

Socijalna pomoć u Hrvatskoj: budući pravci razvoja

Zoran Šućur

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Pregledni članak

UDK: 364.42/.44(497.5)

Primljeno: studeni 2000.

Članak razmatra razvoj socijalne pomoći u Hrvatskoj iz kratkoročne i dugoročne perspektive. Autor prvo analizira opseg i strukturu siromaštva, polazeći od najnovijih istraživanja, a zatim ocjenjuje ulogu socijalne pomoći u borbi protiv siromaštva u 90-im godinama. Poblize su objašnjeni trendovi vezani uz broj korisnika i izdatke namijenjene socijalnoj pomoći. Posebna je pažnja posvećena pomoći za uzdržavanje, kao jednom od najvažnijih socijalnih programa.

U drugom dijelu članka autor izlaže mjere reforme socijalne pomoći, imajući na umu dva cilja: racionalizaciju sustava i povećanje njegove efikasnosti. Među kratkoročnim i srednjoročnim mjerama autor ističe normativne promjene, povećanje razine opće socijalne pomoći, informatizaciju sustava prikupljanja podataka, bolju informiranost o pravima iz socijalne pomoći, postupno smanjivanje iznosa naknada ovisno o visini zarada te decentralizaciju naknada i odlučivanja. Kada su u pitanju dugoročne konceptijske promjene, autor analizira tri ideje: negativni porez na dohodak, temeljni dohodak i minimalni dohodak. On daje prednost posljednjem konceptu, ali imajući u vidu drugačije definiranje minimalnog dohotka.

Ključne riječi: socijalna pomoć, pomoć za uzdržavanje, siromaštvo, decentralizacija, minimalni dohodak, temeljni dohodak, negativni porez na dohodak, strategija razvoja socijalne pomoći.

UVOD

U posljednjih desetak godina hrvatsko društvo prolazi kroz burne i duboke strukturalne promjene. Iako su uzroci promjena višestruki, dva su uzročnika posebno značajna: to su rat i tranzicija. Oni su izazvali brojne poteškoće na ekonomskom i socijalnom planu. Zbog velikog broja izbjeglica i prognanika, razaranja gospodarskih potencijala te problema gospodarske transformacije došlo je do smanjenja društvenog proizvoda i izraženog pada životnog standarda ogromne većine stanovništva. Posebice je bitno spomenuti da se drastično smanjio udio uposlenog stanovništva, odnosno da je rapidno porasla nezaposlenost. Kao jedna od posljedica ovih zbivanja pojavilo se ekspanirajuće siromaštvo. Pogoršao se ekonomski i društveni status onih kategorija koje su tradicionalno ugrožene (stari, umirovljenici, bolesni, radno nesposobni itd.), ali je (poglavito uslijed rata) osiromašivanje pogodilo skupine i regije koje dotada nisu u većoj mjeri bile suočene s tim problemom. Moguće je identificirati četiri velike grupacije među so-

cijalno "nepovlaštenima" u 90-im godinama: prognanici i izbjeglice, druge žrtve rata, starije osobe i umirovljenici te nezaposleni (Šućur, 1995.).

Kako su socijalni problemi postajali sve brojniji i teži, bila je potrebna reakcija društva kako bi se barem ublažile tegobe nepovlaštenih društvenih slojeva. U ratnom i poluratom vremenu (negdje do 1997.) važnu je ulogu igrala građanska solidarnost i (međunarodna) humanitarna pomoć. Domaće i inozemne nevladine organizacije dale su važan doprinos u brizi za socijalnougrožene, ali su pomogle i brojnim nesiromašnim skupinama da zadrže pristojni životni standard (zahvaljujući fleksibilnim kriterijima pri dodjeli pomoći). Briga za prognane i izbjegle bila je organizirana u okviru zasebnoga vladinog programa. Međutim, nezaobilaznu ulogu u reagiranju na nastale socijalne probleme imao je sustav socijalne pomoći. Štoviše, uloga je ovoga sustava nakon 1997. postala još značajnijom zbog nekoliko razloga. Postupno dolazi do slabljenja industrijske i ukupne ekonomske aktivnosti u

društvu. Iscrpila se inozemna humanitarna pomoć, a smanjenje vanjske pomoći manifestiralo se kroz slabljenje domaće mreže nevladinih organizacija. Rast nezaposlenosti doveo je to toga da se mnogi radnosposobni pojedinci okreću socijalnoj pomoći, nastojeći tako osigurati sredstva za život. Također, neka su prava prebačena iz socijalnog osiguranja u socijalnu pomoć (riječ je prvenstveno o nekim pravima umirovljeničke populacije). Naposljetku, brojne poteškoće u procesu povratka (minirano poljoprivredno zemljište, visoka nezaposlenost i odsustvo ekonomske aktivnosti na negda okupiranim područjima) rezultiraju time da mnogi povratnici, nakon gubitka povratničkog statusa, postaju korisnicima socijalne pomoći. Svi prije spomenuti čimbenici utjecali su na to da se u zadnje dvije do tri godine povećao pritisak na sustav socijalne pomoći.

Zbog svega rečenoga, cjeloviti pristup borbi protiv siromaštva i isključenosti zahtijeva normativne i konceptualne promjene u mreži socijalne pomoći. Te promjene valja sagledati kako u kratkoročnoj tako i u dugoročnoj perspektivi. Isto tako, buduće promjene u sustavu pomoći moraju uvažiti suvremene trendove i standarde u ovom području, prije svega, imajući u vidu preporuke i normative važnih europskih institucija.

OPSEG I STRUKTURA SIROMAŠTVA U HRVATSKOJ

Hrvatska sve do 1998. godine nije imala reprezentativnih istraživanja siromaštva. Nedo-

statak objektivnih pokazatelja siromaštva bitno je ograničavao i borbu protiv njega. Konačno je istraživanje Državnog zavoda za statistiku i Svjetske banke (World Bank, 2000.) omogućilo metodološki korektnu procjenu opsega siromaštva u nas. Uzorak je obuhvatio 3123 kućanstva, u kojima je živjelo 9433 osobe. Ograničenje ovoga istraživanja jest u tome što uzorak nije obuhvatio cijelo stanovništvo Hrvatske, tj. izvan uzorka ostala su nekada okupirana područja istočne Slavonije i Dalmatinske zagore. S obzirom da nema u potpunosti objektivne granice siromaštva, korisno je usporediti stope siromaštva u skladu s većim brojem linija siromaštva (tablica 1.).

Treba istaći da je procjena siromaštva u ovom istraživanju bila zasnovana na izdacima (potrošnji), dok je nacionalna linija siromaštva definirana na temelju energetske vrijednosti hrane (food-energy-intake method) (Luttmer, 2000.a, 2000.b). Drugim riječima, kao linija siromaštva uzeta je ona razina kućanskih izdataka na kojoj kućanstva, nakon podmirjenja nužnih neprehrambenih troškova, uspijevaju zadovoljiti tek minimalne prehrambene potrebe. Analiza dubinskoga siromaštva pokazuje da prosječni deficit siromašnih iznosi 0,207, što znači da je prosječna ekvivalentna potrošnja siromašnih na razini koja je 20,7% niža od linije siromaštva. Pritom ohrabruje činjenica da stopa siromaštva i razina prosječnog deficita nije previsoka (posebice u usporedbi s nekim drugim tranzicijskim zemljama), ali zabrinjava nalaz da je siromaštvo u Hrvatskoj stagnan-

Tablica 1.
Stope siromaštva u Hrvatskoj prema različitim linijama (1998.)

Linija siromaštva	Apsolutne linije		Relativne linije	
	Međunarodna linija 4,3 US\$ dnevno (prema paritetu kupovne moći)	Nacionalna linija 15.474 kn godišnje (po "odraslom ekvivalentu")	50% prosjeka	50% medijana
Stopa siromaštva*	4,0%	8,4%	11,3%	7,6%
Stopa siromaštva procijenjena za cijelu Hrvatsku**	4,8%	10,0%	13,5%	9,1%

Izvor: modificirano prema World Bank, 2000.

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

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

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

tnog karaktera (onima koji upadnu u siromaštvo treba dugo vremena da iz njega izađu).

