

Ostvarivanje Socijalnog programa u Republici Hrvatskoj

Živko Jurčević
Ministarstvo rada
i socijalne skrbi Republike Hrvatske

Pregledni rad
UDK 304:364.4(497.5)
Primljeno: ožujak 1996.

Vlada Republike Hrvatske donijela je 11. 3. 1993. Socijalni program čiji je cilj pomoć socijalno ugroženim građanima. U proteklom je razdoblju u našoj zemlji došlo do mnogih značajnih gospodarskih, socijalnih i drugih promjena. Sukladno tome i sam je Socijalni program u stanovitoj mjeri revidiran, tako da neki prvotni elementi tog programa nisu realizirani, dok su se drugi djelomice transformirali, a neki su naknadno - tijekom njegove provedbe, ugrađeni u nj. Pri tome valja imati na umu da Socijalni program i nije bio zamišljen kao nepromjenljiv i statičan. Naime, još pri njegovoj izradi nametnula se ideja da Program mora, radi uspješnosti i učinkovitosti, biti elastičan i prilagodljiv zbiljskim gospodarskim i socijalnim prilikama, tj. da se neke njegove sastavnice mogu i moraju mijenjati i usklađivati prema novonastalim okolnostima.

U ovom radu podsjetit ćemo na osnovni sadržaj Socijalnog programa te na njegovu primjenu u protekle tri godine.¹

SOCIJALNE PRILIKE I RAZLOZI DONOŠENJA SOCIJALNOG PROGRAMA

I gospodarske i socijalne prilike u Republici Hrvatskoj početkom 1993. godine bile su iznimno teške. Nova demokratska Hrvatska morala se nakon višegodišnjeg negativnog gospodarskog i socijalnog trenda suočiti još i s teškim posljedicama velikosrpske agresije, a i s negativnim posljedicama koje se pojavljuju pri prijelazu iz komunističkog u demokratsko društvo. Tako su zbog rata pokrenutog protiv Hrvatske problemi bili znatno veći nego u drugim postsocijalističkim europskim državama koje su ušle u tranzicijske procese.

Velikosrpska agresija i ratne štete

Početkom 1993. Hrvatska praktično već ulazi u treću ratnu godinu. Oko 25 posto hrvatskog teritorija privremeno je okupirano. Ta se

situacija postupno pretvorila u isto tako nepovoljno stanje "ni rata - ni mira", što je trajalo do oslobođenja zapadne Slavonije, Banovine i Korduna te dijela Like i sjeverne Dalmacije odnosno do oslobođenja hrvatskog teritorija u poznatim vojno-redarstvenim akcijama "Bljesak" i "Oluja". Nakon spomenutih akcija pod privremenom okupacijom ostala je još istočna Slavonija, Baranja i zapadni Srijem, što čini samo 4,5 posto kontinentalnog teritorija pod hrvatskim suverenitetom.

Izravne materijalne ratne štete procijenjene su na 22-23 milijarde USD ili oko 4.800 USD po stanovniku. To čini oko 1,5 godišnji društveni proizvod iz razdoblja neposredno prije uspostave demokratske vlasti 1990. godine (po tadašnjoj socijalističkoj metodologiji računanja društvenog proizvoda), odnosno oko 1,5 bruto domaći proizvod (GDP) za 1994. godinu utvrđen temeljem metodologije Međunarodnog monetarnog fonda (metodologija Sustava nacionalnih računa Ujedinjenih naroda).

¹ O Socijalnom programu nekoliko mjeseci nakon njegova usvajanja pisali smo u prvom broju ovog časopisa. Vidjeti: Jurčević, Ž.: Socijalni program Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 1/1994.

U Domovinskom ratu bilo je zahvaćeno 54 posto teritorija Republike Hrvatske. Na tom je području živjelo oko 36 posto stanovništva, ostvarivano je oko 30 posto gospodarskih aktivnosti, nalazilo se 52 posto obradivih površina, značajno šumsko bogatstvo i energetske izvor². Oštećeno je ili uništeno između 135.000 ili 140.000 stanova i kuća, što je deset posto stambenog fonda.

Poseban je problem bilo uništenje, oštećenje ili okupacija velikih gospodarskih (proizvodnih i infrastrukturnih) kapaciteta (hidroelektrane, naftovod, zračne luke, energetske prijenosni i distributivni sustavi, autoceste, željezničke pruge i dr.). Uništeno je i iseljeno više od 120.000 poljoprivrednih gospodarstava (imanja). Golemi izravni gubici učinjeni su u djelatnostima zdravstva, prosvjete, kulture, zatim na spomenicima kulture, sakralnim objektima i prirodi. Ratne štete na objektima i opremi ustanova i službi socijalne skrbi bile su procijenjene na 150-200 milijuna DEM, što se primiče iznosu koji je Hrvatska osigurala iz državnog proračuna u 1995. godini za ukupnu djelatnost socijalne skrbi - uključivši izdatke za socijalnu pomoć korisnicima, materijalne troškove i plaće u ustanovama i službama.

Negativne posljedice rata očitovale su se i u nenadoknadivim demografskim gubicima - poginulih i nestalih ukupno je oko 12.000, a ranjenih je oko 30.000. Obiteljima poginulih i invalidima Domovinskog rata država je morala posvetiti posebnu brigu i osigurati dostojnu skrb.

Gospodarska aktivnost i javni rashodi

Zbog brutalnih razaranja i okupacije došlo je do rapidnog pada ukupnih gospodarskih aktivnosti. Realni bruto domaći proizvod opadao je poslije 1990. sve do 1994. kada je zabilježen porast 0,8 posto. U 1993. godini bruto domaći proizvod u odnosu prema 1990. godini bio je manji 28,3 posto. Osim toga, izostalo je nužno

ulaganje inozemnog kapitala, onemogućeno je normalno poslovanje u turizmu, poljodjelstvu i drugim djelatnostima pokretačima gospodarskog razvitka, a izgradnja novog tržišnog gospodarstva bila je ozbiljno ugrožena.

Istodobno je država bila prisiljena odvajati izvanredno velika sredstva za obranu domovine, skrb stotina tisuća prognanika i izbjeglica, obnovu ratnom razorene zemlje i za druge namjene, a sve to u prilikama izrazito smanjenih javnih prihoda, što je dovelo do povećanja javnog duga i deficitarnog financiranja javnog sektora.

Državni izdaci za obranu domovine i nacionalnu sigurnost iznosili su u razdoblju 1990-1995. oko 15 posto bruto domaćeg proizvoda. Koliko je to opterećenje govori podatak da su europske zemlje za vojne potrebe izdvajale između jedan i četiri posto GDP-a.

Godine 1992. Hrvatska je zbrinjavala čak 759.627 prognanika i izbjeglica³. Skrb o tim osobama obuhvaćala je smještaj, prehranu, zdravstvenu zaštitu i školovanje te druge za život nužne potrebe. Za skrb o prognanima i izbjeglicama Hrvatska je od početka 1991. do listopada 1995. izdvojila više od 1.800 milijuna DEM. Istodobno ukupna financijska pomoć za skrb prognanih i izbjeglih koju su dali Visoki komesarijat UN za izbjeglice, Europska unija, IGATHA, Međunarodna federacija Crvenog križa te drugi donatori iznosila je oko 91,5 milijuna USD⁴.

Socijalne prilike i životni standard

Početkom 1993. godine hrvatsko gospodarstvo prisiljeno je funkcionirati bez oko 30 posto ranijih industrijskih kapaciteta, s blokiranim vitalnim prometnicama i na bitno suženom tržištu. Proizvodnja i izvoz znatno su smanjeni, a bruto domaći proizvod po paritetu kupovne moći skoro je prepolovljen.

Navedene posljedice rata i gospodarski problemi nastali iz pretvorbe bivšeg društve-

² Stjepan Šlabek, Dosadašnja provedba obnove Republike Hrvatske, *Informator*, Zagreb, br. 4186/94.

