

Vlada Republike Hrvatske

***PROGRAM BORBE PROTIV SIROMAŠTVA
I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI***

(Prijedlog)

Kolovoz, 2002.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. KONCEPTI SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI	7
3. POKAZATELJI OBJEKTIVNOG I SUBJEKTIVNOG SIROMAŠTVA TE NEJEDNAKOSTI U HRVATSKOJ	10
4. PRIKAZ POSTOJEĆEG STANJA	19
4.1. Politika plaća i radno zakonodavstvo	20
4.2. Politika zapošljavanja i zaštita od nezaposlenosti	24
Politika zapošljavanja	24
Zaštita od nezaposlenosti	27
4.3. Porezna politika	31
4.4. Mirovinski sustav	33
4.5. Zdravstvena zaštita	37
4.6. Obiteljska politika	40
4.7. Stanovanje	43
4.8. Obrazovanje	47
4.9. Socijalna skrb i pomoć	50
Zaštita osoba s invaliditetom	52
Pomoć za uzdržavanje	55
Jednokratna pomoć	59
Pomoć za podmirenje troškova stanovanja	60
4.10. Skrb o izbjeglicama i povratnicima	60
4.11. Civilno društvo	63
5. PRIJEDLOZI MJERA	67
5.1. Programi zapošljavanja	68
5.2. Plaće i radno zakonodavstvo	70
5.3. Zdravstvo	70
5.4. Obrazovanje	71
5.5. Socijalno stanovanje	72
5.6. Obiteljska politika	73
5.7. Područja od posebnog interesa i skrb o izbjeglicama i povratnicima	73
5.8. Socijalna pomoć i skrb	74
5.9. Civilno društvo	77
6. PRAĆENJE PODATAKA RELEVANTNIH ZA MJERENJE SIROMAŠTVA	78
7. PRAĆENJE PROVEDBE MJERA U BORBI PROTIV SIROMAŠTVA I ISKLJUČENOSTI	80
Literatura	81

1. UVOD

Siromaštvo je trajan i globalan problem. On je vidljiv na svjetskoj razini. Usprkos poboljšanju na pojedinim područjima životnog standarda (dostupnost osnovne zdravstvene zaštite i temeljnog obrazovanja, smanjenje nepismenosti i dječje smrtnosti, duži životni vijek itd.), broj siromašnih u svijetu ne smanjuje se. Siromaštvo je pretežito rasprostranjeno u seoskim područjima, međutim, prognoze govore da će u budućnosti prevladati urbani siromasi, koji će živjeti u još nepovoljnijem uvjetima (u pogledu osnovne infrastrukture i zadovoljenja bazičnih potreba). Nije stoga iznenađujuće da glavne međunarodne organizacije (prije svega, UN, ali i Svjetska banka) posvećuju veliku pažnju ublažavanju siromaštva. U tom smislu treba posebice spomenuti Svjetski summit o društvenom razvoju u Kopenhagenu iz 1995. godine (Declaration and action programme of the world summit on social development, 1995.), koji je u prvi plan stavio tri ključna socijalna problema: siromaštvo, nezaposlenost i socijalnu isključenost. Jedan od ciljeva Programa akcije, usvojenog na ovom summitu, bio je iskorjenjivanje siromaštva. Program ističe da je u tom pravcu važno usmjeriti napore na izradu nacionalnih strategija radi reduciranja siromaštva (posebice apsolutnog), razviti metode mjerenja siromaštva i osigurati podmirenje osnovnih potreba stanovništva. U borbi protiv siromaštva značajan doprinos trebaju dati civilne organizacije, privatni resursi i istraživačke sveučilišne institucije. Suzbijanje siromaštva implicira zadovoljavanje osnovnih čovjekovih potreba, u koje ulaze prehrana, zdravlje, obrazovanje, zaposlenje, stanovanje i sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu. Generalna skupština UN proglasila je razdoblje od 1997.-2006. desetljećem iskorjenjivanja siromaštva. Osim toga, summit u Kopenhagenu insistira na ostvarenju "društva za sve", u kojem će pojedinci imati prava i obveze i gdje će biti dokinuta marginalizacija i socijalna isključenost pojedinih skupina.

Srednjoročna strategija UNESCO-a za 2002.-2007. također ima kao svoju glavnu okosnicu iskorjenjivanje siromaštva. Strategija nakon analize konteksta siromaštva naglašava tri osnovna cilja: doprinijeti jačanju međunarodnih i nacionalnih strategija borbe protiv siromaštva, uspostaviti efikasniju suradnju među nacionalnim strategijama borbe protiv siromaštva te stvoriti okvire za nacionalne politike borbe protiv siromaštva.

Siromaštvo i isključenost predstavljaju socijalne probleme koji su itekako prisutni i u razvijenim zemljama. Interes za siromaštvo u ovim zemalja intenziviran je poslije “ponovnog otkrića” siromaštva nakon Drugog svjetskog rata (koje se zbilo u SAD u 1960-tim, a u Europi u 1980-tim godinama). Spomenimo samo da je EU (ranije EZ) pokrenula nekoliko programa za borbu protiv siromaštva i isključenosti od druge polovice sedamdesetih godina do danas.

Poznata su tri petogodišnja programa usmjerena protiv siromaštva (prvi od 1975.-1980., drugi od 1985.-1989. i treći od 1989.-1994. godine)(Commins, 1995.). Osim toga, Vijeće ministara Vijeća Europe pokrenulo je 1993. godine projekt “Human dignity and social exclusion”. Sintetički izvještaj ovog projekta predstavljen je 1998. godine na skupu u Helsinkiju (Duffy, 1998.), kojem je bila nazočna i hrvatska delegacija. Predočeni su rezultati o rizicima isključivanja u pet područja: zdravstvu, obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj zaštiti i stanovanju.

Izvještaj zaključuje da rastu rizici isključivanja u svim područjima. Isključenost u tranzicijskim zemljama proizlazi iz tri izvora: tranzicijskog procesa (političke i pravne promjene), neovisnosti (pitanja građanstva i pristupa tržištima) i samog tržišta.

U svojim nastojanjima da se integrira u globalne procese i trendove, Hrvatska je prisiljena prihvatiti različite obveze koje proistječu iz sudjelovanja u pojedinim međunarodnim organizacijama i asocijacijama (UN, Vijeće Europe itd.). Osim toga, mnoga stremljenja na socijalnoj razini trebaju biti usklađena i sa zahtjevima organizacija čiji članovi želimo postati (posebice EU). Tako Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predviđa prilagođavanje sustava socijalne sigurnosti novim gospodarskim i socijalnim zahtjevima. Niz aktivnosti planiranih unutar CARDS programa, vezanih za zapošljavanje, obrazovanje, prognanike i izbjeglice i civilno društvo, izravno su relevantne za program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj. Predviđene aktivnosti usmjerene su na samozapošljavanje i razvoj tržišta, povećanje prilagodljivosti i kapaciteta za zapošljavanje, rast šansi za brži povratak nezaposlenih osoba na tržište radne snage, potporu strukovnom obrazovanju koje će odgovarati tržišnim i društvenim potrebama, poticanje infrastrukturnih objekata na područjima od posebnog interesa važnih za gospodarski oporavak, održivi povratak prognanika i izbjeglica, razvoj lokalnih institucija i neprofitnog sektora. Osim toga, Hrvatska je dužna podnositi izvješća na području zaštite ljudskih prava, uključujući i socijalna prava. Spomenuti procesi

postavljaju dodatne izazove pred Hrvatsku. U skoroj budućnosti očekuje se prihvaćanje dokumenata važnih s aspekta socijalne zaštite. Na primjer, Hrvatska još nije ratificirala Europsku socijalnu povelju, ali je izvjesno da će to učiniti u ovoj godini. Zasiurno da će tim činom preuzeti i odgovarajuće obveze u zaštiti građana od siromaštva i socijalne isključenosti.

Hrvatska dijeli sudbinu tranzicijskih zemalja. Gotovo sve bivše socijalističke zemlje suočile su se s rastom siromaštva i socijalne deprivacije, padom prosječnog trajanja života, padom fertiliteta i širenjem socijalnih sukoba. Ekonomska i tržišna tranzicija rezultirala je brojnim poteškoćama i smanjenjem općeg životnog standarda. Značajno se pogoršao položaj socijalno deprivilegiranih i ranjivih skupina, između ostalog, zbog slabe i “potrgane” socijalne sigurnosne mreže (Standing, 1998.).

Posebno je uočljiv rast dohodovnih nejednakosti u većini tranzicijskih zemalja, što se donekle moglo očekivati jer su bivše socijalističke zemlje imale općenito male nejednakosti (zbog dominantnosti državnog i društvenog vlasništva). Rast nejednakosti u ovim zemljama uzrokovan je odlaskom radnika iz državnog sektora u “bogat” privatni sektor ili u “sirotinjsku” nezaposlenost te povećanom nejednakosti u distribuciji plaća (Milanović, 1999.). Prema ispitivanju javnog mnijenja, provedenom početkom 1990-ih godina u Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj, između 65% i 90% ispitanika misli da su dohodovne nejednakosti u tranzicijskim zemljama prevelike, dok se taj postotak pet godina ranije kretao između 10%-20% (Ferge, 1997.).

Društvenu situaciju u Hrvatskoj tijekom 90-ih obilježila su dva ključna elementa: tranzicija i rat. Treba, prije svega, istaći posljedice rata na ekonomskom, socijalnom, humanom i drugom planu. Rat je uništio veliki dio bogatstva zemlje (razoreni su privredni pogoni, privatni i državni objekti, uništene su pojedine privredne grane). Nastale štete dosežu gotovo tridesetak milijardi dolara. Osim toga, Hrvatska je bila prisiljena brinuti o velikom broju prognanika i izbjeglica, koji su ostali bez ikakvih egzistencijalnih izvora.

U razdoblju nakon završetka rata ogromna su sredstva uložena u obnovu obiteljskih kuća i nekada okupiranih područja. Istovremeno je provedena pretvorba i privatizacija, koja nije dala očekivani poticaj gospodarskom razvoju. Štoviše, mnoga su poduzeća završila u stečaju, a zaposleni ostali bez posla. Konačni rezultat ovoga procesa jesu i izražene nejednakosti.

Tablica 1.

Kretanje BDP i BDP per capita u Hrvatskoj (1993.-2001.)

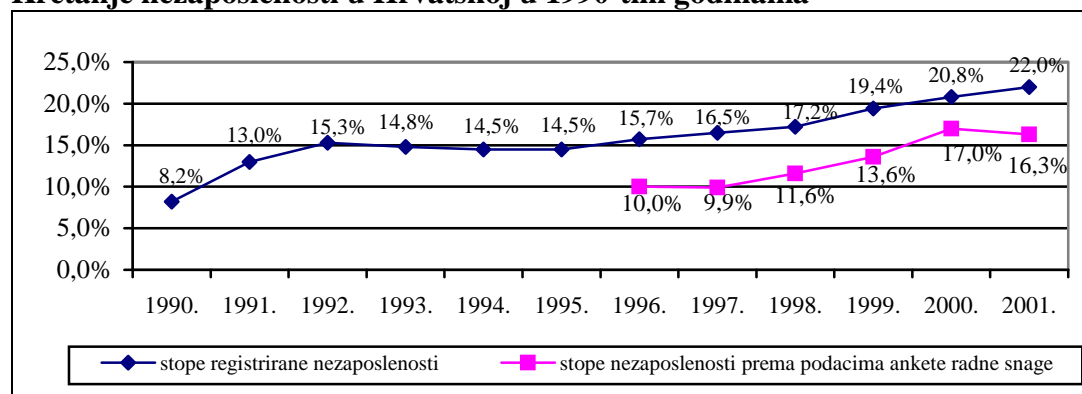
	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
BDP (u milijunima US\$ - tekuće cijene)	10.903	14.585	18.811	19.872	20.109	21.628	20.031	19.030	20.263
Rast realnog BDP	-8%	5,9%	6,8%	5,9%	6,8%	2,5	-0,9%	3,7%	4,1%
BDP per capita (u US\$)	2.349	3.137	4.029	4.422	4.398	4.805	4.399	4.334	4.625

Izvor: Bilten Hrvatske narodne banke, travanj 2002.

Zbog tranzicije i rata, u 90-tim godinama dogodio se dramatični pad bruto domaćeg proizvoda i industrijske proizvodnje. Ukupni BDP u 1999. godini iznosio je oko 78% BDP iz 1989. godine. O drastičnom padu životnoga standarda svjedoči i BDP per capita, koji je 1993. godine nešto manji od 2.500 američkih dolara (tablica 1). Također, zabilježen je izraženi pad zaposlenosti, a stope nezaposlenosti poprimile su zabrinjavajuće razmjere (slika 1). No, značajna razlika između stopa registrirane nezaposlenosti i stopa nezaposlenosti dobivenih na osnovi ankete radne snage upućuje na raširenost rada u neformalnoj ekonomiji, koja prema procjenama obuhvaća više od 1/4 ekonomije.

Slika 1.

Kretanje nezaposlenosti u Hrvatskoj u 1990-tim godinama



Izvor: Kerovec, 2000.; Državni zavod za statistiku.

Kao posljedica svih tih promjena pojavilo se ekspanzirajuće siromaštvo. Nemali broj građana suočio se problemima preživljavanja i zadovoljavanja najosnovnijih potreba. Činjenica da je siromaštvo u Hrvatskoj u velikoj mjeri rezultat rata dovela je do toga da su siromašnima postali mnogi pojedinci koji to zasigurno ne bi bili u uvjetima “normalne” tranzicije. Veliki broj prognanika i izbjeglica potječe iz prosperitetnih regija i dobrostojećih obitelji. Njihovo iskustvo siromaštva bilo je nesumnjivo šokantno (pored drugih trauma), jer su iz materijalne sigurnosti dospjeli u potpunu neizvjesnost. Mnogi se nisu snašli u situaciji koja je bila posve nepredviđena.

Iako u Hrvatskoj nije bilo rašireno ekstremno siromaštvo, ljudi su postali osjetljivi na ovu temu zbog svega što se događalo u procesima pretvorbe i privatizacije. Hrvatska je vlada reagirala na problem siromaštva, prije svega, putem sustava socijalne skrbi i pomoći. U ratnom i poluratom vremenu važnu je ulogu igrala građanska solidarnost i (međunarodna) humanitarna pomoć. Domaće i inozemne nevladine organizacije dale su važan doprinos brizi za socijalno ugrožene, ali su pomogle i brojnim nesiromašnim skupinama da zadrže pristojni životni standard (zahvaljujući fleksibilnim kriterijima pri dodjeli pomoći). Briga za prognane i izbjegle bila je organizirana u okviru zasebnog vladinog programa. Međutim, sustav socijalne pomoći teško je ispunjavao svoje funkcije u situaciji smanjene industrijske proizvodnje i ukupne ekonomske aktivnosti, bitno reducirane inozemne humanitarne pomoći. Visoki rast nezaposlenosti doveo je to toga da se mnogi radno sposobni pojedinci okreću socijalnoj pomoći. Povećani pritisak na sustav pomoći posljedica je i brojnih poteškoća u procesu povratka (minirano poljoprivredno zemljište, visoka nezaposlenost i odsustvo ekonomske aktivnosti na ranije okupiranim područjima), koje se manifestiraju na način da mnogi povratnici, nakon gubitka povratničkog statusa, postaju korisnici socijalne pomoći.

U situaciji visoke registrirane nezaposlenosti, sporog oživljavanja ekonomije i nestajanja radnih mjesta koje ne prati otvaranje novih, sustav socijalne pomoći teško uspijeva pružiti “posljednje utočište” i zaštitu velikom broju ranjivih skupina. Stoga je nužan cjeloviti pristup u borbi protiv siromaštva i isključenosti, koji uključuje usklađenu i povezanu aktivnost različitih aktera, počevši od odgovornih ministarstava, preko lokalnih zajednica do civilnih i nevladinih organizacija. Kako su siromaštvo i isključenost multidimenzionalni fenomeni, njihovo ublažavanje i reduciranje

pretpostavlja mjere na područjima kao što su zapošljavanje i zaštita od nezaposlenosti, obrazovanje, zdravstvena zaštita, obiteljska politika, stanovanje, socijalna skrb i pomoć itd. Pritom valja uvažiti suvremene trendove i preporuke bitnih europskih institucija.

Cilj integralne strategije za borbu protiv siromaštva i isključenosti mora biti ne samo ublažavanje i reduciranje nego i prevencija ovih socijalnih problema. U ostvarenju toga cilja bit će potrebne promjene u legislativi, ali očigledno i veća financijska sredstva.

2. KONCEPTI SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI

Siromaštvo nije jednostavno definirati, iako većina ljudi misli da zna što ono uključuje. Doduše, u nekim slučajevima ono se može vrlo lako identificirati, posebice u tzv. ekstremnim situacijama kao što su glad, beskućništvo, neishranjenost i sl. Nije sporno da ovakve pojave predstavljaju siromaštvo. Međutim, znatno je teže odrediti one slučajeve ekonomske nesigurnosti koji se nalaze na granici između siromaštva i nesiromaštva. Teško je kazati kada završava siromaštvo, a započinje nesiromaštvo. O višeznačnosti pojma siromaštva govore različite procjene broja siromašnih u određenom društvu, kao i različiti načini njegovog mjerenja.

Otkako su započela znanstvena istraživanja siromaštva (krajem 19. stoljeća), znanstvenici su stalno pokušavali iznaći neke čvrste kriterije za njegovo mjerenje. Usprkos tome, ni danas nije postignuto potpuno suglasje oko definiranja niti oko mjerenja siromaštva. Tri su pristupa ili koncepta ključna prilikom definiranja i mjerenja siromaštva: apsolutno, relativno i subjektivno siromaštvo.

Apsolutno siromaštvo ili “siromaštvo na rubu opstanka” polazi od toga da postoje minimalne ljudske potrebe (ishrana, odijevanje, stanovanje itd.), koje je moguće utvrditi za sve ljude i u svim društvima, a koje su nužne za održanje zdravlja i fizičke sposobnosti. Linije siromaštva koje se temelje na apsolutnom konceptu najčešće se određuju preko tzv. košare proizvoda i usluga koja se smatra nužnom u nekom društvu. Drugim riječima, istraživači ili drugi stručnjaci prvo definiraju košaru dobara i usluga koje drže nužnima, a zatim se ukupna cijena ovih dobara i usluga određuje kao linija siromaštva. Zbog poteškoća određivanja koje sve robe i usluge uključiti u košaru, neki autori baziraju linije siromaštva isključivo na izdacima za

ishranu, i to stoga što je kod ishrane moguće postići visoku suglasnost oko toga kada je ta potreba minimalno zadovoljena. Kada se ocijene izdaci za hranu, onda se iz njih indirektno izvode cjelokupni životni troškovi. Primjer za to je američka službena linija siromaštva, koja je određena kao trostruki umnožak izdataka za ishranu. Treba reći da je apsolutna granica siromaštva fiksna, tj. ona se ne prilagođava rastu dohodaka u nekom društvu, već se samo usklađuje s inflacijom i promjenama cijena.

Međutim, mnogi se istraživači slažu da je siromaštvo relativno u vremenu i prostoru. Koje će vrste životnih situacija biti opisane kao siromaštvo, to ovisi o socijalnim i ekonomskim okolnostima i razini prosperiteta nekog društva u određenom trenutku.

Dakle, smatra se da siromaštvo nije moguće opisati jednom za svagda, u apsolutnom smislu. Relativno siromaštvo se određuje u odnosu na standard života koji je, sukladno trenutnim konvencijama, prihvatljiv i pristojan, s tim da su te konvencije podložne promjenama. Polazi se od opće razine blagostanja u nekoj zajednici i činjenice da su jedni siromašni tek u usporedbi s drugim članovima zajednice. Kao što se u modernome svijetu sve mijenja, tako se mijenja prosječni životni standard, a s njime i definicije siromaštva. Kriterij što su to, na primjer, nužne životne potrepštine bitno se mijenja s vremenom. Ono što je nekad bilo luksuz, danas je postalo neizostavni dio životnog standarda, bez kojeg se ne može zamisliti život. Tako su mnogi proizvodi i usluge (kao što su televizori, topla voda, strojevi za pranje rublja, automobili, hladnjaci, obrazovanje itd.) prešli put od luksuza, preko udobnosti do nužne potrebe.

Siromaštvo u relativnom smislu poima poznati britanski sociolog P. Townsend (1979.), koji kaže "da su pojedinci, obitelji i grupe unutar populacije siromašni onda kada im nedostaju resursi da bi postigli odgovarajući način života, sudjelovali u aktivnostima i imali životne uvjete i pogodnosti koje su uobičajene ili su barem široko podržavane i odobravane u društvu kojem pripadaju". Na sličan je način siromaštvo definirala EU. Prema toj definiciji: "Siromašnima će biti smatrane one osobe, obitelji i skupine osoba kojima su resursi (materijalni, kulturni i socijalni) tako ograničeni da ih isključuju iz minimalno prihvatljivog načina života koji uživaju države-članice" (Ramprakash, 1994.). Relativno je siromaštvo u biti posljedica distribucije dohodaka, jer se prosječni životni standard uglavnom mjeri preko prosječnoga dohotka. Stoga mnogi smatraju da relativni koncept više mjeri nejednakost nego siromaštvo. Relativne linije siromaštva najčešće se definiraju kao

određeni postotak (50%) prosječnoga dohotka ili medijana dohodaka u nekom društvu. Sve osobe čija su financijska sredstva manja od tako definirane granice smatrat će se relativno siromašnima.

Pored apsolutnog i relativnog siromaštva, sve je popularniji i koncept subjektivnog siromaštva. Subjektivno siromaštvo polazi od toga kako sami ljudi doživljavaju vlastito blagostanje. Građani procjenjuju minimalnu razinu dohotka, nužnu da bi se sastavio kraj s krajem, a mišljenja populacije prikupljaju se anketnim ispitivanjima ili intervjuima. Mnogi su autori kritični prema subjektivnom siromaštvu, jer smatraju da biti siromašan ne ovisi o tome kako netko misli da živi, već kako stvarno živi. Međutim, istraživanja subjektivnog siromaštva značajna su s aspekta socijalne akcije. Ljudi se često ponašaju u skladu sa svojim mišljenjima i predodžbama, koje ne moraju odgovarati objektivnom stanju stvari.

Linije siromaštva predstavljaju sredstvo koje nam pomaže da empirijski utvrdimo je li neki pojedinac siromašan ili nije. Drugim riječima, linija siromaštva je razina dohotka ispod koje ljude smatramo siromašnima, odnosno iznad koje ih ne smatramo siromašnima. Linije siromaštva dijele ljude u dvije kategorije: siromašne i nesiromašne.

Postoji veći broj tipova linija siromaštva (npr. budžetske, statističko-relativne, službene, subjektivne itd.). Način definiranja linije siromaštva utječe na dobivene stope siromaštva.

Da bismo odredili linije siromaštva za kućanstva različite veličine i sastava, nužno su nam potrebne ekvivalentne ljestvice. Na primjer, linija siromaštva za kućanstvo koje ima pet članova neće biti ista kao za kućanstvo s tri člana. Isto tako, potrebe djece manje su od potreba odraslih, a izdaci kućanstva ne rastu razmjerno broju članova (kućanstvo s četiri odrasle osobe nema dvostruko veće troškove od kućanstva s dvije odrasle osobe, već manje). Prema tome, ekvivalentna ljestvica je skup indeksa koji variraju ovisno o broju članova kućanstva, dobnoj ili spolnoj strukturi članova i njena je osnovna funkcija da omogući usporedbu blagostanja odnosno siromaštva kućanstava s različitim demografskim karakteristikama. Danas se u brojnim istraživanjima siromaštva koristi tzv. OECD-ova ekvivalentna ljestvica, koja prvoj odrasloj osobi u kućanstvu pripisuje koeficijent 1, ostalim odraslim osobama 0,7, a djeci 0,5.

Za razliku od siromaštva, koncept socijalne isključenosti novijeg je datuma. Pojavio se 1970-ih godina u francuskom govornom području (Šućur, 1995.), ali je u

posljednja dva desetljeća postao dominantnim socijalnopolitičkim konceptom u zemljama Europske unije. Uz nezaposlenost i siromaštvo, isključenost je najčešće isticani socijalni problem. EU je financirala nekoliko programa za borbu protiv socijalne isključenosti. Ovaj se koncept najčešće dovodi u vezu s građanskim statusom (citizenship) i socijalnim pravima. Isključenost podrazumijeva nepotpuni građanski status i izostanak integracije. Isključeni pojedinci gube svoje mjesto u društvu i ispadaju iz različitih mreža socijalnih odnosa.

U vrlo širokom smislu riječi, isključenost bi se mogla definirati kao neuspjeh u jednom ili više sljedećih socijetalnih sustava (Berghman, 1997.):

- ◆ demokratsko-pravnom sustavu (koji osigurava građansku i civilnu integraciju),
- ◆ radno-tržišnom sustavu (koji promiče ekonomsku integraciju),
- ◆ sustavu socijalne dobrobiti (koji promiče socijalnu integraciju),
- ◆ obiteljskom sustavu i sustavu lokalne zajednice (koji potiče interpersonalnu integraciju).

Isključenost ili nepotpuna integritanost u jednom sustavu ne mora značiti isključenost iz svih ostalih sustava. Potpuna isključenost javlja se kao kumulativna posljedica isključivanja iz većine navedenih socijetalnih sustava, ona implicira ograničenu participaciju u ključnim institucijama i područjima u kojima se osigurava društvena integracija.

Nisu rijetki slučajevi brkanja siromaštva i socijalne isključenosti. Termin socijalne isključenosti širi je i obuhvatniji od termina siromaštva. Siromaštvo uglavnom označava stanje u kojem nedostaju materijalni resursi, dok isključenost znači više od nedostatka resursa ili nedostatka novca (ona je višedimenzionalna: uključuje ekonomsku, političku, socijalnu, kulturnu, simboličku i druge dimenzije). U tom smislu, mjere socijalne politike usmjerene protiv siromaštva sastoje se uglavnom u redistribuciji financijskih sredstava, dok bi mjere borbe protiv isključenosti trebale osigurati pristup institucijama, izvorima i mehanizmima integracije. Isključenost ne mora uvijek podrazumijevati siromaštvo.