Kad je riječ o strukturi siromaštva, među siromašnima dominiraju kućanstva koja na čelu imaju slabo obrazovanu osobu (bez obrazovanja ili s osnovnoškolskom naobrazbom), stariju osobu (posebice onu bez ikakvih mirovinskih primanja) te nezaposlenu osobu. Rizik od siromaštva tih kućanstava dva do tri puta veći je od prosječnoga. Gotovo 3/4 siromašnih živi u kućanstvima u kojima glava ili predstavnik kućanstva ima završenu samo osnovnu školu ili manje od toga. Pojedinci s ovakvim obrazovanjem imaju male šanse da pronađu zaposlenje ako su nezaposleni te imaju niske plaće ukoliko su zaposleni. Rizik od siromaštva je posebice velik u situaciji kada je nisko obrazovanje kombinirano s nezaposlenošću. Na drugom su mjestu po brojnosti među siromašnima starije osobe. Tako 40% siromašnih živi u kućanstvima gdje je glava kućanstva umirovljenik ili starija neaktivna osoba. Barem 25% starih osoba ne prima mirovine, a polovica umirovljenika dobiva mirovine koje su ispod linije siromaštva. Kućanstva s nezaposlenom osobom na čelu imaju izrazito visok rizik od siromaštva, ali je udio ove kategorije najmanji među siromašnim kućanstvima (u usporedni sa slabo obrazovanim i starima).

Regionalne razlike i razlike prema mjestu prebivanja ne igraju veću ulogu u distribuciji rizika od siromaštva. Istina, nešto je veći broj siromašnih koji žive u gradskim naseljima (56%) nego siromašnih iz seoskih naselja (44%). S druge strane, dvije regije imaju značajno veći rizik od siromaštva, a riječ je o središnjoj Hrvatskoj i Slavoniji (i to njihovim ruralnim područjima). Najmanji relativni rizik od siromaštva imaju stanovnici Zagreba i Istre. No ove razlike u relativnom riziku od siromaštva ne treba toliko pripisivati samom području prebivanja koliko nižem stupnju obra-

zovanja stanovnika tih područja. Proizlazi da Hrvatska nema ekstremno velikih regionalnih razlika u distribuciji siromaštva, što je važno s aspekta vođenja geografski ciljane socijalne politike. Međutim, pri donošenju ovakvog zaključka trebamo biti oprezni, jer su nekada okupirana područja Slavonije i Dalmacije ostala izvan istraživanja, a pretpostaviti je da ona imaju višestruko veći natprosječni rizik od siromaštva.

ULOGA SOCIJALNE POMOĆI U BORBI PROTIV SIROMAŠTVA

Siromaštvo i socijalna pomoć predstavljaju dva vrlo usko povezana koncepta. Funkcije socijalne pomoći najtješnje su povezane s fenomenom siromaštva, iako suvremeni sustavi socijalne pomoći nisu orijentirani isključivo na sprječavanje i ublažavanje siromaštva (Šućur, 2000.a). To znači da sve korisnike socijalne pomoći ne možemo nazvati "siromašnima". Naprimjer, kod nekih pojedinaca (hendikepiranih, bolesnih) korištenje socijalne pomoći ne mora biti vezano s niskim prihodima, nego s visokim troškovima (posebno je to slučaj kod institucionalnog tretmana koji zahtijeva dugotrajnu skrb). Pored toga, programi socijalne pomoći često su usmjereni na najsiromašnije među siromašnima, što ovisi o službenoj liniji siromaštva ili dohodovnom cenzusu. Stoga nam podaci o korisnicima socijalne skrbi nude ograničenu sliku siromaštva u Hrvatskoj. U posljednjih nekoliko godina korisnici svih programa socijalne skrbi činili su od 5%-7% hrvatskog stanovništva (tablica 2.).

Indikativan je podatak da se broj korisnika pomoći nakon 1997. smanjio za otprilike 100 tisuća. Zasižno da je ovom padu broja korisnika najviše doprinio novi Zakon o socijalnoj skrbi, koje se počeo primjenjivati od početka 1998. godine. Novi je Zakon donio nova rješenja i očito pooštrio kriterije za ostvarivan-

Tablica 2.

Ukupan broj korisnika pomoći u sustavu socijalne skrbi (1993.-1999.)

	Godina						
	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Broj korisnika	250.973	312.032	237.653	329.306	335.879	239.574	232.072
Korisnici kao % u ukupnom stanovništvu RH (prema popisu iz 1991. godine)	5,2%	6,5%	5,0%	6,9%	7,0%	5,0%	4,9%

Izvor: Šućur, 2000.b: 124; Mađarević-Šujster, 2000.: 57.

je prava iz socijalne skrbi. Preciznije rečeno, ovo smanjenje broja korisnika uzrokovano je prvenstveno ukidanjem jednokratne novčane pomoći za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća. Međutim, usprkos tome što se u posljednje dvije godine smanjuje broj korisnika, stalno rastu izdaci za socijalne programe (tablica 3.).

Istina, navedene tranzicijske zemlje posljednjih su godina smanjile izdatke za pomoć i nezaposlene, ali su ti izdaci još uvijek veći od onih u Hrvatskoj (uz izuzetak Češke). Mađarska je 1996. godine trošila 0,7% BDP na zaštitu od nezaposlenosti i 1% BDP za socijalnu pomoć. S druge strane, Češka je u 1998. godini svela troškove za socijalnu pomoć i nezaposle-

Tablica 3.

Utrošena sredstva za materijalne oblike pomoći u socijalnoj skrbi RH (1996.-1999.)

	1996.	1997.	1998.	1999.
Kuna	788.546.170	933.711.257	1.263.948.930	1.522.103.053
Verižni indeks	-	1,184	1,354	1,204

Izvor: Modificirano prema Mađarević-Šujster, 2000.: 58.

Sredstva za materijalne oblike pomoći u 1999. godini iznose više od 1,5 milijarde kuna, što predstavlja rast od otprilike 20% u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, kada se izdaci za socijalnu pomoć analiziraju u komparativnoj perspektivi, evidentno ja da Hrvatska troši manje na programe pomoći od zemalja EU, ali i većine tranzicijskih zemalja (slika 1.).

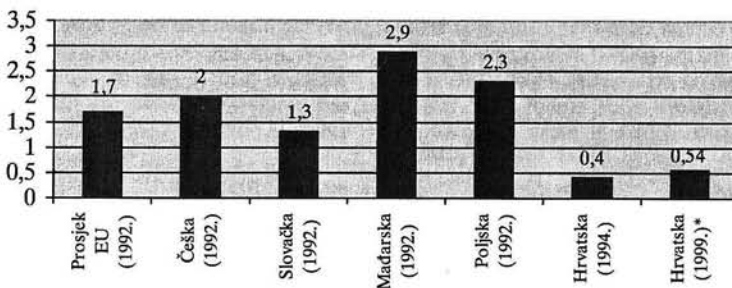
Izdaci za socijalni pomoć u Hrvatskoj slični su prosječnim izdacima zemalja OECD-a (0,6%). Radi usporedbe s tranzicijskim zemljama, kažimo da su ukupni troškovi za socijalnu pomoć i nezaposlenost u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina činili oko 1% BDP.

nost na 0,7% BDP (Mađarević-Šujster, 2000.:96).

Jedan od najvećih i najvažnijih programa unutar socijalne pomoći jest pomoć za održavanje. U 1999. godini bilo je 82.171 korisnik ovoga programa, što je više od trećine svih korisnika socijalne skrbi. Kada uspoređujemo strukturu općenito siromašnih sa strukturom korisnika pomoći za održavanje, uočljive su izvjesne razlike. Najveću skupinu među primateljima pomoći (ekvivalent glavi kućanstva) čine nezaposleni, čak 67% kada im pribrojimo kućanice koje također moraju biti registrirane kod službe za zapošljavanje. Ovaj

Slika 1.

Izdaci za socijalnu pomoć u Hrvatskoj i odabranim zemljama (kao % BDP)



Izvor: Eardley et al., 1996., Förster i Toth, 1997.:15, Mađarević-Šujster, 2000.:100.

Napomena: Izdaci za tranzicijske zemlje (Češku, Slovačku, Mađarsku i Poljsku) uključuju izdatke za socijalnu pomoć i nezaposlenost.

