

Program borbe protiv siromaštva i isključenosti u Hrvatskoj

Ministarstvo rada i socijalne skrbi Republike Hrvatske
Zagreb

UDK: 364.22:304(497.5)
Priljeno: lipanj 2001.

Tijekom prve polovice 2001. godine skupina je stručnjaka u organizaciji Ministarstva rada i socijalne skrbi izradila Program borbe protiv siromaštva i isključenosti u Hrvatskoj. U izradi Programa sudjelovali su stručnjaci različitih institucija, kao što su: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, Ministarstvo rada i socijalne skrbi i druga ministarstva Vlade, a redakciju je obavio dr. sc. Zoran Šućur. Program je javno prezentiran na skupu "Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj politici", održanom 7.–8. lipnja 2001. godine u Varaždinskim toplicama.

Ovdje objavljujemo znatno skraćenu i prilagođenu verziju Programa. Potpuno su izostavljeni oni dijelovi Programa u kojima su definiraju osnovni koncepti siromaštva i isključenosti te analiziraju osnovni pokazatelji siromaštva u Hrvatskoj. Smatrali smo da su ti pokazatelji poznati javnosti jer su objavljeni u izvještaju Svjetske banke (Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju, 2000.) te u ranijim brojevima naše Revije (2/2000.).

Ključne riječi: siromaštvo, isključenost, program borbe, Hrvatska.

UVOD

Siromaštvo je trajan i globalan problem. On je vidljiv na svjetskoj razini. Uprkos 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. Nije stoga iznenađujuće da je Svjetski samit o socijalnom razvoju u Kopenhagenu iz 1995. godine u prvi plan stavio tri ključna socijalna problema: siromaštvo, nezaposlenost i socijalnu isključenost. Jedan od ciljeva Programa akcije, usvojenog na ovom samitu, 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 sud-

jelovanje u društvenom i kulturnom životu. Generalna skupština UN proglasila je razdoblje od 1997.–2006. desetljećem iskorjenjivanja siromaštva. Osim toga, samit 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.

Siromaštvo i isključenost predstavljaju socijalne probleme koji su itekako prisutni i u razvijenim zemljama. 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). Osim toga, Vijeće ministara Vijeća Europe pokrenulo je 1993. godine projekt *Human dignity and social exclusion*. Iz sintetičkog izvještaja ovog projekta proizlazi da rastu rizici isključivanja u svim bitnim područjima (zdravstvu, obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj zaštiti i stanovanju). Isključenost u tranzicijskim zemljama proizlazi iz tri izvora: tranzicijskog procesa (političke i pravne promjene),

neovisnosti (pitanja građanstva i pristupa tržištima) i samog tržišta.

Kao posljedica rata i dubokih promjena tijekom 1990-ih godina u Hrvatskoj se pojavilo ekspanzirajuće siromaštvo. Nemali broj građana suočio se problemima preživljavanja i zadovoljavanja najosnovnijih potreba. Hrvatska je vlada reagirala na problem siromaštva, prije svega putem sustava socijalne skrbi i pomoći. U ratnom i poluratom vremenu (negdje do 1997.) važnu je ulogu igrala građanska solidarnost i (međunarodna) humanitarna pomoć. Međutim, 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. 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.

PRIKAZ POSTOJEĆEG STANJA

S obzirom da je siromaštvo višedimenzionalni problem, borba protiv njega ne može biti ograničena samo na sustav socijalne pomoći. Iz perspektive borbe protiv siromaštva i isključenosti značajna su područja: 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. 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.

Politika plaća i radno zakonodavstvo

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 nekoliko desetina tisuća radnika koji nakon obavljenog posla ne dobivaju plaću na vrijeme ili je ne dobivaju uopće. Prema procjenama, broj zaposlenih koji nisu primali plaće bio je još veći prošlih godina. 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.

