

# Razvoj mirovinskog sustava u SAD-u

dr. Predrag Bejaković

Institut za javne financije, Zagreb

U doba kada smo gotovo preplavljeni radovima o svim teškoćama pred kojima se nalaze mirovinski sustavi širom svijeta, posebno je zanimljivo razmotriti američki program *Social Security* koji nije baš istovrstan bismarkovskom tipu mirovinskog osiguranja koji je nama mnogo poznatiji, ali je u svakom slučaju sustav međugeneracijske solidarnosti, a ne kapitalizirani sustav. Sustav obuhvaća pojedine programe koji nisu vezani uz prava iz ostvarenog rada, ali ga uvjetno možemo promatrati kao javno mirovinsko osiguranje međugeneracijske solidarnosti. Program je nastao sredinom 30-ih unutar *New Deal*a tadašnje administracije demokratskog predsjednika F.D. Roosevelta kojim su se željele ublažiti posljedice velike nezaposlenosti i siromaštva u SAD-u uzrokovane Velikom krizom s kraja 20-ih. U prvom dijelu rada iznesen je razvoj i prošlost tog sustava, u drugom njegove sadašnje teškoće i njihova moguća rješenja, dok treći dio sadrži ocjene budućih kretanja.

## Prošlost

Iako je u SAD-u prvi mirovinski fond osnovan 1875. na željeznici (*American Express Company*), prvi državni fond osnovan je 30-ih godina prošlog stoljeća. Kada je 1928. godine dotadašnji ministar gospodarstva Clark Hoover izabran za predsjednika SAD-a, on je, stupajući na dužnost, objavio da se Amerika nalazi bliže od ijedne države u povijesti pred »konačnom pobjedom nad bijedom«. Godinu dana kasnije, 24. listopada 1929. dogodilo se bankovni slom, tzv. »crni petak« (iako je zapravo bio četvrtak), te su dan kasnije zatvorene sve banke i burze. Tako je započela svjetska gospodarska kriza koja je uskoro dovela do opadanja industrijske proizvodnje, totalnog sloma međunarodnog kreditnog sustava i općeg rasula nadnica i cijena. Hooverova vlada sa svojim ekonomskim načelima nije uspjela zaustaviti krizu, a proglašeni i prihvaćeni moratorij (odgoda svih plaćanja na godinu dana) mogao je samo kratkoročno prikriti pravo stanje. Potkraj mandata Hooverove vlade u SAD-u je bilo dvanaest do petna-

est milijuna nezaposlenih te relativno veliki broj onih čije su mirovine iz kapitaliziranog sustava postale bezvrijedne.

Kada je na izborima u studenome 1932. godine pobijedio demokratski kandidat Franklin Delano Roosevelt, počinje nova era američke vanjske i unutarnje politike. Iza naziva *New Deal* ne krije se neki jedinstven, od početka utvrđen politički program, nego volja energičnog predsjednika i skupine njegovih savjetnika da se improviziranim, pa čak i međusobno proturječnim aktivnostima države (koja mora biti trajno odgovorna za blagostanje naroda) prevladaju stagnacije gospodarstva i socijalne krize. Roosevelt je bio prvi predsjednik koji je, kako 1934. godine piše *Atlantic Monthly*, upotrijebio moć države i podredio primarnu potrošnju vitalnim interesima društva. John Maynard Keynes, najpoznatiji ekonomist dvadesetog stoljeća, koji je i kasnije utjecao na *New Deal*, u pismu Rooseveltu piše: »Vi ste postali uzorom onih snaga koje u svakoj zemlji žele ublažiti zla u postojećem socijalnom sustavu. Ako ne uspijete, racionalne promjene društva širom svijeta bit će zaustavljene, ostavljajući ortodoksne i revolucionarne sljedbenike da se međusobno bore.« (Nešto kasnije Keynes je posjetio Roosevelta, ali se pokazalo da je ono pismo bilo ipak prikladniji medij komuniciranja među njima. Svakog od te dvojce zbulilo je ono što su vidjeli kad su se našli licem u lice. Roosevelt je dobio dojam da je Keynes »prije neka vrsta matematičara nego politički ekonomist«. Keynes je s tog sastanka otišao potišten; »prije toga smatrao sam da je Predsjednik što se tiče poznavanja ekonomije pismeniji« – Galbraith, 1977).

Polazište Rooseveltovog pristupa ekonomskom razvoju i ublažavanju siromaštva bilo je u načelnom napuštanju krajnjeg ekonomskog liberalizma (poznatog kao *laissez-faire*), a to je dovelo do preuređenja radnih odnosa i do uvođenja mirovinskog, bolesničkog i radnog osiguranja. U društvu je shvaćeno da tehnološki razvoj ne može više biti pretpostavljen zajedničkim interesima. To nije značilo posluš pred državom, jer se ustav i načela



američkog načina života nisu izmijenili, a sloboda ličnosti ostala je i nadalje najvišim zakonom. Roosevelt je više puta isticao da se u obrani američke slobode prva obrambena linija mora sastojati od mjera za zaštitu ekonomske sigurnosti građana.

Donošenjem mnogih reformskih zakona uspio je *First New Deal* od »sto dana« (od ožujka do lipnja 1933.) sanirati loše stanje u poljoprivredi, stabilizirati bankarstvo uvođenjem sustava središnje banke i smanjiti broj nezaposlenih, dok je u drugoj fazi počeo razvijati sustav sveobuhvatnog mirovinskog osiguranja pomoću odgovarajućeg zakona (*Social Security Acta*). Za izradu prijedloga zakona bio je imenovan Odbor za ekonomsku sigurnost koji je bio zadužen za razvoj osiguranja za vrijeme nezaposlenosti, javnog zdravstvenog i mirovinskog osiguranja. U Odboru su bili nadležni ministri i stručnjaci sa sveučilišta i iz znanstvenih ustanova. Već na početku rada Odbora postavilo se temeljno organizacijsko pitanje: treba li osiguranja organizirati na razini pojedine države ili jedinstveno na saveznoj razini; treba li ih povjeriti saveznoj državi ili ih dati u nadležnost (tadašnjih) četrdesetosam država. Odbor je predlagao da se sustav mirovinskog osiguranja organizira i upravlja na saveznoj razini, da postane obvezan (iskustvo i teorije nepovoljnog izbora i ekonomiziranja u troškovima donošenja odluka pokazivali su neumnjesnost samoizbora na tom području) i da ga financiraju i poslodavci i radnici, s tim da ga može financirati i država. No, oživotvorenje tog prijedloga zakočio je sam predsjednik Roosevelt koji je smatrao da još nisu sazreli uvjeti za takav sveobuhvatan sustav.

