

EVAZIJA DOPRINOSA ZA MIROVINSKO OSIGURANJE*

Dr. sc. Predrag BEJAKOVIĆ

Institut za javne financije, Zagreb

UDK: 368.914(497.5)

Sažetak

Prvi dio članka sadrži teorijski okvir za određivanje evazije doprinosa, a drugi stanje u odabranim zemljama i analizu provedenih mjera. Podrobnije se iznose problemi zemalja u tranziciji, u kojima postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja koji se financiraju iz tekućeg dohotka ne mogu zadovoljiti nastale obveze prema velikom broju umirovljenika, dok su istodobno doprinosi za mirovinsko osiguranje visoki. Razlozi neuspjeha u prikupljanju mirovinskih doprinosa u zemljama u tranziciji mogli bi se pripisati slaboj upravi i neučinkovitosti nadležnih tijela, visokim stopama doprinosa i općem nepovjerenju u javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti. Nakon toga dana je ocjena stanja i problema u prikupljanju doprinosa za mirovinsko osiguranje u RH. Jedna od najvažnijih odrednica evazije jest korist od osiguranja, odnosno odnos doprinosa i mirovine. Najnepovoljniji omjer uplaćenih doprinosa i visine mirovine imaju osiguranici koji su odradili cijeli radni vijek i ostvarili starosnu mirovinu jer dolazi do znatne preraspodjele u korist drugih kategorija. Također se upozorava na određene zakonske neusklađenosti i nedorečenosti vezane za mirovinsko osiguranje. Članak završava prijedlogom mogućih mjera za poboljšanje naplate: potrebom preispitivanja i usklađivanja zakonskih odredbi, sustavnoga i odlučnog prestanka s praksom dopuštanja iznimki ili oslobođenja od plaćanja doprinosa, važnosti suvremenijeg i učinkovitijeg prikupljanja doprinosa i vođenje bolje evidencije o iznosu uplata i kašnjenju s uplatama, te isplaćenim mirovinama, poboljšanju statističkog praćenja mirovinskog sustava i dr.

Ključne riječi: mirovinski sustav, evazija i neplaćanje doprinosa za mirovinski sustav, zemlje u tranziciji, Hrvatska

* *Primljeno (Received): 1. 11. 2001.*

Prihvaćeno (Accepted): 31. 12. 2001.

Uvod

U gotovo svim tranzicijskim zemljama postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja koji se financiraju iz tekućeg dohotka ne mogu zadovoljiti nastale obaveze prema velikom broju umirovljenika. Umirovljenici pojedinačno primaju vrlo male mirovine¹, a iznimno su visoki doprinosi za mirovinsko osiguranje, što nužno stimulira prelazak u sivu ekonomiju i zapošljavanje "na crno". Velika izdvajanja za mirovinsko osiguranje (u zemljama Srednje i Istočne Europe kreću se između 10 do 15% DBP-a), uz nepovoljne demografske trendove i zadržavanje sadašnjeg stanja, mogla bi do sredine stoljeća narasti do četvrtine DBP-a. Ujedno se smanjuje udio doprinosa prikupljenih od velikih, većinom državnih poduzeća, dok se istodobno u potrebnoj mjeri ne povećavaju sredstava koja se prikupljaju od privatnih, uglavnom manjih tvrtki. I u Hrvatskoj je odnos između broja osiguranika i korisnika mirovine nepovoljan, što dovodi do visokih stopa doprinosa. Uz nepostojanje snažnije povezanosti između visine doprinosa i mirovine, te nedovoljno učinkovit nadzor ubiranja doprinosa lako može doći do izbjegavanja njihova plaćanja. Neplaćanje doprinosa djelomično je posljedica negativnog stava stanovništva o kakvoći i visini usluga javnih mirovinskih fondova (redovito kasne ionako niske mirovine koje nisu pratile rast plaća).

U radu nećemo ulaziti u detaljnije ocjene o opsegu neplaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj (to će učiniti Sanja Madžarević-Šujster unutar *Porezne evazije*) već ćemo naznačiti njezine uzroke i posljedice, upozoriti na zakonske neusklađenosti te predložiti moguće načine njezina smanjivanja. Dionicu čine teorijski okvir za određivanje evazije doprinosa, stanje u pojedinim odabranim zemljama i analiza provedenih mjera, ocjena stanja i problema u prikupljanju doprinosa u Hrvatskoj te prijedlog mogućih rješenja za poboljšanje naplate.

Teorijski okvir za određivanje evazije doprinosa

Dok o uzrocima, obilježjima i posljedicama evazije poreza postoji vrlo opsežna literatura², u teoriji je relativno mala pozornost pridana 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 kojega svi (ali nitko neposredno) imaju koristi, dok je korist od doprinosa mnogo neposrednija, pa su i obveznici zainteresiraniji za njihovo plaćanje. Sve veće oslanjanje i značenje (teret) doprinosa, 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** (u hrvatskome zgodan, simboličan akronim DIM) (Mitchell, 1997) ako je **sustav nepravedan i u njemu se ostvaruju brojne (visoke) povlaštene mirovine bez plaća**

¹ U Hrvatskoj je, na primjer, u listopadu 2001. godine oko 212 tisuća ili 21% svih umirovljenika primalo mirovinu manju od 1000 kuna.

² Na primjer, Allingham i Sandmo, 1972; Friedland, Maital i Rutenberg, 1978; Feige, 1979; Benjamin i Maital, 1985; Cowel, 1990; Feinstein, 1991; Beron, Tauchen i Witte, 1992; Graeme, 1997; Feige i Ott, 1999.

nja doprinosa, te **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 odnosno doprinose.

Visoki doprinosi predmet su opsežne rasprave među stručnjacima, poduzetnicima i političarima. Poslodavci smatraju da oni povećavaju troškove rada i stoga smanjuju konkurentsku 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 stajalište: na primjer, u Danskoj, gdje su mirovinski doprinosi maleni³, ukupni troškovi rada nisu niži od onih u Francuskoj, gdje su doprinosi vrlo visoki⁴. Povećanje doprinosa koje plaćaju poslodavci kratkoročno povećava troškove. Na sličan način, njihovo bi kratkoročno smanjivanje značilo i snižavanje troškova. Istraživanja pokazuju da doprinosi za mirovinsko osiguranje nemaju dugoročni utjecaj na nezaposlenost (ILO, 2000).

Kao za poreze, i u svezi s doprinosima pojavljuje se vječno pitanje pravednosti: treba li ih plaćati prema snazi ili prema korisnosti (Musgrave, 1985). Problemi (ne)pravednosti doprinosa počeli su se razmatrati gotovo istodobno s razvojem općega mirovinskog osiguranja (Shoup, 1938). Za razliku od poreza, za doprinose ne postoje umanjena i olakšice. Ako dvije osobe imaju jednaku plaću, ali je prva osoba oženjena i brine se o djeci, a druga nije, treba li onda zbog toga hranitelj plaćati manje za svoju starost (te dobivati manju mirovinu) i/ili plaćati jednako, a dobivati veću mirovinu? Što se događa ako se osoba bez obveza počne dobrovoljno brinuti o rođaku koji ne može sam zarađivati za život? U svakom slučaju, doprinosi za mirovinsko osiguranje – poput poreza na dohodak – ne uzimaju u obzir koliko je pojedinac sam uštedio za starost. Trebaju li se doprinosi smanjiti ako je osoba više sama uštedjela? Ako je odgovor potvrđan, treba li zbog toga smanjiti iznos mirovine? Ako je odgovor na oba pitanja pozitivan, sa stajališta fiskalne pravednosti bilo bi ispravno odrediti iznos doprinosa prema rashodima za osobnu potrošnju, bilo kao zamjenu ili kao dodatak poreza na dohodak. To bi, naravno, bilo teško organizacijski i administrativno ostvarivo, dok bi u praksi vjerojatno povećalo troškove prikupljanja doprinosa i provođenja nadzora te smanjilo spremnost njihova plaćanja.

Sustavi doprinosa imaju različite oblike. Najčešći je oblik socijalno osiguranje kojim se ostvaruje ujedinjavanje različitih vrsta rizika, kao i okomita preraspodjela dohotka. Taj sustav načelno omogućuje mirovinska prava nakon relativno kratkog razdoblja osiguranja za osobe koje su dosegnule potrebnu životnu dob ili vrijeme trajanja osiguranja. Ako je osnovica za obračun doprinosa plaća, relativno je jednostavno izračunati doprinose i mirovinu. Čak ako se plaća tijekom godine mijenja, 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)

³ Za poslodavce je od 1. siječnja 2000. doprinos čak i ukinut, dok ga zaposleni plaćaju po stopi od 8% bruto plaće - IBFD, 2001.

⁴ Za poslodavce: 1,6% na mjesečnu plaću radnika do 14.900 franaka i još 8,2% za plaću do 44.800 franaka; za zaposlene: 6,55% bruto plaće - IBFD, 2001.

potvrdi njegov točni iznos nadležnoj službi socijalnog osiguranja. Sve postaje složenije ako se dohodak ne ostvaruje na stalnoj osnovici ili ga isplaćuje više poslodavaca. Teškoće su još izrazitije u samozaposlenih koji sami (najčešće netočno) iskazuju ostvareni dohodak tako da je osnovica za obračun doprinosa nerealno niska, što je česta 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. Borba protiv utaje doprinosa vrlo je složena zadaća koju je nemoguće ostvariti bez odgovarajuće zakonske snage.

Gotovo presudno pitanje u fiskalnom ponašanju i odluci o (ne)poštovanju obveze plaćanja jest pitanje pravednosti i važenja društvenih normi (Song i Yarbrough, 1978; Lewis, 1979). U suvremenoj fiskalnoj teoriji uvelike prevladava stav da 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, 1997). Teško je procijeniti postoji li analogija između evazije poreza i evazije doprinosa, ali se ipak može vjerovati u postojanje određene sličnosti. U idućoj tablici dajemo pregled najvažnijih odrednica fiskalnog ponašanja i odluka o (ne)poštovanju obveze.

Tablica 1. Najvažnije odrednice fiskalnog ponašanja i odluka o (ne)poštovanju obveze

Činitelji koji utječu na porast evazije	Činitelji koji utječu na smanjenje evazije	Izvor
više granične stope poreza i doprinosa		Feinstein (1991)
više stope mirovinskih doprinosa dovode do velikog smanjivanja osnovice na koju se plaćaju doprinosi		Gruber (1995)
slaba povezanost visine doprinosa i iznosa mirovine		Manchester (1997)
vjerovanje da je porezni sustav nepravedan		Spicer (1986)
socijalno okruženje pojedinca - ponašanje njegovih prijatelja i osoba približno jednake razine dohotka		Spicer i Lundstedt (1976)
mentalni računi (važna su vrsta i izvor dohotka, odnosno način <i>kako</i> je on ostvaren)		Winnett i Lewis (1995)
razina ostvarenog dohotka		Benjamini i Maital (1985)
osjećaj da postoji prevelika ponuda javnih dobara		Cowel i Gordon (1988)

Tablica 1. nastavak

Činitelji koji utječu na porast evazije	Činitelji koji utječu na smanjenje evazije	Izvor
	sigurnije individualne procjene da pojedinac može biti uhvaćen u prekršaju	Isachsen, Samuelson i Strom, (1985)
	veća mogućnost da prekršitelj bude uhvaćen i strah od mogućeg istražnog postupka i s njim povezane neugodnosti nego visina potencijalne kazne	Pyle (1989), Cowel (1990)
	viša razina svijesti i bolje informiranje 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 ništa ne dobiva za uzvrat		Feldstein i Samwick (1996)
politička pitanja i stavovi o stopi zamjene (udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći), što određuje i sredstva potrebna za mirovinski sustav i visinu doprinosa; odluke o raspodjeli doprinosa između prvoga i drugog stupa obveznoga mirovinskog osiguranja, poreznom tretmanu doprinosa i mirovina te načinu financiranja tranzicije na novi mirovinski sustav		MacKellar i Ermolieva, (1999)

Mnogo je pisano o prednostima i nedostacima sustava definiranih (utvrđenih) doprinosa i sustava utvrđenih naknada, te o njihovim različitim kombinacijama⁵. Sustav definiranih (utvrđenih) doprinosa nudi prednosti veće transparentnosti, koja bi trebala obeshrabriti i smanjiti evaziju te istodobno povećati nacionalnu štednju i potaknuti razvoj financijskog tržišta i ustanova⁶. S druge strane, preraspodjela siromašnjima lakša je u sustavu utvrđenih naknada, u kojemu su administrativni i menadžerski troškovi uglavnom niži. U isključivim kapitaliziranim sustavima (poput čileanskoga) pojedinac financiranjem snosi odgovornost za svoju buduću mirovinu (iako i u tom sustavu postoji minimalna mirovina); no u većini država OECD-a postoji prešutni međugeneracijski sporazum koji obvezuje sadašnje zaposlene da plaćaju za mirovine sadašnjih umirovljenika u nadi da će se jednako ponašati i njihova djeca. Iskustva pokazuju da mirovinski sustavi međugeneracijske solidarnosti lako mogu postati posve neučinkoviti uzrokujući visoke troškove i ne suzbijajući siromaštvo starih osoba.

Doprinosi nekapitaliziranome mirovinskom sustavu koji se obračunavaju na plaće iskrivljuju ponudu rada i oblike naknade. Iako veza između doprinosa koje pojedinci plaćaju i prava što ih na temelju toga ostvaruju podrazumijeva da obvezne zakonske stope doprinosa povećavaju teret obveze stvarne granične porezne stope, **doprinosi mirovinskom sustavu zapravo su porezi sa znatnijim dijelom gubitka zbog mrtvog tereta doprinosa**⁷. Feldstein (1997) procjenjuje da gubitak zbog mrtvog tereta mirovinskih doprinosa u SAD-u iznosi oko 1% BDP-a, odnosno približno petinu ukupnih prihoda mirovinskog sustava. Ti su gubici neizbježni zbog slabog povrata koji je posljedica sustava isplate mirovina iz sustava međugeneracijske solidarnosti. Za razliku od privatnih mirovinskih fondova i mirovinskog računa pojedinca, nekapitalizirani sustav mirovinskog osiguranja ne ulaže prikupljeni novac u obveznice i vrijednosne papire, već u istome mjesecu prikupljena sredstva isplaćuje u obliku mirovina i ostalih prava. Stopa povrata koju pojedinac može ostvariti obveznim doprinosima u sustavu općega mirovinskog osiguranja stoga je mnogo niža od one koja se može dobiti u privatnim mirovinskim fondovima i mirovinskom osiguranju s neposrednim financiranjem. Oni koji su sudjelovali u vrijeme kada je program mirovinskog osiguranja bio na početku, a sada su umirovljeni, plaćali su doprinose po relativno nižim stopama, ali primaju mirovine (ostvaruju prava) koje se financiraju po mnogo većim stopama doprinosa što terete sadašnje zaposlenike.

