

## REGULATIVA

### **ANALIZA MJERA SOCIJALNE POLITIKE U PROGRAMU VLADE REPUBLIKE HRVATSKE ZA MANDAT 2008. - 2011.**

Početak 2008. Hrvatski je sabor, nakon izbora koji su održani 25. studenog 2007. godine, izglasao povjerenje koalicijskoj vladi pod vodstvom Hrvatske demokratske zajednice.<sup>1</sup> Koalicijska vlada djelovat će u skladu i na temelju Koalicijskog sporazuma<sup>2</sup> koji su 8. siječnja 2008. potpisale Hrvatska demokratska zajednica, Hrvatska seljačka stranka i Hrvatska socijalno-liberalna stranka. Koalicijski sporazum pretočen je u »Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008. - 2011.«.

U ovom tekstu riječ je o planiranim mjerama Vlade glede socijalne politike ili, u širem smislu, o području socijalnog razvoja. Predložene se mjere kritički preispituju, upozorava se na moguće propuste te se procjenjuju dosezi dijela predloženih mjera. Vrijednosno je polazište ove analize značaj socijalnog razvoja, područja u kojem bi se mjerama aktivne socijalne politike trebalo prevenirati sve brojnije socijalne rizike. Socijalni izdaci nisu puki socijalni troškovi koji opterećuju proračun i dovode do nekonkurentnosti gospodarstva, već se njihovom dobrom usmjerenošću investira u socijalni, pa time i u gospodarski razvoj zemlje. Razvoj učinkovitih i djelotvornih socijalnih programa te stabilne i inovativne socijalne infrastrukture bili bi važna postignuća u procesu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji.

Program Vlade sastoji se od temeljnih polazišta, temeljnih ciljeva te programa Vlade koji je izložen u 28 tematskih cjelina.

### **TEMELJNA POLAZIŠTA**

U temeljnim polazištima ističe se da će Vlada »... djelovati na osiguranju svekolikog boljitka i unapređenja demokracije, te gospodarskog, socijalnog i kulturnog napretka Republike Hrvatske, na načelima jednakopravnosti, partnerstva i preuzimanja odgovornosti za upravljanje državom, u skladu s voljom birača, te odgovornostima, obvezama i pravima iz navedenog Koalicijskog sporazuma.«.

Nadalje, ističe se da će Vlada raditi na ujedinjavanju i povezivanju svih konstruktivnih snaga u društvu te da će podupirati socijalnu uključenost i sudjelovanje svih građana i pravnih subjekata, što se vidi temeljem djelovanja za opće dobro.

U temeljnim polazištima Vlada najavljuje jedinstveno djelovanje te učinkovitu koordinaciju ministarstava i koherentno vođenje politike. Najavljuje se da za važnije političke projekte Vlada može osnovati stalne koordinacije skupine ministarstava na čelu kojih će biti potpredsjednici Vlade.

U temeljnim polazištima očekivalo bi se jasnije određenje Vlade u prakticiranju dobre vladavine te primjeni modela otvorene koordinacije. Isto tako, za razliku od osnivanja stalnih koordinacija ministarstava očekivalo bi se osnivanje savjeta za različite projekte u kojima bi bili predstavljeni različiti dionici.

### **TEMELJNI CILJEVI**

U temeljnim ciljevima ovog dokumenta prevladavaju ciljevi gospodarskog razvoja. Socijalni se razvoj ne spominje u ovom dijelu, a tek se dijelom aktualizira u postavljenim ciljevima:

<sup>1</sup> Zahvaljujem se prof. dr. sc. Vladi Puljizu i prof. dr. sc. Siniši Zrinščaku na komentarima koje su dali na raniju verziju ovog teksta.

<sup>2</sup> Dio koalicije su i zastupnici nacionalnih manjina.

»- razvitak društva temeljenog na znanju u kojem je obrazovanje dostupno svima pod jednakim uvjetima, uz maksimalno korištenje blagodati suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija

- očuvanje dostojanstva hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i stvaranje uvjeta za ukupno poboljšanje kvalitete života hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji

- smanjenje stope nezaposlenosti kroz programe dodatnog osposobljavanja, prekvalifikacija i olakšica, poglavito namijenjene mladima i dugotrajno nezaposlenima

- provedba zdravstvene politike koja će se usredotočiti na reformu sustava i zakonodavstva, osiguranje kvalitetne zdravstvene infrastrukture i obrazovanje građana u svrhu preventive

- snažna potpora socijalnom partnerstvu kako bi se u najvećoj mjeri zajamčila socijalna uključenost i pravednost, u zajedničkom cilju razvitka zemlje

- dovršetak procesa tranzicije kroz dovršetak reformi u pravosuđu i javnoj upravi, dovršetak privatizacijskog procesa i jačanje borbe protiv korupcije

- stvaranje svih potrebnih pretpostavki za ravnomjerni i uravnoteženi razvoj svih krajeva Hrvatske, imajući u vidu njihove specifične gospodarske i društvene potrebe.«

U temeljnim ciljevima trebalo je navesti i potrebu razvoja održivog sustava mirovinskog osiguranja kao stožernog stupa sustava socijalne sigurnosti. K tome, očekivalo bi se jasno određenje glade borbe protiv siromaštva te zaštite od socijalnih rizika koji bi mogli ugroziti životni standard građana.

Imajući u vidu proces pridruživanja Europskoj uniji te opredjeljenja o socijalnom razvoju Unije, u programu Vlade za naredno mandatno razdoblje trebalo je ja-

snije istaknuti ciljeve vezane uz socijalno uključivanje te ostvarenje socijalne kohezije kao čimbenika socijalne stabilnosti i pretpostavke gospodarskog razvoja.

