

# Politika socijalne zaštite i socijalni transferi u Republici Hrvatskoj

---

**Bejaković, Predrag; McAuley, Alastair**

*Source / Izvornik:* **Financijska praksa, 1999, 23, 25 - 47**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:948983>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-22**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

# POLITIKA SOCIJALNE ZAŠTITE I SOCIJALNI TRANSFERI U REPUBLICI HRVATSKOJ\*

Predrag BEJAKOVIĆ, dr.,  
Institut za javne financije, Zagreb,  
Alastair McAULEY, prof. dr.  
Sveučilište Essex, Colchester, UK

Pregledni članak\*\*  
UDK 336.645.3(497.5)

*Za razliku od većine drugih post-socijalističkih država Hrvatska se susreće s mnogo većim brojem socijalnih izazova. Isto kao i ostale istočnoeuropske države morala je rješavati posljedice takozvane tranzicijske recesije praćene gospodarskim restrukturiranjem i privatizacijom. Dodatno, morala je završiti proces osamostaljenja i međunarodnog priznanja, te ublažavati posljedice Domovinskog rata. To uključuje obnovu ratom porušenih i uništenih stambenih i gospodarskih objekata kao i brigu oko zbrinjavanja prognanika i izbjeglica. Konačno, u skladu s Daytonskim ugovorom i povratkom okupiranih područja, Hrvatska je razvojačila dio svoje vojske i prilagodila je mirnodopskim uvjetima, te uključila ratne veterane u građansko društvo. Ove dodatne zadatke značile su povećano opterećenje ustanova socijalne skrbi na različitim razinama. Istodobno, to zahtijeva da se raspoloživa sredstva koriste što učinkovitije ako se žele ostvariti preduvjeti za gospodarski rast koji dugoročno omogućava rješavanje postojećih socijalnih problema.*

## 1. Uvod

Namjera je ovog rada izložiti mjere socijalne politike koje je usvojila Hrvatska nakon svog osamostaljenja kao i mjere koje su preostale iz bivšeg sustava, te predložiti mogućnosti njihova poboljšanja. Naglasak je na pitanjima socijalne skrbi i zapošljavanja a problemi mirovinskog sustava i zdravstvenog osiguranja promatraju se tek rubno.

---

\* Članak se temelji na radu pod nazivom *Welfare Policy and Social Transfers in the Republic of Croatia* pripremljenog za The World Bank, Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit, June 1998., te se zahvaljujemo na dopuštenju za objavljivanje. Autori također zahvaljuju na pomoći i primjedbama Dubravki Jurlina-Alibegović i Sandri Švaljek iz Ekonomskog instituta u Zagrebu, Katarini Ott iz Instituta za javne financije u Zagrebu, Sanji Crnković-Pozaić iz Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Živku Jurčeviću iz Ministarstva rada i socijalne skrbi, Vladi Puljizu s Pravnog fakulteta u Zagrebu, te Geoffu Dixonu i Jean-Jacquesu Dethieru iz Svjetske banke.

\*\* *Primljeno* (Received): 7.9. 1998.

*Prihvaćeno* (Accepted): 22.1.1999.

Analiza politike socijalne skrbi u Hrvatskoj otežana je zbog nepostojanja pouzdanih statističkih pokazatelja i nekonzistenosti raspoloživih podataka. Najveće ograničenje u razmatranju socijalne politike u Hrvatskoj jest što se od 1987. ne provode ankete o potrošnji kućanstava (APK). Rezultati nove ankete očekuju se početkom 1999. godine. U nedostatku ankete vrlo je teško izračunati indeks troškova života za pojedine kategorije stanovništva, pa se zbog toga kod računanja indeksa realnih plaća koriste indeksi maloprodajnih cijena. Treće, postoje značajne razlike podataka o zaposlenosti i nezaposlenosti između ankete radne snage (ARS) (čija je metodologija usklađena s onom koju preporuča Međunarodna organizacija rada - MOR) i podataka o evidentiranoj nezaposlenosti koje obrađuje Zavod za zapošljavanje. Dodatna je poteškoća što hrvatska vlada do sada nije utvrdila službenu granicu siromaštva – pa se na temelju toga čini da u sadašnjim okolnostima ne postoji politička želja da se provedu sustavnija istraživanja o siromaštvu. To znači da su neslužbene sve procjene stupnja siromaštva u Hrvatskoj i potrebe za određenim oblicima socijalne pomoći. Vlada utvrđuje egzistencijalni minimum (koji je značajno manji od prihvatljive granice siromaštva) i to ima važnu ulogu u određivanju iznosa socijalne pomoći.

Usprkos brojnim i složenim *socijalnim* problemima s kojima je suočena Hrvatska, podaci pokazuju da je *ekonomska* politika bila prilično uspješna. Između 1990. i 1993. realni BDP smanjio se za 27 posto; nakon toga zabilježen je rast. U 1997. stopa porasta BDP-a iznosila je 4,5 posto; tako ukupna proizvodnja sada iznosi oko 80 posto svoje razine 1990 (World Bank, 1997:110 ; PlanEcon, 1998:3). Nadalje, podaci pokazuju da je počela rasti i industrijska proizvodnja. Nakon vrlo visoke inflacije početkom 1990-ih vlada je usvojila uspješan program stabilizacije. Stoga je inflacija u posljednje dvije ili tri godine vrlo niska; u 1997. maloprodajne cijene povećale su se za svega 3,6 posto.<sup>1</sup> Isto tako u 1997. proračunski deficit iznosio je samo 1,6 posto BDP-a, što je mnogo niže od očekivanog.

Postoje ipak i neki vrlo zabrinjavajući aspekti hrvatskog gospodarstva u posljednje vrijeme. Osim velikog deficita platne bilance i porasta vanjskog duga, nezaposlenost se nadalje povećavala iako ne toliko koliko pokazuju podaci službene statistike. Prema anketi radne snage koju provodi Državni zavod za statistiku, stopa nezaposlenosti bila je u 1996. i 1997. godini oko 10 posto. Konačno, vrlo je visok udio neslužbenog gospodarstva. U istraživanju koje je proveo Institut za javne financije procjenjuje se da "... je neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj iznosilo u 1995. najmanje 25 posto BDP?" (Bićanić - Ott, 1997 :1). Tako veliko "sivo gospodarstvo" narušava ostvarivanje proračunskih prihoda i otežava ostvarivanje programa socijalne skrbi koji su zadaci države.

Preostali dio rada sastoji se od sljedećih dijelova: drugi dio posvećen je izdvojenim sredstvima i njihovoj strukturi za socijalne izdatke u posljednje dvije ili tri godine. Tu se pokazuje da je iznos javnih izdataka porastao i da je on visok u usporedbi s brojnim drugim zemljama u tranziciji. Isto vrijedi i za rashode za socijalnu zaštitu u državnom proračunu. Treći dio rada usmjeren je na tržište rada. Tu se razmatraju podaci o zaposlenosti i nezaposlenosti, te raspravlja o nejednakosti i siromaštvu. Taj dio završava razmatranjem naknada za vrijeme nezaposlenosti kako bi se spoznalo u kojoj su mjeri one odgovarajuća sigurnosna mreža za one koji nemaju posao. Četvrti dio rada usmjeren je na sustav programa socijalne pomoći i socijalne skrbi koje organizira država. Zaključci i prijedlozi poboljšanja kojima bi se povećala učinkovitost postojećeg sustava nalaze se u posljednjem petom dijelu.

---

<sup>1</sup> Indeks maloprodajnih cijena zabilježio je značajno povećanje u siječnju 1998. kada je bio uveden PDV. (PlanEcon Report, 1998 : 3).

## 2. Socijalni izdaci i proračunsko opterećenje

Udio izdataka za socijalnu zaštitu u širem smislu u BDP-u Hrvatske je visok time da se povećao u posljednje dvije ili tri godine. Ako se nastave postojeći trendovi mogao bi biti ugrožen vladin program obnove i razvoja (opisan u publikaciji Svjetske banke *Croatia: beyond stabilisation*). U ovom dijelu razmotrit ćemo nepovoljne trendove javnih izdataka, te izvore javnih prihoda. Ova razmatranja predstavljaju okvir za proučavanje zaposlenosti, nezaposlenosti i socijalne pomoći u trećem i četvrtom dijelu rada.

Javne izdatke u Hrvatskoj ostvaruju središnja država i vlast na razinama županija, gradova i općina, za što vode svoje proračune. I druge javne organizacije i ustanove, poput Fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja, ostvaruju izdatke. Te organizacije su "izvanproračunske" u tom smislu da njihovi prihodi i rashodi nisu uključeni u proračun središnje države. One ipak nisu nezavisne ili samostalne jer država snosi odgovornost za pokriće svih deficita koji mogu nastati.

Tabela 1: Struktura javnih rashoda: Hrvatska, 1995-1998.

milijuni kuna

Struktura javnih rashoda	1995	1996	1997	1998 <sup>a</sup>
Državni proračun	32868	37463	42474	41200 <sup>b</sup>
Središnji	28476	30973	34393	33363 <sup>c</sup>
Županija	534	797	860	-
Gradova/općina	3858	5693	7219	-
Izvanproračunski fondovi	17977	21282	25522	27042
Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	8860	10460	13759	14182
Zavod za zdravstveno osiguranje	7083	8357	8743	9622
Zavod za zapošljavanje	446	676	714	764
Sredstva doplatka za djecu	821	853	1004	1122
Hrvatska vodoprivreda	766	935	1267	1334
Ukupni javni izdaci	50845	58745	67996	68241
BDP	94564	103610	109926 <sup>d</sup>	-
Ukupni javni izdaci kao dio BDP-a	<b>55.8</b>	<b>56.7</b>	<b>61.8</b>	-

Izvor: Ministarstvo financija; BDP uzet iz *Croatia: beyond stabilisation* World Bank, Washington DC, 1997, str. 111.

Napomene: a) s obzirom na predviđene iznose u proračunu

b) procjene na temelju odnosa središnjeg proračuna i proračuna nižih tijela vlasti za 1997.

c) predviđeni proračunski rashodi razlikuju se od izvršenja proračuna

d) ekstrapolacija

U tabeli 1 dat je opseg izdataka javnog sektora utvrđenog na nekonsolidiranoj osnovici za različite ustanove i razine vlasti u razdoblju od 1995. do 1998. Podaci pokazuju da su izdaci javnog sektora iznosili 50,8 milijardi kuna u 1995., odnosno 56 posto BDP-a. Izdaci javnog sektora porasli su do 1997. godine na 68 milijardi kuna ili gotovo 62 posto BDP-a.