³ Prema podacima Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske, broj prognanika i izbjeglica iznosio je u 1993. - 516.283, u 1994. - 370.625, a u studenom 1995. - 413.478.

⁴ Prema podacima Ureda za prognanike i izbjeglice najveći donator humanitarne pomoći u hrani za prognane i izbjegle, a dijelom i za socijalno ugrožene, bila je Europska unija (programi ECTF-a), čija je pomoć iznosila u 1993. - 62.504 tone, 1994. - 107.406 tona, a u razdoblju siječanj-svibanj 1995. - 21.106 tona. Od lipnja 1995. ta je pomoć osjetno smanjena i iznosi mjesečno oko 3.000 tona, tako da se iz državnih robnih pričuva dodaje još oko 2.000 tona mjesečno. Program ECTF-a "1009" koji se treba primjenjivati do veljače 1996. predviđa 7,7 kilograma hrane po osobi mjesečno, dok bi minimalna količina prema procjenama Ureda trebala iznositi oko 15 kg.

nog vlasništva, odnosno u procesu gospodarske reforme i vlasničke transformacije, doveli su do rapidnog pada životnog standarda većine pučanstva. U osobito teškom položaju našli su se nezaposleni, umirovljenici, korisnici različite pomoći i naknada socijalnog karaktera, ali i dio zaposlenih i drugih osoba (ne računajući prognanike i izbjeglice) koje nisu mogle podmiriti osnovne životne potrebe.

Ukupna primanja stanovništva smanjena su 1993. prema prosjeku tih primanja u 1990. na 1/3 realne vrijednosti, što se moglo smatrati zamalo donjom granicom ekonomske i socijalne izdržljivosti. Istodobno su izdaci stanovništva smanjeni na realno oko 44 posto, jer se dio izdataka podmirivao iz ranijih ušteda, zarada u svojoj ekonomiji i prihodima iz drugih izvora.

Može se, dakle, ustvrditi da je pad osobne potrošnje u Hrvatskoj bio u tim godinama relativno veći od pada bruto domaćeg proizvoda. Smanjenje osobne potrošnje inače je obilježje bivših socijalističkih zemalja u tranziciji kao posljedica pada gospodarskih aktivnosti zbog sloma centralnog planskog sustava i velikih problema u gospodarskoj preobrazbi. Međutim, u većini tih zemalja smanjenje osobne potrošnje bilo je relativno manje od pada njihovog bruto domaćeg proizvoda, što je bilo moguće zbog većeg pada udjela javne potrošnje. Za razliku od tih zemalja Hrvatska je zbog obrambenog rata morala znatno povećati udjel javnih rashoda u bruto domaćem proizvodu, što se negativno odrazilo na plaće, mirovine i socijalna primanja. Pri tomu nije nevažno napomenuti da je Hrvatska, unatoč ratnim razaranjima i okupaciji svog teritorija, imala npr. 1992. godine manji pad gospodarske aktivnosti nego neke druge postsocijalističke zemlje (Litva, Letonija, Estonija, Armenija i dr.).⁵

U ožujku 1993. prosječna neto plaća iznosila je 138 DEM. Prema grubim procjenama minimalni troškovi života, koji su obuhvaćali samo prehranu i troškove stanovanja, iznosili su oko 400 DEM. To znači da je za podmirenje tih troškova bilo potrebno 2,9 plaće. U svezi s plaćama bilo je nepovoljno i to što je oko 60

posto zaposlenih primalo manju plaću od prosječne. Prema nekim procjenama oko 80 posto pučanstva imalo je niže ukupne prihode od potrebnih za podmirenje uobičajenih osnovnih životnih potreba.

Poseban je problem bilo rapidno smanjenje broja zaposlenih i porast nezaposlenih. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku godišnji prosjek broja ukupno zaposlenih (bez zaposlenih u Ministarstvu unutarnjih poslova, Ministarstvu obrane i zaposlenih u individualnoj poljoprivredi) smanjen je s 1.567.575 (društveni sektor 1.509.488 + privatni sektor 58.087) u 1990. godini na 1.261.293 (društveni sektor 1.137.923 + privatni sektor 123.370) u 1992. godini ili za 306.282 zaposlena odnosno 19,5 posto.⁶

Nezaposlenih je bilo 255.000, od čega je 29.000 dobivalo novčanu naknadu za nezaposlenost. Umirovljenika je bilo 782.000, što je nešto manje od tada zaposlenih u društvenom sektoru gospodarstva (846.000). Doplatak za djecu primalo je 208.000 korisnika za ukupno 394.000 djece. Zbog ratom uništenih ili oštećenih poduzeća, imanja i radionica oko 33.000 radnika, poljodjelaca i drugih fizičkih osoba koje su prije toga samostalno obavljale gospodarsku djelatnost primalo je minimalnu plaću od države, jer je njihovo poslovanje bilo onemogućeno.

Položaj socijalno ugroženih obitelji i pojedinaca dodatno je bio otežan visokom inflacijom. Prosječna mjesečna stopa rasta cijena popela se polovicom 1993. na oko 30 posto. Visoka inflacija naročito pogada najsiromašnije slojeve pučanstva, jer svakodnevno devalvira njihove prihode budući da se siromašni ne mogu koristiti zaštitnim mehanizmima koji su raspoloživi slojevima s višim prihodima (ulaganja u nekretnine te stvari i predmete trajne vrijednosti, kupnja deviza i sl.).

Stabilizacijski i Socijalni program

Zbog opisanih gospodarskih i socijalnih prilika pokazalo se nužnim poduzeti određene mjere. Vlada Republike Hrvatske već je u prosincu 1992. donijela Osnove stabilizacijskog

⁵ Vidjeti: Pribičević, Đ.: Tranzicijska kriza u bivšim socijalističkim zemljama i u nas, *Informator*, Zagreb, br. 4194/94.

⁶ Opadanje broja zaposlenih u idućim je godinama bilo sporije, tako da je npr. u rujnu 1995. broj ukupno zaposlenih iznosio 1.170.180. Od toga je u društvenom sektoru (koji obuhvaća poduzeća u društvenom, mješovitom i zadržnom vlasništvu te zaposlene u poduzećima kod kojih je izvršena pretvorba) bilo zaposleno 1.002.007, i to 766.546 u gospodarstvu, a 235.461 u neprivredni (*Priopćenje DZZS br. 15,4,9.*, od 26. 10. 1995). U privatnom sektoru koji čine osobe koje samostalno obavljaju djelatnost ili profesiju (u obliku zanimanja) te radnici kod njih zaposleni bila su 168.173 zaposlenia (*Priopćenje DZZS br. 15,5,2.*, od 2. 10. 1995).

programa. Kao glavni ciljevi tog programa utvrđeni su stabiliziranje cijena, oživljavanje gospodarske aktivnosti i rast socijalne sigurnosti pučanstva.

Nedugo poslije toga - 11. 3. 1993. Vlada je donijela Socijalni program kao djelotvoran odgovor na osnovna egzistencijska pitanja pučanstva. Taj je program morao biti hitan, interventan i ciljan, a glavna mu je zadaća bila zaštititi socijalno najugroženije dijelove pučanstva na razini podmirjenja osnovnih životnih potreba - u skladu s općim stupnjem životnog standarda i materijalnim mogućnostima društva.

Vlada Republike Hrvatske 13. listopada 1993. objavila je Stabilizacijski program koji je podržao (14. 10. 1993) Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske. Socijalni program smatra se sastavnim dijelom Stabilizacijskog programa.