Član odbora Abraham Epstein smatrao je da je takvo rješenje proturječno, sastavljeno od logike i apsurdna, pravde i nepravde. Tražio je da u financiranju mirovinskih fondova više sudjeluje država, i to sredstvima koje prikupi oporezivanjem poduzetničke dobiti, jer bi bogati, inače, bili manje opterećeni nego što su bili u Engleskoj u doba zakona o siromasima. Tvrdio je da bi bez takvih progresivnih poreza, sustav mirovinskog osiguranja i cjelokupna socijalna skrb više opterećivali siromašniji dio stanovništva; zaposleni bi plaćali doprinos dva puta: kao radnici i kao potrošači, a poslodavci bi svoj dio doprinosa povećanjem cijena prebacivali na korisnike svojih roba i usluga. Tako bi zamišljeno smanjivanje socijalnih razlika zapravo vodilo njihovom povećanju, te izazvalo još neravnomjerniju raspodjelu dohotka koja je i uzrokovala tadašnju veliku krizu. Ujedno, u nepovoljnijem položaju bila bi manja poduzeća koja bi, opterećena doprinosima, vrlo teško mogla konkurirati velikim

kompanijama. U strahu od velikih kompanija, postojećeg konzervatizma u društvu, a i Rooseveltove nenaklonjenosti, Odbor nije prihvatio ta Epsteinova upozorenja, te je potkraj 1934. izradio prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju u kojem su doprinosi plaćali i radnici i poslodavci. U početku su radnici i poslodavci uplaćivali doprinos u fond mirovinskog osiguranja po stopi od 0,5% bruto plaće, i ta je stopa postupno rasla do 1956. godine kada je iznosila 2,5%. Ako su bila potrebna dodatna sredstva, ona su se osiguravala iz saveznog proračuna.

Henry Morgenthau, predsjednikov savjetnik i prijatelj koji je na Roosevelta imao velik utjecaj, predložio je da se iz mirovinskog osiguranja isključe pojedine kategorije radnika (u prvom redu poljoprivrednici i sezonski radnici) jer je vjerovao da će biti teško ostvariti naplaćivanje doprinosa za te kategorije radnika. Roosevelt je prihvatio te prijedloge, vjerojatno u strahu da bi preširoki sustav socijalne zaštite mogao imati nepovoljne ekonomske posljedice na cjelokupno gospodarstvo, da bi bio preveliko opterećenje za proračun i uzrokovao povećanje proračunskog deficita. Desno usmjereni političari i menadžeri jako su napadali razvoj sustava mirovinskog osiguranja kao mjeru koja će ugroziti štednju, poticati lijenost, razbiti poduzetnost pojedinca i, općenito, pogoršati uvjete rada i života te uništiti radnu etiku. Kako je vrijeme prolazilo, desno usmjerena kritika bila je sve neuvjerljivija i njeni su zastupnici postali svjesni da je »kotač povijesti« okrenut protiv njih. Konzervativna kritika gotovo se potpuno ugasila početkom 1936. godine, pa su u travnju iste godine bez većih opiranja usvojeni odgovarajući zakoni. Zakon je predviđao u prvom redu mirovine za osigurane radnike u dobi od 65 i više godina.

Prihvaćeni program mirovinskog osiguranja u SAD-u bio je vrlo sličan sustavu privatnog osiguranja kapitaliziranog pokrića u kojem tijekom svog radnog vijeka pojedinci ulažu u fond određeni dio svojih plaća. S vremenom fond ostvaruje kamate, pa će nakon umirovljenja za plaćanje naknade biti korištene glavnica i ostvarene kamate. Taj je sustav promijenjen već 1939. godine u tekući mirovinski sustav generacijske solidarnosti u kojem se naknade isplaćuju postojećim umirovljenicima od tekućih doprinosa onih koji rade u tom trenutku. Svaka generacija umirovljenika financira se uplatama sadašnje generacije radnika, a ne iz povrata od uložених sredstava. Važan razlog za prelazak na tekući mirovinski sustav bila je ocjena da su uslijed Velike krize uništene uštedevine mnogih starijih ljudi i da oni

zaslužuju veći iznos mirovine od onog kojeg bi mogli ostvariti nakon samo nekoliko godina plaćanja doprinosa. Ujedno, iste godine uvedene su mjesečne naknade za malodobnu djecu i obiteljske mirovine osiguranog radnika. Tako mirovinsko osiguranje ne pruža samo osiguranje nego znači i raspodjelu dohotka među pojedincima. Funkcija raspodjele dobila je na značenju tijekom vremena i kulminirala ozakonjenjem u 1972. godini dodatnog sigurnosnog dohotka (*Supplementary Security Income – SSI*).

Prvi korisnici socijalne sigurnosti ostvarili su vrlo velik povrat na svoje doprinose. Poseban je slučaj Ide Fuller, prve umirovljenice koja je platila 24,85 dolara doprinosa za mirovinsko osiguranje. Živjela je 99 godina i primila 20.897 dolara mirovine.

U drugoj polovini tridesetih godina američko se gospodarstvo polako oporavljalo od Velike krize. Proizvodnja i cijene su rastle, ali je nezaposlenost i dalje bila vrlo visoka. Nakon pet godina ustrajnih napora, 1937. godine u SAD-u još uvijek je bilo deset i pol milijuna muškaraca i žena bez posla. Ujedno, nije došlo ni do značajnije preraspodjele bogatstva u društvu, koju su toliko zagovarali zastupnici *New Deal*a. To je i bio razlog da je potpredsjednik Henry Wallace, jednom otvoreno priznao kako započeti posao nije napravljen do kraja. U jednom pismu on piše: »Mi smo djeca prijelaza, napustili smo Egipat ali još nismo stigli u Obećanu zemlju«.

Kada je 1939. u Europi izbio rat, u Americi je još bilo devet i pol milijuna nezaposlenih, odnosno 17% ukupne radne snage. Rat je uvjetovao da su se učeterostručili državni izdaci i proračunski deficit, nezaposlenost je pala na beznačajnu razinu, a na mnogim mjestima pojavila se oskudica radne snage. Kako kaže John Kenneth Galbraith, povijesni je paradoks da je Hitler najprije dokrajčio nezaposlenost u Njemačkoj, a zatim je omogućio i svojim neprijateljima da je dokončaju kod sebe. Usprkos neostvarivanju svih zacrtanih ciljeva, prema općem priznanju Rooseveltova je administracija u vrijeme *New Deal*a postigla velike uspjehe i korjenito izmijenila politički život i društvenu sliku SAD-a. Nekom čudnom slučajnošću, te iste godine, izvorni američki sustav mirovinskog osiguranja započeo s kapitaliziranim pokrivenjem (*fully funded*) promijenjen je u sustav međugeneracijske solidarnosti (*pay-as-you-go*).