Daljnja analiza podataka pokazuje da je središnja država bila 1995. nadležna za javne izdatke u iznosu od približno 30 posto BDP-a, i njezin udio nije bitnije porastao u posljednje dvije ili tri godine, te je u 1997. godini iznosio nešto više od 31 posto BDP-a. Istodobno, izdaci izvanproračunskih fondova povećali su se s 19 na 23,2 posto BDP-a, dok se udio izdataka županijskih, gradskih i općinskih proračuna povećao sa 4,7 na 7,3 posto BDP-a. Kako pokazuje tabela 1, najveći je mirovinski fond koji je odgovoran za približno polovicu sveukupnih izvanproračunskih rashoda. Njegovo značenje je pojačano u posljednje dvije ili tri godine pa se i time također ističe nužnost i važnost reforme mirovinskog sustava.

Tabela 2: Rashodi za socijalne potrebe: Hrvatska 1995-1997.

Stavka (milijuni kuna)	1995.		1996.		1997.	
		%		%		%
Ukupno (1+2+3)	32868	100,0	37463	100,0	42474	100
1. Socijalne potrebe	7318	22,3	9213	24,6	11922	28,1
a) obrazovanje	3916	11,9	4354	11,6	4896	11,5
b) zdravstvo	119	0,4	215	0,5	250	0,6
c) socijalna skrb	3283	10,0	4644	12,4	6776	16,0
2. Stambene i komunalne usluge	2300	7,0	4353	11,6	4473	10,5
3. Ostalo	23250	70,7	23898	63,8	26079	61,4

Izvor: Preračunati podaci Ministarstva financija.

U tabelama 2 i 3 prikazane su procijenjene strukture izdataka za socijalnu zaštitu u širem smislu u proračunu središnje države i proračunima drugih razina vlasti time da su zanemareni izvanproračunski rashodi. Podaci u tabeli 2 pokazuju slično kao i tabela 1: tijekom godina koje su prikazane u tabeli, porasli su rashodi za socijalnu politiku u širem smislu (zdravstvo, obrazovanje i socijalna skrb) sa 7,3 milijarde kuna na 11,9 milijardi kuna. Porasli su također rashodi za poslove stanovanja i komunalnih djelatnosti s 2,3 milijardi na gotovo 4,5 milijardi kuna. Posebno se povećao udio rashoda za socijalne potrebe s 22,3 na 28,1 posto proračunskih izdataka. Udio ukupnih proračunskih rashoda za poslove stanovanja i komunalnih djelatnosti naglo se povećao u razdoblju između 1995. i 1996. godine, ali se nešto smanjio između 1996. i 1997.

Tabela 3: Struktura rashoda za socijalne potrebe: Hrvatska 1997.

Struktura rashoda za socijalne potrebe	Ukupno	Središnja država	Županije	Gradovi
Ukupni rashodi (milijuni kuna)	42474	34395	860	7219
(postotak)	100,0	81,0	2,0	17,0
1. Socijalne potrebe	28,1	31,1	23,0	14,3
a) obrazovanje	11,5	11,8	5,5	11,0
b) zdravstvo	0,6	0,5	4,0	0,4
c) socijalna skrb	16,0	18,8	13,5	2,9
2. Stambene i komunalne usluge	10,5	6,0	7,3	32,4
3. Ostalo	61,8	62,9	69,7	53,3

Izvor: Preračunati podaci Ministarstva financija.

Kako pokazuju podaci u tabeli 3, središnja je država 1997. godine bila odgovorna za više od četiri petine ukupnih rashoda, a preostali dio snose u najvećoj mjeri gradovi i općine. Drugo, rashodi vezani za socijalne potrebe iznose gotovo trećinu rashoda središnje države, dok je njihov udio manji na nižim razinama vlasti. Gradovi su nadležni za najveći dio izdataka za poslove stanovanja i komunalnih djelatnosti, kao i za značajan dio izdataka za obrazovanje. Središnja država je pak bila nadležna za najveći dio izdataka za socijalno osiguranje i zaštitu.

Tabela 4: Struktura javnih prihoda središnje države: Hrvatska 1997.

Struktura javnih prihoda	Ukupni proračunski prihodi %	BDP %
Ukupno	100	43,2
Neposredni porezi i doprinosi	47,6	20,6
doprinosi na plaće i iz plaće	37,4	16,2
porez na dohodak	6,8	2,9
porez na dobit	3,1	1,3
ostalo	0,4	0,2
Posredni porezi	52,4	22,6
u zemlji	43,5	18,8
uvoz	8,9	3,8

Izvor: World Bank (1997: 88).

Tabela 4 pokazuje drugo obilježje javnih financija u Hrvatskoj: vrlo veliko oslanjanje na doprinose iz plaća i na plaće za financiranje programa socijalnog osiguranja i zaštite. Neposredni porezi i doprinosi predstavljali su u 1997. godini oko 48 posto javnih prihoda konsolidirane središnje države. Od toga doprinosi iz i na plaću iznosili su više od 37 posto, dok je porez na dohodak činio niti 7 posto ukupnih javnih prihoda. Porez na dobit činio je još manje, odnosno tek nešto iznad tri posto. Više od polovice poreznih prihoda ostvareno je posrednim porezima i to u prvom redu porezom na promet roba i usluga kojim je ostvareno više od dvije petine svih prihoda. Porez na promet je u 1998. godini zamijenjen PDV-om, a pokazatelji o ostvarivanju proračunskih prihoda vrlo su ohrabrujući. Moguće (najavljeno) smanjivanje poreznog opterećenja moglo bi pojeftiniti radnu snagu što bi potaknulo otvaranje novih radnih mjesta, a veće značenje poreza na dohodak i dobit umjesto doprinosa, značilo bi pravičniju raspodjelu tereta socijalnih izdataka. Porez na dohodak je barem blago progresivan, dok su doprinosi iz i na plaću proporcionalni.

Smatra se da su visoki i rastući izdaci socijalnog osiguranja i zaštite u Hrvatskoj posljedica velikog broja osoba koje ovise o pomoći države. Tu su u prvom redu umirovljenici, nezaposleni i općenito neaktivne osobe. Snošljivost povećanog iznosa novčanih transfera ovisi o poboljšanjima na tržištu rada koje je predmet razmatranja u idućoj dionici.

### 3. Tržište rada: zaposlenost, nezaposlenost i primanja

Tržište rada ima najvažniju ulogu u određivanju životnog standarda građana Hrvatske, kao i u iznosima i vrstama pomoći koje trebaju pružati ustanove socijalnog osiguranja i zaštite. Fleksibilno tržište rada (sa što manje ograničenja na ponudi i potražnji za radom) uz

gospodarski razvoj može osigurati visoke stope zapošljavanja i porast plaća. To bi smanjilo pritisak na sustav socijalnih pomoći, smanjilo broj osoba koje žele ostvariti prijevremenu mirovinu i slično. Nedovoljno fleksibilno tržište rada i ograničenja u prostornoj i profesionalnoj pokretljivosti radne snage pojačavaju probleme siromaštva i socijalne isključenosti te tako povećavaju teret socijalne skrbi vezane uz gospodarsku krizu. To bi također utjecalo na otežano restrukturiranje gospodarstva. U ovom dijelu rada razmatraju se ostvarenja tržišta rada u Hrvatskoj, posebice stope aktivnosti i obujam te struktura nezaposlenosti. Također su izneseni i najvažniji prijedlozi i ciljevi nacionalne politike zapošljavanja utvrđeni u Studiji "Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Republici Hrvatskoj". Razmatraju se raspoloživi pokazatelji o nedavnim promjenama u troškovima života i stupnju siromaštva, kretanju realnih plaća i iznosu novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti. Na ova razmatranja nastavlja se pregled broja korisnika i utrošenih sredstava u programima sustava socijalne skrbi koji je dan u idućoj dionici.

Postoje dva izvora statističkih pokazatelja o zaposlenosti i nezaposlenosti u Hrvatskoj. To su prvo podaci o evidentiranoj nezaposlenosti koje obrađuje Zavod za zapošljavanje. Drugi pokazatelji su iz ankete radne snage (ARS) koju je u 1996. i 1997. godini proveo Državni zavod za statistiku, a "...čija je metodologija usklađena s pravilima i uputama Međunarodne organizacije rada ...i Europskog ureda za statistiku (Eurostat) čime se osigurava metodološka usporedivost s istraživanjima u zemljama Europske unije." (DZS, 1998). Zbog mnogih razloga može se ocijeniti da su podaci ankete radne snage pouzdaniji nego podaci Zavoda za zapošljavanje.<sup>2</sup>

Tabela 5: Demografska struktura: Hrvatska 1996-1997.

u tisućama

	1996			1997.		
	Muškarci	Žene	Ukupno	Muškarci	Žene	Ukupno
Ukupno stanovništvo	1794	1958	3752	1906	2079	3984
do 15 godina	366	344	710	383	369	751
u radnoj dobi (15+)*	1428	1614	3042	1523	1710	3233
od toga aktivni	927	784	1711	954	814	1768
zaposleni	838	702	1540	864	729	1593
nezaposleni	88	82	170	91	84	175
neaktivni	501	830	1331	568	896	1464

Izvor: Državni zavod za statistiku (1998 : 2).

\* U anketi radne snage stanovništvo u radnoj dobi su osobe od 15 do 85 godina starosti.

Tabela 5 daje pregled stanja tržišta rada u Hrvatskoj u razdoblju 1996-1997. ili barem na onim područjima koja su obuhvaćena anketom radne snage. Navodi se da je u 1996. godini ukupno stanovništvo procijenjeno na 3,7 milijuna osoba, odnosno 742 tisuća manje nego u procjeni navedenoj u *Croatia: beyond stabilisation* koja se odnosila na cijelo područje zemlje. Po procjeni Zavoda za statistiku, osobe mlađe od petnaest godina činile su oko 18,8 posto ukupnog stanovništva, dok je u *Croatia: beyond stabilisation* naveden nešto ve-

<sup>2</sup> Istraživanje je provedeno u studenom 1996. i srpnju 1997. Istraživanje u 1997. godini uključilo je 10.434 kućanstva (26.368 osoba). Uzorak je bio stratificiran, dvostepen i slučajno izabran. Uzorak nije obuhvaćao ona područja koja su bila oslobođena 1995. ili još okupirana 1996.

