

# Socijalna sigurnost i kvaliteta života starijih osoba bez mirovinskih primanja u Republici Hrvatskoj

ZORAN ŠUĆUR\*

Studijski centar socijalnog rada  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 304.3:364.016-053.9

doi:10.3935/rsp.v15i3.796

Primljeno: svibanj 2008.

*Ciljevi rada su: 1) procijeniti broj starijih osoba koje ne primaju mirovine, 2) analizirati njihova socijalna, demografska i obiteljska obilježja, 3) istražiti i usporediti neke indikatore kvalitete života starijih osoba bez mirovina s indikatorima kvalitete života starije umirovljeničke populacije, 4) analizirati strukturu primanja i ulogu transfera socijalne pomoći u kućanstvima u kojima žive starije osobe bez mirovina te 5) raspraviti o modelima socijalne zaštite za starije osobe bez mirovina. Izvor podataka bilo je Europsko istraživanje o kvaliteti života, koje je u Hrvatskoj proveo UNDP u 2006. godini. Za potrebe ovoga rada iz ukupnog uzorka izdvojen je reprezentativan subuzorak osoba starijih od 64 godine (1 661 ispitanik). Prema procjenama, 12,4% starijih osoba u RH ne prima mirovine. Preko 95% svih starijih osoba bez mirovina čine žene. Medijan ekvivalentnog kućanskog dohotka starijih osoba bez mirovina dvostruko je niži od medijana kućanskog dohotka starijih umirovljenika. Također, starije osobe bez mirovina općenito imaju lošije pokazatelje kvalitete života od starijih umirovljenika. U najnepovoljnijoj ekonomskoj poziciji su starije osobe bez mirovina koje žive u samačkim kućanstvima. Upravo one najčešće primaju socijalnu pomoć. Analizirani su prednosti i nedostaci socijalnih mirovina i socijalne pomoći kao alternativa u socijalnoj zaštiti starije populacije bez mirovina. U Hrvatskoj su socijalne mirovine na temelju provjere resursa prihvatljivije s fiskalnog i političkog stajališta nego univerzalne socijalne mirovine.*

**Ključne riječi:** starije osobe bez mirovina, socijalna pomoć, socijalna mirovina, socijalna sigurnost starijih osoba, kvaliteta života starijih osoba, Hrvatska.

## UVOD

Kao i mnoge druge zemlje, Hrvatska se nalazi pred izazovom adekvatne socijalne

zaštite starije populacije<sup>1</sup>. Fiskalnu i socijalnu krizu uzrokovanu starenjem već je početkom 1990-ih nagovijestila Svjetska banka u svojoj poznatoj studiji *Averting*

\* Zoran Šućur, Pravni fakultet/Faculty of Law, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, zsucur@yahoo.com

<sup>1</sup> Rezultati analize prezentirani u ovom radu proizašli su iz znanstvenog projekta Pokazatelji socijalne kohezije i razvoj hrvatskoga socijalnog modela (066-0661686-1432) provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

*the Old Age Crisis* (World Bank, 1994.). U gotovo svim zemljama EU-a starije osobe raspolažu nižim ekvivalentnim kućanskim dohotkom nego ostale dobne skupine, uz izuzetak najmlađe dobne skupine (Fahey i sur., 2004.). U Hrvatskoj je ekvivalentni kućanski dohodak starijih osoba niži od 20%-40% od ekvivalentnog kućanskog dohotka svih ostalih dobnih skupina (Šućur, 2007.). Dosadašnja istraživanja siromaštva (Državni zavod za statistiku, 2007.; Šućur, 2006.; World Bank, 2006.) nedvojbeno su potvrdila da starije osobe u Hrvatskoj predstavljaju skupinu koja ima povećani rizik siromaštva, što je karakteristično i za profil siromaštva u značajnom broju zemalja EU-a (Social Protection Committee, 2006.). Međutim, iako su stope siromaštva starijih osoba u većini zemalja veće nego stope siromaštva opće populacije, starije osobe imaju manji jaz siromaštva (njihov je dohodak bliži liniji siromaštva nego dohodak ukupnog stanovništva).

Starije su osobe u pravilu napustile tržište rada i u osiguravanju svoje egzistencije najviše se oslanjaju na određene programe i naknade socijalne zaštite. 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 životni standard starije populacije, jer su dvije trećine umirovljenika u Republici Hrvatskoj starije od 64 godine (HZMO, 2008.). Rasprave o mirovinskom sustavu i njegovoj reformi koncentrirane su osobito na problem financijske održivosti mirovinskog sustava i prenisu razinu mirovina. Visina prosječne mirovine u Hrvatskoj, mjerena preko udjela u prosječnoj plaći, značajno je pala tijekom 1990-ih godina i u posljednje vrijeme iznosi oko 40% prosječne plaće (HZMO, 2006.). Također, značajan broj novih umirovljenika nakon 1999. godine ostvario je minimalnu mirovinu kao najpovoljniju. Međutim, znatno je manje pozornosti posvećeno proble-

mu obuhvata mirovinskog sustava, iako određeni prijedlozi mirovinske reforme uključuju i ovaj aspekt razvoja mirovinskog sustava (Potočnjak, 2000.; Mirovinski sustav i socijalna skrb, 2002.).

Radovi i rasprave o starijoj populaciji ističu nezavidan materijalni položaj umirovljenika, ali sve se češće upozorava na ekonomski status onih starijih osoba koje nemaju nikakvih mirovinskih primanja. Pretpostavlja se da su ove starije osobe u još nepovoljnijoj ekonomskoj i financijskoj situaciji nego starije osobe koje ostvaruju neki oblik mirovine. Međutim, vrlo je malo pouzdanih informacija o tome koliki je broj starijih osoba bez mirovina te kakva je njihova situacija u pojedinim područjima životnog standarda. Stoga je važno utvrditi jesu li osobe starije dobi koje ne dobivaju mirovine suočene s izazovima ekstremnog siromaštva i je li potrebno predvidjeti posebne mjere prevencije i ublažavanja njihove socijalne ugroženosti. Valja istaknuti da se zaštita ove skupine starijih građana nalazi među prioritetima prvog Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (2007.). Spomenuti dokument upozorava na potrebu dugoročnog i održivog rješenja problema siromaštva među starijom populacijom te na posebnu zaštitu najranjivijih skupina starijih osoba u prijelaznom razdoblju.

## CILJEVI RADA I IZVOR PODATAKA

Nekoliko je ključnih ciljeva ovoga rada. Prvo, željeli smo procijeniti broj starijih osoba koje ne primaju mirovine i drugo, analizirati njihova socijalna, demografska i obiteljska obilježja. Pod terminom »starije osobe« podrazumijevamo, kao što je uobičajeno, sve osobe starije od 64 godine. Treći cilj ovoga rada bio je istražiti i usporediti neke indikatore kvalitete života starijih osoba bez mirovina s indikatorima kvalitete života starije umirovljeničke populacije. U tom su pogledu odabrani prvenstveno in-

dikatori ekonomskog položaja, stambenih uvjeta, zdravstvenog statusa i subjektivnog zadovoljstva pojedinim aspektima životnog standarda. Četvrti cilj rada bio je analizirati strukturu primanja i ulogu transfera socijalne pomoći u kućanstvima u kojima žive starije osobe bez mirovina. Na kraju, peti cilj je bio 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.

Izvor podataka za procjenu broja starijih osoba bez mirovina, za analizu njihovih socijalnodemografskih obilježja i kvalitetu života bilo je Europsko istraživanje o kvaliteti života (*European Quality of Life Survey – EQLS*), koje je u Hrvatskoj proveo Program Ujedinjenih naroda za razvoj u 2006. godini (UNDP, 2007.). Ovo je istraživanje provedeno na reprezentativnom uzorku osoba starih 18 i više godina, a obuhvatilo je 8 534 kućanstva. Radi analize obilježja starije populacije izdvojene su iz uzorka osobe starije od 64 godine, kojih je bilo 1 661. Treba istaknuti da je uzorak osoba starije dobi bio i dovoljno velik i slučajan budući da je u svakom kućanstvu birana jedna osoba starija od 17 godina metodom slučajnog izbora, čime je postignuta uravnoteženost uzorka po dobi i spolu. Isto tako, uzorak je reprezentativan na razini županija. Unutar svake županije odabrano je 50 lokacija anketiranja, a izbor lokacija obavljen je sistematskim izborom s liste naselja Republike Hrvatske, poredanih po županijama i stupnju urbaniziranosti. Vjerojatnost izbora naselja kao moguće lokacije anketiranja bila je razmjerna broju stanovnika tog naselja, s mogućnošću ponovnog izbora istog

naselja. Time je postignut zadovoljavajući prostorni raspored i primjeren odnos između urbanog i ruralnog stanovništva. Stoga uzorak dopušta generalizacije kako na nacionalnoj tako i na županijskoj (regionalnoj) razini. Istraživanje je provedeno metodom anketiranja u prvom dijelu 2006. godine. U radu je korištena deskriptivna statistika te hi-kvadrat test i jednosmjerna analiza varijance.

