištenja pojedinih prava stalna je tema političkih rasprava jer se time pokazuje kako su programi socijalne skrbi često neučinkoviti u obuhvaćanju onih kojima su najviše potrebni pa se time ne poboljšava položaj najugroženijih niti ostvaruju željeni ciljevi redistribucije (Eurofound, 2015). Ipak, razmjerno su malobrojna istraživanja i dokazi za takvu tvrdnju. Friedrichsen, König i Schmacker (2018) u svom su istraživanju potvrdili pretpostavku kako osobe zbog ponosa, slabije informiranosti i/ili ograničene pokretljivosti češće ne ostvaruju prava koja uključuju provjeru dohotka ili imovine. Ujedno, socijalne mirovine koje se temelje na provjeri resursa u pravilu su manje stigmatizirajuće od socijalne pomoći, što može ovisiti o načinu upravljanja ovim mirovinama.

### 4.1.4. Smanjivanje nepodnošenja zahtjeva za ostvarivanje i/ili nekorištenja socijalne pomoći

Provjera dohodovnog ili imovinskog stanja i stigma uzrokuju visoke stope neuzimanja naknada socijalne pomoći od strane starijih osoba koje na njih imaju pravo (engl. *non-take-up*) (van Oorshot, 1991; Hernanz, Malherbet i Pellizzari, 2004). Rezultati njemačkog istraživanja kojega su proveli Kayser i Frick (2000) pokazuju da su stope neuzimanja naknada socijalne pomoći izrazito visoke među starijom populacijom i samačkim kućanstvima u kojima često žive starije osobe (). Stope traženja socijalne pomoći rastu do 49. godine, a zatim se smanjuju. Procijenjena stopa neuzimanja socijalne pomoći u Njemačkoj (omjer netražitelja pomoći i svih kućanstava s pravom na pomoć) u kućanstvima koje vode osobe starije od 60 godina iznosila je početkom 2000-ih čak 77,5%.

## 4.2. Nedostaci socijalnih mirovina

### 4.2.1. Smanjivanje stope aktivnosti u službenom gospodarstvu i mogućnost povećanja evazije plaćanja mirovinskih doprinosa

Zbog važnosti teme i njezine djelomične zapostavljenosti kod razmatranja socijalnih mirovina ovome posvećujemo nešto veću pozornost. Gotovo u svim post-tranzicijskim zemljama postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja koji se financiraju iz tekućeg dohotka nisu u mogućnosti zadovoljiti nastale obaveze prema velikom broju umirovljenika. Umirovljenici pojedinačno primaju vrlo male mirovine, a vrlo su veliki doprinosi za mirovinsko osiguranje, što neminovno stimulira prelazak u sivu ekonomiju i zapošljavanje na crno te slijedom toga značajno ili potpuno izbjegavanje plaćanja mirovinskih doprinosa. Velika izdvajanja za mirovinsko osiguranje (u zemljama Srednje i Istočne Europe kreću se između 10 do 15% BDP-a) uz nepovoljne demografske trendove i zadržavanje sadašnjeg stanja mogla bi do sredine 21. stoljeća narasti do četvrtine BDP-a. Ujedno, smanjuje se udio doprinosa koji su prikupljeni od velikih, većinom državnih poduzeća, dok se istodobno u potrebnoj mjeri ne povećavaju sredstava koja se prikupljaju od privatnih, uglavnom manjih tvrtki. Kao i u mnogim drugim tranzicijskim zemljama, i u Hrvatskoj je nepovoljan odnos između broja osiguranika i korisnika mirovine, što uvjetuje potrebu za velikim stopama doprinosa za mirovinsko osiguranje. Uz nepostojanje snažnije povezanosti između visine doprinosa i mirovine, te nedovoljno učinkovit nadzor nad ubiranjem doprinosa, lako može doći do izbjegavanja njihovog plaćanja.

Neplaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje djelomično je posljedica negativnog stava stanovništva o kakvoći i visini usluga javnih mirovinskih fondova (posebice niski iznosi mirovina koji nisu pratili rast plaća). Ovu dionicu čine teorijski okvir za određivanje evazije doprinosa posebice uzrokovane spoznajom kako postoji socijalna mirovina neovisna o prethodnom radu i plaćenim mirovinskim doprinosima te pregled stanja u pojedinim odabranim zemljama.

#### 4.2.1.1. Teorijski okvir za određivanje evazije doprinosa

Dok o uzrocima, obilježjima i posljedicama evazije (nezakonitog izbjegavanja plaćanja) poreza postoji vrlo opsežna literatura, u teoriji je relativno mala pozornost posvećena neplaćanju doprinosa ili zloupotrebi prava iz sustava mirovinskog osiguranja (Yaniv, 1988). Razlog bi mogao biti i u stavu da porezi služe za plaćanje javnog dobra od kojeg svi (ali nitko neposredno) imaju koristi, dok je korist od doprinosa mnogo neposrednija, pa su i obveznici više zainteresirani za njihovo plaćanje (Williams, 2014). Sve veće oslanjanje i značenje (teret) doprinosa za mirovinsko osiguranje, uz istodobno relativno smanjivanje poreznog pritiska (Messere, 2001), značilo je određeno preusmjeravanje izbjegavanja neplaćanja s poreza na doprinose. To je pogotovo naglašeno ako ne postoji dovoljno jaka veza doprinosa i mirovina (na hrvatskom zgodan simboličan akronim − DIM) (Mitchell, 1998), ako je sustav nepravedan tako da se u njemu ostvaruju brojne i/ili (visoke) povlaštene mirovine bez plaćanja doprinosa, odnosno ako plaćanje doprinosa nije uvjet za ostvarivanje mirovinskih prava. Tako između evazije poreza i doprinosa postoje sličnosti, ali i razlike što uvelike određuju ponašanje osoba koje trebaju plaćati poreze i doprinose (Novkovska i Dumičić, 2017).

Visoki doprinosi za socijalno osiguranje (koje obuhvaća i mirovinsko osiguranje) predmet su brojnih rasprava među stručnjacima, poduzetnicima i političarima. Poslodavci smatraju da oni povećavaju troškove rada i stoga umanjuju konkurentnu sposobnost tvrtki i gospodarstva u cjelini. Većina ekonomista navodi da se teret doprinosa, uključujući i one koje plaćaju poslodavci, barem dugoročno, prenosi na zaposlene koji ga snose u obliku manjih plaća. Međunarodne usporedbe podržavaju takvo stanovište: npr. u Danskoj gdje su mali doprinosi za mirovinsko osiguranje , ukupni troškovi rada nisu niži od onih u Francuskoj gdje su doprinosi vrlo visoki (OECD, 2017a). Povećanje doprinosa koje plaćaju poslodavci kratkoročno povećava troškove. Na sličan način, kratkoročno bi njihovo smanjivanje značilo i snižavanje troškova. Ipak, istraživanja pokazuju da doprinosi za mirovinsko osiguranje nemaju značajniji dugoročni utjecaj na zaposlenost i nezaposlenost (ILO, 2000).

Sustavi doprinosa imaju različite oblike. Najčešći oblik je socijalno osiguranje kojim se ostvaruje ujedinjavanje različitih vrsta rizika, kao i okomita preraspodjela dohotka. Taj sustav načelno omogućava mirovinska prava nakon relativno kratkog razdoblja osiguranja za osobe koje su dosegli potrebnu životnu dob ili vrijeme trajanja osiguranja. Ako je osnovica za obračun plaća, relativno je jednostavno izračunati doprinose i mirovinu. Čak i ako se plaća mijenja tijekom godine, odnosno ako je dio dohotka plaćen u robi umjesto u gotovini, postoje pouzdani administrativni načini prilično točnog obračuna (Gruat i Thompson, 1997). Uvjet je da se dohodak isplaćuje u regularnim razdobljima, a da treća strana (poslodavac) potvrdi njegov točni iznos nadležnoj službi socijalnog osiguranja. Stvari postaju složenije ako se dohodak ne ostvaruje na stalnoj osnovici ili ga isplaćuje više poslodavaca. Poteškoće su pojačane kod samozaposlenih koji sami (najčešće netočno) iskazuju ostvareni dohodak tako da je osnovica za obračun doprinosa nerealno niska, što je raširena pojava i u razvijenim zemljama. Za suzbijanje takvog ponašanja potrebno je osnovati ili osnažiti te dobro osposobiti tijela inspekcije rada i službe koja prikuplja doprinose (Williams i sur., 2017). Borba protiv utaje doprinosa vrlo je složena zadaća koju je nemoguće ostvariti bez odgovarajuće zakonske snage (Williams, 2014).

Gotovo presudno pitanje u fiskalnom ponašanju i odluci o (ne)poštivanju obveze plaćanja je pitanje pravednosti i važenja društvenih normi (Song i Yarbrough, 1978; Lewis, 1979). U suvremenoj fiskalnoj teoriji u velikoj mjeri prevladava stav kako je evazija poreza i doprinosa endogena varijabla − odnosno što su više stope doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje, ljudi će biti manje skloni raditi u skladu sa zakonom i tako si stvarati sve veću obvezu (Mitchell, 1998; Williams i Schneider, 2016). Gruber (1995; 1997) je ustanovio kako više stope mirovinskih doprinosa dovode do jakog umanjivanja osnovice na koju se doprinosi plaćaju, što je izraženije ukoliko je slaba povezanost visine doprinosa i iznosa mirovine, odnosno ako se mirovine ostvaruju bez uvjeta o plaćanju doprinosa (Manchester, 1997). Istina, u svijetu gotovo da i nije bilo istraživanja utječe li socijalna mirovina i u kojoj mjeri na potpuno povlačenje iz rada u službenom gospodarstvu, ali se može da sigurnošću pretpostaviti kako se njezino postojanje ne smije zanemariti (Holzmann, Robalino i Takayama, 2009).

Teško je procijeniti postoji li analogija između evazije poreza i potpunog izbjegavanja plaćanja doprinosa, ali se ipak može vjerovati u postojanje određene sličnosti. Više istraživanja je ustanovilo kako je evazija poreza u velikoj mjeri određena stavom o (ne)pravednosti poreznog sustava (Spicer, 1986), socijalnim okruženjem pojedinca (odnosno ponašanjem njegovih prijatelja i osoba približno jednake razine dohotka - Spicer i Lundstedt, 1976), utjecajem mentalnih računa (važni su vrsta i izvor dohotka, odnosno način kako je dohodak ostvaren - Winnett i Lewis, 1995). Porezna evazija (gotovo sigurno i izbjegavanje plaćanja doprinosa) se smanjuje s porastom individualne procjene da pojedinac može biti uhvaćen u prekršaju (Isachsen, Samuelson i Strom, 1985), s tim da više utječe veća mogućnost da prekršitelj bude uhvaćen, nego visina potencijalne kazne. Ujedno, fiskalna evazija (izbjegavanje plaćanja poreza i socijalnih doprinosa) se smanjuje višom razinom svijesti i boljim informiranjem o ulozi javnog dobra (Csontos, Kornai i Tóth, 1997). Evazija mirovinskih doprinosa sigurno će rasti ako se takvo izdvajanje ne shvaća kao štednja za sigurnu starost, već kao porez za koji se gotovo ništa ne dobiva za uzvrat (Feldstein i Samwick 1996). U tome su važna i politička pitanja i stavovi o stopi zamjene (udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći) što određuje i potrebna sredstva za mirovinski sustav i visinu doprinosa (MacKellar i Ermolieva, 1999).

Teoretičari obično imaju različite stavove zašto osobe sudjeluju u neslužbenom gospodarstvu, ali sve više prihvaćaju stav kako je to svjesna odluka kako bi se izbjeglo plaćanje i mirovinskih doprinosa (Jousten, 2009). Takva se odluka može djelomično objasniti kratkovidnošću osoba koje rade u neslužbenom gospodarstvu (pa u starosti neće imati mirovinska prava iz rada) ali i visokom diskontnom stopom jer većini ljudi novci mnogo više vrijede danas nego u nekoj dalekoj i neizvjesnoj budućnosti (Levy, 2006). Perry i sur. (2007) vjeruju kako je to racionalno razmišljanje o troškovima i koristima. Na primjer, ako je ocijenjena vrijednost budućih mirovinskih prava manja od ukupnih doprinosa koje treba platiti (pogledati stanje u Rusiji i Ukrajini u daljnjem tekstu), osobe se lako odlučuju za rad u neslužbenom gospodarstvu. Na sličan način, ako mirovina na temelju rada i plaćenih doprinosa dovodi do ukidanja nekih prava iz socijalne skrbi, pojedinci (pogotovo samozaposleni) lako mogu prestati plaćati mirovinske doprinose jer ocjenjuju da im financijski isplativije (Palacios i Robalino, 2009). Stanje u pogledu izbjegavanja plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranja jako se razlikuje u pojedinim odabranim zemljama, kako se pokazuje u daljnjem tekstu.

#### 4.2.1.2. Stanje u pojedinim odabranim zemljama i analiza provedenih mjera

**Južna i Sjeverna Amerika.** Ozbiljni financijski problem javnih mirovinskih sustava južnoameričkih zemalja do početka 1990-ih, osim zbog starenja stanovništva, inflacije, neučinkovitog upravljanja i neorganizirane administracije, lošeg ulaganja i nerealnih iznosa mirovina, u velikoj su mjeri bili uvjetovani i raširenim izbjegavanjem plaćanja mirovinskih doprinosa (Kay, 2000). Godinama su političari u cilju očuvanja vlasti i političke podrške biračima omogućavali relativno izdašna prava mirovinskog osiguranja, što su stvarale obveze koje je bilo sve teže financirati. U južnoameričkim zemljama čak i velike tvrtke ustupaju dio poslovnih aktivnosti manjim podugovaračima koji djeluju u neslužbenom gospodarstvu i nemaju mirovinsko osiguranje. U Caracasu, Venezuela (Cartaya, 1992) utvrđeno je kako doprinosi (koji obuhvaćaju i mirovinsko osiguranje) iznose trećinu ukupnih troškova što nastaju kod prijelaza iz službenog u neslužbeno gospodarstvo. Jači porast neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu ugrožava osnovnu namjenu javnog sustava mirovinskog osiguranja: mogućnost da radnik kroz svoj radni vijek doprinosi svom financijskom osiguravanju u starosti. Ako je prelazak u neslužbeno gospodarstvo relativno lagan, a potrebno razdoblje za ostvarivanje mirovine kratko ili ako se mirovinska prava ostvaruju bez plaćanja doprinosa, radnici mogu na visoke doprinose odgovoriti prelaskom na rad na crno čim ostvare pravo za mirovinu, odnosno posve se povući iz službenog gospodarstva. Kada su u drugoj polovici 1970-ih u Urugvaju jako porasli doprinosi za mirovinsko osiguranje, smanjio se udio radnika koji su ih plaćali, što je u najvećoj mjeri posljedica evazije plaćanja doprinosa. Tijekom 1980-ih i početkom 1990-ih postotak onih koji nisu plaćali doprinose ili su jako kasnili s njihovom uplatom iznosio je 60% u Brazilu, 44% u Barbadosu i Jamajci i 33% u Peruu (Nitsch i Schwarzer, 1996). Stanje se nije značajnije poboljšalo niti u jasnijem razdoblju (Holzmann, Robalino i Takayama, 2009). Tako je u većini južnoameričkih država i nadalje je jako rašireno neslužbeno gospodarstvo, te se procjenjuje da se u Argentini ne ubere oko polovica mirovinskih doprinosa. Stanje je još lošije u Peruu i Kolumbiji, odnosno bolje u Čileu (Palacios i Rofman, 2001).