K tome, bilo bi poželjno vidjeti u temeljnim ciljevima i barem jasniju želju za povećanim sudjelovanjem građana u lokalnim zajednicama, kao i u društvu. Promicanje načela supsidijarnosti i jačanje civilnog društva mogli bi biti poželjni temeljni ciljevi države u procesu pridruživanja EU-u.

Dakle, temeljni ciljevi iz programa Vlade nisu obećavajući u pogledu doprinosa socijalnom razvoju, već ih se može držati znakom redukcije i slabljenja programa socijalnog razvoja.

### TEMATSKA PODRUČJA PROGRAMA

Programu Vlade Republike Hrvatske koji ima 28 tematskih cjelina prethodi uvod kojim se dodatno pojašnjava vizija i misija Vlade u narednom četverogodišnjem razvoju. Ističe se da: »Vlada ovim Programom želi dovršiti izgradnju Hrvatske kao sigurne, stabilne europske države; na ponos našoj tradiciji, kulturnoj baštini, povijesnom nasljeđu i europskim vrijednostima. Želimo dovršiti proces izgradnje međusobnog povjerenja i zajedništva. Samo uzajamnim povjerenjem, poštovanjem i iskrenim zajedništvom možemo ostvariti razvoj koji će se u društvu iskazivati kroz novo radno mjesto, nove poslovne prilike, sigurnu investiciju, kvalitetno obrazovanje, osjećaj zadovoljene pravde i, iznad svega, osjećaja snage pojedinca.«. Važno je istaknuti činjenicu da se naglašava potreba isticanja povjerenja i zajedništva, kvalitetnog obrazovanja te osjećaja zadovoljne pravde.

Naglašava se potreba dovršetka tranzicije, a što znači dovršetak privatizacije, poticanje poduzetništva, jačanje institucija

prava i vladavine prava, izgradnju društva i gospodarstva znanja i povjerenja. Međutim, ne prepoznaju su socijalni rizici pred kojima će se Hrvatska naći u nadolazećem razdoblju.

Vlada planira uvođenje poreznog broja za svakog građana. Time bi se osigurala ravnopravnost građana, učvrstila vladavina prava, te osigurala prevencija nezakonitosti, korupcije i kriminala. Uvođenje poreznog broja moglo bi imati utjecaja i na programe socijalne politike. Za očekivati je da bi time prihodi od poreza bili izdašniji, socijalna prava bi se ostvarivala pouzdanijim sustavom provjere imovine i prihoda te bi se ostvarila bolja povezanost pojedinih sustava.

### **Makroekonomska politika i državni proračun te društvena odgovornost**

U prvoj tematskoj cjelini »Odrednice makroekonomske politike i državnog proračuna« predviđa se stopa rasta gospodarstva od sedam posto i smanjenje anketne nezaposlenosti na sedam posto. K tome, najavljuje se jačanje učinkovitosti trošenja proračunskog novca uvođenjem obvezne ocjene troškova i koristi projekata koji se financiraju iz proračuna.

U tematskoj cjelini »Društvena odgovornost« ističu se ciljevi: »Želimo nastaviti graditi odgovorno društvo prema pojedincu, ali i cijeloj zajednici. Na ovaj ćemo način pružiti priliku da u daljnjem razvoju društva ravnopravno sudjeluju svi hrvatski građani te da se u što većoj mjeri smanje negativne posljedice ubrzanog razvoja. Poticat ćemo dijalog svih uključenih strana: Vlade, gospodarstvenika i civilnog društva jer ćemo na taj način postići društveno suglasje nužno za daljnji razvoj Hrvatske.«.

Ističe se potreba promicanja socijalne odgovornosti privatnih poduzeća, što znači brigu za okoliš i ljude te kvalitetu života u zajednici. Najavljuje se osiguravanje zaštite prava radnika u skladu sa zakonom i

međunarodnim standardima. Promicat će se socijalno partnerstvo te će se unapređivati otvorenost rada svih državnih institucija i javne uprave prema javnosti.

U ovom dijelu programa Vlada je očito svjesna procesa koji mogu pomoći u izgradnji socijalnog kapitala te doprinijeti modernizaciji zemlje i ojačati koncept dobre vladavine.

### **Regionalni razvoj i decentralizacija**

U četvrtoj tematskoj cjelini »Politika regionalnog razvoja i fiskalne decentralizacije« najavljuje se daljnja fiskalna decentralizacija tako da će do 2011. godine udio lokalnih i regionalnih vlasti biti najmanje 20% prihoda središnjeg proračuna zbrojenog s prihodima poslovanja jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Glede nastavka procesa decentralizacije Vlade će »osnovati zajednički tim koji će zajednički utvrditi detaljnu platformu Uprave decentralizacije i realizirati je najkasnije s 1.1.2009. godine. – Rok: do 30. lipnja 2008. godine.

- daljnji prijenos ovlasti osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja na lokalnu i-ili regionalnu samoupravu

- prijenos ovlasti centara za socijalnu skrb na lokalnu samoupravu i-ili regionalnu samoupravu

- prijenos ovlasti lokalne samouprave na davatelja usluga na području zdravstva – primarna zdravstvena zaštita.«.

Decentralizacija navedenih sustava javnih politika očito će biti velikim izazovom i za očekivati je da će prije toga biti napravljene pouzdane procjene o, prije svega, kadrovskim kapacitetima za decentralizaciju ovih javnih usluga. Bilo bi korisno raspraviti tezu o bojaznima glede daljnje marginalizacije i deprofesionalizacije sustava socijalne skrbi u slučaju prenošenja njihovih osnivačkih prava na lokalnu samoupravu i-ili regionalnu samoupravu.