Nakon Drugog svjetskog rata u SAD-u naglo se razvijalo i mirovinsko osiguranje u tvrtkama, čemu je pridonosilo više činitelja: služe poduzećima za privlačenje obrazovane radne snage, ulozima u mirovinske fondove poduzeća plaćaju radnike

izbjegavajući ograničenja visine nadnica, izbjegavaju se porezi i slično. Ipak, najvažniji problemi nastali 30-ih godina ostali su i nadalje jako prisutni: već od samog početka između saveznih država postojale su vrlo velike razlike u postotku ljudi obuhvaćenih mirovinskim osiguranjem, kao i u iznosu ostvarenih naknada, koje uglavnom nisu ovisile o razvijenosti i bogatstvu države. Tako su Havaji i Alabama početkom 60-ih imali prosječnu mirovinu oko 70 dolara mjesečno, koju na Havajima nije ostvarivalo ni 4% starijeg stanovništva, a u Alabami gotovo 40% starijih osoba. Siromašna Luizijana davala je u prosjeku oko 80 dolara polovini starijih osoba na svom području, dok je bogati Delaver isplaćivao samo 60 dolara, i to za nešto manje od 3% starijeg stanovništva. Mnoge od takvih nelogičnosti obilježavale su američki sustav mirovinskog osiguranja i u kasnijim godinama (Steiner, 1974).

### Sadašnje stanje

Potreba osiguravanja sredstava za mirovine brojne generacije rođene nakon Drugog svjetskog rata (*baby boom generation*) dovela je do odluke da se mijenja financijska strategija sustava generacijske solidarnosti. Kao posljedicu promjena provedenih u 1983. godini sustav je ostvario značajan višak u Fondu mirovinskog osiguranja (*Social Security Trust Fund*). Postojeći sustav nije ni u potpunosti sustav s kapitalnim pokrivenjem, niti sustav generacijske solidarnosti. Za sadašnje umirovljenike, sustav je generacijske solidarnosti: njihove se naknade gotovo u potpunosti isplaćuju od tekućih doprinosa sadašnjih zaposlenih. Za buduće umirovljenike neke od naknada će plaćati radnici koji će tada raditi, a neke od Fonda mirovinskog osiguranja. Da bismo ga bolje označili, možemo ga nazvati *sustav djelomično kapitaliziranog pokrivača*.

### Struktura naknade

Svota mirovine ovisi o prethodnim primanjima, dobi i ostalim obilježjima korisnika. Najprije treba izračunati prosječna indeksirana mjesečna primanja (*average indexed monthly earnings – AIME*). Ona predstavljaju prosječne nadnice pojedinca u tijeku radnog vijeka pokrivenog osiguranjem. U obračun se uzimaju samo godišnje plaće do određenog maksimalnog iznosa. Taj određeni maksimalni iznos odgovara najvećem iznosu plaća na koji se plaćaju doprinosi socijalnog osiguranja. Dodatno, pojedinci koji odluče raditi nakon 62 godine starosti, mogu u obračunu za mirovinu zamijeniti niže zarade ostvarene prije te dobi s višim zaradama ostvarenim nakon te godine.

Sljedeći korak je primijeniti AIME u formuli za pojedinačnu naknadu iznosa primarnog osiguranja (*Primary Insurance Amount – PIA*), što je osnovna naknada mirovinskog osiguranja koja se plaća radniku koji odlazi u mirovinu sa 65 godina ili koji je postao nesposoban za rad. Formula za izračunavanje naknade je takva da se PIA povećava zajedno s AIME, ali po nižoj stopi. Za osobu koja je u 1998. ostvarila 65 godina starosti PIA se računa kao:

- 90 posto od prvih 477 dolara AIME-a i
- 32 posto od iznosa AIME-a između 477 i 2875 dolara i
- 15 posto od iznosa AIME-a iznad 2875 dolara.

Tako za umirovljenika kojemu je AIME 200 dolara, PIA je 180 dolara; dok umirovljeniku koji ima AIME 1600 dolara, PIA iznosi oko 789 dolara. Lako se uočava da radnici s nižim iznosima AIME-a imaju pravo na naknade u većem postotku svojih zarada nego oni s višim iznosima AIME-a. Ustvari, za tipičnu lošije plaćenu umirovljenu osobu od 65 godina, mirovina je u 1997. godini iznosila oko 57% zarade; za prosječno plaćenu 42 posto, a za dobro plaćene 25%.

Stvarna mirovina pojedinca ne ovisi samo o PIA-i nego još o dva čimbenika:

- *Starost u kojoj se ostvaruje mirovina* – Radnik može ostvariti mirovinu u dobi od 62 godine starosti, ali se tada smanjuje iznos mirovine. Na primjer, radnik koji ode u mirovinu sa 62 umjesto sa 65 godina starosti prima 20% manju mirovinu. Ako se umirovljenje odgađa nakon 65 godina starosti, mirovina se povećava. Prema važećim propisima, za svaku godinu kasnijeg odlaska u mirovinu nakon 65. godine starosti mirovina se povećava za 3%. Počevši od 2000. godine postupno raste dobna granica u kojoj umirovljenici ostvaruju pravo na mirovinu u punom iznosu, tako da će 2022. godine dobiti za punu mirovinu iznositi 67 godina starosti. U buduću će se moći ostvariti mirovina u dobi od 62 godine, ali će ranije umirovljenje značiti izrazitije (veće) smanjivanje mirovine.

- *Obiteljski položaj korisnika* – Kada u potpunosti osigurani radnik ode u mirovinu sa 65 godina, stvarna mjesečna vrijednost mirovine jednostavno je jednaka iznosu primarnog osiguranja. Radnik s bračnim drugom koji ne radi ili s malodobnim djetetom ostvaruje dodatnih 50 posto iznosa PIA-e. Prosječna mjesečna mirovinska naknada za bračni par iznosi oko 1200 dolara.

Tri dodatna pravila utječu na strukturu naknade:

- Iznos koji pojedinac može ostvariti i primati strogo je podređen testu primanja (*Earnings Test*). Početna razina primanja u

1998. godini za umirovljenike u dobi između 65 i 70 godina starosti iznosila je 14.500 dolara godišnje. Za svaki dolar primljen iznad 14.500 dolara, naknada se smanjivala za 33,3 centa. Test primanja se ne primjenjuje na dohotke od kapitala i rente niti na druge mirovine. Test se ne primjenjuje na korisnike starije od 70 godina.

- Na 85% naknada koje primaju umirovljenici čiji su dohoci viši od određenog osnovnog iznosa plaća se savezni porez na dohodak. Ti osnovni iznosi su 34.000 dolara za poreznog obveznika samca i 44.000 dolara za bračni par poreznih obveznika.

- Naknade se povećavaju za iznos inflacije. Kako je prethodno navedeno, izračunavanje AIME-a uključuje i prilagođavanje prijašnjih zarada pomoću indeksa porasta plaća. Nadalje, kada osoba jednom ostvari pravo za mirovinu, kupovna moć mirovinske naknade povećava se prema porastu troškova života temeljenog na povećanju cijena mjeranim indeksom potrošačkih cijena.