Stanje u pojedinim odabranim zemljama i analiza provedenih mjera

Južna Amerika

U ovom ćemo tekstu veću pozornost usmjeriti na zemlje Južne Amerike zato što su imale slične probleme i provodile slične reforme kao i zemlje u tranziciji. Oz-

⁵ Na primjer, u svijetu Rutkowski (1998) i Stiglitz (1999), a u Hrvatskoj Bakić (2000) i Ostović (2000).

⁶ James, 1997; Mackenzie, Gerson i Cuevas, 1997; Palacios i Rocha, 1998.

⁷ Gubitak blagostanja iznad ubranih doprinosa (pogledati opširnije na http://ijf.hr/pojmovnik/mrtvi_teret_oporezivanja.htm).

biljni financijski problem javnih mirovinskih sustava južnoameričkih zemalja do početka 90-ih, osim zbog starenja stanovništva, inflacije, neučinkovitog upravljanja i neorganizirane administracije, lošeg ulaganja i nerealnih (previše izdašnih) iznosa mirovina, uvelike su bili uvjetovani i uvriježenim izbjegavanjem plaćanja mirovinskih doprinosa (Kay, 2000). Godinama su političari radi očuvanja vlasti i političke potpore biračima omogućivali relativno izdašna prava mirovinskog osiguranja, što je stvaralo obveze koje je bilo sve teže financirati. Viškovi mirovinskih sustava većinom su se ulagali u neučinkovite (najčešće državne) projekte, a poslodavci i zaposleni često su zajedno i dogovorno izbjegavali plaćanja doprinosa.

U južnoameričkim zemljama čak i velike tvrtke ustupaju dio poslovnih aktivnosti manjim podugovaračima koji djeluju u neslužbenom gospodarstvu (NG-u). U Caracasu, Venezuela (Cartaya, 1992) utvrđeno je da doprinosi (koji obuhvaćaju i mirovinsko osiguranje) iznose trećinu ukupnih troškova što nastaju pri prijelazu iz NG-a u SG. Veći porast NG-a u ukupnom gospodarstvu ugrožava osnovnu namjenu javnog sustava mirovinskog osiguranja: mogućnost da radnik tijekom svoga radnog vijeka pridonosi svom financijskom osiguravanju u starosti. Ako je prelazak u NG relativno lagan, a potrebno razdoblje radnog staža za ostvarivanje mirovine kratko, radnici mogu na visoke doprinose odgovoriti prelaskom na rad "na crno" čim ostvare pravo za mirovinu. Kada su u drugoj polovici 70-ih u Urugvaju znatno porasli doprinosi, smanjio se udio radnika koji su ih plaćali (Szalchmana i Uthoffa, 1992). Tijekom 80-ih i početkom 90-ih postotak onih koji nisu plaćali doprinose ili su znatno kasnili s njihovom uplatom iznosio je 60% u Brazilu (Mesa-Lago, 1991), 44% u Barbadosu i Jamajci te 33% u Peruu (Schulz, 1992, Nitsch i Schwarzer, 1996).

Južnoameričke su države stoga započele reforme javnih mirovinskih sustava koje su vrlo radikalne u Čileu, u kojemu je ukinut⁸ javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti, te nešto umjerenije u Argentini, Urugvaju, Kolumbiji i Peruu, gdje uz javni sustav sada postoje i privatno vođeni mirovinski sustavi. Sve su zemlje nastojale sniziti stope doprinosa, ali i smanjiti prava koja se ostvaruju u javnom mirovinskom osiguranju (podizanjem dobi umirovljenja, strožim uvjetima za ostvarivanje prava, promjenama formula za računanje iznosa mirovina i sl.). Te su promjene uvelike smanjile relativnu cijenu živog rada, bolje povezale doprinose i mirovine te smanjile iznose mirovina javnih sustava osiguranja. Reformu mirovinskog sustava⁹ također su pratile i aktivnosti u osuvremenjivanju i učinkovitom prikupljanju doprinosa, vođenje bolje evidencije o iznosu i kašnjenju uplata te isplata mirovina. Morante i Sheppard (1999) smatraju da je poboljšanje prikupljanja doprinosa ključna odrednica (ne)uspjeha mirovinskih reformi u Južnoj Americi. U većini južnoameričkih država i nadalje je dosta rasprostranjen NG, te se procjenjuje da

⁸ Bolje bi bilo reći *zatvoren* za nove osiguranike jer je i nadalje ostao nekaptalizirani sustav za postojeće umirovljenike i manji broj starijih osiguranika, ali se predviđalo da će se taj sustav postupno smanjivati i nestati za 20 do 30 godina.

⁹ U novim mirovinskim sustavima ne mora sudjelovati ukupno aktivno stanovništvo jer se samozaposleni u Čileu i Peruu dobrovoljno uključuju, a u nekim zemljama (na primjer, u Argentini) postoje posebni programi mirovinskog osiguranja za zaposlene u vojsci ili u lokalnim tijelima vlasti.

se u Argentini ne ubere oko polovica doprinosa. Stanje je još lošije u Peruu i Kolumbiji, odnosno bolje je u Čileu (Palacios i Rofman, 2001).

Argentina – Javni mirovinski sustav obilježavale su rasprostranjena evazija doprinosa, nisko utvrđena dob umirovljenja, te vrlo slabe odredbe i njihova provedba glede ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu. Doprinose nije plaćalo oko 46% radnika koji ostvaruju mirovinska prava ili ih je plaćalo u manjem iznosu (Aiyer, 1997). Deficit javnoga mirovinskog sustava iznosio je do 1,5% BDP-a, što je bilo posljedica relativno visokih mirovina i stope zamjene, te čestog indeksiranja (usklađivanja) mirovina. Vlada je pokušala promijeniti formule po kojima se računa mirovina kako bi se ostvarilo postupno smanjivanje njihova iznosa, ali ju je negativan odgovor javnosti prisilio na veće očuvanje postojećeg sustava. Sredinom 1994. godine započeo je 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 novim krivičnim zakonom neplaćanje mirovinskih doprinosa izjednačeno s poreznom evazijom i čini krivično djelo, te se kažnjava kaznom zatvora u trajanju od dvije do devet godina. Ako je počinitelj državni službenik, kazna se uvećava za trećinu, uz doživotnu zabranu rada u državnoj službi (Apreada, 1999).

Brazil – Početkom 90-ih zbog više je razloga¹⁰ samo 50% zaposlenih bilo obuhvaćeno mirovinskim osiguranjem (FIGBE, 1994). Nadalje, oko dva milijuna poslodavaca nisu plaćali sve doprinose za svoje zaposlene, a samo je milijun plaćao potreban zakonski iznos (Nitsch i Schwarzer, 1996). Do 1993. godine 260.000 poslovnih subjekata dugovalo je doprinose, dok su s približno 100.000 subjekata dogovoreni načini podmirivanja obveze. Godišnji iznos nenaplaćenih obveza procjenjivao se na oko 6 milijardi dolara ili 1% BDP-a. U drugoj polovici 90-ih znatno je poboljšana informacijski sustav o plaćenim doprinosima i isplaćenim mirovinama te osnovana služba koja podrobnije nadzire 10.000 najvećih tvrtki i njihove obveze plaćanja doprinosa za svoje zaposlene. Ujedno, veća se pozornost usmjerava na samozaposlene, za koje se opravdano vjeruje da uvelike izbjegavaju plaćanje doprinosa (Brazil Government, 1998). Ukupni paket ušteda u mirovinskom sustavu godišnje bi trebao iznositi oko 30 milijardi cruzeirosa, od čega bi se oko 7% (ili 2 milijarde cruzeirosa) trebalo ostvariti boljom naplatom, odnosno smanjivanjem evazije doprinosa (Janada, 1999).

Čile – Prije reforme mirovinskog sustava u 1981. godini, osim političkih pritiska (ali i zbog njih), lošeg upravljanja imovinom mirovinskih fondova, obezvrjeđivanjem mirovina zbog galopirajuće inflacije bilo je vrlo rasprostranjeno izbjegavanje

¹⁰ Mirovinska su prava bila vrlo različita. Izabrana zanimanja (ponajviše državni službenici, zaposleni u vojsci i policiji) ili određene gospodarske grane, ostvarivale su izdašne mirovine i pravo na ranije umirovljenje, dok su mirovine većine zaposlenih bile vrlo male. Nije bila utvrđena minimalna starosna dob umirovljenja već samo minimalno trajanje osiguranja koje se razlikovalo po pojedinim zanimanjima. To je omogućavalo pojedinim zaposlenim ostvarivanje mirovine u punom iznosu nakon svega 20 godina rada, dok su drugi trebali raditi 35 godina za manju mirovinu. U nekim su zanimanjima zaposleni imali pravo na mirovinu u iznosu od 75% njihove osnovne nadnice nakon samo šest godina plaćanja doprinosa, što je činilo vrlo profitabilnim prelazak u neslužbeno gospodarstvo. Tako ne treba čuditi da više od polovice radnika djeluje u neslužbenom gospodarstvu i ne plaćaju doprinose za mirovinsko osiguranje.

plaćanja doprinosa što su ga po stopi od ukupno 20% bruto plaće trebali plaćati poslodavci i zaposleni. Zbog nepostojanja povezanosti između doprinosa i mirovina u sustavu međugeneracijske solidarnosti provedena je reforma te je stvoren jedinstveni sustav za sve radnike. Uvedeni su pojedinačni mirovinski računi, svaki radnik ima svoju štednu knjižicu, a mjesečni se doprinosi uplaćuju na te račune. Novac na štednoj knjižici privatno je vlasništvo, zaštićeno ne samo zakonom nego i ustavnim promjenama kojima se osigurava da nitko ne može raspolagati novcem radnika (Piner, 1997). Minimalna obvezna štednja za svakog pojedinca iznosi 10% bruto plaće, što se odbija od porezne osnovice, a tko želi veću mirovinu, taj postotak može povećati na 20%. Također, ako netko želi ranije otići u mirovinu, mora odvajati više sredstava (Skorburg, 1996). Iako se može procijeniti da nakon mirovinske reforme zaposleni rjeđe izbjegavaju plaćanje doprinosa, u Čileu je još uvijek veliki problem nezakonito ponašanje poslodavaca koji ubiru doprinose, ali ih ne uplaćuju u mirovinske fondove¹¹. Ipak, zemlja u cjelini zaslužuje pozornost po uspješnoj regulativi mirovinskih fondova i nadzoru njihova poslovanja¹².

Meksiko – Mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti u Meksiku bio je podložan mnogim problemima uobičajenim za južnoameričke zemlje, što je sve uvjetovalo veliko izbjegavanje plaćanja doprinosa. Sadašnja stopa doprinosa od 8,5% bruto plaće (70% plaća poslodavac, 25% zaposleni i 5% država) trebala bi narasti na gotovo 24% do 2020. godine da bi se održala financijska ravnoteža sustava i barem očuvala postojeća razina mirovinskih prava. Iako su demografske odrednice u Meksiku povoljnije nego u većini novoundustrijaliziranih država, već se dulje zbog smanjenog prirodnog priraštaja narušava odnos broja umirovljenika i osiguranika. Tijekom 50-ih na jednog umirovljenika bilo je približno 67 aktivnih osiguranika, a 1994. godine samo 8 osiguranika. Broj umirovljenika u sljedećih dvadeset godina povećavat će se po stopi od 5,6% godišnje, a broj zaposlenih po upola manjoj stopi, od 2,6% u godini. U svjetlu navedenih teškoća meksička je vlada 1992. godine započela strukturnu reformu mirovinskog sustava uvođenjem računa mirovinske štednje kao dodatnog obveznog oblika mirovinskog osiguranja. Sustav se financira s 2% doprinosa poslodavaca i 5% doprinosa zaposlenih što se uplaćuju Državnom zavodu za mirovinsko osiguranje. Poslovne banke prikupljaju doprinose i u razdoblju od četiri dana trebaju ih uplatiti meksičkoj Središnjoj banci. Prikupljena sredstva trebala su se ulagati na financijskom tržištu, ali su bila ponovno izložena svim teškoćama i pritiscima koja obilježavaju javni mirovinski sustav te su nenamjenskom potrošnjom postala posve *virtualna*. Rodríguez (1999) navodi da je sustav u cjelini bio neučinkovit, te se bez njegove prave privatizacije nije moglo očekivati znatnije poboljšanje. Stoga je 1997. donesen novi zakon o mirovinskom osiguranju i računima mirovinske štednje. Zaposleni svaki mjesec ulažu 11,5% bruto plaće na osobni šted-

¹¹ Agencija za nadzor mirovinskih fondova pokrenula je 1996. godine sudsku naplatu od 150.000 poslodavaca koji nisu uplatili prikupljene doprinose (Economic Intelligence Unit, 1996). Bailev i Turner (1998) vjeruju kako je to najgori oblik evazije doprinosa jer omogućuje poslodavcu prisvajanja sredstava koja su izdvojili zaposleni.

¹² Nedavno je usvojeno zakonodavstvo o sustavu zaštite malih dioničara, što je prvi put ostvareno u Južnoj Americi (Mulligan, 2001). Odluku o tome osobito su pozdravili mirovinski fondovi koji su najbrojniji mali dioničari, a sada imaju veću fleksibilnost pri ulaganju sredstava svojih članova.

ni račun u privatno vođeni mirovinski fond, a država svakom osiguraniku uplaćuje dodatak od 5% minimalne plaće, što je približno 2% prosječne plaće. Radnici slobodno biraju mirovinski fond u kojemu žele imati račun¹³.

