

UDK 311.21:338.1:338.124.4+364.662(497.5)  
Primljeno: 4. 3. 2014.  
Prihvaćeno: 9. 7. 2014.  
Izvorni znanstveni rad

## STARI I NOVI SIROMASI U HRVATSKOM DRUŠTVU: EMPIRIJSKI UVID

Zoran ŠUĆUR

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar socijalnog rada  
Nazorova 51, 10 000 Zagreb  
zoran.sucur@pravo.hr

### Sažetak

Polazeći od pretpostavke da je ekonomska recesija u Hrvatskoj nepovoljno utjecala na životni standard obitelji i kućanstava, ovaj rad ima ciljeve: 1) istražiti utjecaj gospodarske krize na promjene u opsegu i dubini siromaštva; 2) analizirati promjene profila i strukture siromaštva; 3) utvrditi udio novog siromaštva u Hrvatskoj te 4) analizirati učinkovitost mjera zaštite od nezaposlenosti i socijalne pomoći s obzirom na eventualne promjene u opsegu i profilu siromaštva. Da bi se procijenio utjecaj krize na broj i sastav siromašnih, korištena je *Anketa o potrošnji kućanstava*, koju je provodio na godišnjoj razini Državni zavod za statistiku iz 2007. godine, prije početka krize, i 2010. godine, nakon pojave krize. Linija siromaštva i drugi pokazatelji siromaštva temelje se na službenoj metodologiji *Eurostata*. Rezultati pokazuju da je tijekom krize u Hrvatskoj poraslo relativno i apsolutno siromaštvo, ali ne i dohodovne nejednakosti. Kriza je više pogodila radno aktivno stanovništvo (nezaposleni i zaposleni) i one koji ovise o njima, a to su djeca i mladi. Primjetan je blagi trend rasta novih siromašnih, kao što su: mladi nezaposleni, osobe s višim kvalifikacijama i obitelji s djecom. Međutim, nije bilo dramatičnih promjena u sastavu siromašnih jer su umirovljenici, starije i druge radno neaktivne osobe i dalje najbrojniji među siromašnima. Broj kućanstava sa stambenim i nestambenim kreditima višestruko se smanjio među siromašnima, ali je poraslo kreditno opterećenje preostalih najsiromašnijih kućanstava s kreditima. Sustavi socijalne skrbi, zaštite od nezaposlenosti i aktivne politike zapošljavanja pokazali su slabu učinkovitost u ublažavanju i prevenciji siromaštva. Povećanje broja novih siromaha zahtijeva veća ulaganja u mjere aktivne socijalne politike.

*Ključne riječi:* staro siromaštvo, novo siromaštvo, profil siromaštva, gospodarska kriza, Hrvatska.

## Uvod

Hrvatska je od početka 2000-ih do 2008. godine imala relativno visoke stope ekonomskog rasta, između 4% i 4,5%, i pozitivne ekonomske i socijalne trendove: pad stopa nezaposlenosti, rast plaća i smanjenje stopa objektivnog i subjektivnog siromaštva.<sup>1</sup> Međutim, s početkom gospodarsko-financijske krize dolazi do okretanja trendova: događa se dramatičan pad BDP-a, osobito u 2009. godini (-6%), smanjuje se broj zaposlenih, raste nezaposlenost, a plaće padaju ili stagniraju.<sup>2</sup> Mnogi se zbog gubitka posla ili nemogućnosti pronalaska zaposlenja suočavaju ne samo s rizikom siromaštva, nego i s problemima zaduženosti. Takvi nepovoljni trendovi morali su se odraziti na brojnost siromašnih. Velik broj građana s velikim teškoćama uspijeva održati dosegnuti životni standard i dotadašnji stil života, a proces osiromašivanja prijeti ne samo donjim nego i srednjim slojevima jer je postalo evidentno da nezaposlenost pogađa i osobe s višim obrazovanjem i kvalifikacijama.

S vremenom, pojedini istraživači počinju upozoravati na to da bi ova kriza mogla ne samo povećati broj siromašnih nego i donekle promijeniti sastav i karakteristike siromašnih.<sup>3</sup> Takva upozorenja bila su posljedica uvida da se među siromašnima počinju pojavljivati i neke skupine koje su tradicionalno bile rijetko prisutne u populaciji siromašnih prije krize, a to su: zaposleni, nezaposleni, mladi, djeca, beskućnici i sl. Zato je postalo važno ne samo identificirati trendove rasta siromaštva nego i eventualne promjene u sastavu siromašnih, koje mogu iziskivati drukčije odgovore socijalne politike. Osim toga, ako se i pojavljuju nove skupine siromašnih, nužno je istražiti o kakvom tipu siromaštva se radi i koliki je udio novosiromašnih u ukupnoj populaciji siromašnih. Eventualne rasprave o položaju malih skupina novih siromaha mogu odvlačiti pozornost javnosti od problema klasičnih i brojnih skupina siromašnih, kao što su, na primjer, starije osobe i umirovljenici ili drugo radno neaktivno stanovništvo.

<sup>1</sup> U odnosu na 2003. godinu, stopa relativnog siromaštva u 2008., temeljem linije fiksirane u 2003. i korigirane za stopu inflacije, smanjena je za više od jedne četvrtine, stopa subjektivnog siromaštva u istom razdoblju reducirana je za više od 15%, dok su stope relativne deprivacije prepolovljene. Usp. Zoran ŠUĆUR, *Stagnira li doista siromaštvo u Hrvatskoj?*, u: *Društvena istraživanja*, 21 (2012.) 3, 607–629.

<sup>2</sup> Usp. Predrag BEJAKOVIĆ – Viktor GOTOVAC, *Aktivnosti na gospodarskom oporavku u Republici Hrvatskoj s naglaskom na tržište rada*, u: *Revija za socijalnu politiku*, 18 (2011.) 3, 331–355.

<sup>3</sup> Usp. WORLD BANK, *Croatia: Social Impact of the Crisis and the Policy Response – An Assessment*, Washington, 2010.

## 1. Promjene u opsegu i strukturi siromaštva u suvremenim društvima

Različite promjene u načinu proizvodnje, društvenoj strukturi i obiteljskim oblicima utjecale su kroz povijest na raširenost, dubinu i profil siromaštva. Sastav siromašnih i opseg siromaštva značajno su promijenjeni u suvremenom industrijskom društvu. U agrarnim i ranim industrijskim društvima većina stanovništva živjela je u siromaštvu i borila se s egzistencijalnim preživljavanjem. Siromaštvo se često javljalo u ekstremnom obliku kao neishranjenost, glad ili beskućništvo. Najbrojnije skupine siromašnih u predindustrijskim društvima bile su skitnice i prosjaci.<sup>4</sup> Siromaštvo se tada povezivalo s načinom života, a skitnice i prosjaci su, kako ističe Bronislaw Geremek, imali svoje mjesto i ulogu u društvu te su sudjelovali u organiziranim formama korporativnog profesionalnog života.<sup>5</sup>

S konstituiranjem modernog industrijskog društva u XIX. stoljeću započinju i prva znanstvena istraživanja siromaštva. Industrijalizacija je apsorbirala ruralne imigrante koji su činili značajan dio siromašnih u ranijem razdoblju, a stapanjem radnika i »siromašnih« u jedinstvenu klasu umnažaju se socijalne dimenzije siromaštva, a pauperizacija postaje masovni fenomen.<sup>6</sup> Iako su industrijski radnici u XIX. stoljeću bili u boljem položaju od zaposlenih izvan industrije, ipak je velik dio radništva živio u ugrožavajućim stambenim i životnim uvjetima. Prva istraživanja siromaštva, koja su u Velikoj Britaniji proveli Charles Booth i Seebohm Rowntree na prijelazu iz XIX. u XX. stoljeće, pokazala su da je u siromaštvu živjelo između jedne trećine i jedne polovine stanovništva u pojedinim britanskim gradovima.<sup>7</sup> To znači da je na početku XX. stoljeća u zapadnim zemljama još uvijek velik dio građana živio ispod granice apsolutnog siromaštva, odnosno nisu bili u mogućnosti podmiriti osnovne životne potrebe, kao što su ishrana, odijevanje, stanovanje ili higijena. Rowntree se također bavio pitanjem uzroka siromaštva. On je došao do zaključka da su glavni uzroci siromaštva kod više od polovice siromašnih niske plaće,

<sup>4</sup> Usp. Vlado PULJIZ, *Socijalne reforme Zapada – od milosrđa do socijalne države*, Zagreb, 1997.; Zoran ŠUČUR, *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*, Zagreb, 2001.

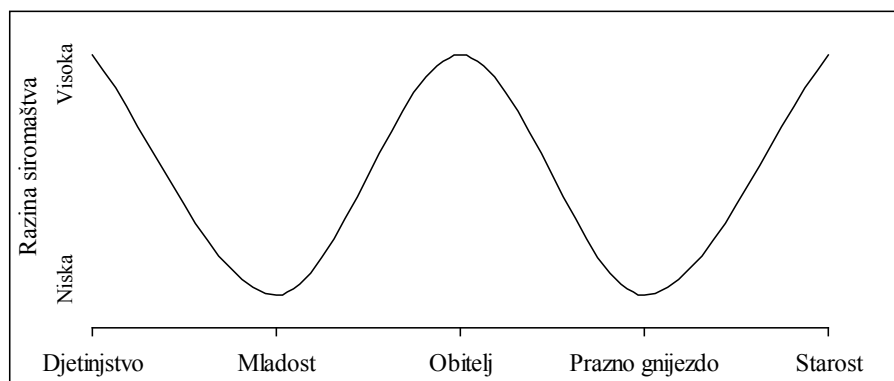
<sup>5</sup> Usp. Bronislaw GEREMEK, *Poverty: A History*, Oxford, 1997.

<sup>6</sup> Usp. Zoran ŠUČUR, *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*, 28.

<sup>7</sup> Charles Booth je došao do podatka da je tada 30,7% stanovnika Londona živjelo u siromaštvu, s tim da je nešto manje od jedne desetine Londonaca (8,4%) bilo »vrlo siromašno« (živjeli su u uvjetima kronične oskudice). S druge strane, Seebohm Rowntree je ustanovio da je 27,8% stanovnika gradića Yorka živjelo u »primarnom siromaštvu« (prihodi su im bili nedovoljni za podmirenje osnovnih potreba), a 17,9% u »sekundarnom siromaštvu« (prihodi su im bili iznad granice siromaštva, ali zbog neznanja ili rasipnosti nisu mogli zadovoljiti potrebe opstanka). Usp. John SCOTT, *Poverty & Wealth*, London – New York, 1994.

velik broj ovisne djece i udovištvo. Pored spomenutih, manje važni uzroci bili su bolest, starost i nezaposlenost. Isto tako, ustanovio je da je siromaštvo povezano sa sljedećim fazama životnog ciklusa: djetinjstvom, razdobljem kada se ima vlastitu ovisnu djecu i sa starošću (grafikon 1). Pojedinaac prvi put proživljava siromaštvo u djetinjstvu, kada roditelji imaju velik broj ovisnih osoba i kada su zarade jednog člana obitelji nedovoljne da bi se podmirile potrebe obitelji. Rizik siromaštva je rjeđi u mladosti, kada mlada osoba napušta kuću ili počinje sama zarađivati za život. Ekonomska se situacija ponovno pogoršava kada se pojedinac oženi i dobije vlastitu djecu. To razdoblje traje dotle dok djeca ne odrastu i ne počnu pridonositi obiteljskim prihodima ili dok ne počnu napuštati roditeljsku kuću radi zasnivanja vlastite obitelji. Nakon toga počinje povoljnije razdoblje za roditelje, koje traje do početka starosti. Starost je često pratilo stanje permanentnog siromaštva zbog pada radne sposobnosti i slabo razvijenoga mirovinskog osiguranja.

**Grafikon 1.** Siromaštvo u pojedinim razdobljima života (prema Rowntreejevim nalazima)



Izvor: Zoran ŠUĆUR, *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*

Izraženije promjene u profilu i karakteru siromaštva događaju se nakon Drugoga svjetskog rata. Prva tri desetljeća nakon Drugoga svjetskog rata obilježavaju povoljni ekonomski i socijalni trendovi: visoke stope ekonomskog i demografskog rasta, visoke stope zaposlenosti i niske stope nezaposlenosti, ekspanzija masovne potrošnje, brzi razvoj socijalne države i socijalnih prava. To razdoblje često se naziva »zlatnim dobom«<sup>8</sup> ili razdobljem u kojem nastaje

<sup>8</sup> Usp. Vlado PULJIZ – Gojko BEŽOVAN – Zoran ŠUĆUR – Siniša ZRINŠČAK, *Socijalna politika*, Zagreb, 2005.

tzv. društvo obilja.<sup>9</sup> Ekonomski rast je doveo do poboljšanja materijalnog standarda većine stanovnika društva, pa se i broj siromašnih stalno smanjivao u odnosu na prijeratno razdoblje, a osobito u odnosu na drugu polovicu XIX. stoljeća. Valja istaknuti da se osobito smanjio udio građana koji su živjeli u apsolutnom ili ekstremnom siromaštvu i gotovo je nestao problem gladi. John K. Galbraith najavljuje početkom 1970-ih da su suvremena društva blizu iskorjenjivanja siromaštva, da je siromaštvo u modernom društvu postalo problem manjine i da se pojavljuje dominantno u dvama oblicima: kao »siromaštvo slučaja« ili kao »insularno siromaštvo«.<sup>10</sup> Zbog smanjenja broja apsolutno ili ekstremno siromašnih, od 60-ih godina prošlog stoljeća koncept relativnog siromaštva istiskuje pojam apsolutnog siromaštva u istraživačkom i političkom diskursu. Pojedini političari ili vlade napuštaju terminologiju apsolutnog siromaštva opravdavajući to činjenicom da su sustavi socijalne zaštite u zapadnim zemljama podigli razinu životnog standarda i uspješno eliminirali onu vrstu siromaštva koja je postojala prije Drugoga svjetskog rata. U tom je pogledu zanimljivo napomenuti kako Eurostat (Statistički ured Europske unije) već niz desetljeća prati siromaštvo u zemljama članicama isključivo temeljem definicije relativnog siromaštva. Stope relativnog siromaštva u zemljama EU-a kreću se danas uglavnom između 10% i 20%, dok su stope apsolutnog siromaštva zanemarivo male (uz iznimku nekolicine zemalja).