Stabilizacijski program često je, iz sasvim razumljivih razloga, nazivan u stručnoj i široj javnosti antiinflacijskim programom. Predviđen je u tri faze. Prva je bila stabilizacijska faza, čiji je glavni cilj obaranje inflacije. U drugoj i trećoj fazi težište je na niskoj inflaciji i uvođenju zemlje u fazu trajnog rasta. Osim očuvanja fiskalne ravnoteže u te su faze ugrađeni instrumenti privatizacije i mikroekonomskog restrukturiranja banaka i poduzeća, daljnje liberalizacije i socijalne politike.⁷

U cilju saniranja gospodarskih i socijalnih prilika Vlada je, dakle, u sklopu Stabilizacijskog programa započela provoditi odlučne mjere čiji su se pozitivni učinci ubrzo pokazali. Odmah na početku slomljena je inflacija - tečaj domaće valute počeo se stabilizirati već oko 20. listopada, a početkom studenoga postalo je jasno da je bitka protiv inflacije dobivena. Time se izravno pridonijelo zaštiti životnog standarda najsiromašnijih. Vlada je nastavila provoditi cjeloviti program gospodarskih reformi usmjerenih na razvoj tržišnog gospodarstva, restrukturiranje, privatizaciju i poticanje slobodnog poduzetništva.

PROVEDBA SOCIJALNOG PROGRAMA

Hrvatska je, dakako, i prije donošenja Socijalnog programa imala sustav socijalne sigurnosti na određenoj razini i s određenim opse-

gom mjera i utvrđenih prava. Taj se sustav ostvarivao na različitim područjima kao što su: socijalna skrb, zapošljavanje, mirovinsko-invalidsko osiguranje, doplatka za djecu, zdravstveno osiguranje, studentski i učenički standard, zaštita vojnih i civilnih invalida rata, zatim na području rada i radnih odnosa, porezne i carinske politike (oslobađanja i olakšice) i na drugim područjima.

Ekonomski i politički sustav prije uspostave nove demokratske vlasti 1990. godine karakteriziralo je društveno vlasništvo, dogovorna ekonomija, te tzv. samoupravno sporazumijevanje i slobodna razmjena rada na području društvenih djelatnosti. Sukladno načelima tržišne ekonomije već 1990. godine započele su radikalne izmjene ustrojstva i financiranja djelatnosti preko kojih se ostvaruje socijalna sigurnost pučanstva. Ukinute su samoupravne interesne zajednice, a sustav financiranja utemeljen je na državnom proračunu, proračunskim fondovima te izvanproračunskim fondovima (mirovinsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zapošljavanje, doplatka za djecu).

Iako su institucionalne osnove financiranja javnih potreba u novom fiskalnom sustavu Republike Hrvatske u strukturalnom smislu u znatnoj mjeri postupno usklađene (proces još traje, ali se privodi kraju) s instrumentima fiskalnih sustava zemalja s tržišnim gospodarstvom, pokazalo se da pojedini sustavi u kojima se ostvaruje socijalna sigurnost ne mogu adekvatno reagirati na niz povećanih zahtjeva.

Pojedini dijelovi ukupne socijalne sigurnosti, koji su u "normalnim" prilikama koliko-toliko uspješno djelovali, u izvanrednim su okolnostima ubrzo pokazali elemente neracionalnosti i neefikasnosti te druge slabosti i nedostatke koji su prije bili manje ili više prikriveni, a sada su došli do punog izražaja. Problemi su bili utoliko veći što su javni prihodi bili jako smanjeni.

Postalo je stoga očigledno da valja poduzeti reforme na pojedinim područjima socijalne sigurnosti. Tako su npr. krajem 1993. izvršene značajne promjene u zdravstvenom osiguranju. Između ostalog, utvrđen je titular bivše društvene imovine u području zdravstva, a

⁷ "Priprema i provedba vjerodostojnog stabilizacijskog programa u Republici Hrvatskoj", izlaganje predsjednika Vlade Republike Hrvatske Nikice Valentića na Prvoj konferenciji o ekonomijama u tranziciji - Dubrovnik, lipanj 1995. (*Informator*, Zagreb, br. 4310/95).

određena su i pravila za osnivanje novih ustanova u svim oblicima vlasništva kao i za otvaranje privatne liječničke prakse. Izvršena je racionalizacija poslovanja i smanjenje troškova zdravstvene zaštite te promjene u upravljanju zdravstvenim ustanovama i sudjelovanju korisnika u plaćanju troškova zdravstvene zaštite.

Sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji se temeljio isključivo na modelu generacijske solidarnosti, zapao je zbog rata, smanjenja gospodarske aktivnosti, nepovoljnih demografskih kretanja i drugih razloga u duboku krizu, zbog čega je postala nužna preobrazba tog sustava na načelima koja vrijede u socijalnoj državi s tržišnim gospodarstvom.

Općenito uzevši, u 1993. godini izvršene su značajne promjene na nekim područjima socijalne sigurnosti ili su na drugim područjima započele pripreme za takve promjene.

S obzirom na to da se socijalna prava i pojedini socijalnozaštitni elementi ostvaruju u različitim djelatnostima, Socijalni je program, osim područja socijalne skrbi, obuhvatio i određene dijelove odnosno aspekte sustava zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, zdravstva, doplatka za djecu i drugih područja.

Težište Socijalnog programa nalazi se na području socijalne skrbi, jer je glavni cilj tog programa zaštititi socijalno najugroženije pučanstvo na način da mu se osigura podmirenje osnovnih životnih potreba.

Socijalna skrb ima, dakle, osnovnu zadaću ublažiti ili premostiti najizraženije socijalne probleme i time istodobno poduprijeti ostvarenje gospodarske reforme, odnosno gospodarski preporod Republike Hrvatske.

Postojeći sustav socijalne skrbi utvrđen Zakonom o socijalnoj zaštiti, Pravilnikom o ostvarivanju socijalne zaštite i Odlukom o socijalnom minimumu⁸ nije bio prikladan za učinkovito zbrinjavanje višestruko povećanog broja socijalno ugroženih osoba. Zbog toga su Socijalnim programom utvrđene nove dopunske mjere i oblici socijalne skrbi. Osim toga, utvrđena su polazišta odnosno uvjeti i mjerila za utvrđivanje socijalne ugroženosti i ostvarivanje novih mjera i oblika skrbi u izvanrednim okolnostima. U praksu je uveden nov način

odlučivanja centara za socijalni rad primjeren konceptu Socijalnog programa, koji sadrži više diskrecijskog odlučivanja pri osiguravanju socijalne skrbi - dakako u sklopu postavljenih okvira i materijalnih mogućnosti. Time su donositelji odluka dobili veća ovlaštenja, ali i povećanu odgovornost u tom postupku, a sve s ciljem što racionalnijeg i pravednijeg osiguranja socijalne skrbi. Nadalje, uvedena je socijalna iskaznica, dogovoren je instrumentarij koordiniranog djelovanja glavnih subjekata koji prikupljaju i raspodjeljuju humanitarnu pomoć, naglašeno je načelo odgovornosti za vlastitu socijalnu sigurnost pojedinca i obitelji, osnovana su socijalna vijeća u gradovima i općinama i drugo.

Socijalna prava i oblici socijalne skrbi prema Socijalnom programu

Socijalni program obuhvaća prava i oblike socijalne skrbi utvrđene propisima prije donošenja Programa, ali i nove oblike pomoći socijalno ugroženom pučanstvu utvrđene Programom, odlukama Vlade Republike Hrvatske te napucima Ministarstva rada i socijalne skrbi.

Novi oblici pomoći su ovi:

- jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća,
- pomoć u hrani (paketi živežnih namirnica), pomoć u odjeći i obući te pomoć u drugim materijalnim dobrima,
- prehrana (ručak) u pučkoj kuhinji,
- subvencije za kupnju crnog kruha i mlijeka u PVC foliji,
- jednokratna novčana pomoć izravno korisniku za nabavu ogrjeva,
- besplatni udžbenici za učenike osnovne škole prema socijalnim kriterijima.

Od navedenih oblika socijalne skrbi pomoć u hrani (paketi), pomoć u odjeći i obući, pomoć u drugim materijalnim dobrima te prehrana u pučkoj kuhinji osiguravaju se iz humanitarnih izvora. Država i jedinice lokalne samouprave u pojedinim slučajevima sufinanciraju pučke kuhinje i troškove raspodjele paketa živežnih namirnica, a u drugom polugodištu 1995. godine dio pomoći u hrani osiguran je iz Državnog ravnateljstva za robne zalihe.