## REZULTATI I RASPRAVA

### Brojnost i sociodemografska obilježja starijih osoba koje ne dobivaju mirovine

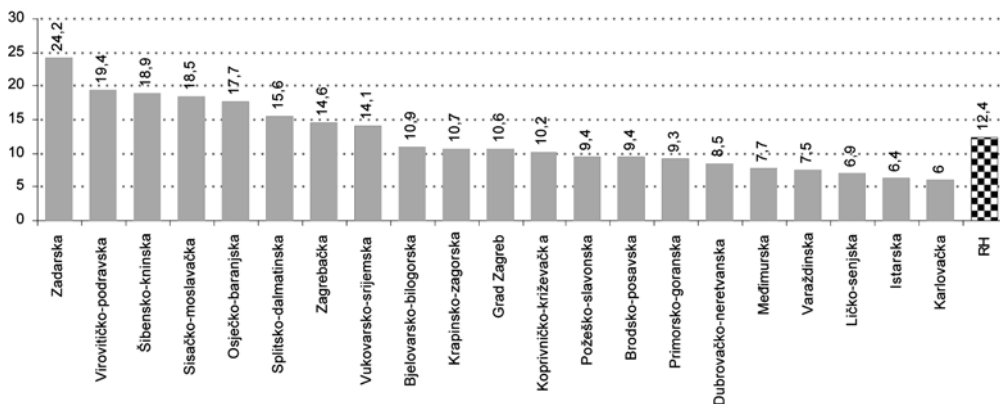
Temeljem UNDP-ova istraživanja o kvaliteti života u Hrvatskoj, broj osoba starijih od 64 godine koje nisu ostvarivale nijedan oblik mirovine iznosio je 12,4% (oko 86 400) u 2006. godini (slika 1.).<sup>2</sup> Po udjelu starije populacije bez mirovina prednjači Zadarska županija s gotovo četvrtinom starijih osoba bez mirovina, a zatim slijede Virovitičko-podravska, Šibensko-kninska, Sisačko-moslavačka i Osječko-baranjska županija (18%-20%). Najmanje je starijih osoba bez mirovina u Karlovačkoj, Istarskoj, Ličko-senjskoj, Varaždinskoj i Međimurskoj županiji (6%-8%).

Najviše starijih osoba bez mirovinskih primanja nalazimo u južnojadranskoj regiji i istočnoj Hrvatskoj (slika 2.). 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 primaju mirovinu. Na spomenute regionalne razlike u broju starijih osoba bez mirovina utjecalo je više čimbenika koji se prvenstveno odnose na radni i drugi status starijih žena:

<sup>2</sup> Postoji čak značajna razlika u broju starijih osoba koje ne primaju mirovine između Hrvata i pripadnika manjinskih skupina (udio Hrvata starijih od 64 godine bez mirovina bio je 12,8%, a pripadnika manjinskih skupina 8,5%). Udio starijih Srba bez mirovina (12,2%) bio je tek nešto manji od broja starijih Hrvata, dok za druge manjinske skupine nije bilo moguće napraviti procjenu udjela starijih osoba bez mirovina zbog premalog broja ispitanika u uzorku.

Slika 1.

Udio (%) starijih osoba bez mirovina u ukupnoj populaciji starih (65+) po županijama

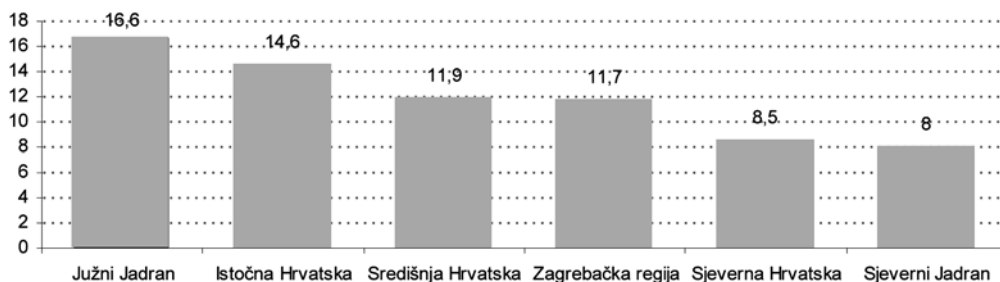


stope participacije u plaćenom radu, bračni status i struktura obitelji te ukorijenjenost tradicionalne spolne podjele uloga. U južnojadranskoj regiji, koja obuhvaća osobito dalmatinske županije, najznačajnije je bila izražena tradicionalna podjela spolnih uloga (u ovoj regiji je čak 22% starijih žena u statusu kućanice, što je dvostruko više nego u ostalim regijama, uz izuzetak istočne i središnje Hrvatske). Međutim, u ovoj je regiji najveći broj starijih muškaraca koji su u nekom razdoblju života obavljali plaćeni rad (97%) i najviše ih živi u braku s

partnericom (time je manji broj starijih žena koje su mogle ostvariti obiteljsku mirovinu nakon smrti partnera). U istočnom dijelu Hrvatske također je visok udio starijih žena koje su bile kućanice (16,6%), ali za razliku od južnojadranske regije, u ovoj je regiji najviše starijih žena koje nisu nikada sudjelovale u plaćenom radu (62%) i koje se nalaze u statusu udovištva. Osim toga, u istočnoj je Hrvatskoj više od 10% starijih muškaraca koji nisu nikada sudjelovali u svijetu plaćenoga rada. S druge strane, u sjevernojadranskoj regiji je viši udio sta-

Slika 2.

Udio (%) starijih osoba bez mirovina u ukupnoj populaciji starih po regijama\*



\* Regije su sastavljene od određenog broja županija: južni Jadran (Zadarska, Šibensko-kninska, Špitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska), sjeverni Jadran (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Istarska), središnja Hrvatska (Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Bjelovarsko-bilogorska), zagrebačka regija (Grad Zagreb, Zagrebačka županija), sjeverna Hrvatska (Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska), istočna Hrvatska (Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska).

rijih žena koje su bile zaposlene tijekom života te je najviše starijih osoba koje nisu nikada živjele u braku (ali su ostvarile neki oblik mirovine).

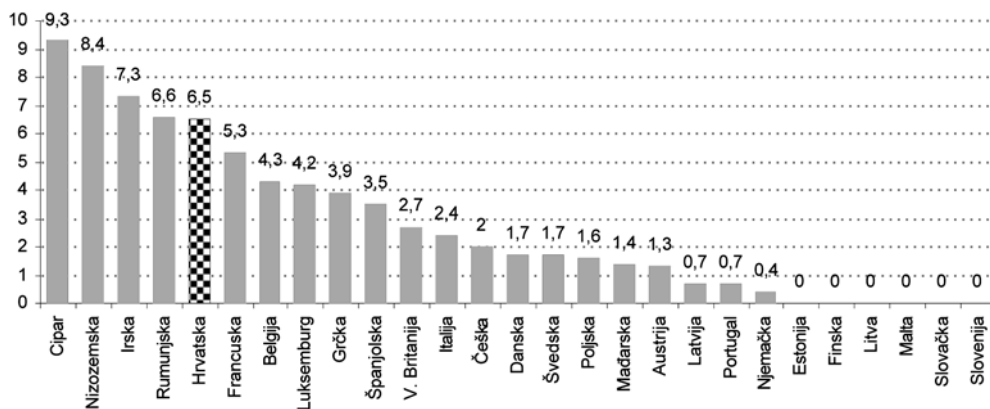
Nije bilo moguće usporediti ukupan broj starijih osoba bez mirovina u Hrvatskoj i zemljama EU-a. Naime, temeljem upitnika primijenjenog u zemljama EU-a nije bilo moguće dobiti pouzdanu informaciju o ekonomskom statusu onih starijih osoba u višečlanim kućanstvima koje nisu nikada imale plaćeno zaposlenje, ali su mogle dobivati obiteljsku ili državnu (socijalnu) mirovinu. Stoga smo usporedbu proveli na subzorku starijih samaca. Podaci za ovaj tip kućanstva mogu biti indikativni jer su starija samačka kućanstva najrizičnija s aspekta siromaštva. Osim toga, uz iznimku prvenstveno južnoeuropskih zemalja, udio starijih samaca u ukupnoj populaciji starijih osoba u ostalim zemljama EU-a kretao se između 40%-60%. Slika 3. pokazuje da Hrvatska ulazi u krug zemalja s najvećim udjelom starijih osoba bez mirovina koje žive u samačkim kućanstvima. Taj je udio jedino veći na Cipru, u Nizozemskoj i Irskoj.

Razlike između zemalja EU-a u pogledu udjela starijih osoba bez mirovina odraz su različitih modela mirovinskih sustava u tim zemljama i različitih stopa participacije starijih generacija (posebice starijih žena) u svijetu plaćenog rada. To znači da je udio starije populacije bez mirovina manji u zemljama koje su razvile univerzalističke (porezno financirane) mirovinske sustave, zatim, u zemljama koje su uvele neki oblik državne ili socijalne mirovine te u zemljama u kojima su starije generacije imale visoke stope radne participacije u vrijeme radno aktivnog razdoblja života.

Ipak, u ovom radu zanimaju nas prvenstveno obilježja starijih osoba bez mirovina u Hrvatskoj. Tako je, na primjer, vidljivo da među starijim osobama bez mirovina u Hrvatskoj oko 95% čine žene (tablica 1.). Taj podatak nije iznenađujuć jer su starije žene znatno slabije nego muškarci participirale na tržištu rada. Puno je manje žena uopće sudjelovalo u svijetu plaćenog rada i njihove su radne karijere bile značajno kraće i isprekidane. Tako je više od 90% starijih muškaraca imalo (kraće ili duže vrijeme)

Slika 3.

Udio (%) osoba bez mirovina među starijim samcima u Hrvatskoj i EU (2003.)\*



\* Podatak za Hrvatsku odnosi se na 2006. Podatak za Bugarsku (koja je članica EU-a) ispušten je zbog nepouzdanosti.