* Preliminarni podatak.

je podatak bitno istaknuti stoga što se nezaposleni ne spominju kao jedna od skupina kojoj je namijenjena socijalna pomoć (Zakon o socijalnoj skrbi, 1997., čl. 10. st. 2.). Također, u odnosu na ukupnu populaciju siromašnih, među primateljima pomoći za uzdržavanje ne prevladava starija nego zrela populacija (čemu je nesumnjivo pridonio veliki broj nezaposlenih primatelja). Nadalje, među primateljima pomoći za uzdržavanje zanemarivo je malo umirovljenika, ali je zato značajan udio starih osoba koje nemaju nikakvih mirovinskih primanja. Najveći broj korisnika pomoći nalazi se u Dalmaciji i Slavoniji.

Izdaci namijenjeni pomoći za uzdržavanje u 1999. godini iznosili su oko 290 milijuna kuna, što predstavlja oko 19% ukupnih izdataka za materijalnu pomoć (Mađarević-Šujster, 2000.). Ako isključimo izdatke namijenjene institucionalnom smještaju, onda troškovi pomoći za uzdržavanje predstavljaju oko 53% izdataka za materijalnu pomoć. Prema tome, pomoć za uzdržavanje, glede broja korisnika i izdataka, zahtijeva posebnu pažnju u oblikovanju strategije za borbu protiv siromaštva. Njezina se uloga može procijeniti preko visine naknada. Učinkovitost pomoći za uzdržavanje ograničava vrlo mali iznos naknade, iako se njezina visina povećavala, što je vidljivo iz tablice 4.

Važno je istaknuti da se osnovica pomoći za uzdržavanje nije mijenjala od početka 1998. godine, niti usklađivala s rastom životnih troškova ili inflacijom. Definirane razine dohotka ispod kojih su građani mogli zatražiti pomoć bile su uvelike arbitrarno određene (ovisno o financijskim mogućnostima vlade). Navedena činjenica ukazuje na to da su mnogi

siromašni ostali neobuhvaćeni ovim sustavom naknada. Općenito je pitanje određivanja osnovice pomoći nejasno, tj. nije znano u odnosu na što se ona određuje. Zakon o socijalnoj skrbi samo navodi da osnovicu određuje Vlada Republike Hrvatske (čl. 16. st. 1.), ali ne i kriterije njezina definiranja. Međutim, očito je da bi ti kriteriji trebali proizlaziti iz čl. 3. st. 1. Zakona koji kaže da je socijalna skrb "djelatnost (...) kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih i drugih okolnosti". Drugim riječima, socijalna pomoć treba jamčiti korisnicima određeni egzistencijalni minimum (makako on bio definiran). Z. Šućur (2000.b) u svojoj je disertaciji htio utvrditi u kojoj mjeri pomoć za uzdržavanje smanjuje siromaštvo i omogućuje zadovoljavanje minimalnih potreba svojih korisnika. U tom je pogledu usporedio "predtransforni" dohodak (dohodak kućanstva ostvaren izvan sustava socijalne skrbi) i "posttransforni" dohodak (sveukupni dohodak kućanstva nakon primanja pomoći za uzdržavanje i drugih oblika pomoći). Mjerenje učinkovitosti transfera značajno ovisi o odabranoj liniji siromaštva. S obzirom da je cilj socijalne pomoći, prije svega, omogućiti korisnicima zadovoljavanje temeljnih potreba, odnosno zajamčiti im egzistencijalni minimum, korištene su dvije apsolutne linije siromaštva: "linija minimalne ishrane" i "linija minimalnih potreba". Prva je linija definirana kao razina dohotka koja omogućava minimalno prihvatljivu zadovoljenost potrebe za ishranom. Prilikom utvrđivanja visine ove li-

Tablica 4.

Kretanje visine pomoći za uzdržavanje (ranije socijalnog minimuma) (1995.-1998.)

- kuna mjesečno

Broj članova kućanstva	1995.	1996.	1997.	1998.	Povećanje u odnosu na prethodnu godinu		
					1996.	1997.	1998.
1 član	234	243	315	350			11,1%
2 člana	416	432	560	630-700	} 3,8%	} 29,6%	12,5-25,0%
3 člana	572	594	770	910-1050			18,2-36,4%
4 člana	702	729	945	1190-1400			25,9-48,1%
svaki daljnji član	78	81	105	280-350			166,7-233,3%

Izvor: Šućur, 2000.b:204.

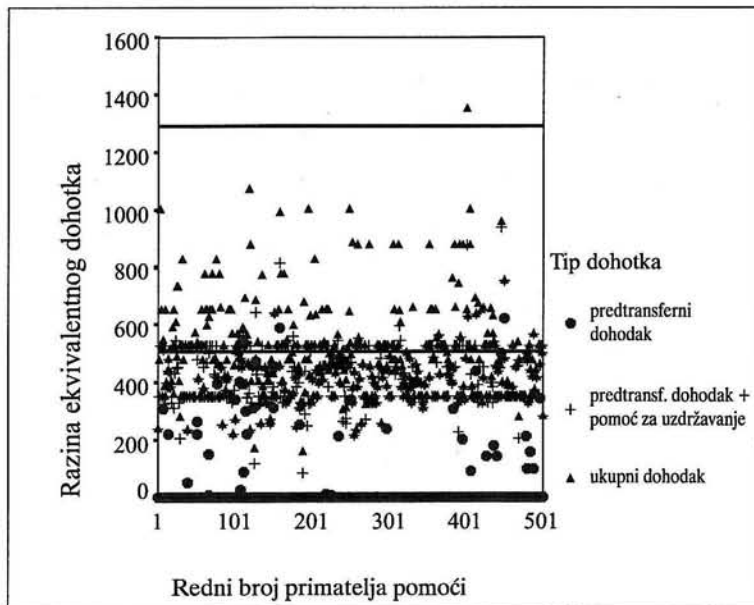
nije korišteni su rezultati već spomenutoga nacionalnog istraživanja siromaštva (World Bank, 2000.), u kojem je minimalna ishrana određena prema nutricionističkim standardima (2700 Kcal dnevno po muškoj odrasloj osobi). Ova linija iznosi za jednočlano kućanstvo 506,8 kuna (radi se o iznosu koji je potreban za mjesečnu minimalnu ishranu). Visina druge linije (riječ je o ranije spomenutoj nacionalnoj liniji) takva je da omogućava minimalno zadovoljavanje svih potreba, ne samo ishrane. Visina ove linije za jednočlano kućanstvo iznosi 1.289,5 kuna mjesečno. Kod izračuna broja odraslih ekvivalentata koristili smo već spomenutu OECD-ovu ekvivalentnu skalu. Grafički prikaz utjecaja transfera socijalne pomoći na smanjenje siromaštva može se vidjeti na slici 2. Dvije horizontalne linije unutar dijagrama raspršenja linije su siromaštva. Donja horizontalna linija je linija minimalne ishrane, a gornja je linija minimalnih potreba.

Kao što se vidi iz tablice 5., stope predtransfersnog siromaštva gotovo su iste bez obzira na liniju siromaštva. Taj nam podatak govori da ogromna većina korisnika pomoći za uzdrža-

vanje živi isključivo od transfera socijalne pomoći. Zapravo, preko 90% korisnika nema nikakva predtransfersnog dohotka. Ako se ograničimo na liniju minimalne ishrane, onda je razvidno da 3/4 kućanstava ostaju ispod ovako definirane linije i nakon primanja pomoći za uzdržavanje. Dakle, jedva 25% kućanstava posjeduje prihode koji omogućuju minimalno podmirenje prehrambenih potreba. Ova je efikasnost pomoći za uzdržavanje još manja ako kao jedinicu mjerenja uzmemo osobe. Nakon korištenja pomoći za uzdržavanje, samo 17,5% korisničke populacije ima prihode jednake ili veće od minimalnih izdataka za ishranu. Kada uzmemo u obzir sveukupni dohodak kućanstva (dohodak iz svih izvora), onda 36,7% kućanstava ima prihode iznad linije siromaštva, definirane preko minimalne ishrane. Opet je postotak "nesiromašnih" manji ukoliko umjesto kućanstava analiziramo korisnike. To nam govori da je učinkovitost pomoći za uzdržavanje i drugih transfera socijalne pomoći još manja među kućanstvima s većim brojem članova. Također, prihodi koje primatelji ostvaruju na temelju drugih prava iz socijalne skrbi dodatno smanjuju stopu siromaštva za otprilike 10%.

Slika 2.

Ekvivalentni dohoci prije i nakon korištenja pomoći za uzdržavanje (i drugih prava iz socijalne skrbi) u odnosu na linije siromaštva



Tablica 5.