ći udio: 19,6 posto. Konačno, ARS navodi da su muškarci činili oko 47,8 posto ukupnog stanovništva, dok je po drugom izvoru taj udio nešto veći i iznosi 48,4 posto (World Bank, 1997 : 104).

Neobično je što ARS u stanovništvo u radnoj dobi ubraja sve stanovništvo starije od 15 godina, jer je značajan broj aktivnih osoba stariji od 65 godina. Tabela 5 pokazuje da je, koristeći te definicije, u 1996. godini bilo ekonomski aktivno približno 56 posto stanovništva u radnoj dobi, dok je u 1997. taj udio pao na 54,6 posto. Ne iznenađuje da su stope aktivnosti više kod žena nego kod muškaraca, ali zabrinjava njihovo smanjivanje za oba spola u razdoblju 1996-1997. godine.

*Tabela 6: Stope zaposlenosti i aktivnosti stanovništva po dobi i spolu: Hrvatska 1997.*

	Stopa zaposlenosti <sup>a</sup>		Stopa aktivnosti <sup>b</sup>	
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene
15-24 godina	31.7	30.1	44.3	41.0
25-49 godina	82.9	71.2	89.4	78.1
50-64 godina	49.9	27.4	52.5	28.8
65-85 godina	16.4	9.4	16.6	9.5
85+ godina	7.1	2.0	7.1	2.0
Ukupno	56.9	42.7	62.7	47.6

Izvor: Državni zavod za statistiku (1998 : 3)

Napomene: <sup>a</sup> zaposleno stanovništvo kao postotak ukupnog stanovništva određene dobi i spola.

<sup>b</sup> aktivno stanovništvo (zaposleno i nezaposleno) kao postotak ukupnog stanovništva određene dobi i spola.

Tabela 6 sadrži specifične stope aktivnosti po dobi i spolu. Kod stanovništva mlađeg od 25 godina starosti za oba spola te su stope mnogo više od stopa zaposlenosti. To je djelomično posljedica nastavka obrazovanja, ali i visoke nezaposlenosti mladih osoba. Tabela pokazuje da više od 16 posto muškaraca i gotovo 10 posto žena u dobi između 65 i 85 godina ostaje aktivno. S druge strane, vidi se da gotovo polovica muškaraca u dobi između 50 i 65 godina više nisu ekonomski aktivni. Gotovo tri četvrtine žena te dobne grupe prestalo je raditi ili je prestalo tražiti zaposlenje. Ti podaci potvrđuju stanje da je značajan dio radne snage promatrane dobne skupine ostvario prijevremeno umirovljenje. Navedeno samo pogoršava činjenicu da je službena dob za odlazak u mirovinu u Hrvatskoj (60 godina za muškarce i 55 godina za žene) vrlo niska po standardima tržišnog gospodarstva, iako nije iznimka od drugih zemalja u tranziciji. Ovaj obrazac ranijeg umirovljenja povećava koeficijent ovisnosti i stavlja dodatne zahtjeve na mirovinski sustav.



Tabela 7: Nezaposleni prema dobi i spolu: Hrvatska 1997.

Dob	Stope nezaposlenosti		Udio u nezaposlenosti		
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Ukupno
15-24	29.9	26.9	20.6	17.1	37.7
25-49	7.3	8.8	26.3	28.0	54.3
50-64	4.8	4.4	4.6	2.8	7.4
65-85	(1.1)	(1.1)	(0.5)	(0.1)	0.6
Ukupno	9.5	10.4	52.0	48.0	100

Izvor: Državni zavod za statistiku (1998: 4)

Tabela 7 sadrži procijenjene stope nezaposlenosti po dobi i spolu za 1997. dobivene u anketi radne snage. Stopa nezaposlenosti muškaraca bila je te godine 9,5 posto. Stopa nezaposlenosti žena bila je nešto viša te je iznosila 10,4 posto. Ukupna procijenjena stopa nezaposlenosti bila je 9,9 posto što je neznatno niže nego u 1996. kada je stopa bila 10 posto. Obje stope značajno se razlikuju od službenih podataka o evidentiranoj nezaposlenosti po kojima je stopa nezaposlenosti bila 15,7 posto u 1996. i 16,5 posto u 1997. Nadalje, ne samo da su prema službenim podacima stope za polovicu veće nego u ARS-u, već ta dva izvora pokazuju i suprotne trendove. Problem je što se u podacima o evidentiranim nezaposlenima nalaze mnoge osobe koje prijavljivanjem na Zavodu za zapošljavanje ostvaruju zdravstveno osiguranje, a ustvari ne traže posao ili nisu radno sposobne. Stoga bi trebalo što prije omogućiti da se zdravstveno osiguranje više ne stječe na Zavodu za zapošljavanje nego da se nađe neko drugo rješenje, npr. u okviru lokalnih ispostava Zavoda za zdravstveno osiguranje, te da se troškovi financiraju iz proračuna. Na taj način prijavljivanje na Zavodu će biti motivirano isključivo željom za poslom i smanjit će se mnoge skupine neaktivnih i zaposlenih među registriranim nezaposlenima (Vlada Republike Hrvatske, 1998 : 13).

Podaci u tabeli 7 pokazuju da je nezaposleno gotovo 30 posto muškaraca u dobi između 15 i 24 godina starosti i više od četvrtine žena iste dobi. Te stope nezaposlenosti tri do četiri puta veće su od stanovništva u dobi između 25 do 49 godina starosti, a čak su šest puta veće od stopa nezaposlenosti stanovništva koje bi moglo ostvariti prijevremenu mirovinu. Nezaposlenost mladih je ozbiljan društveni problem, pa je vrlo bitno ostvariti politiku koja potiče mlade ljude da traže zaposlenje, a poslodavce potiče da im ponude posao. Ipak potrebno je taj problem razmotriti u pravom svjetlu. Podaci tabele 7 o udjelu u nezaposlenosti pokazuju da usprkos mnogo višim stopama nezaposlenosti među mladima, oni čine tek nešto više od trećine ukupno nezaposlenih. Osobe između 25 i 50 godina starosti čine 54,3 posto - više od polovice - svih nezaposlenih. Stoga politika za smanjivanje nezaposlenosti ne bi trebala biti usmjerena samo na rješavanje problema mladih izvan svijeta rada. Ako je politika zamišljena za prevladavanje određenih nepovoljnih uvjeta, treba biti usmjerena na one grupe koje čine najveći dio osoba koje pate od nezaposlenosti. S druge strane, ako se politikom žele smanjiti troškovi uklanjanja nepovoljnih uvjeta, onda je treba usmjeriti na skupine koje bilježe najveći rizik od nezaposlenosti.

Tabela 8: *Trajanje nezaposlenosti: Hrvatska 1997.*

*u tisućama*

	<i>Muškarci</i>	<i>Žene</i>	<i>Ukupno</i>
do 1 mjesec (i oni koji su našli posao)	(12)	(9)	(21)
1-3 mjeseca	(12)	(10)	22
4-6 mjeseci	(10)	(11)	20
7-12 mjeseci	19	16	34
13-24 mjeseca	18	(14)	33
25+ mjeseci	20	25	45
Ukupno	91	84	175

*Izvor: Državni zavod za statistiku (1998:11)*

Tabela 8 pokazuje trajanje nezaposlenosti u Hrvatskoj prema anketi radne snage. Više od dvije petine nezaposlenih čeka na posao više od godinu dana, a čak više od četvrtine nezaposleno je dulje od dvije godine. Tabela pokazuje da su žene više pogođene dugotrajnom nezaposlenošću te trećina nezaposlenih žena čeka na zaposlenje duže od dvije godine.

Službeni podaci navode da je od 1990. godine zabilježen veliki pad broja zaposlenih. Broj zaposlenih u 1990. godini iznosio je 1,6 milijuna; a 1997. godine se smanjio na 1,2 milijuna (DZS, 1998a). Broj zaposlenih prema službenim podacima znatno je manji nego prema anketi radne snage, ali je u svakom slučaju ukupna zaposlenost jako smanjena (UNHDP, 1997:16-18). To ima zabrinjavajuće posljedice. Prvo, visoka a pogotovo puna zaposlenost najbolji je način osiguravanja visokog životnog standarda za najveći dio stanovništva. Navedena kretanja na tržištu rada pokazuju da je nezaposlenošću pogođen ili može biti pogođen sve veći dio stanovništva. Drugo, kako se iz primanja zaposlenih ostvaruju doprinosi koji se koriste za pružanje raznovrsnih programa socijalne pomoći, smanjivanje primanja značiti će da će manje sredstava biti na raspolaganju ili će se povećati teret na zaposlene.

Hrvatsko tržište rada obilježeno je značajnom nezaposlenošću i relativno slabim korištenjem postojeće zaposlenosti. To je potvrđeno anketom radne snage o broju sati rada tjedno.<sup>3</sup> Proces tranzicije uvjetovao je prelazak velikog dijela radne snage iz službenog u neslužbeno gospodarstvo, pogotovo u poljoprivredi, trgovini, graditeljstvu i uslužnim djelatnostima. Iako se neslužbeno gospodarstvo može smatrati kao značajan "amortizacijski" čimbenik problema vezanih uz proces tranzicije, time sigurno nije poboljšana prosječna društvena proizvodnost rada (Vlada Republike Hrvatske, 1998:5). Nadalje, može se sa sigurnošću pretpostaviti da je rad u neslužbenom gospodarstvu plaćen manje i neredovitije od rada u službenom gospodarstvu.<sup>4</sup> Konačno, time se smanjuju proračunski i izvanproračunski javni prihodi jer zaposleni u neslužbenom gospodarstvu ne plaćaju poreze i doprinose ili ih plaćaju po minimalnoj stopi. Kako je istaknuto u projektu "Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj" jedno od ključnih pitanja ekonomske politike je kako legalizirati

<sup>3</sup> Osim samozaposlenih koji u prosjeku rade 50 sati tjedno, muškarci su u 1997. godini u plaćenju zaposlenosti radili 42-43 sata tjedno, dok su žene radile nešto manje. Neplaćeni je rad članova obitelji u prosjeku trajao 37 sati tjedno (DZS, 1998:12).