3. POKAZATELJI OBJEKTIVNOG I SUBJEKTIVNOG SIROMAŠTVA TE NEJEDNAKOSTI U HRVATSKOJ

Siromaštvo je u Hrvatskoj bilo zapostavljeno kao istraženi problem sve donedavno. Uzroke ovakvog odnosa prema siromaštvu do 90-te godine treba tražiti na ideološko-političkoj i socijalno političkoj razini. Nakon Drugog svjetskog rata uspostavljen je socijalistički sustav s karakterističnim sustavom vrijednosti, u kojem je centralno mjesto zauzimala ideologija radikalnog egalitarizma, koja je željela ostvariti ne samo jednakost šansi, već i jednakost ukupnih “nagrada” u distributivnom procesu. S druge strane, sustav socijalne zaštite bio je “univerzalistički” i utemeljen na konceptu pune uposlenosti. Socijalna je politika služila kao sredstvo legitimiranja socijalne strukture. Nedostatak istraživanja o siromaštvu rezultirao je, uistinu, arbitrarnim procjenama o opsegu siromaštva i otežavao efikasniju borbu protiv njega. Prvo reprezentativno nacionalno istraživanje siromaštva u Hrvatskoj proveo je Državni zavod za statistiku 1998. godine, u suradnji sa Svjetskom bankom. Uzorkom je bilo obuhvaćeno 3123 kućanstva, u kojima je živjelo 9433 osobe. Sve definicije u istraživanju bile su usklađene s najnovijom metodologijom Eurostata (Statistički ured EU). Prikupljeni podaci temeljili su se na potrošnji kućanstava. Osnovno ograničenje istraživanja u tome je što uzorak nije obuhvatio cijeli teritorij Hrvatske, tj. izvan uzorka ostala su nekada okupirana područja istočne Slavonije i Dalmatinske zagore.

Stopa siromaštva u Hrvatskoj 1998. godine iznosila je oko 10% (tablica 2). Ako polazimo od podatka da u Hrvatskoj sada živi oko 4.350.000 stanovnika, onda je siromašnih stanovnika oko 435 tisuća. Mjereno prema međunarodnoj liniji, Hrvatska ima nisku stopu siromaštva, posebice u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama (slika 2). Jedino je situacija povoljnija u Sloveniji.

Tablica 2.

Stope siromaštva u Hrvatskoj prema različitim linijama (1998.)

Linija siromaštva	Apsolutne linije		Relativne linije	
	Međunarodna linija	Nacionalna linija	50% prosjeka	50% medijana
	4,3 US\$ dnevno (prema paritetu kupovne moći)	15.474 Kn godišnje (po “odraslom ekvivalentu”)		
Stopa	4,0%	8,4%	11,3%	7,6%

siromaštva*				
Stopa siromaštva procijenjena za cijelu Hrvatsku**	4,8%	10,0%	13,5%	9,1%

Izvor: World Bank, 2000.

Napomena: Kod svih procjena razine siromaštva korištena je OECD-ova ekvivalentna ljestvica (prvi odrasli član = 1, ostali odrasli = 0,7, djeca = 0,5), osim kod međunarodne linije, gdje je korištena *per capita* ljestvica.

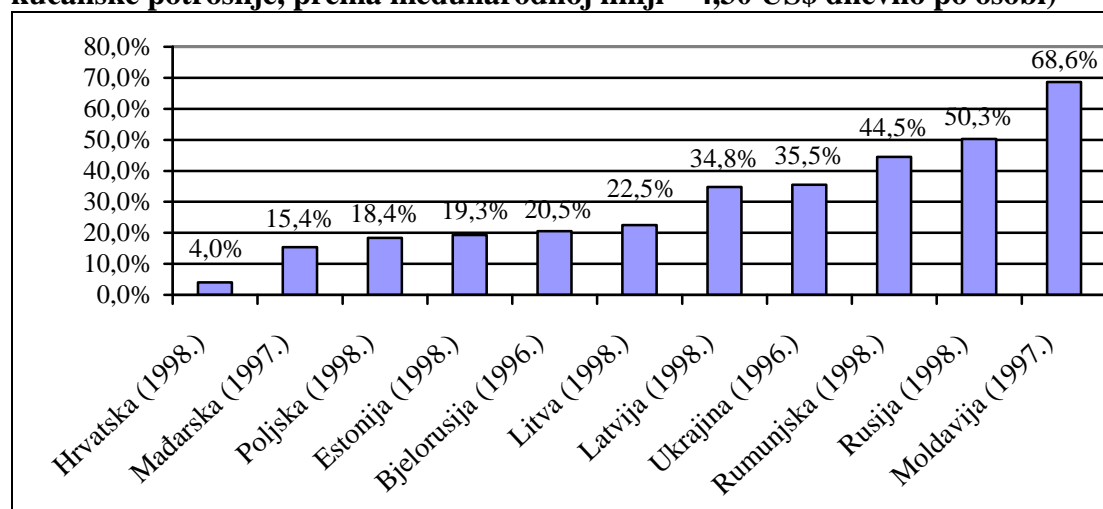
* Stope siromaštva dobivene na uzorku koji nije uključivao ranije okupirana područja istočne Slavonije i Dalmatinske zagore

** Stope siromaštva iz istraživanja uvećane za 1/5 (u skladu s procjenama da bi uključivanje ranije okupiranih područja podiglo stopu siromaštva za najviše jednu petinu)

Čak i kada se tranzicijske zemlje uspoređuju prema njihovim nacionalnim linijama, Hrvatska se nalazi među nekoliko zemalja s najnižim stopama siromaštva. Analiza dubinskoga siromaštva pokazuje da prosječni deficit siromašnih iznosi 0,207, što znači da je prosječna ekvivalentna potrošnja siromašnih na razini koja je 20,7% niža od linije siromaštva. Ohrabruje činjenica da stopa siromaštva i razina prosječnog deficita nije previsoka (posebice u usporedbi s nekim drugim tranzicijskim zemljama), ali zabrinjava nalaz da je siromaštvo u Hrvatskoj stagnantnog karaktera (onima koji upadnu u siromaštvo treba dugo vremena da iz njega izađu).

Slika 2.

Stope siromaštva u odabranim tranzicijskim zemljama i Hrvatskoj (na osnovi kućanske potrošnje, prema međunarodnoj liniji – 4,30 US\$ dnevno po osobi)



Izvor: Luttmer, 2000.

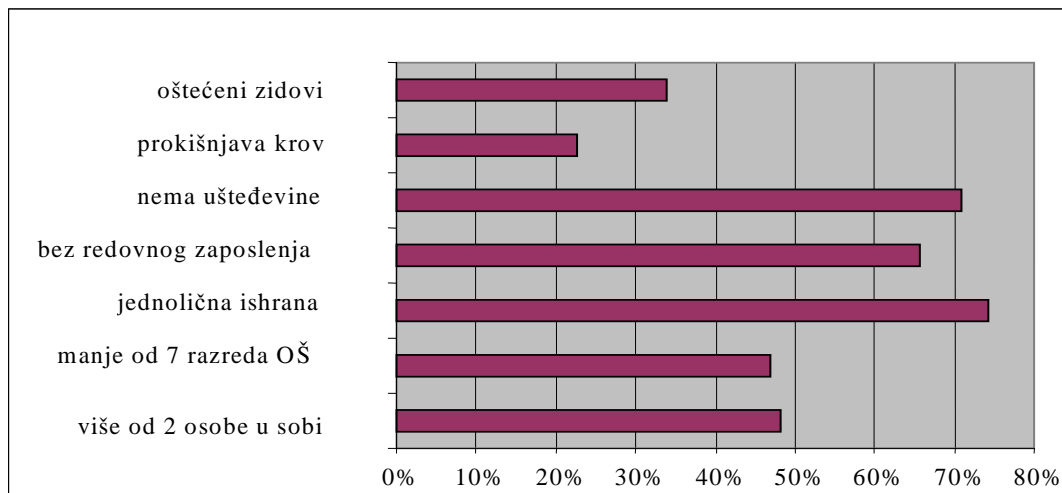
Prema ovom istraživanju, moguće je identificirati specifični profil siromašnih u Hrvatskoj. Najbrojnije su skupine siromašnih sljedeće:

- ◆ kućanstva kojima se na čelu nalazi osoba bez obrazovanja ili s najviše osnovnom naobrazbom (gotovo 3/4 siromašnih živi u ovakvim kućanstvima),
- ◆ kućanstva u kojima je predstavnik starija osoba ili umirovljenik (40% siromašnih živi u kućanstvima u kojima je glava kućanstva umirovljenik ili starija neaktivna osoba, barem 25% starih osoba ne prima mirovine, a polovica umirovljenika dobiva mirovine koje su ispod praga apsolutnog siromaštva),
- ◆ kućanstva koja nemaju ekonomski aktivnih članova, odnosno čiji je predstavnik nezaposlena osoba (kućanstva na čelu s nezaposlenom osobom imaju najveći rizik od siromaštva, ali ova kategorija kućanstava nije najbrojnija među siromašnima),
- ◆ kućanstva koja žive u ruralnim područjima Slavonije i centralne Hrvatske (stanovnici u ovim regijama imaju natprosječan rizik od siromaštva prvenstveno zbog nepovoljne obrazovne strukture stanovnika, za razliku od stanovnika Zagreba i Istre koji imaju najmanji relativni rizik od siromaštva),
- ◆ kućanstva u kojima živi jedan ili dva člana (samačka kućanstva imaju najveću vjerojatnost da završe u siromaštvu, a iznadprosječan rizik imaju i dvočlana kućanstva).

Spomenute skupine imaju rizik od siromaštva dva do tri puta veći od prosječnoga.

Slika 3 pobliže nam oslikava uvjete u kojima žive siromašni. Otprilike između 65%-75% siromašnih ima jednoličnu ishranu (kruh, krumpir i mlijeko) te nema redovnog zaposlenja ili ušteđevine. Gotovo 50% siromašnih nema završenu osnovnu školu i suočeno je sa stambenom prenapučenošću. Između 25%-35% živi u stanovima gdje su zidovi loši, a krov prokišnjava.

Slika 3.

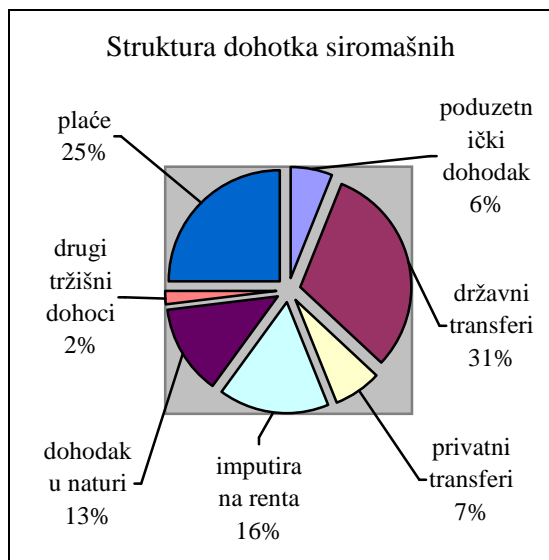
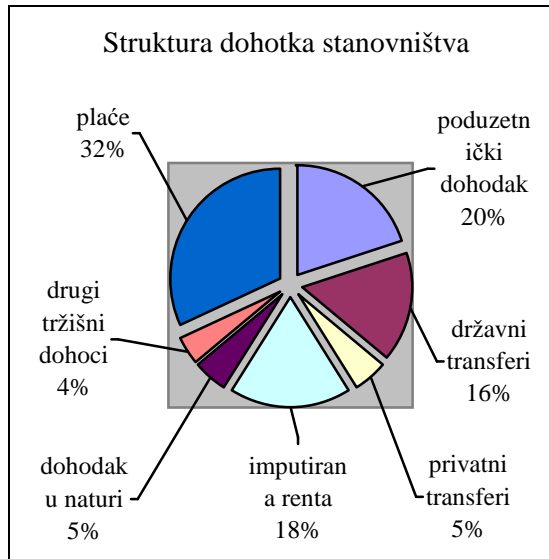
Tipovi deprivacija među siromašnima

Izvor: World Bank, 2000.

Očito je da se ekonomski život siromašnih u mnogim vidovima razlikuje od ekonomskog života nesiromašnih i ukupne populacije. Na slici 4 predstavljena je struktura dohotka siromašnih i opće populacije. Pojam imputirane rente obuhvaća iznos stanarine koji plaća podstanar za iznajmljivanje stana te iznos koji bi kućanstvo koje stanuje u vlastitom stanu dobilo kada bi takav isti stan unajmilo za svoje potrebe (prema subjektivnoj procjeni glave kućanstva). Svrha je imputirane rente izjednačiti kriterije za mjerenje životnog standarda.

Prije svega, siromašni ostvaruju znatno manji dio svojeg dohotka putem poduzetništva (samoupošljavanje, poduzetničke aktivnosti i neformalni sektor). Samo 6% siromašnih ostvaruje “poduzetnički dohodak”, u odnosu na 20% u općoj populaciji. S druge strane, nije iznenađujuće da siromašni gotovo 1/3 svoga dohotka ostvaruju kroz državne transfere (ovaj udio u ukupnoj populaciji iznosi 16%). Zapravo, za 60% siromašnih državni su transferi najveći i najznačajniji izvor dohotka, dok je takvih u općoj populaciji oko 1/3. Također, siromašni se u većoj mjeri nego opća populacija oslanjaju na nemonetarni dohodak. Ovaj se dohodak uglavnom sastoji od vlastite proizvodnje (hrana koja se proizvodi na vlastitom imanju ili u vrtu). Nemonetarni dohodak čini 13% ukupnog dohotka siromašnih, a samo 5% opće populacije. Barem 20% siromašnih kućanstava u ruralnim područjima nema nikakvog drugog dohotka izuzev onog ostvarenog u vlastitoj (naturalnoj) proizvodnji.

Slika 4.

Izvori dohotka: ukupno stanovništvo i siromašni

Izvor: World Bank, 2000.

Zanimljivo je da Hrvatska ima relativno male stope objektivnog siromaštva, ali izuzetno visoke stope subjektivnog siromaštva (iznad 80%). Centar za istraživanje marketinga iz Zagreba svake je godine, počevši od 1993., provodio anketiranja o prihodima i potrošnji kućanstava. Ankete su provedene na reprezentativnom uzorku od 1.000 kućanica. Ispitanice su procjenjivale ukupne mjesečne prihode svojih kućanstava iz svih izvora te ukupne potrebne prihode radi pokrivanja “osnovnih troškova života”.

Kao što se vidi iz tablice 3, prosječni potrebni prihodi bili su 1993. godine gotovo 100% veći od postojećih, ali se ova razlika između postojećih i potrebnih

prihoda stalno smanjivala i 1998. je iznosila 60%. Od 1999. do 2001. kreće se oko 62%. Udio kućanstava koja imaju prihode nedostatne za pokriće osnovnih troškova života u razdoblju od 1993. do 1998. godine kretao se između 84%-90% (slika 5). Iako je od 1994. godine stalno rastao udio kućanstava čiji su postojeći prihodi dovoljni ili viši od potrebnih, taj je rast vrlo blag i usporen. Teško je kazati koliko su na procjenu potrebnih prihoda utjecale aspiracije, a koliko rast realnih troškova života. Da su aspiracije imale utjecaja, govore nam neki podaci. Na primjer, iako je u 1994. godini omjer između prosječnih postojećih i potrebnih prihoda smanjen za 3%, broj kućanstva s prihodima nižim od potrebnih povećao se za 6%.

Isto tako, vidimo da se u kasnijim godinama brže smanjuje raspon između postojećih i potrebnih prihoda nego omjer između kućanstava čiji su prihodi niži od potrebnih i kućanstava čiji su prihodi na razini potrebnih ili su viši.

Tablica 3.

Postojeći i potrebni prihodi kućanstava (1993.-2001.)

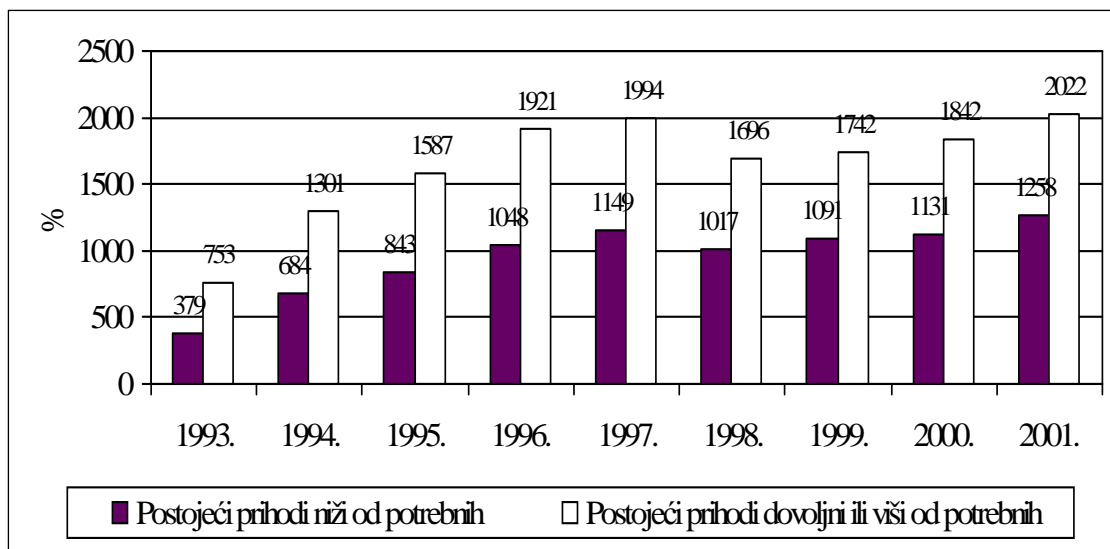
- u DEM

Godina	Prosječni postojeći prihodi	Prosječni potrebni prihodi	Postojeći prihodi/ potrebni prihodi
1993.	379	753	0,50
1994.	684	1301	0,53
1995.	843	1581	0,53
1996.	1048	1921	0,55
1997.	1149	1994	0,58
1998.	1017	1696	0,60
1999.	1091	1742	0,63
2000.	1131	1842	0,61
2001.	1258	2022	0,62

Izvor: Vučinić-Palašek, 2001.

Slika 5.

Prosječni ukupni prihod mjesečni prihod kućanstva u Hrvatskoj (u DEM); 1993. - 2001. stvarni i potrebni (prema procjeni domaćica) prihod



Izvor: Vučinić-Palašek, 2001.

Iz podataka za 2001. godinu možemo identificirati strukturu depriviranih kućanstava. Tako, najveću razliku između postojećih i potrebnih prihoda, odnosno najveći nedostatak potrebnih prihoda, nalazimo među poljoprivrednim kućanstvima i kućanstvima s mješovitim izvorom prihoda te među kućanstvima u kojima je kućanica bez školske spreme. Također, najveći nedostatak prihoda imaju kućanstva iz Sjeverne Hrvatske, Slavonije te Like, Korduna i Banovine. S druge strane, u najpovoljnijoj su situaciji kućanstva iz najvećih gradova te Zagreba i zagrebačke okolice, zatim, kućanstva u kojima kućanica ima više stupnjeve obrazovanja i mlađe je dobi. Zapravo, na materijalnu situaciju kućanstva najviše utječu varijable kao što su obrazovanje i dob kućanice, regionalna pripadnost i veličina naselja te bračni status.

Većina kućanstava ima samo osnovne troškove života (hrana i piće, stanovanje i režije, transport). Kućanstva u prosjeku troše 44% svojih prihoda na prehranu, dok su svi ostali troškovi bitno reducirani. Preko trećine kućanstava ne kupuje odjeću i obuću u prosječnom mjesecu.

Polovina kućanstava uopće nema redovite troškove za medicinske usluge, kulturu, obrazovanje i zabavu.

Ova studija zaključuje da je životni standard kućanstava u Hrvatskoj u prosjeku nizak, da je prosječno hrvatsko kućanstvo siromašno te da nema sredstava za dodatnu potrošnju.

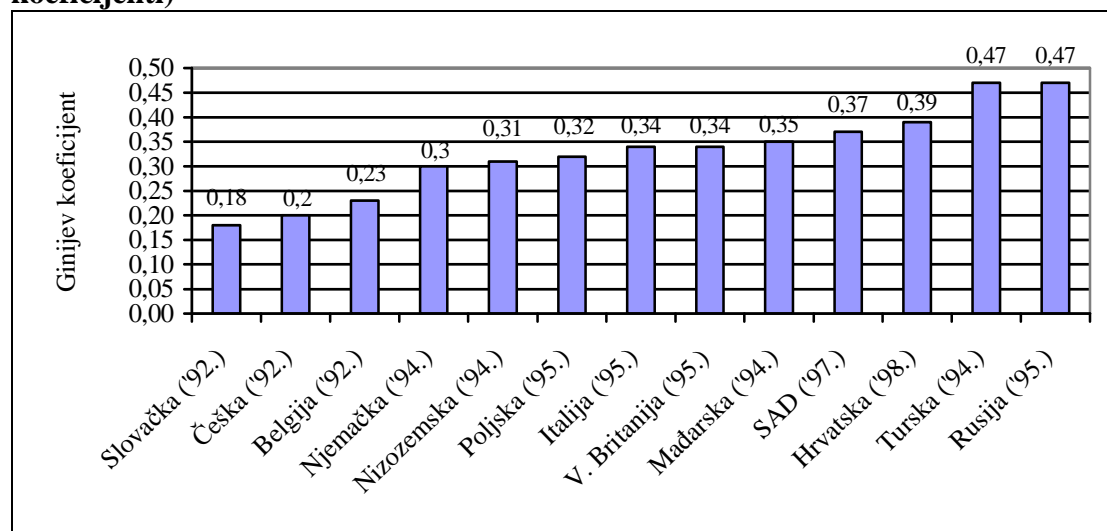
Siromaštvo i dinamika siromaštva ovisi ne samo o stupnju gospodarskog razvoja, već i o ekonomskim nejednakostima. Jaz između bogatih i siromašnih u Hrvatskoj je veći nego u drugim zemljama, posebice kada je riječ o distribuciji

dohodaka (slika 6 i tablica 4). Jedna od najčešće korištenih mjera nejednakosti jest Ginijev koeficijent. Može poprimiti vrijednosti od 0 do 1. Kada je vrijednost koeficijenta 0, to znači da postoji apsolutna ili savršena jednakost u društvu, tj. da 10% stanovništva dobiva 10% ukupnoga dohotka, 60% stanovništva dobiva 60% dohotka itd. Kada bi vrijednost koeficijenta bila 1, to bi značilo da jedna osoba ili obitelj posjeduje ukupni dohodak nekoga društva, a svi ostali nemaju nikakvog dohotka. Ovo su samo teorijske mogućnosti, kakvih u stvarnosti nema.

Ginijevi koeficijenti u zapadnim zemljama kreću se između 0,20 i 0,40, dok su u zemljama trećega svijeta obično veći od 0,40. Zemlje s najmanjim dohodovnim nejednakostima u svijetu jesu nordijske zemlje i Belgija. Ogromna većina razvijenih i tranzicijskih zemalja ima Ginijeve koeficijente između 0,30-0,40, dok nerazvijene zemlje i zemlje trećega svijeta imaju najveće dohodovne nejednakosti (između 0,40-0,60).

Slika 6.

Dohodovne nejednakosti u Hrvatskoj i odabranim zemljama (Ginijevi koeficijenti)



Izvor: Luttmer, 2000.; World Bank, 2000.

Napomena: Korištena je ekvivalentna ljestvica iz Luxemburg Income Study (LIS): kvadratni korijen veličine obitelji korigiran za ekonomiju ljestvice.

Tablica 4.

Decilna distribucija potrošnje i dohodaka u Hrvatskoj u 1998. godini (OECD-ova ekvivalentna ljestvica)

Decili	Udio potrošnje po odraslom ekvivalentu	Udio dohotka po odraslom ekvivalentu
1	3,9%	3,5%
2	5,6%	5,2%

3	6,7%	6,1%
4	7,6%	7,0%
5	8,6%	7,7%
6	9,7%	8,6%
7	10,6%	9,7%
8	12,2%	11,2%
9	14,5%	13,6%
10	20,5%	27,4%
Decilni omjeri:		
90/10	3,26	3,37
50/10	1,84	1,78
90/50	1,78	1,89
Ginijev koeficijent	0,25	0,32

Izvor: Luttmer, 2000.

Mada je rast nejednakosti bio očekivani rezultat tranzicije, nejednakost je u Hrvatskoj prešla granicu koju nalazimo u uspješnim tranzicijskim i tržišnim ekonomijama. Nejednakost je važna utoliko što uvelike određuje koje će skupine i u kojoj mjeri izvlačiti koristi iz ekonomskog rasta. Ako od rasta imaju koristi samo skupine iz vrha distribucije, onda će rast vrlo malo utjecati na poboljšanje životnog standarda siromašnih. Kada bi nejednakost u potrošnji dosegla razinu dohodovne nejednakosti, siromaštvo bi u Hrvatskoj poraslo na 14,1%. Za razliku, na primjer, od Mađarske, Češke i Slovačke, gdje su plaće glavni izvor nejednakosti, u Hrvatskoj je ključni izvor nejednakosti poduzetnički dohodak i zarade iz neformalnog sektora. Dohodak od samouposlenosti, “direktnih dogovora”, neformalne i dodatne zarade te profit objašnjavaju polovicu svih nejednakosti i čine gotovo jednu trećinu ukupnog dohotka.

Također, bitno je istaknuti da državni transferi (u usporedbi s drugim zemljama) nisu dovoljno efikasni u smanjivanju nejednakosti i reduciranju siromaštva, iako Hrvatska ima najveće socijalne izdatke među tranzicijskim zemljama (oko 27% BDP odlazi na različite socijalne programe i transfere).

Tablica 5.