Izvor: autorovi izračuni na temelju EQLS baza podataka.

plaćeni posao u odnosu na tek polovinu starijih žena. S druge strane, veći udio žena nego muškaraca među umirovljeničkom populacijom starijom od 64 godine posljedica je dužeg prosječnog životnog vijeka žena i činjenice da starije žene često postaju korisnici obiteljskih mirovina nakon smrti partnera. Iz tablice 1. vidljivo je da se najveći broj starijih osoba bez mirovina nalazi u dobnoj skupini od 65 do 69 godina, dok su starije osobe koje dobivaju mirovine najčešće u sedamdesetim godinama života.

70% starijih osoba bez mirovina živi s partnerom, a oko 1/4 i s partnerom i s djecom (tablica 2.). Upravo spomenuta činjenica da starije osobe bez mirovina češće žive s djecom i partnerom povoljno utječe na njihov ekonomski položaj, ako prihvatimo pretpostavku da članovi istoga kućanstva uživaju sličan životni standard, sukladno svojim potrebama. Samački život je općenito povezan s većim rizikom od siromaštva, osobito ako je riječ o starijoj osobi (Državni zavod za statistiku, 2007.). Ukoliko starija osoba bez mirovine živi sama i nema sredstava za

Tablica 1.

Spolna i dobna struktura starijih osoba s obzirom na umirovljenički status (%)

	Spol		Dob		
	Ž	M	65-69	70-79	80+
Starije osobe – primatelji mirovina	58,0	42,0	40,6	44,1	15,3
Starije osobe bez mirovina	95,1	4,9	48,5	35,4	16,0
<sup>2</sup> test	<sup>2</sup> =106,13; P<0,001		<sup>2</sup> =6,97; P≤0,051		

Nema većih razlika u tipu naselja u kojem žive starije osobe umirovljenici i one bez mirovina. Međutim, statistički su značajne razlike u strukturi kućanstva (tablica 2.). 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). Gotovo

život, preostaje joj socijalna pomoć koja je u Hrvatskoj vrlo 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 (Adema, 2006.).

Tablica 2.

Veličina naselja i tip kućanstva u kojem žive starije osobe umirovljenici i starije osobe koje ne primaju mirovine (%)

	Veličina naselja (broj stanovnika)				Tip kućanstva				
	Do 2 000	2 000- 10 000	10 000- 100 000	Preko 100 000	Samac	Par	Par+ djeca/ unuci	Starija osoba+ djeca/unuci	Starija osoba+srodnici i/ili nesrodnici
Starije osobe – primatelji mirovina	49,4	16,9	15,1	18,6	37,5	34,2	10,7	16,4	1,2
Starije osobe bez mirovina	54,4	18,0	9,7	18,0	16,5	44,0	25,5	13,5	0,5
<sup>2</sup> test	<sup>2</sup> =4,64; P≤0,200				<sup>2</sup> =58,78; P≤0,001				

Napomena: »Par« obuhvaća sve parove bez djece koji žive sami ili sa srodnicima/nesrodnicima. Isto tako, »par+djeca/unuci« i »starija osoba+djeca/unuci« kao tipovi kućanstava mogu uključivati srodnike ili nesrodnike.



Gotovo 1/3 starijih osoba bez mirovine živi u kućanstvima u kojima nema umirovljenika (radi se o samcima ili o kućanstvima u kojima živi starija osoba bez mirovine s djecom/unucima). Kada starija osoba bez mirovine živi samo sa srodnici-ma ili nesrodnici-ma (bez partnera i djece), uvijek u takvim kućanstvima živi barem jedan član koji dobiva mirovinu.

### Neki pokazatelji kvalitete života kućanstava starijih osoba bez mirovina

Ekonomski položaj kućanstava starijih umirovljenika značajno je povoljniji od ekonomskog položaja kućanstava u kojima žive starije osobe bez mirovina. Više od 75% kućanstava starijih osoba bez mirovine ima mjesečni dohodak po članu kućanstva ispod 1 000 kuna u odnosu na 32% kućanstava starijih umirovljenika. Kada se neto dohodak kućanstva pretvori u ekvivalentni dohodak<sup>3</sup>, onda proizlazi da kućanstva starijih umirovljenika u prosjeku raspolažu dvostruko

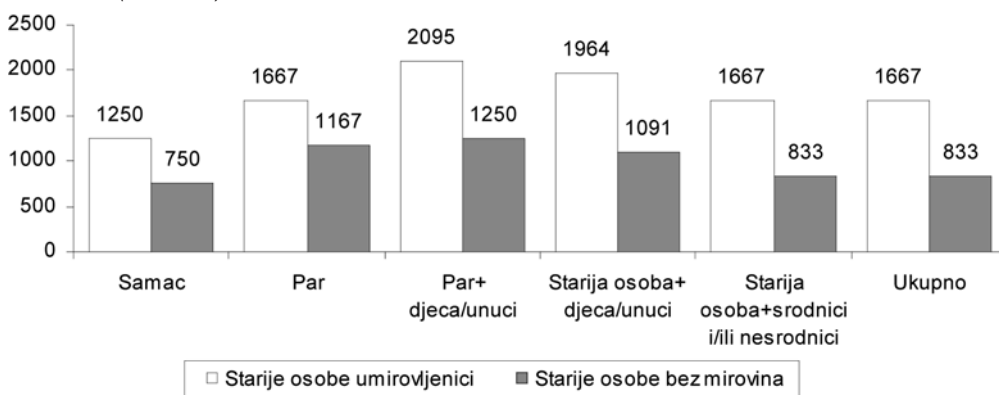
većim ekvivalentnim dohotkom (1 667 kuna) nego kućanstva starijih osoba bez mirovina (833 kune) (slika 4.).

I u jednoj i u drugoj kategoriji starijih osoba najnižim prosječnim ekvivalentnim kućanskim dohotkom raspolažu samci, a najvišim stariji parovi s djecom/unucima. Prilično je nepovoljan i ekonomski položaj onih starijih osoba bez mirovina koje ne žive ni s partnerima ni s djecom/unucima. U ovoj je kategoriji kućanstava i najveća razlika u prosječnom ekvivalentnom kućanskom dohotku između starijih umirovljenika i starijih osoba bez mirovina.

Podaci o ekvivalentnom kućanskom dohotku jasno upućuju na to da je rizik siromaštva značajno veći među starijom populacijom koja ne dobiva mirovine. Prvo, rizik siromaštva u stanovništvu starijem od 64 godine veći je za 70% od hrvatskoga prosjeka, koji se odnosi na ukupno stanovništvo Hrvatske (slika 5.). I rizik siromaštva starijih umirovljenika također je iznadprosječan. Međutim, starije osobe bez mirovina imaju 80% veći rizik siromaštva

Slika 4.

Medijan kućanskog ekvivalentnog dohotka starijih umirovljenika i starijih osoba bez mirovina, prema tipovima kućanstava (u kunama)



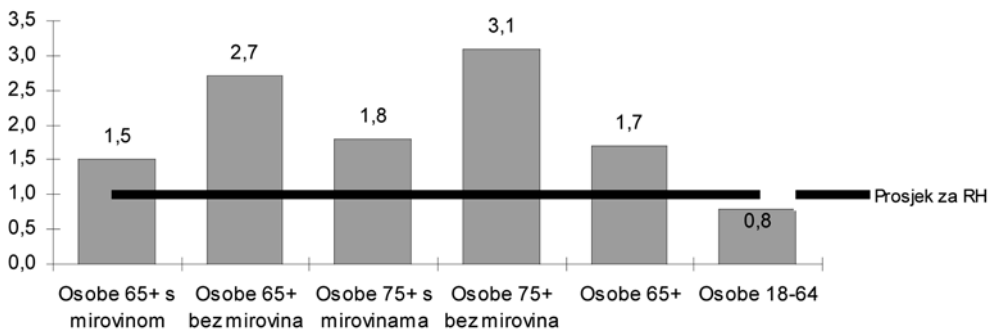
<sup>3</sup> Ekvivalentni se dohodak računa na način da se ukupni neto dohodak kućanstva podijeli s brojem »odraslih ekvivalenata«, koji ovisi o korištenoj ekvivalentnoj ljestvici. U ovom je istraživanju korištena modificirana OECD-ova ljestvica (prvi odrasli u kućanstvu=1, ostali odrasli=0,5, djeca ispod 15 godina=0,3). Tako broj odraslih ekvivalenata u kućanstvu u kojem žive dvije odrasle osobe i dvoje djece iznosi 2,1. Ako bi spomenuto kućanstvo raspolagalo ukupnim mjesečnim dohotkom od 1 000 kuna, njegov ekvivalentni dohodak iznosio bi 476,2 kune ( $1\ 000 \div 2,1$ ). Svakom članu kućanstva pripada isti ekvivalentni dohodak.

Slika 5.