Postotak siromašnih prije i poslije primanja transfera socijalne pomoći

Tip dohotka	Linija minimalne ishrane		Linija minimalnih potreba	
	% kućanstava	% osoba	% kućanstava	% osoba
Predtransferni dohodak	99,4	99,2	100,0	100,0
Predtransferni dohodak + pomoć za uzdržavanje	75,0	82,5	100,0	100,0
Predtransferni dohodak + pomoć za uzdržavanje + ostali oblici pomoći	63,3	71,0	99,8	100,0

STRATEGIJSKI PRAVCI RAZVOJA SOCIJALNE POMOĆI

Kratkoročne i srednjoročne mjere

Zahtjevi za promjenama u sustavu socijalne pomoći impliciraju ostvarenje određenih ciljeva. Jedan od ciljeva vezan je za problem tzv. troškovne učinkovitosti, tj. kako maksimizirati probitke siromašnih u okviru postojećih izdataka ili kako minimizirati izdatke i zadržati postojeći utjecaj na siromaštvo. Ovo je pitanje važno zbog ekonomskih i društvenih promjena koje su se dogodile u devedesetim godinama (Bejaković i McAuley, 1999.). Preciznije rečeno, reformski prijedlozi u sustavu socijalne pomoći trebali bi pridonijeti racionalizaciji sustava i povećanju njegove učinkovitosti. Ova dva cilja mogu, ali ne moraju biti komplementarni. Ako je racionalizacija usmjerena samo na smanjivanje socijalnih izdataka i broja korisnika, ostavljajući veće dijelove stanovništva izvan sigurnosne mreže, onda ona može smanjivati učinkovitost sustava, u smislu pružanja "zadnjeg utočišta" onima bez životnih sredstava. S druge strane, socijalna pomoć u Hrvatskoj suočava se s izazovima tranzicije. Njezina će uloga u srednjoročnom prijelaznom razdoblju biti pod snažnim pritiskom povećanja broja radnosposobnih osoba koje ostaju bez posla zbog propadanja poduzeća i gospodarskog restrukturiranja. Iako programi socijalne pomoći nisu namijenjeni radnoaktivnom stanovništvu, oni i dalje moraju zadržati ulogu jamčenja minimalnoga životnog standarda barem u prijelaznom razdoblju. Upitno je može li sustav socijalne pomoći ispuniti ovu zadaću na adekvatan način. Polazeći od spomenutih ciljeva, smatramo da bi adekvatnijoj mreži socijalne pomoći mogla pridonijeti sljedeća nastojanja i mjere. Predložene mjere uglavnom su

kratkoročne i srednjoročne, mada će za ostvarenje nekih od njih trebati i duži rok (decentralizacija).

(1) *Promjene na normativnoj razini.* Gospodarske, socijalne i političke promjene u 90-im godinama rezultirale su usvajanjem novog Zakona o socijalnoj skrbi, koji se primjenjuje od početka 1998. godine. No, promjene u sustavu socijalne skrbi bile su potrebne i zbog zahtjeva tranzicijskog procesa. Tranzicija u socijalnoj sferi implicira pluralizam socijalnih aktera. Dakle, bilo je potrebno omogućiti svim zainteresiranim društvenim akterima da sudjeluju u aktivnostima socijalne skrbi, kako bi se poboljšala kvaliteta socijalnih usluga i učinkovitost sustava. Novi je Zakon nastojao pojednostaviti i racionalizirati strukturu davanja te izbjeći dodjelu različitih vrsta pomoći za istu namjenu. Tako je, naprimjer, pomoć za uzdržavanje objedinila tri ranija tipa pomoći: naknadu za socijalni minimum, stalnu i privremenu novčanu pomoć. Time je sustav socijalne pomoći stekao viši stupanj transparentnosti. Isto tako, novi je Zakon, kroz isticanje načela supsidijarnosti, nastojao snažnije utjecati na građane da nastale probleme rješavaju vlastitim snagama (oslanjajući se prvenstveno na obitelj). Treba reći da je u novim zakonskim propisima posebna pažnja posvećena razvoju nematerijalnih oblika pomoći (savjetovanje, potpora, stručna pomoć), koji su važni u procesu "osnaživanja" korisnika socijalne skrbi.

Međutim, dosadašnja (skoro trogodišnja) iskustva u primjeni novoga zakona ukazuju na brojne normativne i provedbene manjkavosti. Stoga je potrebno dosadašnja iskustva pomno analizirati i predložiti njihova poboljšanja, a neka su istraživanja već napravljena. Velike su poteškoće vezane uz institut zabilježbe, uz preciziranje prava iz drugih sustava u socijalnu

pomoć itd. Ove normativne promjene moguće je vrlo brzo izvesti, jer su već prikupljena neka iskustva, posebice socijalnih radnika o provedbi pojedinih zakonskih rješenja.

(2) *Podizanje razine pomoći za uzdržavanje.* Spomenimo da je studija Svjetske banke (World Bank, 2000.) došla do zaključka da su sredstva socijalne pomoći dobro usmjerena (na vrlo siromašne), ali su visine naknada male, što se odražava u nedovoljnoj učinkovitosti ovoga sustava. Već smo prije pokazali da pomoć za uzdržavanje i drugi transferi pomoći nisu dovoljni za podmirenje potreba ni u jednom krajnje minimalističkom konceptu, kakav je koncept minimalne ishrane, odnosno da pomoć za uzdržavanje ostavlja primatelje u stalnom stanju nepodmirenosti temeljnih potreba. O pre niskim naknada govori i činjenica da veliki broj primatelja ostvaruje ili je ostvarivao i druga prava iz socijalne skrbi. Riječ je poglavito o jednokratnoj novčanoj pomoći koju ostvaruje gotovo 37% primatelja. Prečesto dodjeljivanje jednokratne novčane pomoći dovodi u pitanje njezinu temeljnu ulogu, a to je pomoć u svladavanju trenutnih materijalnih poteškoća.

Koliko bi valjalo povećati iznos pomoći za uzdržavanje? Odgovor će ovisiti o načinu određivanja osnovice. Dugoročno gledano, poželjno bi bilo usvojiti službenu liniju siromaštva i prema njoj usklađivati visinu naknada. Ta bi službena linija trebala biti utemeljena na nekom modelu apsolutnog siromaštva. S druge strane, moguće je standardnu visinu pomoći za uzdržavanje vezati uz neke druge indikatore, kao što su minimalna plaća ili minimalna mirovina. Kada bismo samo uskladili visinu naknade s rastom inflacije u ove tri godine, ona bi se povećala za otprilike 15%, što znači da bi iznosila oko 400 kuna (povećanje standardne naknade za 50 kuna). Kada bi se standardna naknada uskladila s linijom minimalne ishrane, povećanje bi iznosilo oko 150 kuna.

(3) *Promjene u načinu ukidanja pomoći ovisno o visini zaradenog dohotka.* Ako neki korisnik pomoći pronađe posao i zaradi dohodak koji tek malo može prijeći razinu dohodovnog cenzusa, a potpunosti gubi pravo na naknadu. Time se gubitak prava na naknadu javlja kao određena vrsta implicitnog poreza. Pitanje potpunog ili postupnog ukidanja naknada utoliko je važno što među našim korisnicima pomoći ima veliki broj radnoaktivnih osoba. O ovom se problemu dosta raspravlja vezano za

tzv. zamku siromaštva. Jedan od modela izbjegavanja ove zamke, koji se u nekom obliku već ostvaruje u pojedinim europskim zemljama, je i mogućnost da korisnici nastave primati naknadu (u smanjenom iznosu) nekoliko mjeseci nakon početka rada na novom radnom mjestu. To može biti korisno posebno u slučaju ako korisnik ostvaruje mali dohodak na novom poslu, pa se može kolebati između prihvaćanja zaposlenja i ostanka u sustavu pomoći. U prilog spomenutom rješenju treba navesti i to da početak rada može povećati troškove korisnika zbog odlaska na radno mjesto, prilagodbe poslu, uspostave socijalnih kontakata i sl. Postupno smanjivanje naknade pomoglo bi korisniku da bezbolnije prebrodi "tranziciju" od socijalne pomoći prema nezavisnom životu. Korisnik bi tako u novom zaposlenju lakše vidio mehanizam povećanja raspoloživog dohotka. Ova mjera ne bi povećala troškove sustava pomoći ako bi predstavljala efikasno sredstvo integriranja korisnika u tržište rada (posebice ako znamo da naši korisnici u prosjeku primaju pomoć kroz vrlo dugačko razdoblje). Naravno da postoje i izvjesne opasnosti u ovakvom prijedlogu. Treba imati u vidu određeni moralni hazard, tj. mogućnost da korisnik prihvatiti posao i koristi naknadu u tom razdoblju, a zatim dobrovoljno napusti posao i vrati se u sustav pomoći. Ovo je moguće preventivno spriječiti zakonskim putem (naprimjer, da takvi korisnici budu prisiljeni na određeni "počec" novih naknada ili da se ranije dobiveni iznos odbije kod korištenja nove naknade). Iskustva ipak govore da korisnici ne bi bili motivirani napuštati posao i ponovno se vraćati u sustav pomoći, jer bi time pogoršali svoj socijalni status, umanjili raspoložive zarade i lišili se potencijalno većih zarada u budućnosti, ako bi duže ostali na poslu (zarade uglavnom rastu s dužinom staža).