<sup>4</sup> Možda je bolje reći da oni koji su prešli u neslužbeno gospodarstvo zarađuju često manje nego što su zarađivali ranije u službenom gospodarstvu.

rati zaposlenost u neslužbenom gospodarstvu i proširiti bazu poreznih obveznika. To podrazumijeva preispitivanje čimbenika koji su uvjetovali prijelaz na rad u neslužbeno gospodarstvo. Mali broj novostvorenih poslova u službenom gospodarstvu i prelazak na rad u si-voj zoni uvelike se može pripisati visokoj razini troška rada (pogotovo visokom stopom doprinosa). Projekt "Poticajni mehanizmi..." predviđa različite mjere za smanjivanje ukupnog poreznog opterećenja smanjenjem doprinosa za socijalno osiguranje, a ne smanjenjem po-reza na dohodak koji je vrlo konkurentan u odnosu na one u drugim zemljama. Predlaže se smanjivanje ukupnih doprinosa sa 44,2 posto na 35,7 posto bruto iznosa plaća.<sup>5</sup> Potrebno je istaknuti da je smanjivanje doprinosa nužno, ali da je stopa od 35-36 posto još uvijek viša nego u zemljama OECD-a i da je isto tako među najvišima od zemalja u tranziciji. Vjeruje-mo da bi trebalo poduzeti daljnje smanjivanje ukupne stope doprinosa na približno 20-25 posto, što bi odgovaralo zemljama OECD-a s nižim stopama doprinosa, makar to značilo određena smanjivanja prava iz socijalne zaštite za određeno vrijeme. Nepovoljne posljedi-ce takvog smanjivanja bile bi ublažene većim zapošljavanjem u službenom gospodarstvu, što bi omogućilo i veću zaposlenost i lakše podnošenje tereta financiranja javnih potreba.

Projekt "Poticajni mehanizmi..." također naglašava potrebu poduzimanja aktivnih mje-ra na tržištu rada. Navodi se da je radna snaga nedovoljno kvalificirana ili možda neodgo-varajuće kvalificirana za potrebe tržišnog gospodarstva. To podrazumijeva da napore treba usmjeriti u programe obrazovanja i osposobljavanja za rad. Ulaganje u ljudski kapital je si-gurno poželjno, ali ono vjerojatno neće polučiti rezultate u kratkom roku. Nadalje, vjerojat-no bi pažnju trebalo usmjeriti na osobe do 25 godina starosti.

Spomenuti projekt također predviđa promjenu u načinu ostvarivanja prava na zdrav-stveno osiguranje, dječji doplatk i pomoći u sustavu socijalne skrbi. Prema važećem Zako-nu o zapošljavanju (NN 59/96) pravo na obvezno zdravstveno osiguranje imaju učenici i studenti, osobe otpuštene iz vojne službe, osobe otpuštene iz ustanove za izvršenje kazne-nih i prekršajnih sankcija, iz zdravstvene ili druge specijalizirane ustanove, povratnici iz inozemstva i nezaposlene osobe koje se u propisanom roku prijave zavodu za zapošljava-nje bez obzira traže li aktivno zaposlenje ili su radno sposobni. Također, zavodu za zapošlja-vanje mora biti prijavljena osoba koja ne radi, a ostvaruje pravo na doplatk za djecu. Ta-kve odredbe uvjetuju da su zavodu prijavljene mnoge osobe koje ne bi bile nezaposlene po definiciji MOR-a. Velik broj prijavljenih osoba otežava rad savjetodavaca u zavodima za za-pošljavanje i znači zapreke pri provođenju aktivnih i pasivnih mjera na tržištu rada. To ta-koder znači da priopćenja i spoznaje koje se dobivaju iz podataka o evidentiranim nezapo-slenima mogu biti krivi putokaz za politiku zapošljavanja. Smanjivanje broja prijavljenih nezaposlenih osoba vjerojatno bi povećalo učinkovitost rada službi za zapošljavanje i nji-hovu bolju usmjerenost na pojedine mjere na tržištu rada.

Ako je zaposlenost ili nezaposlenost jedna od odrednica potreba za socijalnom pomo-ći, druga odrednica je visina dohotka koja se ostvaruje. U mnogim zemljama niski (i nere-doviti) dohodak važan je uzrok siromaštva. Razmotriti ćemo tri pitanja vezana uz ostvareni dohodak: prvo, raspoložive procjene o granici siromaštva ili troškove egzistencijalnog mi-

---

<sup>5</sup> Predloženo je iz troška rada poslodavca ukloniti vodni doprinos i doprinos Hrvatskoj gospodarskoj ko-mori koji imaju redistributivnu ulogu i mogu se financirati na druge načine i ne nužno preko proračuna. Također se smatra da se doplatk za djecu, financiranje mirovina, zdravstvenog osiguranja te mjera aktivne i pasivne politike zapošljavanja mogu podmiriti i iz proračuna.

nimuma; drugo, podatke o kretanju realne plaće i razlike u plaćama (u nedostatku ankete o potrošnji domaćinstava ili drugih spoznaja to su najbliži i najpouzdaniji podaci o distribuciji dohotka); i treće, sustav novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti. Potrebno je istaknuti da se raspolože s vrlo malo statističkih pokazatelja. Vlada nije usvojila službenu granicu siromaštva. U nedostatku ankete o potrošnji domaćinstava ne može se utvrditi indeks troškova života, niti je on službeno objavljen. Podaci o plaćama većinom se odnose na javni sektor, a gotovo ne postoje podaci o primanjima u privatnom sektoru. Naravno, bez ankete o potrošnji domaćinstava unutar koje se prikupljaju podaci o ostvarenim dohocima, ne postoje procjene o iznosu i strukturi plaća i primanja u domaćinstvu, niti o njihovoj raspodjeli. Sve navedeno treba imati na umu kod ocjene razmatranja koja slijede.

Tabela 9: Kretanje socijalnog minimuma: Hrvatska 1995-1998.

kuna mjesečno

Kućanstvo prema broju članova kućanstva	Siječanj 1995.	Siječanj 1996.	Siječanj 1997.	Siječanj 1998.
1 član kućanstva	234	243	315	350
2 člana kućanstva	416	432	560	630-700
3 člana kućanstva	572	594	770	910-1050
4 člana kućanstva	702	729	945	1190-1400
za svakog daljnjeg člana	78	81	105	280-350

Izvor: Podaci Ministarstva rada i socijalne skrbi

Neki pokazatelji o minimalnim životnim troškovima mogu se dobiti iz "socijalnog minimuma" (SM) koji je imao dvostruku ulogu: s jedne strane predstavljao je cenzus prihoda za ostvarivanje prava na naknadu za socijalni minimum, a s druge strane visinu naknade za socijalni minimum za kućanstvo bez prihoda. Kretanje nominalnog iznosa socijalnog minimuma prikazano je u tabeli 9. Do kraja 1997. SM se određivao prema broju članova kućanstva. Utvrđeni mjesečni iznos (u siječnju 1996. godine 65 DEM za jednočlano kućanstvo) uvećavao se za 78 posto za drugog člana kućanstva, 67 posto za trećeg i tako dalje. U novom Zakonu o socijalnoj skrbi ukinut je "socijalni minimum" te je prihvaćen drugačiji postupak obračuna "pomoći za uzdržavanje": djeca u dobi od 15 do 18 godina starosti dobivaju isti iznos pomoći kao prva odrasla osoba kućanstva, djeca do sedam godina starosti dobivaju kao druga i svaka sljedeća odrasla osoba u kućanstvu (80 posto naknade), dok djeca u dobi između 7 i 15 godina primaju 90 posto iznosa koja prima odrasla osoba koja sama živi. Zbog toga je u 1998. godini pomoć za četveročlanu obitelj iznosila od 1190 do 1400 kuna mjesečno ovisno o dobnom sastavu članova.

Taj je iznos mnogo manji od minimalnih troškova života *egzistencijalnog minimuma* (EM) koji su prema Savezu samostalnih sindikata Hrvatske za četveročlanu radničku obitelj u razdoblju ožujak - travanj 1998. procijenjeni na 4818 kuna. Može se ocijeniti da je kod procjene EM korištena odgovarajuća metodologija. Prikupljeni su podaci o košari cijena u prodavaonicama širom zemlje, te su prikupljeni rezultati korišteni za procjenu minimalnih troškova života četveročlane gradske obitelji. U travnju 1998. to je izgledalo ovako:

*Egzistencijalni minimum za četveročlanu radničku obitelj u ožujku - travnju 1998.*

Stavka	Izdaci u kunama	Postotak
Hrana	1920,41	39,8
Stanovanje	1311,85	27,2
Odjeća i obuća	643,78	13,4
Obrazovanje i kultura	374,41	7,8
Prijevoz	315,00	6,5
Higijena	251,09	5,2
<i>Ukupno</i>	<i>4818,54</i>	<i>100,0</i>

Ne ulazeći preduboko u sadržaj potrošačke košare, navedeni podaci navode da je previsoko utvrđena predviđena razina standarda. Na granici siromaštva u zemlji koja ima BDP poput Hrvatske, očekivalo bi se da izdaci za hranu čine više od 40 posto ukupnih rashoda, a da se manje troši na stanovanje i prijevoz. Skepsa je pojačana napomenom da je u "potrošnji" predviđeno da obitelj posjeduje automobil, da stanuje u dvosobnom stanu od 50 četvornih metara s centralnim grijanjem, te da posjeduje televizor i telefon. Očito da navedeni podaci procjenjuju troškove života baš ne siromašnih obitelji. Ujedno, sindikalni podaci navode da je porast troškova života bio mnogo veći nego što je indeks maloprodajnih cijena (IMC). Navodi se da se EM povećao najmanje 22 posto u razdoblju listopada 1997. do ožujka 1998. godine, dok se IMC povećao u 1997. niti 4 posto. Takva je razlika teško održiva što dovodi u sumnju prihvaćeni postupak procjene usprkos njegovoj naizgled metodološkoj usklađenosti.

Treći pristup računanja granice siromaštva može se ostvariti raspodjelom dohotka, tako da se relativna granica siromaštva utvrdi na dvije trećine medijalnog dohotka. Taj je pristup otežan zbog nedostatka podataka o raspodjeli dohotka. U travnju 1998. medijalni dohodak iznosio je 2252 kuna mjesečno; pretpostavljajući 1,7 zaposlenih osoba po obitelji, medijalni obiteljski dohodak od rada iznosi 3830 kuna uvećan za 20 posto dohotka iz ostalih izvora bio bi 4596 kuna mjesečno. Tri petine toga značilo bi za četveročlanu obitelj granicu siromaštva u iznosu od 2760 kuna. To je nešto više nego 60 posto EM, ali gotovo dvostruko više od SM. Pošto smo utvrdili niz odrednica za procjenu siromaštva u Hrvatskoj, možemo razmotriti kretanje dohotka i nejednakosti.