Relativni rizik siromaštva\* podskupina starijih osoba

(linija siromaštva=60% medijana nacionalnog dohotka; modificirana OECD-ova ljestvica)

(linija siromaštva=60% medijana nacionalnog dohotka; modificirana OECD-ova ljestvica)



\* Relativni rizik siromaštva predstavlja omjer između stope siromaštva određene (dobne) skupine i opće stope siromaštva koja se odnosi na cijelo društvo. Kada je rizik siromaštva veći od 1, to znači da određena skupina ima natprosječan rizik siromaštva, a ukoliko je manji od 1, onda govorimo o ispodprosječnom riziku siromaštva. Npr. ako rizik siromaštva neke skupine iznosi 1,2, to znači da ta skupina ima 20% veći rizik siromaštva nego ukupna populacija.

nego starija umirovljenička populacija. Možemo zaključiti temeljem pokazatelja dohotka i rizika siromaštva da je ekonomski položaj kućanstava starijih osoba bez mirovina u prosjeku dvostruko lošiji od ekonomskog položaja starijih umirovljenika. Značajne razlike u kvaliteti života između starijih osoba bez mirovina i starijih osoba koje primaju mirovine potvrđuju ne samo podaci o njihovim mjesečnim primanjima, već i različiti pokazatelji materijalne deprivacije i subjektivnog zadovoljstva. Tako je u protekloj godini s plaćanjem režija kasnilo 29% kućanstava starijih osoba bez mirovina i 17% kućanstava starijih osoba s mirovinom. Oko 27% starijih osoba bez mi-

rovine navodi da im je nedostajalo novaca za hranu u proteklih 12 mjeseci u odnosu na 17,4% starijih osoba s mirovinom. Nešto više od polovine kućanstava starijih osoba bez mirovine i oko 46% kućanstava starijih osoba s mirovinom proizvodilo je hranu (voće, povrće, meso) za vlastite potrebe.

Kućanstva starijih osoba bez mirovina imaju više stambenih problema nego kućanstva starijih umirovljenika (tablica 3.), iako su te razlike manje nego razlike u mjesečnim primanjima. Treba istaknuti da oko 7% kućanstava starijih osoba bez mirovine nema priključenu električnu energiju, što je 2,8 puta više nego među kućanstvima starijih umirovljenika. Isto tako, dvostruko

Tablica 3.

Stambeni problemi (%)

	Manjak prostora	Dotrajali prozori, vrata, podovi	Vlaga, prokišnjava	Nema struje	Nema kanalizacije	Nema WC-a u kući
Starije osobe – primatelji mirovina	12,1	41,2	27,4	2,4	27,8	7,6
Starije osobe bez mirovina	16,5	46,6	38,3	6,8	31,6	15,5
<sup>2</sup> test	<sup>2</sup> =3,27; P≤0,195	<sup>2</sup> =2,42; P≤0,298	<sup>2</sup> =10,61; P≤0,001	<sup>2</sup> =11,82; P≤0,001	<sup>2</sup> =1,35; P≤0,509	<sup>2</sup> =14,40; P<0,001



je više kućanstava starijih osoba bez mirovina nego kućanstava starijih umirovljenika koja nemaju WC u kući. Starije osobe bez mirovina imaju češće problema i s vlažnim stanovima koji prokišnjavaju.

Oko 40% starijih osoba bez mirovina izjavile su da su lošeg zdravlja u odnosu na 37% starijih umirovljenika. Isto tako, oko polovina starijih osoba bez mirovina navodi da ima dugoročnu bolest ili invaliditet u odnosu na 54% starijih umirovljenika. Općenito, starije su osobe bez mirovina subjektivno manje zadovoljne životnim standardom i stambenim smještajem nego stariji umirovljenici (tablica 4.).

nego stariji umirovljenici (među ostalim, i zato što su mlađe). Gotovo jedna četvrtina starijih osoba bez mirovina i jedna desetina starijih umirovljenika brine o drugoj starijoj ili nemoćnoj osobi barem jednom tjedno (tablica 5.). Gotovo 12% starijih osoba bez mirovina svakodnevno skrbi o starijoj ili nemoćnoj rodbini.

### Važnost transfera socijalne pomoći za kućanstva starijih osoba bez mirovina

Primjetno je da kućanstva starijih osoba bez mirovina manjak mirovinskih primanja

Tablica 4.

Zadovoljstvo životnim standardom, stambenim smještajem, obiteljskim životom, zdravljem i društvenim životom (prosjeci na ljestvici 1-10; 1=vrlo nezadovoljan, 10=vrlo zadovoljan)

	Životni standard	Smještaj	Obiteljski život	Zdravlje	Društveni život
Starije osobe – primatelji mirovina	5,0 (±2,4SD)	6,6 (±2,3SD)	6,7 (±2,5SD)	4,7 (±2,6SD)	5,4 (±2,4SD)
Starije osobe bez mirovina	4,3 (±2,5SD)	6,0 (±2,4SD)	6,6 (±2,4SD)	4,5 (±2,5SD)	5,3 (±2,4SD)
ANOVA	F =16,06; P<0,001	F =13,19; P<0,001	F =0,85; P≤0,357	F =0,80; P≤0,372	F =0,14; P≤0,713

Razlike u subjektivnom zadovoljstvu tiču se posebice materijalnih dimenzija života. Starije osobe u Hrvatskoj općenito imaju lošije stambene uvjete nego mlađe dobne skupine, iako su češće vlasnici stambenih objekata u kojima žive. Isto tako, u Hrvatskoj razina materijalne deprivacije raste s dobi, dok u razvijenim zemljama EU-a nema značajne razlike između dobnih skupina (Šućur, 2007.).

Valja istaknuti i podatak da starije osobe bez mirovina češće skrbe o ovisnoj rodbini

kompensiraju većim vlastitim zaradama ili zaradama drugih članova kućanstva od formalnog ili neformalnog rada, češćim dobivanjem socijalnih naknada (kao što su dječji doplaci, socijalne pomoći, naknade za nezaposlene i sl.) te većim prihodima od imovine/vlasništva (slika 6.). Prije svega, socijalne naknade igraju puno važniju ulogu u kućanstvima starijih osoba bez mirovina (dvostruko više ovih kućanstava prima socijalne naknade nego kućanstva u kojima žive stariji umirovljenici). Isto

Tablica 5.

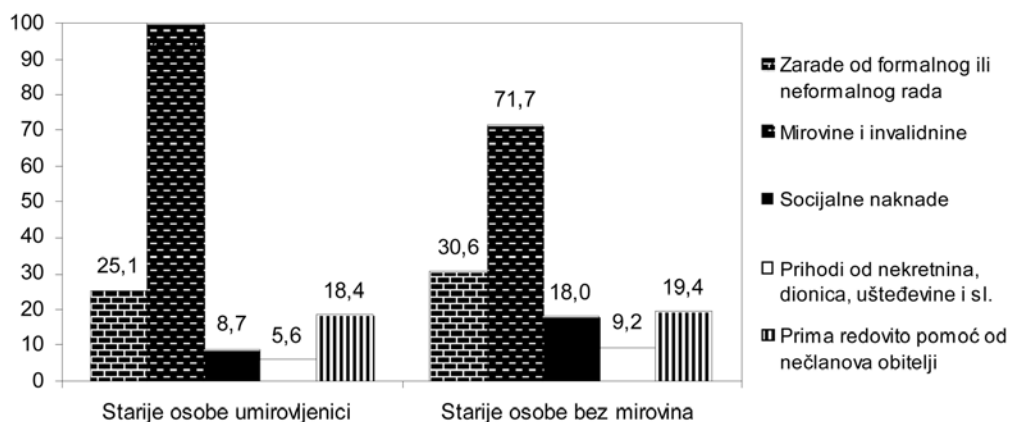
Skrb o staroj i nemoćnoj rodbini (%)

	Svaki dan	Jednom ili više puta tjedno	Jedan do dva puta mjesečno	Rijetko ili nikada	<sup>2</sup> test
Starije osobe – primatelji mirovina	5,4	3,3	1,5	89,8	<sup>2</sup> =44,62; P<0,001
Starije osobe bez mirovina	11,8	5,4	7,4	75,4	

tako, više je kućanstava u kojima žive starije osobe bez mirovina koje ostvaruju prihode od imovine. Iako kućanstva starijih osoba bez mirovina nešto češće primaju redovitu novčanu ili naturalnu pomoć od nečlanova obitelji nego kućanstva starijih umirovljenika, razlika je vrlo malena, što potvrđuje i podatak da gotovo svako peto kućanstvo u kojem žive stariji umirovljenici također treba financijsku pomoć osoba izvan kućanstva.

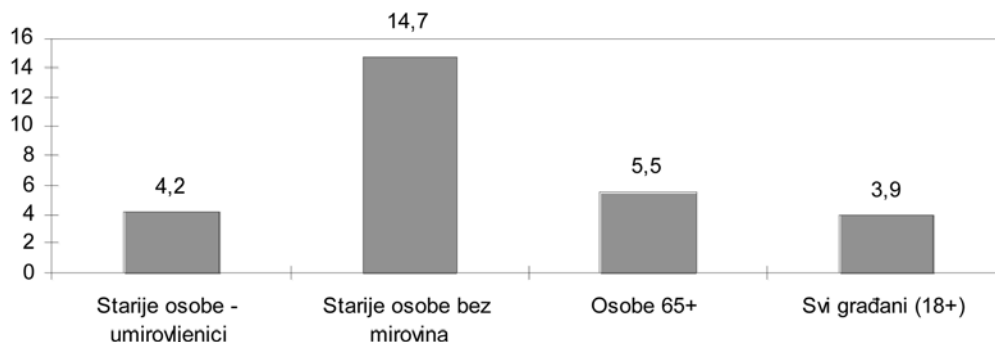
U gotovo 15% kućanstava starijih osoba bez mirovina socijalna pomoć čini jedini ili jedan od izvora mjesečnih prihoda (taj je udio triput veći nego u kategoriji kućanstava starijih umirovljenika) (slika 7.). Općenito, kućanstva u kojima žive starije osobe češće primaju socijalnu pomoć nego prosječno kućanstvo u Hrvatskoj. Ipak, ukoliko starije osobe ostvaruju mirovinu, to smanjuje vjerojatnost primanja socijalne pomoći gotovo na razinu nacionalnog prosjeka.