### Financiranje

Doprinos za mirovinsko osiguranje je proporcionalni postotak radnikove godišnje bruto plaće do određenog iznosa. Pola doprinosa plaća poslodavac, a polovicu plaća radnik. Namjera zakonodavca bila je naizgled podijeliti troškove programa podjednako na poslodavca i zaposlenika. Ipak, poslodavci mogu kroz manju bruto plaću djelomično ili u cijelosti »prebacivati« svoju obvezu na zaposlenike.

Tablica 1 – Stope doprinosa za mirovinsko osiguranje (*izabrane godine*)

Godina	Najveća oporeziva primanja (u dolarima)	Poslodavci zaposlenik, svaki (postotak)
1937.	3.000	1,00
1950.	3.000	1,50
1960.	4.800	3,00
1970.	7.800	4,20
1980.	29.700	5,80
1990.	51.300	6,20
1998.	68.400	6,20

Kako su naknade rasle tijekom vremena, tako su rasle i stope doprinosa. Sadašnja stopa doprinosa od 6,2% (za poslodavca i za zaposlenika) veća je više od šest puta od početnog iznosa. Zakonodavstvo usvojeno u 1977. godini obvezuje da iznos najveće oporezive zarade automatski raste s porastom prosječne plaće.

Zašto se mirovinsko osiguranje financira kroz posebne doprinose na plaću, a ne iz općih javnih prihoda? Razlog za to čini

se da je više politički nego ekonomski. Mišljenje je da veza između doprinosa i naknada – koliko god bila slaba – državi stvara obvezu očuvanja sustava koji je obećao naknade. Američki predsjednik Franklin Roosevelt rječito je objasnio to stajalište:

Ti doprinosi nikada nisu bili ekonomski problem. Oni su u potpunosti politički. Odredili smo te doprinose iz plaće kako bismo onima koji ih izdvajaju dali potpuno zakonsko, moralno i političko pravo da ostvare mirovinu. Uz postojanje tih doprinosa, niti jedan prokleti političar ne može uništiti moj program mirovinskog osiguranja. (»Your Stake in the Fight«, 1981:504).

### Pitanja raspodjele

Opis sustava mirovinskog osiguranja pokazuje da je to više nego obični program osiguranja. Kada bi jedini cilj bilo pružanje osiguranja, pojedinci bi tada dobivali približno isti povrat za svoje doprinose. Točnije, svaki bi pojedinac primao *aktuaran pravedan povrat* – u prosjeku primljene naknade bile bi jednake plaćenim premijama. (Obračun mora biti napravljen »za prosjek«, jer ukupne naknade

koje radnik ostvaruje pravo tijekom života. Iako je Vrhovni sud ocijenio da je Kongres opunomoćen za smanjivanje mirovina, dosadašnja iskustva i sadašnji politički uvjeti navode na to da će se te naknade i dalje isplaćivati. Sadašnja vrijednost očekivanih budućih naknada mirovinskog osiguranja važan je dio sredstava obitelji koja se nazivaju imovinom mirovinskog osiguranja (*Social Security Wealth*). Feldstein (1996) navodi da je, ukupno uzevši, imovina mirovinskog osiguranja veća od tri četvrtine uobičajeno mjerene cjelokupne privatne imovine.

Drugi korak u računanju neto naknade je utvrditi očekivanu vrijednost troškova uključenosti u sustav tijekom života – doprinos iz plaće koji plaćaju pojedinci. Naravno, imovina mirovinskog osiguranja i budući doprinosi iz plaće ovise o porastu plaća tijekom vremena. Obračuni u tablici 2 su za tri »reprezentativna« pojedinca: »loše plaćenog« koji je zarađivao 45% prosječne plaće, »prosječno plaćenog« koji je zarađivao prosječnu plaću u gospodarstvu i »dobro plaćenog« koji je zarađivao najveću plaću na koju se plaćao doprinos mirovinskom osiguranju.

Tablica 2 – Procijenjene naknade i troškovi socijalnog osiguranja

Godina umirovljenja	Razina zarade	Loše plaćeni	Prosječno plaćeni	Dobro plaćeni
1980.	\$			
Imovina mirovinskog osiguranja		54.300	90.200	114.600
Doprinosi tijekom života		22.900	51.000	71.900
Dobitak		31.400	39.200	42.700
1995.	\$			
Imovina mirovinskog osiguranja		58.000	95.700	133.600
Doprinosi tijekom života		45.400	100.800	170.700
Dobitak		12.600	-5.100	-37.100
1995.	\$			
Imovina mirovinskog osiguranja		69.000	115.200	175.900
Doprinosi tijekom života		68.200	151.500	310.800
Dobitak		800	-36.300	-134.900

Izvor: Obračuni koje su napravili Eugene C. Steuerle i Jon M. Bakija, navedeni u *Joint Committee on Taxation* (1996:26). Obračuni su napravljeni za samca koji odlazi u mirovinu sa 65 godina starosti. Doprinosi uključuju obveze poslodavca i zaposlenog. Sve vrijednosti iskazane su u dolarima iz 1993. godine.

ovise o trajanju života pojedinca, koji se ne može sa sigurnošću znati unaprijed.) Činjenica je da neki ljudi sustavno ostvaruju veće povrate od drugih.

Složenost zakona o mirovinskom osiguranju uvjetuje da je teško tvrditi tko općenito dobiva, a tko gubi. Najneposredniji način utvrđivanja pitanja raspodjele je stvarno izračunati očekivane dobivene neto naknade od mirovine tijekom života za nekoliko reprezentativnih pojedinaca i utvrditi tko su gubitnici a tko dobitnici. Prvi korak u tom obračunu je procijeniti očekivanu vrijednost naknada od mirovina na

Obračun je napravljen za tri različite godine umirovljenja. Pojedini dijelovi u tablici daju sljedeće informacije: (1) imovina mirovinskog osiguranja, (2) vrijednost doprinosa tijekom života i (3) neto dobitak od mirovinskog osiguranja izračunat jednostavno kao (1) minus (2). Tako pojedinac s prosječnim primanjima koji je otišao u mirovinu 1995. godine može očekivati imovinu mirovinskog osiguranja u iznosu od 95.700 dolara. Vrijednost doprinosa tijekom života te osobe iznosi 100.800 dolara, tako da ostvaruje neto gubitak od 5.100 dolara u sustavu mirovinskog osiguranja.