*Tabela 10 : Kretanje plaće: Hrvatska 1995-1998.*

	Nominalne plaće (Privreda) u kunama	Realne plaće (Privreda) 1993=100
Srpanj 1995.	1735	151,8
Prosinac 1995.	1826	153,5
Srpanj 1996.	2036	162,2
Prosinac 1996.	2177	170,9
Srpanj 1997.	2329	186,4
Studeni 1997.	2450	187,7
Veljača 1998.	2475	-

*Izvor:* Red (1)-(6): PlanEcon Report (1998:23), red (7): Državni zavod za statistiku (1998:2).

Kretanje nominalne i realne plaće od sredine 1995. navedeno je u tabeli 10. Podaci pokazuju stalni porast nominalnih i realnih plaća u privredi. U razdoblju koje je obuhvaćeno, realne plaće porasle su 23,6 posto ili približno 9 posto godišnje. To pokazuje da je ostvaren značajan napredak u ublažavanju posljedica rata i recesije vezane uz tranziciju, iako je potrebno još vremena da gospodarstvo (i prosječne plaće) dostigne predratnu razinu.

Tabela 11: Raspodjela plaća: Hrvatska 1996 -1998.

	Prosinac 1996.	Prosinac 1997.	Ožujak 1998.
Medijalna plaća (u kunama)	1958,0	2305,0	2253,0
Prvi decil *	57,6	57,0	59,6
Prvi kvartil	78.3	76.1	76.1
Treći kvartil	131.6	130.9	127.8
Deveti decil	152.2	164.7	150.0
$d_9/d_1$	2.6	2.9	2.5

Izvor: Preračunati podaci Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske

\* Plaća 10 posto najslabije plaćenih kao dio vrijednosti medijalne plaće.

Tabela 11 pruža spoznaje o promjenama u raspodjeli dohotka odnosno plaća, time da vjerojatno nedovoljno obuhvaćaju privatni sektor i time podcjenjuju stupanj nejednakosti. Podaci pokazuju izrazit porast nejednakosti, ali je nakon 1993. trend nešto preusmjeren.<sup>6</sup> Nadalje, napravljen je određeni napredak u ublažavanju problema najnižih plaća. Rutkowski (1996) navodi da je u 1993. godini oko 19,7 posto radnika zarađivalo manje od dvije trećine medijalne plaće. Prema distribuciji navedenoj u tabeli 11 u ožujku 1998. godine u tom je položaju bilo svega 15,5 posto radnika.

Podaci u tabelama 10 i 11 navode da je nakon 1995. godine prosječna realna plaća porasla i da je nejednakost smanjena. Uzeti zajedno navode da siromaštvo nije poraslo - barem ne među zaposlenim stanovništvom. Kako se prema anketi radne snage, nezaposlenost između 1996. i 1997. nije povećavala (već se smanjila) mala je vjerojatnost da je na taj način zabilježen jači porast broja siromašnih. S druge strane, između 1996. i 1997. godine smanjila se (za gotovo 2 posto) stopa aktivnosti. Tako se povećao udio neaktivnog stanovništva. To bi moglo biti prouzročeno i određenim ublažavanjem siromaštva, ali je vjerojatnije posljedica takozvanog "učinka obeshrabrenih radnika" i mogućeg prelaska iz službenog u neslužbeno gospodarstvo. Stoga, to bi moglo značiti i određeno povećanje siromaštva. Koliko je to stvarno slučaj, ovisi o kojoj mjeri naknade za vrijeme nezaposlenosti stvarno čine sigurnosnu mrežu za one koji nisu u svijetu rada.

Materijalno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti zajamčeno je člankom 57. Ustava Republike Hrvatske, a uvjeti za njegovo ostvarivanje propisani su Zakonom o zapošljavanju (NN 59/96). Zakon pobliže utvrđuje u kojim se slučajevima stječe ta naknada. Novčana naknada pripada nezaposlenom radniku u trajanju od 78 dana za ispunjavanje minimalnog uvje-

<sup>6</sup> Rutkowski (1996) opisao je narasle nejednakosti u zaradama tijekom tranzicije. Njegovi podaci pokazuju da je u Hrvatskoj odnos devetog i prvog decila u 1987. bio 2,59; a da je do 1993. porastao na 4.36. Može se procijeniti da se služio istim pokazateljima o plaćama kao u Tabeli 11. Kako pokazuju podaci tabele, odnos decila pao je na 2,6 u 1996. godini.

ta, do najviše 312 dana ako je proveo na radu više od 10 godina. Po isteku razdoblja za primanje novčane naknade pravo na tu naknadu može se produžiti u slučaju bolesti, trudnoće i stručnog osposobljavanja. Visina novčane naknade utvrđuje se prema plaći ostvarenoj u punom radnom vremenu u tromjesečnom razdoblju koje je neposredno prethodilo prestanku radnog odnosa i to za prvih 78 dana korištenja iznosi 80 posto, a za preostalo vrijeme 60 posto od osnovice (prema prijašnjim propisima iznosila je 50 posto od akontacije plaće u zadnja tri mjeseca). Novčana naknada ne smije biti niža od 20 posto iznosa prosječne isplaćene plaće u gospodarstvu Republike Hrvatske prema posljednjem objavljenom podatku, niti viša od iznosa koji utvrdi ministar ovlašten za rad uz suglasnost ministra financija.

U siječnju 1997. najniža novčana naknada bila je 415,00 kuna; u veljači 421,60 kuna; u ožujku 435,40 kuna, dok je u cijelom razdoblju siječanj - ožujak 1997. najviša novčana naknada iznosila 900,00 kuna. Taj iznos veći je nego SM za osobu koja živi sama, ali manje od relativne granice siromaštva i mnogo manje od EM koji je procijenio Savez samostalnih sindikata.

Tabela 12: *Evidentirani nezaposleni i korisnici novčane naknade: Hrvatska 1995-1997.*

	1995.	1996.	1997.
Evidentirani nezaposleni (mjesečni prosjek)	255.230	276.290	277.691
Korisnici novčane naknade (mjesečni prosjek)	36.183	52.912	55.171
Udio (u postotku)	14,2	19,2	19,9
Ukupni rashodi za naknade (mil. kuna)	268,5	427,0	545,6 <sup>a</sup>
Prosječni mjesečni iznos naknade (u kunama)	618,4	672,5	733,4 <sup>b</sup>

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

<sup>a</sup> Procijenjena razina rashoda. Ukupni rashodi ostvareni su u iznosu približno 89 posto procjene.

<sup>b</sup> Prilagodeno zbog manjeg obujma rashoda. Bez te prilagodbe prosječni mjesečni iznos naknade procijenjen je u iznosu 824 kune.

Tabela 12 pruža više spoznaja o broju nezaposlenih i korisnika novčane naknade. Potrebno je još jednom upozoriti da je evidentirana nezaposlenost u 1996. i 1997. godini bila znatno veća nego prema procjeni ankete o radnoj snazi (za 1997. godinu bilo je prema službenim podacima prosječno mjesečno 277 tisuća nezaposlenih, dok je prema ARS-u bilo 175 tisuća nezaposlenih). Samo manji dio evidentiranih nezaposlenih primao je novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Novčanu naknadu u 1996. godini koristilo je manje od 15 posto svih nezaposlenih, dok je u 1997. godini koristilo gotovo 20 posto nezaposlenih. Povećanje broja korisnika novčane naknade prouzročeno je velikim priljevom razvojačenih hrvatskih branitelja u evidencije službi za zapošljavanje, te izravnim stjecanjem prava na novčanu naknadu u skladu sa Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 108/96.). Prosječni iznos mjesečne naknade (dobiven dijeljenjem utrošenih sredstava s brojem korisnika) iznosio je u 1995. godini 618 kuna ili približno trećinu prosječne plaće. U 1997. prosječna naknada porasla je na 733 kuna što je 31 posto prosječne plaće. Iako je novčana naknade za vrijeme nezaposlenosti mala u apsolutnom iznosu, navedeni odnos prema prosječnoj plaći odgovara udjelu koji novčana naknada bilje-

ži u razvijenim industrijskim zemljama. Ako bi iznos novčane naknade bio mnogo viši, to bi moglo stvarate negativnu motivaciju za traženje zaposlenja i time potaknuti "stupicu nezaposlenosti" (*unemployment trap*).

Razmatranje u ovom dijelu rada pokazalo je da značajan (i sve veći) dio stanovništva koje nije radno aktivan, ovisan je o državi. Također smo pokazali da su pretjerani službeni podaci o nezaposlenosti. Ipak valja istaknuti da je nezaposlenost vrlo velik problem mladih u dobi između 15 i 25 godina starosti, od kojih je između trećine i četvrtine bez posla. Dugotrajna nezaposlenost također je izrazitiji problem kod žena. U protekle tri godine porasla je prosječna plaća, dok se procijenjena nejednakost nešto smanjila - ili barem se nije povećavala. Smanjio se dio radne snage s najmanjim plaćama. Te pojave ukazuju da se problem siromaštva nije pojačao među zaposlenom populacijom. Ali siromaštvo još uvijek može biti značajno, posebice među onima koji mogu samo povremeno raditi ili uopće ne rade. U kojoj mjeri sustav socijalne skrbi uspješno štiti ovu grupu stanovništva, razmatra se u idućem dijelu rada.

### **Socijalna skrb i oblici socijalne pomoći**

Sustav socijalne skrbi i pomoći u Hrvatskoj doživio je niz promjena. U doba osamostaljenja Hrvatska je naslijedila sustav socijalne skrbi koji je odgovarao socijalističkom uređenju i bio sličan sustavima drugih zemalja u tranziciji. Subvencioniralo se osnovne prehrambene proizvode, omogućavao relativno rani odlazak u mirovinu, te pružali raznovrsni oblici pomoći koji obično ne postoje u tržišnim gospodarstvima poput naknade pogrebnih troškova i novčane pomoći za opremu djeteta samohranom nezaposlenom roditelju. U posljednjih pet do sedam godina sustav je bitno promijenjen i zbog većih potreba i malih raspoloživih sredstava, ali i zbog prilagodbe tržišnom gospodarstvu. Najveći korak učinjen je prihvaćanjem novog Zakona o socijalnoj skrbi, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1998. Zakon je drugačije organizirao (i ponešto pojednostavio) novčane pomoći koje se ostvaruju preko Ministarstva rada i socijalne skrbi (MRSS). Također je pojednostavio oblike pomoći u naravi koje pruža država. Uvođenje novog zakona znači da su doslovno svi pokazatelji kojima smo raspolagali zastarjeli, jer se odnose na pomoći u novcu i naravi koje više ne postoje. Nadalje, još ne postoje pokazatelji o troškovima pojedinih stavki novog sustava, već se samo raspolaze s brojem korisnika.