Radnim zakonodavstvom Republike Hrvatske nije osigurana prihvatljiva nejednakost u politici plaća. S obzirom na vođenje politike plaća razlikuju se poslodavci kojima je Republika Hrvatska jedini ili pretežiti vlasnik, poslodavci kojima su jedinice lokalne samouprave jedini ili pretežiti vlasnik te ostali poslodavci. U prvom slučaju Vlada Republike Hrvatske vodi računa o prihvatljivoj nejednakosti plaća. U drugoj kategoriji poslodavaca svaki od njih samostalno određuje politiku plaća, uz postojanje znatnih razlika u financijskim mogućnostima ovisno o razvijenosti gospodarstva na pojedinom području. Iz tog se razloga ne može voditi ujednačena politika prihvatljivih razlika u plaćama. Poslodavci iz treće kategorije također ne vode ujednačenu politiku prihvatljivih razlika u plaćama, već politiku plaća prilagođavaju svojim potrebama i stanju ponude i potražnje na tržištu rada, osim ako ih sindikati posredno ne prisile da u sklopljenim kolektivnim ugovorima nejednakost plaća bude prihvatljiva.

Zbog visoke stope nezaposlenosti i time prouzročenog nesrazmjera ponude i potražnje na tržištu rada pokazalo se neophodnim zakonom propisati zaštitu minimalnih prava radnika, kad je riječ o visini plaća. Umjesto minimalne plaće uveden je institut najniže plaće. 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. Većina industrijskih zemalja ima kategoriju minimalne plaće, iako se propisi o minimalnoj plaći razlikuju od zemlje do zemlje. Ona treba osi-

gurati 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.

Gledano iz kuta europskih država, prisutno je mišljenje o "prereguliranosti" sfere radnog zakonodavstva. 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. No, može se pretpostaviti da će tek eventualnim donošenjem novog zakona kroz razdoblje jedne do dvije godine, ukoliko se poboljšaju gospodarske prilike, ovaj institut ostati izvan zakonskog reguliranja.

Politika zapošljavanja i zaštita od nezaposlenosti

S obzirom na razinu nezaposlenosti i rast broja nezaposlenih među siromašnima, od iznimne važnosti za borbu protiv siromaštva je područje politike zapošljavanja i zaštite od nezaposlenosti. Hrvatski zavod za zapošljavanje već nekoliko godina provodi programe usmjerene na smanjenje nezaposlenosti i otvaranje novih radnih mjesta, ali i na zapošljavanje teško zapošljivih skupina. 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. Od programa koje je realizirao Hrvatski zavod za zapošljavanje treba istaći: sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba (do 30 godina starosti) bez radnog iskustva; sufinanciranje zapošljavanja uvođenjem u posao, odnosno osposobljavanjem; sufinanciranje stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije te zapošljavanje putem javnih radova.

Kad je riječ o zaštiti od nezaposlenosti, novčana je naknada najznačajnije i najučestalije pravo koje se koristi za vrijeme nezaposlenosti (u ostala prava ulaze 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). Udio korisnika novčane naknade u populaciji nezaposlenih u posljednjih desetak godina kretao se uglavnom između 10% do 20%, ovisno o gospodarskoj situaciji i promjeni zakonske regulative. Novčana naknada igra važnu ulogu i sa stajališta siromaštva jer veliki dio tih sredstava odlazi upravo pojedincima s niskim dohocima. Također, obuhvat i visina naknade nisu radno destimulativni.

Porezna politika

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 dohodi oporezuju manjim poreznim stopama. Potvrđeno je da progresivni porezni sustavi i izdašniji javni socijalni transferi smanjuju nejednakosti i siromaštvo. Imajući na umu ograničeni utjecaj poreznog sustava na redistribuciju dohotka, instrumenti porezne politike mogu se promatrati kao podrška i dopuna mjera 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.

Od početka 2001. godine u primjeni je novi Zakon o porezu na dohodak, prema kojemu se svakom poreznom obvezniku ne oporezuje egzistencijalni minimum od 1.250 kuna mjesečno. Uvećan je također neoporezivi dio mirovine, koji najviše iznosi 2.500 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. 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%.

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 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.

Mirovinski sustav

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 hranitelja obitelji. Razina prosječne mirovine u odnosu na prosječnu plaću gotovo se prepolovila, što je dovelo do toga da se veliki dio umirovljeničke populacije našao ispod granice siromaštva. Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći pao je sa 75,3% u 1990. na 38,4% u 2000. godini, a oko 50% umirovljenika prima mirovine ispod nacionalne linije siromaštva.