**Argentina.** Javni mirovinski sustav obilježavale su raširena evazija doprinosa pa se procjenjuje kako doprinose nije plaćalo ili je plaćalo u manjem iznosu oko 46% radnika koji ostvaruju mirovinska prava (Aiyer, 1997). Deficit javnog mirovinskog sustava iznosio je do 1,5% BDP-a što je bilo posljedica relativno visokih mirovina i stope zamjene, te čestog indeksiranja (usklađivanja) mirovina. Argentinska je vlada pokušala promijeniti formule po kojima se računa mirovina kako bi se ostvarilo postupno smanjivanje njihovog iznosa, ali ju je negativan odgovor javnosti prisilio na veće očuvanje postojećeg sustava. Sredinom 1994. Argentina je započela prijelaz na novi mirovinski sustav koji se sastoji od dva stupa tako da je zadržan sustav međugeneracijske solidarnosti ali se razvija i sustav kapitalizirane štednje. Unatoč određenom poboljšanju još je uvijek visoka razina izbjegavanja doprinosa. Stoga je u Argentini krivičnim zakonikom (broj 24769) neplaćanje mirovinskih doprinosa izjednačeno s poreznom evazijom kao krivično djelo, te se kažnjava kaznom zatvora u trajanju od dvije do devet godina. U slučaju da je počinitelj državni službenik kazna se uvećava za trećinu uz doživotnu zabranu rada u državnoj službi, ali je učinkovitost te mjere jako upitna (Apreda, 1999). U cilju pomoći siromašnima u posljednjih 15 godina povećan je iznos minimalne mirovine kako bi se kompenzirao za inflaciju, a porastao je i u realnoj vrijednosti. U razdoblju od 2002. do 2008. minimalne mirovine porasle su u realnoj vrijednosti za više od 70%, dok se istodobno iznos prosječne mirovine smanjio za oko 4%. To je imalo za posljedicu snažnu kompresiju mirovinske piramide (jako su male razlike između minimalne i prosječne mirovine), tako da je oslabila kontributivna priroda mirovinskog sustava. Drugim riječima, visina mirovine još manje ovisi o uplaćenim doprinosima, što je pojačalo neplaćanje mirovinskih doprinosa (Rofman, Fajnzylber, Herrera, 2010).

**Brazil.** Službene procjene ocjenjivale su da zbog više razloga svega 50% zaposlenih obuhvaćeno mirovinskim osiguranjem, veliki broj poslodavaca ne plaća u potpunosti doprinose mirovinskog osiguranja za svoje zaposlene, a svega ih milijun plaća potreban zakonski iznos (Holzmann, Robalino i Takayama, 2009.) Ukupan godišnji iznos nenaplaćenih obveza procjenjuje se na oko 1% BDP-a. Istina, znatno je poboljšan informacijski sustav o plaćenim doprinosima i isplaćenim mirovinama, te osnovana služba koja podrobnije nadzire 10 tisuća najvećih tvrtki i njihove obveze plaćanja doprinosa za svoje zaposlene. Ujedno, veća se pozornost usmjerava na samozaposlene za koje se opravdano vjeruje da potpuno ili u velikoj mjeri izbjegavaju plaćanje doprinosa.

**Kanada.** Kanadska porezna uprava i Ministarstvo financija sustavno rade procjene evazije različitih poreza (pogotovo trošarina), ali dosad nisu posvetili veću pozornost neplaćanju doprinosa, iako ističu da su ta dva oblika nezakonitog ponašanja usko povezana. Zbog složenosti utaje doprinosa nadležna tijela navode će za njenu procjenu i mjere sprječavanja trebati bolje organiziranje i osposobljavanje zaposlenih (Department of Finance Canada, 2018).

**SAD.** Porezna uprava (*Inland Revenue Service* − IRS) na svojim mrežnim stranicama i odgovarajućim brošurama građanima objašnjava važnost i namjenu mirovinskih doprinosa, koja će se još povećati daljnjim starenjem stanovništva i sve većim brojem umirovljenika. Ponekad do neizvršavanja obveze dolazi zbog neznanja i neupućenosti poreznih obveznika. U tom slučaju IRS pomaže poreznim obveznicima kako bi mogli ispuniti svoju obvezu jer neprijavljivanje i neplaćanje doprinosa može imati za posljedicu vrlo stroge novčane kazne i kazne zatvora. Zaposleni za kojeg nisu uplaćivani doprinosi ili nisu uplaćivani u zakonskom iznosu, neće ostvariti prava predviđena zakonom. Uobičajeni način izbjegavanja plaćanja doprinosa je isplata cjelokupne plaće ili nekog njezinog dijela u gotovini, što znači smanjivanje prihoda mirovinskog sustava, ali i gubitak ili ograničavanje mirovinskih prava za zaposlene. Dosta su česti slučajevi podnošenja netočne prijave ili uopće ne podnošenje prijave. Za borbu protiv utaje doprinosa i zloupotrebe prava pri Upravi socijalnog osiguranja osnovano je Nacionalno vijeće za borbu protiv prevara (*National Anti-Fraud Committee*) koje ima svoje regionalne podružnice. Izbjegavanje izvršavanja obveze poslodavca može značiti dobivanje vrlo stroge kazne. Prema podacima IRS-a o krivičnom kažnjavanju gotovo 90% optuženih osuđeno je na višegodišnju kaznu zatvora i obvezu plaćanja nepodmirenih dugovanja (uvećanih za mandatnu kaznu i kamate).

**Europa i Azija**

**Zemlje u post-tranziciji.** Stanje u mirovinskom osiguranju posebno je teško u zemljama koje su u post-tranziciji: postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja, koji se financiraju iz tekućeg dohotka, nisu u mogućnosti zadovoljiti nastale obaveze prema velikom broju umirovljenika, a doprinosi za mirovinsko osiguranje prilično su veliki što neminovno stimulira prelazak u neslužbeno gospodarstvo i zapošljavanje na crno. Ujedno, posebno u Estoniji i Mađarskoj, visoki su zaostaci s isplatama mirovina. Izbjegavanje doprinosa u tim zemljama rašireno je i u državnim i u privatnim tvrtkama. Heinrich (1997) i Holzmann, Robalino i Takayama (2009) navode više razloga neučinkovitosti u prikupljanju mirovinskih doprinosa u zemljama u post-tranziciji. Nadležna tijela nisu vodila podatke o doprinosima pojedinca u starosni sustav mirovinskog osiguranja pa je stoga vrlo teško ili nemoguće podrobnije utvrditi povezanost doprinosa i mirovina. Većinom su posve zastarjele obračunske metode koje su korištene u izračunavanju doprinosa i mirovine. Nadalje, nedovoljan broj zaposlenih u službi uvjetovao je da se nisu provodile sve potrebne provjere za ostvarenje prava. Tako uz raširenu evaziju doprinosa, moguće povećanje stopa doprinosa vjerojatno ne bi značilo i povećanje prikupljenih sredstava. Konačno, rašireno je opće nepovjerenje u javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti. Mladi su radnici prisiljeni uplaćivati od četvrtine do trećine svog bruto dohotka u javne mirovinske sustave koji su u lošem financijskom stanju. Oni ne vjeruju da će im postojeći sustav pružiti odgovarajuću materijalnu sigurnost u starosti. Najvažnije obilježje promjena mirovinskih sustava u post-tranzicijskim zemljama je prenošenje naglaska s interpersonalne preraspodjele (plaćanje za drugog u sustavu solidarnosti) na intertemporalnu preraspodjelu (plaćanja za vlastito osiguranje u budućnosti i jaču povezanost doprinosa i mirovina u kapitaliziranom sustavu). U nedostatku jasne veze između plaćenih doprinosa i ostvarenih mirovinskih prava, nametanje (sve većih) doprinosa pojačava poticanje za njihovo neplaćanje, a može čak i uvjetovati obeshrabrivanje rada i zapošljavanja. U čestom nedostatku podataka o ostvarenim uplatama mirovinskih doprinosa skoro je nemoguće upotrijebiti formule za izračunavanje mirovinskih prava na temelju uplaćenih doprinosa tijekom cijelog radnog vijeka tako da se ostvari jasna veza između doprinosa i mirovine, što bi bila važna mjera u sprječavanju neplaćanja doprinosa. Ako je sustav tako organiziran da ne postoji povezanost između plaćenih doprinosa i ostvarene mirovine, onda doprinosi počinju ličiti ostalim oblicima oporezivanja. Nepostojanje te povezanosti znači da su doprinosi jednostavno samo jedan od načina prikupljanja javnih prihoda. Sve dok se ne uspostavi jaka i neposredna povezanost između uplaćenih doprinosa i ostvarenih mirovinskih prava ne može se očekivati veća spremnost njihovog plaćanja. Obvezno sudjelovanje u kapitaliziranom sustavu mirovinske štednje teoretski bi trebalo ublažiti probleme *moralnog hazarda* (ponašanje pojedinca određeno utjecajem činjenice da je osiguran), *nepovoljnog izbora* (neke oblike osiguranja kupuju upravo pojedinci koji će najvjerojatnije i ostvariti koristi od tog osiguranja), te *švercanja* (u kojem pojedinac uživa u koristima javnog dobra za koje nije platio, već plaća netko drugi).

**Albanija.** U razdoblju od 1990. smanjio se udio osoba obuhvaćenih mirovinskim osiguranjem, ali više se nego prepolovio broj osoba koje plaćaju doprinose, dok je istodobno u zemlji od 3,5 milijuna stanovnika broj umirovljenika povećan na preko 500 tisuća. Iako je mirovinsko osiguranje zaposlenih obvezno, doprinose u mirovinski fond uplaćuje oko trećina radne snage, od čega su dvije trećine iz državnog sektora (Treichel, 2001). Narasle financijske obveze uvjetuju da Albanija ima najveće stope doprinosa za mirovinsko osiguranje zaposlenih, pa je izbjegavanje plaćanja doprinosa pogotovo rašireno u privatnom sektoru i kod poljoprivrednika, najčešće zbog visokih stopa doprinosa, ali i neučinkovitosti u njihovom ubiranju (Fornero i Ferraresi, 2007).

**Bugarska.** Prihodi od doprinosa smanjuju se unatoč vrlo visokoj stopi doprinosa, ponajviše zbog slabog prikupljanja u privatnom sektoru na koji otpada oko dvije trećine ekonomskih aktivnosti i svega 10% prikupljenih doprinosa. Slijedom navedenoga, sa sigurnošću se može procijeniti da veliki dio poslovnih aktivnosti nije prijavljen i da znatan dio zaposlenih radi u neslužbenom gospodarstvu te ne plaća mirovinske doprinose (CSD, 2013; 2016; Schneider, 2013).

**Latvija.** Reforma prvog stupa mirovinskog osiguranja bila je utemeljena na načelima određenih (utvrđenih) doprinosa (*Notional Defined Contribution* − NDC) koje je prva prihvatila Švedska, a kasnije i neke druge zemlje poput Poljske. Mirovinski program NDC-a pomalo oponaša kapitalizirane sustave, iako se i u njemu mirovine isplaćuju iz tekućih prikupljenih doprinosa. U uvjetima NDC-a iznosi mirovina određuju se s obzirom na očekivani (i na odgovarajući način indeksirani) kapital koji prikupi svaki sudionik tijekom svog radnog vijeka, što sigurno smanjuje poticaje za izbjegavanje plaćanja mirovinskih doprinosa. Gray i Weig (1999) procjenjuju kako bi se razvojem NDC sustava trebao značajno povećati dio radne snage koja plaća mirovinske doprinose i istodobno potaknuti ljude da rade duže. Ciljevi mirovinske reforme u Latviji bili su, među ostalim osiguranje srednjoročne i dugoročne održivosti mirovinskog sustava, pospješivanje transparentnosti i smanjivanje iskrivljavanja na tržištu rada jačim povezivanjem iznosa mirovina i doprinosa te ograničavanje poticaja zloporabe sustava.

**Litva.** Rasprostranjena evazija doprinosa za mirovinsko osiguranje pojačala je financijske poteškoće mirovinskog sustava uzrokovane smanjivanjem broja osiguranih osoba u javnom mirovinskom osiguranju međugeneracijske solidarnosti. Broj aktivnih osiguranika smanjio se od 1991. za 400 tisuća (s 1,76 milijuna na 1,35 milijuna). Neki od onih koji su ispali iz sustava izgubili su posao, od čega se manjina (oko 100 tisuća osoba) prijavila zavodima za zapošljavanje, a ostali rade na crno ili u fušu u neslužbenom gospodarstvu i ne plaćaju doprinose i poreze. Značajan dio stanovništva ne može se uključiti u sustav zbog zakonskih ograničenja. Državna poduzeća izgubila su na značenju u cjelokupnom gospodarstvu, a zbog lošeg poslovanja i opasnosti od stečaja nastoje još i ostvariti oslobađanje od plaćanja doprinosa. Dvije trećine gospodarstva je privatizirano, a privatne tvrtke često izbjegavaju platiti obvezne doprinose. Doprinosi se uglavnom obračunavaju registriranim tvrtkama, ali se ne uspiju i naplatiti. U nastojanju da se u uvjetima visokih doprinosa očuva konkurentnost na tržištu, tvrtke često prikrivaju stvarne plaće svojih zaposlenih, a značajan dio radnika radi na crno, što znatno smanjuje ubrane doprinose. S obzirom na činjenicu da se mirovinska prava i obveze ostvaruju samo potpisivanjem ugovora o radnom odnosu, u velikoj se mjeri izbjegava njegovo sklapanje. Mirovinska reforma provedena 1995. godine nije u dovoljnoj mjeri uklonila preraspodjelu i stoga je propustila bolje povezati doprinose za mirovinsko osiguranje s visinom mirovine. Aktuarski je procijenjeno da bi doprinosi bili mnogo niži ako bi se akumulirali, umjesto da se preraspoređuju. To upućuje da se dio doprinosa stvarno ne koristi za financiranje mirovina, pa se opravdano smatraju porezom (The World Bank, 2013).

**Mađarska.** Poteškoće uravnoteženja prihoda i rashoda javnog mirovinskog sustava međugeneracijske solidarnosti započele su u Mađarskoj početkom 1990-ih i to ne samo zbog velikog broja umirovljenika i naglog smanjivanja broja osoba koje su uplaćivale doprinose, već i zbog raširene pojave izbjegavanja (visokih) doprinosa (Rocha i Vittas, 2001). Promjena izračuna mirovina i njihovo drugačije usklađivanje s kretanjem cijena i plaća značilo je smanjivanje stope zamjene, čime su ostvarene određene financijske uštede, ali i narušeno povjerenje u mirovinski sustav, te pojačana već postojeća evazija i potpuno izbjegavanje plaćanja mirovinskih doprinosa (The World Bank, 2013).

**Poljska.** Povlaštene mirovine i visoke stope doprinosa uvjetovale su da opću prihvaćenost stava kako su mirovinski doprinosi samo vrsta poreza, a ne oblik štednje za starost. Tek je manjina stanovništva svjesna da je osigurana, a samom mirovinskom sustavu nedostaje institucionalizirana društvena snaga koja bi branila interese mlađih naraštaja od pritisaka starijih (bitnog i aktivnog dijela biračkog tijela) i ustupaka koje im političari (prilično) spremno daju u želji da ih odobrovolje za sljedeće izbore. Stoga ne treba čuditi da su ispitanici, kao jednu od najvažnijih stvari mirovinske reforme u Poljskoj, istakli potrebu jačeg povezivanja doprinosa i mirovina (tako da doprinosi stvarno budu osnovica budućih mirovina) te potrebu vođenja osobnih računa o uplaćenim doprinosima (Hausner, 2001).

**Rumunjska.** Političke i društvene promjene, te restrukturiranje gospodarstva uvjetovali su smanjivanje broja zaposlenih, porast nezaposlenosti i jačanje neslužbenog gospodarstva. Time je pogoršana sistemska stopa ovisnosti. Znatan broj prije zaposlenih na neodređeno i puno radno vrijeme prešao je na ugovor o radu za koji se ne plaćaju doprinosi, ali niti ostvaruju prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, već se samo plaća porez na dohodak. Narasli nerazmjer (smanjivanje za trećinu broja osoba koje plaćaju doprinose i povećanje za dvije trećine broja umirovljenika) uvjetovao je financijske teškoće sustava i visoke stope doprinosa za socijalno osiguranje. Sve to dovelo je do daljnjeg napuštanja službenog gospodarstva i neplaćanja doprinosa, te pojačane korupciju nadležnih kod razrezivanja i prikupljanja poreza i doprinosa. Usprkos povećanju stope mirovinskih doprinosa zbog većeg izbjegavanja njihovog plaćanja nije omogućilo povećanje prihoda sustava, nego oni stalno stagniraju. Mirovinskom reformom povisila se dob za odlazak u mirovinu, osnažila povezanost uplaćenih doprinosa i ostvarene mirovine, pa se očekuje i određeno smanjivanje izbjegavanje plaćanja doprinosa (The World Bank, 2013).