⁸ Zakon o socijalnoj zaštiti (*Narodne novine*, br. 10/91 i 19/91), Pravilnik o ostvarivanju socijalne zaštite (*Narodne novine*, br. 10/91, 38/92, 5/93 i 113/93), Odluka o socijalnom minimumu (*Narodne novine*, br. 71/91, 79/92, 29/93 i 113/93).

Svi oblici socijalne skrbi utvrđeni zakonom i drugim propisima financiraju se sredstvima državnog proračuna preko Republičkog fonda socijalne zaštite. Osim toga, neki gradovi financiraju vlastite socijalne programe, a dio korisnika smještenih u ustanovama socijalne skrbi plaća u cijelosti ili djelomično cijenu smještaja.

Ukupno uzevši, prema Socijalnom programu predviđen je niz materijalnih prava i oblika socijalne skrbi iz državnih i humanitarnih vrela. Ti se oblici skrbi mogu razvrstati u dvije osnovne skupine: pomoći u gotovini (u novcu) i pomoći u naravi (u naturi).

Pomoći u gotovini:

- naknada za socijalni minimum,
- stalna novčana pomoć,
- privremena novčana pomoć,
- jednokratna novčana pomoć izravno korisniku,
- pomoć za osposobljavanje za rad i priređivanje,
- doplatak za pomoć i njegu,
- novčana pomoć za opremu djeteta samohranom nezaposlenom roditelju,
- jednokratna novčana pomoć za pogrebne troškove,
- novčana pomoć za osobne potrebe korisnika,
- naknada plaće roditelju teže hendikepiranog djeteta,
- subvencija za kupnju crnog kruha i mlijeka u PVC foliji,
- jednokratna novčana pomoć izravno korisniku za nabavu ogrjeva.

Pomoći u naravi:

- pomoć za prehranu,
- pomoć za nabavu ogrjeva korisniku stalne novčane pomoći,
- pomoć za nabavu odjeće i obuće,
- pomoć u obliku dara,
- besplatni školski udžbenici za učenike osnovne škole prema socijalnim kriterijima,
- jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća,
- pomoć i njega u kući,
- pomoć u hrani, odjeći i obući te pomoć u drugim materijalnim dobrima iz humanitarnih

izvora (paketi živežnih namirnica, pučke kuhinje, odjeća, obuća i druga materijalna dobra),

- smještaj djece i odraslih u druge obitelji,
- smještaj djece, mladeži i odraslih u ustanove socijalne skrbi.

Za pojedina prava i oblike socijalne skrbi utvrđeni su uvjeti i mjerila za njihovo korištenje, visina (iznosi) pomoći i naknada, način njihova korištenja i druga obilježja.

Valja napomenuti da su se subvencije za kupnju crnog kruha i mlijeka u PVC foliji prestale dodjeljivati u prvom polugodištu 1994. godine, iako formalno nisu ukinute. Izostanak tih subvencija pokušao se nadoknaditi povećanim osiguranjem paketa živežnih namirnica. S druge strane napatkom Ministarstva rada i socijalne skrbi od 9. rujna 1993. uvedena je jednokratna novčana pomoć izravno korisniku za nabavu ogrjeva, koja je namijenjena osobama (kućanstvima) koje nisu korisnici stalne novčane pomoći. Što se tiče besplatnih školskih udžbenika za učenike osnovne škole prema socijalnim mjerilima, treba reći da se oni osiguravaju temeljem posebnih odluka (zaključaka) Vlade Republike Hrvatske za određenu godinu.

Socijalna iskaznica

Socijalna iskaznica uvedena je 19. 3. 1993. temeljem Pravilnika o sadržaju, uvjetima i načinu izdavanja te uporabi socijalne iskaznice (*Narodne novine*, br. 21/93) u svrhu evidencije i kontrole korištenja humanitarne i socijalne pomoći.

Socijalnu iskaznicu izdaju centri za socijalni rad za sve članove kućanstva, ali jedan je član njen nositelj.

Centar za socijalni rad izdaje socijalnu iskaznicu korisnicima novčanih i naturalnih pomoći i naknada u socijalnoj skrbi i drugim socijalno ugroženim osobama (kućanstvima) za koje utvrdi da im je nužna pomoć za podmirivanje osnovnih životnih potreba.

Treba napomenuti da se zbrinjavanje prognanika i izbjeglica posebno osigurava putem Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske.

Socijalna iskaznica prije svega je dokument kojim se verificira da je određeno kućanstvo u teškom socijalnom položaju pa mu je potrebna dopunska humanitarna ili državna pomoć.

Ostvarenje socijalne pomoći ovisi o odluci davatelja pomoći. Pomoć je uvjetovana materijalnim stanjem kućanstva te opsegom pomoći koju je kućanstvo već ostvarilo od pojedinih davatelja pomoći.

Upis dodijeljene pomoći u socijalnu iskaznicu pridonosi racionalnom korištenju raspoloživih sredstava. Istovremeno, takvim korištenjem socijalne iskaznice ne zadire se u autonomiju pojedinih humanitarnih organizacija u pogledu prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći.

Da bi se socijalna iskaznica mogla koristiti, mora biti ovjerena. Centar za socijalni rad ovjerava socijalnu iskaznicu unaprijed za razdoblje od 30 dana. Ovjerom socijalne iskaznice centar za socijalni rad potvrđuje da se dotično kućanstvo nalazi u osobito teškim materijalnim i socijalnim prilikama, zbog čega mu je nužna humanitarna i druga socijalna pomoć kojom se podmiruju osnovne životne potrebe. Nije predviđeno da se socijalna iskaznica oduzima korisniku koji trenutno ili trajnije ne ispunjava uvjete utvrđene za njezino izdavanje. U tom je slučaju, naime, dostatno da centar za socijalni rad ne ovjeri socijalnu iskaznicu, koja se tada ne može koristiti. Centar za socijalni rad nije ovlašten oduzeti socijalnu iskaznicu kućanstvu ako npr. nema dovoljno humanitarne pomoći, zbog čega se korisniku ne mogu osigurati paketi živežnih namirnica. Naime, zbog nedostatnosti humanitarne pomoći nije prestalo stanje socijalne ugroženosti tog kućanstva i potreba posredovanja odgovarajućim oblikom socijalne skrbi za to kućanstvo. Ovjerena socijalna iskaznica potvrđuje da postoji stanje socijalne ugroženosti tog kućanstva i da mu se treba osigurati odgovarajuća pomoć. Ako to nije moguće osigurati iz humanitarnih izvora, obveza je države da drugim mjerama socijalne skrbi osigura osnovnu socijalnu sigurnost socijalno ugroženog kućanstva.

Opći uvjeti i mjerila za utvrđivanje socijalne ugroženosti i ostvarivanje socijalne skrbi

Prilikom utvrđivanja socijalne ugroženosti određene osobe ili kućanstva te sukladno tome prilikom odlučivanja o izdavanju socijalne iskaznice i odobravanju odgovarajućih oblika socijalne skrbi, centar za socijalni rad potvrđuje cjelokupne materijalne i socijalne prilike kućanstva. U tom se postupku utvrđuju prihodi

kućanstva, radni status članova kućanstva (obveznost prijave radno sposobnog nezaposlenog člana kod Zavoda za zapošljavanje), mogućnost ostvarivanja socijalne sigurnosti uporabom-opterećenjem-prodajom vlastite nepokretne i pokretne imovine, odnosno putem obiteljske solidarnosti i obveze uzdržavanja ili na drugi način. Osim toga, utvrđuju se i drugi elementi značajni za socijalne prilike kućanstva, kao što su broj i dob članova kućanstva, stambene prilike, zdravstveno stanje članova kućanstva i druge relevantne činjenice (prebivalište-grad/selo, okućnica i sl.) koje utječu na stupanj socijalne ugroženosti kućanstva, a time i na potreban broj i visinu socijalnih davanja.