Udio socijalnih transfera koji koriste siromašni (kao % BDP u 1998. godini)

	Koliko vlada troši na socijalne programe?	Koliko najsiromašnijih 20% u populaciji dobiva?	Koliko najsiromašnijih 8.4% u populaciji dobiva?
Mirovine	12	1.9	0.7
Socijalna pomoć	0.4	0.2	0.1

Dječji i obiteljski doplati	1.4	0.3	0.1
Naknada za nezaposlenost	0.4	0.2	0.1
Svi transferi	17	2.8	1.0
Izdaci za obrazovanje	3	0.5	0.2
Zdravstvena skrb (procjena)	7	0.4	0.2
Ukupni socijalni izdaci	27	3.7	1.4

Izvor: World Bank, 2000.

Na primjer, iako siromašni čine 8,4% stanovništva, koriste samo 2,5% izdataka namijenjenih zdravstvenoj skrbi (tablica 5). U području obrazovanja situacija je nešto povoljnija; siromašni su korisnici 6% izdataka za obrazovanje. Međutim, najveći dio socijalnih izdataka troši se za mirovine i zdravstvenu zaštitu. Izdaci unutar ovih dvaju najvećih programa nisu dobro usmjereni prema siromašnima, dok su znatno bolje usmjereni na siromašne oni programi na koje otpada manji dio ukupnih socijalnih izdataka (socijalna pomoć, naknade za nezaposlene).

4. PRIKAZ POSTOJEĆEG STANJA

U ovom dijelu studije prezentiran je kratki pregled stanja u onim područjima ili sustavima koji imaju značajnijeg utjecaja na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Iako veliki broj tih sustava nema kao svoj primarni cilj borbu protiv siromaštva, oni posjeduju instrumente koji su vrlo važni s aspekta unapređenja socijalne sigurnosti i oživotvorenja socijalne države.

Iz perspektive borbe protiv siromaštva i isključenosti analizirana je situacija u područjima kao što su radno zakonodavstvo i politika plaća, politika zapošljavanja i zaštita od nezaposlenosti, porezna politika, mirovinski sustav, zdravstvena zaštita, stanovanje, obrazovanje, obiteljska politika, socijalna skrb i pomoć, skrb o izbjeglicama i povratnicima te civilno društvo. Analiza je bila usmjerena samo na one indikatore stvarnog stanja koji doprinose boljem razumijevanju slike

siromaštva i ukazuju na uspješnost ili neuspješnost dosadašnje politike prema siromaštvu.

U tom su smislu analizirani postojeći pravni propisi, ali i trenutne i skore zakonske promjene koje imaju ili mogu imati utjecaja na položaj siromašnih. Osim toga, apostrofirane su smjernice u onim područjima koja nisu najuže vezana za siromaštvo, a koje bi trebalo imati na umu prilikom izrade strateških dokumenata ili donošenja zakonskih propisa.

4.1. Politika plaća i radno zakonodavstvo

Cilj je na početku trećeg tisućljeća omogućiti radnicima da obavljaju produktivan rad u uvjetima slobode, jednakosti, sigurnosti i ljudskog dostojanstva. Dostizanje tog cilja mora uključiti sve radnike u kojem god sektoru radili, i one koji rade izvan područja formalno uređenog propisima o radnim odnosima, samozaposlene radnike, radnike koji rade kod kuće u uvjetima obiteljskih i sličnih okruženja. To mora biti alternativa djelovanju koje je usmjereno samo na interese nekih grupa radnika, u pravilu, onih u organiziranom i normativno uređenom sektoru, s relativno visokom razinom sigurnosti zaposlenja, pokrivenih izričitim pravilima i normama. Drugim riječima, univerzalnost pristupa traži da se povede računa i o sindikalno neorganiziranim radnicima, onima u neformalnom sektoru rada, o nezaposlenima koji dugo čekaju novi posao.

Promjene u svijetu rada (fleksibilizacija i prekarizacija rada) zahtijevaju redefiniranje sustava socijalne sigurnosti. Klasični sustav socijalne sigurnosti, koji je bio vezan uz stabilnu i dugotrajnu karijeru, potrebno je transformirati u sustav koji će štiti sve, neovisno o radnom statusu. Sigurnost od temeljnih društvenih rizika kao što su starost, bolest, invalidnost, nezaposlenost i siromaštvo mora obuhvatiti sve, a razina društvene intervencije i potpore mora ovisiti o individualizaciji njihovog materijalnog i egzistencijalnog statusa. Potrebna su nova načela sigurnosti u svijetu rada koji se ubrzano mijenja. Uvjeti rada i zaposlenja ne mogu se izdvojiti iz gospodarskih, političkih i socijalnih okvira u kojima promjene donose realnost nesigurnosti. Novi svijet rada koji nastaje u sklopu globalnih promjena zahtijevat će svojevrsnu fleksibilnost između sigurnosti radnog mjesta i zapošljivosti. Ta fleksibilnost mora biti razumna, pravedna i uravnotežena.

S aspekta borbe protiv siromaštva među zaposlenima u Hrvatskoj treba istaći nekoliko problema. Hrvatska se, za razliku od većine razvijenih zemalja, susreće sa specifičnim problemom neisplate plaća zaposlenima. Prema Zakonu o radu plaća se isplaćuje nakon obavljenog rada. Ova se zakonska odredba nažalost ne primjenjuje na značajan broj radnika koji nakon obavljenog posla ne dobivaju plaću na vrijeme ili je ne dobivaju uopće. O težini ovoga problema govori i podatak da najnovije promjene u radnom zakonodavstvu daju radnicima pravo stupanja u štrajk u slučajevima neisplaćivanja naknada za izvršeni rad.

Iako siromaštvo i nejednakosti nisu istovjetni koncepti, oni su povezani. Zemlje s visokim ekonomskim nejednakostima, među koje, nažalost, spada i Hrvatska, imaju češće i veće stope siromaštva. Zato su važni okviri u kojima se nejednakosti kreću. Nejednakosti bi trebale biti takve da svi mogu participirati u ostvarenom ekonomskom blagostanju, a to znači i oni koji se nalaze u donjim razredima dohodovne ljestvice. Drugim riječima, razlike između najvećih i najmanjih plaća ne bi smjele biti destimulativne (niti premale, niti prevelike).

Propisi koji uređuju radne odnose značajan su institucionalni čimbenik koji utječe na plaće, zaposlenost i alokaciju resursa. Unatoč činjenici da je reforma radnog zakonodavstva iz 1995. godine osigurala sukladnost temeljnih radno-pravnih instituta s europskim standardima, u Hrvatskoj nije bilo sveobuhvatne reforme radnog zakonodavstva, koja bi redefinirala poimanje rada i zaposlenja te dovela do proširenja sustava socijalne sigurnosti. Zbog toga je, među ostalim, došlo do jačanja segmentiranosti tržišta rada u Hrvatskoj. Primarno tržište rada karakterizira stabilnost zaposlenja i relativno visoka razina sigurnosti posla, solidne i rastuće plaće, postojanje ljestvice zanimanja koja omogućavaju napredovanje, sindikalna organiziranost i relativno visoka tehnološka razina proizvodnje. Sekundarno tržište rada karakterizira nestabilnost zaposlenja, niske i stagnirajuće plaće, odsustvo mogućnosti napredovanja i sindikalne organiziranosti te u pravilu primitivna tehnologija proizvodnje.

Reforma radnog zakonodavstva i dijela zakonodavstva u području socijalnog osiguranja mora imati za cilj otklanjanje segmentiranosti na tržištu rada. Radno se zakonodavstvo mora temeljiti na redefiniranim optimalnim, ali minimalnim razinama prava uređenim zakonskim normama. Ostalo bi se trebalo temeljiti na slobodi ugovaranja.

Zbog visoke stope nezaposlenosti i time prouzročene nesrazmjera ponude i potražnje na tržištu rada pokazalo se neophodnim zakonom propisati zaštitu minimalnih prava radnika, kad je riječ o visini plaća. Zakon o radu, koji se primjenjuje od 1. siječnja 1996. godine, ne poznaje institut minimalne plaće, već se plaća uređuje kolektivnim ugovorom, te pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu. Umjesto minimalne plaće uveden je institut najniže plaće.

Najniža plaća ima značaj kao zaštita egzistencijalnog minimuma pojedinca zaposlenog u punom radnom vremenu. Taj institut ima kompleksno značenje i socijalno i gospodarsko, te bi se trebao određivati u odnosu na više čimbenika:

- potrebe zaposlenika i njegove obitelji,
- opće razine plaća,
- troškove života,
- životni standard drugih socijalnih skupina (uzdržavanog stanovništva),
- gospodarske čimbenike kao što su produktivnost, gospodarski rast, stanje zaposlenosti i nezaposlenosti.

Godine 1998. zaključen je na neodređeno vrijeme Kolektivni ugovor o visini najniže plaće. Tim je ugovorom utvrđeno da visina najniže plaće (bruto) ne može biti niža od najniže osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje utvrđeno posebnim propisima. Odlukom o proširenju primjene kolektivnog ugovora o visini najniže plaće, taj se ugovor primjenjuje na sve poslodavce i zaposlenike u Republici Hrvatskoj. Posljednjom odlukom o najnižoj osnovici utvrđeno je da najniža bruto plaća iznosi 1.800,00 kuna. Od bruto plaće u iznosu od 1.800,00 kn svaki zaposlenik plaća doprinose za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, te doprinos za zapošljavanje u ukupnom iznosu od 20,60% .

No, pitanje je može li kategorija najniže plaće biti nadomjestak za minimalnu plaću. Najniža plaća osigurava samo uplatu doprinosa na odgovarajuću visinu bruto plaće, ali ne jamči i minimalnu neto plaću, što je zadaća instituta minimalne plaće. Iako minimalna plaća ne može biti glavni instrument u borbi protiv siromaštva, jer je u Hrvatskoj veći problem nedostatak posla nego preniska plaća, ona ima određenu ulogu u ublažavanju siromaštva. Minimalna plaća ima više utjecaja na reduciranje siromaštva kada više članova obitelji radi, odnosno kada egzistencija obitelji ne ovisi o jednom hranitelju. Osim toga, minimalna plaća smanjuje vjerojatnost da se bivši korisnici socijalne pomoći ponovo vrate u sustav nakon ulaska na tržište rada. Većina industrijskih zemalja ima kategoriju minimalne plaće, iako se propisi o minimalnoj

plaći razlikuju od zemlje do zemlje. Ona treba osigurati da svi zaposleni sudjeluju u novostvorenom bogatstvu. U zemljama EU minimalna se plaća određuje u odnosu na prosječnu plaću i iznosi između 42% i 60% prosječne plaće industrijskih radnika.

Osigurana je sudska zaštita prava iz radnog odnosa koja radniku pripadaju po propisima, kolektivnom ugovoru, pravilniku o radu i ugovoru o radu. U radnim sporovima radnici su oslobođeni obveze plaćanja sudske pristojbe, ali ti sporovi razmjerno dugo traju, što radnike dovodi u težak položaj. Zbog teških gospodarskih prilika još nije uveden sustav zaštite plaća u slučaju insolventnosti poslodavca, a do uvođenja tog sustava radnicima preostaju jedino pomoći u okviru socijalne skrbi.

U vezi s pravima zajamčenim zakonom u sferi radnog zakonodavstva postoje različita mišljenja o sadržaju i opsegu tih prava. Poznato je da se promatrajući iz prakse europskih država zastupa mišljenje o "prereguliranosti" ovog područja, što znači da su zakonom obuhvaćene kategorije koje bi trebale biti prepuštene kolektivnom pregovaranju i promicanju interesa strana u ovom pregovaranju. Navedeno se prvenstveno odnosi na institut otpremnine. Prigovora se radnom zakonodavstvu Republike Hrvatske da bi ovaj institut bilo prikladnije regulirati kolektivnim ugovorima, a ne putem zakona. Među sindikalnim organizacijama prevladava mišljenje kako još nisu sazreli uvjeti da se ovaj institut prepusti isključivo sadržaju kolektivnih ugovora. Stoga je institut otpremnine ostao sadržajem Zakona o radu, te je za pretpostaviti da će tek intenziviranjem zaključivanja kolektivnih ugovora ovo pitanje biti moguće izuzeti iz zakona.

Zakonom o radu određen je minimum visine otpremnine u kategoriji jedne polovice prosječne mjesečne plaće isplaćene radniku u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada kod poslodavca, dok je kolektivnim ugovorima na razini pojedinih djelatnosti odnosno trgovačkih društava ili ustanova moguće ugovoriti i veće iznose.

4.2. Politika zapošljavanja i zaštita od nezaposlenosti

Politika zapošljavanja

Vlada Republike Hrvatske je u siječnju 2002. godine donijela Program poticanja zapošljavanja s ciljem smanjenja nezaposlenosti (osobito visokoobrazovanih mladih osoba), otvaranja novih radnih mjesta, restrukturiranja gospodarstva i

smanjenja strukturne neusklađenosti između ponude i potražnje za radnom snagom, ali i zapošljavanja teško zapošljivih skupina.

Definicije i obilježja teško zapošljivih osoba doista su brojna i različita. Budući da su skupine teško zapošljivih osoba interno vrlo heterogene, njihovi se pripadnici razlikuju po stupnju njihove zapošljivosti. Možemo reći da se kod nas i u svijetu u teže zapošljive osobe najčešće ubrajaju sljedeće kategorije stanovništva:

- ◆ dugotrajno nezaposlene osobe,
- ◆ mlade osobe bez radnog iskustva,
- ◆ muškarci stariji od 45 i žene starije od 40 godina,
- ◆ osobe niže obrazovne razine,
- ◆ nekvalificirani radnici,
- ◆ osobe lošijeg socioekonomskog statusa,
- ◆ osobe s umanjenom radnom sposobnošću.

Spomenuti vladin Program sastoji se od sljedećih šest zasebnih programa, namijenjenih različitim ciljanim skupinama.

A. S faksa na posao

Cilj je ovog programa poticati zapošljavanje mladih osoba visoke stručne spreme, poticati kraće i kvalitetnije studiranje, poticati povratak u mjesto prebivališta, stimulirati ostanak mladih u Republici Hrvatskoj, pružiti im mogućnost stjecanja primijenjenih znanja i postizanja samostalnosti u zvanjima za koja su se školovali te prepoznati osobe s poduzetničkim potencijalima s ciljem samozapošljavanja.

Ciljana skupina ovog programa sve su mlade osobe s visokom stručnom spremom do 27 godina starosti, koje su završile studij unutar prosječnog roka određenog za taj fakultet u protekloj godini, koje mogu biti:

- iz evidencije Zavoda, ako nemaju odrađen pripravnički staž u propisanom trajanju, ili
- studenti koji u tekućoj godini diplomiraju.

Program »S faksa na posao« sastoji se od pet potprograma:

A1. Sufinanciranje zapošljavanja u državnoj upravi i javnim poduzećima - »dvojčeki«.

A2. Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba na razvojno-istraživačkim projektima.

A3. Sufinanciranje zapošljavanja na područjima posebne državne skrbi i područjima gdje su potrebe za deficitarnim zanimanjima.

A4. Sufinanciranje zapošljavanja na tržištu rada (privatni sektor).

A5. Kreditiranje samozapošljavanja.

B. Iz učionice u radionicu

Cilj programa je osposobljavanje osoba KV-VKV zanimanja u praktičnom i teoretskom dijelu znanja, s posebnim naglaskom na sposobnost praćenja novih tehnologija u zanimanju i usavršavanje u struci. Prvenstveno se misli na stjecanje potrebnog radnog iskustva za polaganje majstorskog ispita odnosno samostalnosti u radu, čime mladi radnik postaje konkurentan na tržištu rada i ima uvjete za samostalno otvaranje obrta ili poduzeća.

Ciljane skupine za ovaj program su:

- osobe KV i VKV zvanja bez radnog iskustva, koje su na evidenciji duže od 6 mjeseci (izuzev pravnih i fizičkih osoba u djelatnosti trgovine i ugostiteljstva);
- osobe bez radnog iskustva (KV i VKV zanimanja) koje će završiti školovanje u tekućoj školskoj godini, uz prednost osobama koje imaju prosjek ocjena 4,0 i više u stručnim predmetima.

C. Učenjem do posla za sve

Cilj programa je poslodavcima omogućiti sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva kroz programe pripravničkog stažiranja, uz stručno vođenje i nadzor nadležnog mentora u prvoj godini rada. Potrebno je također omogućiti sufinanciranje zapošljavanja svih nezaposlenih osoba iz evidencije bez obzira na prethodno radno iskustvo i godine starosti, kako bi kroz programe uvođenja u posao savladali poslove radnog mjesta, te nadoknadili izgubljena znanja i vještine uvjetovane dugotrajnom nezaposlenošću. Sufinanciranjem obrazovnih aktivnosti potrebno je osigurati potrebne kadrove u uvjetima novih tehnologija i proizvodnih programa.

Ciljane skupine za ovaj program su:

- ♦ sve mlade osobe bez radnog iskustva do 30 godina koje su najmanje 30 dana na evidenciji.
- ♦ sve nezaposlene osobe koje su bile najmanje 30 dana na evidenciji Hrvatskog zavoda za zapošljavanje prije zasnivanja radnog odnosa ili uključivanja u

obrazovne aktivnosti bez obzira na prethodno radno iskustvo, stručnu spremu i godine starosti.

Program »Učenjem do posla za sve« sastoji se od dva potprograma:

C1. Sufinanciranje zapošljavanja osoba bez radnog iskustva (uz izuzeće osoba koje ulaze u program a. i b.).

C2. Obrazovne aktivnosti: uvođenje u posao, stručno osposobljavanje, prekvalifikacija, dokvalifikacija i stručno usavršavanje za poznatog i nepoznatog poslodavca.

D. Iskustvom do profita

Cilj programa je stimulirati zapošljavanje ženskih osoba iznad 45 godina starosti, te muških osoba iznad 50 godina starosti i na taj način potaknuti poslodavce da iskoriste stečeno radno iskustvo osoba iz navedene skupine.

Ciljana skupina za ovaj program su sve nezaposlene ženske osobe iznad 45 godina starosti, te muške osobe iznad 50 godina starosti bez obzira na stručnu spremu koje su bile najmanje 6 mjeseci na evidenciji Zavoda.

E. Šansa i za nas

Cilj programa je stimulirati zapošljavanje osoba sa invaliditetom kombinacijom sufinanciranja obrazovanja i zapošljavanja, te poticanjem samozapošljavanja.

Ciljane skupine za ovaj program su:

- ♦ invalidne osobe po rješenju nadležnog organa, čija je invalidnost utvrđena do 15. godine života (kategorizirana omladina);
- ♦ invalidne osobe prema rješenju nadležnog organa (invalidi Domovinskog rata, invalidi rada sa smanjenom radnom sposobnošću, mirnodopski vojni invalidi i civilni ratni invalidi);
- ♦ nezaposlene osobe s otežanim faktorom zapošljivosti prema procjeni službe profesionalne orijentacije Zavoda.

Program »Šansa i za nas« sastoji se od dva potprograma:

E1. Sufinanciranje zapošljavanja osoba s invaliditetom.

E2. Sufinanciranje zapošljavanja osoba s invaliditetom i osoba s faktorom otežane zapošljivosti

F. Posao za branitelje

Cilj programa je omogućiti zapošljavanje hrvatskih branitelja koji su zbog učešća u Domovinskom ratu i stečajeva u razdoblju od 1990. do 1992. godine izgubili radno mjesto, te prekinuli redovito obrazovanje i nisu bili u mogućnosti steći potrebna znanja i vještine i postati konkurentni na tržištu rada.

Ciljane skupine za ovaj program su svi nezaposleni hrvatski branitelji, nezaposlena djeca i supružnici poginulih i nestalih hrvatskih branitelja, koji svoj status mogu dokazati potvrdom Ministarstva obrane odnosno Ministarstva unutarnjih poslova, prema članku 38. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji («Narodne novine», broj 94/2001), odnosno relevantnim dokumentima o srodstvu, koje su najmanje 30 dana na evidenciji Zavoda, bez obzira na dob, stručnu spremu i prethodno radno iskustvo.

Zaštita od nezaposlenosti

Nezaposlene osobe svoja prava ostvaruju na temelju više zakona. No, najveći dio njihove socijalne zaštite reguliran je Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti prema kojem nezaposlena osoba može ostvariti sljedeća prava:

- ◆ pravo na novčanu naknadu,
- ◆ pravo na novčanu pomoć,
- ◆ pravo na naknadu troškova tijekom obrazovanja,
- ◆ pravo na jednokratnu novčanu pomoć,
- ◆ pravo na naknadu putnih i selidbenih troškova,
- ◆ pravo na mirovinsko osiguranje.

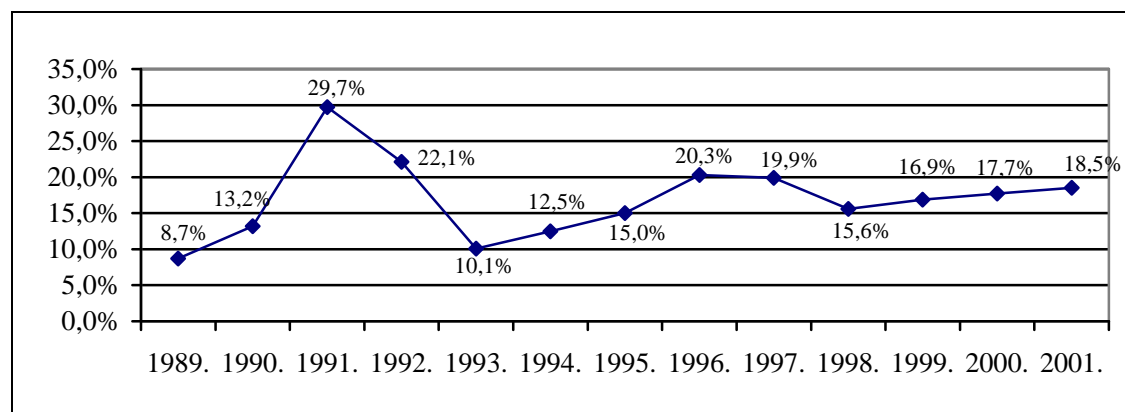
Novčana je naknada najučestalije pravo koje se koristi za vrijeme nezaposlenosti, a ostvaruje se putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Prema Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti nezaposlena osoba stječe pravo na novčanu naknadu pod uvjetom da u trenutku prestanka radnog odnosa ima najmanje devet mjeseci rada u posljednja 24 mjeseca. Iznimno od ove odredbe, pravo na novčanu naknadu također stječe žena koja u času prestanka radnog odnosa ima dijete koje nije navršilo godinu dana života. Pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, osim Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, propisano je i Zakonom o pravima

hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, a odnosi se na nezaposlene osobe koje imaju status hrvatskoga branitelja (a koji je definiran odredbama istoga Zakona) i članove obitelji poginulih hrvatskih branitelja (djeca i udovice). Dakle, pravo na novčanu naknadu zbog nezaposlenosti ostvaruje i nezaposleni hrvatski branitelj, ako se u roku od tri mjeseca nakon stupanja na snagu Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji prijavio Zavodu. To mu pravo pripada (ovisno o ukupnom vremenu provedenome u obrani suvereniteta Republike Hrvatske) u trajanju od najmanje 104 do najviše 468 dana.

Udio korisnika novčane naknade u populaciji nezaposlenih u posljednjih desetak godina kretao se uglavnom između 10% do 30%, ovisno o gospodarskoj situaciji (poglavito o stečajevima) i promjeni zakonske regulative vezane za ostvarivanje tog prava (u slučaju hrvatskih branitelja) (slika 7). Tijekom 2001. godine hrvatski branitelji korisnici novčane naknade činili su samo 0,7% svih korisnika novčane naknade. Tijekom 2002. godine udio korisnika novčane naknade po osnovi svojstva hrvatskog branitelja biti će nešto viši budući je rok za prijavu i podnošenje zahtjeva po tom osnovu, a temeljem Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, trajao do 07. 02. 2002. godine.

Slika 7.

Korisnici novčane naknade za nezaposlenost (kao % svih nezaposlenih)



Izvor: Mjesečni statistički bilten, 2002.

Visinu novčane naknade čini prosjek obračunate plaće, umanjen za obvezne doprinose za puno redno vrijeme u posljednja tri mjeseca provedena na radu na temelju kojih se ostvaruje pravo na novčanu naknadu. Novčana naknada ne može biti ni niža ni viša od najnižega i najvišeg iznosa novčane naknade koju odlukom utvrđuje

ministar nadležan za rad uz suglasnost ministra za financije. Novčana naknada ne može biti niža od 20 posto iznosa prosječne plaće isplaćene u gospodarstvu Republike Hrvatske prema posljednjem objavljenom podatku, niti viša od iznosa koji utvrdi ministar nadležan za rad, uz prethodno mišljenje Gospodarsko-socijalnog vijeća i suglasnost ministra za financije. Najniži iznos novčane naknade kretao se od 701,00 kuna u veljači, 709,20 kuna u travnju, 725,00 kuna u svibnju 2001. do 741,40 kune u siječnju 2002. godine, dok je tijekom cijele godine najviši iznos naknade bio 900 kuna. Oko 84% korisnika naknade primilo je u travnju 2002. godine naknadu u iznosu od 850-900 kuna.

Novčana naknada, odnosno naknada za nezaposlenost jedan je od najvažnijih instrumenata u sustavu zaštite od nezaposlenosti. Ogroman broj zemalja u svijetu ima ovaj tip naknade, a to se posebice može kazati za sve razvijene zemlje. Njezina je osnovna funkcija da smanji dohodovnu nesigurnost izazvanu gubitkom posla i time olakša ponovno uključivanje u tržište rada. Možemo kazati da će ovu funkciju efikasno ostvariti ako ne nameće značajno povećanje doprinosa i ne destimulira ljude da rade. Novčana naknada u Hrvatskoj ispunjava oba uvjeta. Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti iznosi 0,85% bruto plaće, dok je prosječna visina naknade takva da ne stvara zamku nezaposlenosti (prosječna visina neto naknade iznosi oko 25% prosječne plaće, što predstavlja jednu od najnižih zamjenskih stopa u razvijenim i tranzicijskim zemljama (zamjenske stope u pojedinim razvijenijim zemljama prelaze 60% prosječne plaće). Osim toga, smatramo da će ova naknada biti važna i u budućim procesima ekonomskog restrukturiranja, te da ju treba usklađivati s rastom prosječne plaće.

