

DJEČJI DOPLATCI U HRVATSKOJ

Prema definiciji N. Stropnik (1996.), "obiteljska politika je cjelovit i sustavan skup mjera koje djeluju u korist obitelji, prije svega obitelji s djecom. Te im mjere pomažu u problematičnim situacijama ekonomskog, socijalnog, zdravstvenog, stambenog i sličnog karaktera: ublažavaju financijski teret što ga za obitelj predstavljaju djeca, omogućuju usklađivanje obiteljskih i radnih obveza, štite trudnice i djecu itd. Obiteljska politika ima puno zajedničkog s drugim politikama, a njena posebnost je u tome što pri razmatranju te zajedničke problematike zastupa interese obitelji, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe i položaj. (...) Najčešće mjere obiteljske politike jesu: plaćeni porodni dopust, dječji doplatci, porezne olakšice, pružanje i subvencioniranje usluga namijenjenih djeci i njihovim obiteljima (predškolski odgoj, produženi boravak u školi itd.), zdravstvena zaštita majki i djece, socijalne pomoći u užem smislu (novčane i prirodne), novčana pomoć pri obrazovanju djece, osiguranje primjerenih uvjeta rada, prije svega majkama s predškolskom djecom, dodatna pomoć obiteljima samohranih roditelja, dodatna pomoć obiteljima s djecom s posebnim potrebama, pomoć obiteljima pri rješavanju stambenog pitanja itd."

Ovako shvaćena obiteljska politika nesumnjivo je jedna od najvažnijih sastavnica populacijske politike, iako odnosi među njima nisu uvijek ni jednostavni niti jednoznačni (opširnije: V. Puljiz, 1999.).

U ovome kratkom prikazu osvrnut ćemo se samo na jedan aspekt aktualne hrvatske obiteljske politike – onaj koji se tiče dječjeg doplatka. Pri tome se nećemo upuštati u "konceptijska" pitanja (o tome vidi Stropnik, op. cit., te Puljiz, op. cit.), nego tek prikazati neke od najnovijih dostupnih podataka o provedbi važećeg Zakona o doplatku za djecu.

Zakon o kome govorimo donesen je u ljeto 1999. godine, ali je već doživio nekoliko izmjena i dopuna. Nekima od njih prethodile su veoma žučne rasprave u Saboru, a i u široj javnosti. Većina tih sporova bila je više "provedbene" nego "konceptijske" naravi, jer su se uglavnom svodili na različite procjene o tome može li državni proračun, ili ne može, podnijeti nova, odnosno povećana opterećenja. Dru-

gim riječima, "konceptijski aspekt" polemika u prvom se redu doticao općenitijih pitanja o prioritetima u raspodjeli raspoloživoga državnog novca, dok su dječji doplatci (bili) uglavnom samo povod (stranačko-politički aspekt tih polemika ostavljamo po strani, a spominjemo ga tek kao primjer političkog manipuliranja pitanjima koja za mnoge građane imaju egzistencijalno značenje).

Upravo spomenuta ocjena u osnovi važi i za prošlogodišnju raspravu o proširenju prava na doplatka za djecu na nezaposlene, individualne poljoprivrednike i roditelje koji obavljaju samostalnu djelatnost, iako se za tu promjenu Zakona (koja se primjenjuje od listopada 2000. godine) teško može reći da je samo "provedbena". Njome je, naime, krug korisnika proširen i nekim socijalnim slojevima koji su desetljećima bili isključeni iz tog prava. Time je, rekli bismo, učinjen "konceptijski pomak" od "doplatka za djecu" prema "dječjem doplatku", tj. shvaćanju da korisnici tog prava nisu (ili ne bi trebali biti) roditelji, nego sama djeca. Parafrazirajući Stropnikovu, možemo reći da je to i pomak prema stvarnoj obiteljsko-političkoj prirodi doplatka za djecu. Ona, naime, kaže: "Kada su dječji doplatci mjera obiteljske politike, oni su univerzalni (namijenjeni svoj djeci). (...) Međutim, ako se dječji doplatci razlikuju s obzirom na obiteljske dohotke i ako ih primaju samo niži dohodovni slojevi, tada se prije radi o mjeri socijalne nego obiteljske politike" (ib.; nastavak njezina teksta, naime da "u tom slučaju treba dječji doplatka posebno zatražiti te dokazati ispunjavanje uvjeta", te da "neki ljudi to osjećaju kao vrstu žigosanja, pa se zato ne odlučuju zatražiti dječji doplatka na koji bi inače imali pravo", čini nam se za sadašnju hrvatsku situaciju neprimjerenim, da ne kažemo "luksuznim").