Zemlje u tranziciji

Stanje u mirovinskom osiguranju osobito je teško u zemljama u tranziciji (ZUT): postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja, koji se financiraju iz tekućeg dohotka, ne mogu zadovoljiti nastale obaveze prema velikom broju umirovljenika, doprinosi su vrlo veliki, što nužno stimulira prelazak u sivu ekonomiju i zapošljavanje "na crno". Zaostaci u isplati mirovina u Estoniji iznosili su 1992. godine 29% (Cavalcanti, 1993), a u Mađarskoj više od 20% ukupnih prihoda sustava socijalne zaštite (World Bank, 1994). U većini ZUT-a nadležne službe mirovinskog osiguranja istodobno su prikupljale doprinose i isplaćivale mirovine te nisu ostvarivale dovoljno dobru suradnju s poreznim tijelima, pa su gubile mnogo vremena koje su mogle učinkovitije iskoristiti za poboljšanje praćenja korisnika. Jenkins (1993) ističe da je izbjegavanje doprinosa u tim zemljama bilo česta pojava i u državnim i u privatnim tvrtkama. Kao posljedica toga, stalno su rasle stope doprinosa koje su se obračunavale na sve manju osnovicu. To je poticalo daljnje izbjegavanje plaćanja doprinosa i imalo nepovoljne učinke na novo zapošljavanje i povećanje nezaposlenosti. Heinrich (1997) navodi sljedeće razloge neučinkovitosti u prikupljanju mirovinskih doprinosa u ZUT-u.

- *Slaba uprava.* Nadležna tijela u ZUT-u uglavnom nisu vodila evidenciju o doprinosima pojedinca u starosni sustav mirovinskog osiguranja pa je stoga vrlo teško ili nemoguće detaljnije utvrditi povezanost doprinosa i mirovina. Obračunske metode koje su korištene u izračunavanju doprinosa i mirovine većinom su posve zastarjele. Pretežit broj zemalja nije vodio kompjutorske baze podataka o platiteljima, doprinosima i korisnicima mirovina. Mirovine se i nadalje najčešće šalju u gotovini, poštom. Nedovoljan broj zaposlenih u službi pridonio je tome da se nisu provodile sve potrebne provjere za ostvarenje prava. Zbog nedostatka jasne vizije o smjeru mirovinskih reformi, uz istodobno postojanje mnogih drugih gorućih i naizgled bitnijih problema, kao i straha od neuspjeha na sljedećim izborima, stalno su se odgađale sveobuhvatne provedbe reformi i/ili se nije dovoljno ozbiljno i stručno pripremilo njihovo provođenje. Umjesto toga, provodila su se *poboljšavanja* (bolje reći *kpranja*) postojećih sustava međugeneracijske solidarnosti u slijepom vjeronjanju da se tako mogu ukloniti njegovi bitni strukturni problemi.
- *Visoke stope doprinosa*¹⁴ i njihovo moguće daljnje povećanje imalo bi nepovoljne posljedice na zaposlenost. Administrativna je sposobnost njihova pri-

¹³ Ukupno je u 1998. godini bilo 14 privatnih mirovinskih fondova. Iako je rok za odabir fonda bio početak 2001. godine, već je 1999. godine više od 13,8 milijuna radnika (ili 93% radne snage) odabralo fond. Također je visok i udio onih koji redovito obavljaju uplate (krajem 1998. godine oko 82,3% zaposlenih koji imaju osobni mirovinski račun).

¹⁴ Stope doprinosa od bruto plaće za poslodavce i za zaposlene iznosile su 1999. godine u Češkoj Republici 19,5 i 8%; u Estoniji su samo poslodavci plaćali 20%, a zaposleni će početi plaćati doprinos od 2001. ili 2002. godine; u Rumunjskoj je on 23 i 5%; u Rusiji 28 i 1% (IBFD, 1999).

kupljanja slaba. Sve veći privatni sektor uglavnom ne snosi odgovarajući teret doprinosa, dok javna poduzeća često ne mogu plaćati svoje obveze. Visoke stope doprinosa preusmjeravaju gospodarsku aktivnost u neslužbeno poslovanje. Stoga, uz rasprostranjenu evaziju doprinosa, moguće povećanje stopa doprinosa vjerojatno ne bi značilo i povećanje prikupljenih sredstava.

- *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 na rubu stečaja. Oni ne vjeruju da će im postojeći sustav pružiti odgovarajuću materijalnu sigurnost u starosti.

Heinrich navodi da se rješenja tog problema ne mogu ostvariti:

- *smanjivanjem mirovinskih prava* jer je to politički teško ostvarivo, pogotovo zato što su u većini zemalja mirovine realno smanjene zbog inflacije i neusklađivanja s porastom plaća. To je u potpunoj suprotnosti s najbitnijom zadaćom mirovinskog sustava: sprječavanjem ili ublažavanjem siromaštva u poznijoj dobi
- *povećanjem stope aktivnosti mladog stanovništva*. S obzirom na visoke stope nezaposlenosti mladih gotovo ne postoji realna mogućnost da bi se povećanjem stopa aktivnosti mladog stanovništva uspjeli riješiti problemi likvidnosti sustava međugeneracijske solidarnosti
- *podizanjem zakonski utvrđene dobi za odlazak u mirovinu*. Većina u ZUT-u podigla je zakonski utvrđenu minimalnu dob umirovljenja. Ipak, to je neznatno utjecalo na prosječnu dob umirovljenja. Zapravo, zbog nedostatka jačih (strožih) odredbi vezanih za ostvarenje invalidske mirovine često je nastojanje da se ostvari redovita ili prijevremena starosna mirovina preusmjeravano na pokušaj dobivanja invalidske mirovine. Ujedno, poslodavci su uglavnom neskloni zapošljavanju starijih radnika vjerujući da su oni manje produktivni, a i skuplji zbog ostvarenih prava iz minulog rada.

S obzirom na financijsko stanje u mirovinskim sustavima, Rutkowski (2001) ZUT dijeli u dvije skupine¹⁵. Težište mirovinskog osiguranja postupno se prenosi s javnog osiguranja koje se financira iz tekućeg dohotka na kapitalizirani, po mogućnosti decentralizirani i privatno vođen sustav mirovinskog osiguranja. U njemu će pojedinac uplaćivanjem svog mirovinskog doprinosa imati neposrednu vezu s budu-

¹⁵ Prva skupina (Slovenija, Češka Republika, Poljska, Mađarska, Hrvatska, Latvija, Letonija, Estonija, te uvjetno Bugarska, Rumunjska i Makedonija) za mirovinske rashode odvaja od 10 do 15% BDP-a; stope zamjene (udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći) niže su nego prije tranzicije, ali umirovljenici ipak ostvaruju relativno *pristojne* i uglavnom *redovite* mirovine (istina, manje od dohotka koji su zarađivali za vrijeme rada), ukupne stope doprinosa uglavnom su između 20 i 35% bruto plaće, a postojeći se sustav dugoročno smatra neodrživim zbog demografskih (starenja stanovništva) i sustavskih razloga (ponajprije zbog čestog prijevremenog umirovljenja ili velikog broja invalidskih mirovina). Drugu skupinu zemalja (Albanija, Moldavija, zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza u srednjoj Aziji i na Kavkazu, te uvjetno Rusija, Ukrajina i Bjelorusija) obilježava gotovo *potpuni raspad* mirovinskog sustava: mirovine se ne isplaćuju ili njihova isplata previše kasni, gube na vrijednosti jer se ne usklađuju s vrtoglavom inflacijom, stope doprinosa vrlo su visoke (znatno iznad 30% bruto plaće), što neposredno potiče izbjegavanje doprinosa, te je posve izgubljeno povjerenje u javni mirovinski sustav. Postojeće stanje u dvije skupine zemalja uvelike je odrednica institucionalnih (ne)mogućnosti i spremnosti društva za provođenje mirovinske reforme.

ćom mirovinom te neće imati razloga izbjegavati plaćanje doprinosa jer to bi značilo njegovu finansijsku nesigurnost u starosti. Tako će on sam snositi posljedice vlastitog nepromišljenog ponašanja u vrijeme radne aktivnosti, a ne društvo u cjelini, kao sada. Schmähl (2001) smatra da je najvažnije obilježje promjena mirovinskih sustava u tranzicijskim zemljama prenošenje naglaska s interpersonalne preraspodjele (plaćanje za drugoga u sustavu solidarnosti) na intertemporalnu preraspodjelu (plaćanje za vlastito osiguranje u budućnosti i jaču povezanost doprinosa i mirovina u kapitaliziranom sustavu).

Iako su u ZUT-u imali različit pristup provedbi mirovinskih reformi, zajedničko im je obilježje rasprostranjena utaja svih doprinosa (unutar kojih su i davanja za mirovinsko osiguranje). Evazija doprinosa mnogo je naglašenija u drugoj skupini zemalja prema podjeli koju navodi Rutkowski. Najčešće je riječ tek o djelomičnom iskazivanju dohotka i plaćanju doprinosa na nepotpunu osnovicu, a široko je rasprostranjeno i dopuštanje izuzeća od plaćanje doprinosa, te veliki zaostaci u plaćanju. Zbog nepostojanja jasne veze između plaćenih doprinosa i ostvarenih mirovinskih prava nametanje (sve većih) doprinosa pojačava poticanje za njihovo neplaćanje, a možda čak i uvjetovati obeshrabrivanje rada i zapošljavanja. Zbog čestog nedostatka podataka o ostvarenim uplatama doprinosa gotovo 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. Ujedno, prema međunarodnim standardima minimalni je broj potrebnih godina plaćanja doprinosa za ostvarenje pune mirovine malen, a i izdašno se uračunavaju i godine u kojima se nisu uplaćivali doprinosi (Cangiano, Cottarelli i Cubeddu, 1998). Dodatni je problem što se doprinosi plaćaju na ukupni iznos plaće (bez ograničenja), dok je istodobno ograničen najveći iznos mirovine. To također potiče evaziju doprinosa jer njihovo plaćanje preko određenog iznosa dohotka ne utječe na iznos mirovine. Mirovinska reforma u tranzicijskim zemljama mora biti praćena velikim promjenama u organizaciji administrativnih službi i za prikupljanje doprinosa i za njihovu raspodjelu¹⁶. Andrews i Rashid (1996) vjeruju da bi se u gotovo svim tranzicijskim zemljama uspjeli izbjeći deficiti mirovinskih sustava ako bi se uspjelo ostvariti potpuno plaćanje doprinosa.

Relativno nedavno osnovane porezne uprave u ZUT-u, osim osnovne zadaće prikupljanja poreza (a sigurno će trebati određeno vrijeme za osposobljavanje i usavršavanje kako bi tu zadaću učinkovito ostvarivale), u dosta su zemalja (poput Albanije, Estonije, Mađarske i Hrvatske) dobile i obvezu prikupljanja doprinosa. Veće značenje neposrednog oporezivanja (poreza na dohodak i dobit) te uvođenje PDV-a ionako su složene obveze koje porezne uprave trebaju obaviti, tako da će za tu dodatnu zadaću prikupljanja doprinosa trebati preispitati njihovo organizacijsko ustrojstvo i način rada, za što je sigurno potrebno određeno vrijeme. U svezi s tim Kesselman (1996) navodi:

¹⁶ To znači stvaranje (ili u Hrvatskoj poboljšanje) evidencije o doprinosima što ih je pojedinac uplatio u sustav, a slijedom toga i jasno određivanje njegove mirovine, smanjivanje administrativnih troškova, te stvaranje modela koji omogućuje pouzdanije predviđanje troškova mirovinskog sustava i promjena u njegovim odrednicama, poput povećanja dobi umirovljenja, promjena stopa doprinosa i dr.

Ako je sustav tako organiziran da ne postoji povezanost između plaćenih doprinosa i ostvarene mirovine, onda doprinosi počinju sličiti ostalim oblicima oporezivanja. Nepostojanje te povezanosti znači da su doprinosi jednostavno samo jedan od načina prikupljanja javnih prihoda.

Sve dok se ne uspostavi jaka povezanost između uplaćenih doprinosa i ostvarenih mirovinskih prava ne može se očekivati veća spremnost na njihovo plaćanje, a kao mjera za poticanje plaćanja potrebno je (kao i za druge porezne oblike) nastojati snižavati stope, uz istodobno povećavanje osnovice na koju se plaćaju. Mađarska, Latvija i Poljska uključivanjem pogodnosti uz plaću¹⁷ proširile su osnovicu na koju se plaćaju doprinosi, tako da oni sve više nalikuju porezu na dohodak.

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 nesrazmjerne koristi od tog osiguranja), te *švercanja* (u kojemu pojedinac uživa u koristima javnog dobra za koje nije platio, već plaća netko drugi). Pogrešno je vjerovanje da će razvoj kapitalizirane mirovinske štednje i/ili dobrovoljnog mirovinskog osiguranja biti dovoljan preduvjet za prestanak izbjegavanja plaćanja doprinosa. I u tim uvjetima može se pojaviti vjerovanje da je dovoljno plaćati najmanje mirovinske doprinose ili ih uopće ne plaćati jer će država ili društvo preuzeti brigu o onima u poznoj dobi koji nemaju dovoljno materijalnih sredstava. Osim toga, u tvrtkama (ili pojedinim gospodarskim granama) koje loše posluju i/ili ne posluju u skladu sa zakonom lako se može dogoditi da poslodavac ne uplati prikupljene doprinose već ih određeno vrijeme zadrži za sebe ili ih posve prisvoji. Te su opasnosti, istina, u kapitaliziranom mirovinskom sustavu manje, ali ne znači da su posve nestale (Laboul, 1998). Naravno, tek dobra pravna regulativa mirovinskih i investicijskih fondova, odgovarajući nepristrani nadzor njihova rada oslobođen političkih pritisaka i utjecaja interesnih skupina omogućit će i ostvarivanje teoretskih očekivanja u životu. Konačno, ali sigurno, podjednako je potrebno i informiranje o važnostima i troškovima javnog dobra te podizanje svijesti da *nema besplatnog ručka*, odnosno da svatko osobno mora snositi odgovarajući dio troškova svojih mirovinskih prava.

Albanija – Od 1990. smanjio se udio osoba obuhvaćenih mirovinskim osiguranjem, više se nego prepolovio broj osoba koje plaćaju doprinose, dok je istodobno u zemlji od 3,5 milijuna stanovnika broj umirovljenika povećan na više od 500.000. Iako je mirovinsko osiguranje zaposlenih obvezno, doprinose uplaćuje oko 37% zaposlenih, od čega su dvije trećine iz državnog sektora. Sve veće financijske obveze uvjetuju da Albanija ima najveće stope doprinosa¹⁸, pa je izbjegavanje plaćanja pogotovo učestalo u privatnom sektoru i među poljoprivrednicima, uglavnom zbog vi-

¹⁷ Riječ je o sporednim dohocima ili drugim pogodnostima koje dopunjuju uobičajene plaće, poput prazničnih bonusa, pokrića životnih troškova, putovanja itd., ili u obliku nenovčanih dohodaka poput plaćenja životnog osiguranja.