Ta činjenica utjecala je na strukturu ovog dijela rada. Organiziran je na ovakav način: počinje kratkim pregledom staroga sustava - navode se oblici pomoći i naknada koji su korišteni, navode se podaci o utrošenim sredstvima za materijalne oblike socijalne skrbi te broj korisnika. Osim toga, opisani su oblici pomoći u novom Zakonu, koje se pokušalo povezati sa starim sustavom. Dio završava ocjenom sadašnjeg sustava.

Sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj, koji je djelovao između 1994. i 1997., pružao je pomoći u novcu i naravi. Prema podacima Ministarstva rada i socijalne skrbi postojalo je 12 oblika pomoći u gotovini i 6 oblika pomoći u naravi. Dodatno, neke nevladine organizacije pružale su pomoć za pojedine kategorije pojedinaca i obitelji u nevolji - za izbjeglice i prognanike, starije, siromašne i tako dalje. U svrhu evidencije i kontrole humanitarne i socijalne pomoći centri za socijalni rad izdavali su socijalnu iskaznicu za sve članove kućanstva, time da je nositelj jedan član kućanstva. Prema podacima MRSS u ožujku 1997. u korište-



nju je bilo 98,8 tisuća socijalnih iskaznica koje su se odnosile na 219,9 tisuća pojedinaca. Kako pokazuje tabela 14, u 1997. ukupno je u sustavu bilo 336 tisuća korisnika, tako da je moguće da je netko koristio pomoć ili naknadu iz dva izvora. Cjelokupni sustav socijalnih iskaznica sada je napušten.

Tabele 13 i 14 pružaju osnovni pregled utrošenih sredstava za materijalne oblike socijalne skrbi i broja korisnika pomoći. Sustav se sastoji od pomoći u gotovini i naravi, te programima smještaja i njege. Gotovo 70 posto utrošenih sredstava odnosi se na programe smještaja i njege iako oni obuhvaćaju svega 14 tisuća osoba ili manje od pet posto svih korisnika. Programi su vrlo skupi, pogotovo smještaj djece i odraslih u socijalne ustanove. Postoje mišljenja da je smještaj u druge obitelji, pogotovo za djecu, bolji i jeftiniji od smještaja u socijalne ustanove kojima upravlja država, tako da bi o tome trebalo u budućnosti posvetiti više pažnje.

Tabela 13: Utrošena sredstva za materijalne oblike socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 1995-1997.

OPIS	1995.	1996.	1997.		
	milijuni kuna			% od ukupnog	% od kategorije
<b>Pomoć u gotovini (1.1-1.12)</b>	<b>203,8</b>	<b>220,0</b>	<b>278,6</b>	<b>29,8</b>	<b>100,0</b>
1.1 Stalna novčana pomoć	28,9	31,9	40,9		14,7
1.3 Jednokratna novčana pomoć	23,2	28,4	36,0		12,9
1.5 Doplatak za pomoć i njegu	18,4	21,0	31,0		11,1
1.7 Naknada za socijalni minimum	110,0	109,1	136,7		49,0
1.10 Nadoknada plaće roditelju teže hendikepiranog djeteta zbog prava na rad sa skraćenim radnim vremenom	14,6	20,3	22,8		8,2
Ostalo	8,6	9,2	11,1		4,0
<b>Pomoć u naravi (2.1-2.6)</b>	<b>54,7</b>	<b>35,3</b>	<b>41,6</b>	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>
2.2 Pomoć za nabavu ogrjeva	7,2	6,9	6,8		16,3
2.5 Besplatni školski udžbenici <sup>a</sup>	24,5				
2.6 Jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća	20,6	25,8	30,9		74,2
Ostalo	2,4	2,6	4,0		9,6
<b>Smještaj, pomoć i njega</b>	<b>466,4</b>	<b>533,2</b>	<b>644,3</b>	<b>69,0</b>	<b>100,0</b>
3 i 4 Smještaj djece i odraslih u obitelji	19,9	36,9	53,4		8,3
5 i 6 Smještaj djece i odraslih u socijalne ustanove	424,5	468,1	509,1		79,0
7 i 8 Ostalo	22,1	28,2	81,8		12,7
<b>Ukupni izdaci</b>	<b>725,0</b>	<b>788,5</b>	<b>933,7</b>	<b>100,0</b>	

Izvor: Podaci Ministarstva rada i socijalne skrbi (temeljem obrade podataka dobivenih od centra za socijalni rad)

<sup>a</sup> Besplatni školski udžbenici koji su se osiguravali u sklopu Socijalnog programa (1993-1995.) osiguravaju se od 1996. preko Ministarstva prosvjete i športa.

Za pomoći u gotovini troši se mnogo više sredstava nego za pomoći u naravi, koje imaju relativno velik broj korisnika. Ustvari, to zavarava jer se najveći program u naravi odnosi na jednokratne novčane pomoći za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća. To je klasificirano kao "pomoć u naravi" jer centri za socijalni rad neposredno plaćaju račune onih koji ostvaruju tu vrstu pomoći, pa to stoga ne predstavlja *pomoć u gotovini*. Takav pristup vjerojatno smanjuje opasnost da se pomoć potroši na neželjene proizvode ili usluge, ali odražava relativno visok stupanj paternalizma. Ujedno otežava obitelji korisnika da potroši pomoć u skladu sa svojim sklonostima. Trebalo bi razmotriti pretvaranje tog oblika pomoći u uobičajenu pomoć u gotovu novcu, koja bi se (eventualno ovisno o pojedinom slučaju) mogla isplaćivati supruzi, a ne suprugu. Isto vrijedi i za pomoć za nabavu odjeće i obuće, osim ako nije slučaj za kratkotrajno zbrinjavanje izbjeglica i prognanika.

Tabela 14: Broj korisnika i pomoći socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 1995 -1997.

u tisućama

Opis	1995.	1996.	1997.
<b>Pomoć u gotovini (1.1-1.12)</b>	<b>169,8</b>	<b>175,0</b>	<b>196,9</b>
1.1 Stalna novčana pomoć	13,1	12,9	13,6
1.3 Jednokratna novčana pomoć	80,9	92,3	102,1
1.5 Doplatak za pomoć i njegu	13,3	14,8	17,4
1.7 Naknada za socijalni minimum	50,6	45,9	53,8
1.10 Nadoknada plaće roditelju teže hendikepiranog djeteta zbog prava na rad sa skraćenim radnim vremenom	1,4	1,6	2,1
Ostalo	10,5	7,5	7,9
<b>Pomoć u naravi (2.1-2.6)</b>	<b>235,5</b>	<b>141,4</b>	<b>124,6</b>
2.2 Pomoć za nabavu ogrjeva	6,5	7,8	7,3
2.5 Besplatni školski udžbenici <sup>a</sup>	121,6	-	-
2.6 Jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća	102,0	124,8	105,7
Ostalo			
<b>Smještaj, pomoć i njega</b>	<b>12,8</b>	<b>12,7</b>	<b>14,3</b>
3, 4 Smještaj djece i odraslih u obitelji	2,7	3,1	3,6
5, 6 Smještaj djece i odraslih u socijalne ustanove	9,7	9,4	10,4
7, 8 Ostalo	0,4	0,2	0,3
<b>Ukupni izdaci</b>	<b>418,2</b>	<b>329,3</b>	<b>335,9</b>

Izvor: Podaci Ministarstva rada i socijalne skrbi (temeljem obrade podataka dobivenih od centra za socijalni rad)

Najveći dio pomoći u sustavu socijalne skrbi u Hrvatskoj u razdoblju 1995. -1997. bio je u gotovu novcu. Od toga se najviše po broju korisnika i izdvojenim sredstvima odnosilo na naknade za socijalni minimum. To uključuje plaćanje siromašnom kućanstvu dovođenjem njihova neto dohotka do razine socijalnog minimuma. U 1997. godini prosječna isplata po korisniku u ovom programu iznosila je približno 212 kuna mjesečno. Prosječna novčana pomoć za one bez ikakvih drugih izvora sredstava bila je nešto viša (251 kunu mjesečno). Pomoći i po ostalim programima bile su općenito vrlo male. Kako je odlučivanje o ostvariva-

nju prava uključivalo i ocjenu socijalnog radnika (koji je imao priličnu diskrecionu moć) sustav je vjerojatno bio prilično skup za upravljanje.

Prilično je teško povezati stari i novi sustav naknada i pomoći. Stalna i privremena novčana pomoć kao i naknada za socijalni minimum zamijenjene su s pomoći za uzdržavanje. Iako nisu izrijekom navedeni u novom zakonu (osim u članku 78) i dalje centar za socijalnu skrb može odobriti podmirenje pogrebnih troškova, podmirenje troškova ogrjeva i nadoknadu plaće roditelju teže hendikepiranog djeteta zbog prava na rad sa skraćanim radnim vremenom. U zakonu se ne navodi novčana pomoć za opremu djeteta samohranom nezaposlenom roditelju, te se može pretpostaviti da je zakonodavac s obzirom na mali broj korisnika (32 u 1995. i 29 u 1996.) odlučio ukinuti taj oblik pomoći. Osnovni oblici pomoći sadržani u novom Zakonu jesu: pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja i jednokratna pomoć. Zakon je drugačije odredio uvjete za doplatak za pomoć i njegu, a sadrži još nekoliko oblika pomoći i naknada (osobnu invalidninu, pomoć u prehrani, pomoć za odjeću i obuću, pomoć za osobne potrebe korisnika stalnog smještaja i drugo).