Ove bojazni temelje se na uvidima iz empirijskog istraživanja o razvoju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj (Bežovan, 2007.)<sup>3</sup>, te iskustava u razvijenim zemljama (Kendall, Knapp i Forder, 2006.).

### **Selo i poljoprivreda te malo i srednje poduzetništvo**

U desetoj tematskoj cjelini »Selo, poljoprivreda i hrana« planira se osnivanje Hrvatske agencije za ruralni razvoj. Također se predviđaju i mjere podizanja kvalitete života u seoskom prostoru. Ističe se potreba izgradnje dječjih vrtića te problem brige za nemoćne i stare. Planira se i poticanje gradnje obiteljskih kuća u seoskom prostoru. Za ovo područje razvoja, koje je u javnosti potaknulo brojne rasprave, u proračunu za 2008. godinu trebalo bi se izdvojiti 6 milijardi kuna.

Analizirajući opsežnu tematsku cjelinu »Malo i srednje poduzetništvo« vidi se da su ju pisali koalicijski partneri većinske stranke u Vladi. Pored ostalog ovdje se govori o mjerama na tržištu rada i novom zapošljavanju pa se navodi: »Provest ćemo reformu u radu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Ciljevi reforme su jačanje njegove sposobnosti u prepoznavanju potreba gospodarstva, djelotvornije posredovanje pri zapošljavanju na lokalnim razinama i preuzimanje aktivne uloge u provođenju programa cjeloživotnog obrazovanja i povećanje sposobnosti zapošljavanja nezaposlenih radnika. Dugotrajno nezaposlenim ponudit ćemo programe dopunskog obrazovanja, uključujući i računalno opismenjanje. Kontinuirano ćemo se boriti protiv lažne nezaposlenosti i zlorabe sustava naknada za nezaposlenost. Olakšat ćemo zapošljavanje mladih putem oslobođenja od plaćanja doprinosa za zdravstveno osi-

guranje u prvoj godini rada uz zadržavanje pune zdravstvene zaštite. Omogućit ćemo dopunski rad umirovljenika i time olakšati problem nedostatka određenih stručnih kadrova i profila koji se opaža na tržištu. Uplate u treći stup priznat će se poslodavcima kao trošak poslovanja.«.

Zanimljivo je da se upravo u okviru ove tematske cjeline govori o reformi Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, kao i o mjerama aktivne politike zapošljavanja. Pozornost nije posvećena osiguranju od rizika nezaposlenosti i financiranju sustava, što dovodi u pitanje mogućnost realizacije mjera.

### **Radno vrijeme u trgovinama**

U tematskoj cjelini »Trgovina« ističe se potreba zaštite radnika od diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Nadalje, sporan problem neradne nedjelje u trgovini predlaže se riješiti tako što će se »...obvezati poslodavce da se, ukoliko uvede rad nedjeljom, blagdanom ili nekim drugim danom za koje je Zakonom propisano da je neradni, samo kolektivnim ugovorom potpisanim sa Sindikatom mogu utvrditi razlozi, načini, kriteriji i uvjeti za takav rad.« Dakle, Vlada izričito ne spominje neradnu nedjelju.

### **Obrazovanje, znanost i tehnologije**

U četrnaestoj tematskoj cjelini »Obrazovanje, znanost i tehnologija« predviđa se uvođenje poticajnih mjera za povećanje obuhvata djece predškolskim odgojem i obrazovanjem. Vlada nastavlja projekt »Srednja škola za sve«. Temeljem vrednovanja osigurat će se veća potpora privatnim školama. Planira se povećanje studentskog standarda gradnjom novih smještajnih kapaciteta te novim modelom kreditiranja i stipendiranja studenata. Planira se

<sup>3</sup> Naime, ravnateljci nekih centara za socijalnu skrb glede najavljene decentralizacije vide opasnost njihovog stavljanja u okvir interesa lokalnih političkih elita i dnevne stranačke politike. Oni očekuju da bi lokalne vlasti utjecale na zapošljavanje u centrima, a boje se i smanjenja sredstava za njihove programe.

povećanje broja znanstvenika, znanstvenih novaka te poboljšanje uvjeta rada u sustavu obrazovanja i znanosti. Radi realizacije ovih programa povećat će se u 2008. izdavanja za ovo područje za 10-15%.

Imajući u vidu cijeli Program, ovo je područje dobilo primjeren značaj, postavljeni ciljevi su ambiciozni, a njihova će realizacija iziskivati dodatna financijska sredstva.

### Zdravstvena politika

Tematsko područje »Zdravstvo« veoma je detaljno razrađeno s izrazito visoko postavljenim ciljevima, kao što je »...razviti pravedni, odgovorni, kvalitetni i policentrično decentralizirani zdravstveni sustav u kojem je svaki čovjek u središtu njegova interesa te provoditi zdravstvenu politiku koja će na svim razinama sustava ukloniti razlike u dostupnosti zdravstvene zaštite ljudi, bez obzira na njihov socijalni, društveni i teritorijalni status, dob i spol.«. S druge strane, upozorava se na činjenicu da »... u funkcioniranju sustava iz godine u godinu kontinuirano nedostaju sredstva za funkcioniranje zdravstvene zaštite...«. Stoga se u programu pozornost posvećuje financijskoj konsolidaciji i stvaranju uvjeta za održiv razvoj sustava. Važno je istaknuti da se planira mjera transfera zdravstvenih sredstava, očito doprinosa iz riznice, na račun Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Vodi se računa o isplatama zaostalih naknada za bolovanje i porodne dopuste te se očekuje da bi nadalje trebali biti isplaćivani u roku mjesec dana. Očekuje se da bi uvođenje poreznog broja osiguralo dio prihoda, pa time poboljšalo zaštitu posebnih skupina stanovništva.

