

## Nacionalna naknada za starije osobe

**Marijana Bađun, Ivica Urban**

**Institut za javne financije, Zagreb**

*Cilj nacionalne naknade za starije osobe, koju je Vlada uvela u siječnju 2021., jest pružiti socijalnu sigurnost osobama starijim od 65 godina koje nisu osigurale primanja za starost i nisu ih u mogućnosti ostvariti na drugi način. Prema procjeni iz [Prijedloga zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe](#), pravo na naknadu u 2021. trebalo je ostvariti oko 19.700 osoba. Međutim, prema posljednjim podacima [Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje](#), naknadu prima znatno manji broj korisnika – krajem studenog 2021. njih samo 5.658. U ovom osvrtu navodimo moguće razloge zbog kojih je broj korisnika navedene naknade niži od očekivanog.*

U [Strategiji socijalne skrbi za starije osobe](#) u Republici Hrvatskoj (RH) za razdoblje od 2017. do 2020. godine bilo je predviđeno uvođenje nacionalne mirovine za starije osobe koje ne ostvaruju mirovinu na temelju prethodnog rada i plaćenih doprinosa. Međutim, Vlada je



odustala od „nacionalne mirovine“ te je 2021. uvela „nacionalnu naknadu za starije osobe“ (u nastavku NNSO).<sup>1</sup> U **prijedlogu zakona** stoji kako je naknada namijenjena starijim osobama „koje si u vrijeme radno sposobnog razdoblja nisu, zbog objektivnih ili subjektivnih razloga, osigurale prihod za starost“. Naknadu dodjeljuje Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), a isplaćuje se putem poslovnih banaka. Iznosi 800 kn mjesečno, a sredstva za naknadu osiguravaju se u državnom proračunu.<sup>2</sup>

U prijedlogu zakona također je navedeno kako u Hrvatskoj oko 60.000 ljudi starijih od 65 godina nije ispunilo minimalne uvjete za ostvarenje prava na mirovine. Vlada RH je procijenila da će u 2021. pravo na NNSO, uzimajući u obzir propisane uvjete, ostvariti približno 19.700 osoba, a u 2022. oko 21.840 osoba. Procijenjeni trošak iznosio je 132 mil. kn u 2021. i 186 mil. kn u 2022. No, prema posljednjim dostupnim podacima **HZMO-a**, naknadu je krajem studenog 2021. primalo 5.658 korisnika, dok je broj korisnika krajem siječnja iznosio 3.091. Približno dvije trećine korisnika su žene. Iz priopćenja za medije **HZMO-a** može se izračunati kako je proračunski trošak naknade od siječnja do studenog 2021. iznosio 42,7 mil. kn.

---

<sup>1</sup> **Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe** (Narodne novine, 62/20) stupio je na snagu 1. siječnja 2021.

<sup>2</sup> Iznos nacionalne naknade za starije osobe usklađuje se od 1. siječnja svake kalendarske godine, počevši od 1. siječnja 2022. nadalje, prema stopi promjene indeksa potrošačkih cijena iz prethodne godine u odnosu na godinu koja joj prethodi, prema podacima Državnog zavoda za statistiku.

## Uvjeti za ostvarenje prava na nacionalnu naknadu za starije osobe

Prema [Zakonu o nacionalnoj naknadi za starije osobe](#), pravo na naknadu mogu ostvariti hrvatski državljani koji su navršili 65 godina života, s prebivalištem na području RH u neprekidnom trajanju od 20 godina neposredno prije podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava. Uz taj osnovni uvjet, osoba mora ispunjavati i sljedeće uvjete:

- ne smije biti korisnik mirovine niti osiguranik u obveznom mirovinskom osiguranju;
- ne može biti primatelj zajamčene minimalne naknade (ZMN);
- neto dohodak njenog kućanstva ostvaren u prethodnoj kalendarskoj godini podijeljen s brojem članova kućanstva mora biti niži od mjesečnog iznosa NNSO-a;
- nije joj priznato pravo na uslugu smještaja prema propisima o socijalnoj skrbi;
- nije sklopila ugovor o dosmrtnom uzdržavanju ili ugovor o doživotnom uzdržavanju kao primatelj uzdržavanja.

Kućanstvom se smatra obiteljska ili druga zajednica osoba koje zajedno žive i podmiruju troškove života, bez obzira na srodstvo. Neto dohotkom smatraju se sva novčana sredstva ostvarena po osnovi rada, mirovine, primitaka od imovine ili na neki drugi način ostvarena u tuzemstvu i u inozemstvu sukladno propisima o oporezivanju dohotka, a umanjena za iznos uplaćenog poreza i prireza. U dohodak se ne uračunavaju doplatak za pomoć i njegu, invalidnina, naknada zbog tjelesnog oštećenja, doplatak za pomoć i njegu te druge naknade koje ne podliježu plaćanju poreza na dohodak. NNSO nema imovinski cenzus.

Korisnik prava na mirovinu i korisnik prava na ZMN može ostvariti pravo na NNSO pod uvjetom da se na zahtjev korisnika obustavi isplata mirovine odnosno da se utvrdi prestanak prava na ZMN. U nastavku se osvrćemo na te mogućnosti.

### **Nacionalna naknada za starije osobe ili zajamčena minimalna naknada?**

ZMN pripada sustavu socijalne skrbi i namijenjen je osobama koje nemaju dovoljno sredstava za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Ne ovisi o dobi niti dugotrajnom prebivalištu u RH. ZMN je naknada koja se dodjeljuje uz primjenu relativno strogog dohodovnog i imovinskog cenzusa. Prema statističkim podacima [Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike](#), od ukupno 57.335 osoba koje su primale ZMN u 2020., samo njih 6.991 su osobe starije od 65 godina.