Promjene u raširenosti i karakteru siromaštva potaknule su rasprave o tome po čemu se razlikuje poslijeratno siromaštvo od onoga prijeratnoga ili siromaštva s kraja XIX. stoljeća. Najčešće se naglašavalo kako je siromaštvo s početka XX. stoljeća bilo siromaštvo većine, dok je poslijeratno siromaštvo obilježje deprivilegiranih manjina koje nisu uključene u ekonomski napredak. James Patterson smatra da je siromaštvo s početka stoljeća »bilo akutno i cikličko; a siromaštvo šezdesetih kronično i strukturalno«<sup>11</sup>. Drugim riječima, siromašni u prvim desetljećima XX. stoljeća živjeli su generacijama u siromaštvu, živeći tako u kulturi različitoj od one srednje klase, dok su razlike u aspi-

<sup>9</sup> Usp. John K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Hamilton, 1973.

<sup>10</sup> »Siromaštvo slučaja« (eng. *case poverty*) odnosi se na ono siromaštvo koje je rezultat individualnih karakteristika samih siromašnih ljudi (ovisnosti, invaliditet, loše zdravlje, niska razina obrazovanja, nesposobnost prilagodbe disciplini industrijskog života). »Insularno siromaštvo« (eng. *insular poverty*) tiče se siromaštva zajednica u kojima su svi ili gotovo svi siromašni i ne može se objasniti individualnim nedostacima. Na siromaštvo pojedinaca koji žive u »otocima siromaštva« utječu čimbenici koji su zajednički njihovoj okolini. Galbraith je smatrao da je većina modernog siromaštva insularnog tipa (»otoci siromaštva« pojavljuju se uglavnom u obliku ruralnih i urbanih slamova).

<sup>11</sup> James PATTERSON, *America's Struggle against Poverty, 1900–1985*, Cambridge – Massachusetts – London, 1986., 12.

racijama i načinu života između siromašnih i srednje klase nakon Drugoga svjetskog rata, u uvjetima masovnih medija i masovnog obrazovanja, znatno manje. Dakle, siromaštvo s početka stoljeća manifestiralo se kao »različitost vrijednosti« i »različitost potkultura«.

## 2. Pojam, uzroci i struktura »novog siromaštva«

Kada je krajem 1970-ih godina došlo do usporavanja ekonomskog rasta, nepovoljni trendovi na tržištu rada, rast ekonomskih nejednakosti i siromaštva rezultirali su sredinom 1980-ih godina pojavom koncepta »novog siromaštva«. Tijekom 1990-ih javlja se niz radova i publikacija u Europi i Americi u kojima se raspravlja o različitim formama i uzrocima novog siromaštva.<sup>12</sup> Međutim, unatoč nastojanjima, pojam novog siromaštva ostao je sve do danas kontroverzan, nejasan, višeznačan i sadržajno širok. Nekada se pojmom novog siromaštva koristilo s namjerom da se ukaže na problem širenja siromaštva među skupinama koje su se dotada rijetko suočavale s rizikom siromaštva (srednji slojevi ili neki slojevi radništva), a nekada se tim terminom jednostavno označavalo pojavu povećanja broja siromašnih u zapadnim društvima ili širenja apsolutnog i ekstremnog siromaštva (npr. beskućništva). Uzroci novog siromaštva uglavnom se povezuju s procesima restrukturiranja gospodarstva, sužavanjem djelovanja socijalne države ili s transformacijama nekih ključnih društvenih institucija, kao što je obitelj. U skladu s tim, termin novog siromaštva koristi se u nekoliko značenja:

(1) Nastanak novih formi siromaštva povezuje se, prije svega, s nezaposlenošću i promjenama na tržištu rada i u ekonomiji.<sup>13</sup> Promjene u načinu proizvodnje (transformacija ekonomije dobara prema uslužnoj ekonomiji),

<sup>12</sup> Usp. Graham ROOM, *New Poverty in the European Community*, London, 1990.; Roger LAWSON, The Challenge of »New Poverty«: Lessons from Europe and North America, u: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1994.) 2, 162–174.; Susan THOMAS, From the Culture of Poverty to the Culture of Single Motherhood: The New Poverty Paradigm, u: *Women and Politics*, 14 (1994.) 2, 65–97.; Frank LACZKO, New Poverty and the Old Poor: Pensioners' Incomes in the European Community, u: *Ageing and Society*, 10 (1990.) 3, 261–277.; Steven PRESSMAN, America's New Poverty Crisis, u: *Forum for Applied Research and Public Policy*, 5 (1990.) 2, 47–55.; Robin MARRIS, *Ending Poverty*, New York, 1999.; Renee van SCHOONHOVEN – Ruut VEENHOVEN, *New poverty in modern Europe? The happiness-income relationship 1973–1986*, paper presented at the XII World Congress of Sociology, Madrid, July 1990, Working Group 6: Social Indicators Session 8: Poverty and Well-Being; Serge PAUGAM, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, 1991.

<sup>13</sup> Usp. Robin MARRIS, *Ending Poverty*; William J. WILSON, *When Work Disappears*, New York, 1996.; Gabriel KESSLER – María Mercedes DI VIRGILIO, The New Urban Poverty: Global, Regional and Argentine Dynamics During the Last Two Decades, u: *CEPAL Review*, (2008.) 95, 31–50.

deindustrijalizacija i znanstveno-tehnološka revolucija prvo počinju negativno utjecati na dohodak slabije obrazovanih i nekvalificiranih segmenata radničke klase. Izraženi pad dohotka tih slojeva radništva posljedica je njihove masovne i dugotrajne nezaposlenosti. Nove tehnologije učinile su njihova znanja i vještine zastarjelima i nepotrebnima u proizvodnom procesu, pa se donji slojevi radništva suočavaju s prijetnjom stalne nezaposlenosti. Prema tome, novi siromašni uključuju nezaposlene radnike koji primaju privremenu pomoć od države ili poduzeća ili dugotrajno nezaposlene koji imaju male ili nikakve šanse ponovno se zaposliti.

S druge strane, širenje nezaposlenosti i na srednje slojeve dovelo je do toga da se u nove siromašne počinju ubrajati i pripadnici srednje klase koji su doživjeli pad kupovne moći. S problemom nezaposlenosti susreću se mladi obrazovani ljudi koji prvi put ulaze na tržište rada, a posebice mladi s nižim obrazovanjem.

(2) Promjene u strukturi kućanstava i transformacije obitelji smatraju se drugim važnim čimbenikom nastanka novih oblika siromaštva. Osobito su dva tipa životnog aranžmana rizična s aspekta siromaštva: samačka kućanstva i jednoroditeljske obitelji. Evidentan je rast udjela i jednog i drugog tipa kućanstva u europskim i zapadnim zemljama. Sve je više samaca, rastavljenih i samohranih roditelja koji žive ispod granice siromaštva i traže neki vid državne pomoći. Jednoroditeljske obitelji su ranjivije u razdobljima visoke nezaposlenosti. Kao rezultat slabljenja starih socijalnih i obiteljskih struktura te tradicionalnih oblika solidarnosti nastaju u društvu nove socijalne podjele i marginalizirane skupine. Tako, na primjer, porast udjela jednoroditeljskih obitelji prati feminizacija i infantilizacija siromaštva (povećanje broja žena i djece među siromašnima).<sup>14</sup> Trend infantilizacije siromaštva u sklopu EU-a karakterističan je za bivše socijalističke zemlje (Bugarska, Rumunjska, Slovačka, Latvija) te za južnoeuropske i mediteranske zemlje (Italija, Španjolska, Malta). Neki govore i o juvenilizaciji siromaštva (visoka razina siromaštva među mladima), koja se može objasniti većom participacijom mladih u visokom obrazovanju i visokom nezaposlenošću, posebice onih mladih koji prvi put ulaze na tržište rada. U nekim su zemljama tijekom 1990-ih godina mladi zamijenili starije osobe kao skupina s najnižim dohodovnim primanjima.<sup>15</sup> Nestala je perzistentnost siromaštva u starosti, a pojavilo se prolazno siromaštvo rane zrelosti.

<sup>14</sup> Usp. James PATTERSON, *America's Struggle against Poverty, 1900–1985*; John DIXON – David MACAROV (ur.), *Poverty: A Persistent Global Reality*, London – New York, 1998.

<sup>15</sup> Usp. Arnstein AASSVE – Maria IACOVU – Letizia MENCARINI, Youth poverty and transition to adulthood in Europe, u: *Demographic Research*, 15 (2006.) 2, 21–50.

(3) Neki upotrebljavaju termin novog siromaštva kako bi ukazali na trend povećanja broja kućanstava koja se nalaze u stanju zaduženosti i/ili kasne s plaćanjem stanarina, režija ili drugih uobičajenih troškova. Prije svega, velik broj kućanstava ima teškoća u vraćanju stambenih kredita. Povećavao se broj onih koji gube i ponovno stječu pravo vlasništva nad stambenim objektima u kojima žive.<sup>16</sup> Isto tako, povećao se broj onih koji se suočavaju s prijetnjom da će im biti isključen plin, struja ili voda, iako mnogi među njima nisu siromašni. Život na kredit postao je dostupniji puno većem broju građana i kućanstava nego ranije, a mnoga se kućanstva ne snalaze u takvim situacijama jer nikada prije nisu živjela u siromaštvu niti se borila s niskim primanjima. Zbog prevelikih dugova i financijske neizvjesnosti, smanjene kupovne moći zarada i socijalnih naknada dio građana prisiljen je smanjivati izdatke za kulturne potrebe, slobodno vrijeme ili odijevanje. Ovdje se koncept novog siromaštva odnosi na relativno siromaštvo i financijsku nesigurnost koja može rezultirati stvarnim siromaštvom.

(4) U SAD-u se pojam novog siromaštva koristio s namjerom da se istakne pojava silazne mobilnosti među pripadnicima afroameričke srednje klase, ali ponajprije kako bi se naglasio problem rasijalizacije siromaštva i pojava tzv. koncentriranog siromaštva, odnosno socijalne i prostorne segregacije siromašnih.<sup>17</sup> Rasprave o novom siromaštvu uglavnom su fokusirane na problem američke »potklase« (eng. *underclass*), koja se vezuje uz urbano siromaštvo i strukturne promjene urbanog siromaštva među etničkim manjinama (crncima i Latinoamerikancima). Liberalni intelektualci uzroke nastanka potklase vide u strukturnim čimbenicima, kao što su: gubitak poslova za niskokvalificiranu radnu snagu zbog prelaska od industrijske na postindustrijsku ekonomiju.<sup>18</sup> Neokonzervativni autori primat daju individualno-kulturalističkim čimbenicima, kao što su: devijantna kultura siromašnih i »kultura socijalne ovisnosti« koja ne potiče rad i osobnu odgovornost.<sup>19</sup> Kroz novi koncept potklase željelo

<sup>16</sup> Usp. Graham ROOM, *New Poverty in the European Community*.

<sup>17</sup> Usp. Roger LAWSON, *The Challenge of »New Poverty«: Lessons from Europe and North America*; Gabriel KESSLER – María Mercedes DI VIRGILIO, *The New Urban Poverty: Global, Regional and Argentine Dynamics During the Last Two Decades*; Martin KRONAUER, »Social exclusion« and »underclass« – new concepts for the analysis of poverty, u: Hans-Jürgen ANDRESS (ur.) *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, Aldershot, 1998.

<sup>18</sup> Usp. William J. WILSON, *The Truly Disadvantaged*, Chicago, 1987.; Joel DEVINE – James WRIGHT, *The Greatest of Evils: Urban Poverty and the American Underclass*, New York, 1993.