U području primarne zdravstvene zaštite ističu se preventivni programi te se najavljuje ukidanje administrativnih taksi.

Glede bolničkog liječenja, pored ostalog, povećat će se standard opreme, prostora i stručnjaka u županijskim bolnicama. Palijativnu skrb i hospicij planira se uključiti u zdravstveni sustav. Planirane su i mjere glede razvoja ljudskih resursa u zdravstvu.

Zdravstvo, kao jedan od ključnih segmenata socijalne sigurnosti, u Hrvatskoj očito ima jake lobističke skupine na svim razinama. Iznesene temeljne postavke, ciljevi te provedbene mjere naglašeno govore o obvezama države prema ovom sustavu, a ne navode se područja moguće racionalizacije, privatizacije, učinkovitije organizacije. Zanimljivo je da se ne problematizira relativno visoka stopa bolovanja koja uzrokuje i znatne troškove u sustavu. U 2006. na bolovanju je prosječno bilo gotovo 56 000 zaposlenih, a što je rast za 2 000 u odnosu na prethodnu godinu.<sup>4</sup> Ne govori se o 4,5 milijardi zdravstvenog duga iz prošle godine.

Bit će zanimljivo analizirati dodatne argumente kojima će se tražiti uplata zdravstvenih doprinosa na račun Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. U slučaju povratka na raniju praksu u zdravstvu, hoće li se takva praksa uvesti u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje?

Temeljem dosadašnje prakse za očekivati je da će se u mandatu ove Vlade povećati ulaganja u zdravstvo, rast će nepodmirena dugovanja, a teško će biti uspostaviti transparentan sustav u kojem su jasni troškovi i koristi. Valjalo bi pouzdanije mjeriti u kojim će se aspektima povećavati pristupačnost i priuštivost zdravstvenih usluga te njihova kvaliteta.

Izjava ministra zdravstva o potrebi uvođenja obveznog dopunskog zdravstvenog osiguranja za sve građane nije dio ovog Programa (Večernji list, 2008.). Na ovu su

<sup>4</sup> Vjesnik, 19. 03. 2007. Dnevno na bolovanju gotovo 56 000 zaposlenih.

izjavu sindikati reagirali najavom javnih prosvjeda. Može li se onda ipak prepoznati da u Programu Vlade nisu predložene mjere koje rješavaju goruće probleme hrvatskog zdravstva ili su one ciljano izostavljene? S druge strane, o potrebi uvođenja obveznog dopunskog zdravstvenog osiguranja nedovoljno se jasno govori u Nacionalnoj strategiji razvitka zdravstva 2006.-2011. Strategija naglašava potrebu pronalaska novih izvora financiranja zdravstvene zaštite radi smanjenja javne potrošnje te povećanje privatne potrošnje u zdravstvu.

### **Javna uprava, mirovine i socijalna skrb**

»Javna uprava« je tematsko područje s jasnim temeljnim postavkama, jezgrovitim ciljevima te s provedbenim mjerama koje imaju precizne rokove. Između ostalog, ono što bi moglo biti važno za socijalnu politiku, najavljuje se donošenje strategije decentralizacije uz poticanje načela supsidijarnosti.

Osamnaesto tematsko područje »Mirovinsko osiguranje i socijalna skrb« izlaže se u veoma kratkom tekstu, koji ne zauzima niti trećinu teksta posvećenog zdravstvu. U temeljnim postavkama površno se govori o poboljšanju životnog standarda umirovljenika, a uopće se ne tematizira područje socijalne skrbi. Dakle, ovdje nisu navedene temeljne postavke, ključni problemi i izazovi pred kojima se nalaze ova dva podsustava socijalne sigurnosti, koji su inače u nadležnosti različitih ministarstava. Za mirovinsko osiguranje nadležno je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, a za socijalnu skrb Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi<sup>5</sup>.

U ovom tematskom području ne navode se ciljevi koje bi trebalo postići u narednom mandatnom razdoblju.

Navedeno je šest provedbenih mjera. Tako se predviđa uvođenje instituta »državna potpora«, odnosno, u ranijim koncepcijama, »narodna mirovina«. »Definiranjem kriterija i zakonskog okvira stvorit ćemo preduvjete za uvođenje instituta državna potpora. Pravo na državnu potporu ostvarivale bi starije i nemoćne osobe bez ikakvih primanja, hrvatski državljani s više od 65 godina života koji neprekidno žive u RH duže od 40 godina ili s prekidom duže od 50 godina. Iznos državne potpore bio bi u visini stalne pomoći za uzdržavanje. – Rok: prva polovica 2008. godine.«. U okviru sustava socijalne skrbi imamo sve veći broj korisnika doplatka za pomoć i njegu, a njegovi su korisnici ciljane skupine navedene kao mogući korisnici državnih potpora. Dakle, u slučaju uvođenja instituta »državna potpora« veći dio korisnika spomenutog prava iz sustava socijalne skrbi bili bi korisnici nove potpore.

Mjera poboljšanja materijalnih prilika umirovljenika podrazumijeva da umirovljenik s 40 godina mirovinskog staža trenutno ima najnižu mirovinu u iznosu od 1 791,00 kuna. Ponovnim određivanjem mirovina, mirovina ovoga umirovljenika od 1. siječnja 2008. godine zbog izjednačavanja koeficijenta za najniže mirovine porasla je na 2 046,00 kuna.