Predložena mjera može biti posebno prihvatljiva u slučaju dugotrajno nezaposlenih ili nikad zapošljivanih (mladih) korisnika. Ove skupine predstavljaju "outsidere" na tržištu rada. Oni će teško pronaći odmah dobro plaćeni posao ili možda posao s punim radnim vremenom. Iskustva drugih zemalja pokazuju da korisnici pomoći teško nalaze posao u industrijskom sektoru, a lakše u sektoru usluga, trgovine ili obrta, gdje su plaće promjenjivije i niže nego u industrijskom sektoru. Pored toga, treba spomenuti da se zbivaju krupne promjene u samoj prirodi rada (sve je više povremenoga i

privremenog rada), što znači da rješenje za korisnike pomoći ne mora biti samo posao s punim radnim vremenom, nego i *part-time* poslovi, honorarni poslovi ili poslovi koji uključuju naukovanje. Sukladno rečenome, postupno smanjivanje naknada sastavni je dio politike po kojoj sustav pomoći mora samo privremeno pomagati radnosposobne korisnike. Ovdje se treba složiti s onim autorima koji kažu da naš primarni cilj nije u tome kako spriječiti ljude da uđu u sustav pomoći (jer ljudi ulaze uglavnom zbog teških okolnosti, kao što su nezaposlenost, razvod, bolest), već kako pronaći putove da korisnici što brže iz njega izađu, a spomenuta reformska mjera ima upravo tu namjeru.

(4) *Bolje informiranje korisnika o njihovim pravima.* Izgleda da se u nas, ali i u svijetu, socijalna prava promatraju iz drugačijeg kuta nego politička ili građanska prava. Uglavnom se zadnje dvije skupine prava smatraju važnijima i često je zaštita ostvarivanja tih prava učinkovitija. Međutim, očito je da su sve tri skupine prava povezane. Nemogućnost ostvarenja socijalnih prava rezultira neostvarivanjem ili smanjenim ostvarivanjem ostalih prava. Inozemna istraživanja pokazuju da je neuzimanje naknada iz sustava pomoći dosta čest slučaj (Kayser i Frick, 2000.). Među čimbenicima koji utječu na to da potencijalni korisnici ne uzimaju naknade socijalne pomoći treba istaći provjeru resursa (s kojom je često povezan strah od stigmatizacije i socijalne kontrole), pomanjkanje preciznih informacija o naknadama, složene administrativne procedure i sl. (Van Oorschot i Schell, 1991.; Van Oorschot, 1991.). Prema procjeni Standinga (1998.), zbog slabo razvijenog sustava pomoći, malog broja službenika i velike potražnje za transferima, stopa uzimanja pomoći u tranzicijskim zemljama manja je od 50%. Nažalost, mi zasa-da nemamo takvih istraživanja, već možemo samo pretpostaviti, na osnovi terenskih saznanja socijalnih radnika, da značajan broj potencijalnih korisnika ne traži pomoć. Pored nekih normativnih rješenja koja utječu na neuzimanje pomoći (npr. zabilježba imovine) treba istaći i slabu informiranost građana o njihovim pravima. Stoga je potrebno omogućiti svakom pojedincu da dobije potpunu sliku o naknadama na koje ima pravo. U tom bi pogledu bilo korisno provesti istraživanja kojima bi se saznalo je li neuzimanje pomoći navlastito jednako za sve socijalne skupine i procijeniti utjecaj neinformiranosti na uzimanje naknada. Načini

poboljšanja informiranosti mogu se npr. razlikovati ovisno o tome koje skupine češće ne koriste svoje pravo na pomoć (starije ili mlađe). Osim informiranja u centrima socijalne skrbi, drugi načini upoznavanja s pravima iz ovoga područja jesu besplatne telefonske linije ili nevladine organizacije koje bi besplatno nudile potrebne informacije i savjete. Pojava da ljudi ne koriste naknade na koje imaju pravo postavlja pitanja učinkovitosti programa, socijalne pravde i siromaštva. Osim toga, mnogi inozemni autori insistiraju na tome da je pravo na socijalnu pomoć ili na minimalna sredstva za život jedno od temeljnih ljudskih prava.

(5) *Informatizacija statističkog sustava i promjene u načinu prikupljanja podataka.* Nužno je povećati kvalitetu i opseg prikupljenih podataka. Dosadašnja statistika u socijalnoj skrbi ograničena je na dosta mali broj obilježja ili varijabli. Praćenje većeg broja obilježja doprinjet će cjelovitijim spoznajama o korisničkoj populaciji i, također, boljoj analizi onih segmenata korisničke populacije u kojima se kumuliraju nepovoljne životne okolnosti. Na primjer, neka se kućanstva mogu nalaziti u "specijalnoj socijalnoj situaciji" (u odnosu na većinu korisničke populacije) stoga što takva kućanstva mogu biti istovremeno pogođena, osim nezaposlenošću, teškoćama kao što su razvod, rođenje djeteta, smrt člana obitelji, ovisnost, beskućništvo, zaduženost itd. Važno je utvrditi koliki se udio korisnika nalazi u specijalnim situacijama i što se s njima događa u sustavu skrbi. Jesu li potrebne posebne mjere za ovakve skupine korisnika? Pored toga, treba preispitati dosadašnje klasifikacije i tipologije s obzirom na različita obilježja. Zbog neprimjerene kategorizacije korisnika pojedine klasifikacije nemaju značajniju analitičku vrijednost. Pored promjena u načinu prikupljanja podataka, nesporno je potrebno informatizirati sustav za prikupljanje podataka. Kompiutorsko bilježenje podataka omogućuje ne samo brži pristup podacima nego i lakšu obradu dobivenih podataka. U tom bi pogledu bilo potrebno napraviti poseban program za unos i obradu podataka namijenjen socijalnoj skrbi. Predložene mjere korisne su za sam sustav socijalne skrbi, ali i za sve zainteresirane izvan njega. Iscrpnije i preciznije informacije nužna su pretpostavka za planiranje i oblikovanje socijalnopolitičkih programa, ali i za znanstvene analize u ovom području. Također bi informa-

tizirani sustav pridonio da javnost bude češće i podrobnije informirana o sredstvima, programima i trendovima u socijalnoj pomoći i socijalnoj skrbi.

(6) *Decentralizacija naknada i socijalnih usluga.* Decentralizacija socijalne skrbi predstavlja jedan od važnih koraka racionalizacije sustava, ali i učinkovitije politike prema siromaštvu. Dosad je sustav socijalne pomoći bio visoko centraliziran, kao inače i drugi socijalni sustavi u Hrvatskoj. Socijalna skrb je gotovo u potpunosti bila financirana iz državnog proračuna. Prema podacima za 1997., središnja je država financirala više od 95% izdataka socijalne skrbi. Novi je Zakon o socijalnoj skrbi dao skromni poticaj decentralizaciji u tom smislu što je propisao da jedinice lokalne samouprave imaju obvezu potrošiti dio vlastitih sredstava za potrebe socijalne skrbi građana na svom području (čl. 7. st. 1. i 2.). Tako je predviđeno da lokalne jedinice (općine i gradovi) izdvajaju minimalno 5% svojih prihoda prvenstveno za podmirenje troškova stanovanja. Jedinice lokalne samouprave su 1998. godine za različite socijalne programe utrošile nešto više od milijarde kuna, s tim da na Grad Zagreb otpada čak 88,7% (Jurčević, 1999.:135). Izgleda da su učinjeni vrlo mali pomaci prema decentralizaciji financiranja, osobito ako izuzmemo Zagreb. Osim toga, izdvojena sredstva nerijetko su trošena u svrhe za koje nisu bila namijenjena.