¹⁸ Doprinosi za mirovinsko osiguranje iznosili su u 1999. godini ukupno 42,5% bruto plaće, od čega je 10% plaćao poslodavac, a 32,5% zaposleni, te 34,5% samozaposleni. Posebnost albanskoga mirovinskog osiguranja jest različitost urbanoga i ruralnog mirovinskog osiguranja.

sokih stopa, ali i neučinkovitosti ubiranja doprinosa (Treichel, 2001). Dok se u privatnom sektoru najčešće izbjegava evidentiranje u sustav, među poljoprivrednicima je mnogo češće neispunjavanje obveze plaćanja doprinosa. U mirovinskom sustavu evidentirano je samo oko 90.000 poslodavaca – ili oko 40% svih privatnih urbanih poslodavaca - od kojih oko 80% plaća doprinose. Za razliku od toga, većina poljoprivrednika je evidentirana, ali doprinose plaća samo oko 36% osiguranih. Uz druge promjene u mirovinskom sustavu (smanjivanje stope doprinosa, povećanje zakonske dobi umirovljenja) provodi se administrativna reforma s ciljem uspješnijeg prikupljanja doprinosa¹⁹. Ujedno, radi većeg obuhvata stanovništva, nastoji se pronaći mogućnost osiguranja za brojne nelegalne albanske doseljenike u Italiji i Grčkoj putem dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja²⁰ u Albaniji.

Bugarska – U privatnom sektoru plaće su, općenito osjetno niže nego u javnome, ali to može biti i djelomično posljedica većeg pogrešnog prikazivanja (podcjenjivanja) bruto plaća u privatnom sektoru kako bi se plaćali manji doprinosi (World Bank, 1999). 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 samo 10% prikupljenih doprinosa u 1999. godini (Horváth i Székely, 2001). S obzirom na oštre kritike o neučinkovitom prikupljanju doprinosa, Svjetska banka naručila je od neovisnog stručnjaka procjenu²¹ (ne)uspjeha njihova prikupljanja.

Češka Republika – Za prosječnog zaposlenika neto dohodak (bez doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dohodak) iznosi u prosjeku 52% ukupnih bruto troškova poslodavca, što znači da je oporezivanje rada među najvišima u zemljama OECD-a. To ne snižava samo potražnju rada, već stvara i poticaje za utaju poreza i doprinosa i u poduzećima i među zaposlenima. Neprijavljivanje punog iznosa plaća i rad "na crno" češći su u manjim tvrtkama koje imaju veće mogućnosti stvaranja crnih fondova potrebnih za neevidentirano plaćanje radnika (Munich, Jurajda i Cihak, 1999). Radi potpunijeg nadzora naplata doprinosa, osnovat će se jedinstvena državna agencija koja će nadgledati uplate svih doprinosa, umjesto sadašnjih 18 različitih nadležnih službi i fondova (Johnson, 2001).

Estonija – Prema novom zakonu o doprinosima iz 1999. godine, obveznici plaćanja doprinosa više nemaju mogućnost platiti samo doprinos za zdravstveno osiguranje, a ne platiti doprinos za mirovinsko osiguranje (kao prije). Za fizičke osobe posto-

¹⁹ Kao najvažnija mjera u tome trebalo bi objediniti sadašnje ovlaštene službe za prikupljanje doprinosa i porezne uprave jer se procjenjuje da porezna uprava ima veća znanja i iskustva u prikupljanju javnih prihoda, bolje sposobnosti u stjecanju potrebnih spoznaja o dohotku, imovini i poreznim obvezama osiguranika, a ujedno su i niži administrativni troškovi i troškovi ispunjavanja obveza plaćanja. U početku bi se trebale integrirati službe nadzora, a dugoročno bi trebalo naći mogućnost potpunog integriranja tih službi.

²⁰ Prema sadašnjim propisima, dobrovoljno privatno osiguranje može se ostvariti nakon najmanje mjesec dana javnog osiguranja, što je uvjet kojemu ne mogu udovoljiti mnogi mladi koji nisu nikada radili u zemlji.

²¹ Ustanovljeno je kako se prikupljanje posljednjih nekoliko godina poboljšalo (8,9% BDP-a u 1998. i 9,0% BDP-a u 1999). To je tim uspješnije što je bilo praćeno čimbenicima koji inače pridonose smanjivanju prikupljenih doprinosa (povećanjem nezaposlenosti i smanjenjem zaposlenosti, te znatnim povećanjem udjela malih privatnih tvrtki u ukupnoj zaposlenosti – a one u svim zemljama imaju jače poticaje za izbjegavanje poreza i doprinosa, a istodobno je u njima teže provoditi nadzor i naplatu) (World Bank, 2000).

ji zajednička porezna prijava za plaćanje poreza na dohodak i doprinosa za mirovinsko osiguranje, što bi trebalo smanjiti administrativne troškove i otežati izbjegavanje neplaćanja doprinosa. Doprinosi prikuplja porezna uprava koja o tome vodi točne podatke, a svaki osiguranik ima i svoj osobni račun. Prikupljena sredstva transferiraju se u državnu riznicu, koja ih preraspoređuje u sustav mirovinskog osiguranja.

Letonija – Rasprostranjena evazija doprinosa pojačala je financijske teškoće mirovinskog sustava prouzročene smanjenjem broja osiguranih osoba u javnome mirovinskom osiguranju međugeneracijske solidarnosti. Broj aktivnih osiguranika smanjio se od 1991. za 400.000 (s 1,76 milijuna na 1,35 milijuna). Neki od onih koji su ispali iz sustava izgubili su posao, od čega se manjina (oko 100.000 osoba) prijavila zavodima za zapošljavanje, a ostali rade “na crno” ili u *fušu* u NG-u i ne plaćaju doprinose ni poreze. Znatan dio stanovništva ne može se uključiti u sustav zbog zakonskih ograničenja²². Stopa zaposlenosti (udio zaposlenog stanovništva u odnosu prema stanovništvu u radnoj dobi) u Letoniji je visoka i za zapadnoeuropske zemlje, pa se bez većih promjena u gospodarskim uvjetima ne može očekivati znatnije povećanje zaposlenosti. Ukupna stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje u 1999. godini iznosila je 24% bruto plaće, od čega poslodavac plaća 23%, a 1% ide iz plaće zaposlenih (Treichel, 2001). Državna poduzeća izgubila su na značenju u cjelokupnom gospodarstvu, a zbog lošeg poslovanja i opasnosti od stečaja nastoje ostvariti i oslobođenje 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. Samo u 1996. godini nenaplaćena su potraživanja socijalnog osiguranja porasla za 18%. U nastojanju da se u uvjetima visokih doprinosa očuva konkurentnost na tržištu, tvrtke često prikrivaju stvarne plaće svojih zaposlenih, a dio radnika radi “na crno”, što također smanjuje ubrane doprinose. S obzirom na činjenicu da se mirovinska prava i obveze ostvaruju samo potpisivanjem ugovora o radnom odnosu, uvelike se izbjegava njegovo sklapanje²³. Mirovinska reforma provedena 1995. godine nije dovoljno djelotvorno uklonila preraspodjelu i stoga je propustila bolje povezati doprinose s visinom mirovine²⁴. Procijenjeno je da bi doprinosi bili mnogo niži (oko 10%

²² U mirovinski sustav nije uključeno više od polovice (50.000 od ukupno 90.000) samostalnih gospodarstvenika, oko 180.000 vlasnika zemljišnih posjeda od dva do tri hektara, te najveći dio poljoprivrednika (od ukupno 50.000 osigurano je samo 1.000). Iako podaci nisu pouzdani i precizni, oni upućuju na to da se od 400.000 osoba koje su prestale raditi u državnom sektoru samo manji dio ponovno uključio u mirovinski sustav. U takvim je uvjetima mala vjerojatnost povećanja broja aktivnih osiguranika, iako je, čini se, ipak zastavljeno daljnje smanjivanje broja osiguranika.

²³ Zaposleni koji su sklopili ugovore o radnom odnosu činili su 1991. godine 94,9% svih osiguranih, s tim da je njihov udio pao na 92% u 1996. godini. Kako bi izbjegle plaćanje doprinosa, tvrtke sklapaju ugovore o povremenim i privremenim poslovima iako je riječ o zapošljavanju na neodređeno vrijeme. Zaposleni su skloniji dobiti više novca danas umjesto veće sigurnosti i buduće mirovine.

²⁴ Ta bi veza bila ostvariva samo ako bi se doprinosi akumulirali pojedinačno, te ako bi se razdvojilo njihovo prikupljanje i upravljanje (The Lithuanian Free Market Institute, 1998). Doprinosi za mirovinsko osiguranje vide se samo kao porez (Morkuniene, 1999), tako da je rasprostranjeno izbjegavanje njihova plaćanja. Socijalno osiguranje nije utemeljeno na istinskim načelima osiguranja, već je to mehanizam preraspodjele prikriven krinkom osiguranja. Stav o doprinosima kao obliku oporezivanja opravdava se jer većina ljudi plaća mnogo veće doprinose nego što je potrebno za financiranje njihove individualne mirovine; osoba nastavlja plaćati doprinose nakon što ostvari pravo na mirovinu; postoji utvrđeni najveći iznos mirovine, ali ni-

umjesto sadašnjih 24%) kad bi se akumulirali umjesto da se preraspoređuju. To upućuje na zaključak da se dio doprinosa stvarno ne koristi za financiranje mirovina, pa se opravdano smatraju porezom.

Mađarska – Teškoće uravnoteženja prihoda i rashoda javnog mirovinskog sustava međugeneracijske solidarnosti započele su u Mađarskoj početkom 90-ih, i to ne samo zbog velikog broja umirovljenika i naglog smanjenja broja osoba koje su uplaćivale doprinose, već i zbog česte 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 (udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći) sa 63,8% u 1990. godini na 54,8% u 1994. godini. Time su ostvarene određene financijske uštede, ali i narušeno povjerenje u mirovinski sustav te pojačana već postojeća evazija doprinosa (CCET, 1995). Zbog vrlo rasprostranjene evazije poreza i doprinosa unutar Porezne uprave osnovan je 1998. godine Odjel za krivični postupak, služba za istražni postupak i prisilnu naplatu²⁵ (Véghelyi i Erdős, 1999). Odjel je zadužen i za sprječavanje zloupotrebe mirovinskih prava, a od 1999. godine Porezna uprava ima i obvezu prikupljanja doprinosa za mirovinsko osiguranje, s tim da se oni od 1. siječnja 2000. smatraju porezima (Hogye i sur., 2000).

Poljska – Osim uobičajenog naslijeđa socijalističke prošlosti prema kojemu je sustav međugeneracijske solidarnosti često bio pod pritiskom moćnih interesnih skupina²⁶, kao i u drugim tranzicijskim zemljama, često se u smanjivanju otvorene zaposlenosti pribjegavalo prijevremenom umirovljenju. Povećan broj korisnika mirovina, uz smanjeni broj onih koji plaćaju doprinose, uvjetovao je osjetno pogoršanje sistemске stope ovisnosti mirovinskog sustava (broj umirovljenika na stotinu osiguranika) s 38,9 u 1989. godini na 61,6 u 1994. godini. Poljska je posebna po tome što je jedna od malobrojnih tranzicijskih zemalja u kojima je porastao odnos između prosječne mirovine i prosječne plaće (s 50% 1989. godine na 64% 1995. godine), iako Szulc (2000) upozorava da je to više posljedica snažnijeg smanjivanja plaća nego mirovina. Za financiranje mirovinskih rashoda poslodavci i zaposleni plaćali su u 1999. godini doprinos od 19,52% bruto plaće. Povlaštene mirovine i visoke stope doprinosa uvjetovale su opću prihvaćenost stava kako su mirovinski doprinosi samo vrsta poreza, a ne oblik štednje za starost. Tek je manjina stanovništva svjesna da je osigurana (10,4% ispitanika u istraživanju provedenom 1997. godine). Samom mirovinskom sustavu nedostaje institucionalizirana društvena snaga koja bi

je utvrđen iznos dohotka nakon kojega se više ne plaćaju doprinosi. Stoga će oni koji su zaradili više platiti veće doprinose, ali slijedom toga, neće ostvariti veću mirovinu, a dio osiguranih osoba nije mogao ostvariti mirovinska prava (zbog kratkog staža osiguranja) iako je plaćao doprinose.

²⁵ Pri donošenju zakona o njegovu osnivanju razvila se burna rasprava o opasnosti narušavanja i ograničavanja građanskih sloboda i ustavnih prava. Stoga se u zakonskim određenjima nastojala naći ravnoteža između očuvanja privatnosti građana i omogućivanja djelotvornosti službe. Nadležnost Odjela određena je Zakonom o krivičnom postupku prema kojemu najveći prekršaji obuhvaćaju sprječavanje utaje poreza i doprinosa prikrivanjem činjenica važnih za određivanje obveze, te se tako smanjuju javni prihodi, što je kažnjivo zatvorom u trajanju od tri do pet godina; te suzbijanje izbjegavanja plaćanja obveznih doprinosa, što se može kazniti zatvorom u trajanju od tri do pet godine.

²⁶ Riječ je o radnicima pojedinih zanimanja, poput rudara, ili o cijelim gospodarskim granama - teškoj metalurgiji ili sl. - u kojima su se ostvarivala povlaštena mirovinska prava.

branila interese mladih naraštaja od pritisaka starijih (velikoga i aktivnog dijela biračkog tijela) i ustupaka koje im političari (prilično) spremno daju u želji da ih odobrovolje za sljedeće izbore (Hausner, 2001). Stoga ne treba čuditi da su ispitanici kao jednu od najvažnijih zadaća reforme istaknuli potrebu jačeg povezivanja doprinosa i mirovina (tako da doprinosi stvarno budu osnovica budućih mirovina) te potrebu vođenja osobnih računa o uplaćenim doprinosima. Cilj mirovinske reforme i razvoja kapitaliziranog sustava jest omogućivanje veće osobne slobode i izbora osiguranicima, uz istodobno jamčenje zakonski utvrđene najmanje mirovine. Na nacionalnoj razini time bi se trebao potaknuti razvoj tržišta kapitala, stvoriti poticaji za ulaganja i štednju te ograničiti neplaćanje doprinosa (Vallejo, 1998). Najveći problem mirovinskog sustava i provođenja reforme u Poljskoj jest organizacijska neučinkovitost Zavoda za socijalno osiguranje i njegova nesposobnost da organizira sveobuhvatan računalni informacijski sustav²⁷.