Treća mjera odnosi se na poboljšanje materijalnog položaja korisnika mirovina ostvarenih do 31. prosinca 1998. godine, a postići će se primjenom instituta najniže mirovine iz Zakona o mirovinskom osiguranju koji se primjenjuje od 1. siječnja 1999. godine. Radi se o prevođenju starih umirovljenika u novi sustav.

Koalicijska Vlada planira definirati kriterije i ugraditi ih u zakonski okvir kojim bi se, do kraja mandata, najniža mirovina

<sup>5</sup> U raspravama o postizbornom koaliranju spominjala se ideja osnivanja Ministarstva rada, socijalne skrbi i obitelji koje bi obuhvaćalo ključna relevantna područja socijalne sigurnosti.

za 25 godina staža odredila u iznosu od 1 500,00 kuna. Rok za ovu mjeru je prva polovica 2008. godine, ili gotovo trenutna.

Vlada planira kontinuiran rast prosječne mirovine. Navodi se da će to biti do iznosa od 50% prosječne neto plaće, ali shodno gospodarskim mogućnostima zemlje. Sada udio prosječne mirovine za puni staž u prosječnoj plaći u RH iznosi 63%, dok je udio prosječne mirovine u odnosu na prosječnu plaću 40,23%.

Ozbiljan je nedostatak ovog dokumenta što se ne navode potrebni izvori sredstava za navedena povećanja mirovina kao ni njihovi izvori.

Planira se i porast osnovice za socijalnu skrb sa sadašnjih 400 na 500 kuna. Računa se da bi se time poboljšao standard čitavom nizu skupina korisnika socijalnih naknada.

U okviru sustava socijalne skrbi navedene su i provedbene mjere jačanja izvaninstitucijske skrbi za starije. U tom smislu poticati će se »...osnivanje centara za pomoć i njegu u kući, karitativnih, nevladinih, neprofitnih, humanitarnih i volonterskih organizacija. Provođenje posebnih programa skrbi za najranjivije skupine starijih osoba: udovica (udovaca), samaca, invalida, teških kroničnih bolesnika, starijih prognanika – povratnika, roditelja poginulih i nestalih branitelja, starijih emigranata, starijih žrtava nasilja i drugih. Na razini lokalnih zajednica stvarati mreže suradnje svih vladinih i nevladinih službi koje skrbe za starije, radi zadovoljavanja specifičnijih potreba starijih u pojedinim zajednicama. Obvezati sve državne ustanove u lokalnoj zajednici posebice centre za socijalnu

skrb na šire oblike suradnje s lokalnom zajednicom i nevladinim organizacijama, radi zajedničke skrbi najugroženijih starijih osoba. Pojačati postojeće aktivnosti ustanova socijalne skrbi uvođenjem novih usluga za starije osobe. Poticati udomiteljstvo i javno-privatno partnerstvo i koncepcije na postojeće ustanove socijalne skrbi. Zajedno s drugim čimbenicima djelovati na prevenciji zlostavljanja starijih osoba u obitelji, kao i otkrivanju i pružanju pomoći zlostavljanim starijim osobama.«

Glede sustava socijalne skrbi očekivale bi se jasne odrednice o Nacionalnom provedbenom planu za socijalno uključivanje (2007.-2008.) koji je izrađen temeljem Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju<sup>6</sup> u kojem su dobro definirani glavni izazovi i prioriteti u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Isto tako, dio provedbenih mjera trebao bi se odnositi i na Strategiju reforme socijalnih naknada. Bilo je potrebno istaknuti prioritet ulaganja u profesionalne kompetencije zaposlenih u ovom sektoru, informatizaciju sustava socijalne skrbi te bolju kadrovsku popunjenost pojedinih socijalnih ustanova.

Razvoj socijalnog poduzetništva, promocija kombinirane socijalne politike te korištenje fondova Europske unije bili bi važni razvojni putokazi sustava socijalne skrbi.

Teško bi bilo proniknuti u razloge reduciranja sustava socijalne skrbi u ovako važnom dokumentu samo na skrb o starijima. Potrebno je istaknuti da su tijekom mandata ranije vlade u skrbi o starijima razvijani programi Ministarstva obitelji,

<sup>6</sup> Ovaj je dokument izrađen u suradnji Vlade RH i Europske komisije, a potpisan je 05. ožujka 2007. U njegovoj su izradi sudjelovali svi relevantni dionici i zasigurno ide u red javnih dokumenata u čijoj su izradi poštivani demokratski standardi. U procesu izrade ovog dokumenta primijećena je neadekvatna suradnja Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. Netom prije njegovog potpisivanja došao je prigovor iz Vlade, a što se u javnosti moglo tumačiti kao odustajanje od već dogovorenog potpisivanja ovog dokumenta. »Privremeni« otpor potpisivanju mogao se tumačiti kao otpor modernizaciji i europeizaciji, odnosno kao nepovjerenje u dionike koji su sudjelovali u izradi Memoranduma o socijalnom uključivanju.

branitelja i međugeneracijske solidarnosti. Nije poznat zakonski okvir temeljem kojeg su provođeni ovi programi, a o njihovim rezultatima javnosti nisu bile dostupne informacije. Možda se ovaj dio programa odnosi na budući program aktivnosti koje će provoditi spomenuto ministarstvo.