Korisnik ZMN-a koji se odrekne te naknade kako bi koristio NNSO ostvaruje prednost u smislu da se kod NNSO-a ne primjenjuje imovinski cenzus. Međutim, i dalje se primjenjuje dohodovni cenzus, samo što se podaci više ne prijavljuju centru za socijalnu skrb već podružnici HZMO-a. S obzirom na prilično skromne iznose obaju naknada, pri čemu je svaka razlika značajna, potrebno je utvrditi koja je od tih naknada veća. Formule za provjeru dohodovnog stanja i mjesečni iznosi naknade razlikuju se između ZMN-a i NNSO-a. Neke vrste kućanstava mogu ostvariti veći iznos naknade ako se odluče za NNSO, a neke ako nastave primati ZMN.

Primjerice, ZMN za samca starijeg od 65 godina (odnosno radno nesposobnu osobu koja živi u samačkom kućanstvu) iznosi 920 kn, odnosno 120 kn više od iznosa NNSO-a. Pritom treba naglasiti kako

pravo na ZMN u hrvatskom sustavu socijalne skrbi služi kao "propusnica" za različita druga prava, posebno na lokalnoj razini (naknade za troškove stanovanja i ogrjeva). Stoga, ukupni gubitak za korisnika NNSO-a koji se odrekao ZMN-a može biti i veći. Uzmimo za primjer i dvočlano kućanstvo u kojem nijedan od supružnika nema primanja. Oboje mogu ostvariti pravo na NNSO, čime se dohodak kućanstva penje na 1.600 kn, što je bitno više od 960 kn koliko bi dobivali od ZMN-a.<sup>3</sup>

### **Nacionalna naknada za starije osobe ili mirovina?**

Mirovina je primanje koje nije uvjetovano dohodovnim cenzusom, dok se kod NNSO-a taj cenzus primjenjuje. Postojanje dohodovnog cenzusa može unijeti nesigurnost i neizvjesnost kod potencijalnog korisnika. Također, osoba može biti u dvojbi oko vrsta primitaka koje ulaze u cenzus. Nadalje, ako se zbog nekih razloga poveća dohodak kućanstva (npr. zbog obavljanja povremenih poslova uz naknadu ili zbog zaposlenja radno-sposobnog člana kućanstva), osoba može doći u situaciju da više nema pravo na naknadu.

Prema posljednjim raspoloživim podacima **HZMO-a** za mirovine ostvarene prema općem propisu (Zakon o mirovinskom osiguranju - ZOMO) i bez međunarodnih ugovora, u listopadu 2021. mirovinu manju od 500 kn primalo je 2.969 korisnika, dok je 19.383 korisnika imalo mirovinu između 500 i 1.000 kn.

---

<sup>3</sup> Iznos od 960 kn dobiva se kao umnožak broja odraslih članova u kućanstvu (2) i iznosa koji pripada svakom odraslom članu kućanstva (480 kn). Osnovne informacije o ZMN-u mogu se pronaći na ovom [linku](#).

## Ostali čimbenici koji utječu na broj korisnika nacionalne naknade za starije osobe

Jedan od mogućih čimbenika koji utječu na relativno mali broj korisnika NNSO-a je neinformiranost. Prilikom uvođenja naknade provedena je medijska informativna kampanja, ali možda nije imala dobar odjek u javnosti. Drugi mogući razlog jest način pokretanja postupka za ostvarenje prava. Potrebno je ispuniti tiskanicu koja se preuzima na mrežnim stranicama HZMO-a ili kupuje u Narodnim novinama, a zahtjev se podnosi područnoj jedinici HZMO-a ili elektroničkim putem u sustavu e-Građani. No, treba imati u vidu kako su potencijalni korisnici naknade starije osobe koje su često slabo pokretne, žive u udaljenim mjestima i možda nemaju nekoga tko bi im pomogao u podnošenju zahtjeva. Treće, isplata se vrši putem poslovnih banaka čije poslovnice i bankomati nisu svugdje dostupni.<sup>4</sup>

### Zaključak

Namjera Vlade bila je putem NNSO-a smanjiti siromaštvo osoba starijih od 65 godina, posebice onih bez ikakvih primanja ili s vrlo niskim dohotkom. S obzirom da se za naknadu prijavilo 14 tisuća osoba manje od planiranog broja, čini se kako ona nije ostvarila svoju svrhu u očekivanom opsegu. Nadležno Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike utvrđivat će zašto se to dogodilo, a u ovom smo radu spomenuli nekoliko mogućih razloga. Jedna skupina razloga odnosi se na neinformiranost

---

<sup>4</sup> Korisnik može ovlastiti opunomoćenika da u njegovo ime prima naknadu. Punomoć se dostavlja HZMO-u i vrijedi jednu godinu.

potencijalnih korisnika o postojanju naknade te na nemogućnost ostvarenja prava zbog poteškoća s prijavom i isplatom. Naknada postoji tek godinu dana i možda je potrebno još neko vrijeme da se ukorijeni. Potvrdu ovoj tezi daje činjenica kako se broj korisnika kroz mjesece lagano povećava. Druga skupina razloga tiče se neostvarenog očekivanja predlagatelja zakona da će dio sadašnjih primatelja mirovine ili zajamčene minimalne naknade odustati od tih prava i zamijeniti ih novom naknadom. Dodatno možemo spomenuti mogućnost da su projekcije korištene za izradu prijedloga zakona jednostavno precijenile ukupni potencijalni broj korisnika naknade.