Slika 6.  
Izvori primanja kućanstava starijih osoba s mirovinama i bez mirovina (%)



Napomena: Socijalne naknade obuhvaćaju naknade za nezaposlene, dječje doplatke, rodiljne naknade, socijalne pomoći i druge naknade javnih socijalnih sustava.

Slika 7.  
Udio (%) kućanstava starijih osoba koja primaju socijalnu pomoć



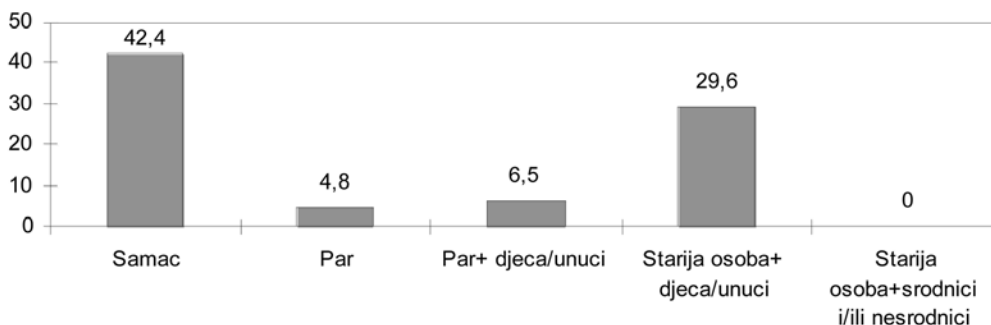
Sigurno da svi tipovi kućanstava starijih osoba bez mirovina nisu u jednakoj mjeri upućeni na sustav socijalne pomoći. Kao što sugerira slika 8., dva su tipa kućanstva znatno češće zastupljena među korisnicima pomoći: samačka kućanstva i kućanstva u kojima živi starija osoba bez mirovine s djecom/unucima. Preko 42% starijih samaca bez mirovina ostvaruje pravo na socijalnu pomoć, koja zasigurno predstavlja i ključni izvor primanja. Isto tako, socijalnu pomoć dobiva i gotovo 30% kućanstava u kojima živi starija osoba bez mirovine s djecom ili unucima (bez partnera). Svakako je važno pitanje: da li kućanstva starijih osoba bez mirovina ne primaju socijalnu pomoć zato što imaju druge izvore prihoda ili zato što ne traže pomoć? Odgovor na ovo pitanje mogu dati samo posebna istraživanja koja imaju za cilj procijeniti stope uzimanja socijalne pomoći.

Ipak, tablica 6. pokazuje da uzroci neprimanja socijalne pomoći kod više od polovice starijih samačkih kućanstava mogu biti prihodi od poljoprivrede i posjedovanje određene imovine ili prihoda od imovine. Međutim, nemamo informacije o visini tih prihoda. Razlozi neostvarivanja prava na socijalnu pomoć u kućanstvima u kojima živi starija osoba bez mirovine s djecom/unucima jesu prihodi od zaposlenja ili neformalnog rada (koje vjerojatno češće ostvaruju drugi članovi kućanstva).

Socijalna pomoć je važan izvor prihoda za dio kućanstava starijih osoba bez mirovinskih primanja, ali je upitna adekvatnost ovakvog načina socijalne zaštite starije populacije bez primanja, jer su naknade socijalne pomoći preniske i postoje brojne prepreke u pristupu ovim naknadama. Osim toga, iznenađujuće je da socijalnu pomoć iz lokalnih izvora češće dobivaju kućanstva

Slika 8.

Udio (%) različitih tipova kućanstava starijih osoba bez mirovina koja primaju socijalnu pomoć



Tablica 6.

Struktura dohotka starijih samaca bez mirovina i kućanstava starijih osoba bez mirovina koje žive s djecom ili unucima (bez partnera), s obzirom na korištenje socijalne pomoći (%)

Izvori dohotka	Samačka kućanstva		Kućanstva u kojima živi starija osoba s djecom ili unucima	
	Korisnici socijalne pomoći (N=14)	Nisu korisnici socijalne pomoći (N=19)	Korisnici socijalne pomoći (N=8)	Nisu korisnici socijalne pomoći (N=19)
Zaposlenje ili rad u poljoprivredi	0	10,5	25	42,1
Neformalni rad	0	5	12,5	26,3
Mirovine	0	0	62,5	26,3
Pomoć od nečlanova obitelji	71,4	36,8	37,5	5,3
Ostali prihodi	7,1	68,4	0	15,8

u kojima žive starije osobe umirovljenici nego kućanstva u kojima žive starije osobe bez mirovina, što može biti povezano sa socijalnim i političkim klijentalizmom (umirovljenici su puno važnije i brojnije izborno tijelo nego starije osobe bez mirovina).

Iz dosadašnjih rezultata jasno proizlazi da starije osobe bez mirovina predstavljaju ranjivu i socijalno rizičnu skupinu. Ekvivalentni dohodak njihovih kućanstava dvostruko je niži od ekvivalentnog dohotka kućanstava starijih umirovljenika, što znači da starije osobe bez mirovinskih primanja često žive u siromaštvu (njihov je rizik siromaštva 80% veći od onoga starije umirovljeničke populacije). Njihovi su pokazatelji kvalitete života značajno niži nego pokazatelji starijih umirovljenika ili drugih dobnih i socijalnih skupina. Kako bi priskrbili sredstva potrebna za život, značajan dio starijih osoba bez mirovina prisiljen je tražiti socijalnu pomoć. Stoga je ključno pitanje kako kratkoročno i dugoročno unaprijediti materijalni životni standard i kvalitetu života starije populacije bez mirovina. Drugim riječima, potrebno je iznaći adekvatan model socijalne sigurnosti za ovaj dio starije populacije, kako bi se starijim osobama bez mirovina osigurao život u skladu s ljudskim dostojanstvom.

### **DUGOROČNO RJEŠENJE SOCIJALNE SIGURNOSTI STARIJIH OSOBA BEZ PRIMANJA: SOCIJALNA MIROVINA ILI SOCIJALNA POMOĆ?**

S obzirom na stalno povećavanje udjela starije populacije u ukupnome stanovništvu, Skupština UN-a o starenju, održana u Madridu 2002. godine, ističe u svom akcijskom planu da je ključno pitanje »kako starije osobe mogu ostvariti sigurnu i dostojanstvenu starost te nastaviti participirati u svojim društvima kao građani s punim pravima« (UN, 2007.:2). Ovo pitanje postaje važno i stoga što neformalni oblici skrbi o starijim

osobama u većini iole razvijenijih zemalja postaju neprikladni zbog promjena koje se događaju u obitelji, ekonomiji, načinu života ili u pristupu pravima građanskog statusa. Tradicionalna obiteljska potpora slabi u svim zemljama. Većina starijih ljudi ostvaruje svoju materijalnu sigurnost u starosti kroz različite oblike, prije svega, kontributivnih mirovinskih programa (koji se temelje na načelu osiguranja). No, ostaje problem kako zaštititi one dijelove starije populacije koji nisu ostvarili pravo na kontributivne mirovine. Ako ostavimo po strani neformalne oblike skrbi o starima, koji se odvijaju unutar obiteljskih i bliskih srodničkih mreža, onda je moguće izdvojiti dva alternativna načina ostvarivanja socijalne sigurnosti za starije osobe bez mirovina:

(1) razvoj programa tzv. državnih ili socijalnih mirovina

(2) pružanje materijalne sigurnosti starijim osobama bez mirovina kroz programe socijalne pomoći.

Pod pojmom socijalne mirovine podrazumijevamo mirovinska primanja namijenjena onom dijelu starije populacije koji nije pokriven mirovinskim osiguranjem (sustavom). Socijalnu mirovinu treba razlikovati od zajamčene minimalne mirovine, koja postoji u većini kontributivnih mirovinskih programa, a koja je namijenjena umirovljenicima koji su ostvarili, temeljem uplaćenih doprinosa, mirovine ispod određene razine. Socijalne mirovine ne uključuju nikakvo prethodno uplaćivanje doprinosa niti neki drugi oblik štednje za starost. Osim toga, treba razlikovati univerzalne mirovinske programe koji pokrivaju sve građane iznad određene dobi (bez obzira na njihovu financijsku situaciju) i socijalne mirovine koje se baziraju na provjeri dohotka i/ili imovine (*means-test*). Prvi je tip mirovina namijenjen svim starijim građanima i dodjeljuje se temeljem građanskog statusa, dok je drugi tip mirovina namijenjen samo siromašnim starijim građanima.

Mnogi vide socijalne mirovine kao dio strategije ostvarivanja prava starije populacije na socijalnu sigurnost (UN, 2007.; HelpAge International, 2004.). Mirovine pospješuju i unapređuju pristup drugim pravima starijih osoba. Moglo bi se konstatirati da pozitivne posljedice uvođenja socijalnih mirovina pretežu nad negativnim ili nepoželjnim posljedicama. Socijalne mirovine imaju niz pozitivnih ekonomskih, socijalnih, obiteljskih, političkih i drugih učinaka za starije osobe.