**Rusija** - Već se dugo i bezuspješno pokušava poboljšati naplata poreza i doprinosa. U gospodarstvu se najveći dio poslovanja ostvaruje u gotovini, znatan dio u trampi ili prebijanju (proizvođači i distributeri nafte plaćaju u benzinu umjesto u novcu, zračni prijevoznici umjesto rublji daju karte za zrakoplove i sl.). Različite procjene navode da su ukupne nenaplaćene obveze poreza i doprinosa u iznosu od stotine milijardi rublji najvažniji razlog nemogućnosti pružanja javnih dobara (obrazovanja, zdravstvene zaštite) i isplate mirovine, te sve većeg zaduživanja zemlje u inozemstvu. Mnoge su zapreke boljem prikupljanju poreza i doprinosa, pri čemu se ističu nevjerojatna sposobnost, snalažljivost i upornost građana u traženju i upotrebi svih mogućih zakonskih rupa izbjegavanja plaćanja doprinosa za mirovinski sustav od kojeg gotovo da ne očekuju mirovine (The World Bank, 2013).

**Ukrajina** - Unatoč malom iznosu jednakih mirovina (koje iznose svega oko trećine prosječne plaće), zbog velikog deficita mirovinskog sustava isplata mirovina kasni ili se uopće ne provodi. Potrebna sredstva mirovinskog sustava ne uspiju se prikupiti niti iz dodatnih izvora poput poreza na prodaju deviza, kupnju luksuznih proizvoda, kupnju automobila i drugo. Vrlo je rašireno neslužbeno gospodarstvo, tako da se po veličini ono skoro izjednačilo sa službenim gospodarstvom, a iz njega se ubire vrlo malo doprinosa za obvezni sustav mirovinskog osiguranja (The World Bank, 2013). Građani ne vjeruju u mogućnost trajnijeg poboljšanja međugeneracijske solidarnosti jer će radnici tijekom radnog vijeka morati i nadalje izdvajati četvrtinu plaće za mirovinsko osiguranje da bi ostvarili mirovinu koja će biti jednaka petini prosječne plaće. Stoga ne očekuju znatnije poticaje za poslovanje u službenom gospodarstvu i plaćanje mirovinskih doprinosa.

#### 4.2.1.3. Zaključna razmatranja

Na temelju izlaganja o stanju i aktivnostima u odabranim zemljama, možemo zaključiti kako je izbjegavanje plaćanja mirovinskih doprinosa očito jako raširena pojava. Očito je kako je nužno destimulirati kaznenim mjerama neplaćanje te dosljedno i brzo procesuiranje i kažnjavanje počinitelja evazije doprinosa. Stoga je potrebno osigurati sve pretpostavke za veću ažurnost sudova i dosljednost u izricanju kazni. Nadalje, nužan je razvoj opće svijesti kako neplaćanje doprinosa nije herojski čin pojedinca i način ispravljanja nepravdi koje nameće država, već prebacivanje obveze plaćanja na nekog drugog. Konačno, ali jednako važna je i potreba poboljšanja sustava informiranja i općih znanja o javnim financijama, odnosno o teškoćama financijske održivosti mirovinskog osiguranja. Bez poboljšanja informiranja i općih znanja o financijskim problemima mirovinskog sustava mogu se u reformi sustava očekivati u većini slučajeva znatni politički otpori, koji će otežati ili možda i onemogućiti promjene. Sve navedeno treba imati na umu, ali to ne bi trebalo spriječiti uvođenje socijalne mirovine, koja ipak uvjetno može ugroziti pravednost mirovinskog sustava koja se izlaže u daljnjem tekstu.

### 4.2.2. Narušavanje pravednosti sustava

Stope aktivnosti i zaposlenosti pod utjecajem su cijelog niza čimbenika koji nisu izravno povezani s mirovinskim sustavom, ali odluke o umirovljenju i ponašanje vezano uz povlačenje iz svijeta rada (posebno službenog gospodarstva) su u najvećoj mjeri vezane uz institucionalni okvir razvijen nacionalnim zakonodavstvom. Najznačajnije odrednice koje obično znače izravni signal zaposlenicima kod donošenja odluke o radnoj aktivnosti u službenom gospodarstvu i umirovljenju su pravila vezana uz izračun, odnosno povećanje i umanjenje mirovine, zakonska dob umirovljenja, *kažnjavanje* prijevremenog umirovljenja te posebice uvjeti za ostvarenje i iznos socijalne mirovine.

Zemlje članice EU-a su u svoje javno mirovinsko osiguranje ugradile mnoga obilježja preraspodjele (redistribucije), posebice kroz zajamčene socijalne mirovine ili odobravanjem mirovinskih prava za vrijeme dok osiguranik nije ostvarivao redovni dohodak (poput nezaposlenosti, porodiljskog dopusta i slično). Time se nastoje ublažiti problemi životnog standarda starijih osoba i smanjiti materijalne razlike među starijim stanovništvom koje su često veće nego među ukupnim stanovništvom. Kako je ranije navedeno, u više zemalja članica, posebice u Finskoj, Francuskoj i Nizozemskoj razvijeni su sustavi socijalnih mirovina.

Teoretska stopa zamjene za osobe (udio mirovine u plaći) koje nisu radile ili nisu ispunile uvjete za stjecanje starosne mirovine stoga je vrlo visoka, dok osobe s niskim dohocima obično ostvaruju pravo na minimalne mirovine. Uzimajući u obzir prosječnu promjenu stope zamjene za svaku godinu dužeg radnog staža za osobe s prosječnim i osobe s niskim primanjima (slika 1.)., lako se uočava kako mogućnost ostvarivanja prava na socijalnu ili minimalnu mirovinu može demotivirati drugu skupinu na duži ostanak u svijetu rada. Stoga je većina zemalja članica EU zadržala ili pojačala mjere kako bi pospješila zapošljavanje za osobe koje mogu ostvariti tek niski dohodak i *nagradila* ih za duže ostajanje u svijetu rada. U više zemalja, npr. Belgiji, Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Irskoj i Litvi, ti su poticaji čak jači nego za zaposlene s prosječnim primanjima.

U svakom slučaju, bez obzira na razlike u pojedinim promatranim zemljama, potrebno je imati na umu kako su slabo plaćeni zaposlenici često mnogo manje spremni ostati raditi u odnosu na bolje plaćene radnike. Istodobno, moguće ukidanje socijalnih mirovina i/ili preveliko snižavanje razine minimalne mirovine može ugroziti financijsku sigurnost i uvjetovati povećanje siromaštva među osobama starije dobi.

Većina zemalja članica EU vjeruje kako minimalna mirovina uvjetuje negativne poticaje na dulji rad, dok ne postoji jedinstven stav o utjecaju socijalne mirovine na radnu aktivnost. Pritom to ovisi o mnogim čimbenicima. Ako su uvjeti za ostvarivanje socijalne mirovine utvrđeni za razumno visoku dob života, takva se mirovina vjerojatno ne može smatrati uzrokom neuključivanja na rad u službenom gospodarstvu. Uvjeti za ostvarivanje prava ovisno o dohodovnom i/ili imovinskom stanju mogu također utjecati na odluke o (ne)uključivanju na rad u službenom gospodarstvu umirovljenju. Ipak, ako u društvu postoji socijalna mirovina koja je neznatno manja od minimalne mirovine ostvarene iz rada, primatelji ove potonje će sigurno smatrati kako je to nepravedno jer su oni ipak (razmjerno kratko) radili i plaćali mirovinske doprinose.

##### **Slika 1**. Prosječna promjena stope zamjene za svaku godinu dužeg radnog staža za osobe s prosječnim i osobe s niskim primanjima u dobi između 60 i 68 godina života (u %)



###### Lijevi stupac – prosječno povećanje za slabo plaćene zaposlenike

###### Desni stupac - prosječno povećanje za prosječno plaćene zaposlenike

###### Legenda: AT – Austrija, BE – Belgija, BG – Bugarska, CZ – Češka Republika, DK – Danska, DE – Njemačka, EE – Estonija, EL – Grčka, ES – Španjolska, FR – Francuska, IE – Irska, IT – Italija, CY – Cipar, LV – Latvija, LT – Litva, LU – Luksemburg, HU – Mađarska, MT – Malta, NL – Nizozemska, PL – Poljska, PT – Portugal, RO – Rumunjska, SI – Slovenija, SK – Slovačka, FI – Finska, SE – Švedska, UK – Velika Britanija

###### Izvor: Izračun o teoretskim stopama zamjene ostvarene u APEX modelu OECD-a, preuzeto iz Ahuja i Pasermann (2010: 83).

Usprkos značajnim razlikama u mirovinskim sustavima članica EU, sve zemlje imaju usvojen model socijalne mirovine i/ili modele pomoći iz socijalne skrbi, za koje European Commission i Economic Policy Committee (2009) ne vjeruju da će u dogledno vrijeme doživjeti značajne promjene. Konačno, Jędrzejowicz (2010) ističe kako će vjerojatno socijalna mirovina dobiti na važnosti jer će u mnogim zemljama EU-a biti mnogo osoba koje ostvaruju niske dohotke i/ili imaju dulje prekide u svojoj radnoj povijesti. Stoga na svojim osobnim mirovinskim računima neće najvjerojatnije akumulirati dovoljno sredstava pa će imati pravo samo na socijalnu ili u najboljem slučaju minimalnu mirovinu. Kako je određivanje iznosa i porasta socijalne mirovine najčešće podložno diskrecijskom postupku koji je posljedica političkih pritisaka, to bi moglo potaknuti na daljnje pribjegavanje neuključivanja u službeno gospodarstvo i narušiti dugoročnu financijsku stabilnost mirovinskih sustava.

Najkraće, iako su djelovanje i snaga utjecaja socijalne mirovine zasad još dosta nepoznati, utvrđivanje prilično visokog iznosa takve mirovine najvjerojatnije nepovoljno utječe i na odnos prema drugim mirovinama. **Time se narušava pravednost mirovinskog sustava jer slične mirovine dobivaju osiguranici koji su radili određeni broj godina i/ili imali redovni dohodak te plaćali doprinose i oni koji to nisu činili**. Socijalna mirovina je sama po sebi izraz solidarnosti, a njezini korisnici ne moraju nužno biti siromašni ako ne žive sami ili ako raspolažu većom imovinom.

# 5. PROCJENE ZA HRVATSKU

U Strategiji socijalne skrbi za starije osobe u RH u razdoblju od 2017. do 2020. navedeno je kako je za uvođenje novog instituta socijalne mirovine potrebno provesti sveobuhvatnu analizu u odnosu na statističke podatke koji se odnose na broj ljudi koji živi u siromaštvu ili riziku od siromaštva, u odnosu na trenutnu visinu starosne mirovine za 15 godina mirovinskoga staža, odnosno mirovinu ostvarenu na temelju rada i ostvarenih plaća, u odnosu na naknade koje se ostvaruju u sustavu socijalne skrbi, u odnosu na stanje na tržištu rada, u odnosu na činjenicu je li osoba nositelj prava vlasništva, je li osoba bila u radnom odnosu te uplaćivala doprinose u prvi, odnosno drugi mirovinski stup ili nije nikada radila te s osobitim osvrtom na problematiku žena koje žive u ruralnim područjima, a koje su osobito pogođene siromaštvom.

Stoga se u daljnjem tekstu na odgovarajući način predlaže utvrđivanje kriterija za imovinski i/ili dohodovni cenzus te obuhvat osoba, kako bi se mogla planirati potrebna sredstva u državnom proračunu. Kod usvajanja sustava socijalne mirovine potrebno je odrediti kriterije, time da se prethodno provodi analiza postojećeg prava iz sustava socijalne skrbi (zajamčene minimalne naknade), mirovinskog sustava u odnosu na takvo davanje te stanja na tržištu rada.

## 5.1. Siromaštvo starijih osoba i učinak socijalnih transfera na ublažavanje siromaštva

Pokazatelji nejednakosti i siromaštva od 2003. do 2009. dobiveni su iz podataka Ankete o potrošnji kućanstava, dok su nakon 2010. izračunati iz podataka Ankete o dohotku stanovništva (engl. *SILC*). Zbog metodoloških razlika ovih dvaju izvora podataka pokazatelji nakon 2010. nisu izravno usporedivi s pokazateljima iz prethodnih godina, ali su posve usporedivi s podacima zemalja EU. Do 2009. u pravilu je samo najstarija dobna skupina (65+) imala stopu rizika od siromaštva iznad nacionalnog prosjeka. U 2009. je došlo do porasta relativnog siromaštva među djecom i mladima (osim najstarije dobne skupine i djeca u dobi do 15 godina imaju stopu rizika od siromaštva iznad nacionalnog prosjeka). Stopa rizika od siromaštva počela je rasti na početku ekonomske krize (18% u 2009. u odnosu na 17,4% u 2008.). U 2010. stopa rizika od siromaštva iznosila je 20,6%, što je znatno više od prosjeka EU27 (16,4) (višu stopu rizika od siromaštva od Hrvatske imale su samo Latvija i Rumunjska, dok su približno istu stopu rizika od siromaštva kao i Hrvatska imale Bugarska i Španjolska). Tijekom 2010. nisu se dogodile dublje promjene u profilu siromaštva.

U 2010. stopa rizika od siromaštva djece dobi 0-17 godina (20,5%) na razini je nacionalnog prosjeka, dok su iznad prosjeka stope rizika od siromaštva mladih u dobi 18-24 godine (21,6%) te osoba starijih od 64 godine (28,1%). U odnosu na prosjek, rizik siromaštva starijih osoba nešto se smanjio u 2010. u odnosu na 2009. U razdoblju od 2006. do 2009. povećavala se razlika u stopama rizika od siromaštva između muškaraca i žena. Ta je razlika u 2010. iznosila 1,6 postotnih bodova, što je znatno manje nego u 2009. kada je iznosila 3,8 postotnih bodova. Najveća razlika između stopa rizika od siromaštva muškaraca i žena je u najstarijoj dobnoj skupini (65+). Ta je razlika stalno rasla od 2006. (4,4 postotnih bodova) do 2009. (12,8% postotnih bodova). U 2010. starije žene su imale za 8 postotnih bodova veću stopu rizika od siromaštva nego stariji muškarci. Stoparizika od siromaštva u 2010. prema godinama za osobe starije od 65 godina (28,1%) je znatno veća od opće stope siromaštva (20,6%). Stopa rizika od siromaštva se ipak nešto smanjila u kasnijim godinama. Tako je stopa rizika od siromaštva prema dobi i spolu u 2014. i nadalje bila najviša za osobe u dobi 65 ili više godina te je iznosila 23,1%. U toj je dobnoj skupini za 2014. razlika prema spolu najveća - stopa rizika od siromaštva za žene iznosi 24,6%, a za muškarce 20,8%. Najniža stopa rizika od siromaštva zabilježena je za osobe u dobi od 25 do 54 godine i iznosila je 17,0%. Kod muškaraca te dobi stopa rizika od siromaštva iznosila je 17,4%, a kod žena 16,6%.

Stanje se nije značajnije promijenilo niti u kasnijem razdoblju te je prema posljednjim raspoloživim podacima DZS-a u 2017. prema dobi najviša stopa rizika od siromaštva bila kod osoba 65 ili više godina te je iznosila 28,6%. U toj je dobnoj skupini razlika prema spolu najveća te stopa rizika od siromaštva u žena iznosi 31,7%, a u muškaraca 24,1%. Najniža stopa rizika od siromaštva bilježi se za osobe u dobi od 25 do 54 godine i iznosi 15,6%, kako je vidljivo u tablicama 2a i 2b.