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. Siromaštvom su pogodeni posebice oni dijelovi starije populacije koji nemaju nikakvih mirovinskih primanja (oko 20% stanovništva Hrvatske starijeg od 60 godina). Ovaj podatak postaje tim važniji što simulacije govore da ovaj postotak starijeg stanovništva neće biti pokriven ni novim (reformiranim) mirovinskim sustavom.

Važan instrument zaštite od siromaštva jest i najniža mirovina. Veliki broj novih umirovljenika ostvaruje najnižu mirovinu. U prvih devet mjeseci 2000. godine pravo na najnižu mirovinu ostvarilo je oko 38% od ukupnog broja osiguranika koji su u istom razdoblju stekli pravo na mirovinu. Oni su ostvarili u prosjeku 57,7% veću mirovinu od one koja bi

im inače pripadala na temelju uplaćenih doprinosa. Najniža mirovina je najpovoljnije socijalno primanje za poljoprivrednike i invalidske umirovljenike.

S izraženim problemima osiguravanja egzistencije susreću se umirovljenici koji su ostvarili mirovine u Bosni i Hercegovini i drugim državama bivše SFRJ. 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.

Zdravstvena zaštita

Hrvatski zdravstveni sustav obilježen je dvjema bitnim karakteristikama: visokim troškovima te nezadovoljstvom sustavom. Možda se najveći problem tranzicijskog razdoblja ogleda u teškoj i nejednako 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. Zamišljena zdravstvena reforma treba zadovoljiti dva osnovna zadatka: financijski stabilizirati sustav te, 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 pojedinačnom reformskom zahvatu. Riječ je o tome da se konačni cilj reforme može postići samo ukoliko pojedina rješenja posebno fokusiraju problem kvalitete života i dostupnosti zdravstvenih usluga siromašnijim skupinama stanovništva.

Obiteljska politika

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 dječjem doplatku iz 2000. godine, Zakon o radu, zatim zakoni o mirovinskom i zdravstvenom osiguranju i drugi.

S aspekta ublažavanja siromaštva, značajni instrumenti obiteljske politike jesu porodne naknade i dopusti te dječji doplatci. Zakonom su uređena prava na porodni dopust i onim ženama koje obavljaju samostalnu profesionalnu djelatnost, bave se obrtom, poljoprivredom ili su nezaposlene. Porodni i roditeljski dopusti u Hrvatskoj su dosta dugi u odnosu na druge zemlje.

Prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju roditelji imaju pravo na novčanu naknadu kao pomoć za opremu novorođenog djeteta, dok dječje ustanove (jaslice i vrtići) pohađa oko trećina djece i one su subvencionirane od strane države prema socijalnom statusu korisnika.

Posebno su značajni 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. 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. Zbog spomenutih promjena naglo je porastao broj korisnika, broj djece i svote novca potrebne za realizaciju prava na dječji doplatak. Proširenje dječjeg doplatka predstavlja značajnu potporu siromašnim obiteljima s djecom.

Stanovanje

Socijalno značenje stana proizlazi iz činjenice da je stan primarna čovjekova potreba, da je bez stana nemoguće zamisliti život čovjeka i obitelji, kao i od toga da je stan nezamjenjiv, pa bi ga stoga svatko morao imati. Zbog toga socijalno značenje stana i stanovanja uvjetuje

razne državne i društvene pomoći i potpore, prisutne u gotovo cijelom svijetu, bez obzira na razinu razvijenosti pojedine zemlje. Stambene potrebe ne podmiruju se isključivo po tržišnim principima ponude i potražnje.

U rješavanju stambenih problema materijalno lošijih slojeva stanovništva ne možemo zaobići značaj socijalnog stanovanja, koje podrazumijeva intervenciju države u stambenu potrošnju (gradnja socijalnih stanova za ciljane skupine, subvencija najamnina i troškova stanovanja).