1) Socijalne mirovine poboljšavaju ekonomski položaj starijih osoba bez mirovina, reduciraju ili ublažavaju njihovo siromaštvo te mogu biti instrument razvojne politike. Posve je jasno da se ekonomska ranjivost povećava s dobi jer starije osobe imaju sve manje šansi dobiti formalno zaposlenje, često su slabije plaćene kada rade, imaju više zdravstvenih problema, ograničena im je prostorna i profesionalna mobilnost, suočavaju se s diskriminacijom na financijskom ili kreditnom tržištu, imaju ograničeni pristup temeljnim uslugama itd. Postojanje novčanih (mirovinskih) davanja za sve starije osobe implicira veću mogućnost da će starije osobe biti u stanju podmiriti barem svoje osnovne potrebe.

Socijalne mirovine mogu utjecati na smanjenje stope siromaštva među starijom populacijom ili smanjiti jaz siromaštva (udaljenost prosječnog dohotka starijih osoba od granice siromaštva). Naravno da utjecaj socijalnih mirovina na stope redukcije siromaštva ovisi o visini mirovina i definiranju linije siromaštva. Teško je očekivati da bi socijalne mirovine značajno reducirale stope relativnog siromaštva u tranzicijskim zemljama. Takav je učinak moguće očekivati prvenstveno u zemljama u razvoju, u kojima velik broj starijih osoba živi u siromaštvu i u kojima se koriste iznimno niske linije siromaštva, kao što je ona od 1\$ dnevno po osobi (Pelham, 2007.; Pal i sur., 2005.; Barrientos i Lloyd-Sherlock, 2002.). Međutim, socijalne mirovine

sigurno smanjuju jaz siromaštva starijih osoba i kućanstava u kojima one žive. Valja istaknuti činjenicu da uvođenje mirovina za sve starije osobe može smanjiti ukupno siromaštvo u društvu, što ovisi o dominantnim životnim aranžmanima starijih osoba. To će biti češći slučaj ukoliko starije osobe žive u višegeneracijskim obiteljima, odnosno s mlađim dobnim skupinama.

Socijalne se mirovine rijetko percipiraju kao instrument razvojne politike, jer se starije osobe promatraju znatno češće kao potrošači socijalnih usluga i »teret za društvo«, a rjeđe kao proizvodni faktor društva. Međutim, mirovine mogu u određenoj mjeri doprinositi razvoju fizičkog, ljudskog i socijalnog kapitala.

2) Socijalne mirovine jačaju građanski status (*citizenship*) starijih osoba i učvršćuju »društveni ugovor« između države i građana. Ako u društvu postoji implicitni dogovor da je obveza države osigurati minimum socijalne zaštite svim svojim građanima i ako su starije osobe svjesne takve obveze, onda je i veća vjerojatnost da će starije osobe zahtjev za minimalnim novčanim davanjima smatrati svojim pravom. Socijalna su prava povezana s drugim građanskim i političkim pravima i neodvojivi su dio građanskog statusa.

3) Mirovine za sve starije osobe jačaju njihov obiteljski status te povećavaju njihovu financijsku nezavisnost i participaciju kako u obitelji tako i u društvenoj zajednici. Mirovine prije stvaraju nego što razaraju socijalni kapital jer povećavaju financijski doprinos starije osobe unutar kućanstva. Mirovine se obično dijele unutar kućanstva, što samo konsolidira obiteljsku nezavisnost i solidarnost. Time što doprinose kućanskom dohotku, starije osobe unapređuju svoj obiteljski i društveni položaj. Drugim riječima, socijalne mirovine mogu utjecati na to da starije osobe ponovno steknu poštovanje i status, osobito u onim kućanstvima u kojima prevladavaju mlađi članovi. To znači da ove mirovine

imaju ne samo ekonomsku, već i socijalnu te simboličku funkciju za starije osobe bez ikakvih primanja.

S obzirom da u razvijenim zemljama sve više starijih osoba živi samački, socijalne su mirovine važan faktor povećanja financijske nezavisnosti onih starijih osoba koje žive daleko od svojih mlađih potomaka i srodnika. S druge strane, u jednom broju zemalja u razvoju događa se obratan trend, tj. povećava se broj djece u onim kućanstvima u kojima žive umirovljenici. Time mirovine koje dobivaju starije osobe igraju značajnu ulogu u podizanju unučadi.

4) Socijalne mirovine doprinose jednakosti spolova u vrijeme starosti, smanjuju nejednakosti i doprinose ostvarenju pravednijeg društva za sve dobne skupine. Ove mirovine u pravilu češće primaju starije žene, koje su imale manje šansi sudjelovati u kontributivnim mirovinskim programima i tako unapređuju razinu socijalne dobrobiti ove skupine. Poznato je da starije žene nerijetko skrbe za svoje partnere ili drugu ovisnu rodbinu ili podižu unučad (što je češći slučaj u zemljama u razvoju). Državne ili socijalne mirovine treba promatrati kao elemente jačanja socijalne kohezije i smanjenja napetosti između generacija.

Kada su u pitanju mogući nepoželjni učinci socijalnih mirovina, u literaturi se najčešće spominju pojave »zamke siromaštva« (*poverty trap*), negativnog utjecaja na štednju i rad te slabljenja obiteljske solidarnosti. Ako postoje univerzalne mirovine ili socijalne mirovine utemeljene na provjeri resursa, pretpostavlja se da to može nepovoljno utjecati na napore pojedinaca da samostalno ostvare sigurnost u starosti. Ukoliko se provjera resursa primjenjuje na sve vrste prihoda ili ušteđevina, uključujući i mirovinske doprinose u privatnim programima, to može smanjiti participaciju građana u programima mirovinske štednje. Naravno, negativni učinci socijalnih mirovina ovisit će o visini tih mirovina i dobi kvalificiranja (veće socijalne miro-

vine i ranije kvalificiranje za mirovine u većoj bi mjeri smanjilo radnu inicijativnost i količinu štednje). Isto tako, pretpostavlja se da socijalne mirovine mogu smanjiti radne napore mlađih članova koji žive sa starijim osobama koje primaju socijalne mirovine. Programi socijalnih mirovina mogu negativno djelovati na obiteljsku potporu i intergeneracijsku solidarnost (reduciraju se intergeneracijski transferi). Naposljetku, neki mogu smatrati da su se novci potrošeni za socijalne mirovine mogli upotrijebiti za druge svrhe: ekonomski razvoj, poboljšanje položaja djece, obitelji ili drugih skupina u društvu. Ipak, valja istaknuti da je vrlo malo istraživačkih nalaza koji potkrepljuju pretpostavke o spomenutim negativnim utjecajima socijalnih mirovina (Palacios i Sluchynsky, 2006.).

Osim putem socijalnih mirovina, socijalna zaštita starijih osoba bez primanja tradicionalno se ostvaruje kroz naknade socijalne pomoći. Programi socijalne pomoći imaju za cilj, prije svega, spriječiti ili ublažiti ekstremnu materijalnu oskudicu. Dostupnost naknada socijalne pomoći uvijek ovisi o provjeri dohodovnog i imovnog stanja potencijalnih korisnika (Šućur, 2005.). To znači da su i visine naknada socijalne pomoći usklađene s prije spomenutim ciljem. U pravilu su naknade unutar mirovinskih programa veće nego što su naknade socijalne pomoći. U tablici 7. navedene su stanovite razlike između socijalne pomoći i dviju vrsta socijalnih mirovina. Evidentno je da univerzalne mirovine imaju najveći obuhvat, najniže administrativne troškove, sustav je jednostavan za upravljanje i nema stigmatizacije korisnika, jer su dob i građanski status jedini uvjeti ostvarivanja mirovina. Međutim, univerzalne socijalne mirovine povezane su s većim fiskalnim troškovima i slabijim redistributivnim učincima, jer sustav uključuje značajan broj korisnika koji nisu u potrebi za ovakvim tipom transfera, odnosno imaju druge izvore prihoda.



Tablica 7.

Neka obilježja, prednosti i nedostaci socijalnih mirovina i socijalne pomoći

	Univerzalne (socijalne) mirovine	Socijalne mirovine na temelju provjere resursa	Socijalna pomoć
Ciljana populacija	Sve starije osobe	Siromašne starije osobe	Siromašne starije osobe
Tip provjere resursa	Nema provjere resursa	Manje zahtjevna provjera resursa	Provjera dohotka i imovine ( <i>means-test</i> )
Važnost načela supsidijarnosti	Nema nikakvu ulogu	Supsidijarnost obično ograničena na partnera	Supsidijarnost obuhvaća partnera i srodnike
Glavni nedostaci	Visoki socijalni izdaci, visoka »greška uključivanja« ( <i>inclusion error</i> )*, negativan utjecaj na rad i štednju	Prisutni troškovi provjere dohotka/imovine i izvjesna stigma (iako znatno manje nego kod socijalne pomoći)	Skup i rigorozan <i>means-test</i> , izražena stigma, niske naknade, visoka stopa neuzimanja naknada
Glavne prednosti	Mala »greška isključivanja« ( <i>exclusion error</i> )**, jednostavno upravljanje i mali administrativni troškovi, nema stigme	Obuhvaća starije osobe u potrebi, manja stigma i veće naknade nego u socijalnoj pomoći	Obuhvaća starije osobe koje su u istinskoj potrebi, najmanji socijalni izdaci

\* Označava udio korisnika socijalnih mirovina koji ne trebaju socijalne mirovine jer imaju druge izvore prihoda.

\*\* Označava udio potencijalnih korisnika koji trebaju socijalne mirovine, ali ih ne dobivaju.