U pogledu prihoda kućanstva, pri utvrđivanju socijalne ugroženosti polazi se od razine socijalnog minimuma utvrđene Odlukom o socijalnom minimumu uvećane za 30-60 posto, a iznimno i za više - kada se u nekom kućanstvu steklo više nepovoljnih okolnosti. Drugim riječima, socijalna iskaznica, a i određeno novčano i/ili prirodno socijalno davanje u sklopu novih dopunskih mjera Socijalnog programa, osigurava se kućanstvu koje prema utvrđenju centra za socijalni rad ne može podmiriti osnovne životne potrebe, a prihodi (plaća, mirovina, doplatak za djecu, naknada za nezaposlenog i dr.) tog kućanstva ne prelaze spomenutu uvećanu razinu socijalnog minimuma. Istodobno mora biti ispunjen uvjet da članovi kućanstva ne mogu ostvariti svoje uzdržavanje od imovine, temeljem obiteljske solidarnosti ili na neki drugi način, odnosno moraju biti ispunjeni posebni uvjeti propisani za pojedino socijalno davanje.

Kućanstvu koje nema prihoda ili su oni niži od razine socijalnog minimuma, a ispunjava propisane uvjete, odobrava se, prije svega naknada za socijalni minimum kao redoviti novčani oblik socijalne skrbi. Osim toga centar za socijalni rad može, ovisno o težini socijalnih prilika kućanstva, odobriti i druge dopunske materijalne oblike socijalne skrbi sa svrhom podmirjenja najnužnijih životnih potreba. Te oblike skrbi mogu dobiti, kao što je rečeno, i kućanstva čiji prihodi premašuju razinu socijalnog minimuma za dopušteni postotak uvećanja unutar kojeg diskrecijski odlučuje centar za socijalni rad polazeći od naznačenih uvjeta i mjerila i težine socijalnih prilika.

U razmatranom je razdoblju rješavanje socijalnih problema politikom cijena proizvoda i

usluga u značajnoj mjeri zamijenjeno mehanizmima socijalne skrbi. Naime, sukladno načelima tržišnog gospodarstva i nužnosti restrukturiranja poduzeća socijalni elementi isključuju se iz politike cijena. Nerealno niske cijene utvrđene radi zaštite životnog standarda siromašnijih dijelova pučanstva omogućuju kupnju određenih proizvoda i usluga po tim cijenama i onima koji nisu socijalno ugroženi. Gubici koji se na taj način stvaraju padaju na teret države. Stoga se prikladnim mjerama socijalne skrbi mogu postići isti socijalnozaštitni učinci s mnogo manje izdataka. Osim toga, sprečava se nastajanje gubitaka javnih poduzeća zbog neekonomskih cijena i omogućuje poslovanje na tržišnim načelima.

U tom je smislu npr. uvedena početkom 1993. u sustav socijalne skrbi jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća, kojom se izravno plaćaju računi socijalno ugroženih kućanstava za utrošak električne energije, vode, plina, grijanja i drugih režijskih troškova stanovanja.

Može se također navesti da je promjenom režima kontrole cijena brašna i kruha tipa 850 (crno) te mlijeka s izravne kontrole cijena (maksimiranja) na (uvjetno) slobodno formiranje cijena u 1993. godini uklonjena nedostatak opskrbljenost tržišta tim proizvodima - osobito crnim kruhom. Zbog toga nije bilo potrebno uvesti Socijalnim programom predviđene markice za kupnju crnog kruha za korisnike subvencije, koje su trebale socijalno ugroženim osobama osigurati prednost pri kupnji tog kruha. Time se uštedjelo 537.000 DEM predviđenih za troškove izrade i distribucije markica, a izbjegnuto je i razlikovanje kupaca - potrošača po kriteriju socijalnog statusa, što nije nevažno.

Razina socijalnog minimuma

Razina socijalnog minimuma utvrđena je Odlukom o socijalnom minimumu koju je donijela Vlada Republike Hrvatske. Prema toj odluci razina socijalnog minimuma ima dvostruku ulogu: s jedne strane predstavlja cenzus prihoda za ostvarivanje prava na naknadu za socijalni minimum, a s druge visinu naknade za socijalni minimum za kućanstvo bez prihoda (pun iznos naknade). Kada kućanstvo ima vlastite prihode, naknada za socijalni minimum

izračunava se kao razlika između razine socijalnog minimuma i iznosa prihoda kućanstva.

Razina socijalnog minimuma utvrđena je u postocima minimalne plaće koja služi kao osnovica za ostvarivanje prava na osnovi socijalne sigurnosti. U razdoblju od travnja do prosinca 1995. minimalna plaća iznosila je 270 kn, a u istom iznosu utvrđena je i osnovica za ostvarivanje prava na osnovi socijalne sigurnosti za razdoblje siječanj - ožujak 1996. godine.⁹

Razina socijalnog minimuma utvrđena je prema broju članova kućanstva, a za siječanj 1995. iznosi: za jednočlano kućanstvo 243 kn, za dvočlano 432 kn, za tročlano 594 kn, za četveročlano 729 kn te za svakog daljnjeg člana kućanstva 81 kn.

Razina socijalnog minimuma ne odgovara u cijelosti pojmu službene granice (linije) siromaštva odnosno egzistencijalnog minimuma, jer je razina socijalnog minimuma redovito bila niža od minimalnih troškova života pojedinca ili kućanstva. Pri tomu valja istaknuti da u svijetu ne postoji općeprihvaćena, objektivna, znanstveno utvrđena ili "ispravna" definicija granice siromaštva odnosno socijalne ugroženosti u materijalnom smislu. U tu se svrhu koriste različite definicije. Nijedna nije sveobuhvatna odnosno cjelovita. U većoj ili manjoj mjeri u tu se svrhu koriste subjektivne metode i određena pojednostavnjenja.

Glavna je zadaća Socijalnog programa zaštititi socijalno najugroženije dijelove pučanstva na razini podmiranja osnovnih životnih potreba sukladno općem stupnju životnog standarda i materijalnim mogućnostima društva. U tom smislu razina socijalnog minimuma uvećana za 30-60 posto, a iznimno i više, predstavlja uvjetnu granicu siromaštva unutar koje se posreduje kod socijalno ugroženih kućanstava dodjelom pomoći i naknada predviđenih Socijalnim programom.

To, dakako, nije prepreka humanitarnim organizacijama i vjerskim zajednicama te drugim pravnim i fizičkim osobama da pružaju različite oblike humanitarne pomoći kućanstvima čiji prihodi prelaze navedenu granicu, tj. da osiguravaju pomoć prema svom izboru. Pri tomu, međutim, valja istaknuti da su dvije najveće humanitarne organizacije, Hrvatski Crveni križ i Hrvatski Caritas kao djelatni sudionici provedbe Socijalnog programa prihvatili socijalnu iskaznicu kao osnovni dokument za

⁹ Uredba o osnovici za ostvarivanje prava po osnovi socijalne sigurnosti (*Narodne novine*, br. 106/95).

Tablica 1.

Kretanje socijalnog minimuma

- u DEM

| Kućanstvo prema broju članova kućanstva | Siječanj 1993. | | Siječanj 1994. | | Siječanj 1995. | | Siječanj 1996. | |
|--|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|-------------------|-------|
| | % MP (51 DEM) | iznos | % MP (62 DEM) | iznos | % MP (72 DEM) | iznos | % osnove (73 DEM) | iznos |
| 1 član | 65 | 33 | 90 | 56 | 90 | 64 | 90 | 65 |
| 2 člana | 110 | 56 | 160 | 100 | 160 | 115 | 160 | 116 |
| 3 člana | 145 | 73 | 220 | 137 | 220 | 158 | 220 | 160 |
| 4 člana | 200 | 101 | 270 | 169 | 270 | 193 | 270 | 196 |
| - za svakog daljnjeg člana | 15 | 8 | 30 | 19 | 30 | 21 | 30 | 22 |
| Preračunano prema prosječnom tečaju NBH za 1 DEM | 603 HRD | | 3.775 HRD | | 3,63 kn | | 3,71 kn | |

Minimalna plaća = MP

usmjeravanje humanitarne pomoći socijalno ugroženom pučanstvu.