Za razliku od gotovo svih zapadnoeuropskih država, u Hrvatskoj pitanje namjenske stambene štednje nije bilo zakonski regulirano sve do 1. siječnja 1998. godine, kada je stupio na snagu Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje, čime su konačno stvorene i zakonske pretpostavke da se to područje, vrlo interesantno i važno za široki krug građana, počinje organizirati razvijati. U Hrvatskoj je do sada osnovano nekoliko stambenih štedionica.

U pogledu obveza gradova i općina, Zakonom je utvrđeno izdavanje 10% sredstava za pribavljanje stanova osobama bez stana.

Stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih kategorija stanovništva dio je programa socijalne skrbi koji se odnose na stambeno zbrinjavanje specifično ranjivih skupina: invalida, azilanata te pripadnika etničkih i rasnih skupina. U većini razvijenih zemalja doneseni su posebni propisi kojima se reguliraju ovi problemi. Na stambenom zbrinjavanju ovih skupina naročito insistira Europska socijalna povelja Vijeća Europe. U okviru ovih programa posebna se pažnja posvećuje zbrinjavanju beskućnika. Treba kazati da se kod nas relativno malo radi na ovim programima, a prepreka tome nedostatak je sredstava.

Obrazovanje

Kvalitetno obrazovanje 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 spreme i nezaposlenosti, što upućuje na impe-

rativ 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 izašli iz statusa nezaposlenih.

Velik postotak hrvatskoga stanovništva (preko polovice) ima samo osnovno obrazovanje ili manje od toga. Osim toga, prema popisu stanovništva iz 1991. godine 3% stanovnika starijih od 10 godina bilo je nepismeno, od čega 28,1% u dobi između 50 do 64 godina starosti i 59,5% u dobi od 65 i više godina starosti.

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. Ispadanje iz škole povezano je sa siromaštvom u vrijeme odraslosti. Ovim je skupinama potrebno pružiti "drugu šansu", među ostalim, kroz doškolovanje, dopunsko ili drugo obrazovanje.

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. 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 inva-

lidi određenog stupnja invalidnosti itd. Razrađeno je i dodatno bodovanje temeljem socijalnog statusa studenata.

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.

Socijalna skrb i pomoć

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.

Kad je riječ o drugom sustavu, treba istaknuti Zakon o socijalnoj skrbi iz 1998. godine 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.

Zaštita osoba s invaliditetom

Sustav socijalne skrbi sadržava niz prava namijenjenih osobama s invaliditetom i općenito osobama s posebnim potrebama. Ta prava uključuju: doplatu za pomoć i njegu, pomoć i njegu u kući, osobna invalidnina, skrb izvan vlastite obitelji, naknada do zaposlenja.

Podaci o ostvarenoj naknadi do zaposlenja ukazuju na to da osobe s invaliditetom čine teško zapošljivu skupinu, 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 zaštićenim 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 proizlazi da je broj nezaposlenih osoba s invaliditetom u 1996. godini iznosio 7.716, dok je taj broj u 2000. povećan na 9.109.

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.

Socijalna pomoć

Najveći program unutar socijalne skrbi namijenjen siromašnima jest pomoć za uzdržavanje. Više od 1/3 sredstava utrošenih na prava iz socijalne skrbi otpada na ovaj program. Poboljšanju položaja korisnika pomoći za uzdržavanje pripomogla je i nedavna zakonska promjena koja je isključila dječji doplatka iz osnovice prilikom utvrđivanja prava na ovu pomoć. Naime, prijetila je opasnost da obitelji s većim brojem ovisne djece ostanu bez prava na pomoć za uzdržavanje. Broj korisnika pomoći za uzdržavanje obuhvaća nešto više od 2% stanovništva. Ovaj je postotak znatno veći na ratom pogođenim područjima (primjerice, u Brodsko-Posavskoj županiji 4,2%, Osječko-Baranjskoj 2,6%, Šibensko-Kninskoj 7,3%).

Visina pomoći za uzdržavanje utvrđuje se u postotku od osnovice koju određuje Vlada Republike Hrvatske, a koja trenutno iznosi 400 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.