Socijalne mirovine koje se temelje na provjeri resursa u pravilu su manje stigmatizirajuće od socijalne pomoći, što može ovisiti o načinu upravljanja ovim mirovinama. Također, ove su mirovine obično izdašnije od socijalne pomoći i provjera resursa je manje rigorozna (često svedena na provjeru dohotka). No, ovaj model socijalnih mirovina uključuje veće troškove upravljanja, bez obzira na manje striktnu provjeru resursa.

Naknade socijalne pomoći usmjerene su na najsiromašnije segmente starije populacije (visoka razina ciljanosti), što rezultira manjim socijalnim izdacima. Međutim, *means-test* i stigma uzrokuju visoke stope neuzimanja naknada socijalne pomoći od strane starijih osoba koje na njih imaju pravo (*non-take-up*) (Oorshot, 1991.; Hernanz, Malherbet i Pellizzari, 2004.). Rezultati njemačkog istraživanja pokazuju da su stope neuzimanja naknada socijalne pomoći izrazito visoke među starijom populacijom i samačkim kućanstvima u kojima često

žive starije osobe (Kayser i Frick, 2000.). 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 2004. godine čak 77,5% (Kayser i Frick, 2000.). Starije osobe zbog ponosa, slabije informiranosti ili mobilnosti češće ne ostvaruju prava koja uključuju provjeru dohotka ili imovine.

### SOCIJALNA ZAŠTITA ZA STARIJE OSOBE BEZ MIROVINSKIH PRIMANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Socijalne mirovine se u praksi javljaju u dvije osnovne forme: 1) kao univerzalne mirovine koje se daju svim građanima iznad određene dobi ili 2) kao mirovine koje se dodjeljuju na temelju provjere dohotka (i imovine), čime se samo mali dio starijih osoba isključuje iz programa. Prvi tip so-

cijalnih mirovina nalazimo u zemljama u kojima su kontributivni mirovinski programi igrali manje značajnu ulogu (npr. u skandinavskim zemljama, Australiji ili Novom Zelandu). U ovom modelu socijalne mirovine čine središnji stup mirovinskog sustava. U drugom slučaju, socijalne se mirovine pojavljuju kao mali rezidualni programi koji postoje usporedno s obuhvatnim mirovinskim osiguranjem koje pokriva gotovo sve zaposlene građane (npr. u Njemačkoj, Francuskoj, Sloveniji, itd.). Ovi mali programi imaju slabiji utjecaj na redukciju siromaštva među starijim osobama ili u društvu u odnosu na univerzalne socijalne mirovine. Prema podacima UN-a (2007.), 72 zemlje u svijetu imaju univerzalne socijalne mirovine ili socijalne mirovine bazirane na provjeri resursa, s tim da nešto manje od 2/3 tih zemalja ulazi u krug zemalja s niskim ili osrednjim BDP-om *per capita*.

U Hrvatskoj ne postoji ni jedan ni drugi model socijalnih mirovina, već se zaštita starijih osoba bez mirovinskih primanja ostvaruje kroz sustav socijalne pomoći. Ipak, treba reći da određeni prijedlozi reforme mirovinskog sustava predviđaju uvođenje tzv. nultog stupa, koji bi se financirao iz proračuna, a iz kojega bi se isplaćivale mirovinske naknade svim građanima koji nisu ostvarili mirovinu na temelju osiguranja ili primaju mirovine ispod određene razine (Mirovinski sustav i socijalna skrb, 2002.). Stoga je još uvijek aktualno pitanje: da li uvesti neki od modela socijalnih mirovina ili starijim osobama minimum socijalne sigurnosti i dalje pružati kroz sustav socijalne pomoći?

Nesumnjivo da su i u Hrvatskoj socijalne mirovine poželjnije rješenje od socijalne pomoći, bez obzira na ustrojstvo mirovinskog programa (socijalne mirovine kao dio mirovinskog sustava ili sustava socijalne skrbi). Prednosti socijalnih mirovina već su ranije istaknute: poboljšavaju ekonomski položaj starijih ljudi, afirmiraju njihova

socijalna i ekonomska prava, jačaju njihov položaj unutar obitelji i ukupni građanski status, doprinose jednakosti spolova i socijalno pravednijem društvu, smanjuju ili ukidaju stigmatizaciju itd. Ovdje treba dodati da bi program socijalnih mirovina unutar sustava socijalne skrbi uključivao jednostavniji i labaviji *means-test* jer se s godinama fizička i druga nesposobnost u pravilu povećava (male su šanse da će netko s vremenom pronaći načine nezavisnog osiguravanja egzistencije). S druge strane, mirovine mogu osigurati pristup nekim drugim pravima: pristup kreditima, plaćanje kreditnim karticama i slično. Ključno je istaknuti da mirovine, pa i onda kada uključuju *means-test*, nose sa sobom manje stigme nego programi socijalne pomoći namijenjeni starijim osobama. Iako u Hrvatskoj nema istraživanja o stopama neuzimanja socijalne pomoći, može se pretpostaviti da su one visoke kao i u drugim zemljama. Poznati su problemi u pristupu pravima socijalne pomoći u Hrvatskoj, kao što su: nedovoljna informiranost, stigmatizacija, niske naknade, nejasni zakonski propisi, dugotrajni postupci itd. (Šućur, 2004.). Osim toga, valja spomenuti da jedan dio starijih građana bez primanja ne vidi u socijalnoj pomoći zadnje utočište za one koji su doista najsiromašniji, već pomoć smatra nekom vrstom »duga« države prema njima. Važan argument u prilog socijalnih mirovina može biti i činjenica da velik broj starijih osoba bez primanja skrbi o rodbini (gotovo 1/4 svakodnevno ili barem jednom tjedno skrbi o staroj ili nemoćnoj rodbini).

Naravno, središnji je problem socijalnih mirovina vezan za socijalne troškove. Uvođenje određenog modela socijalnih mirovina podrazumijevalo bi povećane proračunske izdatke. Iznos socijalnih izdataka ovisit će o modelu socijalnih mirovina. Kao što se može vidjeti iz tablice 8., maksimalni troškovi u slučaju uvođenja univerzalnih mirovina, koje bi bile oko 15%

veće od iznosa socijalne pomoći za stariju radno nesposobnu osobu, bili bi oko 726 milijuna kuna godišnje ili oko 0,3% BDP-a. Ti bi troškovi bili sedam i pol puta veći od sadašnjih troškova stalne socijalne pomoći za kućanstva u kojima žive starije osobe bez mirovina.

mirovina. Međutim, pored izdataka mirovinskih naknada koje odlaze korisnicima, treba predvidjeti administrativne i organizacijske troškove upravljanja programom, a ovi su troškovi manji u modelu univerzalnih socijalnih mirovina, jer nema provjere dohotka niti imovine.

Tablica 8.

Godišnji troškovi stalne socijalne pomoći za kućanstva u kojima žive starije osobe bez mirovina i simulacija uvođenja univerzalnih socijalnih mirovina

	Stalna socijalna pomoć kućanstvima u kojima žive starije osobe bez mirovina (kraj 2006.) <sup>(1)</sup>	Univerzalna socijalna mirovina
Procjena broja korisnika	10 600 starijih osoba bez mirovine <sup>(2)</sup> (+ 5 900 drugih članova njihovih kućanstava)	86 400
Godišnji izdaci (u kn)	96 000 000 <sup>(3)</sup>	725 600 000 <sup>(4)</sup>
Izdaci kao % BDP <sup>(5)</sup>	0,03%	0,3%

<sup>(1)</sup> Izvor: Procjene se temelje na podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi i autorovu istraživanju korisnika pomoći za uzdržavanje (sadašnje stalne pomoći) iz 2000. godine.

<sup>(2)</sup> Treba upozoriti da se radi samo o onim starijim osobama bez mirovina koje ostvaruju stalnu socijalnu pomoć. Starije osobe u okviru sustava socijalne skrbe najčešće ostvaruju doplatka za pomoć i njegu, ali njegovo ostvarivanje ovisi o zdravstvenom statusu starije osobe i dohodovnom cenzusu koji je viši od onoga za stalnu socijalnu pomoć. Krajem 2006. godine bilo je oko 42 500 starijih osoba koje su primale doplatka za pomoć i njegu, s tim da se procjenjuje da polovicu njih čine starije osobe bez mirovina. Osim toga, relativno mali broj starijih osoba prima osobnu invalidninu (manje od 600).

<sup>(3)</sup> Troškovi uključuju izdatke za sve članove kućanstva, što znači da uključuju sredstva namijenjena kako starijim osobama bez mirovina tako i članovima njihovih kućanstava. Iznos sredstava za stalnu pomoć procijenjen je temeljem istraživanja kojeg je autor ovog rada proveo 2000. godine na reprezentativnom uzorku od 501 korisnika tadašnje »pomoći za uzdržavanje«. Prema spomenutom istraživanju, sredstva pomoći za uzdržavanje za kućanstva u kojima su živjele starije osobe bez mirovina iznosila su oko 20% ukupnih sredstava za pomoć za uzdržavanje.

<sup>(4)</sup> Pri izračunu ukupnih izdataka pošlo se od pretpostavke da bi visina mirovina iznosila 700 kuna, tj. da bi oko 15% bila veća od sadašnjeg iznosa socijalne pomoći za radno nesposobnu odraslu osobu.

<sup>(5)</sup> Iznos BDP-a u 2007. godini bio je 275 078 000 000 kuna (Izvor: Hrvatska narodna banka; <http://www.hnb.hr>).