<sup>19</sup> Usp. Ken AULETTA, *The Underclass*, New York, 1982.; Lawrence MEAD, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York, 1986.; Charles MURRAY, *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, New York, 1984.



se naglasiti da je koncentrirano urbano siromaštvo povezano ne samo s velikim brojem siromašnih među rasnim manjinama nego i s mnoštvom socijalnih poremećaja (visok stupanj ovisnosti o socijalnim davanjima, visok udio siromašnih koji prijevremeno ispadaju iz obrazovanja ili su isključeni iz radne snage, visoka stopa kriminaliteta).

(5) Jedan broj autora koristi se pojmom novog siromaštva kako bi ukazao na osiromašivanje srednjih slojeva ili na specifične probleme srednjih klasa. Tako su novim siromašnima smatrani oni koji nisu uspijevali zadovoljiti tzv. postmaterijalističke potrebe ili nove potrebe (npr. potreba za samoaktualizacijom, kulturne potrebe, potreba za društvenim odnosima, sposobnost uživanja u slobodnom vremenu i sl.). Drugim riječima, među nove siromašne svrstani su oni koji ne žive u materijalnom siromaštvu, odnosno oni koji su uspjeli riješiti probleme osiguranja materijalnih aspekata života, ali nisu zadovoljili potrebe za društvenim odnosima, kulturne ili psihološke potrebe. Mnogi su kritizirali takvo korištenje termina novog siromaštva, smatrajući da tzv. nove potrebe nemaju nikakve veze sa siromaštvom i da se time skreće pozornost s tradicionalno siromašnih i njihova stvarnog siromaštva.<sup>20</sup>

(6) Polazeći od tvrdnje da se u zapadnim zemljama produbljuju dohodovne nejednakosti između donjih i gornjih društvenih slojeva, neki autori nastoje pokazati da novo siromaštvo podrazumijeva ne samo rast broja siromašnih nego i kvalitativne promjene siromaštva. Te kvalitativne promjene uključuju promjene statusa siromašnih, socijalnih odnosa i očekivanja, ograničavanje životnih šansa i porast socijalne i političke izolacije. Zbog stezanja socijalne sigurnosne mreže i pooštavanja uvjeta za ostvarivanje socijalnih naknada, posebice onih koje se temelje na provjeri dohotka i/ili imovine, novi siromašni su od 1980-ih godina više izloženi birokratskim procedurama prilikom traženja svojih socijalnih prava, propituje se njihova »moralna vrijednost« (spremnost na rad, seksualno ponašanje, poštenje), što dovodi u pitanje njihovo dostojanstvo i punopravni građanski status.<sup>21</sup> Velika dohodovna distanca rađa »socijalnu distancu«, što znači da se pogoršala kvaliteta života siromašnih.<sup>22</sup> Neke se socijalne skupine percipiraju kao društveno izgubljene, s

<sup>20</sup> Usp. Emanuele SGROJ, Ljudi na marginama društva: strategija protiv isključenja, u: *Socijalna politika*, 43 (1988.) 3–4, 51–59; Giovanni SARPELLON, Marginalizacija i socijalna dinamika, u: *Socijalna politika*, 43 (1988.) 3–4, 5–14.

<sup>21</sup> Usp. Roger LAWSON, The Challenge of »New Poverty«: Lessons from Europe and North America; Roger LAWSON – William J. WILSON, Poverty, Social Rights, and the Quality of Citizenship, u: Katherine MCFATE – Roger LAWSON – William J. WILSON (ur.) *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York, 1996., 693–714.

<sup>22</sup> Usp. Renee VAN SCHOONHOVEN – Ruut VEENHOVEN, *New poverty in modern Europe? The happiness-income relationship 1973–1986*.

vrlo malim šansama da ostvare jednakost u dohodovnoj sferi ili sferi zapošljavanja, čak i uz pomoć socijalnih mjera vlade. U ovom značenju pojam novog siromaštva vrlo je sličan konceptu socijalne isključenost,<sup>23</sup> koji je u 1990-im godinama postao središnji koncept EU-a u socijalnoj domeni, potiskujući iz uporabe pojam (novog) siromaštva.<sup>24</sup>

(7) Naposljetku, nekim se istraživačima pojam novog siromaštva čini pogodnim kako bi skrenuli pozornost na ponovnu pojavu ekstremnih i vidljivih oblika siromaštva (npr. beskućništvo i život na ulici ili drugim javnim mjestima). Beskućništvo se promatra kao upadljivi oblik novog siromaštva koji okuplja novosiromašne i tradicionalno siromašne.

Široke i višeznačne definicije otežavaju empirijsko mjerenje novog siromaštva. Mnogi se autori spore oko toga je li novo siromaštvo uistinu stvarno siromaštvo, jer često taj pojam označava situacije u kojima obitelji ili kućanstva nisu u stanju održati dosadašnju razinu životnoga standarda pa prelaze iz relativno sigurnog života u neizvjesnost, s kojom se dosada nisu toliko susretali. Isto tako, novo siromaštvo uglavnom nije vidljivo. Obitelji pogođene novim siromaštvom mogu izgledati posve uobičajeno, kao obitelji koje nemaju većih problema. Prema tome, jedni smatraju da su posljedice novog siromaštva kratkoročne, više subjektivne i ne tako ozbiljne, dok drugi misle da je »lice« novog siromaštva znatno grublje, aludirajući na ponovno uskrsavanje onih formi apsolutnog i ekstremnog siromaštva koje su bile karakteristične za razdoblje prije Drugoga svjetskog rata. Neki su htjeli preko koncepta novog siromaštva ukazati na strukturne promjene koje stvaraju rupe u tradicionalnom sustavu socijalne sigurnosti i time guraju dosada sigurne dijelove stanovništva među siromašne, dok su drugi bili više zaokupljeni vidljivim i spektakularnim manifestacijama siromaštva, kao što su npr. beskućnici koji žive na ulicama velikih gradova.<sup>25</sup>

### 3. Ekonomska recesija i »novo siromaštvo« u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se pojam novog siromaštva vrlo rijetko koristio u stručnim i javnim raspravama. Hrvatska je dosada bila zaokupljena problemom tradicionalnog ili »starog siromaštva«, a redovita istraživanja i praćenja siromaštva

<sup>23</sup> Usp. Martin KRONAUER, »Social exclusion« and »underclass« – new concepts for the analysis of poverty.

<sup>24</sup> Usp. Peter ABRAHAMSON, Social Exclusion in Europe: Old Wine in New Bottles?, u: *Družboslovne razprave*, 11 (1995.) 19–20, 119–136; Zoran ŠUČUR, Socijalna isključenost: pojam, pristupi i operacionalizacija, u: *Revija za sociologiju*, 35 (2004.) 1–2, 45–60.

<sup>25</sup> Usp. Zoran ŠUČUR, *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*.

započela su tek unazad manje od petnaestak godina.<sup>26</sup> Sve do početka recesije u 2008./09. godini stope apsolutnog siromaštva bile su niske (ispod 10%), a tek oko 1% stanovništva živjelo je ispod linije siromaštva koja odražava troškove minimalne ishrane.<sup>27</sup> Rizik siromaštva bio je povezan s obilježjima dobi, veličine kućanstva, zaposleničkim statusom i razinom obrazovanja. S višim ili visokim rizikom siromaštva suočavale su se starije osobe, neaktivne i nezaposlene osobe i pojedinci s nižim obrazovanjem. Siromašni su uglavnom živjeli u samačkim ili velikim kućanstvima, a stope siromaštva djece bile su slične onima opće populacije.

S godinom 2009. započinju nepovoljni gospodarski i socijalni trendovi koji su utjecali na strukturu i opseg siromaštva. Događa se porast siromaštva, izlazak iz siromaštva za one koji su već bili siromašni postao je vrlo otežan, a nove skupine dotada nesiromašnih ulaze među siromašne. Među siromašnima se povećava udio kućanstava koje vode radno aktivne osobe (bilo zaposlene ili nezaposlene), a raste siromaštvo među bolje obrazovanim osobama i među djecom.<sup>28</sup>

Polazeći od različitih pristupa i shvaćanja novog siromaštva, o čemu je bilo riječi u prethodnom poglavlju, izgleda da je u Hrvatskoj moguće govoriti o nekoliko forma novog siromaštva.

*Prvo*, novo siromaštvo kao oblik financijske neizvjesnosti i zaduženosti. Mnoga kućanstva žive iznad granice siromaštva, ali uglavnom u stanju zaduženosti, često kasneći s plaćanjem kredita, stanarina ili režija. Mnogi posjeduju stanove, automobile ili kućansku opremu koju otplaćuju kroz dugoročne kredite. Pojava nezaposlenosti među članovima takvih obitelji može te obitelji vrlo lako gurnuti ispod praga apsolutnog siromaštva.<sup>29</sup> Pojavi zaduženosti kućanstava u Hrvatskoj pridonijela su velika očekivanja koja su vezivana uz postsocijalističku tranziciju. Još početkom 1980-ih godina nastali su veliki poremećaji u ekonomskom životu zemlje koji su za posljedicu imali nagli pad životnog standarda. Demokratske promjene s početka 1990-ih godina probudile su nade među građanima o materijalno boljem životu. Izlazak iz socijalizma automatski se povezivao s materijalno bogatijim životom. Uključivanjem

<sup>26</sup> Usp. WORLD BANK, *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*, Washington, 2000.

<sup>27</sup> Usp. WORLD BANK, *Croatia: Living Standards Assessment*, Volume 2: Background Papers, Washington, 2006.; WORLD BANK, *Croatia: Social Impact of the Crisis and the Policy Response – An Assessment*.

<sup>28</sup> Usp. *Isto*.

<sup>29</sup> S druge strane, o postojanju takvog vida novog siromaštva svjedoče rasprave o tečaju hrvatske valute i načinu određivanja kamatnih stopa, kao i prvostupanjska presuda o kreditima u švicarskim francima.

Hrvatske na europsko i svjetsko tržište, hrvatski su građani obasuti obiljem usluga i proizvoda koji im dotada nisu bili dostupni. Privlačnost zapadnjačkog konzumerizma utjecala je na to da su mnogi građani nastojali što prije dostići materijalni standard građana zapadnih zemalja. U tom su se pogledu mogli osloniti na način života poznat kao »život na kredit«, koji je inače bio raširen i prije 1990. godine, ali u bitno drukčijim okolnostima niske nezaposlenosti i povoljnih kreditnih aranžmana. Međutim, tranzicija je umjesto povećanja blagostanja rezultirala povećanjem nezaposlenosti, nesigurnim zapošljavanjem i pogoršavanjem životnog standarda. U takvom kontekstu život na kredit češće je povezan s financijskom nesigurnošću i u krajnjem slučaju sa siromaštvom.

*Drugo*, novo siromaštvo kao rezultat rastuće nezaposlenosti. Gospodarska kriza posebice pogađa osobe radno aktivne dobi, koje ostaju bez posla i završavaju na niskim naknadama za nezaposlene ili pomoć dobivaju od sustava socijalne skrbi. Raste udio kućanstava u kojima nijedna odrasla osoba nije zaposlena i koje su u posebnom teškom materijalnom položaju. Povećavaju se rizici siromaštva za mlade koji se prvi put pojavljuju na tržištu rada, koji sve duže čekaju na zaposlenje, nemaju prava na naknade za nezaposlene ili ostaju bez posla zbog kratkog staža zaposlenosti ili nesigurnosti zaposlenja (rad na određeno ili povremeni rad).

*Treće*, novo siromaštvo se manifestira u vidu rasta dječjeg siromaštva jer se roditelji djece suočavaju s povećanim rizikom gubitka posla ili smanjenih zarada te većim troškovima obrazovanja. Nepovoljne posljedice gubitka posla osobito su izglednije u jednoroditeljskim obiteljima, čiji se broj kontinuirano povećava u Hrvatskoj.

*Četvrto*, novo siromaštvo moguće je analizirati i kroz povećanje broja građana koji žive u apsolutnom ili dubinskom siromaštvu (povećanje broja beskućnika, korisnika pučkih kuhinja, siromašnih čiji su prihodi daleko od linije siromaštva ili su korisnici naknada socijalne pomoći).

## 4. Metodologija istraživanja

### 4.1. Ciljevi istraživanja

Polazeći od pretpostavke da su gospodarski i financijski trendovi od početka ekonomske recesije u Hrvatskoj nepovoljno utjecali na životni standard obitelji i kućanstava, sljedeći su ciljevi ovoga rada:

- istražiti utjecaj gospodarske krize na promjene u opsegu i dubini siromaštva (je li kriza dovela do značajnijeg povećanja broja siro-

mašnih te je li porastao udio siromašnih koji žive u ekstremnom ili dubinskom siromaštvu);

- analizirati promjene profila i strukture siromaštva (je li tijekom krize došlo do promjena u sastavu siromašnih i koje skupine su najviše pogođene krizom);
- utvrditi udio novog siromaštva u Republici Hrvatskoj (kakav je odnos između tradicionalno siromašnih i novih siromašnih);
- analizirati učinkovitost mjera zaštite od nezaposlenosti i socijalne pomoći s obzirom na eventualne promjene u opsegu i profilu siromaštva.