Socijalna će pomoć biti efikasnija ako bude prilagođena lokalnim potrebama. U načelu, decentralizirani su sustavi socijalne pomoći obuhvatniji jer pokrivaju veće dijelove stanovništva i veći broj ljudi prima naknade (Milanović, 1998.). Ovakva učinkovitost decentraliziranih sustava pretpostavlja da se jednako siromašni u različitim regijama zemlje tretiraju na sličan način. Međutim, decentralizacija ne smije dovesti u pitanje socijalnu ravnopravnost građana i socijalnu pravednost, što znači da država i dalje treba ne samo oblikovati zakonski okvir nego i jamčiti određenu razinu dobrobiti, bez obzira na lokalnu ili regionalnu pripadnost. Iz spomenutoga proizlazi zahtjev da se u budućnosti definiraju minimalni standardi ostvarivanja socijalnih prava. Nejednaki "tretman" u socijalnom pogledu zasigurno bi izazvao negativne reakcije građana.

Decentralizacija može obuhvatiti naknade i usluge, financiranje i odlučivanje. Prije svega,

treba decentralizirati naknade namijenjene podmirenju onih potreba čiji se standardi zadovoljenja značajno regionalno i lokalno razlikuju. Naprimjer, to je slučaj s naknadom za stanovanje. Posve je jasno da su troškovi stanovanja bitno različiti u gradskim i seoskim naseljima, u većim i manjim mjestima, u pojedinim geografskim područjima. Iskustva upućuju i na potrebu decentraliziranja odlučivanja. Nepotrebno je da centralne instance donose odluke o lokalnim stvarima koje slabo poznaju, o kojima ionako dobivaju informacije od lokalnih službenika.

Koncepcijske promjene u socijalnoj pomoći: dugoročna perspektiva

Kada je u pitanju reforma socijalne pomoći, tri ideje zaokupljaju pažnju javnosti, političara i znanstvenika u zapadnim zemljama. Riječ je o negativnom porezu na dohodak, temeljnom dohotku i minimalnom dohotku. Prve dvije ideje teže inkorporirati socijalnu pomoć u porezni sustav. Koncept negativnog poreza polazi od toga da građani imaju pravo na određeni godišnji dohodak, oslobođen od poreza, koji bi jamčio građanima minimalno pristojni životni standard i punopravno sudjelovanje u društvenom životu. Samo ako je ukupni dohodak kućanstva manji od utvrđenog neporezivog dohotka, vlada isplaćuje kućanstvu razliku do granice oporezivanja, što znači da u slučaju kada prihodi obitelji prijeđu određenu granicu, negativni se porez pretvara u pozitivni. Na ovaj su način kućanstva s malim dohodcima ne samo oslobođena oporezivanja, već dobivaju državnu pomoć bez dodatnih provjera resursa i stigmatizacije. O negativnom porezu na dohodak postoje neka eksperimentalna iskustva. Spomenimo samo trogodišnji i petogodišnji eksperiment u SAD iz razdoblja sedamdesetih (Walter, 1989.). Ovi nam eksperimenti daju određene odgovore na pitanje smanjuje li negativni porez participaciju u plaćenom radu. Prema dobivenim rezultatima, negativni porez na dohodak smanjio je participaciju u plaćenom radu i to više nego što su zagovornici negativnog poreza željeli, a manje nego što su protivnici očekivali. Većinu onih koji su se opredjeljivali za neplaćeni rad činile su udane žene. Zasigurno se ne može poreći da bi negativni porez na dohodak tako povećao socijalne izdatke i poreze, a smanjio motivaciju za plaćenim radom.

Ideja bazičnog dohotka novijeg je datuma i zasada nema snažniju potporu javnosti i većih političkih stranaka (Šućur, 2000.a). Pod temeljnim dohotkom misli se na dohodak koji bi dobivali svi građani (odrasli i djeca, oni koji imaju i oni koji nemaju plaćeno zaposlenje), bez obzira na njihove prihode ili njihovu želju za radom. Temeljni bi dohodak bio izuzet iz poreza na dohodak i varirao bi ovisno o dobi, a njegov standardni iznos trebao bi biti takav da potiče rad i inicijativu. To znači da on ne bi bio dostatan za podmirenje životnih troškova, već bi činio platformu koju bi građani mogli "nado-gradivati" zaradama i drugim prihodima. U nekim bi pristupima temeljni dohodak zamijenio ne samo socijalnu pomoć, već i sve druge porezne financirane naknade. Umjesto skupine socijalnih naknada, postojala bi samo "građanska naknada" (*citizen benefit*). Dakle, za razliku od negativnog poreza na dohodak, koji implicira davanje novčanih naknada samo siromašnima, temeljni dohodak se plaća svima bez provjere dohotka ili drugih resursa. Isto tako, negativni porez na dohodak vezuje se uz kućanstvo, dok se temeljni dohodak češće odnosi na pojedinca. U raspravama su iznesene brojne kritičke primjedbe na račun temeljnog dohotka (Šućur, 2000.a; Jarré, 1997.). Kada su u pitanju njegove prednosti, autori navode da on može spriječiti siromaštvo u začetku, otkloniti "zamke" siromaštva i nezaposlenosti, potaknuti poduzetnost među slabije plaćenim radnicima, dati ženama i ovisnim članovima društva više autonomije, pružiti pojedincima mogućnost da biraju između plaćenog i neplaćenog rada te stvoriti manje podijeljeno društvo (Callan et al., 1995.). S druge strane, kritike ovoga koncepta sastoje se u tome da bi on doveo do rasta izdataka, razvoja neformalne ekonomije, smanjenja radne motivacije, pogoršanja životnog standarda sadašnjih korisnika pomoći i isključivanja skupina koje su ranjivije na tržištu rada.

Smatramo da su ideje negativnog poreza na dohodak i temeljnog dohotka teško ostvarive u Hrvatskoj u narednih desetak ili više godina. Realizacija ovakvih prijedloga pretpostav-

lja određeni stupanj ekonomskog razvoja (kojeg Hrvatska nema) i značajniju stabilizaciju sustava socijalne sigurnosti. Uputno je bi li njihovo uvođenje imalo više pozitivnih ili negativnih učinaka na gospodarsku situaciju. Ovo ne isključuje stručnu i javnu raspravu o jednom ili drugom prijedlogu. Pored svega, treba kazati da nijedna od zapadnih zemalja, u kojima se najviše vode rasprave o reformama socijalne pomoći, nije dosada uvela niti negativni porez na dohodak niti temeljni dohodak, a neizvjesno je hoće li to učiniti i kada.

Za budući razvoj sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj značajnija je koncepcija *minimalnog dohotka*. Treba spomenuti da je Europska komisija još 1992. godine preporučila vladama zemalja članica da ustanove standard minimalnog dohotka koji bi jamčili građanima ljudsko dostojanstvo u borbi protiv siromaštva i isključenosti.¹ Ova je preporuka usvojena tako da danas sve zemlje EU, osim Grčke, imaju zakonski regulirani minimalni dohodak (Stropnik, 2000.). No, problem je u tome što za razliku, naprimjer, od temeljnog dohotka, minimalni dohodak nije posve precizno definiran u literaturi. Istina, postoji suglasnost da programi minimalnog dohotka podrazumijevaju *means-test* i uvjetovana prava, odnosno da nisu bazirani na građanskom statusu (Obinger, 1999.). Međutim, neki autori minimalni dohodak vezuju isključivo za sustav pomoći.² Naspram toga, noviji pristupi imaju u vidu širu i značajniju ulogu minimalnog dohotka (Veit-Wilson, 1994.).

Ako analiziramo minimalne dohotke u zemljama EU, onda je vidljivo da su pojedine vlade koristile različite metode prilikom određivanja razine minimalnog dohotka. Te su metode ovisile o tome kako vlada i građani u dotičnoj zemlji percipiraju problem siromaštva, kao i o tome što vlada smatra svojim odgovornostima u borbi protiv siromaštva i prevelikih dohodovnih nejednakosti. Neke zemlje određuju minimalni dohodak kao određeni iznos minimalne plaće (Nizozemska) ili naknade za nezaposlene (Danska). Tamo gdje su plaće

¹ O potrebi uspostavljanja minimalnog dohotka govori i W. Beveridge (1942.) u svom izvješću britanskom parlamentu, mada on minimalni dohodak vezuje prvenstveno uz socijalno osiguranje.