I nakon najnovijih promjena Zakona o doplatku za djecu "korisnicima" se još uvijek smatraju roditelji (odnosno, uzdržavatelji). Najopćenitije i najsazetije rečeno, zanemarujući priličan broj odredbi kojima su regulirani različiti specifični slučajevi, doplatka pripada roditeljima koji uzdržavaju djecu mlađu od 15 godina, pod uvjetom da im ukupna primanja po članu kućanstva ne prelaze određeni iznos (cenzus). Najčešći "specifični slučaj" je produ-

ženo pravo na doplatu za djecu koja se školuju. Većina ostalih tiče se djece (ili korisnika, tj. roditelja) s različitim dodatnim potrebama.

Osnovicu za utvrđivanje cenzusa (koji, osim što uvjetuje samo pravo na doplatu, utječe i na njegovu visinu) predstavlja prosječna mjesečna netto plaća u prethodnoj godini. Za 2000. godinu ta je osnovica (tj. prosječna plaća za 1999.) iznosila 3.055 kn, dok se njezino utvrđivanje za 2001. (o čemu odlučuje Vlada) sredinom travnja tek najavljuje (vidi članak M. Matančević u dnevnom listu *Vjesnik* od 11. travnja; ta najava vjerojatno znači da predstoji i usklađivanje već isplaćenih doplata za ovu godinu s novom osnovicom).

U imovinski cenzus ulaze – opet govoreći krajnje pojednostavljeno i zanemarujući specifičnosti – zbrojena sva ona primanja svih članova kućanstva, koja se po odgovarajućim propisima smatraju dohotkom.

Zakon razlikuje viši i niži imovinski cenzus. Viši predstavlja 50, a niži 27,5% od osnovice, što je za 2000. godinu iznosilo 1.527,50, odnosno 814,13 kn mjesečno po članu kućanstva.

Korisnicima na koje se odnosi niži cenzus (tj. onima kojima je prosječni mjesečni prihod po članu kućanstva manji od 814 kn) za prvo i drugo dijete pripada doplatu u iznosu od po 274,95, a za treće i svako daljnje po 427,70 kn mjesečno, dok onima kojih se tiče viši cenzus (tj. onima s prosječnim mjesečnim primanjima po članu kućanstva između 814 i 1.527 kn) za prvo i drugo dijete pripada po 152,75, a za treće i svako sljedeće po 274,95 kn. Za pojedine kategorije djece ili korisnika (roditelja) s dodatnim potrebama utvrđeni su viši iznosi.

Naravno da je najnovija promjena zakona praktički odmah dovela do povećanja kako broja korisnika, tako i broja djece za koju se isplaćuje doplatu: već u studenom 2000. godine broj korisnika je u odnosu na rujnu iste godine bio veći za više od 25.000 (ili gotovo 13%), a broj obuhvaćene djece za blizu 90.000 (okruglo 23%). Porast broja djece veći je od porasta broja korisnika (ne samo apsolutno nego i relativno) stoga što je prosječan broj djece po jednom korisniku u rujnu iznosio 1,9, a u studenom 2,1. Iznos isplaćenih dohodaka povećan je još nešto više, za 23,6%, što znači da je u novim kategorijama korisnika bio nešto veći udio onih na koje se primjenjuje niži imovinski cenzus (odnosno, “socijalnije” rečeno,

onih kojima je doplatu za djecu već ranije bio potrebniji!).