#### 4.2. Uzorak i izvor podataka

Kako bismo analizirali promjene u opsegu ili strukturi siromaštva koristili smo se *Anketom o potrošnji kućanstava* (APK). Radi se o standardiziranom metodološkom instrumentu kojim je Državni zavod za statistiku (DZS) prikupljao podatke o potrošnji, dohodcima i društveno-ekonomskim karakteristikama kućanstava u razdoblju od 2001. do 2010. godine.<sup>30</sup> Anketa je reprezentativna na nacionalnoj razini i provodila se godišnje na uzorku privatnih kućanstava u Hrvatskoj, a u skladu s preporukama *Eurostata*. Da bismo procijenili utjecaj krize na kretanje siromaštva, koristili smo se Anketama o potrošnji kućanstava, koje se odnose na dvije vremenske točke: 2007. i 2010. godinu. Prva godina označava razdoblje prije početka gospodarsko-socijalne krize, dok se druga odnosi na razdoblje nakon pojave krize.

#### 4.3. Linije i pokazatelji siromaštva

Linija siromaštva u 2007. godini određena je temeljem službene metodologije *Eurostata*. Raspoloživi dohodak svakog kućanstva pretvoren je u ekvivalentni dohodak temeljem tzv. modificirane OECD-ove ljestvice koja prvom odraslom članu kućanstva pripisuje koeficijent 1, drugim odraslim članovima 0,5, a djeci mlađoj od 14 godina koeficijent 0,3. Siromašnima se smatraju one osobe čiji su ekvivalentni dohodci manji od 60% medijana nacionalnog dohotka. Treba

<sup>30</sup> Anketa o potrošnji kućanstava (APK) nije provođena nakon 2010. godine, već je zamijenjena tzv. Anketom o dohotku stanovništva (ADS), koja je također usklađena s metodologijom *Eurostata* i novim istraživačkim instrumentom poznatim pod imenom EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*). S obzirom na spomenute promjene u metodologiji prikupljanja podataka, nije moguće posve uspoređivati podatke dobivene APK-om i ADS-om.

istaknuti da se prilikom mjerenja siromaštva mjeri razina blagostanja na razini kućanstva, a ne individualno siromaštvo, odnosno polazi se od pretpostavke da članovi kućanstva solidarno dijele materijalne resurse i da svi članovi uživaju istu razinu materijalnog blagostanja, u skladu s individualnim potrebama i karakteristikama.

Linija siromaštva u 2010. godini dobivena je na način da je relativna linija siromaštva iz 2007. godine korigirana za stopu inflacije u razdoblju od 2007. do 2009. godine (s obzirom da se pokazatelji siromaštva iz 2010. računaju temeljem dohotka iz 2009. godine). Temeljem tako određene linije siromaštva, koja je fiksirana u vremenskoj točki, možemo pratiti što se događa s realnim životnim standardom određene društvene skupine u nekom razdoblju. Na primjer, ako se siromaštvo određene skupine (nezaposleni, djeca, starije osobe) nije smanjilo prema fiksiranoj liniji, to znači da ta skupina siromašnih nije ostvarila nikakvo poboljšanje svojega materijalnog blagostanja u određenom razdoblju.<sup>31</sup>

## 5. Rezultati i rasprava

### 5.1. Siromaštvo i dohodovne nejednakosti: trendovi

Kao što se može vidjeti iz tablice 1, u razdoblju od 2007. do 2010. godine došlo je do porasta relativnog siromaštva ukoliko se koristimo linijom siromaštva fiksiranom u 2007. godini. Stopa siromaštva u 2010. iznosila je gotovo 19% i porasla je za 1,1 postotni bod u odnosu na 2007. godinu. U usporedbi s drugim članicama EU-a, Hrvatska se nalazi u skupini od pet zemalja s najvišim rizikom siromaštva. U toj su skupini pored Hrvatske još Bugarska, Rumunjska, Grčka i Španjolska.

S druge strane, ako u obje godine liniju siromaštva određujemo kao 60% medijana nacionalnog dohotka, rizik relativnog siromaštva čak se smanjio u 2010. godini za 0,4 postotna boda. Međutim, u tom slučaju relativna linija siromaštva proizlazi isključivo iz dohodovnih nejednakosti. Smanjenje tako definiranog relativnog siromaštva ne može se ostvariti bez promjena u samoj dohodovnoj distribuciji. Upravo se u razdobljima ekonomske krize, kakva je i ova, događa da sve društvene skupine dožive pad svog kućanskog dohotka i

<sup>31</sup> Istina, temeljem fiksirane linije siromaštva ne pratimo promjene u općem (prosječnom) životnom standardu. Drugim riječima, moguće je da neka socijalna skupina zadrži približno isti materijalni status i istu razinu siromaštva u nekom razdoblju, ali da se u tom razdoblju poboljša opći ili prosječni životni standard u društvu. U tom slučaju, siromašni iz te skupine pogoršat će svoje blagostanje u odnosu na društveni prosjek.

životnog standarda, a da se stope siromaštva smanje zbog promjena u dohodovnoj distribuciji (odnosno zbog smanjenja medijana ili prosječnog dohotka).

Povećao se, također, i udio onih koji žive u dubinskom ili ekstremnom siromaštvu. Najčešće se među ekstremno siromašne ubraja osobe čiji su ekvivalentni dohodci manji od 30% medijana nacionalnog dohotka. U 2010. godini u dubinskom su siromaštvu živjeli oni građani čiji su mjesečni dohodci bili manji od 1 100 kuna i koji su sa svojim prihodima teško uspijevali podmiriti i potrebu za ishranom prema minimalnim nutricionističkim standardima. Njihov se udio povećao s 2,5% u 2007. godini na 3,1% u 2010. godini.

**Tablica 1.** Stope siromaštva i dohodovne nejednakosti: 2007. i 2010.

	2007.	2010.	Promjena
Stope objektivnog siromaštva			
(linija siromaštva = 60% medijana nac. dohotka)	17,7	17,3	-0,4
(linija siromaštva = 30% medijana nac. dohotka)	2,5	3,1	+0,6
(linija siromaštva = fiksirana u 2007.)	17,7	18,8	+1,1
Subjektivno siromaštvo			
S raspoloživim dohotkom žive »vrlo teško«	9,3	9,5	+0,2
S raspoloživim dohotkom žive »vrlo teško« + »teško«	31,4	31,6	+0,2
Korisnici programa socijalne pomoći (%)	4,7	5,2	+0,5
Dohodovne nejednakosti			
Udio dohotka 20% najsiromašnijih	8,3	8,2	-0,1
Udio dohotka 20% najbogatijih	36,9	36,5	-0,4
Udio dohotka 5% najbogatijih	13,3	13,1	-0,2

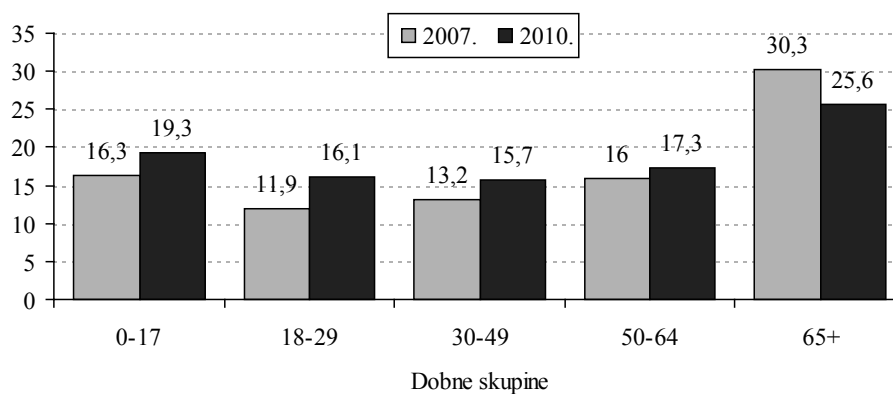
Broj subjektivno siromašnih i korisnika pomoći također raste, ali sporije nego broj objektivno siromašnih. Ako među subjektivno siromašne uvrstimo one koji su izjavili da s raspoloživim kućanskim dohotkom žive »teško« i »vrlo teško«, onda je takvih u 2007. i 2010. godini oko 31,5%. Isto tako, broj korisnika različitih materijalnih oblika socijalne pomoći povećao se za 0,5 postotnih bodova. Treba imati u vidu da se podatci o subjektivnom siromaštvu i korisnicima pomoći odnose ipak na početno razdoblje krize, kada stope nezaposlenosti još nisu dramatično narasle i kada se građani mogu koristiti određenim strategijama ublažavanja posljedica krize (npr. korištenje uštedevina, posudba, postupno kresanje kućanske potrošnje i sl.). Takve strategije prevladavanja krize s vremenom sve su manje dostupne građanima. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku,<sup>32</sup> u 2012. godini čak je 55,4% građana izjavilo da teško ili vrlo teško spaja kraj s krajem.

<sup>32</sup> Usp. DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU, Pokazatelji siromaštva u 2012. – konačni rezultati, Priopćenje br. 14.1.2., 2013., u: www.dzs.hr.

Dok različiti pokazatelji siromaštva rastu brže ili sporije, dohodovne nejednakosti uglavnom su ostale nepromijenjene: svi slojevi stanovništva doživjeli su blagi pad prosječnog dohotka. U 2007. i 2010. godini 20% najsiromašnijih raspolagalo je s nešto više od 8% ukupnog nacionalnog dohotka, a 20% najbogatijih s nešto manje od 37% nacionalnog dohotka. Prosječni ekvivalentni dohodak 20% najbogatijih 4,4 puta je veći od prosječnog dohotka 20% najsiromašnijih. Isto tako, prosječni dohodak 5% najbogatijih također se blago smanjio za 0,2 postotna boda. Može se konstatirati da su dohodovne nejednakosti ostale stabilne tijekom krize, što potvrđuju i podatci o kretanju Ginijeva koeficijenta.<sup>33</sup>

Međutim, primjetne su promjene u riziku siromaštva tijekom životnog ciklusa. Porastao je rizik relativnog siromaštva svih dobnih skupina, osim one najstarije (grafikon 2). Najviše su porasle stope siromaštva djece i mladih: djece za 3 postotna boda, a mladih za 4,2 postotna boda. Prvi put se dogodilo u 2010. godini da je zajednički udio djece i mladih među siromašnima (29,7%) bio veći od udjela starijih osoba (28,7%). Na primjer, u 2007. godini djeca i mladi činili su 26%, a starije osobe 35,3% svih siromašnih. To ne znači da je u međuvremenu došlo do značajnog poboljšanja materijalnog standarda najstarijih građana. Starije osobe ostale su i dalje pojedinačno najbrojnija dobna skupina među siromašnima, ali su u vremenu krize mlađe dobne skupine doživjele veći pad svojih prihoda. Drugim riječima, dogodio se veći pad nominalnih i realnih vrijednosti plaća nego mirovina od kojih primarno žive starije osobe.

**Grafikon 2.** Siromaštvo u životnom ciklusu

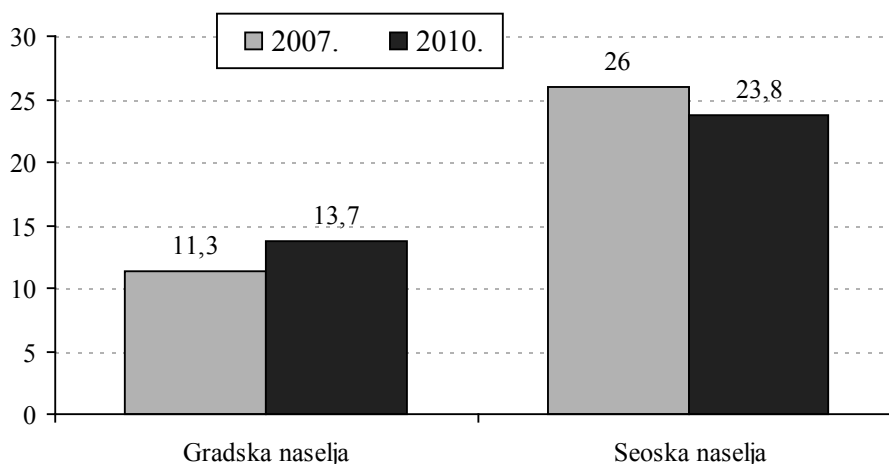


<sup>33</sup> Ginijev koeficijent je mjera nejednakosti raspodjele dohotka i može poprimiti vrijednosti od 0 do 1. Kad bi postojala savršena jednakost, tj. kad bi svaka osoba primala jednaki dohodak, tada bi koeficijent iznosio 0. Što je vrijednost bliža 1, to je dohodovna nejednakost veća. U 2010. godini Ginijev koeficijent iznosio je 0,32, a u 2011. i 2012. godini 0,31. O tome više vidi u: [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr).



Kao što su potvrdila i ranija istraživanja,<sup>34</sup> siromaštvo u Hrvatskoj karakteristično je više za ruralna nego za urbana područja (preko 63% svih siromašnih živi u ruralnim naseljima). Više stope relativnog i apsolutnog siromaštva u ruralnim naseljima posljedica su nepovoljnije demografske i obrazovane strukture seoskog stanovništva te veće aktivnosti seoskog stanovništva u poljoprivrednim djelatnostima. Većina siromašnih živi u područjima središnje i istočne Hrvatske. Siromaštvo je ostalo i dalje prvenstveno ruralni problem, iako je rizik siromaštva porastao u urbanim područjima jer su privredne aktivnosti u kojima su zaposleni urbani stanovnici više pogođene gospodarskom krizom (industrijski i uslužni sektor).