##### **Tablica 2a.** Pokazatelji siromaštva za Republiku Hrvatsku 2001.- 2011.(u %)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2001.** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** |
| **Stopa rizika od siromaštva** | 17,2 | 18,2 | 16,9 | 16,7 | 17,5 | 16,3 | 17,4 | 17,4 | 18,0 | 20,6 | 21,3 |
| **Stopa rizika od siromaštva prema godinama i spolu** |
|  - M | 15,4 | 17,7 | 15,8 | 15,1 | 15,9 | 15,1 | 15,9 | 15,5 | 16,1 | 19,8 | 20,0 |
|  - Ž | 18,7 | 18,6 | 17,9 | 18,1 | 18,9 | 17,4 | 18,7 | 19,1 | 19,9 | 21,4 | 22,1 |
| 0-15 god.2) | 15,9 | 16,7 | 15,2 | 14,8 | 19,7 | 13,8 | 15,4 | 15,4 | 19,2 | … | … |
|  - M | 13,9 | 17,9 | 15,6 | 13,7 | 18,2 | 14,1 | 14,9 | 15,0 | 19,0 | … | … |
|  - Ž | 18,0 | 15,4 | 14,7 | 15,9 | 21,3 | 13,5 | 16,0 | 15,8 | 19,3 | … | … |
| 16-24 god.2) | 15,2 | 16,4 | 15,4 | 13,1 | 15,3 | 11,9 | 15,0 | 14,4 | 16,0 | … | … |
|  - M | 16,9 | 19,0 | 16,2 | 13,5 | 15,9 | 12,6 | 14,2 | 13,7 | 16,0 | … | … |
|  - Ž | 13,6 | 13,5 | 14,6 | 12,7 | 14,7 | 11,1 | 15,9 | 15,2 | 16,1 | … | … |
| 25-49 god.2) | 13,3 | 13,9 | 12,5 | 12,3 | 13,1 | 11,2 | 11,7 | 10,8 | 12,3 | … | … |
|  - M | 12,6 | 14,0 | 12,4 | 12,3 | 12,9 | 11,2 | 11,5 | 10,2 | 12,2 | … | … |
|  - Ž | 14,0 | 13,7 | 12,7 | 12,4 | 13,2 | 11,3 | 11,9 | 11,4 | 12,3 | … | … |
| 50-64 god.2) | 14,7 | 17,6 | 15,5 | 15,0 | 15,6 | 14,7 | 16,9 | 15,5 | 14,6 | … | … |
|  - M | 13,8 | 16,9 | 15,4 | 14,8 | 15,0 | 13,6 | 16,8 | 15,7 | 14,1 | … | … |
|  - Ž | 15,5 | 18,3 | 15,5 | 15,1 | 16,1 | 15,6 | 17,0 | 15,4 | 15,0 | … | … |
| 65 i više god. | 28,5 | 29,0 | 27,9 | 29,5 | 25,6 | 29,5 | 29,0 | 31,2 | 31,5 | 28,1 | 27,3 |
|  - M | 23,5 | 25,6 | 23,6 | 24,4 | 20,9 | 26,9 | 25,2 | 26,2 | 23,7 | 23,3 | 21,5 |
|  - Ž | 31,8 | 31,2 | 30,6 | 32,9 | 28,5 | 31,3 | 31,4 | 34,4 | 36,5 | 31,3 | 31,3 |
| **Stopa rizika od siromaštva prema najčešćem statusu u aktivnosti i spolu** |
| Zaposlenici | 5,2 | 5,8 | 5,2 | 4,4 | 3,9 | 2,8 | 4,1 | 3,7 | 4,4 | 5,0 | 5,3 |
|  - M | 6,0 | 6,6 | 6,0 | 4,5 | 5,0 | (3,3) | 5,0 | 4,8 | 5,7 | 6,4 | 6,2 |
|  - Ž | 4,1 | 4,9 | (4,3) | (4,3) | (2,7) | (2,1) | (3,1) | (2,4) | (2,7) | 3,5 | 4,3 |
| Samozaposleni | 20,1 | 19,0 | 18,4 | 22,6 | 19,7 | 18,5 | 17,9 | 22,3 | 19,5 | 12,7 | 17,6 |
|  - M | 20,0 | 17,3 | 16,8 | 21,7 | 20,3 | 18,6 | 18,6 | 20,4 | 17,6 | (11,9) | 16,4 |
|  - Ž | 20,2 | 21,0 | 20,1 | 23,8 | 19,1 | 18,4 | 16,9 | 24,6 | 21,4 | (14,5) | 20,4 |
| Nezaposleni | 32,2 | 35,0 | 32,4 | 32,0 | 33,4 | 31,2 | 34,5 | 32,6 | 37,4 | 44,7 | 42,5 |
|  - M | 35,6 | 42,5 | 39,7 | 39,4 | 36,9 | 34,6 | 42,8 | 39,3 | 40,7 | 51,4 | 46,2 |
|  - Ž | 29,6 | 28,1 | 26,6 | 25,7 | 30,0 | 28,5 | 27,0 | 27,1 | 34,7 | 37,7 | 38,8 |
| Umirovljenici | 21,3 | 23,2 | 20,7 | 20,5 | 19,3 | 22,7 | 22,8 | 23,4 | 24,3 | 23,2 | 22,2 |
|  - M | 19,4 | 23,7 | 20,3 | 20,5 | 19,1 | 23,6 | 22,3 | 21,2 | 21,9 | 22,0 | 20,1 |
|  - Ž | 22,9 | 22,9 | 21,0 | 20,5 | 19,5 | 22,1 | 23,1 | 25,1 | 26,3 | 24,1 | 24,1 |
| Ostali ekonomski neaktivni | 20,0 | 21,3 | 20,3 | 19,7 | 23,7 | 24,9 | 28,2 | 26,1 | 26,5 | 35,0 | 33,0 |
|  - M | 15,8 | 19,5 | 17,7 | 14,8 | 19,2 | 20,1 | 19,7 | 20,6 | 20,0 | 27,8 | 27,6 |
|  - Ž | 22,7 | 22,7 | 22,0 | 23,0 | 26,8 | 27,3 | 32,4 | 29,1 | 29,9 | 38,2 | 35,3 |
| **Stopa rizika od siromaštva prema tipu kućanstva i godinama** |
| Jednočlano kućanstvo | 33,3 | 35,1 | 34,7 | 35,9 | 31,1 | 38,1 | 36,5 | 39,8 | 43,2 | 44,8 | 44,0 |
| - M | 22,4 | 28,6 | 28,3 | 27,6 | (22,1) | 34,0 | 27,9 | 31,1 | 28,2 | 39,8 | 37,5 |
| - Ž | 36,7 | 37,5 | 37,3 | 40,5 | 34,2 | 39,8 | 39,8 | 43,3 | 50,2 | 47,0 | 46,7 |
| Samačko kućanstvo, osoba stara između 30 i 64 godine2) | 26,1 | 26,2 | (24,7) | 28,1 | 25,7 | 29,0 | 28,2 | 28,0 | 30,6 | … | … |
| Jednočlano kućanstvo, osoba stara 65 i više godina | 40,4 | 41,2 | 41,8 | 41,9 | 35,2 | 43,8 | 41,5 | 47,8 | 50,9 | 50,2 | 46,6 |
| Dvije odrasle osobe bez uzdržavane djece, obje mlađe od 65 godina | 11,9 | 16,3 | 11,8 | 14,4 | 12,3 | 13,6 | 17,7 | 16,4 | 14,4 | 22,5 | 24,1 |
| Dvije odrasle osobe bez uzdržavane djece, barem jedna stara 65 i više godina | 27,5 | 30,1 | 26,1 | 28,7 | 25,6 | 29,0 | 28,7 | 28,1 | 28,7 | 22,5 | 24,7 |
| Druga kućanstva bez uzdržavane djece | 9,7 | 9,4 | 9,3 | 9,0 | 7,7 | 10,6 | 8,9 | 6,9 | 7,2 | 11,9 | 13,5 |
| Jedan roditelj s jednim ili više uzdržavane djece | 28,9 | 27,7 | (29,1) | 21,0 | 34,8 | 32,9 | (26,0) | 40,4 | (24,5) | 34,6 | 42,7 |
| Dvije odrasle osobe s jednim djetetom | 13,0 | 11,2 | 14,9 | 9,8 | 12,8 | 11,7 | 11,2 | 10,7 | 12,1 | 20,6 | 15,2 |
| Dvije odrasle osobe s dvoje djece | 14,9 | 12,8 | 13,7 | 10,5 | 13,1 | 8,2 | 10,1 | 12,8 | 14,1 | 16,5 | 15,4 |
| Dvije odrasle osobe s troje i više djece | 15,9 | 24,9 | 19,1 | 24,2 | 31,0 | 24,5 | 25,9 | 18,9 | 31,7 | 33,1 | 25,0 |
| Ostala kućanstva s uzdržavanom djecom | 16,8 | 15,0 | 13,0 | 13,1 | 13,4 | 8,0 | 12,3 | 11,6 | 11,9 | 16,1 | 20,4 |

##### **Tablica 2b.** Pokazatelji siromaštva za Republiku Hrvatsku 2012.-2017. (u %)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2012.** | **2013.** | **2014.** | **2015.** | **2016.** | **2017.** |
| **Stopa rizika od siromaštva** | 20,5 | 19,5 | 19,4 | 20,0 | 19,5 | 20,0 |
| **Stopa rizika od siromaštva prema godinama i spolu** |
|  - M | 19,4 | 18,8 | 18,7 | 19,3 | 18,6 | 18,9 |
|  - Ž | 21,6 | 20,3 | 20,1 | 20,6 | 20,4 | 20,9 |
| 0-17 god.1 | 22,3 | 21,8 | 21,1 | 20,9 | 20,4 | 21,1 |
|  - M | 21,6 | 20,5 | 19,4 | 20,8 | 19,1 | 21,6 |
|  - Ž | 23,0 | 23,1 | 22,5 | 21,0 | 21,0 | 21,2 |
| 18-24 god.1 | 20,7 | 21,2 | 21,1 | 18,4 | 19,9 | 17,8 |
|  - M | 19,2 | 21,1 | 20,3 | 18,9 | 19,3 | 16,7 |
|  - Ž | 22,2 | 21,2 | 21,9 | 17,9 | 20,7 | 19,0 |
| 25-54 god.1 | 17,1 | 16,9 | 17,0 | 16,8 | 15,8 | 15,6 |
|  - M | 17,6 | 17,3 | 17,4 | 17.2 | 16,7 | 16,3 |
|  - Ž | 16,6 | 16,4 | 16,6 | 16,3 | 14,8 | 14,9 |
| 50-64 god.1 | 19,3 | 18,7 | 18,7 | 20,8 | 19,9 | 20,0 |
|  - M | 19,7 | 19,4 | 17,7 | 20,1 | 19,4 | 18,6 |
|  - Ž | 19,0 | 18,0 | 19,6 | 21,5 | 20,3 | 21,4 |
| 65 i više god. | 26,5 | 23,4 | 23,1 | 26,3 | 26,5 | 28,6 |
|  - M | 21,1 | 18,6 | 20,8 | 22,8 | 21,9 | 24,1 |
|  - Ž | 30,4 | 26,6 | 24,6 | 28,7 | 29,5 | 31,7 |
| Zaposlenici | 4,9 | 4,8 | 4,7 | 4,9 | 4,9 | 4,8 |
|  - M | 5,6 | 5,9 | 5,8 | 6,0 | 5,8 | 5,6 |
|  - Ž | 4,1 | 3,7 | 3,5 | 3,6 | 3,8 | 3,9 |
| Samozaposleni | 17,0 | 15,7 | 14,9 | 15,3 | 12,0 | 15,6 |
|  - M | 16,6 | 15,2 | 16,5 | 14,5 | 12,7 | 15,7 |
|  - Ž | 18,1 | 16,9 | 11,6 | 16,8 | 10,5 | 15,4 |
| Nezaposleni | 42,9 | 43,2 | 43,2 | 42,8 | 43,6 | 45,6 |
|  - M | 48,1 | 47,0 | 49,5 | 48,0 | 50,2 | 51,8 |
|  - Ž | 38,0 | 39,2 | 37,4 | 37,70 | 36,9 | 39,6 |
| Umirovljenici | 21,8 | 18,4 | 18,9 | 22,1 | 21,8 | 24,5 |
|  - M | 20,1 | 16,5 | 17,6 | 20,3 | 19,2 | 21,9 |
|  - Ž | 23,4 | 20,0 | 19,9 | 23,5 | 23,9 | 33,2 |
| Ostali ekonomski neaktivni | 31,9 | 30,8 | 31,0 | 32,4 | 32,3 | 30,5 |
|  - M | 23,7 | 26,1 | 24,3 | 29,6 | 26,6 | 23,5 |
|  - Ž | 35,0 | 32,5 | 33,5 | 33,5 | 34,7 | 33,2 |
| **Stopa rizika od siromaštva prema tipu kućanstva i godinama -** |
| Jednočlano kućanstvo | 39,5 | 32,4 | 31,2 | 38,6 | 39,9 | 44,7 |
| - M | 33,3 | 28,2 | 29,4 | 34,3 | 33,3 | 39,5 |
| - Ž | 43,7 | 34,7 | 32,1 | 41,1 | 43,7 | 47,6 |
| Jednočlano kućanstvo, osoba mlađa od 65 godine2) | 35,4 | 31,8 | 30,2 | 36,0 | 36,4 | 39,6 |
| Jednočlano kućanstvo, osoba stara 65 i više godina | 41,3 | 32,8 | 31,7 | 40,4 | 42,1 | 47,6 |
| Dvije odrasle osobe, obje mlađe od 65 godina | 21,5 | 22,2 | 19,2 | 20,5 | 18.6 | 19,8 |
| Dvije odrasle osobe, barem jedna stara 65 i više godina | 22,8 | 21,3 | 21,5 | 24,3 | 21,2 | 24,6 |
| Kućanstva bez uzdržavane djece | 21,7 | 20,4 | 20,4 | 22,5 | 21,4- | 22,1 |
| Jedan roditelj s jednim ili više uzdržavane djece | 40,4 | 31,7 | 29,6 | 33,1 | 34,0 | 37,2 |
| Dvije odrasle osobe s jednim djetetom | 15,2 | 15,7 | 14,2 | 15,3 | 16,5 | 15,7 |
| Dvije odrasle osobe s dvoje djece | 17,0 | 17,4 | 14,7 | 16,8 | 11,0 | 10,7 |
| Dvije odrasle osobe s troje i više djece | 29,1 | 30,1 | 31,3 | 34,1 | 31,7 | 31,3 |
| Kućanstva s uzdržavanom djecom | 19,6 | 18,9 | 18,6 | 17,9 | 17,9 | 18,1 |

*Napomena: Pokazatelji siromaštva za RH od 2001. do 2009. godine izračunani su iz podataka Ankete o potrošnji kućanstava, dok su oni za 2010. i 2011. izračunani iz podatka Ankete o dohotku stanovništva (engl. SILC). Zbog metodoloških razlika ovih dvaju izvora podataka pokazatelji za 2010. i 2011. nisu usporedivi s pokazateljima iz prethodnih godina. Izračun pokazatelja na temelju podataka prikupljanih Anketom o dohotku stanovništva osigurava izravnu usporedivost s podacima za zemlje EU-a.*

###### 1) Prema metodologiji izračuna, pokazatelj za navedene dobne skupine se ne izračunava.

###### Izvor: DZS (2018)

Prema podacima za sve promatrane godine, iznadprosječne stope rizika od siromaštva imaju samačka kućanstva, jednoroditeljske obitelji i obitelji u kojima žive dvije odrasle osobe s troje i više djece. S najvećim rizikom siromaštva suočavaju se samci, posebno oni stariji od 65 godina (njihova stopa rizika od siromaštva je oko 40%) (grafikon 2.) Najlošiji je položaj samačkih kućanstava u kojima žive žene te u ovim kućanstvima u riziku od siromaštva živi gotovo svaka druga osoba.

U ukupnom broju starije populacije, broj osoba koje ne ostvaruju mirovinska prava, razmjerno je mali (probližno 1 do 2 posto), tako da se Anketom o potrošnji kućanstava i Anketom o dohotku stanovništva ne može procijeniti njihovo materijalno stanje, ali je sigurno kako je ono jako nepovoljno. To potvrđuje i Šućur (2008) koji je proveo jedino istraživanje u Hrvatskoj o socijalno-demografskih obilježjima i kvaliteti života starijih osoba bez mirovina. Izvor podataka za procjenu broja starijih osoba bez mirovina starijih osoba bez mirovina kao i za analizu njihovih socijalno-demografskih obilježja i kvalitetu života bilo je Europsko istraživanje o kvaliteti života (*European Quality of Life Survey* – EQLS), koje je 2006. u Hrvatskoj proveo Program Ujedinjenih naroda za razvoj. Ovo je istraživanje ostvareno je na reprezentativnom uzorku osoba starih 18 i više godina, a obuhvatilo je 8534 kućanstva. Radi analize obilježja starije populacije izdvojene su iz uzorka osobe starije od 64 godine, kojih je bilo 1661. Uzorak osoba starije dobi bio je i dovoljno velik i slučajan kako je u svakom kućanstvu metodom slučajnog izbora birana jedna osoba starija od 17 godina. Time je postignuta uravnoteženost uzorka po dobi i spolu. Šućur iznosi regionalnu distribuciju starijih osoba bez mirovina, ali kako se usvajanje socijalne mirovine predviđa na razini Hrvatske, tome u ovom tekstu nećemo posvetiti pozornost. Potrebno je ipak naglasiti kako nema većih razlika u tipu naselja u kojem žive starije osobe umirovljenici i one bez mirovina. Međutim, statistički su značajne razlike u strukturi kućanstva te starije osobe bez mirovina dvostruko rjeđe nego starije osobe umirovljenici žive u samačkim kućanstvima, a značajno češće žive s partnerom (bilo s djecom ili bez djece). Više od dvije trećine starijih osoba bez mirovina živi s partnerom, a približno oko četvrtina s partnerom i s djecom.