Prema Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti nezaposlena osoba koju je Zavod uputio na obrazovanje, ima u tijeku trajanja tog obrazovanja pravo na novčanu pomoć u visini najniže novčane naknade koju isplaćuje Zavod. Novčanu pomoć je tijekom 2001. godine prosječno mjesečno koristio vrlo mali broj osoba (18 osoba).

Nezaposlena osoba prijavljena Hrvatskom zavodu za zapošljavanje kojoj Zavod nije u mogućnosti osigurati zaposlenje u mjestu prebivališta, a koja sama ili posredovanjem Zavoda nađe zaposlenje u drugom mjestu, ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć te na naknadu putnih ili selidbenih troškova za sebe, bračnog druga i djecu, od mjesta prebivališta do mjesta zaposlenja. Uvjete za korištenje prava i visinu

naknade utvrđuje Upravno vijeće Zavoda. Ovo je pravo tijekom 2001. godine prosječno mjesečno korišteno također vrlo rijetko (107 osoba).

Temeljem Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje ima nezaposlena osoba koja je ostvarila pravo na novčanu naknadu i ispunjava uvjet godina života za stjecanje prava na starosnu mirovinu, dok ne stekne prvi uvjet staža osiguranja, odnosno mirovinskog staža za priznavanje starosne mirovine, a najviše u trajanju 5 godina, te žena koja u trenutku prestanka rada ima dijete mlađe od 1 godine. U Hrvatskome zavodu za zapošljavanje u 2001. godini bilo je prosječno mjesečno 207 korisnika mirovinskoga i invalidskoga osiguranja (0,05% od ukupnoga broja nezaposlenih).

4.3. Porezna politika

Porezni sustav utječe u znatnoj mjeri na razvoj gospodarstva u cjelini, odnosno utječe na zapošljavanje i investicijska ulaganja, štednju, preuzimanje poslovnih rizika, te na sigurnost poreznih obveznika u razvijanju i unap ređivanju gospodarskih djelatnosti. Porezni sustav mora se temeljiti na načelima jednakosti i pravednosti prema kojima je svatko dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.

Putem poreznih sustava ostvaruju se ne samo gospodarski nego i socijalni ciljevi. Porezni sustav doprinosi realiziranju socijalnih ciljeva uglavnom na dva načina: putem izuzeća od poreznih obveza ili ublažavanjem poreznih nameta. Od poreza se izuzimaju različiti oblici socijalnih transfera ovisno ili neovisno o ukupnom dohotku pojedinca. Ublažavanje poreznih obveza postiže se kroz veću progresivnost poreznog sustava, tj. da se manji dohoci oporezuju manjim poreznim stopama.

Dakle, nesporno je da porezna politika igra određenu ulogu u redistribuciji bogatstva ili dohotka, mada se socijalna politika ne može voditi primarno putem porezne politike. Porezni sustavi imaju prvenstveno funkciju prikupiti sredstva iz kojih će se financirati različiti izdaci, među ostalim, i izdaci namijenjeni podmirenju

potreba korisnika socijalne pomoći i socijalnih usluga. Međutim, istina je da tip poreznog sustava ima utjecaja na stupanj siromaštva i nejednakosti. Potvrđeno da progresivni porezni sustavi i izdašniji javni socijalni transferi smanjuju nejednakosti i siromaštvo. Dakle, imajući na umu ograničeni utjecaj poreznog sustava na redistribuciju dohotka, instrumenti porezne politike mogu se promatrati kao podrška i dopuna mjerama socijalne i druge politike. Ograničenost utjecaja porezne politike na siromaštvo proizlazi iz činjenice da pojedinci s niskim primanjima ne plaćaju porez na dohodak, odnosno nisu u mogućnosti koristiti povlastice koje su na raspolaganju drugim poreznim obveznicima. Ipak, potrebno je uskladiti mjere porezne i socijalne politike radi efikasnije borbe protiv siromaštva.

Zbog prije spomenutih razloga, ali i radi prilagođavanja hrvatskog poreznog sustava uvjetima globalizacije nacionalnih gospodarstava i usklađivanja s poreznim zakonodavstvima zapadnoeuropskih zemalja i zemalja u okruženju, krajem 2000.

godine doneseni su Zakon o porezu na dohodak, Zakon o porezu na dobit, Opći porezni zakon i Zakon o poreznom savjetništvu.

Od 1. siječnja 2001. godine u primjeni je novi Zakon o porezu na dohodak i Pravilnik o porezu na dohodak, prema kojemu se svakom poreznom obvezniku ne oporezuje egzistencijalni minimum koji je utvrđen u iznosu od najmanje 1.250,00 kuna mjesečno. Poreznim obveznicima koji uzdržavaju članove uže obitelji te posebice veći broj djece taj se iznos progresivno povećava u ovisnosti o broju tih uzdržavanih članova. Neoporezivi iznos dohotka dodatno se povećava i za iznos od po 375,00 kuna mjesečno za uzdržavanje samog poreznog obveznika i svakog člana uže obitelji, ako su osobe s invaliditetom. Došlo je i do promjena u poreznim stopama na dohodak, pa su umjesto dosadašnje dvije stope (20% i 35%) uvedene tri stope od 15%, 25% i 35%.

Radi ublažavanja socijalnog položaja umirovljenika neoporezivi dio mirovine je uvećan odnosno utvrđen je u visini mirovine koju porezni obveznik ostvaruje, a najviše 2.500,00 kuna mjesečno. Taj iznos se također dodatno povećava za neoporezivi dio na ime članova uže obitelji koje porezni obveznik umirovljenik uzdržava. Osim toga, mirovine koje umirovljenici-tuzemni porezni obveznici ostvaruju iz inozemstva, u Republici Hrvatskoj ne podliježu oporezivanju.

Fizičkim osobama koje ostvaruju plaće u iznosu od 1.250,00 kuna mjesečno, ta se plaća praktično ne oporezuje, nakon što po isteku poreznog razdoblja iskoriste pripadajući im neoporeziv dio dohotka – osobni odbitak.

Zakonom i Pravilnikom o porezu na dohodak propisan je niz oblika primanja koja se fizičkim osobama ne oporezuju i to iz razloga koji su pretežno socijalne naravi. U tom smislu ne oporezuju se socijalne potpore, primici osoba sa invaliditetom, doplatak za djecu, drugi oblici potpora (zbog invalidnosti, bolovanja, smrti zaposlenika ili članova njegove uže obitelji, oštećenja ili uništenja imovine poreznog obveznika), prigodne nagrade, jubilarne nagrade, otpremnine i druga primanja.

Oporezivanju ne podliježu ni stipendije do 1.250,00 kuna mjesečno, koje se isplaćuju kao potpore učenicima i studentima za vrijeme redovnog školovanja, kao ni naknade za rad učenika i studenata ostvarene preko učeničkih i studenskih udruga i to bez obzira na ostvareni iznos.

Poduzetnicima koji su obveznici poreza na dohodak propisane su poticajne mjere za zapošljavanje novih zaposlenika, a posebno novih zaposlenika koje su osobe s invaliditetom. Osim toga nekim kategorijama poduzetnika propisane su poticajne mjere za obavljanje djelatnosti, a koje između ostalog u konačnici trebaju dovesti do povećanog zapošljavanja.

Prema tome, Zakon o porezu na dohodak i prateći Pravilnik sadrže niz odredbi koje izravno ili neizravno utječu na poboljšanje socijalnog statusa svih kategorija građana i njihovu uključenost u odvijanje i razvoj gospodarstva i ostalih djelatnosti.

4.4. Mirovinski sustav

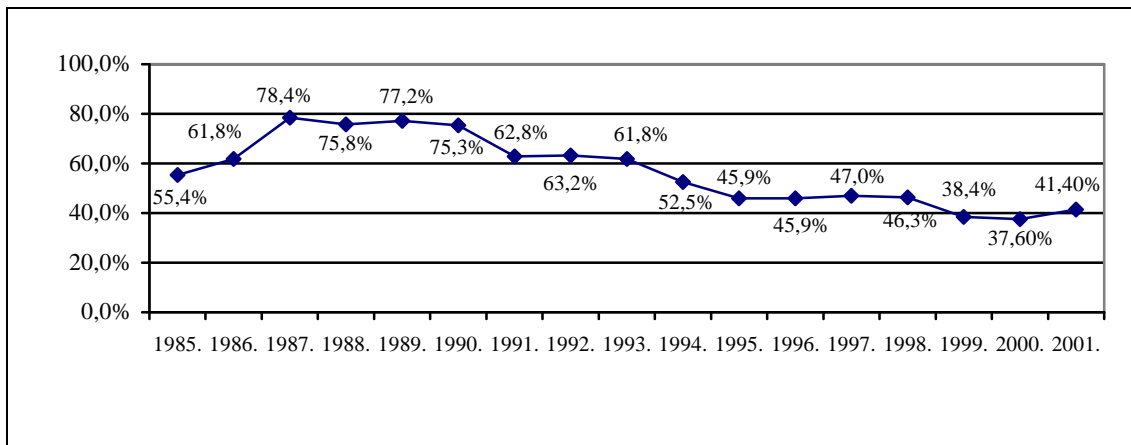
Mirovinski sustav predstavlja jedan od najznačajnijih sustava socijalne sigurnosti. On pruža sigurnost u slučaju starosti, invalidnosti, smrti člana obitelji ili tjelesnog oštećenja. Također, bitno je istaknuti da mirovinski sustav osigurava i profesionalnu rehabilitaciju invalidnih osoba te na taj način omogućava njihovu daljnju gospodarsku aktivnost i sprječava socijalno isključivanje. Gotovo jedna četvrtina hrvatskoga stanovništva ostvaruje prava iz ovoga sustava (u ožujku 2002. godine bilo 1.059.532 umirovljenika i drugih korisnika mirovinskih prava).

Zbog stalnog pogoršanja omjera između broja osiguranika i umirovljenika mirovinski sustav sve teže ispunjava svoju temeljnu ulogu osiguranja socijalne sigurnosti za slučaj starosti, invalidnosti i smrti člana obitelji. Tako se u posljednjih

dvadeset godina omjer broja umirovljenika i osiguranika pogoršao gotovo tri puta (danas se gotovo izjednačio), a što utječe na povećano izdvajanje iz BDP-a za financiranje mirovina. Razina mirovina u odnosu na plaće gotovo se prepolovila (slika 8). Ovo ima značajni utjecaj na životni standard umirovljeničke populacije, koja se velikim dijelom našla ispod granice siromaštva.

Slika 8.

Kretanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći



Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Državni zavod za statistiku.

Napomena: Od 1995.-1998. u prosječnu mirovinu uključena je hrvatska vojska i hrvatski branitelji, za godine 1998. i 1999. i korisnici mirovina iz bivše SFRJ, prosječna mirovina bez dodatka od 100 kuna i 6%. Svote prosječne mirovine od 1985.-1998. ne sadrže podatke o obrtnicima i individualnim poljoprivrednicima.

Zbog problema financiranja mirovina i rasta broja umirovljenika, Hrvatska je pristupila temeljitoj reformi mirovinskog sustava. Cilj je ove reforme stvaranje dugoročno održivog mirovinskog sustava. Temeljna polazišta reforme definirana su

Zakonom o mirovinskom osiguranju koji se otpočeo primjenjivati od 1. siječnja 1999. godine. Reformski prijedlog predviđa trorazinski mirovinski sustav, koji se sastoji od tri stupa: obveznog mirovinskog osiguranja na temelju međugeneracijske solidarnosti te obveznog i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje. Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (II stup) uređeno je Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima te Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje. Drugi stup mirovinskog osiguranja provodi se od 1. siječnja 2002. Izvršene su prijave u to osiguranje i otpočela je uplata doprinosa u visini 5% plaće zaposlenih, koji se usmjeravaju na njihove osobne račune. Istim Zakonom je normativno uređeno dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (III stup mirovinskog osiguranja) i do kraja 2002. očekuje se osnivanje mirovinskih društava koja će upravljati dobrovoljnim mirovinskim fondovima. Cilj i svrha dobrovoljnog mirovinskog osiguranja je omogućiti građanima dodatnu štednju i osiguranje sredstava za mirovinu, čime će se pridonijeti boljem socijalnom položaju starije populacije u budućnosti.

Uvedene su promjene kojima se podiže dobna granica za ulazak u starosnu mirovinu (žene 60, muškarci 65), promijenjena je formula za izračun mirovine, definicija invalidnosti itd.

Efikasnija uloga mirovinskog sustava u borbi protiv siromaštva među starijom populacijom vezana je s problemima obuhvata mirovinskog sustava, visine mirovina i zajamčenosti minimalnih mirovinskih primanja. Istraživanja pokazuju da su siromaštvom pogođeni posebice oni dijelovi starije populacije koji nemaju nikakvih mirovinskih primanja. Studija Svjetske banke (World Bank, 2000.) procjenjuje da oko 20% starijeg stanovništva Hrvatske (starijeg od 60 godina) nije obuhvaćeno mirovinskim osiguranjem.

Ovaj podatak postaje tim važniji što simulacije govore da ovaj postotak starijeg stanovništva neće biti pokriven ni novim (reformiranim) mirovinskim sustavom. Dugoročno rješenje problema siromaštva među starima svakako je proširenje obuhvata mirovinskog osiguranja (npr. mirovina kao osnovno socijalno primanje u starosti na koje imaju pravo svi državljani, a koja bi se financirala iz državnog proračuna). Međutim, u prijelaznom će razdoblju biti nužno zaštititi ovu grupaciju kroz ciljane programe socijalne pomoći.

Jedan od instrumenata zaštite od siromaštva jest i najniža mirovina. Prema propisima postojećeg sustava mirovinskog osiguranja, osiguranik čija je mirovina (starosna, obiteljska ili invalidska) niža od najniže mirovine, ima pravo na najnižu mirovinu. Pri izračunu najniže mirovine nisu bitna prethodna primanja osiguranika već se ona određuje u iznosu od 0,825% prosječne bruto plaće isplaćene u 1998. godini za svaku godinu mirovinskog staža koji je osiguranik ostvario. Zbog načina određivanja, veliki broj novih umirovljenika ostvaruje najnižu mirovinu. U 2001. godini pravo na najnižu mirovinu ostvarilo je 35,28% od ukupnog broja osiguranika koji su u istom razdoblju stekli pravo na mirovinu. Osiguranici koji su ostvarili najnižu mirovinu u razdoblju 1999. - 2001. godine dobili su u prosjeku mirovinu veću za 52,54% od mirovine koja bi im inače pripadala na temelju uplaćenih doprinosa. Korisnici najniže mirovine u prosincu 2001. godine umjesto stvarno pripadajuće prosječne mirovine od 637,18 kuna ostvarili su prosječnu mirovinu od 972,02 kune. Najniža mirovina je najpovoljnije socijalno primanje za poljoprivrednike koji na temelju njezine primjene ostvaruju 3,1 puta veće mirovine od mirovina koje bi im inače pripadale. Kod zaposlenika najbrojniji korisnici najniže mirovine su korisnici invalidske mirovine. Izdaci za isplatu zaštitnog dodatka uz mirovinu, izdaci za minimalnu mirovinu (socijalni instituti prema propisima koji su se primjenjivali do 31. prosinca 1998. godine), te izdaci za najnižu mirovinu iznose preko milijardu kuna godišnje ili oko 5% ukupnih mirovinskih izdataka. Radi usporedbe, ovi izdaci veći su od ukupnih izdataka koji se u okviru drugih socijalnih programa usmjeravaju socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.

Značajan izvor siromaštva među umirovljenicima jesu preniske mirovine. Povećanju visine mirovina doprinio je i Zakon o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2001. godine, a donijet je u izvršenju odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. u skladu s gospodarskim mogućnostima Hrvatske. Tim se Zakonom otklanjaju razlike među mirovinama nastale zbog stjecanja prava na mirovinu u različitim godinama i postiže se bolja socijalna pravičnost među umirovljenicima. Povećanjem je obuhvaćeno 811.375 umirovljenika, od čega je 678.966 umirovljenika ostvarilo povećanje od 20%. Primjenom navedenog Zakona prosječna mirovina povećana je s 1.275 kuna na 1.430 kuna, a prosječna starosna mirovina povećana je s 1.442 kune na 1.621 kunu. Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći povećan je s 37,62% na 43% prosječne plaće, a s dodatkom 100 kuna

i 6% na 46% prosječne plaće. Izdaci za isplatu povećanih mirovina u 2001. godini iznosili su 2,121 mlrd kuna, a sljedećih 10 godina iznosit će oko 23 mlrd kuna. Efekti ovoga Zakona osjećat će se i nakon isteka 10 godina, jer se povećane mirovine redovito usklađuju. Valja napomenuti da se navedenim Zakonom osobito poboljšao položaj najstarijih umirovljenika jer je za većinu njih mirovina povećana 20%. Međutim, važno je napomenuti da krajem 2002. godine prestaje primjena Zakona o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina, temeljem kojeg su umirovljenici koji su mirovine ostvarili do 30. lipnja 1998. primali dodatak od 6 posto i 100 kuna na mirovinu. Prestankom isplate ovoga dodatka smanjit će se i primanja ove kategorije umirovljenika. Osim toga, simulacije novog mirovinskog sustava predviđaju u dužem početnom razdoblju postupno smanjivanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći.

Prebacivanja nekih prava iz mirovinskog sustava u socijalnu skrb također je moglo utjecati na status određenih skupina umirovljenika. Na primjer, pravo na tuđu pomoć i njegu sada se može ostvariti samo u sustavu socijalne skrbi. Zbog niske razine imovinskog cenzusa ovo pravo nije dostupno značajnom dijelu stanovništva. Upravo pojava sve većeg broja starijih osoba koje trebaju relativno dugotrajnu tuđu njegu i pomoć upozorava na potrebu da se ustanovi posebni sustav osiguranja u kojem će se osiguravati taj socijalni rizik.

S izraženim problemima osiguravanja egzistencije susreću se umirovljenici koji su ostvarili mirovine u Bosni i Hercegovini. Ovi umirovljenici u pravilu imaju niske mirovine, znatno niže od mirovina ostvarenih u Hrvatskoj. Osim toga, dio umirovljenika koji su ostvarili mirovinu u Bosni i Hercegovini suočava se s problemom višemjesečnog kašnjenja mirovina ili uopće neisplate mirovina. Ta je skupina umirovljenika u posebno teškom položaju jer se najčešće radi o ljudima koji su ujedno i izbjeglice. Zakonom o pravu na dodatak uz mirovinu određenih kategorija korisnika mirovine koji se počeo primjenjivati od 1. svibnja 2002. godine navedenoj kategoriji umirovljenika osigurava se, pod određenim uvjetima, ostvarivanje prava na dodatak uz mirovinu i time se poboljšava materijalni položaj hrvatskih državljana koji su ostvarili mirovinu u Bosni i Hercegovini, a imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Iako pravo na dodatak uz mirovinu ima dodirnih točaka s mirovinskim osiguranjem, ono je prvenstveno socijalno-zaštitnog karaktera.

4.5. Zdravstvena zaštita

Hrvatski zdravstveni sustav obilježen je dvjema bitnim karakteristikama: visokim troškovima te nezadovoljstvom sustavom.

Hrvatsko zdravstvo troši oko 10% BDP-a za zdravstveni sustav (procjena za 1999. godinu). Kako je privatne troškove u hrvatskom zdravstvu još uvijek teško točno procijeniti te kako je jako proširen trend neformalnog plaćanja, moguće je da su troškovi još i viši. Premda Hrvatska ne troši puno više u odnosu na razvijene zapadne zemlje taj je iznos zbog realno višestruko manjeg BDP-a stvarno puno niži. S druge strane Hrvatska, mjereno izdvajanjem u odnosu na BDP, troši više nego niz drugih postkomunističkih zemalja, što govori i o tome da su relativno visoka socijalna izdvajanja težak teret posrnulom gospodarstvu.

Usprkos relativno visokim troškovima prošireno je i nezadovoljstvo zdravstvenim sustavom, koje izražavaju i pacijenti i medicinsko osoblje. Pacijenti smatraju da je usluga sve slabija i nedostupnija, dok je medicinsko osoblje nezadovoljno niskim primanjima, malim mogućnostima financiranja mnogih medicinskih zahvata te nizom problema u organizaciji zdravstvene zaštite.

Problemi zdravstvenog sustava na jasan su način izraženi i mnogobrojnim pokazateljima o zdravstvenom stanju u Hrvatskoj.

Očekivano trajanje života je 1998. godine iznosilo 72,5 godina (68,6 za muškarce i 76,2 za žene). To je oko 5 godina niže nego u zemljama EU (77,8 godina). Slično je i sa smrtnošću dojenčadi koja je 1998. iznosila 8,2 na 1000 živorođenih (prosjeak EU je ispod 5 na 1000 živorođene djece).

Vodeći zdravstveni problem u Hrvatskoj su bolesti srca i krvnih žila od kojih umire godišnje preko 27000 osoba, a te bolesti čine 52% svih uzroka smrti. Veliku učestalost uzroka smrti čine još novotvorine te ozljede i trovanja. Veliki zdravstveni problem predstavljaju i bolesti povezane s rizičnim ponašanjem, kao što su pušenje, alkoholizam, zlouporaba droga, prekomjerna težina i nedovoljna tjelesna aktivnost.

Problemi hrvatskoga zdravstvenog sustava kumulirani su kroz duže vremensko razdoblje. Na probleme naslijeđene iz socijalističkog razdoblja nadovezali su se problemi ratne krize, nedovoljno osmišljene privatizacije, jake centralizacije te niza drugih specifičnih problema neriješenih ili, pak, produbljenih zdravstvenom reformom provedenom od 1992. do 1994. godine. U proteklom su razdoblju zanemarene i neke hrvatske komparativne prednosti koje su posebice dolazile do

izražaja kroz nasljeđe fokusiranosti na prevenciju te razvijanje niza javnozdravstvenih programa.

No, možda se najveći problem tranzicijskog razdoblja ogleda u težoj i nejednakoj dostupnosti zdravstvene zaštite, što zbog proširenog trenda neformalnog plaćanja ili korištenja privatnih zdravstvenih usluga najvjerojatnije najviše pogađa siromašnije skupine stanovništva. O tome u Hrvatskoj nema pouzdanih istraživanja, ali se takav zaključak lako može izvesti na osnovi analize hrvatskoga zdravstvenog sustava te svjetskih iskustava koji jasno ocrtavaju probleme teže dostupnosti kvalitetne zdravstvene zaštite siromašnijim grupama stanovništva, te ukazuju na prisutnost niza bolesti vezanih uz rizično ponašanje među donjim društvenim slojevima (posebice nekvalitetna ishrana, alkoholizam i sl.).

Zbog niza problema zdravstvenog sustava on je već podvrgnut cjelovitoj i dalekosežnoj reformi. Vlada Republike Hrvatske usvojila je novu zdravstvenu politiku koja ima tri strateška cilja:

- produljenje trajanja života,
- poboljšanje kvalitete života u svezi sa zdravljem,
- smanjenje razlika u zdravlju i veća dostupnost zdravstvenih usluga.

Operativni ciljevi reforme su:

- financijska stabilizacija sustava,
- ograničenje rasta zdravstvenih troškova i uspostavljanje financijske stabilnosti sustava,
- uvođenje planiranja i upravljanja u sustav zdravstva,
- reorganizacija sustava financiranja i plaćanja zdravstvenih usluga,
- unapređenje učinkovitosti i kvalitete u sustavu pružanja zdravstvenih usluga,
- jačanje preventivne i primarne zdravstvene zaštite.

Započeta zdravstvena reforma vrlo je kompleksna, a kako je tek započela teško ju je procjenjivati u svim aspektima. Važan dio reforme čini rad na pilot-projektu "Novi smjer zdravstvene politike", jer će se na osnovi njegovih rezultata plan i procesi reforme mijenjati i nadopunjavati.

Novi Zakon o zdravstvenom osiguranju (koji je stupio na snagu 01. siječnja 2002. godine) po prvi put uvodi tzv. obvezni paket zdravstvenih usluga, koji će se plaćati iz osnovnog zdravstvenog osiguranja. Ovime se nastoje razdvojiti oblici zdravstvene zaštite koji se u cijelosti osiguravaju iz osnovnog zdravstvenog

osiguranja od onih oblika zdravstvene zaštite koji zahtijevaju sudjelovanje (participaciju) osiguranih osoba. Osnovni paket zdravstvene zaštite pokriva bi velikim dijelom preventivne i primarne zdravstvene programe. Za određene skupine građana, koje neće moći plaćati dopunsko zdravstveno osiguranje predviđeno je oslobađanje od plaćanja dijela troškova zdravstvene zaštite (djeca do 18 godina, osobe s invaliditetom i druge osobe koje trebaju tuđu pomoć u obavljanju životnih funkcija, hrvatski ratni vojni invalidi, osobe s primanjima ispod određene razine). Zakon o oslobađanju od plaćanja dijela troškova zdravstvenih troškova osigurane osobe čiji je ukupni mjesečni prihod po članu obitelji manji od 1.330, ili kada se radi o umirovljenicima samcima, ako je njihov mjesečni prihod manji od 1.730 kuna.

No, očito je da ovako zamišljena zdravstvena reforma treba zadovoljiti dva osnovna zadatka: financijski stabilizirati sustav a, istodobno, zdravstvenu zaštitu učiniti kvalitetnijom i dostupnijom. Mogućnost kombinacije ova dva cilja opterećena je nizom problema, a realizacija često ovisi o nizu konkretnih odluka. Stoga je važno istaći da ova dva cilja moraju biti jasno vidljiva u svakom pa i pojedinačnom reformskom zahvatu. Riječ je o tome da se konačni cilj reforme, sadržan u tri navedena strateška cilja, može postići samo ukoliko pojedina rješenja posebno fokusiraju problem kvalitete života i dostupnosti zdravstvenih usluga siromašnijim skupinama stanovništva. To se posebno odnosi na sljedeće reformske zahvate:

- povećanje participacije za zdravstvene usluge,
- definiranje osnovnog i dopunskog paketa zdravstvene zaštite,
- razvijanje preventivnih i primarnih programa zdravstvene zaštite.