Proces uključivanja novih korisnika nije, dakako, završen odmah po stupanju na snagu spomenutih izmjena i dopuna Zakona: neki zahtjevi nisu odmah riješeni, a neki vjerojatno nisu još ni podneseni. To je vidljivo i iz tablica koje slijede, a u kojima navodimo nekoliko usporednih podataka o korisnicima i iznosima doplata u studenom 2000. i siječnju 2001. godine. Nove se promjene mogu očekivati ne samo zbog stvarnih promjena broja djece (i dovršenja procesa podnošenja i rješavanja malo prije spomenutih zahtjeva), nego i zbog – za travanj 2001. najavljenih – izmjena Vladinih uredaba o visini osnovice, te o visini cenzusa i(li) iznosa doplata. Osim toga, na broj korisnika doplatka za djecu mogu utjecati i neki drugi zakoni, kao što je primjerice, kako navode Zemba i Žunić (2001.), porast broja korisnika u kategoriji “hrvatski branitelji” (u razdoblju između rujna 1999. i rujna 2000. godine) bio učinak izmjena i dopuna Zakona o pravima hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji.

Kako možemo vidjeti u tablici 1., za dva je (odnosno tri) mjeseca ukupan broj korisnika povećan za više od jedne petine, pri čemu se izrazito ističu novi korisnici (obrtnici, individualni poljoprivrednici i nezaposleni – njihov se broj, uzetih zajedno, više nego udvostručio), zbog čega se relativni udio najbrojnije skupine (radnika, koji pojam ovdje ima radno-pravno, a ne “klasno”, odnosno sociološko značenje) smanjio sa 75 na 70%. S visokom sigurnošću možemo pretpostaviti da će se isti proces nastaviti, osobito apsolutnim i relativnim povećanjem kategorije poljoprivrednika. No, imajući na umu dobnu strukturu “čistih poljoprivrednih kućanstava” (tj. onih kojima je poljoprivreda jedini izvor prihoda), taj porast vjerojatno neće biti drastičan.

Podaci prikazani u tablici 2 uvelike su slični onima iz prethodne tablice. Razlog tome je činjenica da prosječni broj djece po jednom korisniku (ukupno 2,1 u studenom 2000., odnosno 1,9 u siječnju 2001.) nešto više odstupa samo u relativno malobrojnim kategorijama korisnika (2,5 kod obrtnika i 2,4 kod poljoprivrednika u studenom prošle, a još manje – po 2,2 djece – u siječnju ove godine).

Kako navode autori temeljnog izvora kojim se koristimo u pripremi ovog prikaza, J.

Tablica 1.

Korisnici doplatka

	11./2000.	struktura	1./2001.	struktura	Indeks
Radnici	167.015	75,0	190.025	70,1	113,8
Obrtnici	1.136	0,5	3.105	1,1	273,3
Poljoprivrednici	734	0,3	1.944	0,7	264,9
Nezaposleni	19.201	8,6	38.608	14,2	201,7
Korisnici mirovina	31.107	13,9	33.262	12,3	107,0
Ratni stradalnici	1.703	0,8	2.006	0,8	117,8
Ostali	1.913	0,9	2.059	0,8	107,6
Ukupno	222.781	100,0	271.007	100,0	121,6

Napomene (važe i za sljedeće tablice):

1. Podaci su priređeni prema radu J. Zemba i Z. Žunića, navedenom u popisu literature i izvora.
2. Kategorija "obrnici" uključuje i osobe koje obavljaju samostalne djelatnosti, a kategorija "ratni stradalnici" odnosi se na branitelje, invalide Domovinskog rata, te prognanike i povratnike.

Tablica 2.