##### **Grafikon 2..** Stope rizika od siromaštva

###### Izvor: DZS (2018)

Šućur (2008) vjeruje kako spomenuta činjenica da starije osobe bez mirovinskih prava češće žive s partnerom i djecom sigurno povoljno utječe na poboljšanje njihovog materijalnog položaja, ako smatramo kako članovi istoga kućanstva uživaju podjednak životni standard, sukladno svojim potrebama i mogućnostima. Kako smo ranije pokazali, samački život je općenito povezan s većim rizikom od siromaštva, pogotovo ako je riječ o starijoj osobi. Ujedno, sustavi socijalne pomoći uglavnom su izdašniji prema obitelji nego samcima (posebice prema kućanstvu u kojima žive ovisna djeca), što nedvojbeno potvrđuje analiza ekvivalentnih ljestvica koje se koriste prilikom dodjele socijalne pomoći. Ako starija osoba bez mirovine živi sama i nema sredstava za život, preostaju joj prava u sustavu socijalne skrbi koja su u Hrvatskoj razmjerno niska, što izlažemo u daljnjem tekstu. Prije toga samo navodimo stope siromaštva s obzirom na vlasništvo.

Ne iznenađuje što je stopa rizika od siromaštva prema statusu vlasnika stana znatno niža kod vlasnika ili osoba koje stanuju besplatno, u pojedinim godinama čak i za više od 10 postotnih poena, kao u 2017., nego kod stanara ili podstanara. Mnogo je neočekivanije što je stopa rizika od siromaštva kod vlasnika ili osoba koje stanuje besplatno 2010. bila neznatno viša (za 0,1 postotni poen) nego kod osoba koje su stanar ili podstanar.

##### **Tablica 3**. Stopa rizika od siromaštva prema statusu vlasnika stana (u %)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2001.** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** |
| Stanar ili podstanar | 20,7 | 18,9 | 20,2 | (10,5) | 21,6 | 19,3 | 21,4 | 20,9 | 26,3 |
| Vlasnik ili stanuje besplatno | 17,0 | 18,1 | 16,8 | 17,0 | 17,3 | 16,2 | 17,2 | 17,2 | 17,8 |
|  | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.** | **2014.** | **2015.** | **2016.** | **2017.** |
| Stanar ili podstanar | 20,5 | 24,4 | 24,9 | 27,9 | 26,0 | 20,9 | 26,2 | 30,9 |
| Vlasnik ili stanuje besplatno | 20,6 | 20,9 | 20,4 | 19,2 | 19,2 | 20,0 | 19,7 | 19,6 |

*Napomena: Pokazatelji siromaštva za RH od 2001. do 2009. godine izračunani su iz podataka Ankete o potrošnji kućanstava, dok su oni za 2010. i 2011. izračunani iz podatka Ankete o dohotku stanovništva (engl. SILC). Zbog metodoloških razlika ovih dvaju izvora podataka pokazatelji za 2010. i 2011. nisu usporedivi s pokazateljima iz prethodnih godina. Izračun pokazatelja na temelju podataka prikupljanih Anketom o dohotku stanovništva osigurava izravnu usporedivost s podacima za zemlje EU-a.*

###### Izvor: DZS (2018)

## 5.2. Postojećih prava iz sustava socijalne skrbi i broj korisnika

Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17 i 130/17) u čl. 25. određuje prava u sustavu socijalne skrbi, među ostalim, i zajamčenu minimalnu naknadu. Čl. 26. pobliže definira kako je zajamčena minimalna naknada pravo na novčani iznos kojim se osigurava zadovoljavanje osnovnih životnih potreba samca ili kućanstva koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba. Prema čl. 27., osnovicu na temelju koje se izračunava iznos zajamčene minimalne naknade određuje Vlada RH odlukom i trenutno iznosi 800,00 kn. Zajamčena minimalna naknada odobrava se samcu ili kućanstvu koji nemaju sredstva za uzdržavanje u visini propisanoj ovim Zakonom niti su u mogućnosti ih ostvariti radom, primitkom od imovine, kao ni od obveznika uzdržavanja (čl. 28.). Čl. 30. propisuje kako se iznos zajamčene minimalne naknade za radno nesposobnog samca utvrđuje u iznosu od 115% osnovice (odnosno 920,00 kn). Iznos zajamčene minimalne naknade za kućanstvo utvrđuje se u iznosu koji predstavlja zbroj udjela za svakog člana kućanstva, s tim da se za samohranog roditelja odobrava 100% osnovice, a za odraslog člana kućanstva 60% osnovice, odnosno 1.280,00 kn.

Za godine od 2005. do 2012. u tablici 4a naveden je udio broja korisnika stalne novčane pomoći, kasnije pretvorene u zajamčenu minimalnu naknadu u ukupnom stanovništvu Hrvatske (tablica 4b). Za posljednjih nekoliko godina prikazan je ukupan broj korisnika i udio u procijenjenom broju stanovnika. Broj korisnika iznosi oko 100 tisuća osoba odnosno oko 2,5% ukupnog stanovništva, a uglavnom ne bilježi neke značajnije promjene u opsegu, obilježjima i strukturi.

Tek se u 2017. značajnije smanjio broj korisnika zajamčene minimalne naknade pa se time smanjio i njihov udio u ukupnom stanovništvu s 2,7% u 2013. na 2% u 2017. Približno oko 15% primatelja te naknade su radno nesposobni. U posljednjih pet godina očituje se gotovo stalno povećanje udjela primatelja koji su stariji od 60 godina, tako da se njihov udio povećao s 14,4% u 2013. na 16,3% u 2017. Istina, takva su kretanja zabilježena i ranije, posebno u razdoblju 2005.-2008., pa stoga tek treba vidjeti hoće li se navedeni trend nastaviti i u budućnosti.

##### **Tablica 4a**. Struktura korisnika stalne socijalne pomoći i zajamčene minimalne naknade (%)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** |
| **Udio korisnika u ukupnom stanovništvu RH** | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 2,6 |
| **Prema spolu korisnika** |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  M | 49,6 | 49,4 | 50,7 | 50,0 | 50,5 | 50,3 | 48,4 | 55,1 |
|  Ž | 50,4 | 50,6 | 49,3 | 50,0 | 49,5 | 49,7 | 51,6 | 44,9 |
| **Prema dobi korisnika** |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  60-75 | 11,8 | 11,8 | 12,5 | 12,4 | 12,1 | 12,1 | 12,4 | 11,6 |
|  75 i više | 4,2 | 4,1 | 4,7 | 5,0 | 4,7 | 4,3 | 4,1 | 3,7 |
| Ukupno stariji od 60 godina | 16,0 | 15,9 | 17,2 | 17,4 | 16,8 | 16,4 | 16,5 | 16,0 |
| **Prema zaposleničkom statusu korisnika** |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Radno nesposobna odrasla osoba | 14,8 | 15,6 | 17,2 | 18,1 | 18,1 | 17,2 | 16,1 | 15,2 |

##### **Tablica 4b**. Struktura korisnika stalne socijalne pomoći i zajamčene minimalne naknade (%)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2013.** | **2014.** | **2015.** | **2016.** | **2017.** |
| **Ukupno osoba**  | 113.358 | 101.343 | 102.297 | 97 492 | 84.930 |
| **Procijenjeni broj stanovnika**  | 4,267.558 | 4,267.558 | 4,267.558 | 4,267.558 | 4,267.558 |
| **Udio korisnika u ukupnom stanovništvu RH** | 2,7 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,0 |
| **Prema spolu korisnika** |  |  |  |  |  |
|  M | 51,8 | 52,9 | 52,2 | 50,0 | 52,9 |
|  Ž | 48,2 | 47,1 | 47,8 | 50,0 | 47,1 |
| **Prema dobi korisnika** |  |  |  |  |  |
|  60-75 | 10,3 | 11,3 | 11,9 | 13,0 | 12,7 |
|  75 i više | 4,1 | 3,2 | 3,2 | 3,4 | 3,6 |
| Ukupno stariji od 60 godina | 14,4 | 14,5 | 15,1 | 16,4 | 16,3 |
| **Prema zaposleničkom statusu korisnika** |  |  |  |  |  |
|  Radno nesposobna odrasla osoba | 14,8 | 15,0 | 15,1 | 14,5 | 17,1 |

###### Za broj korisnika RH (Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, razne godine). Za ukupno stanovništvo (DZS, 2017).

## 5.3. Postojeća prava u mirovinskom sustavu vezana uz najnižu mirovinu

Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (NN 157/13, 151/14 Uredba o izmjenama i dopunama, prestala važiti 1.4.2015, 33/15, 93/15 prestala važiti 30.6.2016, 102/15, 120/16, 18/18 i odluka USRH U-I-1574/2016 i dr. od 30.1.2018., 62/18), čl. 8, st. 8, najniža mirovina je najniže novčano primanje iz mirovinskog osiguranja koje se određuje na temelju mirovinskog staža osiguranika i aktualne vrijednosti mirovine. Čl. 90. pobliže određuje utvrđivanje iznosa najniže mirovine. Tako se prema st. 2. najniža mirovina određuje za svaku godinu mirovinskog staža u visini od 0,825% od prosječne bruto plaće svih zaposlenih u RH prema podacima DZS-a. St. 3. regulira najnižu mirovinu korisnika invalidske mirovine, čiji je djelomični ili potpuni gubitak radne sposobnosti posljedica ozljede na radu ili profesionalne bolesti. St. 4. navodi kako se najniža mirovina korisnika invalidske mirovine, čiji je djelomični ili potpuni gubitak radne sposobnosti djelomično posljedica ozljede na radu ili profesionalne bolesti, a djelomično posljedica bolesti ili ozljede izvan rada, određuje od zbroja najnižih mirovina obračunatih u razmjernom dijelu za slučaj djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti uzrokovanog ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću i razmjernom dijelu za slučaj bolesti ili ozljede izvan rada. Najniža mirovina korisnika obiteljske mirovine nakon smrti osiguranika, čija je smrt posljedica ozljede na radu ili profesionalne bolesti, prema st. 5., određuje se za 40 godina mirovinskog staža. St. 6. pobliže navodi kako se najniža mirovina određuje uz primjenu polaznog faktora i mirovinskog faktora. Korisnici mirovina ostvarenih od 1. siječnja 1999. prema Zakonu o mirovinskom osiguranju imaju pravo na najnižu mirovinu, neovisno o drugim prihodima korisnika. Osiguranici koji su u radnom vijeku ostvarivali plaću u visini manjoj od približno 75% prosječne plaće u RH, umjesto mirovine određene prema plaćama, ostvaruju povoljniju, najnižu mirovinu.

Visina najniže mirovine računa se tako da se svaka puna godina mirovinskog staža pomnoži s vrijednošću najniže mirovine u trenutku priznanja prava na mirovinu, uz primjenu odgovarajućeg polaznog faktora i mirovinskog faktora te se može odrediti kao starosna mirovina, prijevremena starosna mirovina, invalidska i obiteljska mirovina. Tako je, npr., u prosincu 2012. najniža mirovina za jednu godinu mirovinskog staža iznosila 57,75 kn. Najniža mirovina određena na temelju 20 godina mirovinskog staža iznosila je 1.151,40 kn, za 40 godina staža iznosila je dvostruko, odnosno 2.302,80 kn, a za 45 godina staža iznosila je 2.598,75 kn. Od 1. srpnja 2018. vrijednost najniže mirovine za jednu godinu mirovinskog staža iznosi 63,61 kn. Tako najniža mirovina određena na temelju 15 godina mirovinskog staža iznosi 954,15 kn; 20 godina 1.272,20 kn, za 40 godina staža iznosi 2.544,80 kn, a za 45 godina staža 2.862,45 kn.

Broj korisnika najniže mirovine, kojih je u siječnju 2007. bilo 138.726, smanjio se na 122.726 u prosincu 2007. nakon primjene Zakona o dodatku na mirovine, jer je određenom broju dotadašnjih korisnika mirovina određena prema plaćama, uvećana za dodatak, bila veća od najniže mirovine. Također se zbog dodatka na mirovinu smanjio udio korisnika najniže mirovine među novim korisnicima, s 39,05% u 2007. na 17,30% u 2012. te je usporen rast broja korisnika najniže mirovine. U prosincu 2012. bilo je 182.131 korisnik najniže mirovine u prosječnom iznosu od 1.357,83 kn, a čiji prosječni mirovinski staž iznosi 24 godine, 3 mjeseca i 24 dana. Da nemaju pravo na najnižu mirovinu, ovi korisnici ostvarili bi mirovinu u prosječnom iznosu od 967,32 kn, što znači da, zahvaljujući najnižoj mirovini, ostvaruju 390,51 kn ili 40,4% veću mirovinu. Troškovi za najnižu mirovinu u 2012. iznosili su 853,2 milijuna kn, odnosno 2,42% ukupnih rashoda za mirovine i druga primanja iz mirovinskog osiguranja.

##### **Tablica 5.** Udio korisnika najniže mirovine među umirovljenicima u razdoblju 2007. − 2017.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Godina**  | **Broj novih korisnika mirovine** | **Broj korisnika mirovine najniže mirovine** | **Udio korisnika mirovine najniže mirovine (u %)** |
| 2007.  | 51.545 | 20.127 | 39,05 |
| 2008.  | 54.386 | 11.844 | 21,78 |
| 2009. | 56.970 | 14.371 | 25,33 |
| 2010. | 60.699 | 14.891 | 24,54 |
| 2011.  | 50.455 | 10.988 | 21,78 |
| 2012.  | 47.459 |  8.209 | 17,30 |
| 2013.  | 47.374 | - | - |
| 2014.  | 48.761 | - | - |
| 2015. | 49.256 | - | - |
| 2016.  | 49.996 | 18.271 | 36,54 |
| 2017.  | 48.634 | 17.683  | 36,36 |

Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

U studenom 2017. ukupno je bilo 237.433 osobe koje su primale najnižu mirovinu. Prosječni iznos njihove mirovine umanjene za porez i prirez iznosio je 1.501,75 kn. Njihov prosječni radni staž iznosio je 26 godina 4 mjeseca i 3 dana (HZMO, 2017). Za nešto manje od godinu dana, od studenog 2017. do rujna 2018., broj korisnika najniže mirovine povećao se za 9.505 osoba odnosno za 4% (tablica 6). Tako je udio korisnika najniže mirovine u ukupnom broju primatelja mirovina određenih prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (1.139.663 u rujnu 2018.) iznosio 21,7%.

##### **Tablica 6**. Korisnici najniže mirovine kojima je mirovina određena prema Zakonu o mirovinskom osiguranju za rujan 2018. (isplata u listopadu 2018.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Vrste mirovina** | **Broj korisnika** | **Prosječna mirovina** | **Prosječan staž** |
| Starosna | 176.761 | 1.627,40 | 28 11 03 |
| Invalidska\* | 46.105 | 1.535,04 | 20 03 09 |
| Obiteljska  | 24.072 | 1.142,94 | 21 03 24 |
| Ukupno  | 246.938 | 1.562,93 | 26 06 23 |

###### \* Primjena čl. 175. st. 7. i čl. 58. Zakona o mirovinskom osiguranju (NN 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18 i 62/18).