**Grafikon 3.** Stope siromaštva prema tipu naselja



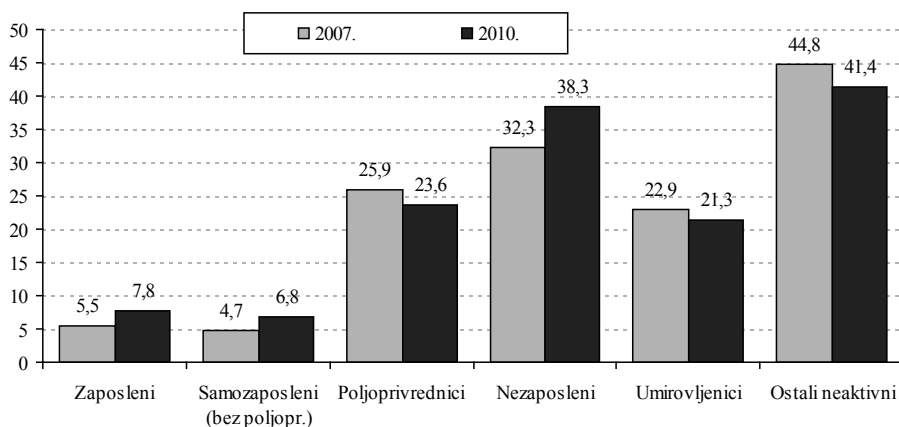
### 5.2. Položaj na tržištu rada i siromaštvo

Siromaštvo je snažno povezano s radnom aktivnošću pojedinca i njegovim položajem na tržištu rada. Osobe radno aktivne dobi na tržištu rada mogu biti u statusu zaposlenih ili nezaposlenih. Izvan tržišta rada razlikujemo dvije skupine radno neaktivnih osoba: umirovljenike i druge radno neaktivne osobe. Iz grafikona 4 može se zaključiti da su radno neaktivne osobe bez mirovinskih primanja (osobe s invaliditetom, kućanice, starije osobe bez mirovina) najugroženija skupina, s najvišom stopom siromaštva. Međutim, s druge strane

<sup>34</sup> Usp. WORLD BANK, *Croatia: Living Standards Assessment*; WORLD BANK, *Croatia: Social Impact of the Crisis and the Policy Response – An Assessment*.

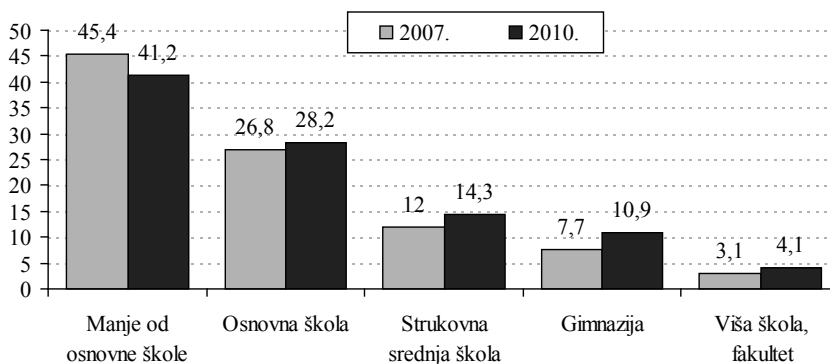
primjetno je da je gospodarska kriza ponajprije pogodila radno aktivni kontingent stanovništva, kako nezaposlene tako i zaposlene. Dok su u 2010. godini u odnosu na 2007. godinu porasle stope relativnog siromaštva zaposlenih i samozaposlenih (uz izuzetak poljoprivrednika), stope siromaštva ostalih skupina izvan tržišta rada (umirovljenika i ostalih neaktivnih osoba) znatno su smanjene. Mirovine i socijalni transferi u vrijeme krize nisu smanjivani, iako je umanjena njihova realna vrijednost zbog rasta troškova života (inflacije). S druge strane, radno aktivno stanovništvo iskusilo je izraženiji pad prihoda zbog rasta nezaposlenosti te nominalnog i realnog smanjenja plaća. Rizik siromaštva najviše je porastao među nezaposlenima (čak za 8 postotnih bodova), tako da je u 2010. preko 38% nezaposlenih živjelo ispod praga siromaštva i činili su preko 16% svih siromašnih. Istina, rizici siromaštva zaposlenih koji rade kod drugih osoba i samozaposlenih izvan poljoprivrede porasli su za otprilike 2 postotna boda, ali njihove su stope siromaštva i dalje gotovo 2,5 puta niže od nacionalnog prosjeka. Iako je stopa siromaštva poljoprivrednika manja u 2010. godini nego u 2007. godini, poljoprivrednici od početka 2000-ih kontinuirano imaju stope siromaštva iznad nacionalnog prosjeka, koje su tri do pet puta veće od stopa siromaštva samozaposlenih izvan poljoprivrede. Visok rizik siromaštva poljoprivrednika povezan je s tipom poljoprivrede u Hrvatskoj i obilježjima samih poljoprivrednika. Prevladava sitna poljoprivreda, koja uključuje male posjede i nisku produktivnost. Individualni poljoprivrednici imaju nepovoljna sociodemografska obilježja (velik udio najstarije radno aktivne dobne skupine, niska razina obrazovanja itd.).

**Grafikon 4.** Stope siromaštva prema radnom statusu



Podatci iz grafikona 5 upućuju na vrlo snažnu korelaciju između obrazovanja i rizika siromaštva.<sup>35</sup> Osobe bez obrazovanja, tj. bez završene osnovne škole imaju vrlo visoke stope siromaštva i čine preko 57% svih siromašnih. Obrazovanje snižava rizik siromaštva time što povećava šanse zapošljavanja i olakšava pristup tržištu rada, jer se obrazovanije osobe brže zapošljavaju i rjeđe su dugotrajno nezaposlene, te omogućuje više zarade. Jedino osobe bez obrazovanja i sa završenom osnovnom školom imaju rizik siromaštva iznad nacionalnog prosjeka. Međutim, u 2010. godini zamjetan je trend rasta siromaštva među obrazovanim skupinama, tzv. »novi siromašni«. Iako je stopa siromaštva osoba s višom ili visokom stručnom spremom porasla za 1 postotni bod, osobe s višim/visokim obrazovanjem i dalje čine manje od 3% svih siromašnih. Izgleda da su krizom najviše pogođene osobe sa srednjoškolskom naobrazbom.

**Grafikon 5.** Stope siromaštva prema razini obrazovanja



Istraživanja pokazuju da su kućanstva u kojima nema zaposlenih članova posebno rizična ne samo u ekonomskom već i u sociokulturnom pogledu.<sup>36</sup> Nezaposlenost nije jednako distribuirana među kućanstvima. Na jednom kraju kontinuuma su kućanstava u kojima su svi ili gotovo svi članovi zaposleni, a na drugom su kućanstava u kojima nijedan član nema stabilan posao. Nerijetko se događa da nezaposlenost jednog člana kućanstva prati nezaposlenost drugog ili drugih članova kućanstva. Takav nepovoljan slijed autori često objašnjavaju načelom homofilije: tendencijom da pojedinci stvaraju i održavaju veze sa sebi sličnima ili da u bračnu zajednicu ulaze osobe sličnog društvenog

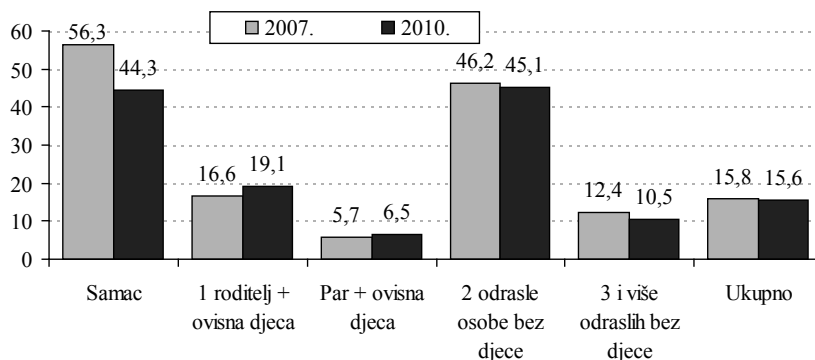
<sup>35</sup> Usp. Zoran ŠUČUR, Ljudski i sociokulturni kapital siromašnih u Hrvatskoj, u: Josip KREGAR – Gvozden FLEGO – Slaven RAVLIĆ (ur.), *Hrvatska – kako sada dalje*, Zagreb, 2008., 183–214.

<sup>36</sup> Usp. Teo MATKOVIĆ, Koliko isključeni? Sociodemografski profil, zapošljivost i socijalni kapital siromašnih radnika i kućanstava bez zaposlenih u Hrvatskoj, u: *Revija za socijalnu politiku*, 13 (2006.) 3–4, 271–291.

statusa i karakteristika.<sup>37</sup> Problem življenja u kućanstvima bez zaposlenih bit će zasigurno prisutniji u jednočlanim, samačkim kućanstvima i jednoroditeljskim obiteljima, gdje se jedini odrasli član ne može u slučaju vlastite nezaposlenosti osloniti na druge odrasle članove kućanstva/obitelji.

Prilikom analize rizika siromaštva kućanstava bez zaposlenih ograničili smo se samo na ona kućanstva koja u svojem sastavu imaju barem jednog člana u dobi od 18 do 64 godine (isključivši osobe u dobi od 18 do 24 godina koje se nalaze na školovanju). Polazeći od takve definicije kućanstava bez zaposlenih, naša je analiza pokazala da ona čine oko 16% svih kućanstava koja imaju odrasle osobe u svojem sastavu te da se taj udio nije mijenjao u 2010. godini u odnosu na 2007. godinu (grafikon 6).<sup>38</sup> U 2010. u odnosu na 2007. godinu tek se donekle promijenila distribucija kućanstava bez zaposlenih prema tipovima kućanstava s radno sposobnim članovima. Rezultati potvrđuju da je najveći udio kućanstava bez zaposlenih među samcima, iako se taj udio smanjio u 2010. godini čak za 12 postotnih bodova. Na drugom su mjestu po brojnosti kućanstava bez zaposlenih ona kućanstva u kojima žive dvije odrasle osobe bez djece te zatim jednoroditeljske obitelji. Višečlana kućanstva s djecom ili bez ovisne djece rjeđe su kućanstva bez zaposlenih, što nije iznenađujuće. Očito je jedan od uzroka siromaštva u Hrvatskoj koncentracija nezaposlenih u istim kućanstvima.

**Grafikon 6.** Udio kućanstava bez zaposlenih\*, prema tipu kućanstva s radno sposobnim članovima



*Napomena:* Ovisna djeca = osobe u dobi od 0 do 15 god. te osobe u dobi od 16 do 24 god. koje se školuju.

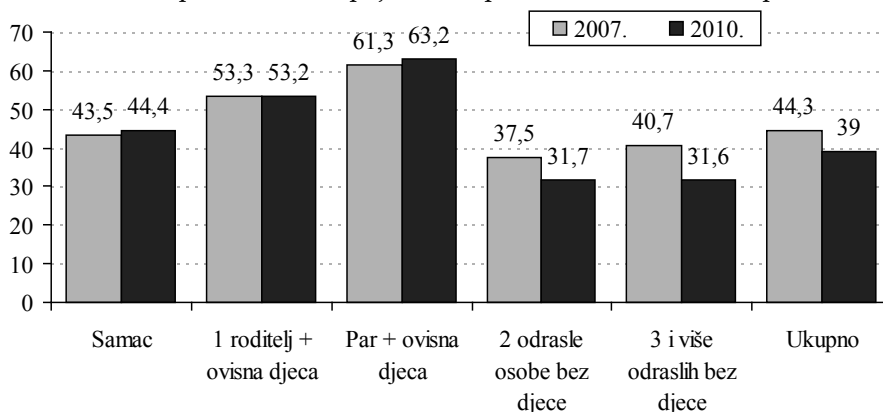
<sup>37</sup> Usp. Teo MATKOVIĆ, *Koliko isključeni? Sociodemografski profil, zapošljivost i socijalni kapital siromašnih radnika i kućanstava bez zaposlenih u Hrvatskoj*, 274.

<sup>38</sup> Taj je podatak gotovo identičan onom iz istraživanja koje su proveli 2004. godine Caritas i Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve, u kojem je udio kućanstava bez zaposlenih iznosio 15,9%. Usp. Teo MATKOVIĆ, *Koliko isključeni? Sociodemografski profil, zapošljivost i socijalni kapital siromašnih radnika i kućanstava bez zaposlenih u Hrvatskoj*, 284.

\* Kućanstva bez zaposlenih obuhvaćaju ona kućanstva koja u svojem sastavu imaju barem jednog člana u dobi od 18 do 64 godine (isključivši osobe u dobi od 18 do 24 godine koje se nalaze na školovanju), a da nijedan od tih odraslih članova ne radi (nije zaposlen).