Broj djece za koju se isplaćuje doplatka, po kategorijama korisnika

	11./2000.	struktura	1./2001.	struktura	Indeks
Radnici	360.612	77,0	369.501	71,5	102,5
Obrtnici	2.828	0,6	6.769	1,3	239,4
Poljoprivrednici	1.734	0,4	3.983	0,8	229,7
Nezaposleni	40.903	8,7	74.849	14,5	183,0
Korisnici mirovina	55.049	11,8	54.415	10,5	98,8
Ratni stradalnici	3.602	0,8	3.764	0,7	104,5
Ostali	3.217	0,7	3.723	0,7	115,7
Ukupno	467.945	100,0	517.004	100,0	110,5

Tablica 3.

Ukupni isplaćeni iznosi doplatka po kategorijama korisnika

	11./2000.	struktura	1./2001.	struktura	Indeks
Radnici	86,134.767	72,6	97,542.346	67,1	113,2
Obrtnici	706.621	0,6	1,919.083	1,3	271,6
Poljoprivrednici	474.938	0,4	1,226.147	0,9	258,2
Nezaposleni	11,679.708	9,8	23,614.684	16,2	202,2
Korisnici mirovina	17,781.587	15,0	18,913.733	13,0	106,4
Ratni stradalnici	1,145.921	1,0	1,319.927	0,9	115,2
Ostali	773.361	0,6	819.608	0,6	106,0
Ukupno	118,696.903	100,0	145,355.528	100,0	122,5

Zemba i Z. Žunić, podaci o iznosima isplaćenih doplatka nešto su manje pouzdani (osobito u smislu ažurnosti) od onih koji se odnose

na broj korisnika i broj djece za koje se doplatka isplaćuje, i to zbog – čini se neizbježne – prakse povremenih zaostalih, odnosno nak-

radnih isplata. No, usprkos tome možemo sa sigurnošću prihvatiti bar "grubi" podatak da su isplate u siječnju 2001. godine bile osjetno više nego u studenom 2000. – s jedne strane zbog ranije prikazanog povećanog broja korisnika i njihove djece, a s druge vjerojatno i zbog promjena u razini prava koja pripadaju pojedinim korisnicima (primjerice, korisniku kome se u međuvremenu rodilo treće dijete, za njega pripada viši iznos doplatka nego za prvo dvoje, i sl.).

Nastavi li se trend vidljiv u tablici 3. možemo pretpostaviti da će ukupan iznos potrebnih sredstava za doplatke za djecu u ovoj godini dostići dvije milijarde kuna. No, na ovu prognozu znatno može utjecati očekivana odluka Vlade o izmjeni (što je u ovom slučaju uobičajeni "politički eufemizam" za *povišenje*) imovinskog cenzusa (prema informacijama M. Matković – u čijem se članku, vjerojatno redaktorskom pogreškom, spominje *smanjenje* cenzusa – za isplatu doplatka za djecu do kraja ove godine moglo bi nedostajati oko 700 milijuna kuna).

Bez potpunijih podataka teško je objasniti podatke iz tablice 4. Kako vidimo, u gotovo svim kategorijama smanjena su prosječna primanja po korisniku. Smanjenje je neznatno, osim za ratne stradalnike, kod kojih je ono relativno nešto veće, ali koji su, s druge strane, i dalje na prvome mjestu po prosječnom isplaćenom iznosu. Istovremeno, prosječne isplate po djetetu u svim su kategorijama korisnika (osim "ostalih") povećane za, okruglo, 11%.

Pretpostavimo li da će u ovoj godini prosječna mjesečna netto plaća doseći do oko

3.200 kn (pretpostavku temeljimo na prosječnoj plaći od 3.055 kn 1999. godine, odnosno na prošlogodišnjoj osnovici za utvrđivanje imovinskog cenzusa za doplatka na djecu), onda bi prosječnih (okruglo) 540 kn doplatka "obogaćivalo" kućne budžete prosječnih korisnika tog prava za nešto više od 15%.