Podaci u tablici 2 čitani vodoravno pokazuju kako imovina mirovinskog osiguranja preraspoređuje dohodak između pojedinih dohodovnih skupina. Općenito, za nedavno umirovljene i za one koji će u budućnosti odlaziti u mirovinu, što su veća primanja, manji je dobitak od mirovinskog osiguranja. Ustvari, dobro plaćeni pojedinci koji će otići u mirovinu 2010. godine mogu očekivati gubitak od 134.900 dolara zbog sudjelovanja u mirovinskom osiguranju. Podaci u tablici čitani okomito pokazuju kako mirovinsko osiguranje preraspoređuje dohodak prema starijim generacijama. Razmotrimo dva pojedinca prosječnih primanja od kojih je prvi umirovljen 1980. godine, a drugi 2010. Za prvog je neto korist od mirovinskog osiguranja 39.200 dolara, dok drugi ostvaruje gubitak od 36.300 dolara. Općenito, mirovinsko je osiguranje izdašnije prema prijašnjim nego prema budućim generacijama umirovljenika.

Mirovinsko osiguranje također preraspoređuje dohodak između različitih vrsta kućanstava. Uz ostale jednake uvjete:

- *Žene dobivaju više nego muškarci.* Žene žive duže i stoga ostvaruju (primaju) naknade u dužem razdoblju.

- *Ljudi u braku s neosiguranim bračnim drugom dobivaju više nego samci.* To je stoga što osoba u braku za svog bračnog druga dobiva dodatnu naknadu u iznosu polovine svoje naknade. Nadalje, ako nositelj osiguranja umre, bračni drug ostvaruje pravo na naknadu u punom iznosu.

- *Bračni par od kojih jedan član radi dobiva više od bračnog para od kojih rade oba člana.* Predočimo si obitelj u kojoj supruga ima veća primanja tijekom života nego suprug. Ako bi naknada na koju bi on ostvario pravo na temelju svog radnog staža bila manja od polovine naknade koju ostvaruje njegovu supruga, suprug nema pravo na više od 50% suprugine naknade, koju bi primao čak i da nije radio. Ako je njegova naknada veća od 50%, on ostvaruje pravo samo na razliku između svoje naknade i 50% njezine. Tako, iako bračni drug plaća doprinose za mirovinsko osiguranje tijekom svog radnog vijeka, ostvaruje vrlo malo koristi od imovine mirovinskog osiguranja.

Jesu li ti obrasci preraspodjele poželjni? Kao i obično, odgovor djelomično ovisi o vrijednosnim sudovima. Moglo bi se tvrditi, na primjer, da su ljudi koji su trpjeli tijekom Velike krize i Drugog svjetskog rata, ne svojom krivnjom, imali lošu sudbinu, pa stoga zaslužuju da im nadoknade mlađe generacije. Ako je tako, onda bi međugeneracijski transferi prikazani u tablici 2 mogli biti odgovarajući. S druge strane, nije jasno koje bi načelo moglo opravdati pravednost upravo opisane raspodjele između različitih vrsta obitelji.

Iako se ponekad raspravlja o transferima koji se provode u mirovinskom osiguranju, iznenađuje relativno mala pozornost koja je tome posvećena. Radi se o golemim financijskim sredstvima; pa ako bi se takvi iznosi transferirali kroz neposredni program rashoda, vjerojatno bi o tome bila velika rasprava. Ipak, djelovanje sustava mirovinskog osiguranja dovoljno je prikriveno tako da je svijest javnosti o tom stanju slaba.

### Ekonomski položaj starijih

Jedna od glavnih namjera mirovinskog osiguranja je očuvanje dohotka starijih. Je li program u SAD-u ostvario taj cilj? Čini se da su pokazatelji o tome prilično jasni. Samo prije nekoliko desetljeća stariji su bili skupina u relativno nepovoljnom položaju. Približno svako četvrto staračko kućanstvo bilo je 1970. godine ispod granice siromaštva. Ne samo da je pala stopa siromaštva starijih, nego je sada i niža od stope siromaštva stanovništva u cjelini. U 1996. godini bilo je siromašno 10,8% stanovništva starijeg od 65 godina, dok je za stanovništvo u cjelini stopa siromaštva iznosila 13,7%.

Posljednjih je desetljeća dohodak starijih rastao po brzjoj stopi nego dohodak ostalog stanovništva. Između 1974. i 1995. godine realni medijalni dohodak stanovništva u cjelini porastao je oko 7%, dok je za stanovništvo iznad 65 godina starosti porast iznosio 30% (Obračun temeljen na podacima US Bureau of the Census, 1997). Trenutačno, sva staračka kućanstva 35% svojih dohodaka dobivaju od mirovinskog osiguranja. Za siromašno staračko stanovništvo taj udio iznosi 66% (Committee on Ways and Means, 1996:962).

Potrebno je upozoriti na dvije činjenice. Prvo, iako je mirovinsko osiguranje bez sumnje smanjilo siromaštvo među staračkim stanovništvom, nije ga i ukinulo. Za starije žene, pogotovo udovice, posebice je vjerojatno da će iskusiti ekonomske teškoće. Drugo, naknade mirovinskog osiguranja ne moraju nužno značiti *neto* povećanje sredstava koja su na raspolaganju umirovljenicima. Pojedinci mogu štedjeti manje u očekivanju primanja mirovine ili mogu napustiti posao sa željom da ostvare pravo na naknadu. Središnje pitanje u određivanju djelovanja sustava je kako mirovinsko osiguranje utječe na odluke pojedinaca, pa je to potrebno detaljnije razmotriti.

### Učinci na ekonomsko ponašanje

Neki ekonomisti tvrde da sustav mirovinskog osiguranja iskrivljuje ponašanje ljudi i negativno utječe na ekonomsku učinkovitost. Najveći dio rasprave posvećen je ponašanju u odnosu na štednju i odluke o ponudi rada. Utjecaj mirovinskog osiguranja na ponašanje i dalje ostaje kontrover-

zan, tako da se ovaj dio poglavlja više može smatrati kao pregled istraživanja koja se provode, a ne kao izvadak konačnih zaključaka.

### Ponašanje u odnosu na štednju

Početa točka za najveći dio posla u odnosu mirovinskog osiguranja i štednje je *teorija štednje tijekom života*, koja smatra da su pojedinačne odluke o potrošnji i štednji temeljene na promišljanjima o životnom vijeku. Tijekom svog radnog vijeka pojedinci štede određeni dio svojih dohoda radi prikupljanja imovine iz koje mogu financirati svoju potrošnju za vrijeme umirovljenja. Sve dok nisu potrebna takva sredstva investiraju, te se time povećava društveno raspoloživi kapital.

Uvođenje mirovinskog sustava može bitno promijeniti iznos ušteda tijekom života. Te su promjene posljedica triju učinaka: prvo, radnici smatraju da će u zamjenu za svoje doprinose mirovinskom osiguranju primiti zajamčeni dohodak u mirovini. Ako doprinose mirovinskom osiguranju gledaju kao način »štednje« za te buduće naknade, nastojat će sami manje štedjeti. Ta pojava naziva se učinak supstitucije bogatstva (*wealth substitution effect*). Uz djelomično kapitaliziran sustav mirovinskih fondova, ne uštede se svi prikupljeni doprinosi, jer se dio odmah isplaćuje postojećim umirovljenicima. Tako je javna štednja manja od smanjivanja privatne štednje, što znači smanjivanje ukupno akumuliranog kapitala.