Pravo na *pomoć za uzdržavanje* može ostvariti samac ili obitelj koji nemaju sredstava za uzdržavanje, a nisu ih u mogućnosti ostvariti svojim radom ili prihodima od imovine. Za većinu obitelji raspon pomoći naveden je u tabeli 9, time da se utvrđeni iznosi povećavaju ako je korisnik potpuno radno nesposobna odrasla osoba, trudnica nakon 12 tjedana trudnoće i roditelja do 2 mjeseca, te dijete samohranog roditelja. Visina pomoći za uzdržavanje utvrđuje se kao razlika između iznosa sredstava za uzdržavanje utvrđenih prema ovom Zakonu i iznosa prosječnoga mjesečnog prihoda samca ili obitelji ostvarenog u tri prethodna mjeseca. Pomoć za uzdržavanje neće se isplaćivati samcu ili članu obitelji koji se nalazi na vojnoj obvezi, na izdržavanju kazne zatvora duljem od 30 dana, na bolničkom liječenju duljem od 2 mjeseca, osobi koja je smještena u udomiteljsku obitelj ili u dom socijalne skrbi. Pomoć za uzdržavanje u obliku zajma može se odobriti samcu ili obitelji koji ima u vlasništvu nekretnine i drugu imovinu ili pravo, ali ih ne može trenutačno prodati ili na drugi način od toga ostvariti prihod ili drugu korist ili nije u mogućnosti ostvariti kakvu tražbinu ili je zbog izvanrednih okolnosti ostao bez svojih redovitih prihoda.

*Pomoć za podmirenje troškova stanovanja* odnosi se na najamninu i troškove koji se plaćaju u svezi sa stanovanjem i održavanjem stana, osim zaštićene najamnine koju najmpriamac koristi po posebnim propisima. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se odobriti samcu ili obitelji čiji mjesečni prihod samca ili obitelji u posljednja tri mjeseca ne prelazi visinu sredstava za uzdržavanje utvrđenih prema ovom Zakonu. Pravo na pomoć za podmirenje troškova stanovanja nema osoba ako ima u vlasništvu ili suvlasništvu kuću, kuću za odmor ili stan. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja odobrava se u visini najma s tim da pomoć samcu ili obitelji ne može biti veća od iznosa polovice sredstava potrebnih za uzdržavanje samca ili obitelji utvrđenih prema Zakonu.

*Jednokratna pomoć* može se odobriti samcu ili obitelji koji, zbog trenutačnih okolnosti (npr. rođenja djeteta, bolesti ili smrti člana obitelji, elementarnih nepogoda ili drugih nevolja), prema ocjeni centra za socijalnu skrb, nisu u mogućnosti djelomično ili u cijelosti zadovoljiti osnovne životne potrebe. Jednokratna pomoć može se odobriti do iznosa koji podmiruje potrebu time da ako je veći iznos, centar za socijalnu skrb dužan je pribaviti prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi.

Zakon predviđa da se na sličan način kao i starim zakonom do 1997. godine može odobriti pomoć u prehrani, pomoć za odjeću i obuću, pomoć za osobne potrebe korisnika stalnog smještaja, podmirenje pogrebnih troškova, podmirenje troškova ogrjeva. Također postoji cijeli niz oblika pomaganja u prevladavanju posebnih teškoća (samaca i članova obitelji) poput uključenja u javne kuhinje, smještaja u predškolske ustanove i slično, te skrbi izvan vlastite obitelji koja se ostvaruje kao: stalan smještaj, tjedni smještaj, privremeni smještaj, cjelodnevni boravak i poludnevni boravak. U skladu sa člankom 74., korisniku se osigurava "privremena skrb izvan vlastite obitelji dok se ne ostvari povratak u vlastitu ili udomiteljsku obitelj, dom socijalne skrbi ili se njegov smještaj osigura na drugi način".

Prema novom Zakonu, za gotovo sva prava u sustavu socijalne skrbi provodi se određena vrsta provjere dohotka. Tražitelji su dužni pružiti socijalnim radnicima sve potrebne spoznaje o ostvarenom dohotku i unutar osam dana prijaviti bilo koju značajniju promjenu. Socijalni radnici imaju priličnu diskrecionu moć kod odobravanja bilo kojeg oblika pomoći. Jednom kada je odobrena pomoć može trajati do godinu dana, osim ako korisnik ne obavijesti centar za socijalni rad o promjeni okolnosti. Nadležni centar za socijalnu skrb obavezan je najmanje jednom godišnje provjeriti činjenično stanje i okolnosti koje su bitne za donošenje odluke o pomoći. Centar za socijalnu skrb dužan je pratiti prilike u kojima živi korisnik smješten izvan vlastite obitelji i u tu svrhu dužan ga je posjetiti najmanje jedanput u šest mjeseci. Zakon ne propisuje postupke ili zahtjeve provjere izjave o dohotku i imovnom stanju.

Kako je već navedeno, MRSS nije nadležno za isplatu dječjeg doplatka. On se financira iz posebnog 2,2 postotnog doprinosa na plaće koji se uplaćuje u izvanproračunska prikupljena sredstva. Dječji doplatok se isplaćuje obitelji zaposlenih, umirovljenika i nezaposlenih koji imaju manji ostvareni dohodak od utvrđenog cenzusa (koji je kod zaposlenih u 1998. godini iznosio 1.067,64 kuna mjesečno po članu kućanstva). Pravo na dječji doplatok može se ostvariti sve dok se dijete redovno obrazuje. Iznos doplatka ovisi o visini dohotka po članu kućanstva, te se kreće od 103 do 189 kuna mjesečno za obitelj s oba roditelja i od 141 do 276 kuna mjesečno za samohranog roditelja. Ukupni iznosi prikupljenih sredstava za tu namjenu činio je u 1996. godini oko 0,9 posto BDP-a.

U novom zakonu o dječjem doplatku predviđeno je značajno povećanje iznosa dječjeg doplatka "kako bi se poboljšao životni standard i povisile stope nataliteta". Također je predviđeno da se ukine načelo financiranja dječjeg doplatka iz doprinosa na plaće. U mnogim zemljama u tranziciji djeca su dio stanovništva posebno ugrožen siromaštvom (Grootaert and Braithwaite, 1998:62), tako da je poželjno očuvati sustav dječjeg doplatka. Također treba još više usmjeriti pažnju na djecu u siromašnijim obiteljima. Iskustva mnogih zemalja su pokazala da je dječji doplatok neučinkovit u povećanju stopa nataliteta pa bi valjalo napustiti namjeru da će biti djelotvoran u tom pogledu u Hrvatskoj. Dječji doplatok treba prije svega shvatiti kao mjeru protiv siromaštva, a ne kao poticaj pronatalitetne politike.

Temeljna struktura socijalne pomoći prema novom Zakonu o socijalnoj skrbi (transferi, smještaj, njega i pomoć u kući) pokazuje da je sustav relativno jednostavan i sveobuhvatan i da je u mogućnosti odgovoriti na mnoge zahtjeve koji se pred njega postavljaju. On podrazumijeva određene oblike provjere dohotka, a to bi trebalo biti način za usmjeravanje raspoloživih sredstava prema onima kojima najviše trebaju. Načelno, sustav pruža potrebnu sigurnosnu mrežu koja je potrebna da bi prijelaz na tržišno gospodarstvo bio što lakši. Na sustav se

nadovezuju programi dječjeg doplatka i naknade za vrijeme nezaposlenosti, koji pružaju dodatnu zaštitu protiv dva najvažnija uzroka siromaštva. (Drugi važni dijelovi koji pomažu osiguranju stanovništva protiv opasnosti koje se neminovno javljaju u životu jesu mirovinski sustav koji pomaže ublažavanju neimaštine u poodmakloj dobi i sustav zdravstvenog osiguranja.)

Programi socijalne pomoći uvedeni novim Zakonom o socijalnoj skrbi teoretski imaju mnoga željena obilježja. Ipak, s obzirom na raspoložive pokazatelje nije moguće utvrditi koliko učinkovito oni djeluju. Tek na temelju ankete o potrošnji kućanstava ili drugog posebnog istraživanja o razini i strukturi dohotka u kućanstvu može se utvrditi koliko je stvarno socijalna pomoć uspješno usmjerena na one koji su stvarno siromašni i u kojoj mjeri im ona pomaže da izbjegnju neimaštinu. Tako zasad za Hrvatsku nedostaju podaci kojima bi se utvrđivala vodoravna i okomita učinkovitost sustava, pa se moramo suzdržati od konačne ocjene.

Potrebno je ipak dati još jedan komentar o pravima uvedenim u novom Zakonu o socijalnoj skrbi, posebice o pomoći za uzdržavanje. Svako povećanje dohotka imati će za posljedicu *jednako smanjivanje* pomoći (odnosno 100 postotnu graničnu stopu pomoći). To sigurno predstavlja negativni poticaj za traženje zaposlenja (ili bar za traženje zaposlenja u službenom gospodarstvu) pa se time stvara "stupica siromaštva". Trebalo bi razmisliti o postupnom smanjivanju visine pomoći i ublažavanju tako visoke granične stope.

## 5. Zaključak

U Hrvatskoj, kao i u gotovo svim ostalim zemljama, najvažniji cilj socijalne politike mora biti omogućiti ljudima novo zapošljavanje ili ih vratiti u svijet rada. Za većinu ljudi zavisnost o pomoći države ne pruža zadovoljavajuću alternativu zapošljavanju ni u pogledu psihičkog zadovoljstva niti u materijalnom blagostanju. Poželjno je gdje god je to moguće naći zaposlenje u službenom gospodarstvu. Ne samo da su takvi poslovi općenito sigurniji, već oni nude veće mogućnosti osposobljavanja i stjecanja znanja i vještina. Time će se povećati osnovica za poreze i doprinose te u određenoj mjeri omogućiti smanjivanje posrednih troškova rada. Posebnu pažnju treba usmjeriti na ispravljanje zastarjele kvalifikacijske strukture i razine vještina potrebnih za moderan razvoj i prilagođivanje svjetskoj konkurenciji. To podrazumijeva da potrebne investicije u obnovu zemlje i ostvarivanje gospodarskog razvoja moraju obuhvaćati i ulaganja u ljudski kapital. Ovaj cilj treba imati na umu kod određivanja raznovrsnih čimbenika politike socijalne skrbi.