4.6. Obiteljska politika

Na ovom je području potrebno razlikovati obiteljsku i populacijsku politiku. Obiteljska je politika usmjerena je na podizanje kvalitete života obitelji, a cilj je populacijske politike utjecanje na reprodukciju stanovništva (Stropnik, 1995.). No, u velikom se dijelu obiteljska i populacijska politika podudaraju. Primjerice, dječji doplatci istovremeno su mjera obiteljske i populacijske politike, mada njihova usmjerenost može djelovati u jednom ili drugom smjeru. S druge pak strane pomoć jednoroditeljskim obiteljima po svojoj je naravi mjera obiteljske politike. Međutim, u siromašnim, socijalnom i gospodarskom krizom zahvaćenim postsocijalističkim

zemljama obiteljska (i populacijska) politika u pravilu je instrument suzbijanja siromaštva (Sipos, 1995.). Naime, poznata je činjenica da su brojne obitelji s više djece najviše izložene rizicima siromaštva i socijalne ugroženosti.

Postoje različiti instrumenti obiteljske (populacijske) politike, koji se mogu svesti na tri glavna elementa: novac, usluge i vrijeme. Novac se daje u obliku različitih obiteljskih naknada, primjerice dječji doplatci, porodne i roditeljske naknade, pomoć za opremu novorođene djece i slično. Usluge, besplatne ili uz participaciju, daju se kroz velike državne servise, kao što su zdravstvena zaštita i obrazovanje. Usluge se mogu pružati i u obitelji, a ne samo u specijaliziranim institucijama, primjerice dječjim vrtićima i domovima za stare i nemoćne osobe. Instrument koji nazivamo vrijeme čine razni dopusti koji se daju zaposlenim majkama, roditeljima i drugima radi brige o djeci ili drugim članovima obitelji. U zemljama koje nisu u stanju razvijati skupe vanjske usluge za djecu, prikladno je razvijati usluge u samoj obitelji.

U Hrvatskoj, pored odredbi Ustava kojima se naglašava obveza države da štiti obitelj, u više se zakona pobliže određuje zaštita obitelji i djece. U tom pogledu važan je Obiteljski zakon iz 1998. godine, Zakon o doplatku za djecu iz 1999. i 2001. godine, Zakon o radu, zatim zakoni o mirovinskom i zdravstvenom osiguranju i drugi. Obiteljska je politika cjelovitije bila izložena u Nacionalnom programu demografskog razvitka iz 1996. godine. Nacionalni program demografskog razvitka bio je veoma ambiciozan, a neke mjere koje se njime predlažu odudaraju od zacrtanih načela izjednačavanja mogućnosti muškaraca i žena na tržištu rada, neke su financijski prezahtjevne (pa time i neostvarive), a neke nisu urodile željenim rezultatima.

Primjerice, posebni poticaji i potpore višečlanim obiteljima (dodatci na doplatke za treće i svako sljedeće dijete, trogodišnji porodni dopusti za blizance, treće i svako sljedeće dijete i sl.) nisu dovele do povećanja broja obitelji s troje i više djece, pa čak 75% od ukupnog broja obitelji čine one s jednim ili dva djeteta. Osim toga, institut majke-odgojiteljice, koji je uređen Zakonom o radu, nikada nije primijenjen iz financijskih razloga. Tako uređena profesionalizacija majčinstva odraz je pokušaja retradicionalizacije obiteljskih uloga muškaraca i žena, što je dodatni razlog odustajanja od njegove provedbe. U tom su programu bile naznačene mnoge mjere potpore obitelji, a cilj je bio preusmjeravanje nepovoljnih demografskih trendova. Primjera radi, totalna stopa fertiliteta 1999. godine u Hrvatskoj iznosila je 1,38, što je

jedna od nižih stopa u Europi. Pokazatelji fertiliteta, nataliteta i prirodnog priraštaja u posljednjih su pedesetak godina u stalnom opadanju. Od 1960. godine izrazito opada rađanje ženske djece. Posljednjih godina u reprodukcijskom razdoblju žena rađa 1,6 djece, a za čistu je reprodukciju nužno barem dvoje. Natalitet je u pedesetim godinama bio 12 promila, a danas je bez dijaspore s negativnim predznakom.

Republika Hrvatska se s obveznim porodnim dopustom u trajanju od 6 mjeseci (24 tjedna) nalazi među državama Europe s vrlo dugim trajanjem porodnog dopusta. Naime, čak u 68% europskih država rodni dopusti traju kraće, a u samo 19% dulje no što je to slučaj u Hrvatskoj. Svaka zaposlena žena ima pravo na rodni dopust u razdoblju 45 dana prije poroda do godine dana djetetova života.

Obvezni rodni dopust ostvaruje se u razdoblju 28 dana prije poroda do 6 mjeseci djetetova života. Pravo na rodni dopust nakon obveznog porodnog dopusta, ako se roditelji tako sporazumiju, može ostvariti i djetetov otac. Treba istaknuti i prava roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju. Riječ je o pravu na dopust do sedme godine djetetova života i pravu na rad s polovicom punog radnog vremena zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju. Valja spomenuti i Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki kojim se uređuje pravo na rodni dopust ženi koja obavlja samostalnu profesionalnu djelatnost, obrtnici, poljoprivrednici ili ženi koja se redovito školuje te nezaposlenoj ženi. U novije vrijeme tim se zakonom uređuje pravo na rodnu naknadu, pod određenim uvjetima, svim nezaposlenim ženama, bez obzira na broj rođene djece. Prava utvrđena ovim Zakonom pod jednakim uvjetima može koristiti usvojitelj djeteta ili osoba kojoj je na temelju rješenja tijela nadležnoga za poslove socijalne skrbi dijete povjereno na čuvanje. Sredstva za obveze iz Zakona o zdravstvenom osiguranju (naknada plaće za vrijeme porodnog dopusta, posvojiteljski dopust, pravo na rad u skraćenom radnom vremenu i novčana naknada nezaposlenim majkama za vrijeme korištenja porodnog dopusta) osiguravaju se svake godine u državnom proračunu Republike Hrvatske, te Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje.

Prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju roditelji imaju pravo na novčanu naknadu kao pomoć za opremu novorođenog djeteta.

Nadalje navodimo da dječje ustanove (jaslice i vrtići) pohađa oko trećina djece i one su subvencionirane od strane države prema socijalnom statusu korisnika.

Sa stajališta borbe protiv siromaštva važni su doplatci za djecu. Demografska kriza u kojoj se nalaze gotovo sve europske zemlje utjecala je na trend

univerzalizacije dječjeg doplatka, što znači da se dodjeljuje svoj djeci. Tako se događa da sustav obiteljske politike tendira univerzalizaciji, dok mirovinski i zdravstveni sustavi tendiraju diferencijaciji po načelu doprinosa. Drugim riječima, suvremene države sve više socijaliziraju brigu o mladim naraštajima i reprodukciji stanovništva, dok druge oblike socijalne sigurnosti, osim socijalne pomoći, čvršće vežu uz individualni doprinos.

U Hrvatskoj je dječji doplatak donedavno pripadao samo obiteljima sa zaposlenim roditeljima i financiran je iz plaća. Prema novom Zakonu o doplatku za djecu čija je primjena počela u studenom 2000. godine, doplatak pripada svoj djeci, bez obzira na status zaposlenosti roditelja. Dosadašnje pravo koje se protezalo samo na aktivno osigurane osobe, umirovljenike, hrvatske branitelje i prognanike proširuje se na poljoprivrednike, nezaposlene osobe i osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost. U vrlo kratkom vremenskom razdoblju, po primjeni Zakona, zabilježen je opći porast svih vrijednosti vezanih uz pravo na doplatku za djecu. Zadržano je diferenciranje s obzirom na visinu dohotka po članu domaćinstva (dohodovni cenzus), a dječji doplatci financiraju se iz državnog proračuna. Doplatku za djecu u visini 9% proračunske osnovice dobivaju obitelji koje po članu ostvaruju prihode manje od 20% proračunske osnovice, a doplatku za djecu u visini 5% proračunske osnovice primaju obitelji koje po članu ostvaruju prihode između 20% i 40% proračunske osnovice. Tako se broj djece koja ostvaruju pravo na dječje doplatke u zadnjih nekoliko godina mijenja, a mijenja se i iznos sredstava koja se u državnom proračunu u tu svrhu izdvajaju (tablica 6).

Tablica 6.

Prikaz utrošenih sredstava iz državnog proračuna da dječje doplatke i broj djece koja primaju doplatku prema važećim zakonima u posljednje tri godine i projekcija za nadolazeću godinu

	1999.	2000.	2001.	2002.
Utrošena sredstva	1.131.983.528,0 0	1.262.000.000,0 0	2.400.000.000,0 0	1.700.000.000,0 0
Broj djece	391.571	467.945	660.000	560.000

Proširenje dječjeg doplatka predstavlja značajnu mjeru potpore siromašnim obiteljima s djecom. Naravno, za potpuniju ocjenu utjecaja dječjih doplatka na siromaštvo bit će potrebno napraviti posebnu studiju o "učinkovitosti" ovih naknada.

4.7. Stanovanje

Značenje stana, stanovanja i stambenih potreba može se promatrati sa socijalnog, ekonomskog, sociološkog, psihološkog, političkog i niza drugih stajališta. Socijalno značenje stana proizlazi iz činjenice da je stan osnovna ljudska potreba, da je bez stana nemoguće zamisliti život čovjeka i obitelji, da svi moraju stanovati pa je stan stoga nezamjenjiv i svatko bi trebao imati riješeno to pitanje, kao i od toga da je rješavanje potreba suvremenog stanovanja nezamislivo bez stvaranja uvjeta za zdrav okoliš u kojem se može kvalitetnije i sadržajnije živjeti. Zbog toga socijalno značenje stana i stanovanja podrazumijeva razne državne i društvene pomoći i potpore koje su u raznim oblicima prisutne u gotovo cijelom svijetu, bez obzira na razinu razvijenosti pojedine zemlje. Stambene potrebe se u pravilu, a posebice u razvijenim demokratskim zemljama, ne podmiruju isključivo po tržišnim principima ponude i potražnje, već je u taj segment kroz razne oblike uključena država, odnosno centralna i lokalna vlast. Stanovanje načelno jeste u nadležnosti lokalnih vlasti, što proizlazi iz samog karaktera stanovanja koje je nekretninom vezano na određeno lokalno područje i zajednicu. No, ipak centralna državna vlast u stambenoj politici ima konačnu odgovornost u kontekstu dostupnosti, osiguranja sredstava i kvalitete stanovanja.

U području stanovanja problemi su naročito izraženi u tranzicijskim zemljama. Veliki dio problema vezan je uz neriješene vlasničko-pravne odnose i pitanja najma, pored problema upravljanja i održavanja zgrada. Posebno je značajno pitanje reguliranja i subvencioniranja najamnina i drugih troškova stanovanja, što je tijesno povezano s problematikom stanovanja socijalno ugroženih kategorija građana.

Stanovanje socijalno ugroženih slojeva u pravilu se rješava kroz sustav socijalne skrbi, odvojeno od izgradnje kao investicije, odnosno na način kojim se ne narušavaju tržišna načela pokrivanja troškova izgradnje.

U rješavanju stambenih problema materijalno lošijih slojeva stanovništva često se apostrofira i značaj tzv. socijalnog stanovanja. Sustavi socijalnog stanovanja razlikuju se od države do države, a zajedničko im je u pravilu to da se javnim potporama (jednokratnim ili dugoročnim) stanovanje prilagođava mogućnostima raznih kategorija građana, a poglavito onih s nižim ili srednjim prihodima. Socijalno stanovanje širok je pojam, a najčešće se odnosi na najamno stanovanje temeljeno na neprofitnom (ili nisko profitnom) rentnom sustavu. Devedesetih godina u nekim zapadnim zemljama postoji izrazita tendencija tzv. "ohrabrivanja" vlasničkog

stanovanja (vlasnik stanuje u svom stanu), ali, isto tako, i poticanja vlasničkog sektora općenito radi davanja i tih stanova u najam, i to stimuliranjem vlasnika raznim poreznim olakšicama.

Socijalno stanovanje u osnovi se može podijeliti na tri segmenta, koja se u praksi razvijenih zemalja međusobno često preklapaju.

Prvo područje je stambena opskrba, tj. gradnja stanova za određene ciljane skupine stanovnika, često nazvanih socijalnim stanovima. Socijalni stanovi dodjeljuju se u najam na osnovi kriterija prihoda i imovine obitelji, kao i drugih obilježja kućanstva (ukupan broj članova, broj djece i sl.), uz napomenu da su imovinski kriteriji za davanje u najam tih stanova u nekim državama izrazito visoki i pokrivaju vrlo veliku populaciju građana. Naime, socijalno stanovanje načelno ne znači isključivo stanovanje socijalno ugroženih, već stanovanje općenito niže i srednje imovinske kategorije građana, odnosno onih "koji ne mogu i ne žele kupiti stan", pri čemu su isključeni samo najbogatiji. Prilikom gradnje tzv. socijalnih stanova obično se vodi računa o njihovoj cijeni. To su redovito jeftiniji stanovi, sagrađeni po skromnijim standardima u odnosu na stanove na tržištu. Socijalne stanove u pravilu grade, njima upravljaju i održavaju ih tvrtke u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ili pod njihovom kontrolom, koje mogu biti u raznim pravnim oblicima (stambene organizacije, trgovačka društva, fondacije, zadruge i dr.), ali koje sve posluju na neprofitnoj ili niskoprofitnoj osnovi. Najmoprimci u socijalnim stanovima plaćaju neprofitnu (ili niskoprofitnu) najamninu čija visina pokriva najmanje troškove upravljanja i održavanja stana i zgrade. Socijalno stanovanje ne bi smjelo biti povezano sa stvaranjem geta za socijalno ugrožene slojeve (niže ili srednje slojeve), pa u tom smislu u stambenim politikama razvijenih zemalja postoji tendencija miješanja socijalnog i vlasničkog stanovanja na istom području, odnosno u istom naselju pa i u istoj zgradi.

Drugo, država određenim ciljanim skupinama, a na osnovi njihovih primanja i imovinskog stanja, subvencionira troškove stanovanja, što se u prvom redu odnosi na najamnine. U Republici Hrvatskoj prema važećem Zakonu o socijalnoj skrbi, troškovi najamnine i stanovanja subvencioniraju se iz sredstava proračuna jedinica lokalne samouprave. Zbog problema neregistriranih ugovora o najmu stana, podstanari često nisu u mogućnosti koristiti ove subvencije, a oni su nesumnjivo i najviše opterećeni tim davanjima koja iznose od pola plaće do katkada cijele jedne prosječne plaće. U tom smislu trebalo bi napraviti promjene propisa i praksi subvencioniranja najamnina,

kako bi te subvencije mogli koristiti oni koji su najviše financijski opterećeni najamnicima i kojima je to najpotrebnije. U razvijenim zemljama, subvencioniranje najamnina u tzv. socijalnom, ali i u profitnom rentnom sektoru jedan je od osnovnih vidova borbe protiv siromaštva u području stanovanja, imajući u vidu i da je subvencioniranje najamnina u tim zemljama vrlo transparentno, odnosno da se temelji na fiksnim i nespornim troškovima.

Treći segment obuhvaća mjere subvencioniranja troškova stanovanja koji se odnose na tzv. komunalije (vode, struje, grijanja i dr.). S obzirom da se radi o potrošnji komunalnih usluga koje su životno nužne (voda, grijanje i sl.), ovo subvencioniranje mora biti naročito pažljivo odmjereno. Naime, radi se o osobnoj potrošnji koja može biti i veća i manja, a osobe koje ne mogu plaćati niti osnovne količine isporučenih komunalnih usluga (uključivo i struje) zasigurno spadaju u kategoriju koja se može ocijeniti siromašnom. Ovo subvencioniranje je veoma značajan instrument zaštite životnog standarda sve većeg broja stanovnika. Oni građani koji ne mogu podmirivati troškove stanovanja trebaju dobivati subvencije putem sustava socijalne skrbi. Subvencioniranje troškova tzv. komunalija puno je kompleksnije od subvencioniranja najamnina, jer ovisi o potrošnji.

Najamni sektor u Republici Hrvatskoj nije razvijen kao u zapadnoeuropskim zemljama koje imaju dugu tradiciju najamnog stanovanja, s jasno utvrđenim vlasničko-pravnim odnosima u području stanovanja. Treba napomenuti da su na slobodnom tržištu stanova za najam u Republici Hrvatskoj slobodno ugovorene najamnine neprimjereno visoke za najveći dio građana, u odnosu na njihove prihode. Najveći dio slobodnog najma ugovara se samo usmeno, bez pisanog ugovora, pri čemu je najmoprimac često izložen raznim zahtjevima i uvjetima najma, uz minimalnu ili nikakvu pravnu zaštitu. Građani s prosječnim primanjima koji žive kao podstanari, a koji u svom vlasništvu nemaju nekretnina, kapitala ili druge imovine, sami vrlo teško mogu riješiti svoj stambeni problem, pa time i oni postaju socijalno ugroženi, iako su platežno sposobni.

U kontekstu rješavanja nagomilanih stambenih potreba, može se spomenuti i stambena štednja, koja je u Hrvatskoj zakonski uređena od 1. siječnja 1998. godine, kada je stupio na snagu Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. Time su stvorene i zakonske pretpostavke da se to područje, vrlo interesantno i važno za široki krug građana, počne i organizirati razvijati. Danas stambena štednja s gotovo 1,5 milijardi kuna zasigurno predstavlja ozbiljan financijski potencijal u

području stanovanja, koji će u budućnosti imati znatan utjecaj na stambeno zbrinjavanje srednjih slojeva građanstva, a što na određeni način otvara veći prostor i za stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih osoba.

Uočavajući važnost sustavnog pristupa stanogradnji koji ima reperkusije na cjelokupno gospodarstvo, zapošljavanje i razvoj države u cjelini, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo izradilo je 2000. godine program “socijalno poticane stanogradnje”, kasnije preimenovan u “društveno poticane” stanogradnje kako bi se izbjegle konotacije s jeftinim socijalnim stanovima. Program društveno poticane stanogradnje – POS oblikovan je kao sustav izgradnje stanova uz poticanje javnim sredstvima tj. države i lokalne samouprave. Taj Program je 2001. godine pretočen u Zakon o društveno poticanoj stanogradnji (NN br. 109/01), a koji otvara mogućnosti stambenog zbrinjavanja socijalno ugroženih osoba. Naime, Zakon pruža mogućnost gradovima i općinama da snime stambene potrebe na svom području, uključivo i potrebe socijalno ugroženih osoba, ocijene svoje financijske mogućnosti te u okviru njih kupe stanove na obročnu otplatu, pod povoljnijim uvjetima glede kamata i rokova plaćanja, a radi davanja tih stanova u najam. Imajući u vidu da prema odredbama važećeg Zakona o najmu stanova, uvjete i mjerila za davanje u najam stanova u svom vlasništvu utvrđuje jedinica lokalne samouprave, bilo bi za očekivati da će prilikom utvrđivanja tih uvjeta predstavničko tijelo jedinice imati u vidu prvenstveno potrebe socijalno ugroženih osoba.

Prilikom koncipiranja modela poticanja stanogradnje treba imati u vidu i aspekt socijalne pravičnosti (da stan “dobije” onaj tko nema riješeno stambeno pitanje), pored ekonomskog, demografskog i drugih aspekata. U razvoju transparentnog koncepta stambene politike treba jasno odrediti ulogu države i tipove subvencija koje ona pruža. Prema članu 134. Ustava Republike Hrvatske “stanovanje” je u djelokrugu poslova lokalne samouprave, pa je u tom smislu potrebno uspostaviti cjelovit, ujednačen i transparentan sustav subvencioniranja troškova stanovanja prema određenim pravilima, a u okviru kojeg bi lokalna vlast odlučivala o subvencioniranju u skladu s financijskim mogućnostima.

4.8. Obrazovanje

Europska unija poručuje da obrazovni sustavi više ne smiju biti generatori nezaposlenosti, oni trebaju odbaciti “socijalno sljepilo”, pridonijeti socijalnoj koheziji i aktivno se uhvatiti u koštac s teškim socijalnim posljedicama galopirajuće

nezaposlenosti, što u konačnici oblikuje i perspektive socijalne politike u Hrvatskoj. Navedene su promjene, a osobito zahtjev za trajnim učenjem, jasno definirale novu filozofiju odgoja i obrazovanja, a to je cijeloživotno obrazovanje i učenje koje se ostvaruje kroz tri oblika: formalan odgoj i obrazovanje (školovanje), neformalno obrazovanje odraslih i samoobrazovanje.

S aspekta borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, obrazovna bi politika trebala imati sljedeće ciljeve:

- učiniti odgojne i obrazovne programe dostupnima svima na različitim stupnjevima obrazovanja (od jaslica do poslijediplomskog studija),
- raditi na uključivanju djece s različitim potrebama u obrazovni proces, imajući na umu različitu mogućnost njihovih postignuća (hendikepirana djeca, djeca s poteškoćama u učenju itd.),
- smanjiti školski neuspjeh učenika i njihovo napuštanje škole, posebice srednje škole i stimulirati nastavak školovanja demotiviranih učenika kroz nove programe,
- napraviti promjene u sustavu obrazovanja u skladu sa suvremenim trendovima, a u cilju usvajanja trajnijih znanja i prilagodbe na dinamičke zahtjeve moderne ekonomije,
- intenzivirati napore u pravcu ujednačavanja obrazovnih šansi djece s različitim socijalno-ekonomskim statusom (besplatni udžbenici i obroci u školi, stipendije za učenike slabijeg materijalnog statusa, davanje važnosti socijalnim kriterijima pri dodjeli studentskih domova i sl.).

Postojeći zakonski propisi nedvosmisleno naglašavaju pravo svakog djeteta na odgoj i obrazovanje pod jednakim uvjetima. Osnovno školovanje je obvezatno za svu djecu od sedme do petnaeste godine. Međutim, problem je u provedbi zakonskih propisa (niska stopa izdvajanja BDP za obrazovanje, loši prostorni i materijalni uvjeti, nemogućnost plaćanja smještaja djece u vrtiće, veliki troškovi školovanja djece za roditelje u sadašnjoj ekonomskoj situaciji).

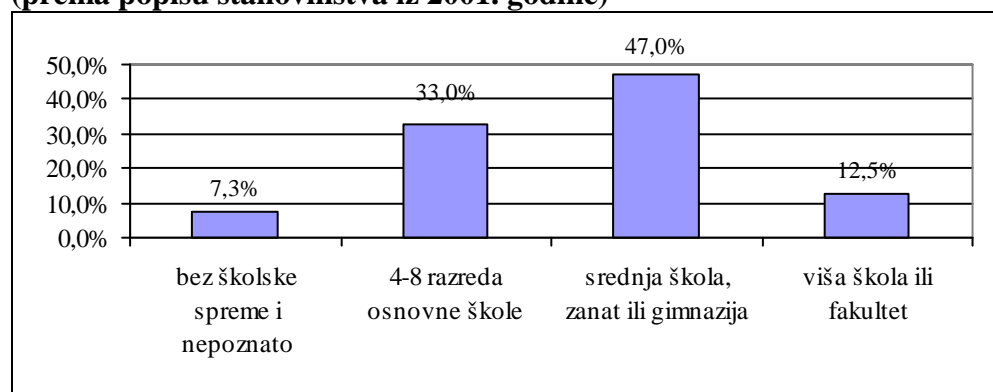
Kvalitetno obrazovanje za sve najbolje je sredstvo prevencije siromaštva i najefikasniji način bijega iz siromaštva. Pojedinci bez obrazovanja češće postaju siromašni, a djeca iz siromašnih obitelji rjeđe stječu više stupnjeve obrazovanja. Djeca siromašnih roditelja imaju manje šansi razviti jezik, socijalne vještine i “naviku učenja”, koja je ključna za akademski uspjeh. Osim toga, postoji korelacija između školske spremne i nezaposlenosti, što upućuje na imperativ permanentnog obrazovanja

u uvjetima tržišnog gospodarstva i brzih promjena u kvalifikacijskoj strukturi radne snage. Mnogi su pojedinci prisiljeni osposobljavati se za nova zanimanja kako bi zadržali posao ili izašli iz statusa nezaposlenih.

Velik postotak hrvatskoga stanovništva (preko polovice) ima samo osnovno obrazovanje ili manje od toga (slika 9). Osim toga, prema popisu stanovništva iz 2001. godine 1,77% stanovnika starijih od 10 godina bilo je nepismeno, od čega 11,67% u dobi između 50 do 64 godina starosti i 68,80% u dobi od 65 i više godina starosti.

Slika 9.

**Stanovništvo staro 15 i više godina prema stupnju obrazovanja
(prema popisu stanovništva iz 2001. godine)**



Rizik siromaštva posebice je velik među onim mladim ljudima koji ne završavaju obrazovanje i ne stječu nikakve kvalifikacije. Od ukupno 55.861 učenika upisanog u I. razred srednje škole u Republici Hrvatskoj školske godine 1996./97. školu nije uspješno završilo 6.517 učenika ili 11,7%, od čega u 4-godišnjim programima 7,6%, a u 3-godišnjim programima 17,8%. Sasvim je izvjesno da školski neuspjeh tim učenicima znatno umanjuje mogućnosti zapošljavanja i stvaranja osobne socijalne sigurnosti. Prerano napuštanje škole povezano je sa siromaštvom u vrijeme odraslosti. Takvi se pojedinci susreću s neizvjesnom budućnošću. Oni će češće biti nezaposleni, češće će ovisiti o programima socijalne pomoći, a imaju i veću vjerojatnost da postanu izvanbračni roditelji ili da budu uhapšeni. Ovim je skupinama

potrebno pružiti “drugu šansu”, među ostalim, kroz doškoloavanje, dopunsko ili drugo obrazovanje.