Do objave prvih rezultata ovogodišnjeg popisa stanovništva nitko pouzdano ne zna koliko u Hrvatskoj ima kućanstava. Prije 10 godina bilo ih je nešto manje od 1,550.000. Imajući na umu da se broj kućanstava već desetljećima povećava i u onim dijelovima Hrvatske u kojima se broj stanovnika smanjuje, procjenjujemo da njihov sadašnji broj nije manji od 1,6 milijuna, a budući da korisnika doplatka za djecu ima (ili će uskoro biti) okruglo 300.000 (jednaku procjenu spominje i M. Matković), onda možemo izvesti daljnju prognozu: doplatkom na djecu svoj će kućni proračun ove godine povećavati gotovo svako peto kućanstvo, odnosno, u slučaju da zbog povišenja imovinskog cenzusa broj korisnika bude smanjen, otprilike svako šesto ili sedmo.

Na početku ovog prikaza rekli smo, i od toga ne odustajemo, da se nećemo upuštati u "konceptijska" razmatranja niti o samome doplatku za djecu, a pogotovo ne o širim obiteljsko-političkim, populacijskim ili općenitim socijalno-političkim pitanjima. Zato ćemo sada, na kraju, samo ponoviti da je "politika doplatka za djecu" tek jedan od aspekata obiteljske (odnosno, za hrvatski bi slučaj N. Stropnik rekla socijalne) politike, a da sama ta politika može znatno utjecati na populacijsku politiku. Kad je 1996. godine usvojen Nacionalni

Tablica 4
Prosječni iznosi po korisniku i po djetetu

	Korisnici			Djeca		
	11./2000.	1./2001.	Indeks	11./2000.	1./2001.	Indeks
Radnici	515,73	513,32	99,5	238,86	263,99	110,5
Obrtnici	622,03	618,06	99,4	249,87	283,51	113,5
Poljoprivrednici	647,06	630,74	97,5	273,90	307,85	112,4
Nezaposleni	608,29	616,69	101,4	285,55	315,50	110,5
Korisnici miro.	572,15	568,63	99,4	323,02	347,59	107,6
Ratni stradaln.	672,88	657,99	97,8	318,13	350,67	110,2
Ostali	404,27	398,06	98,5	238,91	220,15	92,1
Ukupno	532,80	536,36	100,7	253,66	281,15	110,8

program demografskog razvitka, o njemu se (bar u Saboru) govorilo kao o jednom od strateških prioriteta ukupne hrvatske državne politike. Za odgovor na pitanje koliko sadašnja obiteljska (pa i ukupna socijalna) politika – i “politika dječjih doplataka” kao njihova sastavnica – doprinosi ciljevima tog programa (o

čijem ostvarivanju u proteklih pet godina, prema našim informacijama, nije bilo ozbiljnih saborskih rasprava), trebalo bi provesti odgovarajuća istraživanja. No, prije toga trebalo bi odgovoriti na pitanje koliko je (i kome) program demografskog razvitka (još uopće) važan.

LITERATURA I IZVORI PODATAKA:

Matković, M. (2001.), Za desetak dana novi cenzusi za ostvarivanje prava na dječji doplatka; *Vjesnik*, 11. travnja 2001., str. 5

*** *Obiteljska davanja* (s.a., vjerojatno 2001.); Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži (interni materijal), Zagreb

Puljiz, V. (1999.), Profili obiteljske politike; *Revija za socijalnu politiku*, god. 6, br. 1, str. 21–33

Stropnik, N. (1996.), Obiteljske politike u Europi; *Revija za socijalnu politiku*, god. 3, br. 2, str. 105–115

Zemba, J. – Žunić, Z. (2001.), *Analiza stanja na području obiteljske politike*; Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži (interni materijal), Zagreb, 27. veljače 2001.

Priredio: I. Magdalenić