Rumunjska – Političke i društvene promjene te restrukturiranje gospodarstva uvjetovali su smanjivanje broja zaposlenih (za više od dva milijuna osoba u razdoblju od 1990. do 1998. godine), porast nezaposlenosti (za više od milijun osoba) i jačanje NG-a. Tako je uz smanjivanje broja onih koji uplaćuju doprinose (s 8,2 milijuna na 5,2 milijuna) i povećanje broja umirovljenika (s 2,4 na 3,9 milijuna) pogoršana sistemska stopa ovisnosti (broj umirovljenika na stotinu osiguranika) s 29 u 1990. godini na 75 u 1998. Znatan broj prije zaposlenih na neodređeno i puno radno vrijeme prešao je na ugovor o radu za koji se ne plaćaju doprinosi, ali ne ostvaruju prava iz mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja već se samo plaća porez na dohodak. Nastali nesrazmjer (smanjivanje broja osoba koje plaćaju doprinose za trećinu i povećanje broja umirovljenika za dvije trećine) uvjetovao je financijske teškoće sustava i vrlo visoke stope doprinosa za socijalno osiguranje (gotovo 60% bruto plaće). Sve je to dovelo do daljnjeg napuštanja SG-a i neplaćanja doprinosa, te do pojačane korupcije ovlaštenih osoba pri razrezivanju i prikupljanju poreza i doprinosa. Gotovo udvostručena stopa mirovinskih doprinosa u 1992. godini zbog većeg izbjegavanja njihova plaćanja nije omogućila povećanje prihoda sustava, već su oni u 1992. godini realno pali za 8%. Mirovinskom reformom povisit će se dob za odlazak u mirovinu, ograničiti mogućnosti prijevremene mirovine, pojačati povezanost uplaćenih doprinosa i ostvarene mirovine, provesti drugačije usklađivanje mirovina te uvesti drugi i treći stup mirovinskog osiguranja, a očekuje se i određeno smanjivanje izbjegavanja plaćanja doprinosa (de Menil i Sheshinski, 2000).

Rusija – Već se dugo i bezuspješno pokušava poboljšati naplata poreza i doprinosa. Rusija nastoji pokazati i svojim građanima i stranim ulagačima kako je *ozbiljno* odlučila promijeniti stanje s naplatom, pa se redovito s mnogo pompe i velikih riječi najavljuju novi programi borbe protiv evazije. Jevgenij Jasin, ministar gospodar-

²⁷ Bez učinkovitog sustava ne mogu funkcionirati prvi ni drugi stup mirovinskog osiguranja jer nije moguće voditi podatke o osobnim računima. Društva koja se bave mirovinskim osiguranjem procijenila su da im je Zavod do kraja 1999. godine transferirao samo polovicu uplaćenih doprinosa, s tim da su računi oko 40% osiguranika *mrtvi*, odnosno da nije ostvarena nijedna uplata na njih. Novo rukovodstvo ZUS-a, imenovano krajem 1999, vjeruje u poboljšanje stanja tek za godinu ili dvije. Neučinkovitost ZUS-a bila je glavni uzrok smanjenja postotka prikupljenih doprinosa u 1999. godini i velikog deficita sustava koji se pokriva iz bankovnih kredita, a koji će prije ili kasnije morati platiti porezni obveznici.

stva u prijašnjoj vladi Borisa Jeljcina otvoreno je priznao da su povremeni pokušaji većinom bili bez učinka, pa kad bi se i naplatilo nešto poreza i doprinosa²⁸, stanje bi se vrlo brzo ponovno *normaliziralo* (Williams, 1997). U gospodarstvu se najveći dio poslovanja ostvaruje u gotovini, znatan dio u trampi ili prebijanju (proizvođači i distributeri nafte plaćaju benzinom umjesto novcem, 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 rubalja najvažniji razlog nemogućnosti pružanja javnih dobara (obrazovanja, zdravstvene zaštite) i isplate mirovine, te sve većeg zaduživanja zemlje u inozemstvu. Brojne su zapreke boljem prikupljanju poreza, a među ostalim najčešće se navode *prijateljski i isprepleteni* odnosi između velikih poduzeća i tijela državne vlasti, zbog čega je iznos ubranih poreza i doprinosa od nekih najvećih i najbogatijih tvrtki vrlo malen; čudna mreža dugovanja između privatnih i javnih poduzeća, što stvara *začarani krug* neplaćanja te nevjerojatna drskost i upornost dijela poduzetnika i građana u traženju i iskorištavanju svih mogućih zakonskih *rupa*. Nadalje, kao način pranja novca i izbjegavanje plaćanja doprinosa vrlo je popularno sklapanje lažnih ugovora o osiguranju²⁹.

Za očuvanje (slabe) postojeće financijske održivosti mirovinskog sustava nužna je temeljita reforma jer državni mirovinski fond već dulje od deset godina jedva pokriva postojeće rashode i kasni s isplatama mirovina. Poslodavci sada uplaćuju 28% doprinosa na bruto plaće, koji se raspoređuje na različita tijela mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, te osiguranja za vrijeme nezaposlenosti. Prema programu Germana Grefa, ministra ekonomskog razvoja i kreatora najnovije od bezbrojnih gospodarskih reformi, za smanjenje troškova trebalo bi objediniti službe koje prikupljaju i raspoređuju doprinose, a u 2002. godini trebao bi zaživjeti i novi sustav osobnih mirovinskih računa³⁰.

Ukrajina – Unatoč malom iznosu jednakih mirovina (koje iznose samo oko trećine prosječne plaće), zbog velikog deficita mirovinskog sustava mirovine kasne ili se uopće ne isplaćuju. Potrebna sredstva mirovinskog sustava ne uspiju se prikupiti ni iz dodatnih izvora poput poreza na prodane devize, na kupljene luksuzne proizvode i automobile, na prodane nekretnine, paušalnog poreza na svaki mobilitel, te

²⁸ Utaje poreza i doprinosa gotovo se uopće ne smatraju nezakonitima, pa su i kazne vrlo blage. Pojedinci koji su nekim čudom zbog toga osuđeni navode da nisu učinili ništa loše, pa ako je baš nužno, oni mogu platiti (dio) neplaćenih obveza. Veliku pozornost javnosti izazvala je 1996. godine osuda Alekseja Anisimova, prve osobe osuđene na šest mjeseci zatvora zbog evazije poreza i doprinosa u modernoj Rusiji, ali prema općoj ocjeni *sine ribe* u cjelokupnom sustavu. Anisimov je iznajmljivao metalne kontejnere putujućim trgovcima po moskovskim tržnicama, uredno je plaćao obveze tržnicama, te *reket* (*kr'iša* - doslovce krov) lokalnim moćnicima za pružanje zaštite, ali državi nije plaćao ni rublje poreza i doprinosa. Čak je i policija od nje unajmljivala kontejnere, a kad nije platio obveze, optužen je za evaziju.

²⁹ Saunders (1999) procjenjuje da je oko 80% policia životnog osiguranja lažno, od 35 do 40% policia o poslovnom riziku te najmanje 15-20% policia osiguranja imovine. Tvrtke s osiguravajućim društvima sklapaju ugovore o osiguranju, pa onda (djelomično ili u cijelosti) tako isplaćuju svoje zaposlene, a izbjegavaju platiti doprinose za mirovinsko osiguranje. Samo u 1998. godini naplaćeno je putem tih policia 1,25 milijardi dolara, što, naravno, umanjuje javne prihode i narušava održivost mirovinskog sustava.

³⁰ U njega bi se izdvajalo 2% bruto plaće, što bi trebalo postupno narasti na 10% u sljedećih osam godina. Time bi se trebalo smanjiti neplaćanje doprinosa, a raspoloživa sredstva bolje usmjeriti na dio stanovništva koje je neposrednije pogođeno siromaštvom (Aris, 2001).

proporcionalnog poreza na poljoprivredno zemljište. Neslužbeno je gospodarstvo vrlo razvijeno, tako da se veličinom gotovo izjednačilo sa SG-om, a iz njega se ubire vrlo malo doprinosa za obvezni sustav mirovinskog osiguranja. Ujedno, isplata plaća kasni ili se one uopće ne isplaćuju, tako da se ne plaćaju doprinosi. Sam premijer Viktor Vushchenko naveo je kako je riječ o *golemom lancu* neplaćanja u kojemu sudjeluju i brojne državne ustanove. Procjenjuje se da ukupni neplaćeni doprinosi mirovinskom fondu iznose oko 11 milijarda hryvny, dok fond duuguje umirovljenicima oko 2 milijarde hryvny. Kao i u Rusiji, velik dio gospodarskih aktivnosti ostvaruje se trampom ili prebijanjem obveza, pri čemu se ne plaćaju doprinosi. Državni mirovinski fond ima stalan manjak uplaćenih doprinosa, pa zbog toga ne može ublažiti veliki mirovinski dug koji je u 1999. dosegao gotovo četvrtinu godišnjeg ukrajinskog BDP-a. Predviđenom mirovinskom reformom smanjio bi se sadašnji doprinos od 33% bruto plaće na 26%, te organizirao drugi stup obveznoga mirovinskog osiguranja za koji bi se u početku izdvajao doprinos od 2% u 2003. godini, 3% u 2004. godini, s postupnim rastom do 7% nakon 2006. godine. Snelbecker i Dekhtiarhuk (2000) ne vjeruju u mogućnost trajnijeg poboljšanja prvog stupa međugeneracijske solidarnosti jer će radnici tijekom radnog vijeka morati i nadalje izdvajati 26% plaće za mirovinsko osiguranje da bi ostvarili mirovinu koja će biti jednaka četvrtini ili petini prosječne plaće. Stoga ne očekuju znatnije poticaje za poslovanje u SG-u i plaćanje mirovinskih doprinosa, pogotovo zato što se i sindikati protiv uvođenju doprinosa iz plaće bez istodobnog povećanja plaća te razvoju kapitaliziranoga mirovinskog osiguranja (ILO, 1994).

Slovenija – Stanovnik i sur. (1996) proveli su istraživanje o izbjegavanju i neplaćanju doprinosa za mirovinsko osiguranje. Za uplatu doprinosa pravnih osoba bio je zadužen Zavod za platni promet, zahvaljujući čijoj učinkovitosti (ali i strahu poduzeća od nadzora) nije bilo većeg izbjegavanja plaćanja doprinosa. U 1995. godini od pravnih je osoba bilo nenaplaćeno oko 1,5% svih doprinosa za mirovinsko osiguranje. Najveći dio ukupno nepodmirenih obveza u 1995. i 1996. godini bio je vezan za mali broj istih poduzeća, i to najčešće velikih sustava u proizvodnji željeza, aluminijske, tekstila, strojogradnje, energetike, automobilske industrije, graditeljstva i prometa. Problemi naplate doprinosa za mirovinsko osiguranje bili su mnogo veći među fizičkim osobama, tako da je procijenjena stopa naplaćenih doprinosa iznosila 73% u 1994. i 74% u 1995. Posebice je niska stopa naplate bila među samozaposlenima (67% u obje navedene godine), a stanje je bilo bolje za poljoprivrednike i ostale kategorije. Razlozi tome su velika nelikvidnost fizičkih osoba, mnogi zaostaci koje prema njima ima bivši društveni sektor, ali i zakonska neusklađenost i administrativna neučinkovitost ovlaštenih službi.

Hrvatska – Evazija i (ne)sklonost plaćanju doprinosa mirovinskog osiguranja uvelike ovisi o koristi što se očekuje od sustava. U nedostatku provedenih (ili barem objavljenih) istraživanja o preraspodjeli dohotka što ga ostvaruje mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj, intuitivski i na temelju istraživanja u drugim zemljama možemo procijeniti tko su dobitnici i gubitnici u mirovinskom sustavu. Mirovinsko osiguranje preraspoređuje dohodak između pojedinih dobnih i dohodovnih skupina

(međugeneracijski³¹ i unutargeneracijski³²), pa je stoga potrebno proučiti različiti odnos između visine uplaćenih doprinosa i visine mirovine na razini cijelih generacija.

S obzirom na dobnu strukturu, žene dobivaju više nego muškarci³³, dok se prema vrstama invalidske³⁴ i obiteljske³⁵ mirovine određuju na povoljniji način od starijih. Slično vrijedi i za mirovine s kratkim mirovinskim stažem, prijevremene starosne mirovine, mirovine na osnovi beneficiranog staža i one koje se ostvaruju prema posebnim propisima. Nadalje, postojale su velike razlike i među različitim osnovama osiguranja³⁶. Prema novim propisima izjednačene su stope doprinosa³⁷ za radnike i obrtnike, a poljoprivrednici plaćaju doprinos po nižoj stopi, s tim da se razlika plaća iz državnog proračuna. **Najnepovoljniji odnos doprinosa i mirovine imaju osiguranici koji su odradili cijeli radni vijek i ostvarili starosnu mirovinu jer kod njih postoji slaba veza uplaćenih doprinosa i visine mirovine**, odnosno dolazi do znatne preraspodjele u korist drugih kategorija.

³¹ U međugeneracijskoj preraspodjeli starije generacije (umirovljene prvih 30-ak godina nakon uvođenja sveobuhvatnoga mirovinskog sustava) ostvarivale su pozitivan transfer jer su plaćale doprinose po relativno nižim stopama, a ostvaruju prava (primaju mirovine) što se financiraju po mnogo većim stopama doprinosa koje terete sada zaposlene. Sadašnje (i buduće) generacije ostvaruju negativan životni transfer jer plaćaju visoke mirovinske doprinose, a ostvaruju nižu razinu mirovina od prijašnjih generacija (razina mirovina u odnosu prema plaćama). Ta međugeneracijska preraspodjela nastavit će se i ubuduće, ponajviše zbog demografskih razloga: sve malobrojnije mlade generacije financirat će mirovine relativno velikog broja umirovljenika, te će biti sve nepovoljniji odnos između doprinosa i razine mirovine s obzirom na prethodne generacije.