Kao što se i moglo očekivati, kućanstva bez zaposlenih imaju vrlo visoke stope siromaštva, bez obzira o kojem tipu kućanstva se radi (grafikon 7). U prosjeku su stope siromaštva kućanstava bez zaposlenih veće od 40%. Rizici siromaštva su najveći za kućanstva bez zaposlenih kada u njima žive ovisna djeca (stope siromaštva tih kućanstava kreću se između 53% i 63%). U situaciji kada u kućanstvima nema zaposlenih glavni izvori dohotka često su mirovine i ostali socijalni transferi (dječji doplatci, socijalne pomoći).

**Grafikon 7.** Stope siromaštva pojedinih tipova kućanstava bez zaposlenih\*



*Napomena:* Ovisna djeca = osobe u dobi od 0 do 15 godina te osobe u dobi od 16 do 24 godine koje se školuju.

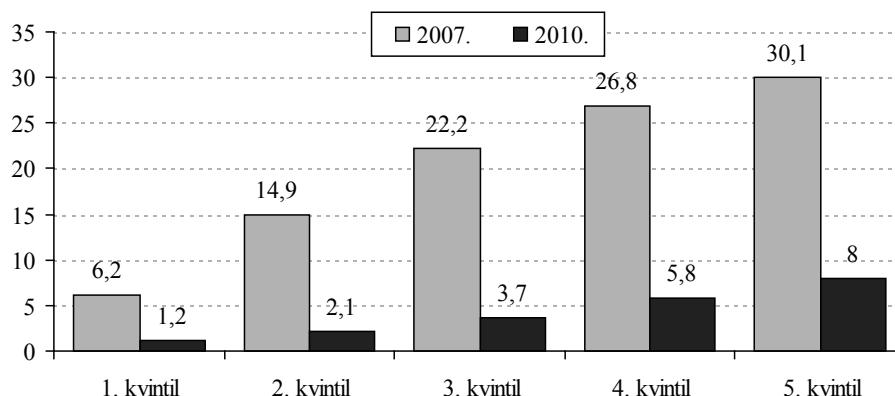
\* Kućanstva bez zaposlenih obuhvaćaju ona kućanstva koja u svojem sastavu imaju barem jednog člana u dobi od 18 do 64 godine (isključivši osobe u dobi od 18 do 24 godine koje se nalaze na školovanju), a da nijedan od tih odraslih članova ne radi (nije zaposlen).

### 5.3. Zaduženost i siromaštvo

Zaduženost je problem koji muči značajan broj hrvatskih kućanstava i može biti uzrok relativnog i ekstremnog siromaštva jer kućanstva koja nisu u mogućnosti otplaćivati svoje dugove mogu ostati ne samo bez prihoda nego i bez stana. Jedan od ključnih čimbenika kućanske zaduženosti jesu stambeni krediti, koji služe za kupovinu stana ili kuće u kojoj obitelj živi. Razlike u stambenoj zaduženosti slijede razlike u dohotku: kućanstva s većim dohotkom češće su korisnici stambenih kredita (grafikon 8). Na primjer, kućanstva

iz najsiromašnijeg dohodovnog kvintila pet do šest puta su rjeđe korisnici stambenog kredita nego kućanstva iz najbogatijeg kvintila. Češći stambeni krediti u srednjim i bogatijim kvintilima ukazuju na potencijalni rizik »novog siromaštva« (takva kućanstva mogu normalno funkcionirati i imati pristojan standard dok se ne pojavi problem nezaposlenosti ili izraziti pad primanja). No, iz grafikona 8 jasno proizlazi da je u 2010. godini u odnosu na 2007. godinu značajno smanjen udio kućanstava sa stambenim kreditima u svim dohodovnim razredima. Drugim riječima, izgleda da je velik broj kućanstava do 2010. godine uspio otplatiti rate stambenih kredita, unatoč smanjenju dohotka koji se dogodio od početka krize, pa je moguće govoriti i o trendu kreditnog razduživanja u području stambenog kreditiranja. Udio kućanstava sa stambenim kreditom smanjen je od tri do sedam puta, ovisno o dohodovnom kvintilu.

**Grafikon 8.** Udio kućanstava sa stambenim kreditima, prema dohodovnim kvintilima



*Napomena:* Kvintili su dobiveni na način da su kućanstva poredana po visini ekvivalentnog dohotka i svrstana u 5 dohodovnih razreda. U svakom kvintilu nalazi se po 20% kućanstava, s tim da 1. kvintil obuhvaća 20% kućanstava s najnižim dohotkom (20% najsiromašnijih), a 5. kvintil 20% kućanstava s najvišim dohotkom (20% najbogatijih).

Trend kreditnog razduživanja utjecao je na promjenu stambenih statusa kako nesiromašnih tako i siromašnih. U 2010. godini je bitno porastao udio građana koji žive u stambenim objektima koji su u njihovom vlasništvu ili vlasništvu članova obitelji, a da nemaju obvezu otplate kredita (tablica 2). Gotovo se 2010. godine izjednačio broj siromašnih i nesiromašnih kućanstava koja su

vlasnici stambenih objekata i nemaju kreditnih obveza (oko 87%).<sup>39</sup> Posebice se smanjio udio nesiromašnih kućanstava s obvezom otplate stambenih kredita (s 23% u 2007. godini na 2,9% u 2010. godini). Isto tako, ostalo je tek 1,2% siromašnih kućanstava koja su u 2010. godini još uvijek imala obvezu vraćanja stambenog kredita.

**Tablica 2.** Stambeni statusi siromašnih i nesiromašnih

	Nesiromašni			Siromašni		
	2007.	2010.	Promjena	2007.	2010.	Promjena
Vlasnik (bez otplate kredita)	65,9	86,4	+20,5	80,0	87,3	+7,3
Vlasnik (uz otplatu kredita)	23,0	2,9	-20,1	6,1	1,2	-4,9
Stanar (plaća sni. najamninu)	1,8	1,6	-0,2	2,1	1,5	-0,6
Stanar (plaća pun. najamninu)	2,2	1,9	-0,2	1,9	1,6	-0,3
Stanar (ne plaća najamninu)	7,1	5,1	-2,0	9,9	8,4	-1,5

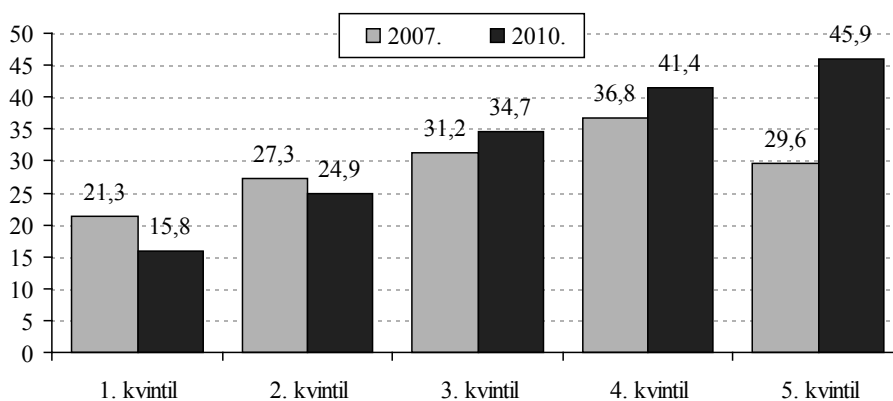
Promjene u stambenim statusima utječu na rizik siromaštva. U pravilu, vlasništvo nad stambenim objektom povezano je s nižim rizikom siromaštva nego podstanarski status (tablica 3). Najniži rizik siromaštva imaju kućanstva koja otplaćuju stambene kredite i njihov je udio među siromašnim kućanstvima u 2010. godini smanjen na manje od 2%. U razdoblju između 2007. i 2010. godine porasle su jedino stope siromaštva podstanara koji ne plaćaju najamninu te podstanara koji žive u gradskim/socijalnim stanovima i plaćaju sniženu najamninu. S obzirom na promjene u stambenim statusima, u strukturi siromašnih kućanstava povećao se jedino udio građana koji žive u vlastitim stambenim objektima i nemaju obveze otplate stambenih kredita (u 2010. godini je preko 84% siromašnih živjelo u vlastitim stambenim objektima za koje nisu plaćali kreditne rate). Naravno, stambeni statusi nisu uvijek dobar pokazatelj kvalitete stambenih uvjeta. Netko tko živi u uređenom podstanarskom stanu uživa bolje stambene uvjete nego vlasnik stambenog objekta koji nije opremljen infrastrukturnim priključcima ili stambenom opremom. Nakon vlasnika stambenih objekata, druga najbrojnija skupina siromašnih jesu oni koji ne žive u vlastitim objektima niti plaćaju najamninu nego žive kod srodnika, prijatelja i sl.

<sup>39</sup> To potvrđuju i rezultati popisa stanovništva iz 2011. godine. Popisom je ustanovljeno da su građani iz 88,8% hrvatskih kućanstva privatni vlasnici ili suvlasnici stambenih objekata u kojima žive. Usp. DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU, Popis 2011. Privatna kućanstva prema broju članova i osnovi korištenja stambene jedinice, u: [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr).

**Tablica 3.** Stope siromaštva i sastav siromašnih s obzirom na stambeni status

	Nesiromašni			Siromašni		
	2007.	2010.	Promjena	2007.	2010.	Promjena
Vlasnik (bez otplate kredita)	20,7	18,6	-2,1	76,3	84,3	+8,0
Vlasnik (uz otplatu kredita)	6,3	6,4	+0,1	8,4	1,9	-6,5
Stanar (plaća sni. najamninu)	20,2	24,2	+4,0	2,1	2,4	+0,3
Stanar (plaća pun. najamninu)	22,6	14,7	-7,9	2,3	1,3	-1,0
Stanar (ne plaća najamninu)	24,1	31,2	+7,1	10,9	10,2	-0,7

Kao i u slučaju stambenih kredita, udio kućanstava s ostalim (nestambenim) kreditima veći je među bogatijim kućanstvima, npr. nestambene kredite ima nešto više od 15% najsiromašnijih, ali preko 45% najbogatijih kućanstava (grafikon 9). Međutim, u području nestambenih potrošačkih kredita trendovi nisu jednoobrazni. U usporedbi s 2007. godinom u 2010. godini smanjio se udio kućanstava s nestambenim kreditima u donja dva najsiromašnja kvintila, a povećao se među kućanstvima sa srednjim i visokim dohodcima. I kada su u pitanju ostali krediti, možemo konstatirati da se nastavio trend kreditnog razduživanja među najsiromašnijima: udio kućanstava s nestambenim kreditima u najsiromašnijem kvintilu smanjio se s 21,3% u 2007. godini na 15,8% u 2010. godini. S druge strane, najveći rast broja kućanstava s nestambenim kreditima zabilježen je u najbogatijem 5. kvintilu – s 29,6% u 2007. godini na 45,9% u 2010. godini.

**Grafikon 9.** Udio kućanstava s ostalim (nestambenim) kreditima\*

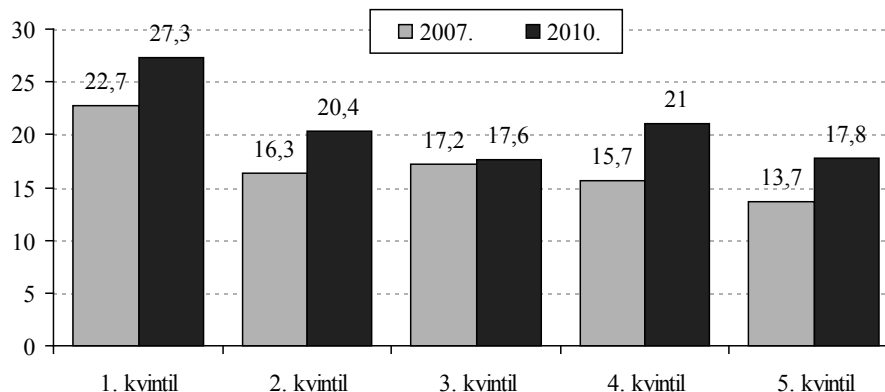
*Napomena:* Kvintili su dobiveni na način da su kućanstva poredana po visini ekvivalentnog dohotka i svrstana u pet dohodovnih razreda. U svakom kvintilu nalazi se po 20% kućanstava, s tim da 1. kvintil obuhvaća 20% kućanstava s najnižim dohotkom (20% najsiromašnijih), a 5. kvintil 20% kućanstava s najvišim dohotkom (20% najbogatijih).



\* Uključuje sve ostale kredite koji se mogu koristiti za kupovinu prijevoznih sredstava, opremanje stana ili kuće, za školovanje, kupovinu nepokretne imovine, kao što su vikendice, zemljišta i sl.