U razdoblju siječanj 1993 -siječanj 1996. razina socijalnog minimuma izražena u DEM osjetno je povećana: za jednočlano kućanstvo s 33 na 65 DEM (97%), za dvočlano kućanstvo s 56 na 116 DEM (107%), za tročlano kućanstvo s 73 na 160 DEM (119%), za četveročlano kućanstvo s 101 na 196 DEM (94%), te za svakog daljnjeg člana kućanstva s 8 na 22 DEM (175%). U promatranom je razdoblju najveći porast razine socijalnog minimuma zabilježen u siječnju 1994. godine zbog znatnog povećanja postotka temeljem kojeg se izračunava razina socijalnog minimuma, što je i učinjeno s ciljem povećanja razine socijalne sigurnosti socijalno ugroženog pučanstva.

Usporedbe radi navodi se da je prosječna plaća u 1993. iznosila 244 DEM, u 1994. - 338 DEM te u prvih devet mjeseci 1995. godine 496 DEM. To znači da se prosječna plaća u tom razdoblju povećala 103 posto, što je relativno samo nešto više od porasta razine socijalnog minimuma za četveročlano kućanstvo (94%).

U odnosu prema prethodnoj godini realne su plaće u 1993. bile niže 0,5 posto, a u 1994. su porasle 14,4 posto u prvom redu kao rezultat stabilizacije gospodarskih prilika. U prvih devet mjeseci 1995. u odnosu prema istom razdoblju 1994. godine realne neto plaće porasle su 46,7 posto. Valja, međutim, napomenuti da je tako visok rast plaća u 1995. godini znatnim dijelom uvjetovan uključenjem naknade za prehranu - tzv. topli obrok (oko 80 DEM) u neto plaću počevši od prosinca 1994.

Razina socijalnog minimuma za četveročlano kućanstvo u mjesecu rujnu 1995. (729 kn) iznosila je 40 posto prosječne neto plaće (1.826 kn), ili 71 posto najniže osnovne plaće (1.024 kn), ili 82 posto minimalne plaće zaposlenika (888 kn), ili 96 posto prosječne mirovine radnika (761 kn). Promatrajući razinu socijalnog minimuma u navedenim relacijama, može se ustvrditi da ona nije nepovoljna. To osobito ako se uzme u obzir da se za izdavanje socijalne iskaznice i odobravanje određenih oblika socijalne skrbi uzima uvećana razina socijalnog minimuma 30-60 posto, a iznimno i više, ovisno o zbiljskim socijalnim i materijalnim prilikama socijalno ugroženog kućanstva.

Razina socijalnog minimuma odnosno uvećana razina socijalnog minimuma u određenoj je mjeri izmijenjena u odnosu prema aktualnim troškovima života. Tako se npr. prema metodologiji koju primjenjuje Savez samostalnih sindikata Hrvatske - Gradsko povjereništvo za Zagreb, minimum životnog standarda četveročlane obitelji mjesečno kretao u Zagrebu potkraj 1995. godine oko 1.000 DEM. Po toj su metodologiji u siječnju 1996. minimalni mjesečni životni troškovi iznosili 3.723 kn, a sastojali su se od troškova prehrane - 1.505 kn, stanovanja - 815 kn, prijevoza - 290 kn, higijene - 232 kn, odijevanja - 541 kn te obrazovanja i kulture - 340 kn. Samo troškovi prehrane i stanovanja iznosili su dakle 2.320 kn.

Prema nekim drugim izvorima minimalni troškovi prehrane u Rijeci su iznosili 1.300 kn. S druge strane prema podacima Hrvatske gospodarske komore - Regionalne komore Osijek minimalni troškovi života četveročlane obi-

telji (prehrana, režije, stanovanje, higijenske potrebe, telefon, prijevoz) iznosili su u Osijeku 1.880 kn (od čega prehrana oko 960 kn), u Virovitici 2.210 kn, a u Orahovici 1.717 kn. Prosječna minimalna "potrošačka košara" u osječkoj regiji (13 mjesta) iznosila je oko 1.860 kn, a u Osječko-baranjskoj županiji oko 1.800 kn.

Izneseni podaci pokazuju znatne razlike kod iskazanih minimalnih životnih troškova, koji su posljedica razlika u visini troškova života na različitim područjima, ali i posljedica primjene različitih metodologija njihovog računanja.

Radi može bitnih usporedbi i naznake približnog međuodnosa određenih veličina mogli bismo prosječne minimalne troškove života četveročlane obitelji u Hrvatskoj iskazati u iznosu od oko 2.700 kn, od čega troškovi prehrane i stanovanja iznose oko 1.700 kn. Bez obzira na isključivo orijentacijsku vrijednost ovog podatka, on ipak na određen način omogućuje saznanja o općim relacijama između nekih kategorija kao što su plaća, mirovina, razina socijalne skrbi i sl. i potrebnih sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba. Moraju se pri tome, dakako, imati na umu opće gospodarske i socijalne prilike na koje su bitno utjecali nametnuti rat i tranzicijski procesi. To se svakako odrazilo na visinu plaća i drugih primanja pučanstva odnosno na razinu socijalne skrbi.

Polazeći od potonjih veličina, proizlazi da je potkraj 1995. godine za podmirenje minimalnih troškova života bila potrebna oko jedna i pol prosječna neto plaća. To nije povoljan pokazatelj, osobito ako se uzme u obzir da je prema nekim procjenama prosječni koeficijent zaposlenosti hrvatske obitelji oko 1,2. S druge strane, razina socijalnog minimuma za četveročlano kućanstvo pokriva 43 posto prosječnih troškova prehrane i stanovanja. Ovdje, međutim valja uzeti u obzir već spominjanu činjenicu da socijalno ugrožena kućanstva mogu dobiti određene dopunske oblike socijalne skrbi koji svojom ukupnom vrijednošću mogu osjetno prelaziti razinu socijalnog minimuma.

Obuhvaćenost pučanstva mjerama socijalne skrbi

Prema podacima Ministarstva rada i socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj bio je u razdoblju 1993-1995. godine u porabi (stanje 31.

prosinca svake godine) sljedeći broj socijalnih iskaznica:

| | 1993. | 1994. | 1995. |
|--|---------|---------|---------|
| - broj socijalnih iskaznica | 109.616 | 139.299 | 109.297 |
| - broj osoba (članova kućanstva sa socijalnom iskaznicom | 250.973 | 312.032 | 237.653 |

Nakon neprekidnog porasta broja korisnika socijalnih iskaznica u prve dvije godine njihova izdavanja broj socijalnih iskaznica u uporabi se smanjio, a time i broj njihovih korisnika. To je prije svega posljedica stalne revizije korisnika tog dokumenta te izdavanja i ovjeravanja socijalnih iskaznica od centara za socijalni rad sukladno utvrđenim uvjetima i mjerilima. Nema sumnje da je jedan broj kućanstava prestao biti korisnikom socijalne iskaznice zbog poboljšanih životnih uvjeta - povećanja prihoda, kao posljedice povećanja plaće i drugih primitaka. Naime, uvjeti za izdavanje socijalne iskaznice nisu se tijekom promatranog razdoblja pooštravali, a razina socijalnog minimuma realno je povećana.

Relativno najveći broj socijalnih iskaznica izdan je kućanstvima na područjima koja su pretrpjela najveća razaranja tijekom Domovinskog rata, odnosno na područjima na kojima su najjače izražene posljedice tog rata i problemi koji proizlaze iz restrukturiranja gospodarstva.

Tablica 2.