Sustav odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj uključuje 134.000 djece u predškolskim ustanovama, 618.000 učenika osnovne i srednje škole, 99.000 studenata te oko 22.000 polaznika u različitim oblicima neformalnog obrazovanja, što je ukupno 873.000 ili 20% od ukupnog broja stanovnika u Republici Hrvatskoj. Gotovo svi stupnjevi obrazovanja nalaze se pred strukturalnim (reformskim) promjenama, koje su fazi definiranja.

U skladu sa sposobnostima učenika nakon završenog srednjoškolskog obrazovanja otvorena je mogućnost upisa na visokoškolske ustanove za sve pojedince pod jednakim uvjetima. Valja istaknuti da hrvatski branitelji, djeca poginulih, umrlih, zatočenih ili nestalih branitelja, hrvatski ratni vojni invalidi Domovinskog rata i njihova djeca te djeca poginulih civilnih žrtava Domovinskog rata i djeca civilni invalidi Domovinskog rata imaju pravo upisa na studij u statusu redovitih studenta uz potporu Ministarstva, pod uvjetom da prijeđu klasifikacijski prag.

U izjednačavanju obrazovnih šansi važnu ulogu igra smještaj u studentske domove. Kriteriji za dobivanje domova tiču se materijalnog statusa i uspjeha na studiju.

Potrebno je uspostaviti ravnotežu između ove dvije skupine kriterija jer je u posljednje vrijeme postojala tendencija slabljenja kriterija materijalnog i socijalnog statusa. Prema kriterijima Ministarstva znanosti i tehnologije mjesto u studentskom domu izravno dobivaju skupine kao što su: studenti kojima su oba roditelja umrla, nestala ili nepoznata, studenti čiji su roditelji bili razvedeni, a preminuo je onaj roditelj kome su sudski dodijeljeni, studenti čiji je jedan roditelj, usvojitelj ili osoba koja ga je prema zakonu bila dužna uzdržavati, poginuo ili nestao u ratu kao pripadnik hrvatske vojske, MUP-a, rezervnog sastava obrambenih snaga ili civilna žrtva rata, studenti invalidi određenog stupnja invalidnosti itd.

Razrađeno je i dodatno bodovanje temeljem socijalnog statusa studenata, tako da dodatne bodove dobivaju:

- studenti-djeca hrvatskih ratnih vojnih invalida I. skupine,
- studenti kojima je jedan roditelj umro, nestao ili nepoznat,
- studenti kojima se brat ili sestra redovno školuju izvan prebivališta, ali najviše do njihovih 27 godina života,

- studenti koji imaju brata ili sestru predškolske dobi ili na školovanju (do završetka srednjeg obrazovanja i dodiplomskog studija),
- studenti invalidi od 6. do 10. kategorije (stupnja) invalidnosti,
- studenti prognanici i s njima izjednačene osobe
- studenti hrvatski državljani koji su izbjegli s okupiranih područja,
- studenti korisnici dječjeg doplatka,
- studenti korisnici socijalne pomoći prema propisima o socijalnoj zaštiti.

Osim toga, važno je spomenuti i dodjelu državnih stipendija i pripomoći studentima dodiplomskih i poslijediplomskih studija. Tako redoviti studenti dodiplomskih i poslijediplomskih studija - hrvatski branitelji Domovinskog rata dobivaju stipendiju izravno ako dokažu braniteljski status, uz uvjet da im je stipendija prijeko potrebna s obzirom na njihov prihod.

Mjesečni iznos stipendije za studente koji studiraju u mjestu boravka pokriva troškove za 30 obroka u restoranima studentske prehrane i 300 kuna za ostale troškove, a za studente koji studiraju izvan mjesta boravka 60 obroka u restoranima studentske prehrane, smještaj u studentski dom ili subvencioniranje podstanarstva te 300 kuna za ostale troškove.

4.9. Socijalna skrb i pomoć

Značajne promjene u strukturi korisnika socijalne skrbi, djelatnosti koja je prvenstveno bila usmjerena na zbrinjavanje radno nesposobnih građana, događaju se već krajem 1980-ih godina. Tada je došlo do raspada velikih industrijskih poduzeća, u kojima je nerijetko radilo više članova obitelji zajedno, tako da su mnoge obitelji “preko noći” ostale bez ikakvih izvora prihoda i bile su prisiljene potražiti socijalnu pomoć. Tadašnjim Zakonom o socijalnoj zaštiti bile su propisane tri vrste pomoći namijenjene osobama bez prihoda, s nedovoljnim prihodima ili u trenutačnim nepovoljnim okolnostima - stalna, privremena i jednokratna novčana pomoć. Radno sposobne osobe mogle su ostvariti privremenu ili jednokratnu novčanu pomoć. Međutim, pokazalo se da redovni sustav pomoći nije mogao zadovoljiti potrebe sve brojnijeg radno sposobnog stanovništva, zbog nedostatka sredstava i kadrovski slabo ekipiranih službi socijalne skrbi. Stoga je neposredno prije 1990-tih započela prva dogradnja sustava socijalne skrbi donošenjem zakona za zaštitu životnog standarda socijalno ugroženog stanovništva, temeljem kojeg se ostvarivala naknada za socijalni

minimum. Naknada za socijalni minimum bila je vrsta novčane pomoći namijenjena ne više pojedincu nego kućanstvu, ovisila je o broju članova kućanstva, za njezino ostvarivanje provjeravale su se imovinske prilike svih članova, a od radno sposobnih članova tražilo se uredno prijavljivanje službi za zapošljavanje.

Nakon 1992. godine, poglavito zbog ratnih okolnosti, u Hrvatskoj postoje takoreći dva sustava zbrinjavanja socijalno ugroženog stanovništva, od kojih je jedan bio namijenjen prognanicima, izbjeglicama i drugim izravnim žrtvama rata, a drugi ostalom socijalno ugroženom stanovništvu.

Zbog osiromašenja velikog dijela stanovništva na područjima Hrvatske koja nisu bila izravno zahvaćena ratnim djelovanjima, postojeće vrste pomoći i za njih namijenjena sredstva iz državnih izvora nisu bila dostatna za rastuće potrebe, a nedovoljno ekipirane službe, koje su i dalje na lokalnoj razini skrbile o prognanicima i izbjeglicama, teško su mogle obaviti i ostale poslove. Stoga je Vlada RH 1993. godine donijela Socijalni program koji je sadržavao niz mjera vezanih za sustav socijalne skrbi i druge djelatnosti (mirovinsko-invalidsko osiguranje, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje), kojima je svrha bila poboljšanje životnih uvjeta socijalno ugroženog stanovništva. Jedan od glavnih ciljeva Socijalnog programa bilo je uključivanje nevladinog sektora i jedinica lokalne samouprave u skrb o socijalno ugroženom stanovništvu. Uspostavljena je sustavna suradnja s Hrvatskim Caritasom i Hrvatskim crvenim križem, a na suradnju su pozvane i druge humanitarne udruge, čije je djelovanje tada bilo u začecima i većinom usmjereno prema stradalnicima rata.

Iako je Socijalni program u navedenom razdoblju kao kratkoročna intervencija imao važnu ulogu u skrbi za najugroženije stanovništvo, on se nije mogao održati kao dugoročno sustavno rješenje. Opisana višekratna nadogradnja sustava imala je za posljedicu da isti korisnici u istoj službi, za istu namjenu ostvaruju dvije i više vrsta pomoći, svaku po drugim propisima. Stoga se pristupilo izradi novog sustavnog zakona koji je na cjelovit način trebao urediti ostvarivanje prava, osnivanje ustanova, financiranje djelatnosti i druga pitanja važna za obavljanje djelatnosti. Tako je 1998. godine stupio na snagu novi Zakon o socijalnoj skrbi kojim su korisnici dobili pravo na: savjetovanje, pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća, pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratnu novčanu pomoć, doplatu za pomoć i njegu, pomoć i njegu u kući, osobnu invalidninu, osposobljavanje za samostalan život i rad, skrb izvan vlastite obitelji i druge pomoći.

Korisnici socijalne skrbi su samci i obitelji koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a nisu u mogućnosti ostvariti ih svojim radom ili prihodima od imovine ili iz drugih izvora, kao i tjelesno i mentalno oštećeno ili psihičko bolesno dijete te dijete prema kojem je trebala biti primijenjena mjera obiteljske ili kazneno pravne zaštite te odrasle osobe kojima je radi tjelesnog ili mentalnog oštećenja, psihičke bolesti, trajnih promjena u zdravstvenom stanju, ovisnosti ili drugih razloga potrebna pomoć.

Zaštita osoba s invaliditetom

U cjelokupnoj društvenoj skrbi za osobe s invaliditetom intencija je omogućiti što većem broju tih osoba lakše prevladavanje postojećih teškoća u krugu svoje obitelji, što razumijeva primjenu odgovarajućih oblika stručne i materijalne pomoći. Jedan od značajnih segmenata u tom pogledu čini i sustav socijalne skrbi. Stoga valja istaknuti prava iz socijalne skrbi značajna upravo za ove osobe, kao što su:

- doplatak za pomoć i njegu,
- pomoć i njega u kući,
- osobna invalidnina,
- skrb izvan vlastite obitelji,
- naknada do zaposlenja.

Pravo na doplatak za pomoć i njegu ostvaruje se ovisno o prihodu po članu obitelji, odnosno prihodu samca. Ova se pomoć odobrava u punom iznosu od 400 kuna ili smanjenom iznosu od 280 kuna, ovisno o tome postoji li prijevika potreba pomoći i njege druge osobe u punom ili smanjenom opsegu. Cenzus pri ostvarivanju prava na doplatak za pomoć i njegu jest 800 kuna po članu obitelji, odnosno 1000 kuna ako osoba živi sama. To znači da ovo pravo mogu steći samo osobe nižeg imovnog statusa, koje ne mogu bez pomoći drugih obavljati osnovne svakodnevne aktivnosti. Iznimno, teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti može ostvariti pravo na doplatak za pomoć i njegu neovisno o prihodu.

Iako pravo na pomoć i njegu u kući nije materijalnog karaktera, također se ostvaruje ovisno o prihodu po članu obitelji, odnosno prihodu samca, pri čemu je cenzus utvrđen u iznosu od 1200 kuna. Jedan od značajnijih uvjeta u ostvarivanju ovog prava jest i mogućnost organiziranja takvog oblika skrbi na području

prebivališta osobe. Upravo iz razloga što još uvijek nije u dovoljnoj mjeri razvijena mreža ustanova u kojima se pruža ovakva vrst usluge, tom se pomoći zasad koristi manji broj osoba. Budući da je značenje pružanja izravne pomoći u obavljanju svakodnevnih poslova i zadovoljavanju drugih potreba u kući ili stanu korisnika nesporno, pretpostavlja se da će s vremenom ova vrst pružanja usluga oživjeti u širim razmjerima.

S obzirom na činjenicu da tjelesno ili mentalno oštećenje zahtijeva pojačane napore u svakodnevnom životu, što svakako uključuje i dodatne materijalne troškove, svrha je prava na osobnu invalidninu pomoći tim osobama i na taj im način omogućiti lakše prevladavanje postojećih teškoća u krugu svoje obitelji. Ako se uzme u obzir da ovo pravo osobe s invaliditetom ostvaruju u značajnijem iznosu (1000 kuna) u odnosu na druga novčana davanja, onda se svakako može reći da je time opravdana njegova svrha, prvenstveno imajući u vidu specifične potrebe tih osoba. Ovo pravo može ostvariti teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba kod koje je takvo oštećenje nastalo prije navršene 18. godine života, pri čemu se uzima u obzir prihod korisnika. Pritom se osobna invalidnina umanjuje za iznos koji korisnik ostvaruje po osnovi rada, mirovine, prihoda od imovine ili na neki drugi način, pri čemu se prihodom smatra i pomoć za uzdržavanje po osnovi propisa o obiteljskim odnosima (alimentacija). S obzirom na činjenicu da navedeno izaziva opravdano nezadovoljstvo samohranih roditelja i roditelja koji zbog smrti supružnika sami brinu o svom djetetu, iz tog je razloga predviđeno rješavanje ovog problema izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi. Ako je roditelju priznato pravo na dopust do sedme godine djetetova života ili pravo na rad s polovicom punog radnog vremena (prema propisima iz radnih odnosa) ili je na porodnom dopustu, a dijete je istodobno na dnevnom boravku u predškolskoj, školskoj ili zdravstvenoj ustanovi ili domu socijalne skrbi, osobna se invalidnina isplaćuje u iznosu od 500 kuna.

Skrb izvan vlastite obitelji primjenjuje se samo u slučaju kada se osobi s invaliditetom i njezinoj obitelji ne može pomoći u okviru drugih prava ili se pak takav oblik skrbi ocijeni najsvrhovitijim radi odgoja, obrazovanja, osposobljavanja ili psihosocijalne rehabilitacije. Pritom valja istaknuti da su korisnici i drugi obveznici uzdržavanja dužni sudjelovati u troškovima smještaja ili boravka, odnosno plaćati punu cijenu takvog oblika skrbi. Prilikom utvrđivanja iznosa centar za socijalnu skrb vodi računa o prihodima korisnika ili obveznika uzdržavanja, njihovom imovnom stanju, sposobnosti za rad, mogućnosti zaposlenja i drugim značajnim okolnostima.

Tablica 7.

Prava osoba s invaliditetom – broj korisnika

Oblik zaštite	B r o j k o r i s n i k a					
	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Doplatak za pomoć i njegu	14.795	17.455	15.358	17.564	23.307	31.165
Pomoć i njega u kući	221	229	409	393	462	499
Osobna invalidnina	-	-	5.782	7.620	8.870	9.904
Osposobljavanje za samostalan rad	-	-	331	724	1.722	1.961
Naknada do zaposlenja	-	-	-	-	3.394	3.666

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, 2001.

Osoba koja je uspješno završila osposobljavanje za samostalan rad ima pravo na naknadu do zaposlenja (280 kuna). Korisnici koji su u sustavu mirovinskog osiguranja do 31. prosinca 1999. godine ostvarivali pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti nakon osposobljavanja za rad, od 1. siječnja 2000. pravo na naknadu do zaposlenja ostvaruju pod uvjetima i na način utvrđen propisima iz socijalne skrbi.

Valja napomenuti da i brojčani pokazatelji o ostvarenoj naknadi do zaposlenja zapravo ukazuju na to da bi se o osobama s invaliditetom i s ovog aspekta moglo govoriti kao o teško zapošljivoj skupini, to više što većina tih osoba ovo pravo ostvaruje doživotno. Ukoliko se uzme u obzir da je svrha rehabilitacije ostvarena tek onda kada se osoba osposobila za produktivni rad i zaposlila, u slučaju osoba s invaliditetom može se reći da se takva svrha teško postiže. Osobe s invaliditetom u pravilu se zapošljavaju u otvorenom gospodarstvu, te zaštitnim radionicama, odnosno u zaštićenim uvjetima, što predstavlja model tzv. zaštitnog zapošljavanja. Jedan od načina zapošljavanja jest i rad kod kuće.

I dok se neke od tih osoba trajno ili povremeno zapošljavaju ili uključuju u rad, veći se dio zbog nedostatka slobodnih radnih mjesta, pogrešnih stavova poslodavaca u vezi s njihovim radnim učinkom, potrebe prilagodbe radnih mjesta ili pak zbog stvarne nesposobnosti za rad uopće ne može zaposliti. Primjerice, u razdoblju od 1996. do 2000. godine podaci o broju nezaposlenih osoba s invaliditetom ukazuju na porast nezaposlenosti i u toj skupini.

Naime, iz podataka Hrvatskog zavoda za zapošljavanje vidljivo je da je broj nezaposlenih osoba s invaliditetom u 1996. godini iznosio 7.716, od toga 2.798 žena, dok je taj broj u 2000. povećan na 9.109, od toga 3.388 žena.

Također valja reći da za poslodavce nisu predviđena nikakva poticajna sredstva za zapošljavanje tih osoba. Propisi kojima se regulira područje zapošljavanja pojedinih kategorija osoba s invaliditetom, kao i status privrednih subjekata u kojima su većinom zaposlene te osobe, sadržajno su i terminološki zastarjeli, te nisu usklađeni s trenutačnim potrebama i ponudama tržišta rada.

U tijeku je izrada Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida čiji je koncept usmjeren prema što ravnopravnijem sudjelovanju osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada. To prvenstveno razumijeva odgovarajuće obrazovanje i osposobljavanje za određena zanimanja u skladu sa sposobnostima, te mogućnostima zapošljavanja. Pritom se ističe nužnost djelovanja na formiranje pozitivnih stavova poslodavaca. Ujedno se predviđa i uvođenje kvotnog sustava zapošljavanja sa svrhom određivanja obveze poslodavcu da zaposli određeni postotak osoba s invaliditetom.

Pomoć za uzdržavanje

Najznačajnija pomoć namijenjena siromašnima za koju se sredstva osiguravaju u državnom proračunu jest pomoć za uzdržavanje (tablica 8). Korisnici pomoći za uzdržavanje mogu ostvariti i pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratnu novčanu pomoć te druge uglavnom jednokratne namjenske pomoći kao što je pomoć za ogrjev, besplatni udžbenici i sl.

Prema odredbama Zakona o socijalnoj skrbi pravo na pomoć za uzdržavanje može ostvariti samac ili obitelj koji nemaju sredstava za uzdržavanje u propisanoj visini, a nisu ih u mogućnosti ostvariti svojim radom ili prihodima od imovine ili na drugi način. Pravo na pomoć za uzdržavanje unatoč ispunjavanja imovinskog cenzusa nema samac ili član obitelji koji može sam sebe uzdržavati prihodima ostvarenim prodajom, davanjem u zakup ili najam imovine koja ne služi za podmirenje osnovnih životnih potreba, koji ne želi tražiti uzdržavanje od osobe koja ga je dužna uzdržavati na temelju propisa o obiteljskim odnosima, osim ako centar za socijalnu skrb utvrdi da zakonski obveznik nije u mogućnosti davati uzdržavanje, te ako uzdržavanje može osigurati po drugoj osnovi.

Tablica 8.

Izdaci u sustavu socijalne skrbi (1998.-2001.)

	1998.	1999.	2000.	2001.
Ukupna sredstva za socijalnu skrb iz državnog proračuna i vlastitih izvora	1.423.203.272 (1,0% BDP)	1.739.476.808 (1,2% BDP)	2.046.876.073 (1,3%BDP)	2.158.326.835 (1,27%BDP)
Od toga za:				
- prava socijalne skrbi	518.813.553 (36,5%)	675.662.546 (38,8%)	924.866.072 (45,2%)*	1.075.043.483 (49,8%)
- pomoć za uzdržavanje	203.269.070 (14,3%)	289.729.987 (16,7%)	344.426.197 (16,8%)	420.465.990 (19,5%)
-jednokratnu novčanu pomoć	39.427.661 (2,8%)	33.762.034 (1,9%)	44.556.841 (2,2%)	48.892.161 (2,3%)

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

* Sadrži i 30.245.251 kunu duga za 1999. godinu. Kada se dug odbije, udio iznosi 43,7%.

Prihodi koji su se uzimali u obzir kod utvrđivanja prava na pomoć za uzdržavanje bila su sva financijska i materijalna sredstva koja je samac ili obitelj ostvario po osnovi rada, mirovine, prihoda od imovine ili na druge načine. U te se prihode nisu ubrajali: pomoć za troškove stanovanja, novčana naknada za tjelesno oštećenje, doplatka za pomoć i njegu, ortopedski dodatak i osobna invalidnina.

Međutim, u 2000. godini donesen je zakon o izmjenama i dopunama zakona o doplatku za djecu kojim je pravo na ovu pomoć priznato za svu djecu neovisno o radnom statusu roditelja, dakle i nezaposlenim roditeljima. Kako su mnogi od njih bili korisnici pomoći za uzdržavanje, kad su počeli ostvarivati doplatka za djecu, za taj im se iznos umanjila pomoć za uzdržavanje, a postojala je mogućnost da neke obitelji izgube pravo na pomoć za uzdržavanje. Takvo zakonsko rješenje imalo je za posljedicu da manju pomoć države ostvare najsiromašnije obitelji. Stoga je zastupnički dom Hrvatskog sabora, na sjednici održanoj 14. ožujka 2001. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi kojim je propisano da se doplatka za djecu ne uračunava u prihode na temelju kojih se utvrđuje pravo i visina pomoći za uzdržavanje.

To će rješenje omogućiti ostvarivanje pomoći za uzdržavanje korisnicima koji osim doplatka za djecu nemaju drugih prihoda, ali dati također i mogućnost određenom broju korisnika, čiji su prihodi skupa s doplatkom za djecu prelazili iznos propisanog cenzusa, da ostvare pomoć. Stoga se nakon početka primjene navedenih izmjena može očekivati povećanje broja korisnika pomoći za uzdržavanje.

Osim prihoda, propisani su i drugi uvjeti koje korisnik treba ispuniti za ostvarivanje pomoći za uzdržavanje. Od radno sposobne osobe traži se redovito prijavljivanje nadležnoj službi za zapošljavanje te da ne odbije ponuđeno zaposlenje neovisno o stručnoj spremi.

Propisani uvjeti za ostvarivanje pomoći za uzdržavanje podupiru stajalište da je svatko dužan brinuti se za zadovoljenje svojih životnih potreba i potreba osoba koje je po zakonu ili po drugoj pravnoj osnovi dužan uzdržavati. Naglašena je obiteljska solidarnost i tek kad su iscrpljene sve druge mogućnosti pomoć pruža država.

Pomoć za uzdržavanje ostvaruje se u novcu ili u naravi. Centar za socijalnu skrb može pomoć za uzdržavanje odobriti u cijelosti u naravi kad utvrdi da je to povoljnije za korisnika ili kada ocijeni da se pomoć u novcu ne koristi ili postoji velika vjerojatnost da se neće koristiti za podmirenje osnovnih životnih potreba.

Zakonom je dana mogućnost odobravanja pomoći za uzdržavanje i u obliku zajma. Ova je mogućnost dana za situacije kada korisnik ima u vlasništvu nekretnine i drugu imovinu koju ne može trenutačno prodati ili na drugi način ostvariti korist ili tražbinu, već mu za to treba određeno vrijeme. Svrha je pomoći da pojedinac ili obitelj prebrodi to razdoblje te da nakon toga vrati dobiveni iznos pomoći. Ovo pravno rješenje, međutim za sada nije zaživjelo u praksi.

Visina pomoći za uzdržavanje utvrđuje se u postotku od osnovice koju određuje Vlada Republike Hrvatske. Trenutno je na snazi osnovica koju je Vlada utvrdila svojom Odlukom iz ožujka 2001. godine, u iznosu od 400,00 kuna. Treba kazati da nije jasno definirano pitanje određivanja osnovice, već je to prepušteno arbitrarnoj odluci Vlade. Prilikom određivanja visine osnovice za socijalna davanja Vlada Republike Hrvatske nije vezana za praćenje troškova života, rasta prosječne plaće, najniže mirovine ili za neku drugu adekvatnu veličinu koja bi uvjetovala kontinuiranu promjenu visine osnovice. To prije svega ovisi o raspoloživim sredstvima, odnosno kretanju broja korisnika svih socijalnih davanja čije ostvarivanje je vezano za osnovicu.

Visina pomoći za uzdržavanje određuje se ovisno o broju članova obitelji, njihovoj dobi, radnoj sposobnosti i drugim karakteristikama. Stoga iznos te pomoći nije jedinstven, već omogućava da socijalno ugroženija obitelj (primjerice s većim brojem radno nesposobnih članova) dobiva veći iznos pomoći.

U Državnom proračunu za 2001. godinu planirana su na poziciji socijalne skrbi sredstva za povećanje osnovice za socijalna davanja s 350,00 na 400,00 kuna.

Međutim, zbog velikog porasta broja korisnika pomoći za uzdržavanje, ali i nekih drugih prava čija se visina određuje prema osnovici za socijalna davanja, Vlada RH je odluku o povećanju osnovice na 400,00 kuna donijela u ožujku 2001. godine. Uvećana osnovica primjenjivala se za ožujak mjesec, odnosno s isplatom pomoći u travnju. Kako se u travnju mjesecu primjenjivala nova povećana osnovica, a u prihode obitelji nije se ubrajao doplatka za djecu, u tom se mjesecu očekivano značajno povećao broj korisnika svih pomoći koje su uvjetovane cenzusom.

Kao što se vidi iz tablice 9, u posljednje tri godine svake se godine broj osoba u ukupnoj korisničkoj populaciji povećavao. Udio korisnika iznosi više od 2% stanovništva. Međutim, ovaj je udio znatno veći na nekad ratom obuhvaćenim područjima (primjerice, u Brodsko-Posavskoj županiji 4,2%, Osječko-Baranjskoj 2,6%, Šibensko-Kninskoj 7,3%).

Zamjetno je da znatno brže raste broj obitelji nego samaca među korisnicima pomoći, tako da se udio obitelji i samaca gotovo izjednačio u 2000. godini. U odnosu na 1998. godinu broj obitelji u 2001. godini veći je za 37,2%, a samaca za 18,4%.

Tablica 9.

Korisnici pomoći za uzdržavanje (1998.-2001.)

Godina	Korisnici			Korisnici kao % stanovništva RH*
	Samci	Obitelji	Ukupan broj osoba	
1998.	19.870	16.387	72.160	1,6%
1999.	20.300	19.483	82.171	1,9%
2000.	22.317	22.096	93.472	2,1%
2001.	24.347	26.059	112.034	2,6%

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

*Broj stanovnika u ove tri godine iznosio je 4.381.352. prema popisu stanovništva iz 2001.

Usporedba broja siromašnih i broja korisnika pomoći za uzdržavanje pokazuje da je ovom pomoći obuhvaćen relativno mali dio siromašnog stanovništva (oko 22%). U najvećoj mjeri to je posljedica dosadašnje relativno niske osnovice za socijalna davanja, koja je sprječavala da posebice brojna siromašna umirovljenička populacija uđe u sustav. Osnovica je relativno niska jer se cjelokupne gospodarske i socijalne prilike odražavaju na visinu najniže plaće, visinu mirovina i drugih prihoda iz rada. Primanja po osnovi socijalne pomoći ne bi se smjela približiti prihodima s osnove rada i djelovati destimulirajuće.