³² Pri unutargeneracijskoj preraspodjeli za nedavno umirovljene i za one koji će u budućnosti odlaziti u mirovinu općenito vrijedi načelo: što su veća primanja, manji je dobitak od mirovinskog osiguranja. Iznimka su osobe umirovljene u 1998. i 1999. godini jer njihove mirovine imaju višu razinu od mirovina ostvarenih prije 1998. godine, te višu razinu od mirovina koje će se ostvarivati nakon 1999. Razlog su uredba Vlade RH o ograničavanju mase sredstava za isplatu mirovina ostvarenih do 1994. godine, tako da su mirovine u 1998. i 1999. godini (nakon prestanka važenja uredbe) približno 20% veće od razine starih mirovina; snižavanje mirovina koje će se ostvariti nakon 2000. godine vezano je za postupno širenje obračunskog razdoblja za izračun mirovine s 10 najpovoljnijih uzastopnih godina na cijeli radni vijek, tako da će svaka sljedeća generacija ostvarivati oko 2% nižu razinu mirovine od prethodne. Ujedno, proširenje obračunskog razdoblja za izračun mirovine trebalo bi biti i demotivirajući čimbenik za izbjegavanje plaćanja doprinosa jer se uspostavlja jača veza između uplaćenih doprinosa i mirovine.

³³ Žene su prema prijašnjim propisima mogle ranije i s kraćim stažem ostvariti starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu nego muškarci, a u prosjeku žive dulje (oko 4 godine) pa je za žene bio i do 30-40% povoljniji odnos mirovine i uplaćenih doprinosa. Prema novim propisima, i dalje je povoljniji odnos mirovine i visine doprinosa za žena nego za muškarce jer su za žene propisane niže dobne granice za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu, ali je postotak razlike manji i stoga ostvaruju (primaju) naknade u duljem vremenskom razdoblju.

³⁴ Time se djelomično kompenzira činjenica da osiguranik zbog nastale radne nesposobnosti nije od radio cijeli radni vijek.

³⁵ Obiteljska mirovina određuje se u rasponu 70-100% mirovine pokojnog osiguranika, a proizlazi iz načela uzajamnosti i solidarnosti te osiguranja rizika od smrti hranitelja obitelji.

³⁶ Do kraja 1998. godine radnici su za istu visinu mirovine plaćali oko 50% više od obrtnika, a više nego dvostruko od poljoprivrednika jer su stope doprinosa za obrtnike i poljoprivrednike bile mnogo povoljnije nego za radnike. Ujedno postoje umirovljenici (poput hrvatskih branitelja invalida Domovinskog rata i obiteljske mirovine poginulih branitelja određene prema plaći odgovarajućeg čina) čije se mirovine ne temelje na uplati doprinosa, pa se visina doprinosa ne može uspoređivati s iznosom mirovine.

³⁷ Ujedno, započelo je ujednačavanje mirovinskih osnovica za različite kategorije osiguranika, pa u budućnosti treba pojačati aktivnosti na tom polju.

O kretanju stopa doprinosa, određivanju osnovice i utvrđivanju obveznika doprinosa piše Kuliš (2001) pa to nećemo ponavljati. Madžarević-Šujster (1997) razmatrala je oblike i opseg izbjegavanja plaćanja doprinosa. Autorica objašnjava da je u Hrvatskoj najčešće riječ o prikazivanju manjih poreznih osnovica, isplata plaća putem banaka, sindikata ili u naturi i na taj način izbjegavanja uplate poreza i prireza. Veličina neplaćenog poreza i doprinosa snažno je uvjetovana i izvorom ostvarenog dohotka, odnosno gospodarskog sektora u kojemu je osoba zaposlena. Na temelju pretpostavki da je neplaćanje poreza i doprinosa manje učestalo u velikim poduzećima (zbog opsega poslova, potrebe vođenja cjelovitoga računovodstva i negotovinskog plaćanja, a i činjenice da su donedavno bila u državnome ili, eventualno, mješovitom vlasništvu) te većih zarada samozaposlenih i poduzetnika nego što ih ostvare "obični" zaposlenici, autorica provodi dvije simulacije³⁸. Madžarević-Šujster (2001) na temelju određenih pretpostavki provodi slične simulacije za razdoblje od 1994. do 2000. godine. Koristeći se prvom simulacijom, procjenjuje da je udio evazije poreza i prireza na dohodak i doprinosa narastao od 1,5% BDP-a u 1994. godini na 2,7% u 2000, dok je prema drugoj simulaciji (nakon korekcije za otpis doprinosa i izbjegavanje doprinosa) udio evazije poreza i doprinosa u istom razdoblju porastao s 4,3% BDP-a na 5,9%. Prva simulacija daje donju granicu evazije izravnih poreza i doprinosa, a druga simulacija daje gornju granicu procjene.

Zuber (2000) piše o problemima naplate doprinosa za mirovinsko osiguranje i njihova statističkog praćenja³⁹. Ujedno navodi nejednak položaj osiguranika: za osobe kojima je **radni odnos osnovica mirovinskog osiguranja, uplaćeni doprinosi nisu uvjet ostvarivanja prava na staž osiguranja**, a za osobe koje su sami obveznici plaćeni je doprinos pretpostavka ostvarivanja staža osiguranja. Zuber podsjeća da prema dosadašnjim određenjima doprinosi drugog stupa ne mogu biti manji od 5% doprinosa koji se plaćaju u prvom stupu, tako da će se osnovna rješenja u plaćanju doprinosa propisana u sustavu generacijske solidarnosti jednostavno preslikati i na doprinose koji će se ubirati za drugi stup mirovinskog osiguranja. Stoga autorica smatra da je potrebno pomnije razmotriti opravdanost zadržavanja nekih postojećih rješenja u sustavu plaćanja doprinosa, kao i položaj zaposlenih koji ne primaju

³⁸ U prvoj simulaciji izjednačene su visine plaća malih i srednjih poduzeća s plaćama isplaćenim u velikim poduzećima. Prema toj simulaciji, udio evazije poreza na dohodak i doprinosa iznosio je 3,70% BDP-a u 1994. godini, 4,34% u 1995. godini i 4,65% u 1996. godini. U drugoj simulaciji pretpostavlja se da su radi potrebe za nekom vrstom socijalne zaštite prava mjera zaposlenosti u Hrvatskoj podaci o aktivnim osiguranicima kojima je raspolagao tadašnji Fond mirovinskoga i invalidskog osiguranja, te da su mjesečni primici aktivnih osiguranika jednaki prosječnim primicima u gospodarstvu (niži su od primitaka u velikim poduzećima). Tako je kao razlika između uplaćenoga i potencijalnog iznosa poreza na dohodak i doprinosa dobiven udio evazije poreza na dohodak i doprinosa u BDP-u (donja granica procjene) od 2,76% u 1994. godini, 3,71% u 1995. godini i 3,81% u 1996. godini. Međutim, tom broju valja dodati podatak o neprijavljenim radnicima koji ne mogu plaćati socijalno osiguranje te pretpostavku da oko 35% nezaposlenih radi u NG-u, što bi vjerojatno rezultiralo istim udjelima porezne evazije kao i u prvoj simulaciji.

³⁹ Zuber navodi da je u Hrvatskoj poznat podatak o najnižoj osnovici za plaćanje doprinosa i podatak o broju osiguranika koji uplaćuju doprinose na najnižu osnovicu, ali nema podatka o tome imaju li te osobe od istog isplatelja prihode od udjela u dobiti ili prihode od dividendi, što je u brojnim privatnim poduzećima najjeftiniji i čest način isplate plaća. Nema podataka o opsegu rada s nepunim radnim vremenom niti pokazatelja o opsegu tzv. privremenih i povremenih poslova. Poznat je broj umirovljenika, ali nema podatka o tome koliko umirovljenika uz mirovinu ostvaruje i dodatnu zaradu niti koliki je prosječni godišnji iznos te zarade po umirovljeniku.

plaće ili su one neredovite (tako da se na njihovu mirovinskom računu neće imati ništa kapitalizirati).

Mrša (2000), vezano za (ne)plaćanje doprinosa, upozorava da u Zakonu o mirovinskom osiguranju ne postoji jasna definicija plaće kao osnovice za obračun i plaćanje doprinosa te za određivanje prava iz mirovinskog osiguranja (mirovine). Odgovarajućim zakonima utvrđeno je da se plaćom smatra plaća u skladu s propisima o porezu na dohodak, a to u provedbi Zakona o mirovinskom osiguranju stvara nejasnoće i teškoće⁴⁰. Mrša naglašava i potrebu usklađivanja drugih zakona (Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Zakona o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti) s odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju.

Problemi postoje i pri naplati doprinosa za zaposlenike upućene na rad u inozemstvo (detaširani zaposlenici) i za pomorce. Teškoće nastaju zbog zakonskih nedosljednosti, ali i zbog nepoštovanja zakona. Pri određivanju plaće kao osnovice za plaćanje mirovinskog doprinosa propisane su iznimke kada se isplaćena plaća ne dovodi u vezu s osnovicom za plaćanje doprinosa, pa se doprinos plaća na manji ili veći iznos od plaće koja se isplaćuje zaposleniku. Nadalje, mnogi poslodavci koji upućuju radnike na privremeni rad u inozemstvo ne prijavljuju promjenu podataka⁴¹.

Postotak naplata doprinosa za mirovinsko osiguranje u 2000. godini iznosio je oko 82%, a niži je za obrtnike (73%) i poljoprivrednike (40%). Posljedica takve razine naplate doprinosa jest to da se godišnje ne naplati oko 2,5 mlrd. kuna doprinosa (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2001). Postotak naplata doprinosa u 2001. godini vjerojatno je poboljšan jer od 1. srpnja 2001. doprinose za mirovinsko osiguranje ubire Porezna uprava.

Prijedlog mogućih rješenja za poboljšanje naplate

Razlog neplaćanja doprinosa u Hrvatskoj jesu i nepotpuni, odnosno nedovoljno jasni i/ili proturječni zakoni i podzakonske odredbe, te njihove česte promjene. Stoga je u skladu s upozorenjima Mrše (2000) i Zuber (2000) **potrebno preispitati zakonske odredbe:**

⁴⁰ Prema odluci Ustavnog suda RH od 2. prosinca 1998., plaća je dohodak od nesamostalnog rada, odnosno bruto plaća umanjena za zakonom propisane obvezne doprinose (za mirovinsko i invalidsko osiguranje, za zdravstveno osiguranje i za zapošljavanje, a za te godine i za doplatka za djecu), dok su prema Zakonu o porezu na dohodak, plaća i dohodak od nesamostalnog rada dvije različite veličine. Plaćom se u tom radu smatraju svi primici iz nesamostalnog rada, osim primitaka koji se prema istim propisima ne smatraju plaćom, dok je dohodak od nesamostalnog rada plaća umanjena za uplaćene zakonom propisane obvezne doprinose (članak 22. Pravilnika o porezu na dohodak - NN, 104/95, 109/96, 67/98, 155/98 i 1/00).

⁴¹ Uprava nadzora u području rada i zaštite na radu, Odjel radnih odnosa provodi redoviti nadzor poslodavaca koji upućuju radnike na privremeni rad u SR Njemačku. Tako je u 2000. godini u 98 poslodavaca (gotovo polovice ukupnog broja u kojih je proveden nadzor) utvrdila nepravilnosti i prekršajno ih kaznila jer za gotovo 1800 radnika nisu podnijeli prijavu nadležnim tijelima o promjeni podataka u vezi s plaćama, doprinosima, stažem osiguranja radnika upućenih u inozemstvo za vrijeme osiguranja ili ih nisu pravodobno prijavili (Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98 i 127/00, čl. 168. st.1.t.3), odnosno uopće nisu prijavili 31 radnika.

- u Zakonu o mirovinskom osiguranju definiciju plaće kao osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa te ostvarivanje mirovinskih prava⁴²
- opravdanost vezanja osnovice za plaćanje mirovinskog doprinosa uz osnovicu za plaćanje poreza samo u kategoriji osiguranika koji su mirovinski osigurani na temelju radnog odnosa
- opravdanost odstupanja od temeljnog načela utvrđenoga za osiguranike u radnom odnosu prema kojemu je ukupna plaća osnovica za plaćanje mirovinskog doprinosa, kao što je sada osnovica za zaposlenike upućene na rad u inozemstvo
- održivost sustava solidarnosti u kojemu se samo za osiguranike u radnom odnosu propisuje obveza apsolutne solidarnosti, a ostale kategorije osiguranika plaćaju mirovinski doprinos u visini koja nije izravno vezana za njihove novčane primitke na temelju obavljanja djelatnosti
- mogućnost uvođenja gornjeg limita pri određivanju obveze za plaćanje doprinosa, uz istodobno utvrđeno ograničenje za ostvarivanje prava (Zakon o najvišoj mirovini sadrži ograničenje osobnih bodova s najvišim iznosom vrijednosnih bodova u visini 3,8 po godini mirovinskog staža)
- potrebu povezivanja plaćanja doprinosa i visine mirovine, odnosno propisivanja obveze da se za ostvarivanje prava na mirovinu svih osiguranika uzima samo razdoblje za koje je plaćen mirovinski doprinos. To bi potaknulo naplatu, financijsku disciplinu i veću zainteresiranost osiguranika za plaćanje doprinosa, te ublažilo prebacivanje tereta doprinosa na one koji plaćaju
- Odlukom Vlade Republike Hrvatske o odgodi i obročnoj otplati dužnih doprinosa uvesti mogućnost izvansudske nagodbe pri utuženju zbog neplaćanja doprinosa ako su za to ispunjeni propisani uvjeti, jer je to nekad davalo dobre rezultate. Time bi se ostvarila učinkovitija naplata doprinosa jer bi se omogućilo Zavodu za mirovinsko osiguranje da u određenim opravdanim slučajevima s dužnikom ugovori obostrano prihvatljive uvjete otplate dužnog doprinosa. Istina, u izvansudskoj nagodbi postoji određena arbitrarnost, što može nepovoljno utjecati na visinu i dinamiku naplate dužnih doprinosa i kamata
- u propisima o mirovinskom osiguranju predvidjeti mogućnost prijavljivanja zaposlenika na osiguranje, unatoč tome što ih poslodavac u kojega su prethodno radili nije još odjavio zbog neplaćanja svih doprinosa ili zbog nekih drugih razloga bez krivnje zaposlenika
- u Zakonu o zapošljavanju stranaca izmjenama i dopunama trebalo bi na odgovarajući način urediti pitanje nastupa stranaca na kulturnim, zabavnim, sportskim, sajamskim i sličnim priredbama, angažmanu stranaca koji je u izravnoj vezi sa stranim ulaganjima, te razmotriti opravdanost uvođenja detašmana u Hrvatskoj za deficitarna zanimanja i jednostavne poslove, pogotovo

⁴² Prema nekim mišljenjima taj prijedlog nije dobar jer ako bi svaki sustav drugačije definirao koji se dohoci smatraju plaćom, odnosno osnovicom za plaćanje doprinosa, tada bi se za poslodavce zakomplicirao postupak obračuna doprinosa, kao i mogućnost objedinjavanja nadzora i baze podataka, što bi moglo povećati, a ne smanjiti evaziju.

u djelatnostima brodogradnje, graditeljstva, ugostiteljstva i turizma i sl. kako bi se u skladu s potrebama gospodarstva legalizirao rad osoba koje sada rade “na crno” i plaćanje njihovih doprinosa. Inspektori za radne odnose godišnje zateknu na radu do tisuću stranaca bez radne dozvole, ponajviše u djelatnosti graditeljstva.