Usporedba broja siromašnih i broja korisnika pomoći za uzdržavanje pokazuje da je ovom pomoći obuhvaćen relativno mali dio siromašnog stanovništva (oko 1/5 siromašnih). 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 mirovine i drugih prihoda iz rada. Primanja po osnovi socijalne pomoći ne bi se smjela približiti prihodima s osnove rada i djelovati destimulirajuće.

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.

U prevladavanju trenutnih materijalnih poteškoća bitnu ulogu igra i jednokratna novčana pomoć. Zahtjevi za jednokratnom novčanom pomoći odnose se uglavnom na nabavku lijekova koji nisu na listi lijekova Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, medicinske zahvate koje nije moguće podmiriti iz zdravstvenog osiguranja, izgradnju kuće, nabavu građevinskog materijala i sl.

Sredstva namijenjena pomoći za podmirenje troškova stanovanja dužne su osigurati općine, gradovi i Grad Zagreb. Za tu namjenu bili su dužni izdvojiti najmanje 5% vlastitih prihoda. Međutim, 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.

Skrb o izbjeglicama i povratnicima

Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice trenutno brine o 63.143 osobe, od čega oko 70% čine prognanici iz Podunavlja i izbjeglice iz BiH i s Kosova, a ostatak su povratnici i prognanici iz ostalih područja Hrvatske. Pra-

vilnikom 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 psihološkoj pomoći, troškovi pomoći za podmirenje drugih nužnih životnih potreba.

Visina prognaničke naknade za osobe u privatnom smještaju iznosi 150 kuna po osobi mjesečno za članove obitelji čiji prihod ne prelazi 100 kuna po osobi mjesečno. 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.

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.

U proračunu za 2001. godinu odobreno je 200 milijuna kuna za potrebe prognanika, izbjeglica i povratnika, dok je Uprava tražila iznos od 275 milijuna kuna. S obzirom da odobrena proračunska sredstva za 2001. godinu iznose 72% traženih, Uprava pretpostavlja da će se ponovno suočiti s problemom kašnjenja u plaćanju, što će rezultirati ugrožavanjem egzistencijalnog minimuma osoba u privatnom smještaju koje ostvaruju pravo na novčanu naknadu, isključanjem energenata u objektima na svim područjima Republike Hrvatske, lošijom kvalitetom usluga smještaja i prehrane, i sl.

Civilno društvo

Nezaobilazna je uloga civilnoga društva kao dobrodošlog nadopunjujućeg partnera u

borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Danas civilni sektor u Republici Hrvatskoj čini 18.981 registriranih udruga građana. Segment civilnog društva koji se neposredno bavi siromašnima i socijalno isključenima čini 536 pravnih osoba koje djeluju temeljem Zakona o humanitarnoj pomoći. 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 i Hrvatski Caritas, kao humanitarna organizacija najveće vjerske zajednice u Republici Hrvatskoj s prisutnošću u gotovo svakom mjestu u kojem postoji župni ured.

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 i 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 koje prikupljaju i raspodjeljuju humanitarnu pomoć.

Carinskim i poreznim propisima razrađen je sustav carinskih i poreznih olakšica za određenu robu (hrana, lijekovi, posteljina, odjeća/obuća, higijenske potreštine) 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 dosad bili obveznici plaćanja poreza i za sada 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. Predloženim paketom poreznih zakona predviđaju se porezne olakšice za građane kad financiraju rad civilnog sektora 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 te ugrožene i socijalno isključene skupine učiniti ravnopravnim članovima zajednice.

Jednako vrijedan rezultat rada nevladinih organizacija ogleda se u sposobnosti civilnog sektora da mobilizira velik broj volontera, odnosno ljudi koji svojim besplatnim radom omogućuju oživotvorenje njihovih programa i projekata za opće dobro.

PRIJEDLOZI MJERA

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, isključivo insistiranje 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. Iako je područje zapošljavanja ključno za ostvarenje programa, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti ne može biti ograničena samo na tržište rada.

Programi zapošljavanja

- Definirati Nacionalni program aktivnosti u politici zapošljavanja (slično nacionalnim planovima aktivnosti koje izrađuju zemlje Europske unije). Unutar toga potrebno je definirati:

- ciljeve politike zapošljavanja,
- ciljne 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 koji 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.