Drugo, mirovinsko osiguranje može potaknuti ljude na ranije umirovljenje nego što bi to inače uradili, jer zbog primanja naknade moraju prestati raditi. Stoga, ako se povećava dužina trajanja korištenja mirovine, pojedinac za manji broj godina treba uštedjeti kako bi financirao potrošnju u godinama u kojima neće raditi. Taj utjecaj umirovljenja (*retirement effect*) može povećati štednju.

Treće, pretpostavimo da je važan razlog za štednju želja za nasljedstvom: mnogi žele ostaviti svojoj djeci nasljeđe. Podsjetimo se iz tablice 3 da sustav mirovinskog osiguranja teži prenošenju dohotka s djece (radnika / poreznih obveznika) na roditelje (umirovljenike / korisnike naknade). Roditelji mogu stoga više štedjeti kako bi s većim nasljedstvom nadoknadili djelovanje mirovinskog sustava u preraspodjeli dohotka. U osnovi, ljudi povećavaju štednju da bi neutralizirali utjecaj mirovina na dohotke svoje djece. To se naziva učinak nasljedstva (*bequest effect*). Tako Robert Barro (1974) tvrdi da pojedinci koje na ostavštinu potiče maksimiziranje koristi u potpunosti poništavaju utjecaj imovine mirovinskog osiguranja, povećavajući svo-

ju štednju sa željom da nadoknade budućim naraštajima povećane terete koje im nameću obveze mirovinskog sustava.

Budući da tri navedena učinka djeluju na različite načine, sama teorija ne može objasniti kako mirovinsko osiguranje utječe na štednju. Nužne su ekonometrijske analize. Prvi korak je utvrditi matematički odnos koji pokazuje kako količina štednje ovisi o imovini mirovinskog osiguranja i ostalim varijablama koje mogu utjecati na to. Alternativno, istraživač može isto tako postaviti odnos koji pokazuje količinu *potrošnje* kao funkciju istih varijabli, jer su po definiciji štednja i potrošnja različite strane istog novčića: ako se za dolar poveća potrošnja, za isti se iznos mora smanjiti štednja.

Martin Feldstein (1974) je u svojoj studiji pretpostavio da je potrošnja tijekom neke godine među ostalim varijablama funkcija privatne imovine na početku godine, raspoloživog dohotka tijekom godine i imovine mirovinskog osiguranja. Dohodak i privatna imovina su uključeni jer su to mogućnosti potrošnje pojedinaca. U obnovljenoj verziji rada Feldstein (1996) je izračunao regresijsku jednadžbu koristeći godišnje podatke za SAD u razdoblju od 1930. do 1992. godine. Ključno je pitanje smjer i jakost veze parametara multiregresijskih varijabli imovine mirovinskog osiguranja. Feldstein je ustanovio pozitivnu i statistički značajnu vrijednost koeficijenta od 0,028. Ta pozitivna veza znači da porast imovine mirovinskog osiguranja povećava potrošnju i smanjuje štednju. Tako proizlazi da je učinak supstitucije bogatstva važniji od učinaka umirovljenja i nasljedstva.

U određivanju kvantitativne važnosti koeficijenta, razmislimo o gruboj procjeni vrijednosti imovine mirovinskog osiguranja u 1992. godini od 14.200 milijardi dolara. Koeficijent od 0,028 znači da je mirovinsko osiguranje smanjilo osobnu štednju u 1992. godini za 398 milijardi dolara ( $= 0,028 \times 14.200$ ). Za usporedbu, tijekom 1992. godine osobna štednja iznosila je 248 milijardi dolara. Štednja od 398 milijardi dolara je 62 posto moguće osobne štednje od 646 milijardi dolara (zbroj 398 i 248 milijardi dolara). Ako su Feldsteinovi obračuni točni, mirovinsko osiguranje sustava generacijske solidarnosti (*pay-as-you-go*) ima velik negativni utjecaj na akumulaciju kapitala u SAD-u. S obzirom na trenutačnu zabrinutost da je dio američke »krize proizvodnosti« uzrokovan nedovoljnošću kapitala, to je ozbiljna činjenica. (Zanimljivo, kada je 30-ih uvedeno mirovinsko osiguranje, stajalište o smanjivanju štednje smatralo se vrlinom. Mnogi su vjerovali da je glavni uzrok Velike krize bila pogreška ljudi da premalo troše.)

Feldsteinov rad izazvao je značajne ne-doumice. Druga istraživanja koja su koristila drugačije nizove podataka i metode procjene došla su do prilično različitih rezultata. Na primjer, Leimer i Lesnoy (1982) zaključili su da bi mirovinsko osiguranje čak moglo *povećati štednju*. Uzimajući zajedno sva provedena razmatranja, može se sa sigurnošću reći da mirovinsko osiguranje u SAD-u ima negativan učinak na štednju, ali je nejasna snaga tog učinka (Hurd, 1990).

### Odluke o umirovljenju

Mirovinsko osiguranje pruža poticaje za djelomično ili potpuno umirovljenje osoba starijih od 62 godine. Stopa aktivnosti muškaraca starijih od 65 godina 1930. godine iznosila je 54%. Za tu dobnu skupinu stopa aktivnosti bila je 1950. godine 45,8%, a sredinom 90-ih pala je na 17%. Toj pojavi pridonijelo je bez sumnje nekoliko čimbenika: porast dohotka, promjene u očekivanom trajanju života i razlike u zanimanjima. Mnogi analitičari vjeruju da je mirovinsko osiguranje imalo ključnu ulogu u dramatičnoj promjeni obrasca umirovljenja.

Za radnike koji bi željeli raditi puno radno vrijeme, mirovinsko osiguranje putem testa primanja nameće visoki neposredni porez na zaradu. Korisnici mirovine imaju pravo zaraditi samo malu količinu novca bez smanjivanja mirovina. Umirovljenici u dobi od 65 do 69 godina starosti mogli su u 1997. godini zaraditi samo do 13.500 dolara bez smanjivanja naknada. Za svaki dolar zarađen iznad tog iznosa naknade su se smanjivale za 33,3 centa, što je ustvari porezna stopa od 33,3% (Committee on Ways and Means, 1996).

Nekoliko ekonometrijskih istraživanja procjenjivalo je utjecaj mirovinskog osiguranja na odluku o umirovljenju. Mnoge od njih potvrdile su hipotezu da sustav povećava vjerojatnost umirovljenja i smanjuje količinu rada onih koji nastavljaju raditi. Ipak, kao i u slučaju ponašanja u vezi sa štednjom, postoji značajna nesigurnost o snazi tog utjecaja (Diamond i Gruber, 1997). Važan razlog za tu nesigurnost je činjenica da je teško utvrditi varijable koje utječu na odluke o ponudi rada starijih osoba, a ponekad su one posve nedostupne. To se odnosi na podatke o zdravlju, uvjete lokalnog tržišta rada i količini bogatstva prikupljenog u privatnim mirovinama.