###### Izvor: HZMO (2018)

Potrebno je podsjetiti kako se najniža mirovina ostvaruje bez obzira na dohodak i/ili korisnika, odnosno primaju je i umirovljenici koji mogu imati i druge razmjerno izdašne izvore dohotka, npr. od rente ili iznajmljivanja imovine. Tako najniža mirovina nije usmjerena samo na one kojima je stvarno potrebna. Stoga se, imajući na umu socijalno-zaštitnu ulogu najniže mirovine, mnogo čini primjerenije usmjeravanje najniže mirovine prema umirovljenicima kojima je stvarno potrebna. To se može ostvariti uvođenjem uvjeta cenzusa dohotka i/ili imovine za najnižu mirovinu. U tom slučaju bi trebalo uspostaviti stalni godišnji mehanizam preispitivanja prava na najnižu mirovinu. Provedba ove mjere zahtjeva nužno usklađivanje zakonodavstva i postupanja sa sustavom socijalne skrbi, u kojem se također ostvaruju prava pod uvjetom cenzusa dohotka, odnosno, imovine (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2013).

## 5.4. Ruralno i urbano siromaštvo

U Hrvatskoj se selo (ne)opravdano poistovjećuje sa slabo produktivnom poljoprivredom i siromašnim seljakom. Nedovoljno nastojanja da se selo promatra šire, da ga se koncipira šire i da se njegov razvitak i napredak promatraju šire nego što je to bio gospodarski, društveni i kulturni značaj i prostor poljoprivrede. Udio (postotak) ruralnog stanovništva u Hrvatskoj ponešto se razlikuje prema različitim definicijama urbanih i ruralnih područja. Prema administrativnom kriteriju (općine se smatraju ruralnim a gradovi urbanim područjima) u Hrvatskoj je oko 44% ruralnog stanovništva. Nešto je veći udio ruralnog stanovništva prema Eurostat-u (oko 47%) i OECD-u (oko 48%). Razlika stopa urbanog i ruralnog siromaštva u EU28 je 4 postotna boda (16% u odnosu na 20%), dok je to u Hrvatskoj 9 postotnih bodova (15,9% u odnosu na 24,4%). U ruralnim područjima među siromašnima prevladavaju starije osobe koje čine gotovo trećinu svih siromašnih. Starije stanovništvo (65+) zajedno sa “starijim osobama na tržištu rada” (50-64) čine više od polovice (54%) svih ruralnih siromašnih osoba. Siromašni su u ruralnim područjima udaljeniji od granice siromaštva, odnosno treba im mnogo više sredstava kako bi je dosegli. U ruralnim područjima siromaštvo je rašireno među većim brojem malih kućanstava (odnosno umirovljenika ili osoba koje žive same, a ne primaju mirovinu), dok je urbano siromaštvo ipak više usmjereno na manji broj većih kućanstava, odnosno obitelji s djecom.

Među siromašnima iz ruralnih područja poljoprivrednici čine oko 11%. Ujedno, u ruralnim područjima je veći udio među siromašnima radno neaktivnih i radno nesposobnih osoba (sukladno razlikama u dobnoj strukturi) od 10,7% i 4,8% u odnosu na urbano stanovništvo (8,8% i 1,1%). U ruralnim područjima siromašni rjeđe žive kao podstanari bez obzira na tip podstanarstva (7% u odnosu na 22,7% u urbanim područjima). Šućur (2016) naglašava kako su specifičnosti ruralnog siromaštva nepovoljnija socio-demografska struktura: prema dobi preteže staračko stanovništvo, prema spolu veći je udio žena, a prema obrazovnoj strukturi razmjerno je visok udio osoba sa samo završenom osnovnom školom. Nadalje, problem je i česta udaljenost ruralnih područja od institucija i usluga (vrtića, škola, zdravstvenih ustanova i bolnica, obrazovnih ustanova, te onih koje pružaju usluge za stare i nemoćne, djecu). U cjelini, stambeni uvjeti su značajno nepovoljniji nego u oni u urbanim područjima, uz izuzetak veličine stambenog prostora. Konačno, posebnosti ruralnog tržišta rada je velika važnost poljoprivrede kao izvora dohotka i zaposlenja, pri čemu je snažan sezonski karakter rada, poljoprivredni posjedi su većinom mali što znači snažnu fragmentiranost poljoprivrede.

Izravne procjene siromaštva iz Ankete o potrošnji kućanstava (APK) pouzdane su samo na nacionalnoj razini. To onemogućava analizu siromaštva na nižim razinama budući da je upitna pouzdanost izravnih ocjena. Podaci iz Popisa stanovništva, kućanstava i stanova iz 2011. zajedno s tehnikama ocjenjivanja na malim područjima mogu pomoći donositeljima političkih odluka i mjera da prebrode manjak preciznosti na nižim geografskim razinama. Rezultati ocjenjivanja (mapiranja) siromaštva zajedno s prostornom analizom otkrivaju vrlo velike razlike u siromaštvu u Hrvatskoj te grupiranje visokog siromaštva u središnjoj i istočnoj Hrvatskoj. Najveća prostorna koncentracija čimbenika koji utječu na udio osoba koje su u riziku od siromaštva može se naći u malim gradovima i naseljima na istoku i jugoistoku zemlje, uglavnom uz granicu s Bosnom i Hercegovinom (BiH) i Srbijom, područjima koja su najviše bila zahvaćena Domovinskim ratom 1990-tih, kao i ruralnim područjima. Nažalost, kako navodi Svjetska banka (2016), ograničena je dostupnost podataka malih područja koji bi poduprli identifikaciju ciljanih područja i razvoj potrebnih politike i programa integracije za osiromašene ruralne i urbane zajednice. Ipak, i na temelju ograničenog uvida, može se sa sigurnošću procijeniti kako je siromaštvo u ruralnim područjima teže negoli u urbanim područjima, a ujedno se razlikuje po svojoj raširenosti i obilježjima. Stoga vjerojatno zahtijeva i drugačija rješenja.

## 5.5. Učinak socijalnih transfera na smanjivanje siromaštva u Hrvatskoj

S obzirom na stupanj smanjenja siromaštva zahvaljujući mirovinama i socijalnim transferima 2016. (stupac 6 tablice 7), zemlje se mogu svrstati u četiri skupine: zemlje u kojima je stopa smanjenja siromaštva veća od 30% (najviša u Mađarskoj 33,1 postotnih bodova, a slijedi Austrija i Grčka s 30,7), zemlje u kojima stopa smanjenja siromaštva kreće se između 25 i 30% (Belgija, Češka, Danska, Finska, Hrvatska, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo), zemlje sa stopom smanjenja siromaštva između 20 i 25% (Bugarska, Rumunjska i Španjolska) dok su Latvija i Litva jedine zemlje sa stopom smanjenja siromaštva manjom od 20%. Šućur (2005) navodi kako je Hrvatska u 2001. imala jedan od najučinkovitijih sustava socijalnih transfera u Europi.

##### **Tablica 7.** Stope siromaštva i stope smanjivanja siromaštva u 2016

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Zemlja**  | **Stopa rizika od siromaštva, %** | **Stopa rizika od siromaštva, prije socijalnih transfera, %** | **Stopa rizika od siromaštva, nisu uključene mirovine i socijalni transferi, %** | **Stopa smanjivanja rizika od siromaštva zbog socijalnih transfera, %** | **Stopa smanjivanja rizika od siromaštva zahvaljujući mirovinama i socijalnim transferima, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=3-2 | 6=4-2 |
| Austrija | 14,1 | 26,3 | 44,8 | 12,2 | 30,7 |
| Belgija  | 15,5 | 26,3 | 44,2 | 10,8 | 28,7 |
| Bugarska  | 22,9 | 27,9 | 45,5 | 5,0 | 22,6 |
| Češka Rep. | 9,7 | 16,3 | 36,5 | 6,6 | 26,8 |
| Danska  | 11,6 | 24,9 | 40,2 | 13,3 | 28,6 |
| Finska | 13,7 | 27,0 | 40,2 | 13,3 | 26,5 |
| Grčka  | 21,2 | 25,2 | 52,9 | 4,0 | 31,7 |
| Hrvatska  | 19,9 | 27,8 | 44,9 | 7,9 | 25,0 |
| Latvija  | 21,8 | 27,8 | 40,2 | 6,0 | 18,4 |
| Litva  | 21,9 | 27,9 | 40,2 | 6,0 | 18,3 |
| Mađarska  | 14,5 | 25,9 | 47,6 | 11,4 | 33,1 |
| Nizozemska  | 12,8 | 21,9 | 38,1 | 9,1 | 25,3 |
| Poljska  | 17,3 | 22,9 | 43,1 | 5,6 | 25,8 |
| Rumunjska  | 25,3 | 29,5 | 49,5 | 4,2 | 24,2 |
| Slovačka  | 12,7 | 18,4 | 37,9 | 5,7 | 25,2 |
| Slovenija  | 13,9 | 24,3 | 41,2 | 10,4 | 27,3 |
| Španjolska  | 22,3 | 29,5 | 46,8 | 7,2 | 24,5 |
| Švedska  | 16,2 | 29,9 | 45,0 | 13,7 | 28,8 |
| Ujedinjena Kraljevina  | 15,9 | 28,1 | 42,7 | 12,2 | 26,8 |

###### Izvor: DZS (2017).

Navedena učinkovitost u Hrvatskoj je još uvijek dosta dobra i u 2016., ali je naravno potrebno sustavno raditi na tome da se pomoć usmjerava na društvene skupine koje su u najgorem materijalnom položaju. Možda bi moguće uvođenje socijalne mirovine ponovno vratilo Hrvatsku u skupinu zemalja s najučinkovitijim modelom socijalnih transfera u Europi.

## 5.6. Utjecaj socijalne mirovine na tržište rada

Iako o odrednicama sudjelovanja u neslužbenom (neformalnom, sivom) gospodarstvu postoji prilično opsežna literatura, razmjerno je skroman broj istraživanja o djelovanju socijalne mirovine na odrednice tržišta rada. Ujedno, kako navode Holzmann, Robalino i Takayama (2009) rezultati provedenih istraživanja su čak i oprečni. Za Brazil postoje prilično snažni dokazi kako je socijalna mirovina smanjila ponudu radne snage osoba koje su bile u dobi pred umirovljenje i potaknula ranije povlačenje iz svijeta rada. Nasuprot tome, u Južnoj Africi ukupni učinak na radnu snagu bio je pozitivan: kvalificirane osobe su nešto smanjile svoj broj sati rada, ali čini se kako je taj oblik transfera potaknuo zapošljavanje drugih članova kućanstava.

O aktivnostima u i odnosima između formalnog i neformalnog sektora rada, pokazatelji za Čile i Meksiko navode kako loše oblikovani programi socijalnih mirovina mogu potaknuti na veće sudjelovanje u neslužbenom gospodarstvu. U nepromijenjenim uvjetima, transferi uslijed socijalnih mirovina smanjuju premiju neto plaće u službenom gospodarstvu i mogu potaknuti više radnika da se okrenu samozapošljavanju ili ostvarivanju zarade u neformalnim tvrtkama. Što se tiče mirovinske štednje, iskustva iz SAD-a i Španjolske ukazuju kako socijalne mirovine mogu pojedince potaknuti na manju štednju za starost. Opća poruka iz provedenih analiza je kako *umjereni* iznosi socijalnih mirovina (približno 10-15% prosječne plaće) dosta uspješno ublažuju siromaštvo osoba koje su u najtežem materijalnom položaju, dok *izdašni* sustav transfera socijalnih mirovina (u iznosu 20% i više posto prosječne plaće) gotovo sigurno potiču na veće sudjelovanje u neslužbenom gospodarstvu i/ili na neplaćanje doprinosa (Holzmann, Robalino i Takayama, 2009).

## 5.7. Određivanje kriterija i iznosa za odobravanje socijalne mirovine

Naknade i usluge mogu biti uvjetovane različitim obvezama potencijalnih korisnika. Na primjer, naknade iz sustava osiguranja uglavnom ovise o uplaćivanju doprinosa osiguranja, ali i o drugim uvjetima. Kod većine naknada utvrđeni su neki opći uvjeti koji mogu obuhvaćati posjedovanje hrvatskog državljanstva, prebivanje na određenoj adresi ili minimalno propisano vrijeme života u zemlji. Nadalje, osim općih uvjeta, neophodno je i važno odrediti u kojoj se mjeri provjera materijalnog stanja (dohotka i/ili imovine) koristi kao uvjet prilikom ostvarivanja prava na naknade u programima prava središnje vlasti. Provjera materijalnog stanja je instrument kojim se koristi kada se naknade želi usmjeriti prema skupinama s najvećim potrebama, odnosno najsiromašnijim skupinama i/ili s najmanjim dohocima imovinom. Provjera materijalnog stanja kod nekih naknada može biti striktnija i stroža, a kod drugih blaža.

Šućur i sur. (2016) navode kako je na razini središnje vlasti u 2014. za ukupno 18 naknada postojala provjera dohotka, a za te naknade izdvojeno je 3,24 milijarde kn. Za 8 naknada postojala je i provjera imovine, a ukupno je za takve naknade izdvojeno 1,48 milijardi kn. Za sve naknade s provjerom imovine utvrđena je i provjera dohotka, odnosno, ne postoji naknada za koje je utvrđena samo provjera imovine. Ipak, kod mirovinskih prava vezanih za starost ne postoji provjera dohotka ili imovine, time da moguća socijalna mirovina ima više obilježja socijalnog prava za ublažavanje siromaštva nego uobičajenih mirovinskih prava vezanih uz plaćanje doprinosa. Stoga bi trebalo ipak za njezino odobravanje odrediti kriterije vezane uz provjeru dohotka. Pritom treba imati na umu najvažnije prednosti i nedostatke određivanja socijalnih mirovina po pojedinim kriterijima za ostvarivanja prava koje prikazujemo u tablici 8.

##### **Tablica 8.** Ukupan broj starijih osoba i broj onih koji primaju mirovinu

|  |  |
| --- | --- |
| **Prednosti**  | **Nedostaci**  |
| **Po dobi** |
| Administrativna jednostavnost. Visoko utvrđena dob za ostvarivanje prava, npr. 75 ili 80 godina života, može značajno smanjiti broj mogućih korisnika, što može smanjiti proračunske rashode. | Nedovoljna ili netočna ciljanost pomoći, starije osobe nisu uvijek siromašne ili nisu samo one siromašne .Kako siromašni u prosjeku imaju očekivano kraće trajanje života, visoko utvrđena dob za ostvarivanje prava, ustvari znači da će pravo na socijalnu mirovinu ostvariti oni razmjerno bogatiji. |
| **Prema strukturi kućanstava – tako da pravo ostvaruju samo starije osobe koje žive u jednočlanom kućanstvu i/ili u kućanstvu u kojem nitko ne ostvaruje mirovinu** |
| Lakše je pratiti strukturu kućanstava nego raspoloživi dohodak. Može značajno smanjiti broj mogućih korisnika (na 1-2% starijeg stanovništva), što može smanjiti proračunske rashode. | Može biti usmjereno na pogrešnu populaciju jer mnoge starije osobe koje žive same su one koje si to mogu dopustiti. Krivi poticaji za obitelji koje tada nastoje da njihovi stariji članovi žive sami. |
| **Metode određivanja i odobravanja prepuštene lokalnoj zajednici, odnosno nadležnoj službi** |
| U većini slučaja, starije osobe se smatraju prioritetnom skupinom.Administrativno razmjerno jednostavno.  | Moguće ugrožavanje socijalne kohezije zajednice i slijedom toga nastanak troškova i šteta.Upitna točnost i vjerojatnost za neujednačenost odobravanja socijalnih mirovina. |
| ***Means testing* (provjera dohotka ili imovine)** |
| Obično najtočnije i najpravednije. | Administrativno razmjerno složeno i zahtjevno.Može obeshrabriti zapošljavanje u službenom gospodarstvu.Osjetljivo na izbor varijabli. Razmjerno sporo reagira na promjene u materijalnom stanju kućanstva. |

Postoje barem četiri razloga zašto kod uvođenja socijalne mirovine ne bi trebalo provoditi (prestrogi) *means testing* (provjeru dohotka ili imovine). Prvo, čini se kako su oblici prava u sustavu socijalne skrbi u Hrvatskoj prilično učinkoviti (Šućur, 2005; Nelson, 2011; Bejaković, 2013). Kako smo naveli više puta, starije osobe bez mirovinskih prava su gotovo sigurno najsiromašnija skupina u Hrvatskoj (Šućur, 2008). Drugo, ne mogu se očekivati značajniji fiskalni učinci jer mogući korisnici vjerojatno već sada ostvaruju neke oblike pomoći u sustavu socijalne skrbi. Treće, zahtjevni *means testing* je razmjerno skup i prilično dugo traje, a uvođenje socijalne mirovine je i namijenjeno kako bi se to izbjeglo ili barem pojednostavilo korisnicima i tijelima koje odobravaju to pravo. Konačno, kao četvrto, iako uvođenje socijalne mirovine možda može potaknuti zapošljavanje osoba mlađih od 65 godina starosti u neslužbenom gospodarstvu, to se gotovo sigurno ne odnosi na osobe koje su starije od 65 godina jer su njihova zapošljivost i mogućnosti zapošljavanja i samozapošljavanje jako sužene.