S druge strane, troškovi socijalnih mirovina na temelju provjere dohotka i/ili imovine ovise o tipu i rigoroznosti *means-testa* (npr. ukupni bi se izdaci razlikovali ovisno o tome uključuje li *means-test* samo provjeru dohotka ili obuhvaća i provjeru imovine te je li provjera dohotka i imovine ograničena isključivo na korisnika ili uključuje i partnera i sl.). Jasno je da bi broj korisnika i troškovi socijalnih mirovina na temelju provjere resursa bili značajno manji od broja korisnika i troškova univerzalnih socijalnih

S obzirom na ekonomsku i fiskalnu situaciju u Hrvatskoj te probleme u mirovinskom sustavu, model socijalnih mirovina na temelju provjere resursa čini se najprihvatljivijim rješenjem socijalne zaštite starije populacije bez mirovina. Ovaj model socijalnih mirovina iziskuje manje izdatke od univerzalnih mirovina, mirovine dolaze do onih kojima su potrebne, a u odnosu na socijalnu pomoć pruža nešto izdašnije naknade i uključuje nižu razinu stigme. Treba reći da Program Vlade Republike

Hrvatske za mandat 2008.-2011. također predviđa tijekom 2008. godine uvođenje programa socijalnih mirovina («državnih potpora») na temelju provjere resursa, koji bi bio uključen u sustav socijalne skrbi. Prema spomenutom Programu, pravo na socijalnu mirovinu imale bi starije i nemoćne osobe bez ikakvih primanja, odnosno hrvatski državljani s više od 65 godina života koji neprekidno žive u Hrvatskoj duže od 40 godina ili s prekidom duže od 50 godina. Sporno je što se u Programu predviđa da bi iznos socijalne mirovine bio u visini stalne socijalne pomoći. Isto tako, nije jasno na koji bi se način provodila provjera resursa (da li bi bila istovjetna onoj za ostvarivanje stalne pomoći). Ako bi iznos i uvjeti ostvarivanja socijalnih mirovina bili istovjetni onima za socijalnu pomoć, onda nisu jasne prednosti uvođenja ovakvog modela socijalnih mirovina. Uvođenje socijalnih mirovina ima opravdanje jedino ukoliko doprinosi poboljšanju materijalnog i društvenog položaja starijih osoba bez mirovina te ukoliko pojednostavljuje i olakšava pristup socijalnim pravima za stariju populaciju.

## ZAKLJUČAK

U usporedbi sa zemljama EU-a, Hrvatska se nalazi u skupini zemalja koje imaju visok udio starijih osoba koje nemaju nikakvih mirovinskih primanja (više od 86 000 osoba, što čini 12,4% populacije starije od 64 godine ili oko 2% ukupnog stanovništva). Prvenstveno se radi o starijim ženama. Ovaj segment starije populacije ima lošije pokazatelje kvalitete života nego starije osobe koje primaju mirovine. U najlošijoj su materijalnoj poziciji one starije osobe bez mirovina koje žive samački ili bez partnera. One starije osobe bez mirovina koje nemaju nikakvih primanja mogu se obratiti sustavu socijalne pomoći, koji pruža relativno niske naknade.

Socijalna mirovina percipira se kao alternativno rješenje socijalne zaštite sta-

rije populacije bez mirovinskih primanja, što predviđa i Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008.-2011. Iako dosada u Hrvatskoj nije bilo širih rasprava o modelu socijalnih mirovina, ipak je model socijalne mirovine utemeljen na provjeri resursa nesumnjivo prikladniji za Hrvatsku od modela univerzalnih socijalnih mirovina zbog nižih socijalnih izdataka, bismarckovskog modela mirovinskog sustava i ukupne ekonomske i fiskalne situacije. Prema tom modelu, program socijalnih mirovina bio bi sastavni dio sustava socijalne skrbi, koji inače ima kapacitete i iskustva za provedbu provjere resursa (*means-test*). Određivanje visine socijalnih mirovina ovisit će ne samo o fiskalnim kapacitetima, već i o razini drugih naknada u sustavu socijalne sigurnosti.

## LITERATURA

- Adema, W. (2006). Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 38*. Paris.
- Barrientos, A., & Lloyd-Sherlock, P. (2002). *Non-contributory pensions and social protection*. Geneva: ILO.
- Državni zavod za statistiku (2007). *Pokazatelj siromaštva od 2004. do 2006*. Priopćenje br. 14.1.2. Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.
- Fahey, T. et al. (2004). *Quality of life in Europe: First european quality of life survey 2003*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities.
- HelpAge International (2004). *Age and security*. London: HelpAge International.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17*. Paris.
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2006). *Izvešće o radu i poslovanju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje za 2006* [datoteka s podacima]. Posjećeno 10.5.2008. na mrežnoj stranici Hrvatskog zavoda za mirovinsko osigu-

- ranje: [http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/izvjesce\\_o\\_radu\\_i\\_poslovanju\\_zavoda2006/stanjesustava.pdf](http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/izvjesce_o_radu_i_poslovanju_zavoda2006/stanjesustava.pdf)
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2008). *Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, br. 1* [datoteka s podacima]. Zagreb: HZMO. Posjeđeno 10.5.2008. na mrežnoj stranici Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje: [http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke\\_informacije/2008/1/StatistickeinformacijeHZMOa\\_broj1\\_2008.pdf](http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2008/1/StatistickeinformacijeHZMOa_broj1_2008.pdf)
- Kayser, H., & Frick, R. (2000). Take it or leave it: (Non) take-up behaviour of social assistance in Germany. *DIW Discussion Paper Nr. 210*. Berlin.
- Mirovinski sustav i socijalna skrb (Hrvatska u 21. stoljeću)* (2002). Zagreb: Ured za strategiju razvika Republike Hrvatske.
- Oorschot, W. van (1991). Non take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy, 1*(1), 15-30. doi:10.1177/095892879100100103
- Pal, K. et al. (2005). *Can low income countries afford basic social protection?: First results of a modelling exercise*. Geneva: ILO.
- Palacios, R., & Sluchynsky, O. (2006). Social pensions. *SP Discussion Paper No. 601*. Washington, DC: World Bank.
- Pelham, L. (2007). The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa. *CPRC Working Paper 83*. Washington, DC: World Bank.
- Potočnjak, Ž. (2000). Nova koncepcija i struktura hrvatskog mirovinskog sustava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50*(5), 699-721.
- Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008.-2011.* Posjeđeno 10.5.2008. na mrežnoj stranici Hrvatskog sabora: [www.sabor.hr/fgs.axd?id=10650](http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=10650)
- Social Protection Committee (2006). *Minimum income provision for older people and their contribution to adequacy in retirement*. Retrieved May, 10, 2008, from the European Commission Web site: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/SPC%20Study%20minimum%20income%20final.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/SPC%20Study%20minimum%20income%20final.pdf)
- Šućur, Z. (2004). Pristup pravima opće socijalne pomoći. *Revija za socijalnu politiku, 11*(1), 21-38. doi:10.3935/rsp.v11i1.66
- Šućur, Z. (2005). Socijalna pomoć. U Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S., *Socijalna politika*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Šućur, Z. (2006). Objektivno i subjektivno siromaštvo u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku, 13*(3-4), 237-255. doi:10.3935/rsp.v13i3.410
- Šućur, Z. (2007). Kvaliteta života osoba starije dobi u Republici Hrvatskoj. U *Kvaliteta života u Hrvatskoj: regionalne nejednakosti*. Zagreb: UNDP Hrvatska.
- United Nations (2007). *Development in an ageing world*. New York: UN Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations Development Programme (2007). *Kvaliteta života u Hrvatskoj: regionalne nejednakosti*. Zagreb: UNDP Hrvatska.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2006). *Croatia: Living standard assessment. Volume 2: Background papers*. Washington, DC: World Bank.
- Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske* (2007). Zagreb: Vlada RH i Europska komisija.

### **Summary**

## **SOCIAL SECURITY AND QUALITY OF LIFE OF ELDERLY PERSONS WITHOUT PENSIONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

**Zoran Šućur**

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb  
Zagreb, Croatia*

*The aims of the paper are to: 1) estimate the number of elderly persons who do not receive pensions, 2) analyse their social, demographic and family characteristics, 3) analyse and compare some indicators of the quality of life of elderly persons without pensions to the indicators of the quality of life of elderly retired persons, 4) analyse the structure of income and the role of the social welfare transfers in the households in which elderly persons who do not receive pensions live, and 5) discuss the models of social protection for elderly persons without pensions. The source of the data was the European Research on Quality of Life, conducted in Croatia by the UNDP in 2006. For the purposes of this paper, a representative sub-sample of persons over the age of 64 was singled out (1,661 respondent). According to estimates, 12.4% of elderly persons in Croatia do not receive pensions. Over 95% of all elderly persons without pensions are women. The median of the equivalent household income of elderly persons without pensions is twice lower than the median of the household income of elderly retired persons. Also, elderly persons without pensions generally have poorer indicators of the quality of life than the elderly pensioners. Elderly persons without pensions who live in single households are in the most unfavourable economic position. These are the persons who most frequently receive social assistance. Advantages and disadvantages of social pensions and social assistance as an alternative in social protection of elderly population without pensions are analysed. Social pensions in Croatia based on the means testing are more acceptable from the fiscal and political standpoint than universal social pensions.*

**Key words:** elderly persons without pensions, social assistance, social pension, social security of elderly persons, quality of life of elderly persons, Croatia.