Potrebno je **sustavno i odlučno prestati s praksom dopuštanja iznimaka ili oslobođenja od plaćanja doprinosa**. U uspostavi fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti Svjetska banka (2001) naglašava potrebu da se u Hrvatskoj uklone iznimke ili oslobođenja od plaćanja doprinosa mirovinskome (i zdravstvenom) fondu koja su u prošlosti služila za spašavanje poduzeća u financijskim problemima.

Suvremenije i učinkovitije prikupljanje doprinosa i vođenje bolje evidencije o iznosu uplata i kašnjenju s njima, te o isplaćenim mirovinama. Kao preduvjet učinkovitog nadzora i povezivanja sustava ili objedinjavanja baze podataka i funkcije nadzora i naplate potrebno je uvesti jedinstveni identifikacijski podatak obveznika i osiguranika za sve sustave (porezni, mirovinski, zdravstveni). Ujedno, potrebno je omogućiti informiranje zaposlenih o uplaćenim doprinosima.

Nužno je **poboljšati i statističko praćenje mirovinskog sustava**. Iako se može reći da je statističko praćenje tog sustava već na zavidnoj razini i da je bolje od praćenja sustava socijalne skrbi, potrebno je poraditi na poboljšanju kakvoće, opsega i ažurnosti statistike koja pokriva mirovinski sustav. Informacije i spoznaje o tome nužne su za planiranje i oblikovanje odgovarajuće politike, kao i za znanstvena razmatranja navedenog područja. Te su mjere nužne na svim razinama vlasti kako bi građani stekli uvid o djelovanju vladine politike. One bi također trebale poboljšati kakvoću javne rasprave i pospješiti savjetodavnu djelatnost političkih odluka.

Trebalo bi **procijeniti opterećenje doprinosima i moguće iznose mirovine** za pojedine generacije i skupina zaposlenih s različitim razinama zarada (kao što je to napravljeno za Ukrajinu – Snelbecker i Dekhtiarchuk, 2000, ili za SAD – Steurle i Bakija, 1996; – navedeno u Rosen, 1999: 201).

Radi učinkovitijeg nadzora, potrebno je ozbiljno **preispitati nepopunjenost velikog broja mjesta inspektora za radne odnose**, poboljšati uvjete njihova rada i dohotka te mogućnosti stručnog obrazovanja i usavršavanja, ali i zaoštriti pitanje odgovornosti za stručno, profesionalno i savjesno obavljanje inspektorskih poslova.

Kaznenim mjerama treba destimulirati neplaćanje i neuredno plaćanje doprinosa, te dosljedno i brzo procesuirati i kažnjavati počinitelja evazije doprinosa. Stoga je potrebno osigurati sve pretpostavke za veću ažurnost sudova i dosljednost u izricanju kazni⁴³.

⁴³ Prema podacima Uprave nadzora u području rada i zaštite na radu, Odjela radnih odnosa, od 5596 podnesenih prijava za pokretanje krivičnog postupka (za sve oblike nepravilnosti u području rada i zaštite na radu) u 2000. godini prekršajni su sudovi riješili samo 904 zahtjeva. Od ukupno 2517 rješenja prekršajnih sudova zaprimljenih u 2000. godini iz prije pokrenutih postupaka inspektora rada čak je 501 obustavljen zbog zastare. Iako je poslodavcu za neprijavu zaposlenika predviđena zakonska kazna od 30 do 120 tisuća kuna po radniku, sudovi izriču vrlo blage kazne, obično “ukor” ili simboličnu kaznu od 300 do 1000 kuna. Time obezvređuju složen i opsežan rad inspektora, te degradiraju ukupnu zakonodavnu kaznenu politiku i sveobuhvatnu potrebu da se učinkovitije suzbije nelegalno ponašanje.

Nužno je razviti opću svijest da neplaćanje doprinosa nije herojski čin pojedinca ni način ispravljanja nepravdi koje nameće država već prebacivanje obveze plaćanja na nekog drugog.

Konačno, ali jednako važna jest i potreba **poboljšanja sustava informiranja i općih znanja o javnim financijama, odnosno o nemogućnosti i (ne)održivosti zadržavanja postojećeg stanja u mirovinskom osiguranju**. Bez poboljšanja informiranja i općih znanja o financijskim problemima mirovinskog sustava u reformi sustava (i neizbježnom smanjivanju prava za pojedine kategorije osiguranika) mogu se očekivati znatni politički otpori koji će otežati, a možda i onemogućiti promjene.

Zaključak

Ako se doprinos za mirovinsko osiguranje shvaća kao porez, a ne kao oblik osiguranja za budućnost, to može potaknuti radnike na povlačenje iz SG-a i radno aktiviranje u NG-u, odnosno na zadržavanje u SG-u uz plaćanje najmanjeg doprinosa na temelju iskazivanja manjega ostvarenog dohotka. To je pogotovo lako ako je tek manji dio zaposlenih obuhvaćen mirovinskim osiguranjem i/ili ako je NG jako razvijen (kao u velikom dijelu zemalja u razvoju ili u tranziciji). U zemljama u tranziciji zbog nedostatka demokratskih, gospodarskih i regulativnih institucija, nepostojanja iskustva u plaćanju poreza, uz istodobno znatno diskrecijsko pravo javnih službenika i rastrošne države, lako može doći do izbjegavanja i utaje poreza, korupcije, ucjenjivanja i drugih nezakonitih pojava, što je gotovo uvijek praćeno i neplaćanjem doprinosa za mirovinsko osiguranje. Ujedno, uvođenje kapitaliziranog sustava mirovinskog osiguranja nije jamstvo potpunog izbjegavanja plaćanja doprinosa.

Uska povezanost uplaćenih doprinosa i visine mirovine sigurno može povećati spremnost za njihovo plaćanje, smanjiti prikazivanje ostvarenog dohotka manjim i biti važna odrednica u prikupljanju doprinosa. Ostvarenje mirovinskih prava istodobno znači i obvezu plaćanja doprinosa. Hrvatska je već mnogo učinila drugačijim prikupljanjem mirovinskih doprinosa putem Porezne uprave, proširenjem obračunskog razdoblja za izračun mirovine i razvojem kapitaliziranog sustava mirovinskog osiguranja, ali će radi uspješnijeg prikupljanja doprinosa trebati dosljedno i bez odlaganja provesti odgovarajuće mjere od kojih smo neke iznijeli u ovom radu. Uspješno ispunjavanje obveze plaćanja doprinosa mirovinskog osiguranja može biti velik doprinos ostvarivanju vladavine prava i poštovanju zakona u Hrvatskoj.

LITERATURA

- AIYER, S. R., 1997. Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform? [online]. Available from: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1865/wps1865.pdf>
- ALLINGHAM, M. G. and SANDMO, A., 1972. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, (1), 232-238.
- ANDREONI, J., ERARD, B. and FEINSTEIN, J., 1998. Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, 818-860.

- ANDREWS, S. and RASHID, M., 1996. The Financing of Pension System in Central and Eastern Europe, An Overview of Major Trends and their Determinants, 1990-1993. *World Bank Technical Paper*, No. 339
- APREDA, R., 1999. *Corporate Governance In Argentina: New Developments through 1991-2000* [online]. Universidad del CEMA. Available from: <http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/154.pdf>
- ARIS, B., 2001. Reform rolls on with mixed success. *Euromoney* [online], January 2001. Available from: <http://www.euromoney.com/confidential.html>.
- BAILEY, C. and TURNER, J., 1998. *Contribution evasion and social security: Causes and remedies* [online], 2nd International Research Conference on Social Security, Summing up the evidence: The impact of incentives and targeting in social security. International Social Security Association, Jerusalem, 25 - 28 January 1998. Available from: <http://www.issa.int/pdf/jeru98/theme3/3-4d.pdf>
- BAKIĆ, D., 2000. Drugi i treći stup novoga hrvatskog mirovinskog sustava: napomene i pitanja. *Financijska praksa*, 24 (2), 189-212.
- BENJAMINI, Y. and MAITAL, S., 1985. Optimal Tax Evasions and Optimal Tax Evasions Aspects - Behavioral Aspects. In: W. GAERTNER and A. WENIG, eds. *The Economics of the Shadow Economy*. Heidelberg : Springer, 245-264.
- BERON, K.J., TAUCHEN, H.V. and WITTE, A.D., 1992. The Effect of Audit and Socio-Economic Variables on Compliance. In: J. SLEMROD, ed. *Who Pays the Taxes and Why?* Ann Arbor : University of Michigan Press.
- BRAZIL GOVERNMENT, 1998. Memorandum off Economic Policies [online]. Available from: <http://www.fazenda.gov.br/ingles/releases/1998/ir981113-anx.html>
- CANGIANO, M., COTTARELLI, C. and CUBEDDU, L., 1998. Pension Developments and Reforms in Transition Economies, European I Department; Fiscal Affairs Department. *Working Paper, WP/98/151* [online]. Washington DC.: International Monetary Fund. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp98151.pdf>
- CARTAYA, V., 1992. The Costs of Becoming Legal for an Informal Firm, the Case of Venezuela. In: V. TOKMAN, ed. *The Informal Economy in Latin America*. Boulder : Colo Rienr.
- CAVALCANTI, C., 1993. *Bridging the Poverty Gap in the Former Soviet Union*. Washington DC. : World Bank, Europe and Central Asia Division, Country Department IV.
- CCET - Centre for Coperation with the Economics in Transition, 1995. *Social and Labour Market Policies in Hungary*. Paris : OECD.
- COOPER, G., 1997. *Tax Avoidance and Rule of Law*. Amsterdam : International Bureau for Fiscal Documentation : Australian Tax Research Foundation.
- COWEL, F. and GORDON, J.P.F., 1976. Unwillingness to Pay. *Journal of Public Economics*, 36 (3), 305-321.

- COWEL, F., 1990. *Cheating the Government, The Economics of Evasion*. Cambridge ; Massachusetts ; London : The MIT Press.
- CSONTOS, L., KORNAL, J. and 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.
- ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT, 1996. *Investing and Trading Chile*, February 1, 1996 (preuzeto iz: Bailey and Turner).
- ERICH, K., MACIEJOVSKY, B. and SCHNEIDER, F., 2001. *Everyday Representations of Tax Avoidance, Tax Evasion, and Tax Flight: Do Legal Differences Matter?* [online]. Available from: <http://www.economics.uni-linz.ac.at/Members/Schneider/Maciejovsky.PDF>
- FEIGE, E., 1979. How Big is the Irregular Economy. *Challenge*, Nov-Dec. 5-13.
- FEIGE, E., 1999. Underground Economies in Transition: Noncompliance and Institutional Change. In: E. FEIGE and K. OTT, ed. *Underground Economies in Transition - Unrecorded activity, tax evasion, corruption and organized crime*. Aldershot : Ashgate Publishers.
- FEINSTEIN, S. J., 1991. An Econometric Analysis of Tax Evasion and Its Detection. *Rand Journal of Economics*, 22 (Spring), 14-35.
- FELDSTEIN, M. and SAMWICK, A., 1996. The Transitional Path in Privatizing Social Security. *Working Paper Series 5761*. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- FELDSTEIN, M., 1997. Reforma mirovinskog sustava: dio koji nedostaje u političkim analizama. *Financijska praksa* 21 (4), 549-568.
- FIGBE, 1994. Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil. Rio de Janeiro : IBGE (preuzeto iz: Nitsch i Schwarzer. 1996).
- FRIEDLAND, N., MAITAL, S. and RUTENBERG, A., 1978. A Simulation of Income Tax Evasion. *Journal of Public Economics*, 10 (27), 107-116.
- GIL, J. and LOPEZ-CASASNOVAS, G., 1997. Life-Time Redistribution Effects Of The Spanish Public Pension System. *Working Paper No. 242* [online]. Barcelona : Department of Economic Theory and Economics : Universitat Pompeu Fabra. Available from: <http://www.econ.upf.es/deehome/what/wpapers/postscripts/242.pdf>
- GRUAT, J. V. and THOMPSON, K., 1997. Extending coverage under basic pension schemes - General and Chinese considerations. *Issues in Social Protection, Discussion paper No. 4* [online]. Geneva : International Labour Office Social Security Department. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/dispp4.htm#cont11a>
- GRUBER, J., 1995. The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *NBER Working Paper 5053*. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.