S jedne strane, smanjuje se broj kućanstava sa stambenim kreditima u svim dohodovnim kvintilima te, isto tako, broj kućanstava s ostalim, tj. nestambenim kreditima u donja dva kvintila, ali raste općenito kreditna opterećenost kućanstava koja nisu uspjela otplatiti kredite zbog pada zarada i nezaposlenosti. Kreditno opterećenje kao omjer kreditnih rata i dohotka kućanstva u 2007. i 2010. godini najveće je među 20% kućanstava s najnižim dohotkom (grafikon 10). U prosjeku u 2010. godini na otplatu njihovih kreditnih rata odlazi više od 27% kućanskog dohotka, što je za 4,6 postotnih bodova više nego u 2007. godini. Kreditno opterećenje kućanstava poraslo je u svim kvintilima: najmanje u trećem kvintilu (tek za 0,4 postotna boda), a najviše u 4. i 1. kvintilu.

**Grafikon 10.** Kreditna opterećenost\* kućanstava (uključeni stambeni i nestambeni krediti)



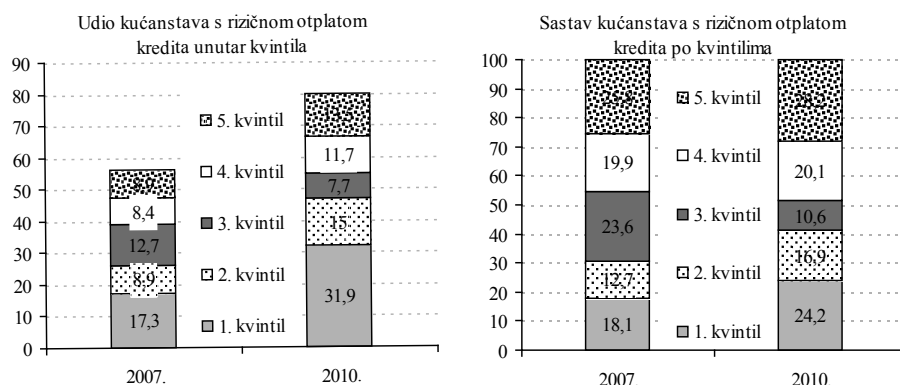
*Napomena:* Kvintili su dobiveni na način da su kućanstva poredana po visini ekvivalentnog dohotka i svrstana u pet dohodovnih razreda. U svakom kvintilu nalazi se po 20% kućanstava, s tim da 1. kvintil obuhvaća 20% kućanstava s najnižim dohotkom (20% najsiromašnijih), a 5. kvintil 20% kućanstava s najvišim dohotkom (20% najbogatijih).

\* Kreditna opterećenost = omjer ukupnog iznosa kreditnih rata i ukupnog dohotka kućanstva

Kao što je poraslo kreditno opterećenje, tako je porastao i rizik neredovite otplate kredita (kreditne rate veće od 1/3 dohotka) u 2010. godini u gotovo svim kvintilima, uz izuzetak 3. kvintila (grafikon 11, lijevo). Najveći porast rizika bilježe kućanstva iz donjih dvaju kvintila gdje je udio kućanstava s rizičnom otplatom kredita u razdoblju od 2007. do 2010. godine porastao za 84% u 1. kvintilu te za 69% u 2. kvintilu. U 2010. godini udio kućanstava s neredovi-

tom otplatom kredita u 1. kvintilu iznosio je gotovo 1/3 svih kućanstava s kreditima. Kada analiziramo sastav kućanstava s rizičnom otplatom kredita (grafikon 11, desno), vidimo da se u 2010. godini u ukupnom broju kućanstava s rizičnom otplatom kredita povećao jedino postotak kućanstava iz donjih dvaju najsiromašnijih kvintila, a udio kućanstava iz ostalih dohodovnih kvintila smanjio se ili je ostao isti. Tako, u 2010. godini kućanstva s rizičnom otplatom kredita iz najsiromašnijeg 1. kvintila čine gotovo 1/4 svih kućanstava s rizikom neredovite otplate kredita. S druge strane, treba istaknuti da se u 2010. godini u odnosu na 2007. godinu više nego prepolovio udio kućanstava s rizičnom otplatom kredita iz središnjeg 3. kvintila u ukupnom broju kućanstava s rizičnom otplatom kredita: s 23,6% u 2007. godini na 10,6% u 2010. godini.

**Grafikon 11.** Udio i sastav kućanstava s rizičnom otplatom kredita\* (uključeni stambeni i nestambeni krediti)



*Napomena:* Kvintili su dobiveni na način da su kućanstva poredana po visini ekvivalentnog dohotka i svrstana u pet dohodovnih razreda. U svakom kvintilu nalazi se po 20% kućanstava, s tim da 1. kvintil obuhvaća 20% kućanstava s najnižim dohotkom (20% najsiromašnijih), a 5. kvintil 20% kućanstava s najvišim dohotkom (20% najbogatijih).

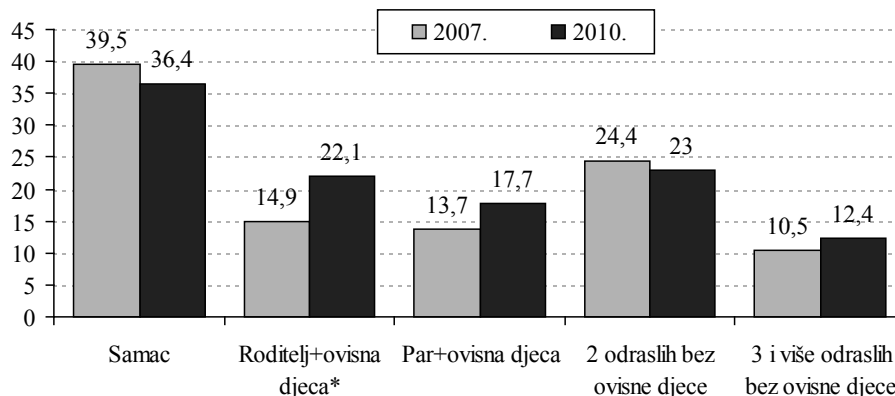
\* Kućanstva s rizičnom otplatom kredita = kućanstva čije su ukupne kreditne rate u toku godine veće od 1/3 ukupnog godišnjeg kućanskog dohotka

#### 5.4. Obitelj i siromaštvo

Sastav i tip obitelji/kućanstva povezani su s rizikom siromaštva. Samačka kućanstva imaju najviše stope siromaštva, iako se njihov rizik siromaštva smanjio u 2010. godini (grafikon 12). Među samcima najveći rizik siromaštva imaju starije osobe, s tim da se također smanjio njihov udio u ukupnom broju siromašnih u

2010. godini u odnosu na 2007. godinu. Općenito se smanjio među siromašnima udio osoba iz kućanstava bez ovisne djece, osim iz kućanstava s tri i više odraslih. Međutim, posve je razvidno da su krizom posebice pogođena kućanstva s ovisnom djecom, a najviše jednoroditeljske obitelji,<sup>40</sup> čije su stope siromaštva u 2010. godini veće od nacionalnog prosjeka. Pad dohotka u obiteljima s ovisnom djecom posljedica je povećanja broja obitelji u kojima se smanjio broj onih koji zarađuju i povećao broj obitelji bez zaposlenih odraslih članova.

**Grafikon 12.** Stope siromaštva prema tipu obitelji/kućanstva



*Napomena:* Ovisna djeca = osobe u dobi od 0 do 15 godina te osobe u dobi od 16 do 24 godine koje se školuju.

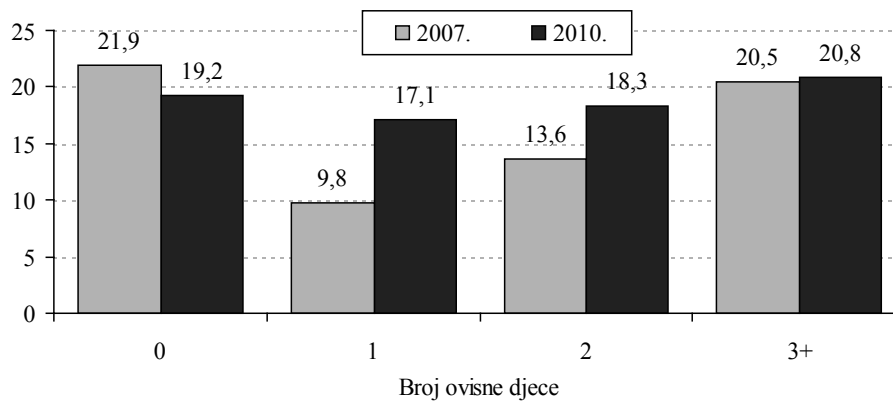
\* Nedovoljno pouzdani podatci.

Dok su tijekom razdoblja od 2007. do 2010. godine pale stope siromaštva u kućanstvima bez ovisne djece, porasle su u kućanstvima s ovisnom djecom. Rast stopa siromaštva najveći je u obiteljima s jednim ili dvoje djece, a najmanji u obiteljima s troje i više ovisne djece (grafikon 13). Treba podsjetiti da su kućanstva s jednim ili dvoje djece u razdoblju prije krize konstantno imala stope siromaštva ispod nacionalnog prosjeka, a kućanstva s troje i više djece iznad nacionalnog prosjeka. U 2007. godini 58% siromašne djece živjelo je u kućanstvima s jednim ili dvoje ovisne djece, dok je taj udio u 2010. narastao na 68,7%. Ipak, unatoč smanjenju rizika siromaštva u kućanstvima bez djece, u ovim je kućanstvima u 2010. godini i dalje živjelo oko 62% svih siromašnih. Isto tako, studija Svjetske banke je pokazala da kućanstva s djecom imaju

<sup>40</sup> Možemo pretpostaviti da su stope siromaštva jednoroditeljskih obitelji podcijenjene u 2007. i 2010. godini zbog nedovoljno reprezentativnog poduzorka.

povoljnije pokazatelje stambene i materijalne deprivacije nego kućanstva bez djece (npr. češće posjeduju automobil, kompjutor, perilicu rublja itd.)<sup>41</sup>

**Grafikon 13.** Stope siromaštva prema broju ovisne djece



*Napomena:* Ovisna djeca = osobe u dobi od 0 do 15 godina te osobe u dobi od 16 do 24 godine koje se školuju.

## 6. Politika prema siromaštvu i gospodarska kriza

Na materijalni i socijalni položaj građana posebice nepovoljno utječe činjenica da raste nezaposlenost: mnogi zaposleni ostaju bez radnih mjesta zbog slabljenja privredne aktivnosti, a ograničene su mogućnosti novog zapošljavanja. Također, dio zaposlenih ne prima plaće ili se plaće dobivaju s velikim zakašnjenjem. Stoga je ključni izazov socijalne politike u Hrvatskoj kako osigurati materijalnu potporu osobama koje ostaju bez posla i kako potaknuti novo zapošljavanje. Politika borbe protiv siromaštva uključuje različite mjere, instrumente i socijalne sustave. Dva su sustava socijalne zaštite posebice važna s aspekta ublažavanja posljedica krize: sustav zaštite od nezaposlenosti i sustav socijalne pomoći/skrbi.

Kada je u pitanju materijalna potpora nezaposlenima i poticanje zapošljavanja, zamjetno je da je relativno mali udio nezaposlenih pokriven novčanom naknadom za nezaposlene (tablica 4). Uz izuzetak 2009. i 2010. godine, udio korisnika novčane naknade među nezaposlenima nije prelazio jednu četvrtinu. Rast broja nezaposlenih bio je znatno brži nego rast broja korisnika

<sup>41</sup> Usp. WORLD BANK, *Croatia: Social Impact of the Crisis and the Policy Response – An Assessment*, 13.

novčane naknade za nezaposlene (u 2013. godini u odnosu na 2007. godinu broj nezaposlenih porastao je za 37%, a broj korisnika novčane naknade za 25%). Osim relativno malog obuhvata, visine novčane naknade za nezaposlene prilično su niske. Iako je visina naknade povećana od 2009. godine, prosječni iznos naknade ostao je znatno ispod granice siromaštva (npr. prosječno isplaćena naknada u 2012. godini iznosila je nešto više od 1 600 kuna).

U razdoblju od 2007. do 2013. godine napravljeni su pomaci u promicanju mjera aktivne politike tržišta rada (APTR-a), koje obuhvaćaju mjere kao što su: javni radovi, subvencionirano zapošljavanje, poticano samozapošljavanje, obrazovanje, stručno osposobljavanje i sl. Tako je udio korisnika mjera APTR-a među nezaposlenima povećan s 3,2% u 2007. godini na 13,2% u 2013. godini, dok je udio sredstava za mjere APTR-a porastao s 0,005% BDP-a u 2007. godini na 0,16% BDP-a u 2013. godini. Međutim, unatoč pozitivnim trendovima, rast broja korisnika i sredstava za mjere APTR-a nedovoljan je da bi značajnije ublažio nepovoljne učinke krize.