- Usmjerenost na socijalnu pomoć zamijeniti radnim pristupom, odnosno tzv. *welfare* pristup što je moguće više zamijenjati *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 unapređivati. Na taj bi se način 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 isključene.

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.

Zdravstvo

- Sadašnji je sustav participacije postavljen tako da su iznosi participacije vrlo niski te da je veliki dio stanovništva (oko 80%) oslobođen plaćanja participacije. Sustav suplaćanja na taj način ne ispunjava svoje osnovne funkcije. Ipak, usvojeni plan povećanja participacije i smanjenja kruga oslobođenih mora voditi računa o tome da iznos participacije ne ograniči pristup onima s niskim primanjima ili s velikim potrebama za nizom zdravstvenih usluga.

- Sadašnji sustav zdravstvenog osiguranja potrebno je reformirati zbog niza razloga. Prema planu reforme osnovni paket bi trebao biti dostupan svim građanima, čime se zadržava model osnovnoga, nacionalnog zdravstvenog osiguranja temeljenog na načelu solidarnosti. Dopunskim zdravstvenim osiguranjem pokrivat će se niz usluga koje ne pokriva osnovno osiguranje. Razgraničenje između ova dva paketa zdravstvenog osiguranja mora voditi računa o predvidivom broju građana koji će moći plaćati dopunsko osiguranje, tj. o tome kako siromašniji građani ne bi bili osuđeni na izrazito reducirani osnovni paket zdravstvene zaštite.

- 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 prosvjeđivanja 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.

Obrazovanje

U ovom je području potrebno poboljšati uvjete za uključivanje siromašne 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. Važno bi bilo:

- smanjiti stope ispadanja iz srednje škole,
- predvidjeti više programa za obrazovanje odraslih i doškoloavanje,
- predvidjeti veća sredstva za stipendije i subvencije učenicima i studentima iz siromašnih obitelji (kod dobivanja domova potrebno je uspostaviti ravnotežu između kriterija materijalnog statusa i uspjeha jer je u posljednje vrijeme postojala tendencija slabljenja kriterija materijalnog i socijalnog statusa).

Socijalno stanovanje

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

- financirati novu, po cijeni kontroliranu, stanogradnju za najam,
- usmjeriti učinkovitije sustav stambenih subvencija koji bi povećao fleksibilnost na području najma stanova,
- raditi na razvoju pilot projekata socijalnog stanovanja,
- podupirati projekte neprofitnih stambenih organizacija u segmentu najamnog stanovanja i kontrole cijena izgrađenih stanova,
- insistirati na većem angažmanu lokalnih vlasti na polju nove izgradnje kako bi se pružili zadovoljavajući stambeni uvjeti za skupine kojima je potrebna socijalna pomoć. Zakonodavne promjene koje se očekuju trebale bi ojačati odgovornost i utvrditi obveze lokalnih vlasti glede stambenih pitanja. U ovom kontekstu smatramo važnim besplatnu dodjelu zemljišta siromašnima i oslobađanje od plaćanja komunalnih priključaka.

Obiteljska politika

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

- podržati mjeru proširenja dječjih doplata, koja ima pozitivne socijalne i druge učin-

ke. Hrvatska je već napravila značajan korak u proširenju prava na dječji doplatk na kategorije stanovnika koji nisu zaposleni.

- prilagoditi politiku obiteljskih dopusta novim trendovima fleksibilizacije rada. U ovom se trenutku pojavio problem visine naknada za dopuste. Hrvatska ima duge porodne i roditeljske dopuste, pa treba ispitati mogućnosti prilagodbe obiteljskih i radnih obveza u kontekstu nove strukture rada.

- 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.