Slijedom navedenoga, a imajući na umu poznu dob mogućih korisnika i njihovu naviku na podnošenje zahtjeva za zajamčene minimalne naknade, a i sa strane administrativne jednostavnosti i učinkovitosti, najlakše bi bilo iskoristiti postojeće kriterije za odobravanje zajamčene minimalne naknade. Tako bi se barem za prijelazno ili probno razdoblje uvođenja sustava socijalnih mirovina moglo odrediti kako je socijalna mirovina pravo na novčani iznos kojim se osigurava zadovoljavanje osnovnih životnih potreba starijih samca ili kućanstva koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba jer ne ostvaruju mirovinu. Socijalna mirovina odobravala bi se samcu ili kućanstvu koji nemaju sredstva za uzdržavanje u visini propisanoj novim zakonom o socijalnoj mirovini niti su ih u mogućnosti ostvariti primitkom od imovine, kao ni od obveznika uzdržavanja. Uvjeti za odobravanje zajamčene minimalne naknade utvrđuju se na temelju ostvarenih prihoda podnositelja zahtjeva i članova obitelji s kojima živi u zajedničkom kućanstvu te na osnovi imovine koja je u vlasništvu podnositelja zahtjeva i članova njegove obitelji s kojima živi u zajedničkom kućanstvu.

Kako smo naveli, iznos zajamčene minimalne naknade za radno sposobnog samca utvrđuje se u iznosu od 800,00 kn (100 posto), a od 1. listopada 2015. za radno nesposobnog samca u iznosu od 115 posto osnovice (920,00 kn) koju odlukom određuje Vlada RH, dok se za kućanstvo utvrđuje u iznosu koji predstavlja zbroj udjela za svakog člana kućanstva. Iznos socijalne mirovine bio bi nešto veći od zajamčene minimalne naknade (za samca približno 1.000,00 ili 1.050,00 kn, odnosno 30,0% ili 31,6% od proračunske osnovice koja iznosi 3.326 kuna), odnosno 1.600,00 kn za par. Također, socijalnu mirovinu mogle bi ostvariti one starije osobe koje su neprekidno ili s prekidima boravile u Hrvatskoj neki minimalni broj godina. Na primjer, to može biti državljanin kada navrši 68 (ili 70 godina) godina života pod uvjetom da je u razdoblju od 15. do 67. godine života imao neprekidno prebivalište u Republici Hrvatskoj najmanje 30 (ili 32) godina od toga zadnjih 10 (ili 12) neprekidno. Moglo bi se predvidjeti prijelazno razdoblje u kojem bi se dob za ostvarivanje mirovine spustila sa 70 na 67 godina. Time bi se omogućilo zbrinjavanje građane Republike Hrvatske koji imaju dugogodišnje prebivalište, a istodobno se isključila mogućnost prijavljivanja prebivališta samo radi stjecanja prava na socijalnu mirovinu.

## 5.8. Broj mogućih korisnika i potrebna financijska sredstva

Ako bi visina socijalna mirovine iznosila 1000 (ili 1050) kn za samca i 1600 kn za par, onda bi pravo na nju ostvarilo nešto više od 27.650 osoba starije dobi koje žive same ili u višečlanim kućanstvima u kojima nitko ne ostvaruje mirovinu (procjena temeljem podataka EU statistike o dohotku i životnim uvjetima - *EU statistics on income and living conditions* EU SILC 2016 – Tablica 9– ćelije označene masno).

##### **Tablica 9.** Najvažnije prednosti i nedostatci kriterija za ostvarivanja prava na socijalnu mirovinu

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Ukupno**  | **Mirovina u kn** |
|  |  | 0 | 1-1000 | >1000 |
| Stariji samci, žive u jednočlanom kućanstvu | 226.031 | **10.344** | 14.504 | 201.183 |
| Starije osobe, žive u višečlanom kućanstvu | 146.762 | **8.749** | 12.855 | 125.158 |
| Starije oženjene ili udate osobe žive u kućanstvu s dva člana  | 272.467 | 31.551 | 8.862 | 232.054 |
| od toga, nijedan član ne ostvaruje mirovinu |  | **4.109** |  |  |
| Starije oženjene ili udate osobe žive u kućanstvu s tri ili više članova  | 134.981 | 21.133 | 6.738 | 107.110 |
| od toga, nijedan član ne ostvaruje mirovinu |  | **4.403** |  |  |
| **Ukupno**  | **780.241** |  |  |  |

*Izvor: prilagođeno prema Grosh i Leite (2009); Rofman, Apella i Vezza (2015).*

Pravo na socijalnu mirovinu moglo bi se ostvariti uz ispunjenje uvjeta cenzusa prihoda koji ne smije prelaziti neki zakonski utvrđeni iznos (npr. 19-24% od proračunske osnovice, odnosno 30-35% za oba bračna druga zajedno). Navedeni iznos mogao bi određivati na temelju financijskih sredstava (tekućih prihoda u novcu po osnovi rada, mirovine, naknade, doznake i dr., prihoda od imovine - najamnine, davanja u zakup, dividendi i dr.) koje je ostvario podnositelj zahtjeva i njegov bračni drug u godini koja prethodi godini podnošenja zahtjeva. U prihode ne bi trebalo uračunavati novčane naknade za tjelesno oštećenje, doplatak za pomoć i njegu, ortopedski dodatak te osobnu invalidninu.

Zbog fiskalnih i administrativnih razloga te pitanja učinkovitosti ne bi trebalo organizirati posebnu službu za obračun i isplatu socijalnih mirovina, nego samo poboljšati suradnju između HZMO-a i Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku nadležnog za naknade u socijalnoj skrbi. U svijetu postoji očita tendencija centralizaciji i automatizaciji sustava mirovinskog osiguranja i socijalne skrbi. U Južnoj Americi, primjerice, samo Paragvaj ima samostalnu službu nadležnu za obračun i isplatu mirovina koje ne ovise o uplaćenim doprinosima. Sve druge zemlje to ostvaruju kroz ustanove koje su inače nadležne za mirovine i/ili socijalne naknade (Rofman, Apella i Vezza, 2015).

Za isplatu socijalnih mirovina približno 27.650 osoba koje žive same ili u kućanstvima u kojima nitko ne prima mirovinu, uz socijalnu mirovinu od 1.000,00 kn bilo bi potrebno oko 331 milijun kn, a ako bi se to povećalo na 1.050,00 kn za samca godišnji rashodi iznosili bi 348 milijuna kn (ovdje smo zanemarili moguće manje iznose socijalne mirovine za bračni par). Izdaci za isplatu socijalne mirovine trebali bi se financirati iz državnog proračuna. Istodobno s ostvarivanjem socijalne mirovine, smanjio bi se broj korisnika i izdaci u sustavu socijalne skrbi za zajamčenu minimalnu naknadu. Stoga bi stvarno povećanje izdataka državnog proračuna za isplatu socijalne mirovine bilo znatno manje od gore navedenog iznosa.

# 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

U Strategiji razvoja mirovinskog osiguranja i socijalne skrbi RH predviđena je mogućnost tzv. nultog stupa mirovinskog osiguranja, javne naravi, koji bi osiguravao minimum socijalne sigurnosti starijim osobama. Polazeći od svega navedenog, potrebno je usvojiti model socijalne mirovine koji je pokriven sustavom mirovinskog osiguranja s elementima socijalne skrbi. Socijalna mirovina u Hrvatskoj je potrebna za osobe koje ne ostvaruju nikakvu mirovinu iz rada i žive same ili u kućanstvima u kojima nitko ne prima mirovinu. Kod njezinog mogućeg usvajanja potrebno je odrediti kriterije, odnosno utvrditi predviđenu dob mogućih korisnika, te u skladu s mogućnostima i raspoloživim financijskim sredstvima odrediti dohodovni cenzus i način provedbe *means-testa.*

Također kod odluke o usvajanju modela socijalne mirovine, potrebno je imati na umu političku ekonomiju svakog oblika osiguranja. Jednom uvedena socijalna mirovina teško se može smanjiti, a još teže ukinuti. Bujanje socijalne mirovine i njena konvergencija prema univerzalnoj iznuđena je često političkim procesom, što se jasno i višekratno pokazalo u praksi. Bilo bi u javnoj raspravi i pripremi za uvođenje socijalne mirovine dobro proučiti i razmotriti navedene primjere Njemačke i Slovenije. Prva nema socijalnu mirovinu, a druga ju je vratila u okvir socijalne pomoći. Moguće uvođenje socijalne mirovine možda može ugroziti načela postojećeg "bismarckovskog" sustava mirovinskog osiguranja u kojem su mirovinska prava jasno vezana uz prethodno plaćanje doprinosa.

Zaključno, u definiraju socijalne mirovine treba imati na umu njezina pozitivna obilježja, ali ne smiju se zanemariti i mogući negativni utjecaji na snažnije motiviranje na rad u neslužbenom gospodarstvu i opasnosti od narušavanja pravednosti mirovinskog sustava. Opravdano usvajanje sustava socijalne mirovine može omogućiti poboljšavane materijalnog položaj starijih osoba koje sada ne ostvaruju mirovinska prava. Mogući opravdani strah od zloupotrebe tog sustava ili neželjenog ponašanja u vezi povećane spremnosti na aktivnost u neslužbenom gospodarstvu ili moguće narušavanje pravednosti mirovinskih prava ne bi trebali ipak biti prepreka usvajanju tog oblika prava u sustavu socijalne skrbi.

## Preporuke

• Prednosti socijalne mirovine su smanjivanje siromaštva starijih osoba koje ne ostvaruju mirovinu, administrativnu jednostavnost, ublažavanje stigme siromaštva i smanjivanje nepodnošenja zahtjeva za ostvarivanje i nekorištenje socijalne pomoći. Nedostaci su moguće smanjivanja stope aktivnosti u službenom gospodarstvu i povećanje evazije plaćanja mirovinskih doprinosa te potencijalno narušavanje pravednosti mirovinskog sustava.

• Iznos socijalne mirovine bio bi nešto veći od zajamčene minimalne naknade (za samca približno 1.000,00 ili 1.050,00 kn, odnosno 30,0% ili 31,6% od proračunske osnovice koja iznosi 3.326 kuna), odnosno 1.600,00 kn za par.

• Socijalnu mirovinu mogle bi ostvariti one starije osobe koje su neprekidno ili s prekidima boravile u Hrvatskoj neki minimalni broj godina. Na primjer, to može biti državljanin kada navrši 68 (ili 70 godina) godina života pod uvjetom da je u razdoblju od 15. do 67. godine života imao neprekidno prebivalište u Republici Hrvatskoj najmanje 30 (ili 32) godina od toga zadnjih 10 (ili 12) neprekidno.

• Kod odluke o usvajanju modela socijalne mirovine, potrebno je imati na umu političku ekonomiju svakog oblika osiguranja. Jednom uvedena socijalna mirovina teško se može smanjiti, a još teže ukinuti. Moguće uvođenje socijalne mirovine možda može ugroziti načela postojećeg sustava mirovinskog osiguranja u kojem su mirovinska prava jasno vezana uz prethodno plaćanje doprinosa.