Socijalne iskaznice u nekim regionalnim centrima 31. 12. 1995.

| Područje centra za socijalni rad | Broj socijalnih iskaznica | Postotak ukupnog broja socijalnih iskaznica |
|---|---------------------------|---|
| - Grad Zagreb (11 centara za socijalni rad) | 21.648 | 19,8 |
| - Šibenik | 7.082 | 6,5 |
| - Slavonski Brod | 4.655 | 4,3 |
| - Osijek | 4.391 | 4,0 |
| - Rijeka | 4.365 | 4,0 |
| - Zadar | 3.919 | 3,6 |
| - Čakovec | 2.259 | 2,1 |
| - Nova Gradiška | 2.161 | 2,0 |
| - Vinkovci | 2.131 | 1,9 |
| - Split (bez Solina i Kaštela) | 2.105 | 1,9 |
| - Županja | 2.097 | 1,9 |
| - Dubrovnik | 2.095 | 1,9 |
| - Varaždin | 2.046 | 1,9 |

Obuhvaćenost pučanstva socijalnom iskaznicom (udjel broja članova kućanstva sa socijalnom iskaznicom u broju stanovnika) prosječno (u Hrvatskoj) iznosi 5,1 posto. Na području 22 centra za socijalni rad (područja bivših općina) obuhvaćenost pučanstva socijalnom iskaznicom iznosi do 2 posto, između 2,6 i 5,0 posto na području 38 centara za socijalni rad, od 5,1 do 7,5 posto na području 27 centara za socijalni rad, od 7,6 do 10,0 posto na području 5 centara za socijalni rad te iznad 10,1 posto na području 7 centara za socijalni rad, od kojih najviši udjel pučanstva sa socijalnom iskaznicom ima Šibenik - 15,3%.

Promatrajući po županijama najviša obuhvaćenost pučanstva socijalnom iskaznicom za bilježena je u Županiji šibenskoj - 12,5 posto, Brodsko-posavskoj - 10,1 posto, Vukovarsko-srijemskoj - 6,9 posto, Dubrovačko-neretvanskoj - 6,7 posto, Zagrebačkoj - 5,6 posto i Osječko-baranjskoj - 5,5 posto, a najniža u Županiji sisačko-moslavačkoj - 1,8 posto.

Tablica 3.

Nositelji socijalne iskaznice prema radnom statusu
1. 12.1995.

| Radni status | Broj nositelja | Struktura u % |
|--------------------------------------|-------------------|------------------|
| - nezaposlen (radno sposoban) | 31.375 | 28,7 |
| - zaposlen | 16.424 | 15,0 |
| - umirovljenik sa zaštitnim dodatkom | 16.875 | 15,5 |
| - umirovljenik bez zaštitnog dodatka | 12.716 | 11,6 |
| - poljodjelac | 5.856 | 5,4 |
| - ostali (pretežno radno nesposobni) | 26.051 | 23,8 |
| Ukupno | 109.297 | 100,00 |

Može se ustvrditi da je struktura nositelja socijalne iskaznice očekivana s obzirom na gospodarske i socijalne prilike u kojima se Hrvatska trenutačno nalazi. Naime, najviše nositelja socijalne iskaznice - 28,7 posto - evidentirani su kao nezaposlene osobe, zatim slijede umirovljenici - 27,1 posto, pa radno nesposobni - 23,8 posto, potom nezaposleni - 15,0 posto te naposljetku poljodjelci - 5,4 posto. Zastupljenost navedenih kategorija nositelja socijalne iskaznice odražava zapravo strukturu socijalno ugroženog pučanstva, i to onog dijela koji ne može vlastitim sredstvima podmiriti najosnovnije životne potrebe.

Kućanstva koja imaju ovjerenu socijalnu iskaznicu korisnici su različitih novčanih i/ili naturalnih oblika socijalne skrbi iz državnih i

humanitarnih izvora. Osim toga, jedan broj gradova i općina osigurava socijalno ugroženim osobama, prema svojim uvjetima i mjerilima, različite oblike pomoći i naknada.

Korisnici materijalnih oblika socijalne skrbi jesu i osobe smještene u socijalne ustanove i druge obitelji na teret državnog proračuna (oko 13.000 osoba) koje nemaju socijalnu iskaznicu. U tom smislu valja spomenuti i korisnike besplatnih udžbenika za osnovnu školu temeljem Socijalnog programa, od kojih (oko 120.000 učenika u 1995) samo manji broj ima socijalnu iskaznicu, a većinu čine korisnici doplatka za djecu, učenici smješteni u socijalne ustanove i druge obitelji, učenici u obiteljima s iznimno teškim materijalnim i socijalnim prilikama te učenici iz obitelji s troje i više djece.

Polazeći od iznesenih veličina, može se ustvrditi da je u 1995. godini različitim oblicima socijalne skrbi iz državnih, lokalnih i humanitarnih izvora koristilo između 350 do 400 tisuća socijalno ugroženih, ne računajući zbrinjavanje prognanika i izbjeglica. To znači da je zahvaljujući mjerama predviđenim u Socijalnom programu omogućeno socijalno zbrinjavanje skoro tri puta većeg broja osoba nego prije donošenja tog programa. Taj je obuhvat u 1994. godini bio još i veći: tada se oko 500.000 osoba koristilo različitim oblicima socijalne skrbi.

Od ukupnog broja kućanstava sa socijalnom iskaznicom krajem 1995. godine bilo je 30.146 (27,6%) kućanstava korisnika naknade za socijalni minimum, 10.275 (9,4%) korisnika stalne novčane pomoći, 1.242 (1,1%) korisnika privremene novčane pomoći, 10.693 (9,8%) korisnika drugog klasičnog materijalnog oblika socijalne skrbi. Većina tih kućanstava dobivala je redovito ili povremeno i nove oblike skrbi predviđene Socijalnim programom, kao što su pomoći za plaćanje računa troškova stanovanja, pakete živežnih namirnica i dr. Samo novim oblicima skrbi koristilo se 52,1 posto kućanstava sa socijalnom iskaznicom. To su uglavnom ona kućanstva čiji prihodi premašuju razinu socijalnog minimuma utvrđenu Odlukom o socijalnom minimumu. Ilustracije rada navodi se da je npr. u 1995. godini dodijeljeno 101.999 jednokratnih novčanih pomoći za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća, čime su bila obuhvaćena 45.322 različita kućanstva.

U Hrvatskoj djeluje 16 pučkih kuhinja u kojima se dnevno priprema oko 4.300 obroka (ručkova) za socijalno ugrožene osobe.

Veliko značenje u zaštiti životnog standarda socijalno ugroženog pučanstva imaju paketi živežnih namirnica. Glavni distributeri tih paketa su Hrvatski Crveni križ i Hrvatski Caritas.

gurava topli obrok (prehrana) u školi za socijalno ugrožene učenike, daju subvencije za plaćanje komunalnih usluga (troškova stanovanja) i drugo.

Tablica 4.

Broj i vrijednost (u DEM) podijeljenih paketa pomoći

| | 1993. (IV-XII) | 1994. (I-XII) | 1995. (I-XII) |
|-------------------------------|-------------------|------------------|------------------|
| - broj paketa | 414.717 | 659.680 | 415.193 |
| - prosječna vrijednost paketa | 42 | 50 | 43 |
| - ukupna vrijednost paketa | 17.485.304 | 32.943.795 | 17.651.567 |

Broj podijeljenih paketa živežnih namirnica i njihova prosječna i ukupna vrijednost niži su u 1995. nego u 1994. godini. To je prije svega posljedica već spomenutog ukidanja humanitarne pomoći za socijalno ugrožene u hrani od strane Europske unije u lipnju 1995. godine. Unatoč tomu što se ukidanje te pomoći nastojalo nadoknaditi prehrambenim proizvodima iz Državnog ravnateljstva za robne zalihe, broj podijeljenih paketa smanjen je u 1995. prema prethodnoj godini 37%, a njihova ukupna vrijednost 46 posto.

Zaključne napomene

Radi zaštite životnog standarda socijalno ugroženih dijelova pučanstva nastavlja se provedba Socijalnog programa koji se ostvaruje na različitim područjima socijalne sigurnosti, s posebnim težištem na razvojnoj sastavnici u smislu poticanja investiranja i zapošljavanja. Prekid deficitarnog financiranja javnog sektora provodi se preko restriktivne fiskalne politike, a to zahtijeva maksimalnu racionalizaciju i štednju.