Drugi razlog koji utječe na broj korisnika pomoći za uzdržavanje, a što je, prema informacijama nadležnih centara prisutno u nekim županijama, pravo je

ministarstva rada i socijalne skrbi da izvrši zabilježbu potraživanja u zemljišnim knjigama na nekretninama u korisnikovom vlasništvu. Iako se ne radi o “hipoteci”, već o svojevrsnom osiguranju države od moguće zloupotrebe, ipak neki potencijalni korisnici radi toga odustaju od mogućnosti ostvarivanja pomoći. To je naročito prisutno među bivšim prognanicima-povratnicima koji nakon gubitka tog statusa ulaze u sustav socijalne skrbi.

Temeljni je problem neadekvatna razina pomoći za uzdržavanje koja ne omogućuje korisnicima zadovoljavanje egzistencijalnog minimuma. Nakon primanja pomoći, tek je otprilike 1/3 korisnika u stanju minimalno zadovoljiti potrebu za ishranom. Time se dovodi u pitanje glavni cilj djelatnosti socijalne skrbi, a to je zadovoljavanje temeljnih potreba ugroženog stanovništva.

Jednokratna novčana pomoć

Jednokratna novčana pomoć vrsta je pomoći koja se može odobriti samcu ili obitelji koji zbog trenutačnih okolnosti, prema ocjeni centra za socijalnu skrb, nisu u mogućnosti djelomično ili u cijelosti zadovoljiti osnovne životne potrebe. Ova se pomoć može odobriti u novcu ili u naravi. Centar za socijalnu skrb može samostalno odobriti pomoć za podmirenje neke potrebe do trostrukog iznosa osnovice za socijalna davanja, što je uz osnovicu od 400,00 kuna iznosilo 1200,00 kuna. Za veće iznose centar je bio dužan tražiti suglasnost Ministarstva rada i socijalne skrbi. Među korisnicima jednokratne novčane pomoći nalazi se velik broj onih osoba koje su malo iznad cenzusa za ostvarivanje pomoći za uzdržavanje, ali i vrlo velik broj korisnika pomoći za uzdržavanje.

Brojke o dodijeljenoj jednokratnoj pomoći govore o financijskoj ograničenosti sredstava za ovu namjenu i mogućoj restriktivnosti centara za socijalnu skrb prilikom odlučivanja o odobravanju pomoći. Pomoć se uglavnom odobravalala do iznosa od 350,00 odnosno 400,00 kuna, a nedovoljno je korištena mogućnost odobravanja pomoći više puta godišnje istom korisniku.

Vrlo velik broj zahtjeva za jednokratnom novčanom pomoći odnosi se na nabavku lijekova koji nisu na listi lijekova Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje te medicinske zahvate koje nije moguće podmiriti iz zdravstvenog osiguranja. Osim toga, značajan broj zahtjeva, osobito od strane mnogočlanih obitelji, upućen je radi izgradnje kuće, nabave građevinskog materijala i sl.

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja

Ova je pomoć namijenjena za podmirenje troškova utvrđenih ugovorom o najmu stana, a koji se odnose na najamninu ili se plaćaju u svezi sa stanovanjem i održavanjem stana, osim zaštićene najamnine koju najmoprimac koristi po posebnim propisima.

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se odobriti samcu ili obitelji čiji prihodi nisu viši od cenzusa za ostvarivanje pomoći za uzdržavanje, a ispunjavaju i druge propisane uvjete. Sredstva za ostvarivanje ove pomoći dužne su osigurati općina, grad i Grad Zagreb. Za tu namjenu bili su dužni izdvojiti najmanje 5% vlastitih prihoda.

Međutim, prema podacima Ministarstva financija ove su jedinice tu svoju obvezu izvršavale izdvajajući u prosjeku samo oko 3 % prihoda. Osim toga, prikupljena sredstva često se nisu koristila u svrhu za koju su namijenjena, nego su trošena arbitrarno, nerijetko i radi stjecanja političkih poena.

4.10. Skrb o izbjeglicama i povratnicima

Uredbom o statusu prognanika i izbjeglica (1991.) definiran je status prognanika, status izbjeglica, postupak stjecanja statusa prognanika i izbjeglica, vrste pomoći koje ostvaruju prognanici i izbjeglice, te izvori financiranja za ostvarivanje prava. Uredba o statusu prognanika i izbjeglica prestala je važiti stupanjem na snagu Zakona o statusu prognanika i izbjeglica koji je uredio sva pitanja definirana Uredbom o statusu prognanika i izbjeglica.

Sukladno Zakonu o statusu prognanika i izbjeglica te drugim provedbenim propisima sredstva za ostvarivanje prava prognanika i povratnika osiguravaju se iz državnog proračuna preko Republičkog fonda "Kralj Zvonimir". Zastupnički dom Hrvatskog sabora 1998. godine donio je Sporazum radne skupine o operativnim postupcima povratka i Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba.

Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice (u daljnjem tekstu: Uprava), preko Republičkog fonda "Kralj Zvonimir" financira troškove zbrinjavanja prognanika, povratnika i izbjeglica, te osigurava novčane naknade i pomoći za osobe u privatnom smještaju, a sukladno Zakonu o statusu prognanika i izbjeglica.

Pravilnikom Republičkog fonda "Kralj Zvonimir" određene su vrste troškova koji se podmiruju iz sredstava fonda: troškovi organiziranog smještaja, troškovi

prijevoza, troškovi pogreba i ekshumacija, troškovi smještaja učenika (osnovne škole) prognanika i povratnika, troškovi prijevoza učenika prognanika i povratnika, troškovi prognaničkih i izbjegličkih naselja, troškovi prijevoza stvari prognanika (povratak), troškovi prijevoza humanitarne pomoći, troškovi Regionalnih ureda, troškovi pomoći u socijalnoj adaptaciji i psihološke pomoći, troškovi pomoći za podmirenje drugih nužnih životnih potreba.

Visina prognaničke naknade za osobe u privatnom smještaju iznosi 150,00 kuna po osobi mjesečno za članove obitelji čiji prihod ne prelazi 1000,00 kuna po osobi mjesečno. Osobe koje samostalno organiziraju domaćinstvo ostvaruju pravo na dodatnu mjesečnu novčanu pomoć u iznosu razlike prihoda po članu obitelji do iznosa osnovice za ostvarivanje prava po osnovi socijalne skrbi, dok osobe koje su organizirano smještene ostvaruju pravo na stalnu mjesečnu novčanu pomoć u iznosu od 100,00 kuna po osobi ako obitelj nema prihoda.

Korisnici prava koja se financiraju iz proračunskih sredstava preko Republičkog fonda "Kralj Zvonimir" jesu:

- ❖ prognanici iz Hrvatskog Podunavlja – ostvaruju pravo na troškove organiziranog smještaja, na novčanu naknadu ako su privatno smješteni, novčanu naknadu ako nemaju prihoda, troškove prijevoza, troškove smještaja i prijevoza djece, troškove prijevoza stvari (preseljenje), troškove pogreba i ekshumacija.
- ❖ prognanici – obnova u tijeku – ostvaruju pravo na troškove organiziranog smještaja, na novčanu naknadu ako su privatno smješteni, novčanu pomoć ako nemaju prihoda, troškove prijevoza, troškove smještaja i prijevoza djece, troškove prijevoza stvari (preseljenje), troškove pogreba i ekshumacija.
- ❖ povratnici – ostvaruju pravo na novčanu naknadu u privatnom smještaju u trajanju od 6 mjeseci, novčanu pomoć ako nemaju prihoda, pravo na organizirani smještaj po posebnoj odluci Uprave, troškove smještaja i prijevoza djece, troškove prijevoza stvari (preseljenje), troškove pogreba i ekshumacija. Status povratnika ostvaruju osobe koje su izgubile status prognanika temeljem zakona o obnovi, osobe koje su se vratile u RH temeljem Programa i osobe koje će ostvariti povratnički status temeljem Sporazuma.
- ❖ izbjeglice – ostvaruju pravo na troškove organiziranog smještaja u izbjegličkim centrima, troškove prijevoza stvari (preseljenje), troškove pogreba i ekshumacija.

Tablica 10.

Broj prognanika, povratnika i izbjeglica o kojima skrbi Uprava (01. 11. 2001.)

Prognanici iz hrvatskog Podunavlja	15.629
Prognanici iz ostalih područja RH kojima obnova nije završena	5.244
Povratnici	9.294
Izbjeglice iz Bosne i Hercegovine i s Kosova	20.455
Ukupno	50.622

Gotovo 80% prognanika, povratnika i izbjeglica privatno je smješteno, dok se 20% njih nalaze u 9 prognaničko izbjegličkih naselja i 223 hotelsko turistička objekta. Prema podacima Uprave evidentirano je 269.182 osobe kojima je prestao status prognanika, povratnika ili izbjeglice.

Programom je utvrđen postupak povratka svih kategorija osoba koje se mogu smatrati izbjeglicama u skladu s definicijom Ženevske konvencije iz 1951. godine, te stupanje u posjed vlasnika imovine koja je dodijeljena privremeno u posjed i na korištenje po posebnim propisima.

Temeljem Zakona o područjima posebne državne skrbi korisnicima privatne imovine dodijeljene privremeno u posjed i na korištenje po posebnim propisima, te državljanima Republike Hrvatske svih djelatnosti i zanimanja koji mogu pridonijeti ekonomskom i socijalnom razvitku područja posebne državne skrbi, ako nemaju u vlasništvu stan ili obiteljsku kuću, daje se u najam stan ili obiteljska kuća u državnom vlasništvu ili dodjeljuje u vlasništvo građevinsko zemljište u vlasništvu države i osnovni građevinski materijal.

Osigurana sredstva od 200 milijuna kuna za potrebe prognanika, izbjeglica i povratnika, su nedovoljna za podmirenje svih potreba ove kategorije stanovnika, te se procjenju određeni problemi u isplata, što će nadalje rezultirati ugrožavanjem egzistencijalnog minimuma osoba u privatnom smještaju koje ostvaruju pravo na novčanu naknadu, isključenjem energenata u objektima na svim područjima Republike Hrvatske, lošijom kvalitetom usluga smještaja i prehrane, i sl.

Novčane naknade ne isplaćuju se redovito, a s obzirom da je njihova visina preniska i neusklađena sa socijalnim cenzusom, kategorije osoba koje ostvaruju pravo na navedenu naknadu dovedene su na rub egzistencijalnog minimuma. Trenutno je na isplati 14.626 novčanih naknada (5.688 obitelji), od čega je 8.521 prognanika, 5.216 povratnika i 8.451 osoba koje primaju džeparac.

Predviđa se povećanje broja korisnika za 21.500 osoba koje će realizirati povratnička prava u trajanju od 6 mjeseci. Također se predviđa i smanjenje broja korisnika u ukupnom broju od 29.100 osoba, od čega je 5000 u organiziranom smještaju, a 24.100 u privatnom smještaju. Struktura osoba koje gube pravo na novčanu naknadu je sljedeća: 500 osoba u statusu izbjeglica izgubit će status, pa će Uprava prestati skrbiti o njima, 14.100 osoba izgubit će status povratnika tijekom 2001. godine, a 14.500 osoba izgubit će status prognanika. Financijske uštede glede povećanja i smanjenja broja osoba – korisnika novčanih naknada rezultiraju smanjenjem potrebnih sredstva u iznosu od otprilike 8 milijuna kuna.

4.11. Civilno društvo

Djelovanje civilnog sektora na području socijalne skrbi potvrđuje se kroz postojanje čitave mreže nevladinih udruga koje se bave socijalno ugroženim skupinama stanovništva, poput prognanika, povratnika, izbjeglica, useljenika, osoba s invaliditetom i psihičkim smetnjama, ugroženom djecom, mladeži, ženama, starima i nemoćnima, bolesnima, nezaposlenima, žrtvama raznovrsnih oblika nasilja, beskućnicima, obespravljenima, napuštenima i zaboravljenima, svima potrebitima hrane, odjeće, skloništa, laičke ili stručne psihološke pomoći i pomoći u socijalnoj adaptaciji.

Iako tradicija pružanja pomoći društveno slabima u Hrvatskoj seže duboko u prošlost, nažalost, nakon Drugog svjetskog rata brojne su zaklade gotovo u potpunosti nestale, da bi u razdoblju od 1990. do danas bilo registrirano 44 zaklade i 3 fondacije.

Razdoblje nakon Drugog svjetskog rata do prvih višestranačkih izbora 1990. godine obilježeno je relativnom brojnošću udruženja građana i tzv. društvenih organizacija, brojnošću koja je međutim bila nesrazmjerna njihovom društvenom utjecaju. Tek u razdoblju nakon 1990. godine udrugama građana i civilnom sektoru općenito je priznat legitimitet djelovanja lišen obveze prihvaćanja od vlasti proklamiranih ciljeva i vrednota, koji je doveo do veće socijalne angažiranosti postojećih i novoformiranih udruga. Korak naprijed svakako je značilo osnivanje Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge 1998. godine s ciljem praćenja rada i djelovanja udruga koje ostvaruju pravo na potporu iz sredstava državnog proračuna. Posredstvom Ureda omogućeno je udrugama čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku financiranje programa iz različitih područja, a posebice iz područja koja spadaju u domenu socijalne skrbi. Zakonom o socijalnoj skrbi

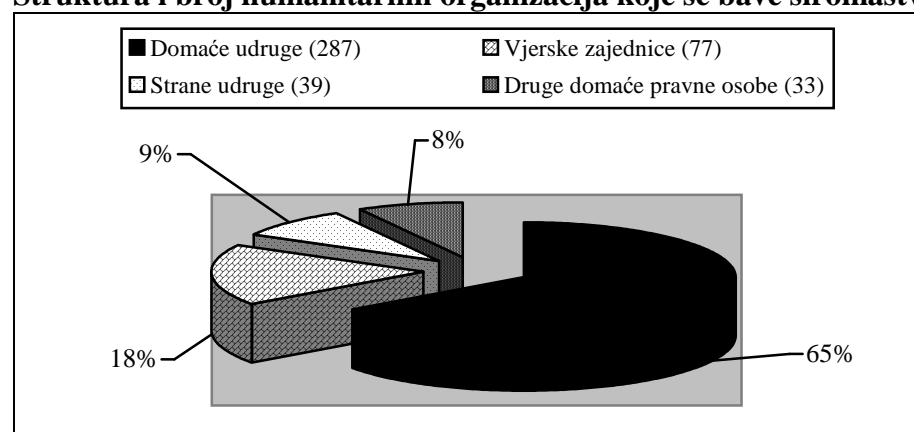
omogućeno je vjerskim zajednicama, trgovačkim društvima, udrugama i drugim domaćim i stranim pravnim i fizičkim osobama da mogu sredstvima koja osiguraju za tu namjenu pružati novčanu potporu i drugu pomoć osobama za koje ocjenjuju da im je pomoć potrebna te obavljati djelatnost socijalne skrbi prema ovome Zakonu.

Nezaobilazna je uloga civilnoga društva kao dobrodošlog nadopunjujućeg partnera u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Upravo sposobnost civilnog sektora da uslijed svoje protočnosti, fluidnosti i nekonvencionalnog pristupa u tretiranju različitih društvenih problema, pri čemu stručnost i znanje dolazi do izražaja u svojoj punoj kreativnosti i nesputanosti, predstavlja alternativu strogom i stručnom, ali ponekad previše birokratiziranom i centraliziranom pristupu rješavanja problema od strane državnih tijela.

Danas (lipanj 2002.) je u Republici Hrvatskoj registrirano 20.799 udruga građana. Segment civilnog društva koji se neposredno bavi siromašnima i socijalno isključenima čini 436 pravnih osoba koje djeluju temeljem Zakona o humanitarnoj pomoći (slika 10). Najveće od njih su Hrvatski Crveni križ, zakonski definiran kao nacionalna, humanitarna, dobrovoljna društvena organizacija od opće koristi koja djeluje na razini Republike i jedinica lokalne samouprave, te Hrvatski Caritas, kao humanitarna organizacija najveće vjerske zajednice u Republici Hrvatskoj s prisutnošću u gotovo svakom mjestu u kojem postoji župni ured.

Slika 10.

Struktura i broj humanitarnih organizacija koje se bave siromaštvom



Pored toga, prisutan je i veći broj međunarodnih humanitarnih organizacija čiji položaj je predmetom međunarodnih ugovora između Vlade Republike Hrvatske i međunarodnih integracija i organizacija. To znači da, pored Zakona o udrugama, kojim se reguliraju uvjeti osnivanja i rada udruga građana i stranih udruga, te Zakona o položaju vjerskih zajednica, postoji i poseban zakon - Zakon o humanitarnoj pomoći, kojim je regulirano područje pružanja humanitarne pomoći. Ovaj Zakon humanitarnu pomoć razumijeva kao materijalnu i financijsku pomoć namijenjenu ugroženim kategorijama stanovništva, te propisuje uvjete pod kojima se djelatnost prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći može obavljati. Predviđeno je da pomoć mogu pružiti domaće udruge građana koje među svojim ciljevima imaju pružanje humanitarne pomoći, odnosno strane pravne osobe (udruge), vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe (ustanove, jedinice lokalne samouprave, zaklade, trgovačka društva i sl.) koje prikupljaju i raspodjeljuju humanitarnu pomoć. Zakonom se potiču osobito oni oblici humanitarne pomoći kojima je cilj zaštita zdravlja pučanstva, osiguranje i poboljšanje kvalitete življenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane, osiguranje uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata.

Carinskim i poreznim propisima razrađen je sustav carinskih i poreznih olakšica za određenu robu (hrana, lijekovi, posteljina, odjeća/obuća, higijenske potrepštine) koju besplatno ili uz plaćanje uvoze humanitarne organizacije. Međutim, u tuzemstvu su donatori i humanitarne organizacije, kad poklanjaju i primaju ili nabavljaju robu koja predstavlja humanitarnu pomoć, do 1. siječnja 2001. bili obveznici plaćanja poreza, tako da na tome području nije postojao razrađen sustav poticajnih poreznih povlastica. To je sprječavalo veće financiranje nevladinih organizacija od strane građana i poslovnog sektora, a poznato je da se u svijetu upravo iz sredstava građana najvećim dijelom financira rad udruga čiju djelatnost možemo definirati kao humanitarnu.

Usvojenim paketom poreznih zakona omogućene su porezne olakšice do visine od 2% ostvarenih prihoda u prethodnoj godini za građane i poslovne subjekte kad financiraju rad civilnog sektora (kultura, znanost, odgoj i obrazovanje, zdravstvo, sport, humanitarne, vjerske i druge svrhe) i to predstavlja korak naprijed u stvaranju poticajnog pravnog okruženja za njegovo djelovanje.

Težište interesa nevladinih udruga koje se bave siromašnima i socijalno isključenima tijekom posljednjih desetak godina pomicalo se s pokušaja ublažavanja

posljedica ratnih razaranja i društvenog raslojavanja, prema otklanjanju uzroka i modelima rada koji bi trebali omogućiti socijalnu rehabilitaciju i ugrožene i socijalno isključene skupine učiniti ravnopravnim članovima jedne nove i prosperitetne zajednice, s naglaskom na lokalnu zajednicu kao žarište takvih nastojanja.

Raznovrsni programi na području pružanja humanitarne pomoći i usluga socijalno ranjivim skupinama kao što su:

- osnivanje pučkih kuhinja za siromašne,
- domovi za roditelje i skloništa za žene i djecu žrtve nasilja,
- sponzoriranje i skrb za djecu i udovice poginulih branitelja,
- organiziranje slobodnog vremena socijalno ugrožene djece i mladeži,
- stambene zajednice za osobe s psihičkim smetnjama,
- psihološka pomoć i savjetovanje putem telefona,
- raznovrsni oblici fizičke terapije za osobe s invaliditetom,
- komune i drugi oblici pomoći i samopomoći ovisnicima,
- liječnička i druga pomoć oboljelima od posttraumatskog stresa,
- stručna pomoć u ostvarivanju određenih prava,
- programi za stjecanje radnih vještina i zanimanja,
- organiziranje pomoći i skloništa za beskućnike,

samo su neki od primjera kako se može prevenirati, ublažiti i suzbiti socijalna isključenost, na način koji se ne provodi u okviru institucija državnog sustava socijalne skrbi .

Jednako vrijedan rezultat rada nevladinih organizacija ogleda se u sposobnosti civilnog sektora da mobilizira velik broj volontera, odnosno ljudi koji svojim dragovoljnim radom omogućuju oživotvorenje njihovih programa i projekata za opće dobro. Tome treba dodati znanstveni i stručni potencijal brojnih udruga koje na području zakonodavstva i primjene propisa daju izuzetan doprinos promišljanju i donošenju poticajnih i kvalitetnih zakonskih propisa i pozitivne prakse.

5. PRIJEDLOZI MJERA

S obzirom da je siromaštvo višedimenzionalni problem, borba protiv njega ne može biti ograničena samo na sustav socijalne pomoći. Naprotiv, bez promjena na tržištu rada, sustavu zapošljavanja, obrazovanju i drugim područjima programi

socijalne pomoći teško mogu značajnije smanjiti siromaštvo. Prevencija i ublažavanje siromaštva zahtijevaju usklađeno djelovanje aktera iz svih bitnih područja društvenog života.

Nesporno je da će bez gospodarskog oporavka i uspješne ekonomske politike biti vrlo teško ostvariti ciljeve ovoga programa. Svaka je socijalna politika čvrsto vezana uz ekonomsku politiku. Međutim, insistiranje isključivo na zapošljavanju neće riješiti sve socijalne probleme, pa ni problem siromaštva i isključenosti. Iskustva drugih zemalja pokazuju da siromaštvo može biti rašireno čak i u onim zemljama koje imaju visoke stope zaposlenosti. Drugim riječima, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti ne može biti ograničena na tržište rada.

Uz to, nužno je uzeti u obzir čimbenike zadanosti i ograničenja. To su, primjerice, prethodno utvrđene osnove socijalne politike Vlade Republike Hrvatske za 2002. godinu, recentni reformski projekti i strategijski dokumenti, te novi zakonski propisi. K tome, objektivna zadanost je utemeljiti prijedlog mjera na realnim procjenama financijskih mogućnosti Republike Hrvatske.. Zato je važna odmjeranost dinamike i rokova provedbe, te oblikovanje mjera u okviru postojećih sredstava. Naime, predmetni Prijedlog programa je otvoreni skup ciljanih prioriteta. Tek će valjanost provedbe ukazati na potrebu izmjene i dopune pojedinih mjera, pa i na obvezu uskladbe s ograničenim financijskim mogućnostima Republike Hrvatske.

Nastavno, se daju prijedlozi mjera po pojedinim područjima značajnim za ublažavanje i eliminaciju siromaštva i socijalne isključenosti.

5.1. Programi zapošljavanja

Dinamiziranje zapošljavanja prvenstveno ovisi o mjerama ekonomske politike. Povećanju zaposlenosti i istodobno smanjenju nezaposlenosti doprinijet će, prije svega, dinamika otvaranja novih radnih mjesta. Nažalost, aktivnom politikom tržišta rada ne može se presudno utjecati na porast/pad (ne)zaposlenosti, ali se dobro osmišljenom ovom politikom može kvalitativno utjecati na ponudu i potražnju radne snage. Pri tom bi značajno mjesto trebale dobiti mjere za povećanje zapošljivosti tražitelja zaposlenja, posebno najugroženijih skupina na tržištu rada. Zapošljivost pojedinca je njegova sposobnost da nađe svoje mjesto (nišu) na tržištu rada, a obuhvaća najširi spektar aktivnosti – od stručnog osposobljavanja do izgrađivanja svijesti o stalnim promjenama na tržištu rada, izgrađivanja povjerenja u vlastite

sposobnosti za prilagođavanje nastalim promjenama, potrebe za pokretljivošću i dr. Odgovornost za unaprjeđivanje vlastite zapošljivosti nezaposlene osobe dijele s vladom i lokalnim vlastima. Pri tom je uloga vlade da određuje pravila igre i pruža pomoć u organizaciji partnerstva na lokalnoj razini.

Ukratko, potrebno je uraditi sljedeće:

- Definirati Nacionalni program aktivnosti u politici zapošljavanja (slično nacionalnim planovima aktivnosti koje izrađuju zemlje Europske unije). Unutar toga potrebno je definirati:
 - ciljeve politike zapošljavanja,
 - ciljane skupine (pri čemu je potrebno posebnu pažnju posvetiti tzv. ranjivim skupinama: dugotrajno nezaposlenima, starijim radnicima, mladim osobama niže obrazovne razine, mladim osobama bez radnog iskustva, ženama i sl.).
- Izvršiti decentralizaciju u kreiranju politike zapošljavanja, osloboditi i poticati inicijative na regionalnom i lokalnom tržištu rada koje će poticati partnerstvo i uključivati sve raspoložive čimbenike koji mogu doprinijeti unapređivanju zapošljavanja na lokalnoj i regionalnoj razini.
- Povećati fleksibilnost na tržištu rada, što znači omogućiti veću raznolikost oblika rada i zakonski ih poduprijeti, tj. detaljnije regulirati:
 - rad u skraćenom radnom vremenu i poticati ga tamo gdje ne postoji mogućnost zapošljavanja radnika u punom radnom vremenu,
 - omogućiti fleksibilnost radnog vremena,
 - omogućiti fleksibilnost radnog mjesta,
 - poticati samozapošljavanje (osobito u sektorima koja ne zahtijevaju velika početna ulaganja) putem edukacije o otvaranju vlastitih poduzeća, radnji i sl., povoljnim kreditnim aranžmanima, isplaćivanjem novčane naknade nezaposlenim osobama (potencijalnim poslodavcima) u jednokratnom iznosu, informiranjem o potrebama za robama i uslugama na lokalnim tržištima, osnivanjem savjetovališta za samozapošljavanje itd.
 - stvoriti pretpostavke za povećanje razine kvalitete života u ruralnim područjima i mogućnostima zapošljavanja,
 - poticati osmišljavanje dodatnih aktivnosti na poljoprivrednim gospodarstvima, odnosno, ulagati u proširenje i modernizaciju postojeće proizvodnje kao i alternativna proizvodna usmjerenja.