Mnogi ekonomisti vjeruju da mirovinsko osiguranje smanjuje i radne napore i štednju. Ipak, pokazatelji su nejasni i neuvjerljivi. U svakom slučaju, ako mirovinsko osiguranje iskrikljuje ekonomske odluke, to ne mora nužno značiti da je sustav loš. Ako društvo želi ostvariti veću razinu sigurnosti dohotka za starije, tada se može pretpostaviti da je kroz djelomičan gubitak učinko-

vitosti voljno platiti za tu sigurnost. S druge strane, ako postoje načini ostvarivanja iste društvene koristi uz manju neučinkovitost, tada bi trebalo razmisliti o reformi sustava.

### Prijedlozi za reformu i budućnost mirovinskog sustava

Porast koeficijenta ovisnosti (odnos broja umirovljenika prema broju zaposlenih), navedeni negativni učinci mirovinskog sustava na štednju i radnu aktivnost, te povećana izdvajanja za te potrebe uvjetovali su u SAD-u žive rasprave o opravdanosti i smjeru mirovinske reforme. Za sada su doprinosi za mirovinsko osiguranje veći od mirovina koje se isplaćuju i taj će se višak održati približno do 2010. godine. Predviđa se da će prikupljeni viškovi biti potrošeni do 2030. godine, te će nakon toga neuravnoteženost biti sve veća.

Ipak, javlja se stajalište da mirovinsko osiguranje uopće nije u »krizi«. Aaron (1996:1) navodi: »Problem je stvaran i sigurno zaslužuje pažnju, što prije to bolje. Trebat će povećati doprinose, smanjiti mirovine, ili učiniti oboje. Ali nema potrebe za političke krize i teške uzdahe.« Na primjer, ako se doprinosi poslodavaca i zaposlenih odmah povećaju za 2,2%, a dopusti se čuvanje prikupljenih sredstva u fondu mirovinskog osiguranja, tada bi sustav bio uravnotežen sljedećih 75 godina. Kako smo naveli, u SAD-u se već povisuje dobna granica za umirovljenje, a ozbiljno se razmišlja o povećanju stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje i/ili mogućnostima privatizacije mirovinskog osiguranja. Iako se pojedino-sti razlikuju, najvažnije obilježje predložene privatizacije je zahtjev da svaki zaposleni ima otvoren mirovinski račun na koji poslodavac ili zaposleni moraju uplaćivati redovite periodičke uplate koje se tada ulažu u obveznice i dionice. U vrijeme privatizacije, vlada prihvaća svoje obveze prema postojećim umirovljenicima i zaposlenima i ulaže na te mirovinske račune nove državne obveznice koje odgovaraju sadašnjoj vrijednosti mirovina na koje pojedinci imaju pravo na temelju svojih prethodnih doprinosa u općem solidarnom (nekapitaliziranom) sustavu mirovinskog osiguranja. Sredstva iz tih novih mirovinskih računa mogu biti korištena za kupnju anuiteta, ili se mogu postupno povući kada osoba dođe u dob za umirovljenje ili ih može naslijediti bračni drug ili drugi nasljednici.

Martin Feldstein (1996), gorljivi zastupnik opravdanosti privatizacije mirovinskog sustava, vjeruje da bi samo od povećanja realne akumulacije kapitala sadašnja vrijednost dobitka od privatizacije iznosila oko 2% BDP-a (u uvjetima približnog prosječnog povrata od 3,5% od uloženi vrednosnica). Po njemu prijelaz na sustav neposrednih računa također bi smanjio mrtve



terete koje danas uzrokuju doprinosi na plaće izobličenjem (iskrivljenjem) ponude rada i oblika naknade (kompenzacije) od približno daljnjih 1% BDP-a. Time bi prelazak na sustav neposrednih računa možda omogućio svakoj generaciji bolji položaj nego što ga ona ima u sadašnjem sustavu, a s vremenom bi se sigurno mogao povećati broj osoba koji su neto dobitnici, prenoseći više poreznog tereta u prijelaznom razdoblju na one koji su mlađi i koji će imati veće koristi od mogućnosti da investiraju svoju mirovinsku štednju uz više stope povrata.

S druge strane, Baker i Weisbrot (1999) upozoravaju na velike administrativne troškove koje imaju postojeća osiguravajuća društva, a nema razloga da se to ne bi prenijelo i na mirovinske fondove. Kao potvrdu teze navode da su u sustavu utvrđenih doprinosa (*defined-contribution plans*) utvrđeni prosječni administrativni troškovi po korisniku u iznosu od 259 američkih dolara godišnje. Ujedno, oni su vrlo skeptični o mogućem trajnom osiguranju prosječnog povrata od 3,5% koji u posljednjih desetak godina bilježi američko tržište vrijednosnica. Uz veću ponudu kapitala taj bi povrat trebao biti znatno niži. Zaposleni koji imaju male plaće (pa mogu malo štedjeti za mirovinu) najvjerojatnije neće biti zanimljive mirovinskim fondovima koji će ih se nastojati riješiti (slično kao što sada u siromašnim dijelovima američkih gradova ne postoje ili su rijetke poslovnice banke). Velika zakonska regulativa koja obvezuje da se mora uključiti i prihvatiti svaka zainteresirana osoba, znači povećanje obveza i miješanje države (moguću etatizaciju koje se svi boje), povećane troškove i obvezu nadzora.

Vrlo veliku pozornost pri prijelazu na kapitalizirani sustav izaziva pitanje povećanja nacionalne štednje. Baker i Weisbrot smatraju da nema razloga za vjerovanje da će nacionalna štednja biti veća prelaskom na kapitalizirani sustav, a nadalje, to još uvijek ne znači da će se povećati i ulaganja. Povećani kapital trebao bi utjecati na smanjivanje kamatnih stopa što bi moralo potaknuti poduzetništvo i gospodarstvo u cjelini. Razlozi su poznate kejnezijanske dvojbe kako povećanje štednje znači smanjivanje potrošnje i potražnje, a prema istraživanju koje je provedeno na reprezentativnom uzorku od pet tisuća američkih tvrtki u dvadeset godišnjem razdoblju, kamatna stopa gotovo nema značenje, već su za povećanje ulaganja bitni samo povećanje prodaje i priljev gotovog novca. To ne treba iznenađivati, jer niže kamatne stope možda mogu potaknuti ulaganja, ako već postoji zanimanje za proizvod ili uslugu, odnosno mogućnost povećanja zarade, ali same po sebi nisu dovoljan poticaj.