² Naprimjer, N. Stropnik (2000.) kaže: "Minimalni dohodak je ona visina dohotka koju država zakonski jamči svakom državljanu (ili stanovniku) koji sebi i svojoj obitelji - iz objektivnih razloga - ne može priskrbiti dohodak u toj visini. Minimalni dohodak se realizira putem socijalne pomoći, koja je jednaka razlici između nivoa minimalnog dohotka i vlastitog dohotka konkretne osobe odnosno njegove/njene obitelji/domaćinstva".

stvar pregovora aktera izvan vlade, često se minimalni dohodak definira u odnosu na nacionalnu ili socijalnu mirovinu (Belgija, Portugal). U nekim se zemljama kombinira minimalna plaća i minimalna mirovina prilikom ustanovljavanja standardnoga minimalnog dohotka (Luksemburg). Zatim, pojedine zemlje koriste statističke pokazatelje o izdacima kućanstava s nižim primanjima ili budžetskom metodom nastoje ustanoviti što se u njihovom društvu smatra minimalno prihvatljivim dohotkom kućanstva (Njemačka, Austrija). Brojne su zemlje u kojima vlada posve samostalno (i paušalno) određuje visinu minimalnog dohotka, a u drugima je to prepušteno regionalnim i lokalnim razinama (Švedska, Finska, Italija, Španjolska). Očito da je razina standardnog minimalnog dohotka odraz vrijednosnih i ideoloških stajališta vlade te izbornih okolnosti, dok su visine novčanih transfera rezultat toga što vlada smatra financijski i troškovno provedivim.

Glede Hrvatske, zalazemo se za "objektivniji" pristup minimalnom dohotku, kakav npr. zastupa Veit-Wilson (1994.). Prije svega, treba razlučiti mišljenja vlade i političara od nalaza znanstvenih istraživanja. U tom bi smislu bilo potrebno otkriti što društvo podrazumijeva pod minimalnim dohotkom. Je li to dohodak koji osigurava egzistencijalni minimum ili nešto više od toga? Smatramo da bi minimalni dohodak morao osigurati ne samo zadovoljenje bazičnih potreba nego i minimalno "pristojan" životni standard. Drugim riječima, razina minimalnog dohotka mora biti takva da ljudi mogu živjeti bez deprivacija i socijalnog isključivanja. To znači da bi minimalni dohodak trebao omogućiti korisnicima i minimalnu participaciju u društveno prihvaćenim aktivnostima. Ovaj je zahtjev već sadržan u sustavima pomoći nekih zapadnih zemalja. Naprimjer, u njemačkom zakonu o socijalnoj pomoći stoji da ona treba omogućiti svakom građaninu da vodi dostojan život u okviru minimalnoga sociokulturnog standarda toga društva (Basic information on social assistance, 1997.:1).

Nije lako doći do odgovora koja to razina dohotka omogućava "život dostojan čovjeka". Međutim, nesporno je da utvrđivanje visine minimalnog dohotka mora biti utemeljeno na "objektivnijim" znanstvenim kriterijima. Potrebno je prikupiti što više podataka neophodnih za definiranje minimalnog dohotka, ali ko-

riteći pritom više različitih metoda. Tako bismo ustanovili razlikuju li se znanstveni nalazi ovisno o upotrijebljenim metodama i procijenili stupanj "uvjerljivosti" tih znanstvenih nalaza. Polazeći od preporuka Veit-Wilsona (1994.), u tu svrhu bile bi korisne sljedeće metode:

1. anketna ispitivanja građana i javnog mnijenja. U raspravi o minimalnom dohotku treba sudjelovati javnost, a ne samo stručnjaci i političari. Valja uzeti u obzir što javnost smatra nužnim životnim potrebštinama ili aktivnostima i koju razinu dohotka smatra dostatnom da bi se "spojio kraj s krajem". Dakle, treba ustanoviti što ljudi podrazumijevaju pod minimalno pristojnim životnim standardom te koji dohodak omogućuje vođenje takvog načina života;

2. budžetska metoda. Zadatak je stručnjaka da, na osnovi rezultata ispitivanja javnog mnijenja i poznavanja službenih statističkih pokazatelja, konstruiraju adekvatne kućanske budžete za različite tipove kućanstava, koji bi odgovali minimalnim životnim zahtjevima;

3. istraživanja o strukturi i minimalnim zahtjevima ishrane. Posebnu je pažnju potrebno posvetiti kućanskoj prehranbenoj potrošnji i udjelu dohotka koji se troši na hranu. Ovakva bi istraživanja trebala utvrditi razinu dohotka koja omogućuje zadovoljenje prehranbenih potreba u skladu s minimalnim nutricionističkim normativima. Ispitivanja ishrane važna su stoga što je ishrana jedan od ključnih faktora zdravstvenoga statusa pojedinca;

4. ankete o zdravstvenom stanju. Medicinsko-demografska istraživanja trebaju ponuditi spoznaje o povezanosti između životnog očekivanja (smrtnosti) i niskih primanja. Bilo bi korisno saznati koja razina dohotka omogućuje život bez povećanih zdravstvenih rizika koje vlada želi otkloniti;

5. ispitivanja o obrazovnom razvoju. U svojim različitim socijalnim programima vlada osobito nastoji zaštititi djecu kao ranjivu skupinu. U tom bi pogledu bilo interesantno istražiti različite aspekte slabijih obrazovnih postignuća u vezi sa siromaštvom i niskim primanjima roditelja. Kakva je uopće povezanost između ovih dvaju čimbenika?

Na ovaj bi način vlada bila "opskrbljena" mnoštvom podataka iz različitih područja življenja, dobivenih različitim metodama. Naravno, očekivati je da svi spomenuti pristupi ne bi

rezultirali istim odgovorima. Apsolutno je korisno provesti istraživanja u različitim područjima života (ishrana, zdravlje, obrazovanje itd.), jer se time pristupa siromaštvu kao višedimenzionalnom fenomenu i utvrđuje kakav je utjecaj neprimjerenog dohotka na pojedinih dimenzijama života, odnosno koje vrste deprivacija posebice uzrokuju niski dohoci.

Ovako utvrđeni minimalni dohodak predstavljao bi neku vrstu sidra u sustavu socijalne sigurnosti, ali i mjerilo adekvatnosti bilo kojih tipova dohodaka (pa i onih tržišnih). Očito bi plaće onih koji imaju posao s punim radnim vremenom trebale biti iznad razine minimalnog dohotka. Različite naknade socijalne sigurnosti bile bi definirane u odnosu na minimalni dohodak. Prema tome, uspostava minimalnog dohotka može biti korisna u razvoju cjelovitog modela reagiranja na siromaštvo i socijalnu isključenost. Ako znamo razinu standardnoga minimalnog dohotka, onda smo u prilici lakše uočiti socijalne prepreke koje sprječavaju pojedince i obitelji da žive izvan siromaštva.

ZAKLJUČAK

Hrvatski sustav socijalne pomoći nalazi se pred nešto drugačijim izazovima nego zapadnoeuropski sustavi. Prije svega socijalna je pomoć (kao i mnogi drugi socijalni sustavi) suočena s velikim financijskim teškoćama. Isplate pojedinih naknada kasne po nekoliko mjeseci. Stoga se i postavio primarni zadatak reduciranja i kontrole troškova programa socijalne pomoći. Princip troškovne učinkovitosti nalaže prihvaćanje selektivnih socijalnih mjera ili "bolju ciljanost". To znači uvođenje *means-tested* transfera u onim područjima gdje je to opravdano. Ciljani su programi primjereniji stoga što povećavaju šanse da sredstva iz programa dospiju upravo do onih kojima su potrebna. S druge strane, u prilog ciljanih transfera može se navesti i ekonomska diferencijacija koja se događala, a i sada se događa unutar hrvatskog društva. U situaciji kada rastu ekonomske razlike među građanima, univerzalni programi nisu troškovno učinkoviti. Ciljanost, s obveznim "means-testom", ograničava rast broja tražitelja pomoći, kao i izdataka za tu namjenu. Podrobnija analiza pokazuje da je princip ciljanosti uvelike prisutan u novom Zakonu o socijalnoj skrbi. Da bi ostvarili većinu prava iz sustava socijalne skrbi, građani mora-

ju proći provjeru dohotka, a u nekim slučajevima i imovine. Socijalni radnici su u sadašnjem Zakonu o socijalnoj skrbi dobili puno veću diskrecijsku moć prilikom odlučivanja o pojedinim oblicima pomoći. Međutim, ciljanost očito nije dovoljna. Racionalizacija socijalne pomoći pretpostavlja veću decentralizaciju, sprječavanje prijevара i zlouporaba i lakše praćenje korisničke populacije.