### Obiteljska politika

Tematsko područje »Obitelj« u temeljnim postavkama ističe: »U sljedećem mandatu prioriteta će nam biti demografska obnova zemlje mjerama pronatalitetne i populacijske politike, briga za djecu, starije i nemoćne te osobe s posebnim potrebama, a posebnu brigu posvetit ćemo povećanju ravnopravnosti u obitelji i društvu.« A ciljevi su »... stvaranje dugoročno održivih uvjeta za povećanje nataliteta te stvaranje gospodarskih i materijalnih uvjeta za nesmetan odgoj djece. Posebnu brigu posvetit ćemo osnivanju obiteljskih centara, savjetovališta i servisa; predlaganju mjera za sprječavanje i rješavanje problema u obitelji; poticanju programa i projekata udruga usmjerenih dobiti djece, mladih, osoba s invaliditetom i obitelji; razvoju izvaninstitucionalnih oblika skrbi te edukaciji stručnjaka koji rade s djecom, mladima, osobama s invaliditetom i njihovim obiteljima.«

Provedbene mjere su opsežne i ovdje ih prenosimo u cjelini:

»- Nastaviti provedbu Nacionalne populacijske politike.<sup>7</sup>

- Poticati zapošljavanje mladih nezaposlenih roditelja, roditelja koji samostalno skrbe o djeci i roditelja djece s posebnim potrebama. - Rok: do kraja 2008. godine.

- Izraditi strategiju stambenog zbrinjavanja na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, posebice za mlade koji tek dolaze na tržište rada i na putu su stvaranja vlastite obitelji. - Rok: do kraja 2009. godine.

- Izraditi prijedlog propisa kojima se uređuju kamatne stope na stambene kredite mladim parovima i obiteljima s djecom na području od posebnog državnog interesa, ruralnim i depopulacijskim područjima. - Rok: do kraja 2010. godine.

- Donijeti poseban propis o sustavu obiteljskih potpora. - Rok: do 2010. godine.

- Osnovati Zakladu za djecu čijim bi se sredstvima pridonijelo razvoju poželjnog pronatalitetnog trenda i osnaživanju obitelji s većim brojem djece. - Rok: do kraja 2008. godine.

- Uskladiti iznos jednokratne novčane pomoći za opremu novorođenog djeteta s rastom proračunske osnovice. - Rok: do kraja 2008. godine.

- Izmijeniti Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja prava na pomoć za opremu novorođenog djeteta. - Rok: do kraja 2008. godine.

- Izjednačiti status majki i trudnica zaposlenih na ugovor o djelu i ugovor o volontiranju. - Rok: do kraja 2008. godine.

- Izmjenama Zakona o radu uvesti mogućnost fleksibilnog korištenja dodatnoga roditeljskog dopusta za zaposlene roditelje do osme godine života djeteta. - Rok: do kraja 2008. godine.

- Unaprijediti i proširiti sustav postojećih poreznih olakšica uključivanjem poreznih olakšica za rješavanje stambenog pitanja na temelju broja djece te razradom sustava obiteljskih kredita za područja od posebnog državnog interesa, ruralna i depopulacijska područja. - Rok: do kraja 2009. godine.

- Nastaviti kontinuiranu provedbu Nacionalne strategije zaštite od nasilja u obitelji.

- Omogućiti istraživanje, preveniranje i procesuiranje svake vrste nasilja u obitelji. - Kontinuirano.

<sup>7</sup> Predložene mjere koje slijede dio su Nacionalne populacijske politike.



- Osigurati provedbu Nacionalne strategije za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom.

- Omogućiti pristup i iskorištavanje svih društvenih, političkih, socioloških, kulturoloških i ekonomskih prava za osobe s posebnim potrebama. – Kontinuirano.«

Provedbene su mjere prilično opsežne i zanimljivo je istaknuti ideju osnivanja Zaklade za djecu. Kod provedbenih mjera ne ukazuje se na potrebu suradnje s drugim dionicima u ostvarivanju ovako ambiciozno postavljenih ciljeva obiteljske politike. Postavljeni rokovi za dio mjera prekratki su za njihovo kvalitetno provođenje.

U kontekstu cijelog Programa i onog dijela koji se odnosi na šire područje socijalne politike, a što je predmet naše analize, obiteljska je politika očito važnim prioritetom Vlade. Dakle, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti imalo je prilikom izrade ovog Programa veliki utjecaj. Ovo je jedno od rijetkih područja gdje se dosljedno navodi provođenje različitih, ranije donesenih, strategija.

### **Politika prema mladima**

Tematsko područje »Mladi« prepoznato je kao važno područje aktivnosti Vlade u narednom mandatu. Postavljeni su i ambiciozni ciljevi: »Ciljevi su nam stvaranje dugoročno održivih uvjeta za povećanje nataliteta te stvaranje gospodarskih i materijalnih uvjeta za nesmetan odgoj djece. Posebnu brigu posvetit ćemo osnivanju obiteljskih centara, savjetovaništa i servisa; predlaganju mjera za sprječavanje i rješavanje problema u obitelji; poticanju programa i projekata udruga usmjerenih dobrobiti djece, mladih, osoba s invaliditetom i obitelji; razvoju izvaninstitucionalnih oblika skrbi te edukaciji stručnjaka koji rade s djecom, mladima, osobama s invaliditetom i njihovim obiteljima.«.

Predložene provedbene mjere prilično su detaljne i dijelom se preklapaju s obiteljskom i obrazovnom politikom. Među njima valja posebno istaknuti kontinuiranu provedbu Nacionalnog programa djelovanja za mlade, ustrojavanje centara za mlade u četiri najveća grada, osnivanje državnog fonda za bespovratno financiranje najboljih novih proizvodnih projekata koji su spoj znanosti i poduzetništva, poticanje socijalne integracije mladih s invaliditetom, poticanje volonterstva, društveno korisno djelovanje te jačanje volonterskih centara u zemlji te povećanje kvalitete studentskog standarda.