Što se tiče *Feldsteinovog programa privatizacije mirovinskog sustava*, Baker i Weisbrot upozoravaju na njegovu nedorečenost: nisu riješeni modaliteti njegova upravljanja – centralizirano ili decentralizirano, pitanje prijevremenog umirovljenja, nepostojanje unutargeneracijske solidarnosti jer bi se takvim osiguranjem u najvećoj mjeri okoristili radnici prosječnih plaća, a slabo plaćeni gotovo bi sigurno bili na gubitku itd. Bogati koji su već mirovinski osigurani preko kapitaliziranog osiguranja bili bi vrlo slabo zainteresirani za ovaj oblik osiguranja, odnosno on bi za njih imao od marginalno značenje.

Važne političke promjene koje se uvelike tiču javnosti u demokratskom društvu mogu se ostvariti samo ako postoji široka opća podrška za novi smjer politike. U području ekonomije, stajališta sredstava masovnog priopćavanja i drugih važnih osoba koje utječu na stvaranje mišljenja u privatnom sektoru, kao i političara i njihovih savjetnika mnogo ovise o onome što ekonomisti vjeruju da je pravilno i ostvarivo. Političari vrlo često pogrešno prikazuju podatke, znanstvenici ih *razmatraju sa stajališta koje njima odgovara, što sve zajedno dovodi u nepovoljan položaj cjelokupnu javnost koja često ne može ili ne želi braniti bitna društvena ostvarenja, tako da se ona ukidaju ili ograničavaju preko noći nekim administrativnim aktom.*

Kada se razmišlja o političkoj ekonomiji moguće mirovinske reformi u SAD-u, treba imati na umu očekivane dobitke, ali i njezine vjerojatne žestoke protivnike. Iako se obično naglašava da je lako ukidati i ograničavati mirovinska prava jer su korisnici politički slaba, heterogena i neorganizirana skupina, Pierson (1996) vjeruje da to nije točno. Umirovljenici se mogu lako mobilizirati te potporu tražiti od stranke u oporbi ili svoje nezadovoljstvo pokazati na izborima. Nadalje u SAD-u vrlo su jake organizacije umirovljenika s brojnim članstvom – vjerojatno protivnicima mirovinskih reformi – poput Američkog udruženja umirovljenika (*American Association of Retired People – AARP*), koja ima 30 milijuna članova i administrativnu službu od više tisuća ljudi, tako da njihov politički i društveni utjecaj sigurno nije zanemariv. Možda će ipak prijeteće financijske teškoće u sustavu potaknuti političku vlast da nešto poduzme. To sigurno neće biti lako jer su sadašnji oblici mirovinskog sustava i osiguranja u SAD-u postali gotovo svetinja. Iako su prijedlozi o privatizaciji mirovinskog sustava vrijedni razmišljanja, mora se imati na umu da se time možda može povećati sadašnja štednja u društvu, ali ne olakšava teret budućeg zbrinjavanja starijih osoba.

## Summary

In the article Social security – USA pension system is analyzed. It is not exactly the Bismarck's pension system, but for sure it is the system based on the intergeneration solidarity, and not on the capitalized savings. The system consists of the programs that provide benefits that are not always working-related. Anyway, the system can be considered as a public pension insurance system based on intergeneration solidarity. The program was introduced after the Great Depression in the mid-thirties as a part of F.D. Roosevelt political and economic reforms. In the first part development and past are analyzed, in the second part present difficulties and possible solutions are described, and the third part evaluates the future. In the USA retirement ages increasing already started, and further propositions spread from the moderate improvements of the present system to its privatization.

## Literatura:

- Aaron, Henry J. (1996): »The Myths of Social Security Crisis: Behind the Privatization Push«, NTA Forum 26 (Summer 1996), str. 1, 6, 7.
- Baker, Dean; Weisbrot Mark (1999): Social Security: The Phony Crisis, Chicago: University of Chicago Press.
- Barro, Robert (1974): »Are Government Bonds Net Wealth?«, Journal of Political Economy, November-December, 82 (6):1095-1117.
- Committee on Ways and Means (1996): Overview of the Entitlement programs: 1996 green Book, Washington, DC: US Government Printing Office.
- Feldsteinu, Martin (1974): »Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation.«, Journal of Political Economy 82, no.5. (September-October 1974), str. 905-926.
- Feldsteinu, Martin (1996): The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, American Economic Review, Paper and Proceedings, Vol. 86. No. 2.
- Feldstein, Martin; Samwick, Andrew (1992): »Social Security Rules and Marginal Tax Rates«, National Tax Journal, 45(1):1-22.
- Davis, S. Kenneth (1986): FRD, The New Deal Years 1933-1937, A History, New York: Random House,.
- Degler, N. Carl (edited) (1970): The New Deal, Chicago: Quadrangle Books.
- Diamond, Peter; Gruber, Jonathan (1997): »Social Security and Retirement in the U.S.« Working paper No. 6105. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Du Ry van Beest Holle, Gerard et al. (1974): Velika ilustrirana povijest svijeta, Rijeka: Otokar Keršovani.
- Galbraith, John Kenneth (1977): Doba neizvjesnosti, Zagreb: Stvarnost.
- Hurd, Michael (1990): »Research on the Elderly: Economic Status, Retirement, and Consumption and Saving«, Journal of Economic Perspectives 10, (Fall 1996), str. 73-90.
- Joint Committee on Taxation (1996): Selected Materials Relating to the Federal Tax System under Present Law and Various Alternative Tax Systems, Washington, DC: US Government Printing Office.
- Leimer, R. Dean; Lesnoy, D. Selig (1982): »Social Security and Private Saving, new Time-Series Evidence«, Journal of Political Economy 90, no. 3 (June 1982), str. 606-629.
- Pierson, Paul (1996): »The New politics of the Welfare State«, World Politics, 48(2) January, 143-179, reprint in Robert E. Goodin i Deborah Mitchell (ur.) (2000): The Foundations Of The Welfare State, Cheltenham: Edward Elgar, III tom, str. 425-461.
- Rippe, Richard (1995): »Further Gains in Corporate Profitability«, Economic Outlook Monthly, Prudential Securities, Inc., No. 95-3307.
- Rosen, S. Harvey (1999): Public Finance, Irwin McGraw-Hill, Boston.
- Steiner, Y. Gilbert (1974): »Reform Follows Reality: The Growth of Welfare«, Public Interest, 34, Winter, 47-65, reprint in Robert E. Goodin i Deborah Mitchell (ur.) (2000): The Foundations Of The Welfare State, Cheltenham: Edward Elgar, III tom, str. 200-218.
- U.S. Bureau of the Census (1996-1997): »Poverty 1996.« (WWW Document) URL: <http://www.census.gov/hhes/poverty>, 1. listopad 1997.
- U.S. Bureau of the Census (1997): Statistical Abstract of the United States; 117<sup>th</sup>. ed. Washington, DC: US Government Printing Office.
- »Your Stake in the Fight over Social Security«, Consumers Reports (September 1981), str. 503-510.