Ako se žele povećati stope aktivnosti, potrebno je učiniti jače napore za smanjivanje posrednih troškova rada. To gotovo sigurno znači smanjivanje ukupnih doprinosa i poreza iz i na plaću. S jedne strane, moguće je financirati neke od postojećih programa iz drugih izvora prihoda, a ako je to neostvarivo, valja razmisliti o snižavanju razine i opsega pojedinih programa. U svakom slučaju treba dosljedno nastojati da se razina doprinosa i poreza snizi na 20-25 posto što je donja granica raspona u zemljama OECD-a. Smanjivanje posrednih troškova rada trebalo bi potaknuti poslodavce u službenom gospodarstvu na veće zapošljavanje, a možda bi moglo olakšati dijelu onih koji posluju u neslužbenom gospodarstvu da počnu poslovati u skladu s propisima u službenom gospodarstvu. Na kraju, poslovanje u službenom gospodarstvu donosi poduzetniku određene prednosti ali i troškove. Cilj bi trebao biti da omjer prednosti i troškova preteže u korist službenog gospodarstva. Bilo bi poželjno raz-

motriti ostale izvore troškova i razmisliti koliko se oni mogu smanjiti. Također bi takvo razmatranje moglo obuhvatiti i druge nefinancijske uzroke nefleksibilnosti tržišta rada koji također pridonose povećanju troškova i mogu obeshrabriti stvaranje novih radnih mjesta. Kako se nastoje stvoriti veće mogućnosti zapošljavanja posebice u službenom gospodarstvu treba težiti stvaranju poduzetništvu naklonjenog okruženja. U tom smislu valja preispitati i po mogućnosti ukloniti sve neopravdane i nepotrebne administrativne zabrane i ograničenja.

Ne smiju se zanemariti aktivne mjere na tržištu rada koje u prvom redu uključuju obrazovanje i usavršavanje. Te se mjere u najvećem dijelu moraju usmjeriti na osobe u dobi između 15 i 24 godine koje bilježe najviše stope nezaposlenosti (a i kod kojih je vjerojatno najveći povrat od ulaganja u ljudski kapital). Takva politika treba biti stalno predmet razmatranja kako bi se osigurala učinkovitost, odnosno kako bi korist bila veća od rashoda i da je povrat veći od alternativnog ulaganja u druge namjene. Programi obrazovanja trebaju biti usmjereni prema potražnji za pojedinim zanimanjima i sposobnostima koja će se tražiti u budućnosti, odnosno težište treba biti na osposobljavanju za "poznatog poslodavca".

Postojeći sustav pomoći za uzdržavanje ima vrlo visoku graničnu stopu smanjivanja pomoći za svaki iznos zarađenog dohotka. To sigurno stvara opasnost od dugotrajne nezaposlenosti odnosno "stupice siromaštva". Bilo bi poželjno postupnim smanjivanjem visine pomoći sniziti visoke granične stope. Vjerojatno bi bilo vrijedno razmisliti o razvoju sustava pomoći koji se pod nazivom *Working Family's Credit* provodi u Velikoj Britaniji. Taj je program namijenjen za poticanje na zapošljavanje dugotrajnih korisnika socijalnih pomoći. Pravo na njega ostvaruju samo siromašne obitelji koje rade, time da bi se on u Hrvatskoj mogao nadopuniti uvjetom da korisnici moraju dokazati da rade u službenom gospodarstvu.

Poticanjem zapošljavanja omogućava se usmjeravanje socijalnih pomoći na one koji su najmanje u mogućnosti da sami brinu za sebe. Programi pomoći sadržani u novom Zakonu o socijalnoj skrbi uglavnom sadrže test prihoda koje pojedinac ili obitelj ostvaruju. Tako članak 30. Zakona navodi da "korisnik koji prima pomoć za uzdržavanje dužan je davati točne podatke o svim svojim redovitim i drugim приходima, nekretninama ili drugoj imovini, te mora omogućiti centru za socijalnu skrb uvid u svoje prihode i imovno stanje". To je načelno poželjno i opravdano, pogotovo kada su ograničena raspoloživa sredstva. Ali postoje određene opasnosti koje treba imati na umu. Prvo, ako se želi ostvariti pouzdan test prihoda, to zahtijeva određene provjere koje podrazumijevaju visoke administrativne troškove. Drugo, to može voditi značajnoj socijalnoj isključenosti, posebice među loše plaćenima. Općenito, kako smo naveli test prihoda često stvara značajne negativne poticaje za zapošljavanje, pa stoga može biti kontraproduktivan.

Dugoročno, alternativa testu prihoda mogli bi biti takozvani kategorijski kriteriji prema kojima bi se pravo na pomoć ostvarivalo ovisno o obilježjima koja su usko povezana sa siromaštvom, poput nezaposlenosti i većeg broja djece u obitelji. Takvi programi ovise o statističkim pokazateljima i analizama kako bi se utvrdilo bitne čimbenike ili uzroke siromaštva. Takve se analize ne mogu ostvariti u Hrvatskoj sve dok nisu na raspolaganju podaci ankete o potrošnji kućanstava ili neki drugi odgovarajući izvor.

Institucionalni okvir unutar kojeg se provodi sustav socijalne skrbi u širem smislu prilično je razbijen. Vjerujemo da bi se određena poboljšanja u učinkovitosti mogla postići racionalizacijom sustava. Prvo, takozvani izvanproračunski fondovi trebali bi biti više uključive

ni u cjelokupan sustav javnih financija, odnosno središnja država preko Ministarstva financija trebala bi jače nadzirati njihovo poslovanje. Zbog istog razloga smatramo da bi bilo vrlo korisno kada bi i za planiranje i za praćenje trošenja sredstava Ministarstvo financija (ili Zavod za statistiku) pripremalo priopćenja o iznosu i strukturi izdataka javnog sektora utvrđenog na konsolidiranoj osnovici. Drugo, predlažemo ukidanje sredstava doplatka za djecu i potpuno prenošenje toga programa u Ministarstvo rada i socijalne skrbi. Treće, treba nastojati da se ukinu preklapanja i dupliciranja pojedinih oblika pomoći. Naprimjer, pomoć kod osposobljavanja za samostalan rad treba biti prenesena iz Ministarstva rada i socijalne skrbi u Državni zavod za zapošljavanje. Ona bi trebala biti uključena u redovne programe pomoći za vrijeme osposobljavanja i usavršavanja koje provodi Zavod.

Na kraju, željeli bismo preporučiti da se poradi na poboljšanju kakvoće, opsega i učestalosti statistike koja obuhvaća sustav socijalne skrbi. Informacije i spoznaje o tome nužne su za planiranje i oblikovanje odgovarajuće politike, kao i za znanstvena razmatranja navedenog područja. Te su mjere nužne na svim razinama vlasti kako bi građani stekli uvid o djelovanju vladine politike, a trebale bi ujedno poboljšati kakvoću javne rasprave o trošenju sredstava.

#### *Sažetak*

*Namjera ovog rada je izložiti mjere socijalne politike koje je usvojila Hrvatska nakon svog osamostaljivanja kao i mjere koje su preostale iz bivšeg sustava, te predložiti mogućnosti njihovog poboljšanja. Naglasak je na pitanjima socijalne skrbi i zapošljavanja a problemi mirovinskog sustava i zdravstvenog osiguranja promatraju se tek rubno. Drugi dio posvećen je izdvojenim sredstvima i njihovoj strukturi za socijalne izdatke u posljednje dvije ili tri godine. Tu se pokazuje da je iznos javnih izdataka porastao i da je on visok u usporedbi s brojnim drugim zemljama u tranziciji. Isto vrijedi i za rashode za socijalnu zaštitu u državnom proračunu. Treći dio rada usmjeren je na tržište rada. Tu se razmatraju podaci o zaposlenosti i nezaposlenosti, te raspravlja o nejednakosti i siromaštvu. Taj dio završava razmatranjem naknada za vrijeme nezaposlenosti kako bi se spoznalo u kojoj su mjeri one odgovarajuća sigurnosna mreža za one koji nemaju posao. Četvrti dio rada usmjeren je na sustav programa socijalne pomoći i socijalne skrbi koje organizira država. Zaključci i prijedlozi poboljšanja kojima bi se povećala učinkovitost postojećeg sustava nalaze se u posljednjem petom dijelu.*

*Ključne riječi: socijalna politika, socijalni rashodi, nejednakost i siromaštvo, sustav programa socijalne pomoći i socijalne skrbi, Republika Hrvatska*

#### LITERATURA

Bejaković, P. (1998) *Welfare Policy and Social Transfers in the Republic of Croatia (mimeo)* Zagreb.

Bičanić, I. - Ott, K. (1997) *The Unofficial Economy in Croatia: Causes, Size and Consequences*, Occasional Paper No. 3, Institute of Public Finance, Zagreb.

Državni zavod za statistiku (1998) *Priopćenje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske*, Zagreb, 12. veljače 1998.

Državni zavod za statistiku (1998a) *Statistički ljetopis 1998*, Zagreb.

Grootaert, C. - Braithwaite, J. (1998) *The Determinants of Poverty in Eastern Europe and the Former Soviet Union* (mimeo) Washington DC : World Bank.

Hrvatski zavod za zapošljavanje (1996, 1997) *Godišnjak*, Zagreb.

PlanEcon Report (1998) *Croatian Economic Monitor*, No. 7-8.

Rutkowski, J. (1996) *Changes in Wage Structure during Economic Transition in Central and Eastern Europe* World Bank Technical Paper No. 340 (Social Challenges of Transition Series) Washington, DC.

Rutkowski, J. (1996a) *Labour Market Policies in Transition Economies*. Moot-Most, vol 6, no.1, str.19-26.

UNHDP (1997) *Human Development Report: Croatia*, Zagreb.

Vlada Republike Hrvatske (1998) *Nacionalna politika zapošljavanja*, Zagreb.

World Bank (1997) *Croatia: beyond stabilisation*, Washington DC.

### **Predrag Bejaković and Alastair McAuley: Welfare Policy and Social Transfers in the Republic of Croatia**

#### *Summary*

*The purpose of this paper is to review the range of social policies that have been adopted by the government of Croatia since independence together with those that have been retained from the socialist past and to ask whether it might be possible to improve them. The paper concentrates on issues of social security and employment. After the Introduction, in Section 2 we provide estimates of the level and composition of social expenditure in Croatia in the last two or three years. These show that the scale of public expenditure has been growing and that it is high compared with a number of other transition economies. This is also true of social expenditure within the overall budget. It is this development that has, in fact, prompted the present report. Section 3 focuses upon the labour market. It assesses evidence on participation and on the level of unemployment. It also examines evidence on inequality and poverty. Finally, it looks at the unemployment benefit to see how far it provides an adequate safety-net for those who lose their jobs. Section 4 concentrates on the structure of social welfare and social assistance programmes provided by the Croatian government. Finally, Section 6 examines possible ways in which the efficacy of the present system might be improved.*

*Key words: social policies, social expenditure, inequality and poverty, welfare and social assistance, the Republic of Croatia.*