# 6. LITERATURA

1. Ahuja, A. i Paserman, R., 2010. An Ageing Europe at Work: Are the Incentives to Work Sufficient to Provide Adequate and Sustainable Pensions in the Future? Lessons from the Open Method of Coordination u: *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*, *Seminari e convegni: Workshops and Conferences.* Roma: Banca d’Italia, 69 – 102.
2. Aiyer, S-R., 1997. Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform? [*Policy Research Working Paper,* No. 1865](http://documents.worldbank.org/curated/en/374871468769528122/pdf/multi-page.pdf). Washington DC: World Bank.
3. Apreda, R., 1999. [*Corporate Governance In Argentina: New Developments through 1991-2000*](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/154.pdf). Cordoba: Universidad del CEMA**.**
4. Austrian Federal Ministry of Finance, 2017. [*Austrian Country Fiche on Public Pensions For the attention of the Economic Policy Committee’s Ageing Working Group (AWG)*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_at.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
5. Barrientos, A. i Holmes, R., 2006. *Social Assistance in Developing Countries Database*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
6. Barrientos, A., 2006. Pensions for Development and Poverty Reduction u: G. L. Clark, A. H. Munnell i M. Orszag, ur. *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford: Oxford University Press, 781-798.
7. Barrientos, A., Gorman, M. i Heslop, A., 2003. Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life. *World Development* 31(3), 555–570.
8. Bejaković. P. 2013. The importance of social transfers in reducing poverty in Croatia. *Ekonomska istraživanja – Economic Research Special Issue,* 103-116.
9. Beltrao, K. I., Pinheiro, S. S. i De Oliveira, F. E. B., 2004. Rural population˜ and social security in Brazil: An analysis with emphasis on constitutional changes. *International Social Security Review,* 57(4), 19–49.
10. Besley, T. i Coate, S., 1992 Understanding welfare stigma: Taxpayer resentment and statistical discrimination. *Journal of Public Ec*onomics, 48(2), 165–183.
11. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017. [*Pension Projections Exercise 2018, Country Fiche Germany Peer review process on national pension systems and pension projection results*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_de.pdf). Brussels: The European Commission.
12. Bursztyn, L. i Jensen, R., 2017. Social image and economic behavior in the field: Identifying, understanding and shaping social pressure. *Annual Review of Economics*, 9(2), 131–153.
13. Cartaya, V., 1992. The Costs of Becoming Legal for an Informal Firm, the Case of Venezuela u: V. Tokman, ur. *The Informal Economy in Latin America*. Boulder: Colo, Riener.
14. CSD, 2013. The hidden economy in Bulgaria: 2011 – 2012. *Policy brief*, No 37. Sofia: Center for the Study of Democracy.
15. CSD, 2016. The hidden economy in Bulgaria: 2015 – 2016. *Policy brief,* No 64. Sofia: Center for the Study of Democracy.
16. Csontos, L., Kornai, J. i Tóth, G., 1997. Tax-Awareness and the Tax Reform of the Welfare State, A Result of Hungarian Survey. *Discussion papers,* No. 37. Budapest: Collegium Budapest and Institute for Advances Study.
17. Department of Finance Canada, 2018. [*Expert Panel on Sustainable Finance Delivers Interim Report*](https://www.fin.gc.ca/n18/18-098-eng.asp). **Toronto: Ontario:** Department of Finance Canada.
18. Department of Finance Republic of Ireland, 2017. [*2018 Ageing Report: Ireland Country Fiche*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_ie.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
19. Dethier, J. J., Pestieau, P. i Ali, R., 2011. The impact of a minimum pension on old age poverty and its budgetary cost. Evidence from Latin America. *Revista de Econom´ıa del Rosario*, 14(2), 135 – 163.
20. DZS, 2017. [*Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2016. – revidirani podaci, Tablica 9. Pokazatelji siromaštva, usporedba između zemalja Europske Unije i Republike Hrvatske u 2016*](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2017/14-01-02_01_2017.htm). Zagreb: Državni zavod za statistiku, dostupno na
21. DZS, 2018. [*Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti*](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji/MSI%20POKAZATELJI%20SIROMA%C5%A0TVA%20I%20SOCIJALNE%20ISKLJU%C4%8CENOSTI.XLSX). Zagreb: Državni zavod za statistiku.
22. Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
23. Eurofound, 2015. [*Access to social benefits: Reducing non-take-up*](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
24. European Commission and Economic Policy Committee, 2009. The 2009 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-60). *European Economy,* No. 2/2009*.* Bruxelles: European Commission and Economic Policy Committee.
25. Federal Planning Bureau, 2017. [*Economic Policy Committee’s Ageing Working Group Belgium: Country Fiche 2017*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_be.pdf). Brussels: The European Commission.
26. Feldstein, M. i Samwick, A., 1996. The Transitional Path in Privatizing Social Security. *Working Paper Series,* No. 5761. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
27. Fornero, E. i Ferraresi, P. M., 2007. [*Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, Background Paper Albania Country Study*.](http://documents.worldbank.org/curated/en/371141468202741872/pdf/391510ALB0pensions01PUBLIC1.pdf) Washington, D.C.: The World Bank.
28. Friedrichsen, J. i Engelmann, D., 2018. Who cares about social image? *CRC TRR190 Discussion Paper,* No. 61. Munich/Berlin: Collaborative Research Center Transregio.
29. Friedrichsen, J., König, T. i Schmacker, R., 2018. Social Image Concerns and Welfare Take-Up. [*DIW Discussion Paper,* Nr. 1752](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.595760.de/dp1752.pdf)*.* Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
30. Goffman, E., 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Doubleday.
31. Government of Latvia, 2017. [*Latvian Country Fiche on Pension Projections 2017*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_lv.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
32. Government of Norway, 2017. [*Pension Fiche Norway October 2017*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_no.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
33. Government of Spain, 2017.[*Spain Country Fiche Ageing Working Group October 2017 Projection Exercise (2016-2070) Impact of Ageing Populations on Pensions*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_es.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
34. Government of the Netherlands, 2017. [*Country fiche on pensions for the Netherlands-the 2017 round of projections for the Ageing Working Group*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_nl.pdf). Brussels: The European Commission.
35. Gpeary, Ministry of Finance, Office for Economic Policy and International Affairs, 2017. [*Portugal Country Fiche 2018 Ageing Working Group pension projection exercise*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_pt.pdf). Brussels: The European Commission.
36. Gray, C. i Weig, D., 1999. Pension System Issues and Their Relation to Economic Growth, *CAER II Discussion Paper,* No. 41, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
37. Grosh, M. i Leite, P. G., 2009. Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective u: R. Holzmann, D. Robalino i N. Takayama (ur.). *The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers Closing the Coverage Gap*. Washington DC: The World Bank, 161-187.
38. **Gruat, J. V. i** Thompson, K., 1997. **Extending coverage under basic pension schemes - General and Chinese considerations.** [*Issues in Social Protection*, *Discussion paper,* No. 4](http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/dispp4.htm#cont11a)*.* Geneva: International Labour Office Social Security Department.
39. Gruber, J., 1995. The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *NBER Working Paper,* br. 5053. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
40. Gruber, J., 1997. Social Security and Retirement in Canada. *NBER Working Paper*, br. 6308. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
41. Hausner, J., 2001. Poland: Security through Diversity u: M. Feldstein i H. Siebert (ur.). *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stands*. Chicago: The University of Chicago Press.
42. Heinrich, G., 1997. *Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Yet Another Transition…?* Riccarton, Edinburgh:Heriot-Watt University.
43. Hernanz, V., Malherbet, F. i Pellizzari, M., 2004. *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence.* OECD Publishing, Paris: OECD.
44. HM Treasury, 2017. [*UK country fiche on pension projections Revised draft version following the peer review by the Ageing Working Group*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_uk.pdf). Brussels: The European Commission.
45. Holzmann, R., Robalino, D. i Takayama, N., (ur.), 2009. *The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers Closing the Coverage Gap*. Washington DC: The World Bank.
46. HZMO (različite godine). *Pregled osnovnih podataka o stanju u mirovinskom osiguranju,* Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
47. HZMO, 2018. [*Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, br. 2/2018*](http://www.mirovinsko.hr/default.aspx?id=14740)*.* Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
48. ILO, 2001. [*World Labour Report 2000*](file:///C%3A%5CUsers%5Cmartina%5CAppData%5CLocal%5CMicrosoft%5CWindows%5CINetCache%5CContent.Outlook%5CO362RVKC%5C1.%09http%3A%5Cwww.ilo.org%5Cpublic%5Cenglish%5Cprotection%5Csocsec%5Cpubl%5Cwlrover.htm)*.* Geneve: International Labour Office.
49. Isachsen, A. J., Samuelson, S. O. i Strom, S., 1985. The Behaviour of Tax Evaders u: W. Gaertner i A. Wenig, ur. *The Economics of the Shadow Economy*. Heidelberg: Springer, 227-244.
50. Jędrzejowicz, T., 2010. Comments on Session 1 Pension Reform And The Labour Market u *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance, Seminari e convegni: Workshops and Conferences.* Roma: Banca d’Italia, 187-189.
51. Jousten, A., 2009. Financing Social Pensions u: R. Holzmann, D. Robalino i N. Takayama, ur. *The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers Closing the Coverage Gap*. Washington DC: The World Bank, 149-158.
52. Kay, S., 2000. Examining Social Security Privatization in Latin America. *Economic Update V11 N4*, Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta.
53. Kayser, H. i Frick, R., 2000. Take it or leave it: (Non) take-up behaviour of social assistance in Germany. *DIW Discussion Paper,* No. 210. Berlin: des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.
54. Larsen, M. i Pedersen, P. J., 2017. Labour force activity after 65: what explain recent trends in Denmark, Germany and Sweden? *Journal for Labour Market Research,* 50(1), 15–27
55. Le Gouvernement Du Grand-Duché De Luxembourg, 2017. [*Country Fiche for Luxembourg*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_lu.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
56. Leventi, C. [et al.], 2017. [*Euromod Country Report Greece 2014-2017*](https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year8/Y8_CR_EL_Final.pdf)*.* Colchester: Euromod.
57. Levy, S., 2006. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Washington*, DC: Brookings Institution Press.
58. Lewis, A, 1979. An Empirical Assessment of Tax Mentality. *Public Finance*, 34(3), 245-257.
59. Lindbeck, A., Nyberg, S. i Weibull, J. W., 1999. Social norms and economic incentives in the welfare state. *Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 1–35.
60. Mackellar, L. i Ermolieva, T., 1999. The IIASA Social Security Reform Project Multiregional Economic-Demographic Growth Model: Policy Background and Algebraic Structure. [*Interim Report IR-99-007/February*](http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-99-007.pdf)*.* Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis.
61. ManchesteR, J., 1997. Taxing Social Security, Pension Research Council. *PRC Working Paper* No. 97-27. Philadelphia: Wharton School.
62. Messere, K., 2001. Porezi dvadesetog stoljeća i njihova budućnost. *Financijska teorija i praksa*, 25(2), 261-288.
63. Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2012. *Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske u 2011. godini.* Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.
64. Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2013. *Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske* *u 2012. godini*. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.
65. Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'action et des comptes publics, 2017. [*Pension Projections for the 2018 Ageing Report Country Fiche*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_fr.pdf). Brussels: The European Commission.
66. Ministry of Economy and Finance, Department of General Accounts, 2017. [*R2018-Round of EPC-WGA Projections - Italy’s Fiche on Pensions*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_it.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
67. Ministry of Finance of the Slovak Republic i Institute for Financial Policy, 2017. [*Ageing working group Country fiche on 2018 pension projections of the Slovak Republic*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_sk.pdf). Brussels: The European Commission.
68. Ministry of Finance, Finnish Centre for Pensions, The Social Insurance Institution of Finland, 2017. [*Finnish Country Fiche on Pensions*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_fi_0.pdf). Brussels: The European Commission.
69. Ministry of Social Security and Labour, 2017. [*Lithuanian country fiche on pension projections 2018*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_lt.pdf)*.* Brussels: The European Commission.
70. Mitchell, S. O., 1998. Bilding an Environment for Pension Reform in Developing Countries. [*Social Protection and Labor Policy and Technical Notes,* No. 20047](https://ideas.repec.org/p/wbk/hdnspu/20047.html)*.* Washington DC.: The World Bank.
71. Moffitt, R., 1983. An economic model of welfare stigma. *American Economic Review*, 73(5), 1023–1035.
72. Morante, F. T. i Sheppard, E .H., 1999. *Latin America: Regulatory Reforms*. The Life Insurance and Pensions in Latin America. Miami: Latin America Practice Group.
73. MSPM (različite godine) *Godišnja statistička izvješća o primijenjenim pravima socijalne skrbi*, Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.
74. MZSS, 2007. *Zajednički memorandumu o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
75. MZSS, 2009. *Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske, za razdoblje od siječnja 2008. do ožujka 2009. godine*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
76. MZSS, 2010. *Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske* *u 2009. godini.* Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
77. MZSS, 2011. *Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske u 2010. godini*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
78. National Audit Office, 2016. [*The impact of state pension reforms on people with Guaranteed Minimum Pension*](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/The-impact-of-state-pension-reforms-on-people-with-Guaranteed-Minimum-Pension.pdf). London: National Audit Office.
79. Nelson, K., 2011. *Improving the Efficiency of Social Protection*. Bruxelles: European Commission.
80. Nitsch, M. i Schwarzer, H., 1996. Recent development in financing social security in Latin America. [*Issues in Social Protection, Discussion paper 1*](http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/discus1.htm)*.* Geneva: ILO, Social Security Department.
81. Novkovska, B. i Dumičić, K., 2017. Modelling of temporal patterns of hidden economy in connection with energy consumption u: Zadnik Stirn, L. i sur. (ur.). *Proceedings of the 14th International Symposium on Operational Research SOR'17, Slovenian Society Informatika, Section for Operational Research*. Bled, September 27-29, 2017, 47-52.
82. OECD, 2017a. *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
83. OECD, 2017b. *Pension Markets in Focus*. Paris: OECD.
84. OECD, 2017c. *Global Pension Statistics 2017*. Paris: OECD.
85. OECD, 2017d. *Pensions at a glance 2017: Country Profiles – Denmark*. Paris: OECD.
86. OECD, 2017e. *Pensions at a glance 2017: How Does Poland Compare?* Paris: OECD.
87. OECD, 2017f. [*Country Profiles*](http://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm). Paris: OECD.
88. Palacios, R. i Robalino, A. D., 2009. Matching Defined Contributions: A Way to Increase Pension Coverage u: R. Holzmann, D. Robalino i N. Takayama, ur. *The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers Closing the Coverage Gap*. Washington DC: The World Bank, 187-203.
89. Palacios, R. i Rofman, R., 2001. Annuity Markets and Benefit Design in Multipillar Pension Schemes: Experiences and Lessons from Four Latin American Countries. [*Social Protection Discussion Paper,* No. 0107](http://documents.worldbank.org/curated/en/541881468746740775/pdf/multi0page.pdf).
90. Perry, G. E. [et al.], 2007. [*Informality: Exit and Exclusion*](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6730/400080Informal101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Washington, DC: World Bank.
91. Puljiz, V., 2001. Hrvatska: Od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi. *Revija za socijalnu politiku*, 8(1), 1-18.
92. Puljiz, V., 2007. Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive. *Revija za socijalnu politiku*, 14(2), 163-192.
93. Republic of Bulgaria, 2017. [*Country fiche on pension projections*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_bg.pdf). Brussels: The European Commission.
94. Republic of Estonia, 2017. [*Estonian country fiche on the pension system*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_ee.pdf). Brussels: The European Commission.
95. Republic of Slovenia, Ministry of Finance, 2017[. *Country fiche on pension for the Republic of Slovenia - the 2018 round of projections for the Ageing Working Group*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_si.pdf). Brussels: The European Commission.
96. Rocha, R. i Vittas, D., 2001. The Hungarian Pension Reform: A Preliminary Assessment of the First Years of Implementation u: M. Feldstein i H. Siebert, ur. *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stands*. Chicago: The University of Chicago Press.
97. Rofman, R., Apella, I. i Vezza E., 2015. Introduction and overview u: R. Rofman, I. Apella i E. Vezza, ur. *Beyond pension reform. Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*. Buenos Aires: The World Bank. Dostupno na <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20602>
98. Rofman, R., Fajnzylber, E. i Herrera, G., 2010. Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile u: *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance, Seminari e convegni*: *Workshops and Conferences*. Roma: Banca d’Italia, 261-308.
99. Rzeczpospolita Polska, 2017. [*Ageing Working Group Polish country fiche on pension projections 2018*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_pl.pdf). Brussels: The European Commission.
100. Schneider, F., 2013. [*The Shadow Economy in Europe*](https://www.atkearney.com/financial-services/article?/a/the-shadow-economy-in-europe-2013). London: AT Kearney.
101. Social Protection Committee, 2017. [*Social Protection Committee Annual Report 2017: Review of the Social Protection Performance Monitor and Developments in Social Protection Policies*](https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ebf0bf6-c439-11e7-9b01-01aa75ed71a1/language-en)*.* Luxembourg: Social Protection Committee.
102. Song, Y-D. i Yarbrough, T. E., 1978. Tax Ethics and Taxpayers Attitudes: A Survey. *Public Administration Review*, 38(5), 442-452.
103. Spicer, M. W. i Lundstedt, S. B., 1986. Understanding Tax Evasion. *Public Finance*, 31(2), 295-305.
104. Spicer, M. W., 1986. Civilization at a Discount: The Problem of Tax Evasion. *National Tax Journal*, 39(1), 13-20.
105. Strategija razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću" - Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi, NN 97/03.
106. Stuber, J. i Schlesinger, M., 2006. Sources of stigma for means-tested government programs. *Social Science & Medicine*, 63(4), 933–945.
107. Svjetska banka, 2016. *Hrvatska: Ocjena siromaštva za mala područja temeljem potrošnje (Karte siromaštva)*, Zagreb: Svjetska banka.
108. Szikra, D., 2017. *Welfare for the Wealthy The Social Policy of the Orbán-regime, 2010-2017*. Budapest: Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14209.pdf>
109. Šućur, Z. i sur., 2016. *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.
110. Šućur, Z., 2005. Siromaštvo i socijalni transferi u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa,* 29(1), 37-58.
111. Šućur, Z., 2006. Objektivno i subjektivno siromaštvo u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 13(3-4), 237-255.
112. Šućur, Z., 2008. Socijalna sigurnost i kvaliteta života starijih osoba bez mirovinskih primanja u Republici Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3), 435-454.
113. Šućur, Z., 2016. [*Urbano i ruralno siromaštvo u Republici Hrvatskoj.*](http://www.odraz.hr/media/304139/urbano%20i%20ruralno%20siromastvo%20u%20rh.pdf) Zagreb: Odraz.
114. The Government of Romania, 2017. [*Romania Country fiche on pension projections prepared for the Economic Policy Committee*](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_ro.pdf). Brussels: The European Commission.
115. Treichel, V., 2001. Sustainability and Reform Options for the Albanian Pension Fund. [*IMF Working Paper,* WP/01/47](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1445781). Washington DC.: International Monetary Fund.
116. Urban, I.; Pezer, M. i Bezeredi, S., 2017. *Pregled naknada socijalne zaštite u Hrvatskoj: Opis baze podataka*. Zagreb Institut za javne financije.
117. Van Oorschot, W. J. H., 1991. Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.
118. Williams, C. C., 2014. *Confronting the shadow economy: evaluating tax compliance and behaviour policies*. Cheltenham: Edward Elgar.
119. Williams, C. i Schneider, F., 2016. *Measuring the Global Shadow Economy: The Prevalence of Informal Work and Labour*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
120. Williams, C. i sur., 2017. *An Evaluation of the Scale of Undeclared Work in the European Union and Its Structural Determinants: Estimates Using the Labour Input Method*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: [https://ssrn.com/abstract=3092080](https://ssrn.com/abstract%3D3092080)
121. Willmore, L., 2001. Universal pensions in low-income countries u: *Annual Meeting of the Asociac´ıon Internacional de Organismos de Supervis´ıon de Fondos de Pensiones.* Costa Rica: San Jos´e.
122. Winnett, A. i Lewis, A., 1995. Household accounts, mental accounts and savings behaviour: some old economics rediscovered? *Journal of Economic Psycho!ogy,* 16(6), 431-418.
123. World Bank, 2013. [*Reversal and Reduction, Resolution and Reform Lessons from the Financial Crisis in Europe and Central Asia to Improve Outcomes from Mandatory Private Pensions*](http://documents.worldbank.org/curated/en/490141468257678018/pdf/777790REVISED000Crisis0Final0report.pdf)*.* Washington DC: The World Bank.
124. World Bank, 2018. [*Albania’s Pension Reform*](http://www.worldbank.org/en/results/2015/10/20/albania-pension-reform). Washington DC: World Bank.
125. Yaniv, G., 1988. Witholding and non-witholding tax evasion. *Journal of Public Economics,* 35(2), 183-204.
126. Yaniv, G., 1998. [*Welfare Fraud and Welfare Stigma*](https://www.issa.int/html/pdf/jeru98/theme2/2-2c.pdf). Paper presented at the 2nd International Research Conference on Social Security Jerusalem, 25-28 January 1998.