- Usmjerenost na socijalnu pomoć zamijeniti radnim pristupom odnosno tzv. welfare pristup što je moguće više mijenjati workfare pristupom. Pri tom je važno da isključeni građani budu prepoznati kao aktivni građani s pravima i obvezama, a ne kao pasivni primatelji usluga. Skromna iskustva već postoje u vidu javnih radova, koje je, uz neke modifikacije, nužno nastaviti i dalje unaprjeđivati. Na taj način bi se prvenstveno pomoglo onim nezaposlenim osobama za koje poslodavci iskazuju vrlo mali ili gotovo nikakav interes, te kojima prijete opasnost da upadnu u “zamku” dugotrajne nezaposlenosti i da istodobno budu socijalno isključeni.

U vezi sa zapošljavanjem osoba s invaliditetom treba istaknuti nužnost sustavnog praćenja potreba potencijalnih poslodavaca za djelatnicima određenih profila.

U tom je pogledu važno:

- poticati zapošljavanje osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada. Pritom valja omogućiti uvođenje kvotnog sustava zapošljavanja sa svrhom određivanja obveze poslodavcu da zaposli određeni postotak osoba s invaliditetom. Zapošljavanje i rad pod zaštićenim uvjetima, kao i rad u zaštitnim radionicama, potrebno je primjenjivati samo u situacijama kada otvoreni oblici zapošljavanja i rada nisu mogući. Uz navedeno također valja djelovati u svrhu poduzimanja mjera za zapošljavanje osoba s invaliditetom kroz različite oblike samozapošljavanja, obavljanjem određene obrtničke ili uslužne djelatnosti. Pritom treba voditi računa i o uspostavljanju posebnog sustava pravnih, poreznih, financijskih i drugih mjera kojima se potiče zapošljavanje osoba s invaliditetom. Također je potrebno sustavno prilagođavanje radnih mjesta na kojima se mogu zaposliti i raditi osobe s invaliditetom. Prilikom profesionalne rehabilitacije i prekvalifikacije treba osposobljavati osobe s invaliditetom za točno određeno radno mjesto.

Nositelj provedbe mjera: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo, Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Hrvatska gospodarska komora, udruge poslodavaca i sindikata, županije, gradovi, općine

Rok provedbe: do kraja 2003. godine

5.2. Plaće i radno zakonodavstvo

- osigurati da svi koji rade redovito dobiju plaću za obavljeni posao

Nositelj provedbe mjere: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave,
Državni inspektorat, Ministarstvo financija, udruge
poslodavaca i sindikata

Rok provedbe: do kraja 2003. godine

- razmotriti uvođenje instituta minimalne plaće

Nositelj provedbe mjere: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo pravosuđa,
uprave i lokalne samouprave, udruge poslodavaca i
sindikata

Rok provedbe: do kraja 2002. godine

- donijeti zakon o osnivanju agencije za zaštitu radničkih potraživanja

Nositelji provedbe mjere: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo financija,
udruge poslodavaca i sindikata

Rok provedbe : do kraja 2002. godine

5.3. Zdravstvo

- Novi Zakon o zdravstvenom osiguranju povećao je iznose sudjelovanja u dijelu troškova zdravstvene zaštite te smanjio broj osoba oslobođenih plaćanja participacije posebno vodeći računa o određenim kategorijama stanovništva (djeca do 18 godina, osobe s invaliditetom i druge osobe koje trebaju tuđu pomoć u obavljanju životnih funkcija, hrvatski ratni vojni invalidi, osobe s primanjima ispod određene razine);
- Dopunskim zdravstvenim osiguranjem omogućeno je svim kategorijama osiguranih osoba pokrivanje cjelovitih troškova osnovnog zdravstvenog osiguranja.
- Pokrivenost velikog dijela preventivnih i primarnih zdravstvenih programa osnovnim paketom zdravstvene zaštite najbolji je jamac širenja kvalitete zdravstvene zaštite. No, osim toga, bitno je razvijanje niza preventivnih programa s ciljem zdravstvenog prosvjećivanja i smanjenja proširenosti bolesti povezanih s rizičnim ponašanjem. Takve preventivne akcije treba razvijati osobito na regionalnim i lokalnim razinama, a one su jedan od bitnih čimbenika poboljšanja kvalitete života rizičnih i siromašnih društvenih skupina.

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo rada i socijalne skrbi,

udruge poslodavaca i sindikata

Rok provedbe: 2002. godine

5.4. Obrazovanje

U ovom je području potrebno poboljšati uvjete za uključivanje siromašne djece i mladeži u redovni sustav odgoja i obrazovanja, najprije u dječjem vrtiću, zatim u osnovnoj i srednjoj školi te u visokoškolskim ustanovama u skladu sa sposobnostima, mogućnostima zapošljavanja i ponudama tržišta rada. Osigurati dodatne pogodnosti za djecu i mladež s teškoćama u razvoju, kako bi se mogla upisati u odgojno-obrazovne ustanove sukladne njihovim sposobnostima. Pored toga, važno bi bilo:

- smanjiti stope školskog neuspjeha i napuštanja srednje škole,

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo prosvjete i športa, Ministarstvo znanosti i tehnologije

Rok provedbe: trajno

- predvidjeti više programa za obrazovanje odraslih i doškoloavanje, te njihovu dostupnost

Nositelj provedbe mjere: Ministarstvo prosvjete i športa, Ministarstvo znanosti i tehnologije, Hrvatski zavod za zapošljavanje, udruge poslodavaca i sindikata

Rok provedbe: školska godina 2002/2003.

- razvoj i oblikovanje modernog i fleksibilnog strukovnog obrazovanja koje odgovara potrebama tržišta i društva,

Nositelj provedbe mjere: Ministarstvo prosvjete i športa, Ministarstvo znanosti i tehnologije Hrvatski zavod za zapošljavanje, udruge poslodavaca i sindikata

Rok provedbe: trajno

- predvidjeti veća sredstva za stipendije i subvencije učenicima i studentima iz siromašnih obitelji.

Nositelj provedbe mjere: Upravni odjeli za prosvjetu, kulturu, šport i tehničku kulturu pri županijama

Rok provedbe: trajno

5.5. Socijalno stanovanje

S aspekta učinkovitijeg rješavanja stambenih problema socijalno ugroženih slojeva potrebno je:

- uspostaviti cjelovit i transparentan sustav subvencioniranja troškova stanovanja, uključujući subvencioniranje i najamnina i troškova komunalnih usluga (voda, struja, plin i dr.), pri tome jasno utvrditi okvire subvencioniranja i imovinske cenzuse u pogledu ostvarivanja prava na subvenciju,
- visinu zaštićene najamnine prema Zakonu o najmu stanova postupno uskladiti s ekonomskim kriterijima troškova održavanja, ali uz istovremeno subvencioniranje, tj. modeliranje sustava subvencija,
- jedinice lokalne samouprave trebale bi uspostaviti cjelovitu evidenciju odnosno registar stanova u svojem vlasništvu, te sagledati opseg i način korištenja tog stambenog fonda, a potom razmotriti i po potrebi postupno izvršiti i preraspodjelu stambenog fonda imajući pri tome prvenstveno u vidu socijalni aspekt, odnosno socijalno ugrožene osobe (sada u određenom broju stanova ne stanuju socijalno ugroženi i oni koji ne mogu samostalno riješiti svoje stambeno pitanje),
- razmotriti mogućnosti izgradnje tzv. socijalnih stanova kao jeftinijih stanova niže razine opremljenosti koji bi se davali u najam s kontroliranom visinom najamnine,
- sagledati mogućnost i opravdanost da se sustav tzv. kontroliranog najma (i održavanja) i tzv. socijalnih stanova postupno prebaci na tzv. neprofitne ili niskoprofitne stambene organizacije, uz definiranje nadležnosti, pravnog oblika, uvjeta i pravila poslovanja tih stambenih organizacija.

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo,
Ministarstvo rada i socijalne skrbi, županije, općine i
gradovi, lokalni GSV-i

Rok provedbe: trajno

5.6. Obiteljska politika

Veći utjecaj obiteljske politike na suzbijanje siromaštva, posebice u obiteljima s više djece, pretpostavlja sljedeće:

- podržati postojeće i razmotriti mogućnosti uvođenja novih oblika obiteljskih potpora namijenjenih obiteljima s djecom (doplatak za djecu, pomoć za školovanje, stipendije za školovanje, porezne olakšice i slično),

- postupno prilagoditi razvoj instituta roditeljskih i obiteljskih dopusta standardima europske unije uvažavajući realne hrvatske uvjete,
- podržati postojeću i proširiti mrežu ustanova za skrb o djeci i nemoćnim članovima obitelji te poticati razne usluge izvaninstitucionalnog karaktera,
- uključiti u većoj mjeri privatni sektor i nevladine organizacije u područje usluga za obitelj. Razvijati multifunkcionalne obiteljske centre, koji će obiteljima s djecom pružati razne usluge koje neće biti strogo institucionalno ograničene i zatvorene. Pozitivna iskustva s takvim centrima imaju mnoge zemlje s manje razvijenim institucionalnim uslugama obitelji.
- više se oslanjati na znanstvena i stručna istraživanja prilikom pripremanja, primjene i evaluacije mjera obiteljske politike. Središnju bi ulogu u tome trebao igrati Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.

Nositelj provedbe mjera: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo prosvjete i športa, udruge poslodavaca i sindikata, županije, općine i gradovi.

Rok provedbe: 2002. godina, trajno

5.7. Područja od posebnog interesa i skrb o izbjeglicama i povratnicima

- Potrebno je i dalje voditi geografski ciljanu socijalnu politiku prema područjima od posebne državne skrbi. Uz već postojeći niz mjera porezne, stambene, financijske i druge politike, izmjenom zakonske regulative utvrditi proširene granice takvih područja na temelju znanstveno-stručnih kriterija, te jasnije definirati povrat imovine i stambeno zbrinjavanje izbjeglica koji su dobili kuće na privremeno korištenje na tim područjima kroz organizirani smještaj, najam stanova i kuća te dodjelu državnog zemljišta za gradnju. Prethodno je nužno napraviti temeljitu analizu postojećih mjera usmjerenih prema ovim područjima.
- Mjesečna novčana pomoć po osobi sukladno Zakonu o statusu prognanika i izbjeglica je niža od stalne novčane pomoći po Zakonu o socijalnoj skrbi, stoga predlažemo da se razmotri mogućnost usklađenja stalne novčane pomoći koju primaju prognanici i povratnici s stalnom novčanom pomoći koju primaju socijalno ugrožene osobe.
- Obiteljima koje su se prije Domovinskog rata bavile poljoprivredom, povratkom u mjesta prebivališta bavljenje poljoprivredom je onemogućeno zbog

poljoprivrednih površina koje su minirane i nedostatka osnovnih poljoprivrednih strojeva.

Preporuča se za područja posebne državne skrbi izraditi programe poticanja poljoprivrede uz pomoć u nabavi strojeva

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo za javne rado obnovu i graditeljstvo,
Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Ministarstvo rada i socijalne skrbi

Rok provedbe: do kraja 2003. godine

5.8. Socijalna pomoć i skrb

- Intenzivnija suradnja sa službom za zapošljavanje i razvoj programa namijenjenih teško zaposlivim skupinama. S obzirom da je ogromna većina primatelja socijalne pomoći nezaposlena, svi socijalni programi ili programi službi za zapošljavanje, koji nastoje unaprijediti školsku spremu i pomoći pojedincima da steknu određene kvalifikacije ili vještine, od velike su važnosti za prije spomenutu skupinu. Međutim, trebamo biti svjesni činjenice da će se zapošljavanje nekih kategorija nezaposlenih primatelja pomoći vrlo teško ostvariti, jer su mnogi zbog dugotrajne nezaposlenosti izgubili kontakte s tržištem rada, smanjena je potražnja za njihovom radnom snagom zbog strukturnih promjena u ekonomiji itd. Također, potrebno je insistirati na traženju posla i prihvaćanju ponuđenih poslova za radno sposobne, uz uvažavanje stručnih kvalifikacija, te poticanje društveno korisnog rada.

Nositelj provedbe mjera : Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo prosvjete i športa i Hrvatski zavod za zapošljavanje, lokalni GSV-i

Rok provedbe: do kraja 2003. godine

- Određivanje standardne naknade (imovinskog cenzusa) jednom godišnje, imajući u vidu visinu inflacije i rast troškova života. Moguće je i vezivanje standardne naknade za neku drugu naknadu (mirovinu i sl.). Pomoć za održavanje i dopunski transferi nisu dovoljni za podmirenje potreba ni u jednom krajnje minimalističkom konceptu kakav je koncept minimalne ishrane, što znači da pomoć za održavanje ostavlja primatelje u stalnom stanju nepodmirenosti temeljnih potreba. Dosada se standardni iznos pomoći za održavanje nije usklađivao s inflacijom ili rastom

troškova života. Usklađivanja neće bitno poboljšati materijalni položaj korisnika, ali barem će spriječiti pogoršavanje tog položaja.

- Uvođenje minimalnog dohotka, odnosno ustanovljavanje službene linije siromaštva. Minimalni dohodak je onaj dohodak koji vlada jamči svojim građanima i koji osigurava minimalno prihvatljivi standard života. Istina je da vlade pojedinih europskih zemalja određuju minimalni dohodak na različite načine (više ili manje arbitrarno). Ovaj dohodak je stvar političkih odluka, ali bi bilo poželjno kada bi on bio utemeljen na nekim linijama siromaštva, koje su rezultat znanstvenih nalaza. U Hrvatskoj bi minimalni dohodak mogao biti izveden iz indikatora prosječne potrošnje ili iz apsolutnih linija siromaštva. Socijalna bi pomoć trebala biti vezana uz utvrđeni minimalni dohodak. Problem definiranja minimalnog dohotka proizlazi iz toga što on treba biti “adekvatan” (omogućiti zadovoljavanje temeljnih potreba) i motivirati pojedinca da poboljšanje materijalne situacije traži kroz rad (izbjegavanje zamke siromaštva i nezaposlenosti). U Hrvatskoj će biti teško pomiriti ova dva zahtjeva zbog malih plaća i niskih naknada socijalne sigurnosti. Prag apsolutnog siromaštva u nas odgovara približno visini prosječne mirovine. Bilo bi korisno prije utvrđivanja minimalnog dohotka prikupiti različitim metodama podatke o pojedinim područjima života, značajnim s aspekta siromaštva. Bez obzira na moguće poteškoće, vladina politika održavanja dohoda i borba protiv siromaštva moraju se temeljiti na objektivnim znanstvenim kriterijima, uvažavajući ekonomsku realnost.

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, udruge poslodavaca i sindikata

Rok provedbe: 2003. godina

- Bolja suradnja s nevladinim i humanitarnim organizacijama u cilju učinkovitije pomoći onima koji pomoć uistinu trebaju. Bolja suradnja pretpostavlja, među ostalim, otvorenost državnih i javnih institucija za nove ideje i pristupe koji dopunjuju njihovo djelovanje. Polazimo od toga da nevladine organizacije mogu rasteretiti državu, preusmjeriti dio državnih troškova u nove programe i poboljšati zadovoljavanje potreba građana. Ukratko, djelovanje većeg broja nevladinih

organizacija doprinosi boljoj socijalnoj zaštiti. Nevladine organizacije mogu doprinijeti boljem položaju kako siromašnih unutar sustava pomoći tako i siromašnih izvan njega. Iako postoji suradnja centara socijalne skrbi i nevladinih organizacija (neke nevladine organizacije dodjeljuju pomoć prema kriterijima centara), ona je nedostatna. Nemamo, na primjer, nikakvih pokazatelja o tome koliki dio korisnika pomoći za uzdržavanje dobiva i pomoć od nevladinih organizacija i u kakvom obliku. Ovakve bi informacije svakako pomogle da se dobije objektivniji uvid u strategiju preživljavanja korisnika pomoći i općenito siromašnih. Smatramo da bi nevladine organizacije trebale imati još veću ulogu u poticanju malih projekata na lokalnoj razini, vezano za samozapošljavanje, stručno osposobljavanje i slično. Uloga ovakvih projekata posebice bi mogla biti značajna u područjima od posebne državne skrbi.

Nositelj provedbe mjera: centri za socijalnu skrb, organizacije civilnog društva

Rok provedbe: trajno

- Promjene u načinu ukidanja pomoći ovisno o visini zarađenog dohotka. Prema sadašnjim zakonskim propisima, ako neki korisnik pomoći pronađe posao i zaradi dohodak koji tek malo može prijeći razinu dohodovnog cenzusa, u potpunosti gubi pravo na naknadu. Time se gubitak prava na naknadu javlja kao određena vrsta implicitnog poreza. Jedan od modela izbjegavanja zamke siromaštva jest i mogućnost da korisnici nastave primati naknadu u smanjenom iznosu nekoliko mjeseci nakon početka rada na novom radnom mjestu, ovisno o visini zarađenog dohotka. To može biti korisno posebno u slučaju kada korisnik ostvaruje mali dohodak na novom poslu, pa se može kolebati između prihvaćanja zaposlenja i ostanka u sustavu pomoći. U prilog spomenutog rješenja treba navesti i to da početak rada može povećati troškove korisnika zbog odlaska na radno mjesto, prilagodbe poslu, uspostave socijalnih kontakata i sl.

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, udruge poslodavaca i sindikata

Rok provedbe: 2003. godina

- Decentralizacija djelatnosti i financiranja socijalne skrbi. Proces decentralizacije pretpostavlja financijsku samostalnost lokalnih razina vlasti i trebao bi omogućiti, među ostalim, i utjecaj na prioritete lokalnih vlasti u smislu davanja veće važnosti

socijalnoj problematici na svom području. Međutim, decentralizacija ne smije dovesti u pitanje socijalnu ravnopravnost građana i socijalnu pravednost, što znači da država i dalje treba ne samo oblikovati zakonski okvir nego i jamčiti određenu razinu dobrobiti bez obzira na lokalnu ili regionalnu pripadnost. Putem decentralizacije moguće je efikasnije odgovoriti na potrebe pojedinih socijalnih skupina, npr. starijih osoba.

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, županije, gradovi, općine, lokalni GSV - i

Rok provedbe: 2002. godina

Olakšati procese privatizacije u nekim područjima socijalne skrbi uz pomoć županija gradova i općina. Proces privatizacije u socijalnoj skrbi može proširiti ponudu socijalnih usluga i unaprijediti razinu socijalnog blagostanja, ali teško može u značajnijoj mjeri utjecati na smanjenje siromaštva.

Nositelj provedbe mjere: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, županije, gradovi i općine

Rok provedbe: 2002. godina

5.9. Civilno društvo

Da bi civilni sektor odigrao svoju ulogu u borbi protiv siromaštva i isključenosti, potrebno je poduzimati mjere osnaživanja i razvoja ovog sektora, kao što su:

- senzibilizacija javnosti glede uloge organizacija civilnog društva i građanskih inicijativa,
- daljnje oblikovanje zakonskog okvira za rad i djelovanje civilnog sektora, posebice u sustavu carinskih i poreznih olakšica,
- zakonsko rješavanje statusa volonterskog rada kao društveno korisnog rada za opće dobro,
- edukacija službenika u tijelima državne i lokalne uprave i samouprave za suradnju s civilnim sektorom,
- stvaranje kodeksa pozitivne prakse i standarda za financiranje programa i projekata organizacija civilnog društva koji se financiraju javnim novcem, kao i standarda za evaluaciju i samo-evaluaciju rezultata tih programa i projekata,

- oživotvorenje "Programa suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora" na nacionalnoj i na lokalnim razinama u kojima centri za socijalnu skrb imaju važnu ulogu.

Nositelj provedbe mjera: Ministarstvo rada i socijalne skrbi, organizacije civilnog društva županije, općine, gradovi, lokalni GSV - i

Rok provedbe: trajno

6. PRAĆENJE PODATAKA RELEVANTNIH ZA MJERENJE SIROMAŠTVA

Uspješna borba protiv siromaštva pretpostavlja pravodobno i precizno praćenje promjena važnih s aspekta socijalnog stanja depriviranih skupina građana. Značajan je problem u tome što nema važnih statističkih podataka u mnogim područjima koja su analizirana u studiji ili su ti podaci nepouzdana. Praćenje mogućih promjena treba se temeljiti na:

- ⇒ pokazateljima službenih statističkih institucija,
- ⇒ podacima prikupljenim u reprezentativnim nacionalnim istraživanjima,
- ⇒ podacima prikupljenim u usko usmjerenim istraživanjima.

S obzirom na manjkavost informacija u sustavu socijalne skrbi, ističe se važnim za ovo područje:

1. Unaprijediti sustav za prikupljanje podataka. Potrebno je povećati opseg i kvalitetu prikupljenih podataka, imajući u vidu i važnost vremenske dinamike pri skupljanju podataka. Praćenje većeg broja obilježja doprinijet će cjelovitijim spoznajama o korisničkoj populaciji i, također, boljoj analizi onih segmenata korisničke populacije u kojima se kumuliraju nepovoljne životne okolnosti. Korisno bi bilo imati instrumente koji će davati diferenciranu sliku korisničke populacije.

Na primjer, neka se kućanstva mogu nalaziti u "specijalnoj socijalnoj situaciji" (u odnosu na većinu korisničke populacije) stoga što takva kućanstva mogu

biti istovremeno pogođena, osim nezaposlenošću, teškoćama kao što su razvod, rođenje djeteta, smrt člana obitelji, ovisnost, beskućništvo, zaduženost itd.

Korisno bi bilo utvrditi koliki se udio korisnika nalazi u ovakvim specijalnim situacijama i što se s njima događa u sustavu skrbi. Jesu li potrebne posebne mjere za ovakve skupine korisnika?

2. Važno je imati preciznu evidenciju o sredstvima koja se troše za pojedine namjene. Pojedine stavke u sustavu socijalne skrbi trebaju biti jasno razdvojene, kako bi se moglo jednostavno vidjeti koliko se sredstva iz sustava troši na pojedine programe te koji dio sredstava odlazi na isplatu naknada, plaće zaposlenicima, institucionalnu skrb itd. Dosada je bilo vrlo teško ustanoviti preciznu raspodjelu sredstava. Precizniji uvid u namjenu sredstava omogućio bi lakše praćenje njihova trošenja na pojedine programe, kao i njihovu racionalizaciju.

3. Informatizacija sustava za prikupljanje podataka. Kompjutorsko bilježenje podataka omogućuje ne samo brži pristup podacima nego i lakšu obradu dobivenih podataka. U tom bi pogledu bilo potrebno napraviti poseban program za unos i obradu podataka namijenjen socijalnoj skrbi. Predložene mjere su od koristi za sam sustav socijalne skrbi, ali i za sve zainteresirane izvan njega. Iscrpnije i preciznije informacije nužna su pretpostavka za planiranje i oblikovanje socijalno političkih programa, ali i za znanstvene analize u ovom području. Također, informatizirani sustav bi doprinio da javnost bude češće i podrobnije informirana o sredstvima, programima i trendovima u socijalnoj pomoći i socijalnoj skrbi

7. PRAĆENJE PROVEDBE MJERA U BORBI PROTIV SIROMAŠTVA I ISLJUČENOSTI

Praćenje provedbe mjera utvrđenih Programom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, tromjesečno će obavljat **tripartitno povjerenstvo imenovano od Vlade Republike Hrvatske a sastavljeno od predstavnika sudionika Sporazuma "Partnerstvo za razvoj"**.

Povjerenstvo će **najmanje jednom godišnje** izvjestiti Vladu Republike Hrvatske o rezultatima provedbe Programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, te predložiti moguću izmjenu i dopunu Programa.

Literatura:

1. Berghman, J. (1997.) The Resurgence of Poverty and the Struggle Against Exclusion: A New Challenge for Social Security in Europe?, *International Social Security Review*, 1, 3-21.
2. Commins, P. (1995.) Social Exclusion in the Context of the European Union's Third Poverty Programme, *Družboslovne razprave*, 19-20, 137-150.
3. Declaration and Action Programme of the World Summit on Social Development (1995.) Copenhagen.
4. Duffy, K. (1998.) Opportunity and Risk: Trends of Social Exclusion in Europe, the report presented at the conference on "Human Dignity and Social Exclusion", Helsinki, May 18-20.
5. Ferge, Z. (1997.) A Central European Perspective on the Social Quality of Europe, in W. Beck, L. van der Maesen, A. Walker (eds.) *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, The Hague.
6. Kerovec, N. (2000.) Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 3-4, 245-256.
7. Luttmer, E. (2000.) Poverty and Inequality in Croatia, in *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study, Volume II: Technical Papers*, World Bank, Washington.
8. Milanović, B. (1999.) Explaining the Increase in Inequality during Transition, *Economics of Transition*, 2, 299-341.
9. Mjesečni statistički bilten (2001.) Državni zavod za zapošljavanje, Zagreb, br. 2.
10. Phare Consensus (1999.) *Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe*, The University of York, Pantheron.
11. Ramprakash, D. (1994.) Poverty in The Countries of the European Union: A Synthesis of EUROSTAT's Statistical Research on Poverty, *Journal of European Social Policy*, 2, 117-128.
12. Sipos, S. (1995.) Obiteljska potpora i pomoć siromašnima u srednjoj i istočnoj Europi, *Revija za socijalnu politiku*, 2, 169-178; 3, 249-261.
13. Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi – priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, *Revija za socijalnu politiku*, 1, 51-73.
14. Stropnik, N. (1995.) Ciljevi, mjere i posljedice populacijske i obiteljske politike, *Revija za socijalnu politiku*, 3, 215-222.

15. Šućur, Z. (1995.) Koncept socijalne isključenosti, *Revija za socijalnu politiku*, 3, 223-230.
16. Townsend, P. (1979.) *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth.
17. *Transition Report (2000.)* European Bank for Reconstruction and Development, London.
18. Vučinić-Palašek, G. (1998.) *Prihodi i troškovi kućanstava u Hrvatskoj*, CEMA, Zagreb.
19. *World Bank (2000.) Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*, World Bank, Washington.