**Tablica 4.** Zaštita od nezaposlenosti i mjere aktivne politike tržišta rada (APTR)

Godina	Broj nezaposlenih	Broj korisnika novčane naknade za nezaposlene	Udio korisnika novčane naknade među nezaposlenima	Broj nezaposlenih obuhvaćenih mjerama PTR	Sredstva utrošena za mjere APTR (u mil. kn)
2007.	264 448	59 603	22,5%	8 494	150,4
2008.	236 741	57 258	24,2%	7 531	132,8
2009.	263 174	68 967	26,2%	6 296	93,0
2010.	302 425	78 439	25,9%	13 088	195,5
2011.	305 333	74 501	24,4%	33 972	281,3
2012.	324 324	74 171	22,9%	41 555	366,9
2013. (XII.)	363 411	74 597	20,5%	47 920	521,6

Izvor: HRVATSKI ZAVOD ZA ZAPOŠLJAVANJE (*Godišnjak*, razna godišta)

Broj korisnika pomoći za uzdržavanje (redovita mjesečna socijalna pomoć) kontinuirano raste od 2008. godine (porast od 20,6% u 2013. godini u odnosu na 2008. godinu).<sup>42</sup> Rast korisnika pomoći prati rast broja nezaposlenih

<sup>42</sup> Pomoć za uzdržavanje je program opće socijalne pomoći namijenjen svim kućanstvima čiji su prihodi ispod zakonski propisane razine. Cilj je te pomoći koju korisnici primaju redovito (mjesečno) zadovoljiti osnovne potrebe korisnika (prehrana, odijevanje, stanovanje, higijena i sl.). Prema *Zakonu o socijalnoj skrbi* iz 2012. godine (NN, 33/2012.) pravo na pomoć za uzdržavanje imali su samci ili obitelji koji nemaju sredstava za uzdržavanje u visini previđenoj čl. 33. Zakona, a nisu ih u mogućnosti ostvariti svojim radom ili pri-

s određenim vremenskim odmakom. Naime, kada osobe koje imaju iza sebe određeno zakonski propisano minimalno razdoblje zaposlenosti ostanu bez posla, ostvaruju novčanu naknadu za nezaposlene. Zbog niskih dohodovnih cenzusa u sustavu socijalne pomoći, često tek kada iscrpe pravo na novčanu naknadu za nezaposlene mogu ostvariti pravo na redovitu socijalnu pomoć. Povećan je i broj samaca i broj obitelji među korisnicima pomoći, s tim da je nešto više porastao broj obitelji.

Broj korisnika jednokratnih pomoći nema jasan uzlazni trend kao broj korisnika pomoći za uzdržavanje.<sup>43</sup> No podatci pokazuju da je ponajviše porastao broj jednokratnih pomoći koje se daju radi školovanja i kupovine udžbenika, s obzirom da je 2008. godine ukinuto pravo na besplatne udžbenike.

Pored središnje vlasti, jedinice lokalne i područne samouprave (županije i gradovi) ukupno su potrošile na različite programe i mjere borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u 2011. godini preko tri milijarde kuna.<sup>44</sup> Više od 70% tih sredstava troši se za pomoći, potpore i usluge djeci predškolske ili školske dobi te studentima, a oko 10% sredstava namijenjeno je za potpore umirovljenicima, beskućnicima te za financiranje i sufinanciranje stambenih potreba siromašnijih građana.

---

hodima od imovine ili na drugi način. Visina pomoći za svaki tip kućanstva određena je u odnosu na osnovicu koja je u 2012. i 2013. godini iznosila 500 kuna. Npr., obitelj s oba roditelja i dvoje predškolske djece mogla je ostvariti pravo na pomoć za uzdržavanje ako je prosječni obiteljski dohodak u tri mjeseca koja prethode podnošenju zahtjeva manji od 1600 kn. Osim toga, obitelj ne smije imati u vlasništvu ili suvlasništvu stan, kuću ili drugi objekt koji ne služi podmirenju osnovnih stambenih potreba, registrirano osobno vozilo (osim u iznimnim slučajevima), nezaposlena radno sposobna ili djelomično radno sposobna osoba dužna je registrirati se u zavodu za zapošljavanje i prihvatiti zaposlenje u skladu s propisima o zapošljavanju i planom aktivnosti korisnika itd. (usp. čl. 31–48). Stupanjem na snagu novog *Zakona o socijalnoj skrbi* (NN, 157/2013.) početkom 2014. godine program »pomoći za uzdržavanje« zamijenjen je programom »zajamčena minimalna naknada«.

<sup>43</sup> Sukladno *Zakonu o socijalnoj skrbi* (NN, 33/2012., čl. 55), pravo na jednokratnu pomoć Centar za socijalnu skrb odobrava samcu ili obitelji koji zbog trenutčnih materijalnih teškoća nisu u mogućnosti podmiriti neke osnovne životne potrebe, a koje su nastale zbog rođenja ili školovanja djeteta, bolesti ili smrti člana obitelji, elementarne nepogode i sl. Jednokratna pomoć može se iznimno priznati i zbog nabavke osnovnih predmeta u kućanstvu ili nabavke neophodne odjeće i obuće ako ne postoji mogućnost da se nabavka neophodnih predmeta u kućanstvu i odjeće i obuće osigura u suradnji s humanitarnim organizacijama.

<sup>44</sup> Usp. *MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH, Izvoješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM) u 2011. godini*, Zagreb, 2012., 116.

**Tablica 5.** Dohodovna potpora kroz sustav socijalne pomoći

Godina	Broj korisnika pomoći za uzdržavanje	Broj obitelji korisnika pomoći za uzdržavanje	Broj samaca korisnika pomoći za uzdržavanje	Broj korisnika jednokratne novčane pomoći
2007.	102 953	23 170	23 550	115 260
2008.	92 819	20 651	21 890	76 199
2009.	94 849	21 077	22 169	81 355
2010.	102 668	22 728	23 518	93 063
2011.	104 112	22 564	23 662	75 367
2012.	110 794	24 597	24 657	73 195
2013. (XI.)	111 990	24 438	24 580	76 854

Izvor: MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH (*Godišnje statističko izvješće*, razna godišta)

Sustav socijalne pomoći ima slične slabosti kao i sustav zaštite od nezaposlenosti. Zbog niskih dohodovnih pragova, mali je postotak kućanstava ispod linije siromaštva uspio ostvariti pravo na socijalnu pomoć (dakle, nizak obuhvat siromašnih naknadama socijalne pomoći). Ako polazimo od podatka da se otprilike 20% ili više od 850 000 hrvatskih građana nalazi u riziku od siromaštva (mjesečni ekvivalentni dohodak im je niži od 60% medijana nacionalnog dohotka), tek 2,6% stanovništva i oko 13% svih građana u riziku od siromaštva ostvarilo je 2013. godine pravo na redovitu socijalnu pomoć (pomoć za uzdržavanje). Polazeći od statističkih izvješća Ministarstva socijalne politike i mladih, može se grubo procijeniti da negdje između 6% i 8% građana ili manje od 40% svih osoba u riziku od siromaštva koristi neko od materijalnih prava u sustavu socijalne skrbi. Osim toga, visine naknada socijalne pomoći vrlo su niske i omogućuju vrlo malom broju korisnika da pobjegne iz siromaštva (npr. visina mjesečne pomoći za uzdržavanje za radno sposobnog samca u 2013. godini iznosila je 600 kuna, a prag rizika od siromaštva za taj tip kućanstva u 2012. iznosio je 2 010 kuna<sup>45</sup>).

### Zaključak

Iz analize empirijskih podataka proizlazi da se u Hrvatskoj mijenja opseg i struktura siromaštva od početka gospodarske krize. Tijekom krize poraslo je

<sup>45</sup> Usp. DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU, Pokazatelji siromaštva u 2012. – konačni rezultati, Priopćenje br. 14.1.2., 2013., u: [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr).

relativno, ali također apsolutno i ekstremno siromaštvo. Iako tradicionalni siromasi prevladavaju među ukupno siromašnima (starije i radno neaktivne osobe, pojedinci s nižim obrazovanjem), kriza je više pogodila radno aktivno stanovništvo (nezaposleni i zaposleni) i one koji ovise o njima a to su djeca i mladi. Iako je kriza više pogodila urbana područja, siromaštvo je i dalje dominantno problem ruralnih stanovnika jer preko 63% relativno siromašnih i dalje živi u seoskim područjima.

Nezaposlenost, osobito dugotrajna nezaposlenost, ključni je uzročnik siromaštva, ali zasigurno i kreditne opterećenosti kućanstava. Zabrinjavajuća je visoka stopa nezaposlenosti mladih, koja je nekoliko puta veća od opće stope nezaposlenosti. Uzroci visoke nezaposlenosti su recesija te strukturni razlozi (neusklađenost ponude i potražnje). Izostanak ekonomskog rasta ne omogućuje stvaranje novih radnih mjesta.

Primjetan je blagi trend rasta novih siromašnih: mladi nezaposleni, osobe s višim kvalifikacijama, obitelji s djecom (osobito s jedim djetetom ili s dvoje djece), osobe iz kreditno zaduženih kućanstava, beskućnici. Rizik relativnog siromaštva porastao je u svim kućanstvima s djecom, a najviše u onima s jednim ili dvoje djece. Međutim, kao što je već spomenuto, ne može se govoriti o dramatičnoj promjeni sastava i strukture siromašnih u Hrvatskoj. Nešto veće povećanje rizika siromaštva među novim skupinama siromašnih može biti i posljedica njihova slabijeg poznavanja sustava socijalne zaštite i/ili ograničenog pristupa socijalnim pravima, jer prije krize nisu imali potrebu za dohodovnom potporom tih sustava. Moguće je, također, da nove siromašne sram ili stigma više sprečava u ostvarivanju njihovih prava nego stare siromašne.

Rizik kreditne zaduženosti prisutan je u siromašnim i nesiromašnim kućanstvima zbog visoke nezaposlenosti, iako je uočljiv trend kreditnog razduživanja. Među siromašnima se znatno smanjio udio kućanstava sa stambenim i nestambenim kreditima, ali je poraslo kreditno opterećenje preostalih najsiromašnijih kućanstava s kreditima, kao i broj kućanstava s rizičnom, tj. neredovitom otplatom kredita. Problemi zaduženosti nisu samo problemi socijalne politike nego i zaštite potrošača, financijske i pravne regulacije te edukacije, tj. financijske pismenosti.

Naposljetku, sustavi socijalne skrbi, zaštite od nezaposlenosti i aktivne politike zapošljavanja pokazali su slabu učinkovitost u ublažavanju i prevenciji siromaštva. Razloge treba tražiti u malom obuhvatu siromašnih naknadama tih sustava, u niskim naknadama i skromnim izdvajanjima u usporedbi sa zemljama EU-a. U situaciji krize i visokog budžetskog defi-



cita ograničene su mogućnosti za povećanje socijalnih izdataka. Naglasak treba biti na boljem usmjeravanju sredstava onima kojima su potrebna te općenito na racionalnijem korištenju javnih izdataka. Ovdje se misli na to da ne postoji dovoljno koordinacije u upravljanju naknadama na različitim razinama vlasti. Nema dovoljno jasnih podataka o troškovima socijalnih naknada na lokalnim razinama, nedostatna je suradnja između državnih institucija i organizacija civilnog društva, prisutne su zloporabe i nepotrebna kumuliranja prava. Stoga bi jedan od koraka u racionalnom korištenju javnih sredstava mogao biti formiranje jedinstvenih centara za dodjelu novčanih naknada i uspostava integriranog sustava za prikupljanje podataka o korisnicima socijalnih prava.

### *Summary*

#### **THE OLD AND NEW POOR IN CROATIA: AN EMPIRICAL VIEW**

Zoran ŠUĆUR

Faculty of Law, University of Zagreb  
Department of Social Work  
Nazorova 51, HR – 10 000 Zagreb  
zoran.sucur@pravo.hr

*Starting from the assumption that the economic recession has had an adverse impact on the standard of living in Croatia, the objectives of this paper were as follows: 1) examine the impact of the economic crisis on changes in poverty scope and depth, 2) analyse changes in poverty profile and composition of the poor, 3) identify a share of new poverty in Croatia, and 4) analyse the efficiency of unemployment protection measures and social assistance with regard to eventual changes in poverty scope and profile. In order to appraise the influence of the crisis on the poverty headcount rate and the composition of the poor, the Household Budget Survey, carried out by the Croatian Bureau of Statistics, was used. The surveys referred to 2007 (before the crisis) and 2010 (after the beginning of the crisis). Poverty line and other poverty indicators are based on the Eurostat official methodology. The results have shown that absolute and relative poverty increased during the crisis, but not income inequalities. Economically active population (the unemployed and employees) and those being dependant on them (children and youth) has been more heavily affected by the crisis. There has been a mild rise in the number of the new poor: young unemployed, people with higher qualifications, families with children. However, there have not been strong changes in the*

Zoran ŠUĆUR, *Stari i novi siromasi u hrvatskom društvu: empirijski uvid*

*composition of the poor (since, the retired, older and disabled people are still the most numerous group among the poor). The number of households with housing (mortgage) loans and non-housing loans diminished among the poor, but the debt burden ratio of the remaining poorest households with loans increased. Systems of social welfare and unemployment protection and active labour market policies have shown poor effectiveness in alleviating and preventing poverty. The increase in the number of new poor calls for more investments in active labour market policy measures.*

**Keywords:** *old poverty, new poverty, poverty profile, economic recession, Croatia.*