I u ovoj tematskoj cjelini prepoznat je utjecaj Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. Nadati se je da za ostvarivanje navedenih mjera u Programu neće nedostajati sredstava te da je barem dio rokova postavljen realno.

### **Politika prema braniteljima**

Dvadesetpeto tematsko područje »Branitelji« naglašava: »Temeljni ciljevi programskih aktivnosti Vlade RH u području skrbi za hrvatske branitelje i članove njihovih obitelji u idućem mandatnom razdoblju su: očuvanje dostojanstva hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i stvaranje uvjeta za ukupno poboljšanje kvalitete života hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji.«.

Za ostvarivanje ovih ciljeva navedeno je dvanaest provedbenih mjera, a njih šest se odnosi na mjere socijalne politike. Planira se zadržavanje i unapređenje dosegnute visoke razine skrbi za sve hrvatske branitelje. Radit će se na stručnom osposobljavanju i zapošljavanju branitelja i njihove djece. Program stambenog zbrinjavanja hrvatskih branitelja i dalje ostaje važnim prioritetom. Nastavit će se s jačanjem fonda hrvatskih branitelja, proširit će se stipendiranje branitelja i njihove djece. Pokrenut će se novi programi poboljšavanja života obitelji hr-

vatskih branitelja, poginulih, zatočenih i nestalih te obitelji branitelja oboljelih od posttraumatskog stresa.

Temeljem predloženih mjera mogu se očekivati povećana izdvajanja iz državnog proračuna za ove socijalne programe. Imajući u vidu sumnje koje su prisutne u javnosti glede ostvarivanja, prije svega statusa hrvatskih ratnih vojnih invalida, očekivalo bi se da Vlada kontinuirano provodi i reviziju ostvarenih prava.<sup>8</sup>

Dakle, tri ranije analizirana područja: obitelj, mladi i branitelji, u nadležnosti Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, dobili su u Programu veći značaj od drugih područja socijalne politike. Mirovinskom osiguranju i sustavu socijalne skrbi, premda bi trebali biti važniji od navedena tri područja, pristupilo se nedovoljno poduzetno i dosta nestručno. Očito je da ova područja nemaju jaku i aktivnu lobističku skupinu, a zasigurno su bez poduzetnog resornog ministarstva.

### **KOJA PODRUČJA NISU U PROGRAMU?**

Teško bi bilo proniknuti u razloge zašto se u Programu Vlade ne nalazi zapošljavanje kao posebno tematsko područje s jasnijim ciljevima te opsežnijim mjerama, nego što je to navedeno u tematskoj cjelini malo i srednje poduzetništvo. Djelomično spominjanje zapošljavanja u drugim tematskim područjima necjelovito je i nedostatno. Možda se ova činjenica ponovno može objasniti nedostatkom poduzetnog resornog ministarstva i šire profesionalne interesne

skupine koja bi zagovarala inovativan pristup u politici zapošljavanja. Zapošljavanje se ističe kao prioritetan problem u svim omnibus anketama<sup>9</sup> pa ga se nije smjelo na ovaj način zaobići u Programu Vlade.

Isto tako, Program se posebno ne bavi problemima stanovanja i stambene politike. Problemi stanovanja usput se navode kod tema obitelji, mladih i branitelja te dijelom kod ruralnog razvoja. Imajući u vidu značaj stana kao temeljne ljudske potrebe, razmjere stambene krize u većim gradovima te aktualne neučinkovite vladine stambene programe, ovaj se program morao jasnije očitovati o toj temi. Urbanizam, prostorno uređenje, povezani su sa stanovanjem i imaju niz socijalnih aspekata, ali se ni oni ne tematiziraju u Programu.

Program usput spominje i civilno društvo, ali se ne spominje provođenje strategije koju je usvojila ranija vlada.

Očekivalo bi se da Program sadrži i tematsko područje o poreznoj politici. Porezna politika ima i socijalne aspekte, a njom se neizravno provodi i socijalna politika.

### **ZAKLJUČAK**

Analizirani Program Vlade opsežan je dokument, pisan čitkim jezikom i po jedinstvenoj logičkoj strukturi koja se nije održala u svim tematskim područjima.<sup>10</sup> Negdje su navedeni rokovi, provedbe mjera, a u manjem broju slučajeva i potrebni iznosi sredstva za njihovo ostvarenje.

Kao što smo naveli, područje socijalne politike nije inspirirano njegovim usklađivanjem s europskim socijalnim mo-

<sup>8</sup> U veljači 2008. javnost je zaokupljena informacijama o skandalima glede korupcijskih afera u kojima se podastiru informacije da su branitelji kupovali liječnička rješenja temeljem kojih su stjecali različite beneficije u sustavu skrbi za branitelje. U akciji USKOKA privedeno je više liječnika i državnih službenika (Večernji list, 13. 2. 2008.).

<sup>9</sup> Vidjeti: <http://www.gfk.hr/press1/problemi.htm>.

<sup>10</sup> Analizirani Program sastavljen je na 107 stranica dok je »Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003.-2007.« imao 41 stranicu. Mjere socijalne politike u ranijem programu bile su neodređenije, a dokument u cijelosti nepregledan, bez logičke strukture. U ranijem Programu također se posebno ne tematizira zapošljavanje i stanovanje, a socijalna se skrb spominje u širem kontekstu.

delom. Područja socijalne politike obrađena su i dan im je prioritet u ovom Programu temeljem kapaciteta resornih ministarstva i izbornih obećanja koalicijskih partnera u Vladi, a ne njihove važnosti za ukupni razvoj zemlje. Ozbiljan je propust Programa što se posebno ne bavi problemom nezaposlenosti i politikom zapošljavanja te problemima stanovanja.