Racionalizacija sustava trebala bi ići u pravcu povećanja njegove učinkovitosti. Naime, socijalna pomoć mora predstavljati sigurnosnu mrežu za sve one koji ne mogu osigurati egzistenciju na drugi način. S normativno-zakonskoga stajališta, programi socijalne pomoći dovoljno su brojni i obuhvatni da odgovore na zahtjeve građana. No učinkovitost pomoći je smanjena zbog izrazito niske razine naknada. Te naknade nisu dostatne za puko fizičko preživljavanje, a zadatak je socijalne pomoći da osigura zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Stoga je predloženo povećanje dohodovnog cenzusa i visine standardnih naknada te barem godišnje usklađivanje naknada s rastom inflacije. Osim toga, objektivnijem određivanju naknada doprinijelo bi i usvajanje službene linije siromaštva.

Također je predloženo postupno smanjenje granične stope pomoći ovisno o povećanju dohotka. Ova je mjera važna s aspekta stimuliranja korisnika da što prije napuste sustav pomoći. Inače, prosječno vrijeme korištenja opće socijalne pomoći u nas vrlo je dugačko. To nije svojstveno samo za radno nesposobne nego i za radnoaktivne primatelje pomoći. Sustav pomoći trebao bi samo privremeno pomagati ovu posljednju skupinu. Visine naknada socijalne pomoći ne smiju obeshrabrivati prihvaćanje zaposlenja. Radi izbjegavanja "zamke siromaštva", postupno smanjivanje naknada trebalo bi poticati zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih i nikada upošljanih korisnika. Pritom valja imati na umu da će radnoaktivni korisnici još dosta vremena biti brojna skupina u sustavu pomoći, što znači da će socijalna pomoć igrati važnu ulogu u lakšem prijelazu na tržišno gospodarstvo.

Vrlo je teško kazati što će se događati sa socijalnom pomoći za dvadesetak godina. To će ovisiti prvenstveno o razvoju gospodarske situacije. Tek će ekonomski rast omogućiti podizanje razine socijalne sigurnosti i usklađivanje socijalnih naknada u skladu s minimalno

pristojnim životnim standardom. Smatramo da je s tog stajališta za Hrvatsku prihvatljivija ideja nešto drugačijega minimalnog dohotka, koji bi igrao ulogu sidra ne samo za socijalnu pomoć nego i za cijeli sustav socijalne sigurnosti. No budući razvoj socijalne pomoći i socijalne

sigurnosti mogao bi biti posljedica događaja na koje će Hrvatska teško moći utjecati. Tako bi, naprimjer, ulazak Hrvatske u EU mogao dobrim dijelom odrediti i pravce razvoja njezine socijalne pomoći, ali i drugih socijalnih programa.

LITERATURA

- Basic Information and Data on Social Assistance in Germany* (1997.) Cologne: Otto Blum Institute for Social Research and Social Policy.
- Bejaković, P., McAuley, A. (1999.) Politika socijalne zaštite i socijalni transferi u Republici Hrvatskoj, *Financijska praksa* 1: 25-47.
- Beveridge, W. (1942.) *Social Insurance and Allied Services*. London: Cmnd. 6404, HMSO.
- Callan, T., O'Donoghue, C., Sutherland, H., Wilson, M. (1995.) *Comparative Analysis of Basic Income Proposals: UK and Ireland*, paper presented to 3rd meeting of Research Network on Comparative Social Policy and Taxation Modelling, 11-12 September, Rome.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., Whitemford, P. (1996.) *Social Assistance in OECD Countries*, Vol. 1 and 2. London: HMSO.
- Förster, M.F., Toth, I.G. (1997.) *Poverty and Inequalities: Hungary and the Visegrad Countries Compared*, paper presented at the conference on "Inequality and Poverty in Transition Economies", 23-24 May, London.
- Jarré, D. (ed.) (1997.) *Basic Income Policies in Europe - Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*. Frankfurt: German Association for Public and Private Welfare.
- Jurčević, Ž. (1999.) Socijalna skrb u Hrvatskoj u 1998. godini, *Revija za socijalnu politiku* 2:133-146.
- Kaysner, H., Frick, J. R. (2000.) *Take It or Leave It: (Non) Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany*. Berlin: Discussion Paper No. 210, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Luttmer, E. (2000.a) *Poverty and Inequality in Croatia*. Background paper, World Bank.
- Luttmer, E. (2000.b) *Methodology*. Background paper, World Bank.
- Mađarević-Šujster, S. (2000.) *Croatia: Social Expenditure 1994-1999*. World Bank.
- Milanović, B. (1998.) *The Role of Social Assistance in Addressing Poverty*, the paper is an output of research project "Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union".
- Obinger, H. (1999.) Minimum Income in Switzerland, *Journal of European Social Policy* 1:29-47.
- Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi - priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, *Revija za socijalnu politiku* 1:51-73.
- Stropnik N. (2000.) Minimalni dohodak i novčane socijalne pomoći u državama Europske unije, *Revija za socijalnu politiku* (u pripremi za tisak).
- Šućur, Z. (1995.) Položaj nepovlaštenih društvenih skupina, u: *Demokratske slobode u Hrvatskoj (prilog raspravi)*. Zagreb: Europski pokret Hrvatske.
- Šućur, Z. (2000.a) Socijalna pomoć, u: Puljiz, V.; Bežovan, G., Šućur, Z.; Zrinščak, S. *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta.
- Šućur, Z. (2000.b) *Siromaštvo u Hrvatskoj: teorijski koncepti empirijski pokazatelji i politika prema siromaštvu* (disertacija). Zagreb: Filozofski fakultet.
- Van Oorschot, W. (1991.) Non-take-up of Social Security Benefits in Europe, *Journal of European Social Policy* 1:15-30.
- Van Oorschot, W., Schell, J. (1991.) Means-testing in Europe: A Growing Concern, in: M. Adler, C. Bell, J. Clasen, A. Sinfield (eds.) *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Veit-Wilson, J. (1994.) *Dignity not Poverty: A Minimum Income Standard for the UK*. London: IPPR.
- Walter, T. (1989.) *Basic Income: Freedom from Poverty, Freedom to Work*. London and New York: Marion Boyars.
- World Bank (2000.) *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington: World Bank.
- Zakon o socijalnoj skrbi* (1997.) Zagreb: Narodne novine.

Summary

SOCIAL WELFARE IN CROATIA: FUTURE DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Zoran Šućur

This article discusses the development of social welfare in Croatia, from both a long-term and a short-term perspective. In the last few years, the pressure on the welfare system in Croatia has increased for different reasons. There has been a weakening of industrial and economic activity, a growth of unemployment, a reduction of foreign humanitarian help, and a transfer of certain rights from other systems to social welfare. Numerous other difficulties have also emerged related to the return of displaced persons. The author first analyses the scope and structure of poverty, beginning with the most recent research, and then evaluates the role of social welfare in fighting poverty in during the 1990s. The trends associated with the number of users and the expenditures allocated to social welfare are expounded in detail. Particular attention has been devoted to the living allowance as one of the most important social programmes.

In the second part of the article, the author presents measures of social welfare reform, with two objectives in mind: the rationalisation of the system and the increase in its efficiency. The demands for rationalisation stem from the great difficulties in financing social allowances. Among short-term and medium-term measures, the author emphasises normative changes, the increase in the level of general social welfare, the computerisation of the data collection system, better information about social welfare rights, the gradual decrease in the amounts of allowances, depending on wage levels and the decentralisation of allowances and decision-making. Concerning long-term conceptual changes, the author analyses three ideas: negative income tax, basic income, and minimum wages. He gives priority to the latter concept, but by taking into consideration a different definition of minimum wage. Minimum wages would have the role of an anchor in the social welfare system and would be determined on the basis of objective scientific research, but also bearing in mind public attitudes on the minimum decent standard of living.

Key words: social welfare, living allowance, poverty, decentralisation, minimum wages, basic income, negative income tax, development strategy of social welfare.