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. Valja argumentirano utvrditi granice takvih područja. Ovdje geografska ciljanost uključuje niz mjera porezne, stambene, financijske i druge politike. Prije svega, nužno je napraviti više na planu smanjenja stambene nesigurnosti izbjeglica koji su dobili kuće na privremeno korištenje (među ostalim, i kroz dodjelu državnog zemljišta za gradnju). Prethodno je bitno napraviti temeljitu analizu dosadašnjih 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 bavljene poljoprivredom je onemogućeno zbog poljoprivrednih površina koje su minirane i nedostatka osnovnih po-

ljoprivrednih strojeva. Preporučamo da se za područja posebne državne skrbi izrade programi poticanja poljoprivrede kroz koncesije poljoprivrednog zemljišta i pomoć u nabavi strojeva.

Socijalna pomoć i skrb

- Intenzivnija suradnja sa službom za zapošljavanje i razvoj programa namijenjenih teško zapošljivim 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.

- 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 uzdržavanje i dopunski transferi nisu dovoljni za podmirenje potreba ni u jednom krajnje minimalističkom konceptu kakav je koncept minimalne ishrane, što znači da pomoć za uzdržavanje ostavlja primatelje u stalnom stanju nepodmirenosti temeljnih potreba. Dosada se standardni iznos pomoći za uzdržavanje 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 Hrvat-

skoj 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 dohodaka i borba protiv siromaštva moraju se temeljiti na objektivnim znanstvenim kriterijima, uvažavajući ekonomsku realnost.

- Bolja suradnja s nevladinim i humanitarnim organizacijama u cilju efikasnije 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 NVO (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.

- 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.

- 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 pravdu, 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.

- Olakšati procese privatizacije u nekim područjima socijalne skrbi. 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.

PRAĆENJE PROVEDBE MJERA U BORBI PROTIV SIROMAŠTVA I ISKLJUČENOSTI

Uspješna borba protiv siromaštva pretpostavlja pravodobno i precizno praćenje promjena važnih s aspekta blagostanja socijalno depriviranih skupina građana. Značajan je problem u tome što nema važnih statističkih podataka u mnogim područjima ili su ti podaci nepouzdani.

S obzirom na manjkavost informacija u samom sustavu socijalne skrbi, smatramo važnim za ovo područje sljedeće:

1. Unaprijediti sustav prikupljanja podataka. Potrebno je povećati opseg i kvalitetu prikupljenih podataka, imajući u vidu i važnost vremenske dinamike pri skupljanju podataka. Korisno bi bilo imati instrumente koji će davati diferenciranu sliku korisničke populacije.

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 sredstava iz sustava troši na pojedine programe te koji dio sredstava odlazi na isplatu naknada, plaće zaposlenicima, institucionalnu skrb itd. 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. 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.

Funkciju praćenja i ocjene budućih promjena na planu borbe protiv siromaštva i isključenosti trebalo bi vršiti posebno tijelo pri Ministarstvu rada i socijalne skrbi, uz pomoć drugih institucija poput Instituta za socijalnu politiku, koji bi mogao ne samo prikupljati podatke, bilježiti promjene u pravnim propisima, već i izvoditi naručena istraživanja manjeg opsega o onim pitanjima koja zanimaju Vladu ili pojedina ministarstva.

Priradio: Zoran Šućur

Summary

THE PROGRAMME OF COMBATING POVERTY AND EXCLUSION IN CROATIA

Ministry of Labour and Social Welfare of the Republic of Croatia

In the first half of the year 2001, a group of experts organised by the Ministry of Labour and Social Welfare developed the Programme of Combating Poverty and Exclusion in Croatia. The Programme was drafted by experts from different institutions, including: The Social Work Study Centre of the Faculty of Law, the Croatian Employment Agency, the State Institute for the Protection of the Family, Maternity and Youth, the Ministry of Labour and Social Welfare and other governmental agencies. The editing work was done by Dr Zoran Šućur. The Programme was presented to the public at the conference entitled "Croatia: From the Passive Social Policy to an Active One", held in Varaždinske Toplice on 7–8 June 2001.

Published here is an abridged and adapted version of the Programme. The parts of the Programme defining the basic concepts of poverty and exclusion and analysing the basic poverty indicators in Croatia have been left out. These indicators are thought to be known to the public, since they were published in a World Bank report (The Study of Economic Vulnerability and Social Welfare, 2000) and in the earlier issues of our Review (2/2000).

Key words: poverty, exclusion, programme of combating, Croatia.