Najavljeni programi privatizacije gospodarstva u Programu, prema dosadašnjim iskustvima, značit će i nova otpuštanja viškova zaposlenih. U Programu Vlade treba se predvidjeti učinkovita rješenja za one koji će ostati bez zaposlenja.

Važno je istaknuti da se u programima socijalne politike ne ističe potreba njihove evaluacije.

Prvi problem s kojim se suočila Vlada već u siječnju 2008. bila su poskupljenja hrane i komunalija koja su ugrozila životni standard širih društvenih slojeva. Zbog ovih poskupljenja najavljeni su i sindikalni prosvjedi. Već na prvoj sjednici Vlade osnovano je »Povjerenstvo za praćenje cijena, njihovog utjecaja na standard građana i predlaganje odgovarajućih mjera.« Iz medija se saznaje da će dio prehrambenih proizvoda pojeftiniti, a da je odgođeno povećanje cijena plina i struje za kućanstva. Primjerice, u javnosti se nije čulo da postoji potreba primjene učinkovitog sustava subvencija najamnina i troškova stanovanja kako bi se zaštitio standard ugroženih kućanstava.

Dakle, na dnevnom redu Vlade su socijalni problemi o kojima se ona nije dovoljno i primjereno očitovala u analiziranom Programu.

Zanimljivo je da Program ne spominje pojam socijalne države. Nije li već ranija vlada započela s njenom tihom demontažom, gdje se umjesto jačanja institucija, profesionalnih kompetencija, modernizacije i razvoja europskog socijalnog modela već utro put deprofesionalizaciji i slabljenju socijalnih institucija.

Socijalno područje i dalje je podijeljeno između više ministarstva s mnogo puta nejasnom podjelom nadležnosti. Hrvatska je napustila srednjoeuropski model zemalja koje imaju ministarstvo rada i socijalne politike. To će značiti daljnju fragmentaciju socijalnog sustava koji će se sve teže nositi s rastućim socijalnim rizicima.

Postoje ozbiljni razlozi za empirijsko istraživanje u kojem bi se provjerila teza o razmjerima klijentelizma koji se prakticira kao zamjena za aktivnu socijalnu politiku te poduzetnu i djelotvornu socijalnu državu u Hrvatskoj.

Ova analiza je tek prvi korak. Ostaje praćenje ostvarivanja pojedinih mjera te procjena ostvarivanja postavljenih ciljeva na kraju mandata ove Vlade.

## LITERATURA:

- Bežovan, G. (2007). *Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike-nacrt*. Posjećeno 14.1.2008. na mrežnoj stranici Centra za razvoj neprofitnih organizacija: [http://www.ceraneo.hr/dokumenti/1/1.kombinirana\\_socijalna\\_politika.doc](http://www.ceraneo.hr/dokumenti/1/1.kombinirana_socijalna_politika.doc).
- Kendall, J., Knapp, M., Forder, J. (2006). Social care and the nonprofit sector in the Western developed world. In: Powell, W. W., Steinberg, R. (eds.), *The nonprofit sector- A research handbook* (pp. 415-431). New Haven & London: Yale University Press.
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007). *Nacionalni provedbeni plan za socijalno uključivanje (2007.-2008.)*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007). *Strategija reforme socijalnih naknada*. Posjećeno 14. siječnja 2008. na mrežnoj stranici Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi: <http://www.mzss.hr/hr/content/download/1943/16894/file/STRATEGIJA%20SOCIJALNIH%20NAKNADA.pdf>.
- Nacionalna strategija razvitka zdravstva 2006.-2011. *Narodne novine* 72/06.
- Večernji list, 13. 2. 2008. »Mirovine uspjeli 'srediti' i ubačeni USKOK-ovi agenti.«
- Večernji list, 31. 02. 2008. »Dopunsko osiguranje postaje obavezno- intervju s novim ministrom zdravstva.«

- Vjesnik, 19. 03. 2007. »Dnevno na bolovanju gotovo 56 000 zaposlenih.« Posjećeno 10. travnja 2008. na mrežnoj stranici: <http://www.gfk.hr/press1/problemi.htm>.
- Vlada Republike Hrvatske (2003). *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003.-2007.* Posjećeno 1. veljače 2008. na mrežnoj stranici: [http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/publikacije/program\\_vlade\\_republike\\_hrvatske\\_u\\_mandatnom\\_razdoblju\\_2003\\_2007](http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/publikacije/program_vlade_republike_hrvatske_u_mandatnom_razdoblju_2003_2007).
- Vlada Republike Hrvatske (2007). *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju.* posjećeno 14. siječnja 2008. na mrežnoj stranici Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi: [http://www.mzss.hr/hr/content/download/1934/16827/file/JIM\\_hrv\\_potpisano\\_050307.pdf](http://www.mzss.hr/hr/content/download/1934/16827/file/JIM_hrv_potpisano_050307.pdf).
- Vlada Republike Hrvatske (2008). *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008. – 2011.* Posjećeno 14.1.2008. na mrežnoj stranici Vlade Republike Hrvatske: <http://www.vlada.hr/hr/content/download/37519/516157/file/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20u%20mandatnom%20razdoblju%202008.%20%E2%80%93%202011..pdf>.
- Vlada Republike Hrvatske (2008). *Prva sjednica Vlade Republike Hrvatske, 17. siječnja 2008.* Posjećeno 31. siječnja 2008. na mrežnoj stranici: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice\\_i\\_odluke\\_vlade\\_rh/2008/1\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2008/1_sjednica_vlade_republike_hrvatske).

Gojko Bežovan