Tablica 5.

Sredstva namijenjena za socijalnu skrb u Hrvatskoj

| | 1992. | 1993. | 1994. | 1995. |
|-----------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| - iznos u DEM | 96.693.398 | 136.908.740 | 197.745.296 | 219.257.000 |
| - udjel u bruto domaćem proizvodu | 0,61 | 0,70 | 0,87 | 0,86 |

Prikazani podaci pokazuju da je donošenjem Socijalnog programa došlo i do osjetnijeg porasta sredstava za djelatnost socijalne skrbi - osobito u godinama 1993. i 1994.

U posljednjih godinu-dvije u porastu su lokalne inicijative na području socijalne skrbi, a neki gradovi donose i svoje socijalne programe. Premda su, ukupno uzevši, narečene vrijednosti tih programa najčešće još uvijek relativno skromne, oni su u tim sredinama vrlo značajni kao dopunski oblici (proširenog) socijalnog posredovanja socijalno ugroženom pučanstvu i time bitno utječu na porast njihove socijalne sigurnosti. U tom se smislu iz proračuna tih jedinica lokalne samouprave dodjeljuju - pod povoljnijim uvjetima - npr. stalne, privremene i jednokratne novčane pomoći, potpore za novorođene bebe, plaća se kućna njega, subvencionira javni prijevoz za određene kategorije socijalno ugroženih osoba, osi-

Socijalna skrb ima kao najvažniju zadaću osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba svima koji to ne mogu osigurati vlastitim radom i pravima ostvarenim na temelju rada, imovinom, obiteljskom solidarnošću ili na drugi način. Novi sustav socijalne skrbi - sukladan građanskom pluralizmu i slobodnom tržišnom gospodarstvu - polazi prije svega od načela odgovornosti pojedinca za vlastitu socijalnu sigurnost i socijalnu sigurnost svoje obitelji. U tom će smislu načelo supsidijarnosti - ugrađeno u socijalne sustave i najrazvijenijih zemalja - imati sve veće značenje. Naime, prema njemu mreža državne socijalne skrbi zaštićuje socijalno ugrožene kada to nije moguće ili dostatno ostvariti u obitelji, i u lokalnoj zajednici, odnosno putem dobrotvornih nevladinih udruga (humanitarnih organizacija, vjerskih zajednica i sl.).

Građani Republike Hrvatske izjednačeni su glede ostvarivanja prava i oblika socijalne

skrbi. Radi pravedne raspodjele socijalnih davanja i (su)odlučivanja o njihovoj primjeni na lokalnoj razini, uz državne stručne službe, osnovana su u gradovima i općinama socijalna vijeća, koja čine predstavnici jedinica lokalne samouprave, humanitarnih udruga, vjerskih zajednica, sindikalnih organizacija, udruga građana i drugi.

Vlada provodi program gospodarskih reformi usmjerenih na razvoj tržišnog gospodarstva, restrukturiranje, privatizaciju i poticanje slobodnog poduzetništva. Gospodarska je situacija stabilizirana i kreće se u smjeru postupnog rasta. Hrvatska je Ustavom definirana kao socijalna država u kojoj je socijalna pravda jedna od najviših vrednota ustavnog poretka. U tom sklopu država mora biti i čimbenik koji će putem socijalne politike u najširem smislu ograničavati i sukladno mogućnostima sanirati negativne posljedice tržišnog mehanizma na socijalnom planu.

Iako su javni prihodi bili nedostatni za podmirenje svih javnih potreba na nužnoj razini,

provedbom Socijalnog programa ostvareni su pozitivni učinci, koji se, prije svega, očituju u povećanom obuhvatu broja socijalno ugroženih osoba mjerama socijalne skrbi i u povećanoj razini socijalnih davanja.

Cjelovito i trajnije rješavanje glavnine socijalnih problema moguće je ostvarivati jedino kroz uspješan gospodarski razvitak i konzistentnu razvojnu i socijalnu politiku. Tome će sigurno u značajnoj mjeri pridonijeti oslobađanje donedavno zaposjednutog hrvatskog teritorija i konačno rješenje krize u regiji. Oslobođeni su značajni gospodarski i infrastrukturni kapaciteti, smanjeni troškovi transporta i rizici poslovanja. To će pridonijeti oživljavanju gospodarske aktivnosti u cijeloj Hrvatskoj, a očekuje se i povećano ulaganje inozemnog kapitala. Snižanjem izdataka za obranu zemlje oslobodit će se dopunski izvori za obnovu i poticanje gospodarskog rasta, što će utjecati na povećanje socijalne sigurnosti pučanstva.

LITERATURA:

- Baletić Z., Čučković N., Kalogjera D., Maleković S., Sirotić S., Staničić M. (1994) *Makroekonomska reforma i politika privatizacije u zemljama Srednje i Istočne Europe*, Institut za razvoj i međunarodne odnose - IRMO, Zagreb i International Center for Economic Growth ICEG, San Francisco.
- Gretschmann, K. (1994) Socijalna sigurnost u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku*, 2/94.
- Jurčević, Ž. (1995) Social Security Policy of the Republic of Croatia, *Reform Round Table Working Paper* no. 15, January 1995, IRMO - ICEG.
- Jurčević, Ž. (1995) Razina pomoći i naknada u socijalnoj skrbi, *Informator*, br. 4.326-4.327/95.
- Jurčević, Ž. (1994) Socijalni program Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 1/1994.
- Pribičević Đ. (1994) Tranzicijska kriza u bivšim socijalističkim zemljama i u nas, *Informator* br. 4.194/94.
- Puljiz, V. (1994) Socijalna politika postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku*, br. 1/94.
- Sipos, S. (1994) Income Transfers: Family Support and Poverty Relief in: *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, World Bank, New York.
- Šimović, J. (1994) Fiskalni sustav i nadzor nad financijskim poslovanjem javnog sektora u Republici Hrvatskoj, *Informator* br. 4.250/94.
- Škember, A. (1994) Glavne intencije Prijedloga novoga zakona o mirovinskom osiguranju, *Revija za socijalnu politiku*, 2/94.
- Šlabek, S. (1994) Dosadašnja provedba obnove Republike Hrvatske, *Informator* br. 4.186/94.
- Valentić, N. (1994) Priprema i provedba vjerodostojnog stabilizacijskog programa u Republici Hrvatskoj, *Informator* br. 4.310/95.

Summary

REALIZATION OF THE SOCIAL PROGRAMME IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Živko Jurčević

The Government of the Republic of Croatia has issued a Stabilization Programme which received the support of the Parliament of the Republic of Croatia in October 1993. The Social Programme is a constituent part of the Stabilization Programme.

The Government is putting through a comprehensive programme of economic reforms including the development of a market economy, restructuring, privatization and enhancement of free entrepreneurship, which has received support from the International Monetary Fund as well as the World Bank. Inflation has been curbed and the economy is heading towards gradual growth.

In order to protect the living standard of the socially most threatened groups within the population, the Government will proceed by putting into practice and extending the Social Programme, which affects various fields of social security with special emphasis on the development component which means encouraging investment and employment. The public sector is no longer deficitary financed given to a restrictive fiscal and income policy, which also requires maximum rationalization and saving.

The most important task of the social welfare is to secure the satisfaction of the basic living requirements of all persons incapable of achieving it through work, property rights, family solidarity or in any other way. Approximately 400,000 persons or 8% of the population are receiving different types of social assistance from the state or humanitarian sources. In addition to that, the state is taking care of 400,000 displaced persons and refugees while a significant number of citizens is entitled to other rights and benefits within the various social activities of the social security sphere.

Although public means are insufficient to satisfy all the necessary requirements, the implementation of the Social Programme has resulted in some positive effects, also reflected in the enclosure of a higher number of socially threatened people in various forms of social welfare, and in the higher amounts of benefits received.