- HAUSNER, J., 2001. Poland: Security Through Diversity. In: M. FELDSTEIN and H. SIEBERT HORST, eds. *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand* [online]. Chicago : The University of Chicago Press. Available from: <http://www.nber.org/books/pensioncrisis/poland2-8-01.pdf>
- HEINRICH, G., 1997. *Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Yet Another Transition...?*. [online]. Riccarton, Edinburgh: Centre for Economic Reform and Transformation, Department of Economics, Heriot-Watt University. Available from: <http://www.som.hw.ac.uk/cert/wpa/1997/dp9705.pdf>
- HORVÁTH, B and SZÉKELY, P. I., 2001. The Role of Medium-Term Fiscal Frameworks for Transition Countries - The Case of Bulgaria. *Working Paper WP/01/11* [online]. European I Department; Fiscal Affairs Department, Washington DC.: International Monetary Fund. Available from: <http://www.imf.org./external/pubs/ft/wp/2001/wp0111.pdf>
- HZMO, 2001. *Stanje sustava mirovinskog osiguranja i prijedlog mjera*, interni materijal. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
- IBFD, 1999. *European Tax Handbook*. Amsterdam: International Bureau for Fiscal Documentation.
- IBFD, 2000. *European Tax Handbook*. Amsterdam: International Bureau for Fiscal Documentation.
- ILO, 1985. *Jobs and Skills Programme for Africa: Informal Sector in Africa*. Geneva : International Labour Office.
- ILO, 1994. *The Ukrainian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy*. Budapest : International Labour Office, Central and Eastern European Team.
- ILO, 2001. *World Labour Report 2000* [online]. Geneva: International Labour Office. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/protection/soc-sec/publ/wlrover.htm>
- ISACHSEN, A.J., SAMUELSON, S. O. and STROM, S., 1985. The Behaviour of Tax Evaders. In: W. GAERTNER and A. WENIG, eds. *The Economics of the Shadow Economy*. Heidelberg : Springer, 227-244.
- JANADA, C., 1998. *Brazil: The Package Is Progressing: Where the Package Stands* [online]. Available from: <http://www.morganstanley.com/GEFdata/digests/19981125-wed.html>
- JENKINS, G. P., 1993. Implications of Economic Transition and Demographics for Financing Pensions in the Former Socialist Economies. *Public Finance - Finances Publiques*, Supplement, 48, 253-265.
- JOHNSON, E., 2001. The years go by: Will the Czechs ever reform their pensions system? *Business Central Europe* [online], 42 (July/August). Available from: <http://www.bcemag.com/servlets/bce.application.issue-post?cid=1506&aid=823&action=display>

- KAY, S., 2000. *Examining Social Security Privatization in Latin America*, [online], Economic Update V11 N4, Federal Reserve Bank of Atlanta. Available from: http://www.frbatlanta.org/publication/eco_update/v11n4/v11n4_2.html
- KESSELMAN, J. R., 1996. Payroll Taxes Around the World: Concepts and Practice, *Canadian Tax Journal - Revue Fiscale Canadienne*, 44 (1), 59-84
- KULIŠ, D., 2001. Prikaz promjena u sustavu oporezivanja rada u Hrvatskoj u razdoblju 1994-2000. godine. *Financijska teorija i praksa*, 25 (2), 141-260.
- LABOUL, A., 1998. *Private Pensions Systems: Regulatory Policies in Maintaining Prosperity in an Ageing Society* [online]. Paris : OECD. Available from: http://www.oecd.org/subject/ageing/awp2_2e.pdf
- LEWIS, A., 1979. An Empirical Assessment of Tax Mentality. *Public Finance*, 34, 245-257.
- MACKELLAR, L. and ERMOLIEVA, T., 1999. *The IIASA Social Security Reform Project Multiregional Economic-Demographic Growth Model: Policy Background and Algebraic Structure* [online], Interim Report IR-99-007/February, Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis. Available from: <http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-99-007.pdf>
- MADŽAREVIĆ-ŠUJSTER, S., 1997. Porezna evazija. *Financijska praksa* 21 (1-2), 241-258.
- MADŽAREVIĆ-ŠUJSTER, S., 2002. Procjena porezne evazije. *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 117-144.
- MANCHESTER, J., 1997. Taxing Social Security, Pension Research Council. *PRC Working Paper 97-27*. Philadelphia : Wharton School.
- MENIL de, G. and SHESHINSKI, E., 2000. Romania's Pension System: From Crisis to Reform, Version of February 15 2000. In: M. FELDSTEIN and H. SIEBERT, eds. *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand* [online]. Chicago : The University of Chicago Press. Available from: <http://www.nber.org/books/pensioncrisis/romania.pdf>
- MESA-LAGO, C., 1991. *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Washington DC. : Washington Discussion Papers.
- MESSERE, K., 2001. Porezi dvadesetog stoljeća i njihova budućnost. *Financijska teorija i praksa*, 25 (2), 261-288.
- MITCHELL, S. O., 1997. Building an Environment for Pension Reform in Developing Countries. *Pension Research Council, PRC WP 97-7* [online]. Philadelphia: Wharton School, University of Pennsylvania. Available from: <http://prc.wharton.upenn.edu/prc/wp97.html>
- MORANTE, F. T. and SHEPPARD, E. H., 1999. *Latin America: Regulatory Reforms. the Life Insurance and Pensions in Latin America Conference* [online]. Miami : Latin America Practice Group. Available from: <http://www.jordenusasa.com/lareforms.html>

- MORKUNIENE, A., 1999. What Lithuanians Think About Social Security. *Newsletter of the Lithuanian Free Market Institute, No. 3* [online]. Vilnius : The Lithuanian Free Market Institute. Available from: <http://www.freema.org/Newsletter/pension.reform/1999.3.amorkuniene2.phtml>
- MRŠA, V., 2000. Aktualna pitanja mirovinskog osiguranja. *Financijska teorija i praksa* 24 (3), 395-410.
- MÜLLER, K., 1999. *The Political Economy Of Pension Reform In Central-eastern Europe*. Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- MUNICH, D., JURAJDA, S. and CIHAK, M., 1999. *Background study on employment and labour market in the Czech Republic* [online]. Prague : CERGE-EI. Available from: http://195.113.12.52/munich/TEXTY/czech_back.pdf
- MUSGRAVE, R. A., 1985. *A Brief History of Fiscal Doctrine. Handbook of Public Economics, Vol. I*. North-Holland ; Amsterdam : Elsevier Science Publishers B.V.
- NITSCH, M. and SCHWARZER, H., 1996. *Recent development in financing social security in Latin America*. Issues in Social Protection, Discussion paper 1 [online]. Geneva : ILO, Social Security Department. Available from: [http://www.freema.org/Projects/FHconditions.phtml#The effects of tax evasion](http://www.freema.org/Projects/FHconditions.phtml#The%20effects%20of%20tax%20evasion)
- OFFICE OF THE GOVERNMENT PLENIPOTENTIARY FOR SOCIAL SECURITY REFORM, 1997. *Security Through Diversity Reform of the Pension System in Poland* [online]. Available from:
- OSTOVIĆ, D., 2000. Kapitalizirani sustavi i pitanje pravednosti. *Financijska teorija i praksa*, 24 (3), 311-321.
- PALACIOS, R., and ROCHA, R., 1998. *The Hungarian Pension Reform, in Public Finance Reform during the Transition, the Experience of Hungarian*. Washington D.C. : World Bank.
- PALACIOS, R., and ROFMAN, R., 2000. Annuity Markets and Benefit Design in Multipillar Pension Schemes: Experiences and Lessons from Four Latin American Countries. *Social Protection Discussion Paper No. 0107* [online]. Washington D.C. : World Bank. Available from: [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/f05dbfe25e34675285256a170052533e/\\$FILE/0107.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/f05dbfe25e34675285256a170052533e/$FILE/0107.pdf)
- PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR DATA PROTECTION AND FREEDOM OF INFORMATION HUNGARY, 1998. *The nature of a constitutional debate: an epilogue* [online]. Available from: <http://www.obh.hu/adatved/indexek/1998/1.htm>
- PINERA, J., 1997. Transformacija čileanskih mirovinskih iskustava. *U: Reforma hrvatskog mirovinskog sustava i prikaz međunarodnih iskustava*. Zagreb : Ministarstvo financija.
- PYLE, D. J., 1989. *Tax Evasion and Black Economy*. New York : St. Martin's Press.

- ROCHA, R., VITTAS, D. 2001., The Hungarian Pension Reform: A Preliminary Assessment Of The First Years Of Implementation. In: M. FELDSTEIN and H. SIEBERT, eds *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand* [online]. Chicago : The University of Chicago Press. Available from: <http://www.nber.org/books/pensioncrisis/hungary4-6-01.pdf>
- RODRÍGUEZ, J., 1999. In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform. *Policy Analysis, No. 340. Social Security Privatization Papers* [online]. Washington : Cato Institute. Available from: <http://www.socialsecurity.org/pubs/articles/pa340.pdf>
- ROSEN, S. H., 1999. *Javne financije*. Zagreb : Institut za javne financije.
- RUTKOWSKI, M. 2001. Restoring hope, rewarding work: pension reforms in post-communist economies. In L. T. ORLOWSKI, ed. *Transition and Growth in Post-Communist Countries*. Cheltenham, UK : Edward Elgar, 243-269.
- RUTKOWSKI, M., 1998. A New Generation of Pension Reforms Conquers the East - A Taxonomy in Transition Economies. *Transition* [online], 9 (4), 16-19. Available from: <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/julaug98.pdf>
- SAUNDERS, P. J., 1999. Second To None In Corruption; How Russians Write the Book on Tax Evasion. *The Washington Times* [online], September 21, 1999, A21. Available from: http://www.nixoncenter.org/publications/articles/9_21_99corruption.ht
- SCHNEIDER, F., 2000. *The Value Added of Underground Activities: Size And Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force all over the World* [online]. Available from: <http://www.economics.uni-linz.ac.at/Members/Schneider/ShadEcWorld bank.PDF>
- SCHULZ, J., 1992. *Economic Support in the Old Age: The Role of Social Insurance in Developing Countries*, 24. Redovna Skupština International Social Security Association.
- SKORBURG, J., 1996. Chile provides model for social security reforms. *Farm Bureau News* [online]. Washington DC. : The American Farm Bureau. Available from: <http://www.fb.com/news/fbn/fn1996/fn0909.html#3>
- SNELBECKER, D. and DEKHTIARCHUK, M., 2000. Pension Reform in Ukraine: How Extensive? How Soon? *Transition* [online], 11 (2), 21-23. Available from: <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/marapr00/pgs21-23.htm>
- SONG, Y-D. and YARBROUGH, T.E., 1978. Tax Ethics and Taxpayers Attitudes: A Survey. *Public Administration Review*, 38, 442-452.
- SPICER, M.W. and LUNDSTEDT, S.B., 1986. Understanding Tax Evasion. *Public Finance / Finance Public*, 31(2), 295-305.
- STANOVNIK, T. [et al.], 1996. *Problemi poravnavanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje*. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

- STIGLITZ, J., 1999. *Quis Custodiet Ipsos Custodes?* Corporate Governance Failures in the Transition [online], Annual Bank Conference On Development Economics-Europe: Governance, Equity And Global Markets, Paris, 21-23. lipnja 1999., Available from:
<http://www.worldbank.org/research/abcde/eu/stiglitz.pdf>
- SZULC, A., 2000. Poland: Transition gainers with an Uncertain Future. In: T. STANOVNIK, N. STROPNIK, eds. C. PRINZ, ed. *Economic well-being of the elderly: a comparison across five European countries*. Ashgate : Aldershot, UK.
- TANZI, V., ed., 1982. *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington, Massachusetts : Lexington Books, D.C. Heath and Co.
- THE LITHUANIAN FREE MARKET INSTITUTE, 1999. Conditions and Prerequisites for Pension Reform in Lithuania. In: Project *Promoting a Viable Pension System in Lithuania* [online]. Vilnius : The Lithuanian Free Market Institute. Available from: [http://www.freema.org/Projects/FHconditions.phtml#The effects of tax evasion](http://www.freema.org/Projects/FHconditions.phtml#The%20effects%20of%20tax%20evasion)
- TREICHEL, V., 2001. Financial Sustainability and Reform Options for the Albanian Pension Fund. *Working Paper International Monetary Fund, WP/01/47* [online]. Available from:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0147.pdf>
- VALLEJO, I., 1998. Poland restructures its pension system. *Euromoney* [online], November. Available from: <http://www.euromoney.com/confidential.html>
- VÉGHÉLYI, M. i ERDÖS, G., 1999. Posebni porezni istražni odjel u Mađarskoj. *Financijska praksa*, 23 (4-5), 511-516.
- WILLIAMS, D., 1997. *Russia's Ever Mounting Back Taxes* [online]. Washington Post Foreign Service, Friday, December 26, Page A31. Available from:
<http://www.washingtonpost.com/wp-rv/inatl/longterm/russiagov/stories/taxes122697.htm>
- WINNETT, A. and LEWIS, A., 1995. Household accounts, mental accounts and savings behaviour: some old economics rediscovered? *Journal of Economic Psychology*, 16, 431-418.
- WORLD BANK, 1994. *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York : Oxford University Press.
- WORLD BANK, 1999. *Bulgaria, Poverty During the Transition Report. Report No. 18411* [online]. Washington DC. : World Bank the Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region. Available from: <http://www.worldbank.bg/data/poverty.phtml>
- WORLD BANK, 2001. Republic Of Bulgaria Social Insurance Administration Project (SIAP), Project Supervision Mission. In: *World Bank aide memoire on Social Insurance Administration Project (SIAP) in Republic of Bulgaria. 2000.* (online) Available from:
<http://www.worldbank.org/wbi/pensionflagship/Bulgariawii.pdf>

- WORLD BANK, 2001. Studija Hrvatska – *Uspostava fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti: Analiza javnih rashoda i proračunskih institucija* [online]. Available from: <http://www.worldbank.hr/Assets/Pdf/PEIRhrv.pdf>
- YANIV, G., 1988. Withholding and non-withholding tax evasion. *Journal of Public Economics*, 35, 183-204.
- ZALCHMANA, R., UTHOFFA, A., 1992. *Sistema de Pensiones en America Latina: Diagnostico y Alternativas de Reform*. Santiago ; Chile: Comision Economica para America Latina.
- ZUBER, M., 2000. Mirovinski doprinosi, porezne olakšice i tržište rada. *Financijska teorija i praksa*, 24 (3), 445-468.

Predrag Bejaković: The Evasion of Contributions for Retirement Insurance

Summary

The first part of the paper contains the theoretical outline for the determination of contribution evasion and the second the state of affairs in given countries and an analysis of the measures carried out. In more detail, the problems of the countries in transition are put forward. Here, the existing public retirement systems financed from current revenue cannot meet the obligations incurred to a large number of retirees, while at the same time the contributions for retirement insurance are large. The reasons for the failure to collect retirement contributions in the transitional countries could be ascribed to a weak administration and the lack of efficiency of the competent bodies, to high rates of contributions and a general lack of trust in the public inter-generation solidarity pension system.

After that the paper is presenting an evaluation of the situation and the problems in the collection of contributions for retirement insurance in Croatia. One of the key determinants of evasion is the gain from the insurance, that is, the link between contributions and pensions. The most unfavourable ratio of contributions paid in and amount of pension claimed is found among insureds who have worked for the whole of their working life, and can claim their old age pension, because there is a considerable redistribution in favour of other categories. Attention is also drawn to certain statutory discrepancies and failures of articulation related to retirement insurance. The article closes with a proposal for possible measures for the improvement of the collection: the need to re-examine and adjust the legal provisions, for a systematic and determined break with the practice of allowing exceptions or exemptions from the payment of contributions, the importance of a more contemporary and efficient collection of contributions and the keeping of better records about the amounts paid in and delays with payments, and about pensions paid out, improvement of the statistical monitoring of the pensions system and so on.

Key words: pensions system, evasion and non-payment of pensions system contributions, countries in transition, Croatia